



UNIVERSITÉ D'AVIGNON  
ET DES PAYS DE VAUCLUSE

ACADEMIE D'AIX-MARSEILLE  
UNIVERSITE D'AVIGNON ET DES PAYS DE

VAUCLUSE

Année 2010/2011

## THÈSE

présentée pour obtenir le grade de Docteur en Droit  
de l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse

**SPECIALITE : Droit public**

**LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES.  
NAISSANCE ET EVOLUTION D'UN REPRESENTANT DE L'ÉTAT**

par **Laëtitia PIERRY**

soutenue le **20 juin 2011** devant un jury composé de

<b>M. Stéphane CAPORAL</b>	Professeur à l'Université de Saint-Étienne, Doyen honoraire	Président du jury
<b>M. Jean-Éric GICQUEL</b>	Professeur à l'Université de Rennes 1	Rapporteur
<b>Mme Wanda MASTOR</b>	Professeure à l'Université de Toulouse	Rapporteur
<b>M. Éric WENZEL</b>	Maître de Conférences à l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse	Examineur
<b>M. Philippe BLACHER</b>	Professeur à l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, Doyen honoraire	Directeur de thèse

École doctorale 537 Culture et  
Patrimoine  
Laboratoire Biens, Normes,  
Contrats EA3788

**TOME 1**



*Thèse honorée d'une subvention du Conseil Régional de la Réunion*

*En hommage à ma mère et à mes grands-parents :  
« Totus Tuus ego sum et omnia mea tua sunt, Maria »*

*A Ludwig , à mon oncle Joseph, à Éric, à mes amis,  
mes soutiens les plus précieux et de tous les instants*

## Remerciements

Ma gratitude va, en premier lieu, à Monsieur le Professeur Philippe BLACHÈR, Doyen Honoraire de la Faculté de Droit d'Avignon, qui m'a fait l'honneur et la joie de diriger cette thèse. Quelle que soit la route que j'emprunterai à l'issue de mon Doctorat, je lui serai toujours reconnaissante pour les conseils, la patience et les encouragements qu'il m'a prodigués durant ces cinq années où j'ai eu l'occasion d'apprécier, outre sa passion avérée pour l'étude du Droit et son enseignement, ses qualités humaines exceptionnelles.

Je remercie, également, Monsieur Éric CHEVALLIER, ancien Porte-parole du Quai d'Orsay et ancien conseiller spécial du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard KOUCHNER, pour l'entretien cordial qu'il m'a accordé dans le cadre de mes travaux de recherches.

De même, je suis profondément reconnaissante à Monsieur Samuel PRISO-ESSAWÉ, Maître de Conférences en Droit public et Vice-Président du Conseil des Études et de la Vie Universitaire de l'Université d'Avignon d'avoir partagé avec moi son expérience ainsi que sa passion pour l'étude du Droit international public. Je le remercie pour son soutien amical et sa prévenance.

J'adresse également mes remerciements les plus sincères à Madame le Professeure Delphine COSTA, Directrice du Laboratoire Biens, Normes et Contrats et Directrice de l'École Doctorale de l'Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse, pour son accueil chaleureux, son soutien et le partage de son expérience, notamment, dans le cadre des séminaires doctoraux du Laboratoire de Droit. A cet égard, j'adresse également ma reconnaissance à l'équipe encadrante du Laboratoire de Droit, notamment à M. le Doyen Franck PETIT, Professeur de Droit privé à l'Université d'Avignon, à Mme Patricia PARTYKA, Maître de Conférences en Droit privé à l'Université d'Avignon, ainsi qu'à tous les intervenants enseignants et doctorants qui, par la pertinence et la richesse de leurs contributions, ont conforté l'intérêt que je porte à l'étude du Droit.

J'ai enfin une pensée toute particulière pour mes amis, Monsieur Michel PACROS, Madame Karine DEMONTE, Monsieur Amor MALLEM, Monsieur Thierry HEBBARD, Monsieur Philippe MORI, Monsieur Jean-Henri BERGÉ, Monsieur Jérôme CORNU, Monsieur Jean-Christophe TIXADOR, Monsieur Lionel CHARBONNEL, Madame Emilie DEVEZE, Madame Mélanie PARISET, Monsieur Guillaume PROTIÈRE, Monsieur et Madame BRU, pour leurs encouragements, leur patience et la bienveillance dont ils ont témoigné à mon égard dans les bons comme dans les mauvais jours. Mes remerciements vont également aux étudiants avec lesquels j'ai eu l'honneur et le privilège de travailler dans le cadre de travaux dirigés et qui ont substantiellement contribué à ma formation. A toutes celles et tous ceux que je n'ai pas pu citer, je leur adresse mes derniers remerciements pour l'honneur et la joie qu'ils voudront bien me faire en se reconnaissant.

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur*



## Liste des sigles et abréviations

<b>A.J.D.A.</b>	Actualités juridiques de droit administratif
<b>A.F.D.I.</b>	Annuaire français de droit international
<b>A.J.I.L.</b>	American Journal of International Law
<b>App.</b>	Appendice
<b>Bull. civ.</b>	Bulletin des arrêts des chambres civiles (sect. civ., comm., soc.) de la Cour de cassation
<b>C.</b>	Constitution du 4 octobre 1958
<b>Cass.</b>	Cour de cassation
<b>Cass. crim.</b>	Cour de cassation Chambre criminelle
<b>C.C.</b>	Conseil constitutionnel
<b>C.D.E.</b>	Cahiers de droit européen
<b>C.D.I.</b>	Commission du Droit Internationale
<b>C.E.</b>	Conseil d'État
<b>C.E.C.A.</b>	Communauté Économique du Charbon et de l'Acier
<b>C.E.D.H.</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>C.E.E.</b>	Communauté Économique Européenne
<b>C.E.R.F.D.P.</b>	Centre d'Études et de Recherches : Fondement du Droit public
<b>C.E.R.S.A.</b>	Centre d'Études et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques
<b>Chron.</b>	Chronique
<b>C.I.C.I.D.</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
<b>C.I.G.</b>	Conférence intergouvernementale
<b>C.I.J.</b>	Cour internationale de Justice
<b>Circ.</b>	Circulaire
<b>C.J.U.E.</b>	Cour de Justice de l'Union européenne
<b>C.N.C.D.</b>	Commission nationale de la coopération décentralisée
<b>Coll.</b>	Collection
<b>Concl.</b>	Conclusions
<b>CEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>Comm.</b>	Commentaire
<b>C.P.D.N.</b>	Comité Permanent de la Défense Nationale
<b>C.P.J.I.</b>	Cour Permanente de Justice
<b>C.P.I.</b>	Cour Pénale Internationale
<b>C.S.</b>	Cour suprême des États-Unis
<b>C.S.D.N.</b>	Conseil Supérieur de la Défense Nationale
<b>D.</b>	Recueil Dalloz
<b>D.A.E.C.T.</b>	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
<b>D.G.M.</b>	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
<b>Dir.</b>	Sous la direction de
<b>Dr. adm.</b>	Droit administratif
<b>E.D.C.E.</b>	Études et Documents (Conseil d'État)
<b>E.J.I.L.</b>	European Journal of International Law
<b>E.N.A.</b>	École Nationale d'Administration
<b>Gaz. Pal.</b>	Gazette du Palais
<b>G.I.S.T.I.</b>	Groupe d'information et de soutien des immigrés



<b>I.F.R.I.</b>	Institut Français des Relations Internationales
<b>I.G.A.E.</b>	Inspection Générale des Affaires étrangères
<b>I.H.E.I.</b>	Institut des Hautes Études Internationales
<b>J.C.L.</b>	Juris-Classeur
<b>J.D.I.</b>	Journal du Droit International
<b>J.E.D.I.</b>	Journal Européen de droit international
<b>J.O.CE.</b>	Journal Officiel de la Communauté européenne
<b>J.O.R.F.</b>	Journal Officiel de la République française. Lois et décrets
<b>L.</b>	Loi
<b>L.G.D.J.</b>	Librairie générale de droit et de jurisprudence
<b>L.O.</b>	Loi organique
<b>L.OL.F.</b>	Loi organique relative aux lois de finances
<b>L.P.A.</b>	Les Petites Affiches
<b>M.A.E.</b>	Ministère des Affaires étrangères
<b>M.A.E.E.</b>	Ministère des Affaires étrangères et européennes
<b>N.E.D.</b>	Notes et études documentaires
<b>O.C.D.E.</b>	Organisation Européenne de Coopération Économique
<b>O.E.C.E.</b>	Organisation de Coopération et de Développement Économique
<b>Ord.</b>	Ordonnance
<b>P.ES.C.</b>	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
<b>P.S.</b>	Parti Socialiste
<b>P.U.F.</b>	Presses Universitaires de France
<b>QSJ ?</b>	Que Sais-je ? (Collection)
<b>R.C.A.D.I.</b>	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
<b>Rec.</b>	Recueil des arrêts du Conseil d'État ou Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnance de la CIJ, ou recueil des décisions du Conseil constitutionnel (selon contexte)
<b>Rec. Leb.</b>	Recueil Lebon
<b>R.S.A.</b>	Recueil des Sentences Arbitrales
<b>R.D.P.</b>	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
<b>R.F.D.A.</b>	Revue française de droit administratif
<b>R.F.D.C.</b>	Revue française de droit constitutionnel
<b>R.G.D.I.P.</b>	Revue générale de droit international public
<b>S.C.A.C.</b>	Service de coopération et d'action culturelle
<b>S.D.E.C.E.</b>	Service de documentation extérieure et de contre-espionnage
<b>S.F.D.I.</b>	Société française pour le droit international
<b>R.G.P.P.</b>	Révision générale des politiques publiques
<b>S.G.A.E.</b>	Secrétariat général des Affaires européennes
<b>S.G.C.I.</b>	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
<b>S.G.D.N..</b>	Secrétariat général de la Défense nationale
<b>S.G.D.S.N.</b>	Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale
<b>S.G.G.</b>	Secrétariat général du Gouvernement
<b>S.G.P.N.</b>	Secrétariat Général de la Police Nationale
<b>T.C.E.</b>	Traité instituant la Communauté européenne
<b>T.O.E.</b>	Théâtre Opération Extérieure

**T.U.E.**  
**U.E.P.**  
**U.M.P.**  
**U.S.**

Traité sur l'Union Européenne  
Union Européenne des Paiements  
Union pour un Mouvement Populaire  
United States Supreme Court Reports (États-Unis)

## **Avertissement**

**1.** Conscients de la signification que peut revêtir l'usage des majuscules, concernant les noms propres, les autorités politiques, etc., nous avons fait le choix de conserver l'exacte rédaction des auteurs lorsque nous les citons. C'est pourquoi l'absence d'unité n'est en la matière qu'apparente, et dictée par le seul souci de fidélité aux extraits rapportés.

**2.** La ville d'édition n'est indiquée que lorsqu'il ne s'agit pas de Paris

# Sommaire Tome 1

## INTRODUCTION GENERALE

### **PREMIERE PARTIE : L'ORIGINE MONARCHIQUE DE LA FONCTION DE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES : UN INSTRUMENT DU POUVOIR POLITIQUE SUPREME**

#### **TITRE I : Le ministre des Affaires étrangères sous l'Ancien Régime (1589-1789) : un commis privilégié du Pouvoir monarchique**

CHAPITRE I : L'origine circonstanciée de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères : l'instrument politique d'un règne

CHAPITRE II : Une charge indexée par la prééminence du Roi en matière diplomatique : un instrument accessoire des relations extérieures

#### **TITRE II : Le ministre des Affaires étrangères sous la Révolution (1789-1814) : un rôle instrumental préservé par l'affirmation d'une tradition diplomatique monarchique**

CHAPITRE I : Une permanence fonctionnelle constitutionnellement liée à la désacralisation des pouvoirs internationaux du Roi

CHAPITRE II : Un rôle instrumental régénéré par la restauration napoléonienne de la tradition monarchique en matière diplomatique

### **SECONDE PARTIE : LA CONCEPTION REPUBLICAINE DE LA FONCTION DE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES : LE RESPONSABLE POLITIQUE DES INTERETS SUPERIEURS DE L'ÉTAT**

#### **TITRE I : La politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères (1814-1958) : maître de la diplomatie par le fond, son serviteur par la forme**

CHAPITRE I : Le ministre des Affaires étrangères sous les premiers régimes parlementaires modernes : un serviteur de l'État (1814-1875)

CHAPITRE II : Le ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire : un homme d'État (1875-1958)

#### **TITRE II : Le déclin relatif de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République**

CHAPITRE I : Une fonction diplomatique définie restrictivement par la lettre et l'esprit de la Constitution du 4 octobre 1958: un agent « double » au service de l'État

CHAPITRE II : Une définition restrictive de la fonction de ministre des Affaires étrangères transcendée par le droit international coutumier : un représentant « naturel » de la France

## CONCLUSION GENERALE

## TOME II - ANNEXES



## INTRODUCTION GENERALE

« La diplomatie vit de l'histoire et fait l'histoire. C'est par ses illusions et ses fautes que se préparent la chute des États et la ruine des nations ; c'est par sa sagesse et sa perspicacité que grandissent les gouvernements et que s'élèvent les nations prospères ».  
[Théophile FUNCK-BRENTANO et Albert SOREL]<sup>1</sup>

« Nous ne pouvons pas nous extraire de nos traditions mais de la manière dont nous les poursuivons dépend de nous ».  
[Jürgen HABERMAS]<sup>2</sup>

« L'ouverture du MAE [Ministère des Affaires étrangères] à la recherche est déjà ancrée dans les habitudes. Mais elle n'a pu enrayer un relatif déclin de la recherche française en relations internationales, qui n'est pas un champ disciplinaire et fait figure de parent pauvre dans les grandes disciplines (science politique, sociologie, histoire) dont relève l'étude des relations internationales. Le MAE doit prendre le "leadership" d'un effort de redressement du niveau de la recherche (...) ».  
[Hubert COLIN de VERDIÈRE]<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> FUNCK-BRENTANO (T.), SOREL (A.), *Précis du droit des gens*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>. Paris, 1877, p. 80.

<sup>2</sup> HABERMAS (J.), *De l'usage public des idées. Écrits politiques 1990-2000*, Traduit de l'allemand et de l'anglais par BOUCHINDHOMME (C.), Fayard, 2005, p. 25.

<sup>3</sup> In *Plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 »*, SG 2003/129, 13 août 2003, p. 34 (Rapport reproduit in <http://snes.vije.net/documents/PAS.pdf>).

1. « Ministre des Affaires étrangères » est une fonction privilégiée dans l'ordre juridique français, et plus généralement dans la majorité des États démocratiques qui la consacrent en leur sein. A l'exception notable du Premier ministre, son titulaire est le seul membre du Gouvernement à pouvoir engager la France sur la scène politique extérieure de manière autonome. Dans certaines circonstances, sa parole, seule, peut même suffire. Par-delà sa dimension institutionnelle, ce privilège symbolise le consensus des traditions monarchiques et républicaines qui ont façonné l'encadrement des relations diplomatiques de la France depuis la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, en 1589. Sauf que depuis bientôt un demi-siècle, cet héritage semble de plus en plus lourd à gérer pour son légataire, voire même à revendiquer sur la scène politique intérieure.

2. La doctrine politologue n'en doute pas: le responsable du Quai d'Orsay est « [l]a principale victime de la V<sup>ème</sup> République (...). [Le régime instauré par la Constitution du 4 octobre 1958] ramène le ministre des Affaires étrangères à la case départ, au service d'un monarque élu, entièrement subordonné au Président de la République, qui le choisit personnellement et peut le révoquer à tout moment, précise-t-il. Sa nomination échappe à tout marchandage, à tout dosage politique. Le président prend généralement pour le seconder un grand commis de l'État, un homme sans assise politique, sans dessein personnel ni destin national, acceptant d'être à son entière dévotion »<sup>4</sup>. Malgré tout, objecte un conseiller d'État, « il existe un décalage sensible entre la position très en vue qui est celle du ministre dans l'opinion dans les médias et la réalité constitutionnelle, politique et administrative de son pouvoir »<sup>5</sup>. Or, ce paradigme de la vie gouvernementale française trouve une résonance significative dans l'évolution historique de la fonction de ministre des Affaires étrangères.

3. Depuis l'époque monarchique qui l'a vu naître jusqu'au régime actuel<sup>6</sup>, cette institution connaît, *a priori*, une évolution linéaire qui met particulièrement en relief la fonction d'exécutant du ministre et, de manière plus précise, son rôle d'instrument privilégié du Pouvoir exécutif suprême dans ses relations politiques avec l'étranger. Ainsi, dès

---

<sup>4</sup> MERLE (M.), *La politique étrangère*, P.U.F., 1984, pp. 33-34.

<sup>5</sup> RIGAUD (J.), « Pouvoir et non-pouvoir du ministre », *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 5.

<sup>6</sup> D'après l'historien Michel MOURRE, cette fonction était déjà latente à la fin du XI<sup>ème</sup> siècle bien que partagée entre quatre secrétaires d'État à qui le Roi attribuaient indifféremment la gestion des Affaires extérieures et intérieures : « chacun d'eux avait un secteur comprenant à la fois des Provinces françaises et des pays étrangers. L'un avait l'Empire, l'Espagne, le Portugal, les Flandres, l'Angleterre, l'Écosse et aussi Metz, la Champagne, la Bourgogne, l'Ile-de-France ; un autre avait le Piémont, l'Italie, le Levant et aussi le Dauphiné, la Provence, le Languedoc, le Lyonnais, etc. C'est à Henri III que l'on doit d'avoir confié la responsabilité des « Affaires du Dehors » à un seul secrétaire d'État, en 1589. De nouveau démembré en 1626, ce secrétariat fut réuni définitivement en 1626. Sous le I<sup>er</sup> Empire, il prit le nom de ministère des Relations extérieures, puis à partir de 1875 celui de « ministère des Affaires étrangères » [in MOURRE (M.), Article « Ministère des Affaires étrangères », in *Dictionnaire encyclopédique d'histoire*, Tome V, Bordas, 1978, p. 54].

l'instauration de sa charge en 1589<sup>7</sup>, le ministre des Affaires étrangères a *traditionnellement* occupé une place centrale dans la défense des intérêts de la France et, à travers elle, de sa gouvernance. La presse ne joue-t-elle pas de cette ambiguïté historique lorsqu'elle prête à l'actuel responsable du Quai d'Orsay, M. Alain JUPPÉ, le rôle de « faiseurs de Roi »<sup>8</sup> ? Au plan positif, l'affirmation de sa capacité à représenter la France de manière autonome suit, à l'inverse, une courbe historique plus irrégulière. Sous la V<sup>ème</sup> République, elle serait même irrémédiablement descendante de l'avis de politologues avertis<sup>9</sup>. Que pense, donc, la doctrine juridique de cette involution apparente ? Laquelle de la thèse du déclin apparent de sa fonction diplomatique ou de la perception médiatisée d'une autorité politiquement influente, défend-t-elle majoritairement ?

4. Qu'elle soit historique ou médiatique, l'importance du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères ne lui vaut pas la reconnaissance normative d'une autonomie décisionnelle en matière diplomatique en dehors de la gestion de son administration. La lettre constitutionnelle ignore, ainsi, la fonction la plus ostensible du ministre : celle de la représentation politique de la France. Il suit de là que « [l]e ministre des Affaires étrangères doit être considéré par priorité comme le chef hiérarchique de ce département ministériel qui est devenu l'instrument spécialisé des relations extérieures de l'État. C'est donc un organe principalement administratif. Il n'a pas vocation naturelle à "faire" la politique étrangère (...) », affirme le Professeur Elizabeth ZOLLER<sup>10</sup>. Pour autant, les constitutionnalistes ne mésestiment pas l'importance stratégique que sa fonction représente pour la défense des intérêts supérieurs de la France. « "Ministre du Président" – comme on disait jadis "ministre

---

<sup>7</sup> Le responsable en titre de la gestion des relations extérieures de la France monarchique est désigné, à l'origine, sous l'appellation de « secrétaire d'État aux Affaires étrangères ». L'instauration de sa charge s'est opérée en deux temps. Par une décision en date du 8 septembre 1588, le Roi Henri III a signifié à Loys REVOL sa décision de lui confier l'administration de cette charge. Cependant, le contexte hostile dans lequel survient cette nomination et, sur lequel on reviendra plus en détails ultérieurement, conduit à reporter son effectivité au 1<sup>er</sup> janvier 1589. A cette date, le Roi adopte un règlement publiant un tableau nouveau des attributions, sous le titre « Département (...) que le roi Henri III a donné aux secrétaires d'État ». Sous le nom de REVOL figurent les mentions « Italie, Piedmont et Savoye, Espagne, Flandre, Franche-Comté, Levant, Pologne, Suède, Danemark, Angleterre, Ecosse, Suisse » [in *M.A.E., Mémoires et Documents, France*, Vol. 31, f° 310 ; faute d'être parvenus à consulter le document d'origine, nous avons été contraints de nous en tenir aux extraits cités par M. Jean BAILLOU, in *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I « De l'Ancien Régime au Second Empire », Coll. Histoire de l'administration française, Éd. du C.N.R.S., 1984, p. 56 ; de manière complémentaire, on pourra également se reporter à la description du « remaniement ministériel » qui a conduit à la nomination de Loys de REVOL, proposée par le Professeur Nicolas LE ROUX, *La faveur du Roi : mignons et courtisans au temps des derniers Valois (vers 1547-vers 1589)*, Coll. Epoques, Éd. Champ-Vallon, Seyssel, 2000, pp. 685-687].

<sup>8</sup> Selon l'expression employée, notamment, par Mme Françoise FRESSOZ dans sa « Chronique politique » du journal *Le Monde*, parue le 7 mai 2011 (article disponible sur le site Internet du quotidien : [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/05/06/faiseurs-de-rois\\_1518026\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/05/06/faiseurs-de-rois_1518026_3232.html)).

<sup>9</sup> MERLE (M.), *La politique étrangère*, *Op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>10</sup> ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, Coll. Droit fondamental – Droit international, P.U.F., 1992, p. 112.



du Roi" – le ministre des Affaires étrangères a, au sein du Gouvernement, une place à part »<sup>11</sup>. Ces postures doctrinales restrictives et/ou ambiguës tranchent avec l'engouement politico-médiatique que suscitent sa nomination et plus généralement son action, depuis 2007<sup>12</sup>.

5. Jusqu'à la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY, seules les parenthèses cohabitationnistes avaient révélé l'intérêt particulier que l'opinion publique française porte au chef de la diplomatie française<sup>13</sup>. Or, il est significatif que dans le contexte actuel d'« hyper-présidentialisation » du régime, non seulement le choix du titulaire passionne les médias nationaux mais il a également les honneurs de la presse étrangère. Positivement ou négativement, cette popularité croissante établit bien le fameux « décalage » susmentionné à cette nuance près, s'agissant du ministre des Affaires étrangères, qu'il trouve une caution juridique dans la tradition républicaine qui promet, depuis l'époque révolutionnaire, le partage du pouvoir d'État en matière internationale<sup>14</sup>. Dès lors que l'effectivité du rôle politique du ministre des Affaires étrangères s'affirme historiquement comme une condition de la pérennisation des relations extérieures de la France, ce serait donc à tort que l'on inscrirait cette fonction dans une phase de déclin.

---

<sup>11</sup> CHANTEBOUT (B.), « Le consensus et la dyarchie », *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, p. 43.

<sup>12</sup> Le caractère atypique de la nomination de M. Bernard KOUCHNER au poste de ministre des Affaires étrangères et européennes (mai 2007-nov. 2010) peut expliquer ce regain d'attention de la part des médias. Pour la première fois de l'histoire républicaine française, le chef de la diplomatie française (notoirement affilié au P.S. avant sa nomination par le Président Nicolas SARKOZY) n'a de lien politique ni avec la présidence, ni avec la majorité parlementaire (affiliée à l'U.M.P.). L'intéressé, lui-même, ne s'en est pas caché à son entrée en fonctions. A un journaliste américain qui l'interviewait lors de sa première visite officielle aux États-Unis en mai 2007, M. Bernard KOUCHNER aurait avoué : « (...) *I'm still Socialist. (...) So I didn't vote for SARKOZY, neither the first round nor the second. I was favor of the Socialist candidate, Segolene ROYAL (...)* » (The Charlie Rose Show, *A Conversation with French Minister of Foreign and European Affairs Bernard Kouchner*, 26 nov. 2007, Interview télévisée disponible sur le site Internet : <http://www.charlierose.com/view/interview/879>, 26 minutes; spéc. à 14 min. 40). Mais, c'est sans conteste son passé d'humanitaire qui a justifié un indice de popularité sans précédent pour un ministre en fonction. Plongé dans la tourmente du scandale politico-journaliste suscité par la publication du livre de M. Pierre PEAN *Le Monde selon K.*, en février 2009, le ministre pouvait se prévaloir du soutien de 71% des Français (selon les chiffres d'un sondage de l'institut LH2 réalisé pour le nouvelobs.com les 6 et 7 février 2009 et retranscrit dans l'article « L'image de Kouchner demeure inchangée pour 71% des Français », disponible à : <http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/politique/20090209.OBS3834/1-image-de-kouchner-demeure-inchangee-pour-71-des-francais.html>). Le cas du ministre actuel, M. Alain JUPPÉ est plus significatif puisque sa nomination hyper-médiatisée, le 27 février 2011, a entouré la fonction de ministre des Affaires étrangères d'un halo messianique, au point de le qualifier de « vice-président » (L'EXPRESS avec A.F.P., « M.A.M. quitte bel et bien le gouvernement, cédant la place à Alain JUPPE », Article disponible sur le site Internet de *L'Express* : [http://www.lexpress.fr/actualite/politique/mam-quitte-bel-et-bien-le-gouvernement-cedant-la-place-a-alain-juppe\\_966772.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/mam-quitte-bel-et-bien-le-gouvernement-cedant-la-place-a-alain-juppe_966772.html)). De même, si la nomination de son prédécesseur, Mme Michèle ALLIOT-MARIE, est survenue dans des circonstances plus discrètes, son action n'a pas moins cristallisé l'attention de la presse nationale et étrangère durant son cours passage à la direction de la diplomatie française (nov. 2010-févr. 2011). Sa gestion désastreuse de la crise tunisienne à l'origine du « printemps arabe » et, surtout les relations ambiguës de la ministre avec le dirigeant tunisien Zine EL-ABIDINE BEN ALI, lui ont valu d'être auditionnée par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le 18 janvier 2011. Villipendée par la presse, l'opinion publique française et étrangère, et même par la majorité parlementaire, elle sera finalement remplacée par M. Alain JUPPÉ, le 27 février 2011.

<sup>13</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 3).

<sup>14</sup> Voir *infra*, notamment, les modalités du partage du pouvoir d'État en matière internationale déterminées sous couvert de résoudre le contentieux territorial de la *Nootka Sund* (Partie I-Titre II-Chap.-Sect. I-§. 2).

6. Pour autant, le caractère flou attaché au concept de « tradition républicaine » ainsi que les nombreux silences normatifs qui entourent la fonction contemporaine du ministre des Affaires étrangères rendent problématique la relativisation de la thèse de son affaiblissement juridique. Ils ne doivent susciter que davantage l'intérêt des juristes pour un domaine que l'on dit traditionnellement réservé aux tenants de la science politique<sup>15</sup>. A tout le moins, incitent-

---

<sup>15</sup> Nombre d'auteurs se sont émus, sous la V<sup>ème</sup> République, de l'insuffisance d'études juridiques sur le domaine des relations extérieures. Ainsi, le Doyen Louis TROTABAS fût le premier à interpellier la doctrine publiciste en 1958 [In « Avant-propos », in BASDEVANT (J.), BERGER (G.), BOURBON BUSSET de (J.), BYE (M.) CENTRE DE SCIENCES POLITIQUES NICE [Ed.], Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées. [Travaux du] Centre de Sciences politiques de l'institut d'études juridiques de Nice, P.U.F., Paris, 1959, p. 6]. Cette réalité aurait motivé, notamment, la rédaction de l'ouvrage de référence du Professeur Elizabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (Coll. Droit fondamental – Droit international et communautaire, P.U.F., 1992, 368 p.). Cette discipline, déplore-t-elle, « n'a jamais beaucoup attiré la doctrine et les étudiants en connaissent à peine l'existence » (*Op. cit.*, p. 9). La rédaction de la présente thèse, particulièrement dans ses volets historique et contemporain, offre nombre d'opportunités de vérifier la thèse de ce désintérêt doctrinal que semble également partager un praticien incontournable de la « politique juridique extérieure » de France, M. Guy LADREIT DE LACHARRIÈRE. De son point de vue, c'est à bon droit que les gouvernements s'accordent à « confiner la doctrine dans un rôle très subalterne » en matière de politique étrangère » [In *La Politique juridique extérieure*, Coll. « Enjeux internationaux » (I.F.R.I.), Economica, 1983, p. 59]. Tout en reconnaissant son admiration pour les écrits du juriconsulte, le Professeur Alain PELLET ne partage pas ce dernier avis : « Contrairement à [Guy de LACHARRIÈRE], on peut estimer que les publicistes, précisément parce qu'ils ne font pas le droit mais l'étudiant, sont plus impartiaux dans son exposé que les gouvernements – ce qu'il admet – et que, moins suspects, leurs vues exercent, en définitive, une influence plus réelle qu'il ne le dit sur la politique extérieure des États (...) » [In « Le Sage, le Prince et le Savant (A propos de "La politique juridique extérieure" de Guy de LACHARRIÈRE) », *J.D.I.*, Tome 112, n°2, 1985, p. 409]. Il n'en demeure pas moins que dans son ensemble, la doctrine constitutionnaliste semble peu encline à s'intéresser au domaine des relations extérieures, ainsi que le déplore le Professeur Dmitri LAVROFF : « la politique étrangère (...) est centrale pour la compréhension de la souveraineté de l'État, [mais elle] a longtemps été négligée par les juristes, notamment par les constitutionnalistes, qui auraient dû lui porter la plus grande attention » (« Introduction », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, Actes, du colloque du 7 avril 1995, Publiés sous la direction de Dmitri Georges LAVROFF, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives-Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, 1997, p. 8). A leur décharge, le Professeur LAVROFF observe que la politique étrangère n'a pas véritablement matière à susciter l'analyse juridique : « la politique étrangère ne semble pas relever du droit et la plupart des actes accomplis dans la conduite de cette politique sont des actes de gouvernement parce qu'elle est l'expression de la souveraineté, la politique étrangère est extérieure au droit. On remarque également que les constitutions françaises ne traitent qu'incidemment et brièvement de la politique étrangère de l'État pour dire qui a compétence pour négocier et conclure des actes internationaux qui engagent valablement l'État » (*Ibid.*). Pourtant, jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, de nombreux ouvrages de droit constitutionnel consacraient une étude spécifique au ministre des Affaires étrangères, ou à tout le moins aux exigences inhérentes à l'instrumentalisation de la politique extérieure de la France (en témoigne, notamment, la bibliographie du Titre II de la première Partie et celle du Titre I de la Seconde Partie de cette thèse). Toutefois, à partir de la période de l'entre-deux-guerre, on constate un désintérêt croissant des juristes pour le cadre instrumental des relations internationales de la France. Il est vrai que sous l'impulsion de juristes aussi charismatiques que l'ont été le Professeur Raymond CARRE DE MALBERG, le Doyen Léon DUGUIT et le Doyen Maurice HAURIOU, les débats ont progressivement débordé la sphère institutionnelle pour se cristalliser autour du concept d'« État ». De manière plus spécifique, ils « ne traitent de la politique étrangère que sous l'angle de la nature juridique et du contrôle juridictionnel des actes relevant de ce domaine » [LAVROFF (D.), « Introduction », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, *Op. cit.*, p. 8]. Entré dans une phase de déclin relatif au sortir de la Seconde guerre mondiale, ce concept a été délaissé en droit interne au profit de la revalorisation du statut et des compétences du Pouvoir exécutif opérée par la Constitution du 4 octobre 1958. La présidentialisation du régime amorcée en 1962 a concentré, par la suite, l'attention des auteurs sur la dimension « suprême » de l'action politique extérieure, soit sur celle animée par les rapports de force entre le Président de la République et le Premier ministre. Sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY, on observe que, au-delà de la curiosité intellectuelle que peuvent susciter les ressorts constitutionnels des Affaires étrangères, il y a une attente institutionnelle réelle de dynamiser le domaine de la recherche en matière de relations extérieures. Ainsi, un responsable du Quai d'Orsay a relayé récemment en des termes plus généraux le cri d'alarme du

ils à dépasser objectivement certaines évidences par trop pessimistes quant à l'avenir de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République<sup>16</sup>.

7. Bien que son action diplomatique soit constitutionnellement indexée par le rang subalterne qu'il occupe au sein du Pouvoir exécutif, le responsable du Quai d'Orsay est loin d'être quantité négligeable aux plans politique *et* juridique. Simplement, sa position intermédiaire entre les ordres juridiques interne et international et surtout, la responsabilité prépondérante qu'il détient dans la coordination de l'action extérieure de la France, le soumettent à un flux constant de tensions qui freine et dynamise, tour à tour, l'exercice de ses prérogatives. Sur ce point, on reconnaît avec la doctrine majoritaire que la qualité de ses rapports avec la présidence de la République est fondamentalement déterminante de l'amplitude de son pouvoir d'action sur la scène extérieure<sup>17</sup>. Toutefois, les liens privilégiés avec la gouvernance ne suffisent pas à expliquer l'origine de ce pouvoir<sup>18</sup>. Leur subjectivité

---

Doyen TROTABAS susévoqué: « Le Ministère [des Affaires étrangères] doit enfin repenser ses relations avec l'ensemble des instituts de recherche, français et étrangers mais aussi avec ceux qu'il finance, dans le respect de leur nécessaire autonomie, pour aider à ce que leurs travaux, contribuent plus effectivement à une pensée originale sur les données internationales » [COLIN de VERDIÈRE (H.), *Plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 »*, *Op. cit.*, p. 35]. On ne peut cacher le fait que ce souci de généralité ait fortement influencé l'écriture de la présente thèse tant sur le fond que sur la forme. Tout en regrettant les contrariétés induites par son caractère volumineux, ce dernier s'explique principalement par la volonté de proposer des pistes de réflexion aussi diverses et complètes que possible dans leur référencement. Ainsi, a-t-on l'espoir qu'elles faciliteront d'une part, la lecture critique de cette thèse et d'autre part, les travaux de chercheurs plus aguerris et/ou encore plus passionnés par l'étude des relations extérieures.

<sup>16</sup> On pense, en particulier, à la posture très critique que le Professeur Marcel MERLE adopte à l'égard de l'actualité ministérielle. Sous le régime de 1958 observe-t-il, « le ministère des Affaires étrangères se trouve (...) dans une situation paradoxale : seul ministère à être spécialisé dans le traitement des affaires internationales, il n'en a plus le monopole et se trouve, de ce fait, aligné sur la position de nombreux ministères techniques. Dès lors, surenchérit-il, même s'il avait encore les compétences juridiques, le ministère des Affaires étrangères n'aurait pas les moyens matériels pour "couvrir" l'ensemble des activités qui ressortissent aujourd'hui, à un titre ou à un autre, de la politique extérieure » (*La politique étrangère*, Coll. Perspectives internationales, P.U.F., 1984, p. 102).

<sup>17</sup> Cette posture majoritaire transparait, notamment, dans l'utilisation indistincte que certains auteurs font de l'expression « affaires étrangères » qu'ils amalgament à celle de « politique étrangère » (par exemple, lire en ce sens la contribution du Professeur Dmitri LAVROFF, « La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, Actes du Colloque du 7 avril 1995, Publiés sous la direction de Dmitri Georges LAVROFF, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives-Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, 1997, pp. 79-105 ; l'auteur y expose la présidentialisation du domaine de la politique étrangère tout en reconnaissant son caractère juridiquement partagé de sorte que l'amalgame serait, en l'espèce, plus d'ordre terminologique que matériel).

<sup>18</sup> Le décret d'attribution du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République est souvent formulé en des termes peu explicites, en particulier lorsqu'il est question de définir la compétence *ratione materiae* de son destinataire. Le fait que ce texte réglementaire vise expressément l'arrêté du 22 messidor an VII (Annexe I, texte 52), le décret du 25 décembre 1810 (Annexe I, texte 61) ainsi que du décret du 14 mars 1953 (Annexe I, texte 111), invite à rechercher dans ces différentes sources des éléments propres à matérialiser les fonctions traditionnelles du ministre des Affaires étrangères. Mais, comme le Professeur MERLE l'a souligné précédemment (voir *supra*, note 16), en pratique, ces textes fondateurs reçoivent une portée très relative sous l'effet de l'internationalisation croissante des différents secteurs de l'activité gouvernementale. L'impact interne et international du phénomène d'interministérialité sur la fonction de ministre des Affaires étrangères fera l'objet de développements spécifiques essentiellement dans Seconde Partie de cette thèse [Voir *infra*, Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 2 ; voir également en Annexe II (document 8), un diagramme illustrant le poids budgétaire de l'ouverture du domaine des Affaires étrangères aux autres ministères, en 2008].

ne permet pas davantage de justifier, au plan juridique, le privilège que constitue pour un membre du Gouvernement de la V<sup>ème</sup> République, l'exercice autonome du *treaty making power*, en marge des textes.

8. Si l'on se réfère au texte de la Constitution du 4 octobre 1958, en matière de représentation d'État, tout se joue formellement entre le Président de la République (art. 5 C) et le Gouvernement que dirige le Premier ministre (art. 20 et 52 C). De même, à l'échelle *infra-constitutionnelle*, l'affirmation juridique de la représentativité du ministre des Affaires étrangères est d'autant plus délicate à établir que les rares textes qui encadrent sa fonction le définissent d'une part, spécifiquement comme une administration incontournable dans la correspondance diplomatique<sup>19</sup> et d'autre part, comme un instrument qui pourvoit *stricto sensu* à l'effectivité du pouvoir conventionnel du chef de l'État<sup>20</sup>. Or, cette conception restrictive du rôle diplomatique ministériel ne couvre pas totalement la pratique constitutionnelle française.

9. Alors même que les textes réglementaires placent, sans ambiguïtés, la gestion du domaine des relations extérieures sous la responsabilité exclusive du chef du Quai d'Orsay, c'est à grand peine que les gouvernances successives de la V<sup>ème</sup> République parviennent à en imposer le respect aux autres ministères. « J'ai déjà eu l'occasion d'appeler l'attention des membres du Gouvernement sur les principes qui doivent régir leurs relations avec les missions diplomatiques étrangères accréditées à Paris, peut-on lire ainsi dans une circulaire primo-ministérielle de 1962. Ces règles demeurent fixées par deux textes, l'arrêté du 22 Messidor an VII et le décret du 25 décembre 1810. En vertu de l'arrêté (...), "les étrangers accrédités de quelque manière que ce soit auprès du Gouvernement" n'ont de rapports directs qu'avec le ministre des Affaires étrangères et ne communiquent que par son intermédiaire avec les autres ministères. En vertu du décret (...), aucun ministre ou chef d'administration ne peut correspondre avec un chef ou un membre d'une mission diplomatique étrangère. Toute lettre qu'il recevrait de l'un d'eux doit être immédiatement renvoyée en original au ministre des Affaires étrangères. Ces dispositions sont toujours en vigueur (...) »<sup>21</sup>. En outre, il n'y a pas que dans l'ordre interne que la conception restrictive de la fonction diplomatique pose problème. Dans une perspective historique, elle va, en effet, à l'encontre du courant

---

<sup>19</sup> Il s'agit, notamment, de l'arrêté du 22 messidor an VII (reproduit en Annexe I, texte 52) et du décret napoléonien du 25 décembre 1810 (reproduit en Annexe I, texte 61).

<sup>20</sup> Tel est l'objet du décret n° 53-192, du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France (reproduit en Annexe I, texte 111).

<sup>21</sup> Circulaire n° 3672/SG du 26 mars 1962 (reproduite en Annexe I, texte 119).

progressiste qui porte et dynamise les relations diplomatiques des États dans l'ordre juridique international depuis bientôt un siècle.

10. La modernisation du *corpus* juridique qui fonde d'une part, l'établissement des rapports des sujets de droit internationaux entre eux et, d'autre part, l'expression de leur volonté souveraine, est allée dans le sens d'un assouplissement des règles classiques qui promouvaient une conception élitiste de la représentation d'État. Elle a, ainsi, favorisé l'émergence de la société interétatique au début du XX<sup>ème</sup> siècle. A bien des égards, cette évolution est instrumentalisée par l'article 7 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités car, c'est sans équivoque que cette disposition reconnaît au ministre des Affaires étrangères le pouvoir d'engager l'État de manière autonome, au même titre qu'un chef d'État ou de Gouvernement<sup>22</sup>. De ce hiatus apparent entre les conceptions internationale et nationale de la fonction de ministre des Affaires étrangères émerge, finalement, une vision plus dynamique de son rôle diplomatique que ce que laisse entendre la doctrine majoritaire française. A tout le moins, *on ne peut nier la dimension intrinsèquement évolutive qui caractérise la fonction de ministre des Affaires étrangères*. Elle peut justifier, en effet, le flou juridique qui l'entoure dans ses rapports avec le Pouvoir exécutif suprême, comme elle incite à combattre certaines évidences durablement enracinées parmi les « pratiques constitutionnellement établies », sous la V<sup>ème</sup> République<sup>23</sup>.

11. Sous le régime de 1958, le ministre des Affaires étrangères n'a, certes, pas la stature d'un homme d'État mais on ne saurait, pour autant, ramener sa fonction à celui de porte-parole de l'Élysée et de Matignon en matière internationale. Affirmer l'inverse reviendrait à ressusciter dans sa plénitude la créature monarchique qui, à partir de 1589, avait aidé Henri III à se maintenir sur le trône durant les Guerres de Religion. A l'époque c'était moins le souci de défendre les intérêts du Royaume sur la scène diplomatique que celui de consolider l'autorité du Roi à l'intérieur des frontières qui avait motivé l'instauration de sa charge<sup>24</sup>. Est-ce à dire, alors, qu'en définissant restrictivement la fonction ministérielle à travers le prisme déformé de

---

<sup>22</sup> L'article 7, §.2 dispose que: « [e]n vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État : (...) b) Les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité ». Cette convention est entrée en vigueur le 27 janvier 1980 mais elle n'engage pas formellement la France, du moins dans ses dispositions qui ne codifient le droit des traités, soit celles qui intéressent la notion très controversée de *Jus cogens*. Les conditions de l'opposabilité en droit interne français de cette convention qui n'a pas été ratifiée par la France feront l'objet de développements spécifiques à dessein d'éprouver la flexibilité du cadre constitutionnel dans lequel évolue le ministre des Affaires étrangères [voir *infra* (Partie II-Titre II-Sect. II)]. Dans certaines limites, le droit international coutumier permettrait d'infléchir la conception éminemment restrictive du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères.

<sup>23</sup> Sur ce type de « pratiques » spécifiques à la matière internationale, lire notamment ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 212-213.

<sup>24</sup> Voir *infra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. II).

la présidentialisation du régime, le droit constitutionnel aurait soustrait le domaine des Affaires étrangères au processus de démocratisation du régime français?

12. Que la subordination du Quai d'Orsay à l'Élysée soit légitimement établie ou pas au regard de la Constitution de 1958, le fait est que les diplomates sont parmi les premiers à avoir vu en la présidentialisation de la politique étrangère la source principale des maux qui gangrènent l'administration interne du Quai d'Orsay depuis bientôt plus d'un demi-siècle<sup>25</sup>. Or, la portée multiséculaire du lien privilégié qui unit le ministre des Affaires étrangères au chef de l'État tendrait à relativiser ce constat qui est appelé, apparemment à devenir un lieu commun de la gestion administrative des relations extérieures de la France. En marge de la lettre constitutionnelle, certains usages articulant les rapports de ces deux autorités se révéleraient même plus protecteurs de l'autonomie politique du responsable du Département que le droit constitutionnel normatif qui l'enferme dans le statut d'exécutant gouvernemental<sup>26</sup>. S'inscrivant donc dans un cadre évolutif, l'appréciation critique du déclin contemporain de la fonction de ministre des Affaires étrangères invite immanquablement l'Histoire dans le dialogue du Politique et du Droit.

13. Une démarche historique conduit à privilégier une conception juridique résolument constructiviste de la fonction de ministre des Affaires étrangères. A cet égard, il conviendra d'accorder aux faits une place que, peut-être, le courant normativiste positiviste jugerait imméritée mais qui, à l'inverse, offrirait matière à réflexion aux tenants de la « théorie de l'interprétation réaliste »<sup>27</sup>. L'occasion se présentera dans la dernière Partie de la présente

---

<sup>25</sup> Lire, notamment, la critique sévère de la « diplomatie personnelle » des chefs d'État à partir de la présidence pompidolienne faite sous couvert d'anonymat par M. Bernard ADRIEN (« Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », *Politique étrangère*, Année 1985, Vol. 50, n°4, pp. 975-985). Derrière ce pseudonyme se cache un diplomate du Quai d'Orsay. La présidentialisation des Affaires étrangères s'apprécierait, selon lui, à tous les échelons de l'administration : du noyautage des services techniques du Quai d'Orsay par les conseillers présidentiels à la réservation de certaines aires géographiques – telle les affaires africaines – en passant par la nomination des chefs de mission diplomatique. Au final, « cette concentration des pouvoirs s'accompagne *paradoxalement d'une tendance à l'atomisation ou au démembrement de la politique étrangère* » (*Op. cit.*, p. 977). Quant à la crise institutionnelle du Quai d'Orsay, elle fera l'objet d'une étude actualisée dans le contexte spécifique de la mise en œuvre de la Loi organique relatif aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (L.O.L.F.), entrée en vigueur en 2006 dans le domaine. On verra, notamment, qu'elle a induit de manière complémentaire avec la Révision générale des politiques publiques (R.G.P.P.) une restructuration en profondeur du cadre institutionnel mais aussi matériel du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

<sup>26</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

<sup>27</sup> Présentée en doctrine comme « une théorie scientifique du droit » [MILLARD (E.), « Quelques remarques sur la signification politique de la théorie réaliste de l'interprétation », in *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, p. 725], elle a été proposée à l'initiative d'un auteur positiviste convaincu. Selon le Professeur Michel TROPER, « [l]a théorie réaliste de l'interprétation n'est pas entachée de confusion épistémologique, affirme le Professeur Michel TROPER. Elle montre au contraire clairement la possibilité d'une science du droit conçue sur le modèle des sciences empiriques. Une science dont l'objet est bien la norme, mais la norme conçue non comme un devoir-être, mais comme un fait, un énoncé. Ce fait reste un fait spécifique : la science du droit décrit les énoncés dont l'objet est de déterminer la signification

thèse de soupeser, dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, les arguments des uns et des autres, mais déjà, la logique éminemment consensualiste qui anime par définition l'action diplomatique du ministre des Affaires étrangères invite à privilégier une position intermédiaire. Parallèlement aux normes et aux institutions qui structurent traditionnellement la scène diplomatique française, les rapports que le responsable du Quai d'Orsay entretient avec l'étranger s'imposent, en effet, comme des standards déterminants de l'amplitude de son action.

**14.** Eclairée par des témoignages d'hommes d'État et de praticiens de la diplomatie, l'Histoire du ministre des Affaires étrangères enseigne que la pratique politique refléchit bien plus souvent fidèlement la réalité des prérogatives du ministre que le *corpus* juridique qui définit expressément ses attributions<sup>28</sup>. Malgré tout, si une réflexion sur les origines monarchiques du ministre français des Affaires étrangères et les conditions historiques de son enracinement au sein de la République peut se justifier d'emblée par le caractère évolutif de sa fonction diplomatique (I), cette même caractéristique inscrit son analyse juridique dans un cadre méthodologique (II) et conceptuel particulièrement complexe (III) car elle pose en filigrane la question de la positivité des traditions propres à l'action diplomatique de la France et plus spécifiquement, celle de leur apport constructif à l'étude de la fonction ministérielle (IV).

### ***I. La dimension intrinsèquement évolutive de la fonction de ministre des Affaires étrangères***

**15.** La problématique centrale de la présente étude met en relief la dimension objective que la force des usages confère à l'action diplomatique du ministre des Affaires étrangères en marge de la lettre constitutionnelle. Plus précisément, l'étude de l'évolution de cette institution postule une dynamique qu'instrumentalise l'histoire diplomatique de la France. De l'Ancien Régime qui l'a vue naître à la V<sup>ème</sup> République où on la dit affaiblie dans son autorité politique, la fonction ministérielle a été souvent l'enjeu des rapports de force entre le Pouvoir et le Droit. L'état de crise est, à cet égard, un paramètre intrinsèque à son évolution.

---

normative d'autres énoncés » (in « Réplique à Otto PFERSMANN », *R.F.D.C.* 2002/2, n° 50, p. 353 ; voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. II-§. 1).

<sup>28</sup> La pertinence de ces témoignages et les difficultés rencontrées pour les collecter ont inspiré un recueil des textes conséquent matérialisé par l'Annexe I. Il souscrit à un double souci de transparence dans l'exploitation de nos sources mais, il s'agit surtout de faciliter l'accès au plus grand nombre d'une documentation historique souvent difficile à réunir.

Il l'a engendrée dans le contexte des guerres de religion du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>29</sup> ; il lui a offert les moyens de s'émanciper de la tutelle politique de la gouvernance et de s'affirmer dans un rôle de représentant de l'État à part entière à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>30</sup>. Se faisant, l'héritage historique du ministre des Affaires étrangères est-il de nature à contrebalancer, sous le régime présidentiel, la thèse de son déclin politique que défend, avec force, la doctrine politologue et dans des termes plus mesurés, la doctrine juridique? La dimension évolutive soustendue par l'hypothèse de l'autorité politique moribonde du chef du Quai d'Orsay amène inmanquablement à éclairer son présent par des renvois au passé aussi riche que chaotique.

**16.** L'histoire du ministre français des Affaires étrangères débute officiellement en 1589, soit dans le contexte des guerres de religion qui opposent, en France, les Eglises catholiques et protestantes. A cette date, le Roi Henri III attribue à Loys de REVOL<sup>31</sup> la charge de « secrétaire d'État aux Affaires étrangères ». Dans leur traversée du temps, ses successeurs ont majoritairement bénéficié des aléas de l'Histoire pour consolider les ressorts de leur fonction. Il en résulte pour le responsable actuel du Quai d'Orsay, un legs à la fois abouti au plan politique<sup>32</sup> et flexible au plan fonctionnel. La volonté constante des gouvernances successives de ne pas hypothéquer la marge d'action du ministre en enfermant sa fonction dans un cadre normatif trop restrictif a, sans doute, fortement contribué à cet état de fait. Mais, cette souplesse favorise, également, une diversité de pratiques, ce qui rend difficile d'accès le cadre conceptuel des Affaires étrangères.

**17.** De manière générale, que l'on souscrive ou non à l'idée d'une conception juridique – ou d'une « représentation juriste » selon l'expression du Professeur Jacques COMMAILLES<sup>33</sup> – de l'évènement historique, il convient de s'entendre sur ses implications dans le fonctionnement, au sens le plus large du terme, d'un système juridique qui serait en l'espèce hybride. L'objet d'étude traiterait, en effet, d'un lien incarné entre l'ordre interne et l'ordre international. Une telle démarche induirait *a priori* des préoccupations plus méthodiques que matérielles. C'est que l'Histoire du ministre des Affaires étrangères ne manque pas de substance en tant qu'elle coïncide avec l'émergence de l'ordre juridique

---

<sup>29</sup> Voir *infra* (Partie I-Titre I-Chap. I).

<sup>30</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre I-Chap. II).

<sup>31</sup> Notoirement connu sous le nom de « Louis de REVOL », on retiendra dans la présente thèse l'appellation par laquelle le premier titulaire de la charge de ministre des Affaires étrangères est désignée dans les actes notariaux de cette époque, y compris et surtout, dans l'acte de nomination qui lui est adressé en septembre 1588.

<sup>32</sup> Nonobstant le bridage imposé en droit par les principes de collégialité et de solidarité gouvernementales et, en fait, par la présidentialisation du régime de la V<sup>ème</sup> République (Voir *infra*, Partie II-Titre II- Chap. I).

<sup>33</sup> COMMAILLES (J.), « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in OST (F.) et VAN HOEKE (M.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Coll. Bibliothèque de l'Académie européenne de théorie du droit fusl et kub-Bruxelles Ed. Emile Bruylant, 1998, p. 318.



international moderne d'une part, et qu'elle s'enracine avec les premières théorisations de la souveraineté de l'État princier d'autre part. Toutefois, la profusion des faits, tantôt constructifs, tantôt purement anecdotiques, rend précisément difficile l'appréhension de ladite substance.

18. Tâtonnant souvent, reculant parfois, la démarche épistémologique est hésitante et, sans doute, apparaît-elle *in fine* d'autant plus bancal qu'il est matériellement impossible d'analyser tous les événements qui ont pu intéresser de près ou de loin le ministre dans sa fonction ou son action depuis la création de sa charge à nos jours. Chacun de ces événements peut d'ailleurs présenter des portées très différentes selon le contexte particulier dans lequel il est appréhendé. Bien plus, le fait que la fonction de ministre des Affaires étrangères s'inscrive, comme toute institution humaine, dans un long processus évolutif ne signifie pas, pour autant, qu'elle brille par sa linéarité. Son contenu et son amplitude varient, plus ou moins insensiblement, au gré de la personnalité des ministres successifs et des changements de régime politique. Dès lors, deux questions préliminaires se posent : par où commencer et que privilégier comme champ historique d'investigation ?

19. Il est vrai que la dimension éminemment politique du champ d'investigation considéré présente le domaine des « Affaires étrangères » moins comme le terrain d'élection du droit que de la science politique<sup>34</sup>. Cette réalité confinerait même à une évidence dès lors que l'on ambitionne une étude sur leur responsable gouvernemental en titre... s'il n'y avait eu, précisément, un corps de règles et des principes juridiques contraignants pour délimiter et protéger le cadre d'exercice de ses fonctions. A cet égard, la diversité des sources positives de l'action du ministre des Affaires étrangères ne doit pas favoriser d'incohérences, ni de contradictions. L'État français serait le premier à en souffrir.

---

<sup>34</sup> Fondateur de la Faculté des sciences politiques et administratives de l'Université de Lima en 1874 qu'il dirigea comme Doyen en vertu d'une loi du Congrès péruvien, agréée par décret du Président de la République française, Paul PRADIER-FODÉRÉ fut parmi les premiers universitaires à professer un cours de Droit diplomatique. Bien qu'il prit « pour base de [son] enseignement le droit public européen », il ambitionnait de consolider à l'étranger le prestige de l'*école libre des sciences politiques*, créée en France quelques temps plus tôt. Pour l'auteur, « la France peut [en] être fière, à juste titre », au regard notamment de l'éclectisme de son programme d'enseignement qui « embrasse toutes les connaissances nécessaires à l'homme d'État, au diplomate, à l'administrateur, et qui forme pour les services publics, sous la direction de professeurs éminents, la plupart célèbres, des candidats munis d'une éducation intellectuelle solide, d'une science vivante et pratique, applicable surtout aux besoins du présent, sans négliger l'érudition, qui rattache le présent au passé » [*in Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, A. Pedone, 2<sup>nd</sup> éd., 1900, p. X, note (1)]. Plus explicite est l'aphorisme de son collègue allemand Johan Ludwig KLÜBER : « on apprend la diplomatie en étudiant *les sciences politiques* » (*in Droit des gens moderne de l'Europe*, Librairie Guillaumin et C<sup>ie</sup>, 1861, p. 8).

20. Perçu, même en dehors des textes, comme le « chef naturel des agents extérieurs de son pays »<sup>35</sup>, le responsable du Quai d'Orsay assume depuis plus de quatre siècles la délicate mission d'articuler deux sphères d'action politiquement distinctes mais de plus en plus matériellement interdépendantes: l'ordre juridique de la France et l'ordre juridique international. En conséquence, si la promiscuité du ministre avec le Politique est une donnée déterminante de l'amplitude de son action, la plus essentielle demeure sans conteste la motivation de cette dernière : servir les intérêts de la France souveraine, en sa qualité d'organe gouvernemental des relations extérieures. Dès lors, cette dimension éminemment fonctionnelle permet d'atténuer le monopole traditionnel de la science politique tout en révélant les potentialités juridiques de l'action ministérielle dans le système constitutionnel français<sup>36</sup>.

21. A la fois fondement et facteur de rationalisation de la vie politique, le droit constitutionnel – entendu dans le sens spécifique que lui prête le *Littré*, à savoir celui

---

<sup>35</sup> Selon la formule de Paul PRADIER-FODÉRE, elle-même inspirée, précise-t-il, par un arrêt du Conseil d'État du 10 septembre 1817 dans laquelle il a été jugé que « le commissaire des relations commerciales qui a été chargé d'un service pour la marine, s'il réclame des frais de voyage, d'établissement et des appointements, doit être accueilli, ou écouté, par le ministre des Affaires étrangères, *son chef naturel* (...) », [cité in PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 261 ; note (2)]. Cette vision monopolistique n'est pas sans rappeler les termes de l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor, an VII (art. 1 à 3), ni ceux du décret napoléonien du 25 décembre 1810 (Voir Annexe I, respectivement textes 52 et 61), textes qui fondent encore aujourd'hui le monopole juridique du ministre des Affaires étrangères en matière de correspondance diplomatique. Dans le même sens, lire MARTENS (Ch. de), *Le guide diplomatique : précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, Gavelot Jeune, 4<sup>e</sup> éd., 1851, p. 34.

<sup>36</sup> En l'espèce, l'expression « système constitutionnel français » doit être entendue dans son sens le plus large et ne pas se limiter, en conséquence, à la simple étude du cadre positif qui enserme la fonction du ministre des Affaires étrangères. Comme indiqué précédemment, l'indétermination normative de ses compétences sous la V<sup>ème</sup> République incite à faire de la pratique constitutionnelle de la politique étrangère une source supplétive déterminante de leur matérialité. Cette approche globale de la fonction du responsable du Quai d'Orsay justifie, en conséquence, de privilégier comme instrument d'appréciation le droit qui conjugue par excellence l'action politique et du pouvoir juridique depuis l'époque révolutionnaire : en l'occurrence « le droit constitutionnel ou *droit politique* (...) qui vit en nous et par nous » [in GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Domat Droit public, 24<sup>e</sup> éd., 2010, p. 11 ; dans le même sens, lire ARDANT (Ph.), MATHIEU (B.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Manuel, 21<sup>e</sup> éd., 2009, p. 4 ; BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel*, Hachette supérieure, Les Fondamentaux Droit, 2009, pp. 10-11 ; FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.) ; MESTRE (J.-L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.), SCOFFONI (G.), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz Droit public. Science politique, 9<sup>e</sup> éd., 2006, p.1). Dans le même ordre d'idées, le Professeur Jean SALMON définit le terme « diplomatie » comme « la branche politique qui concerne les relations extérieures d'une manière soit absolue soit particulière à une époque ou à un État (in *Dictionnaire de droit international public*, Coll. Universités francophones, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 707) ; lire également CHAUMONT (Ch.), « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1970-I, Tome 129, p. 359). S'agissant de la confrontation de la politique avec le droit, et plus précisément, avec le droit des relations extérieures, la doctrine internationaliste privilégie une conception plus nuancée que celle des constitutionnalistes. Le Professeur GIRAUD fait, ainsi, remarquer que « « [s]i la politique est la source du droit, (...), il reste que le droit, une fois qu'il a été créé, ne se confond pas avec la politique. La créature a une vie distincte de son créateur. Certes, le droit conserve une certaine dépendance de la politique qui (...) influe sur l'application du droit, mais cette circonstance ne supprime pas l'autonomie du droit » [in GIRAUD (E.), « le droit international public et la politique », *R.C.A.D.I.*, 1963-III, Vol. 110, pp. 431-432 ; dans le même sens, lire GONIDEC (P.-F.), « Dialectique du droit international et de la politique internationale » in *Mélanges Chaumont*, Pedone, 1984, p. 322 ; VISSCHER (Ch. de), *Théories et réalités en droit international public*, Pedone, 1970, 4<sup>e</sup> éd., p.190].

de « droit politique »<sup>37</sup> – est un outil indispensable pour le travail de conceptualisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères que l'on veut entreprendre dans la mesure où il offre une grille de lecture objective des originalités du système de la V<sup>ème</sup> République. Or, dans le domaine spécifique des relations extérieures, elles affectent significativement les relations privilégiées qui unissent historiquement le responsable du Département au chef de l'État, soit la condition que la doctrine majoritaire estime la plus déterminante de l'autonomie d'action ministérielle.

22. Sous la V<sup>ème</sup> République, le monopole du Pouvoir exécutif en matière de politique étrangère est clairement établi, notamment à l'égard du Parlement<sup>38</sup>. Cependant, dans la conduite proprement exécutive de celle-ci, la Constitution du 4 octobre 1958 a organisé un décalage entre le temps d'action du Gouvernement et le temps de réaction du président de la République. Au plan normatif, elle inscrit l'action extérieure de la France dans un cadre hiérarchique dominé par la stature du chef de l'Etat. Le président de la République s'impose, en effet, comme le représentant en titre de l'État (art. 5 C) mais cette tradition constitutionnelle est relativisée *de jure* par l'exercice d'un pouvoir gouvernemental extérieur autonome consacré à l'article 52 (al. 2) de la Constitution<sup>39</sup>. Combinée à l'article 20 C, cette disposition innovante révèle que la direction de l'activité extérieure gouvernementale et sa mise en œuvre sont *en principe* le fait du Gouvernement et *exceptionnellement* celui du président de la République. Cependant, l'ordonnancement fonctionnel que la lettre

---

<sup>37</sup> Il est de plus en plus affirmé en doctrine, que les originalités de la pratique constitutionnelle de la V<sup>ème</sup> République aboutiraient à une définition ambivalente du droit constitutionnel. « Dans sa dimension plus technique (...) le droit constitutionnel détermine le statut et régleme le fonctionnement des principaux pouvoirs publics (chef de l'État ; chef du Gouvernement ; ministres ; Parlement) ». Il revêt, également, une dimension plus politisée en tant qu'« [i]l proclame (...) les limites à l'action des institutions étatiques en indiquant les principes généraux du fonctionnement des pouvoirs, en énonçant les droits et libertés constitutionnels des particuliers que les juridictions compétentes pourront opposer à l'État » [lire BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel, Op. cit.*, pp. 10-11 ]. Signe de l'intérêt grandissant de la doctrine constitutionnaliste pour cette seconde définition, on notera la création récente d'une revue spécialisée dans l'étude du droit politique. « *Jus Politicum* se propose comme le lieu où pourront apparaître toutes les contributions requises en vue d'appréhender de la façon la plus vaste et la plus diversifiée le phénomène des constitutions politiques ». L'expression « droit politique » rappellerait, ainsi, « le lien natif existant entre le droit et la politique » (*in* <http://www.juspoliticum.com/Presentation-de-la-revue.html>).

<sup>38</sup> La doctrine spécialisée observe un « relâchement » du contrôle du Parlement à l'égard du Pouvoir exécutif « dès que celui-ci agit à l'extérieur », comparativement au contrôle exercé dans le domaine des relations internes [ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 168].

<sup>39</sup> En pratique, on trouve trace de cette hiérarchie institutionnelle dans le fameux discours du Général De GAULLE du 31 janvier 1964. Pour le premier président de la République de la V<sup>ème</sup> République, « [i]l est normal chez nous que le président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien (...). Il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans les temps ordinaires, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du chef de l'État et ceux du Premier ministre », (*in Discours et messages*, Plon, Tome IV « Pour l'effort, août 1962-décembre 1965 », 1950, p. 167).

constitutionnelle consacre ne coïncide pas avec la hiérarchie institutionnelle façonnée par la pratique présidentialisée majoritaire.

23. Le Gouvernement demeure traditionnellement le subordonné du chef de l'État, et ce y compris en période de cohabitation<sup>40</sup>. Car, même s'il a matériellement des moyens juridiques de s'émanciper de la tutelle de l'Élysée, les intérêts supérieurs de l'État lui commandent de favoriser l'unité de parole et d'action de la France dans ses relations avec l'étranger. Dans la pratique, le décalage susmentionné conditionnerait – mais sans les déterminer – l'autonomie fonctionnelle du Gouvernement et sa subordination à la figure présidentielle. Mais, parce que ce seraient des considérations autres que juridiques qui commanderaient, alors, le maintien du Gouvernement dans le giron présidentiel<sup>41</sup>, on serait tenté d'élargir le champ normatif à des sources du droit traditionnellement récusées comme telles par les tenants du positivisme kelsenien, à savoir les faits. De manière plus précise, il s'agissait de privilégier ceux qui participent, dans la durée, à l'autonomisation de la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères envisagée dans son volet instrumental comme décisionnel.

24. La cristallisation d'un cadre d'action spécifique à la gestion gouvernementale de l'activité internationale ne suffit pas à justifier l'autonomie fonctionnelle dont jouit, en pratique, son responsable au sein de l'organisation des pouvoirs publics de la V<sup>ème</sup> République. Il faudrait, en effet, pouvoir pénétrer les secrets des réunions de travail et autres conciliabules officieux entre les gouvernants et exécutants de l'État pour serrer au plus près la réalité du cadre fonctionnel de celui que l'on présente aux côtés du président de la République comme chef de la diplomatie française. Plus que déroutant, le système constitutionnel français en matière d'Affaires étrangères est inexistant. Du moins, en apparence, car si aucun texte ne définit matériellement au plus haut niveau de la hiérarchie des normes française la *fonction* de ministre des Affaires étrangères, la tradition constitutionnelle façonnée par des siècles de pratiques politiques et de coïncidences souvent heureuses pour le ministre, se fait fort d'en borner l'*action*. La question se poserait alors de savoir, dans quelles mesures – et surtout dans quelles limites – les faits pourraient alimenter une réflexion sur le droit qui encadrerait spécifiquement cette fonction et cette action ?<sup>42</sup> Le recours à des critères permettant

---

<sup>40</sup> Pour une opinion *contra*, lire COHENDET (M.-A.), « Cohabitation et Constitution », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 45-46.

<sup>41</sup> Sur ce point, on serait tenté d'attribuer à ces considérations une dimension éminemment psychologique en tant que ce serait le degré de pression politique du moment qui conditionnerait le pouvoir d'initiative des membres du Gouvernement.

<sup>42</sup> Certes, les sources formelles du droit ont naturellement vocation à devenir des règles positives. Cependant, à des degrés divers, les sources matérielles (données extra juridiques et exogènes à la volonté étatique, tels que les phénomènes naturels ou les réalités sociales, mais qui peuvent déterminer le contenu de normes et influencer sur

d'apprécier leur caractère relevant implique la détermination préalable d'une méthode adaptée d'une part, au cadre rigoureux qui organise la répartition constitutionnelle des compétences internationales de l'État ainsi qu'à l'exigence de souplesse inhérente à leur instrumentalisation, d'autre part.

## ***II. Un objet d'étude difficile à appréhender au plan méthodologique***

25. En philosophie, la méthode consiste à solliciter un ensemble de procédés rationnels en vue de tendre vers un idéal de vérité. En géométrie, elle renvoie à un ensemble de règles qui permettent de résoudre de manière logique plusieurs problèmes du même genre. Appliquée à la sphère juridique, la méthode est un outil stratégique de l'esprit humain qui a pour but, dans un premier temps, de déterminer et de mobiliser les procédés de raisonnement les plus pertinents au regard de l'objet de droit étudié, en vue de fixer, dans un second temps, les étapes de la démarche à suivre. Il s'agit alors de mettre en exergue les lignes directrices dudit objet ou plus précisément, s'agissant des « Affaires étrangères », de l'action envisagée.

26. Si l'on en croit la doctrine spécialisée, le ministre des Affaires étrangères inspire au plan épistémologique une étude particulièrement dynamique du seul fait que sa fonction le plonge au cœur même de l'action diplomatique<sup>43</sup>. La position centrale que le responsable du Quai d'Orsay occupe aujourd'hui n'a pourtant pas été une réalité constante depuis la création de sa charge au XVI<sup>ème</sup> siècle. C'est pourquoi son affirmation lente et laborieuse incite à envisager cette fonction prioritairement comme un legs de l'histoire constitutionnelle française.

27. De la période monarchique, les « Affaires étrangères » ont hérité par synchronisme du caractère éminemment stratégique attaché à l'action politique régaliennne. Or il est

---

leur évolution, sans suffire à « poser » la règle juridique) sont également susceptibles d'influer sur le processus normatif. Ce constat se vérifie particulièrement en matière d'activité normative internationale (en ce sens, lire NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, L.G.D.J., 8<sup>e</sup> éd., 2009, n° 58 et 59; COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Précis Domat*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2008, p. 44 ; DUPUY (P.-M.), *Précis Dalloz Sirey*, 2008, n° 225). Il a inspiré une analyse prospective dans la seconde Partie de cette étude, envisageant l'hypothèse d'un pouvoir normatif autonome du ministre des Affaires étrangères au niveau de l'ordre juridique international [voir *infra* (Partie II-Titre II-Sect. I-§. 2)]. Dans cette optique, nous souscrivons à la vision du Professeur Christian ATIAS, selon laquelle le savoir *dans* le droit – à savoir, un savoir embrassant tous les aspects pertinents de la vie et qui ont contribué à la formation du droit des relations extérieures – est complémentaire du savoir *sur* le droit – c'est-à-dire, un savoir déduit de l'utilisation de techniques juridiques classiques formelles, [Lire ATIAS (C.), *Épistémologie du droit*, P.U.F., Que sais-je ? n° 2840, 1994, pp. 12-19].

<sup>43</sup> Le Professeur PRADIER-FODÉRE en est convaincu : « [I]es souverains et les personnages diplomatiques ont des privilèges qui sont étroitement liés au respect dû à l'indépendance et à la dignité des États ; l'énumération, l'étude, la description, la discussion de la portée et des justes limites de ces privilèges, comportent des développements d'un caractère doctrinal », (*in Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. XII).

communément admis par la doctrine spécialisée que la stratégie consiste d'abord et avant tout en une praxéologie, c'est-à-dire en une science tournée vers l'action<sup>44</sup>. Transcendant leur essence politique originelle, les « Affaires étrangères » se présenteraient donc comme le volet scientifique de l'action diplomatique en tant qu'elles auraient comme objet principal de mettre en forme la volonté souveraine de l'État telle qu'elle est exprimée par ses représentants constitutionnels.

**28.** Toutefois, comme pour tout objet scientifique, des problèmes de méthode se posent à tous les niveaux de l'action du ministre des Affaires étrangères. A quel(s) titre(s) et dans quelle(s) limite(s) cette institution a-t-elle le droit d'intervenir dans les activités internationales de la France ? Le silence gardé par la lettre constitutionnelle sur sa capacité représentative peut-il être juridiquement comblé par la pratique politique interne, voire par la pratique coutumière internationale ? Ignorées des rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 ces questions n'ont pas été davantage résolues par la pratique constituante qui entretient, de manière générale, un flou juridique constant autour de ces problématiques. Le Professeur Didier MAUS s'en étonne : « Compte tenu non seulement de ce que l'on sait, *a posteriori*, de la pratique de la V<sup>ème</sup> République, mais également de la conception qu'avait le général de GAULLE du rôle du président de la République, on peut s'étonner que la rédaction des articles concernant, aussi bien, le chef de l'État que le Gouvernement et le Premier ministre ne fasse pas plus référence à la vie internationale (...). La question précise de la répartition de la compétence entre le président de la République et le Premier ministre, s'inscrit, en fin de compte, dans la problématique d'ensemble de la primauté au sein de l'exécutif de la V<sup>ème</sup> République »<sup>45</sup>. Malgré tout, l'exégèse des dispositions pertinentes de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République semble profiter avant tout au Premier ministre et, dans une moindre mesure, au Président de la République, soit les deux autorités qui assument à des degrés divers la responsabilité politique de l'action extérieure de la France.

**29.** En matière de pratique diplomatique – c'est-à-dire donc au niveau du volet tactique et instrumental de la politique étrangère – le pouvoir constituant originaire établit de manière incidente sa nature gouvernementale. Elle procède d'une lecture systémique du Titre VI de la

---

<sup>44</sup> MONTBRIAL (Th.) de, KLEIN (J.), *Dictionnaire de stratégie*, P.U.F., Paris, 1<sup>ère</sup> éd., 2000, p. 348.

<sup>45</sup> « La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l'élaboration de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, Colloque qui s'est déroulé le 7 avril 1995 sous la direction de Dmitri Georges LAVROFF, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives-Centre de droit constitutionnel, Coll. Sciences Po Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1997, pp. 116-117.

Constitution du 4 octobre 1958 – en particulier de l'article 52 alinéa 2<sup>46</sup> – des articles 20<sup>47</sup> et 21 de ce texte<sup>48</sup>. Dans cette perspective, l'analyse exégétique du domaine constitutionnel des Affaires étrangères s'inscrit en faux contre l'idée communément reçue selon laquelle il serait d'usage de réserver presque *naturellement* à la présidence de la V<sup>ème</sup> République le champ des relations extérieures de la France. Ce serait occulter le fait que, historiquement, les affaires qui ont trait aux relations avec l'étranger ont toujours relevé de la compétence de principe du Pouvoir exécutif<sup>49</sup> et exceptionnellement de la compétence exclusive de son chef<sup>50</sup>. Même en période de présidentialisation forte, la tradition républicaine impose le respect d'un partage du pouvoir d'État en matière internationale. Cette réserve ne demeure pas sans conséquence sur les conditions objectives de la permanence du chef du Quai d'Orsay dans la conduite de la politique étrangère.

**30.** L'interprétation extensive de l'article 5 C organise la maîtrise du président de la République au niveau de l'exercice réel du pouvoir d'engagement de l'État. Se faisant, elle établit durablement sa prééminence au sein de l'Exécutif en matière de représentation internationale<sup>51</sup>. C'est donc parce qu'on lui reconnaît le monopole du pouvoir directionnel de l'État que le président de la République détient un pouvoir d'influence légitime sur le devenir politique du ministre des Affaires étrangères. Toutefois, on pourrait reprocher à la présidentialisation ostensible de la V<sup>ème</sup> République d'avoir influencé la doctrine majoritaire dans un sens préjudiciable à une définition autonome de la fonction de ministre des Affaires étrangères. La mainmise apparente de l'Élysée sur le Quai d'Orsay encouragerait des raccourcis statutaires juridiquement difficiles à justifier et même à établir. Au nombre de

---

<sup>46</sup> Art. 52 al. 1 C : « [Le président de la République] est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ».

<sup>47</sup> Art. 20 C : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée (...) ».

<sup>48</sup> Art. 21 C : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (...) ».

<sup>49</sup> A cet égard, l'histoire de la fonction de ministre des Affaires étrangères fait de la pratique monopolistique menée par les chambres sous le régime de la Convention nationale une simple parenthèse qui n'est pas de nature à remettre le principe que l'on énonce. Bien que, à l'époque, le pouvoir politique fût concentré entre les mains des parlementaires, les Affaires étrangères conservèrent une dimension exécutive matérialisée par le maintien d'un responsable gouvernemental à leur tête, qu'on les appelât alors « commissaires » ou « ministres » des Relations extérieures » (Voir *infra*, Chap. I – Titre II – Partie I). Ce principe est rappelé, également, avec force en doctrine étrangère [lire, notamment, POTIEMKINE (V.) [Dir.], *Histoire de la diplomatie*, Tome III « 1919-1939 », Traduit du russe par LEVIN (I.), TARR (J.) et METZEL (B.), Éd. Politiques, Economiques et Sociales, Librairie de Médicis, Paris, 1947, pp. 789-790].

<sup>50</sup> C'est là un trait caractéristique des régimes de concentration des pouvoirs tels que la monarchie de l'Ancien Régime (voir *infra*, Partie I-Titre I), l'Empire de Napoléon BONAPARTE (voir *infra*, Partie I-Titre II) et plus récemment, de la parenthèse vichyste orchestrée par le Maréchal PÉTAINE (voir *infra*, Partie II-Titre I).

<sup>51</sup> De manière non équivoque, l'article 5 de la Constitution de 1958 fonde la prééminence du Chef de l'État en matière internationale en lui assignant, en sa double qualité d'arbitre et de garant des institutions, la responsabilité générale « de la continuité de l'État (...) de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » (art. 5 C).

ceux-ci, figurerait le statut officieux d' « homme du président » qui affleure, généralement, des définitions doctrinales du domaine des « Affaires étrangères ».

31. Ainsi, peut-on lire qu'elles « rassemblent les affaires relatives aux rapports de l'État avec les États étrangers ou les organisations internationales. La notion englobe les relations avec les chefs d'État et de gouvernement, avec les membres des gouvernements étrangers et les agents diplomatiques et consulaires de ces derniers, avec les plus hauts fonctionnaires des organisations intergouvernementales ; elle comprend aussi la conduite des négociations en vue de la conclusion des traités et plus généralement la défense des intérêts de l'État ou la protection de ses ressortissants dans les rapports avec les gouvernements des pays tiers »<sup>52</sup>. Cette définition doctrinale semble des plus complète à ceci près que son auteur rattache le domaine qu'il décrit, certes, à une « administration » spécifique – en l'occurrence, le ministère des Affaires étrangères – mais aussi à un homme qui n'est pas le ministre des Affaires étrangères mais le président de la République<sup>53</sup>. Est-ce à dire que l'on peut parler de « présidentialisation des Affaires étrangères » comme on parle de « présidentialisation de la politique étrangère » ? Si l'on se réfère au principe de l'autonomie d'action que les articles 20 et 52 de la Constitution consacrent au bénéfice du Gouvernement, une réponse négative s'impose.

32. Le fait que leur responsable ministériel ne figure pas expressément parmi les représentants constitutionnels de la France alors même que, en pratique, il demeure un rouage incontournable de l'appareil diplomatique national, invite résolument à envisager de manière souple son rôle international. Ce décalage apparent entre le droit normatif et les faits met en garde contre la tentation d'une posture positiviste trop radicale dans son principe. Dans le même temps, il conduit à s'interroger sur l'opportunité et l'intérêt stratégique que présente pour notre pays le fait de disposer d'une autorité politico-administrative spécialement en charge de ses relations extérieures<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> BETTATI (M.), Article « Affaires étrangères », in DUHAMEL (O.), MENY (Y.) [Dir.], *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., 1992, p. 14.

<sup>53</sup> *Op. cit.*, pp. 14-15. Le rôle central joué par le Secrétariat général du comité interministériel (S.G.C.I.) pour les questions de coopération économique européenne) en matière internationale est également souligné. Créée en 1948 pour gérer les relations entretenues par les différents ministères avec l'Organisation Européenne de Coopération Economique (O.E.C.E.) remplacée depuis l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.), cette institution a vu ses compétences modifiées en 1952, 1997 et 1981 « pour lui permettre de d'assurer la coordination des politiques en assurant les relations permanentes entre les administrations nationales et les institutions communautaires. Bien qu'il ne mène pas les négociations, il les prépare avec les administrations centrales » (*Op. cit.*, p. 14).

<sup>54</sup> Sur ce point, on pourra nous reprocher le manque d'originalité de notre problématique qui avait été résolue en son temps par le Professeur PRADIER-FODÉRE : « L'existence d'un ministère spécial se justifie d'elle-même. Du moment que toute agrégation politique ayant quelque consistance envoie des agents diplomatiques à l'extérieur pour la représenter, ce qui donne lieu à des négociations multipliées, à des réceptions, à des entrevues,



**33.** La genèse de la fonction de ministre des Affaires étrangères révèle que son département a longtemps été tenu à l'écart de l'action proprement diplomatique, en tant que son responsable ne disposait d'aucun droit d'accès légitime à sa conduite politique. Le Secrétariat d'État aux Affaires étrangères de l'époque monarchique se présente, sans conteste, comme une administration vouée à la gestion des relations avec l'étranger. Mais, parce que sa charge est alors dépourvue de toute autonomie politique, on ne peut se risquer à l'assimiler pleinement au ministre républicain. En effet, ce n'est que depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle que le chef du Quai d'Orsay s'est vu reconnaître, en pratique, le pouvoir d'engager la France. Dans l'ordre juridique interne, sa qualité de représentant politique de l'État à part entière du ministre des Affaires étrangères est, donc, l'objet d'une constitutionnalisation diffuse qui peut expliquer la définition juridique traditionnellement restrictive de son rôle international par rapport à celui du chef de l'État (art. 5 et 52 al. 1 C) et du Premier ministre (art. 20 et 52 al. 2 C). Pour autant, le silence normatif gardé sur l'autonomie de son pouvoir d'engagement est loin de s'analyser en une négation de ce pouvoir. La pratique observée sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY établit, au contraire, de manière manifeste l'effectivité du rôle politique du chef du Quai d'Orsay à l'égard des institutions constitutionnelles mais aussi internationales<sup>55</sup>.

**34.** Les considérations qui précèdent montrent que les enjeux juridiques sous-tendus par la valorisation du rôle diplomatique du ministre sont devenus par la force des usages trop importants pour qu'ils soient occultés par la doctrine de la V<sup>ème</sup> République. Cette réalité conduit à apprécier, dans la Seconde Partie de cette thèse, l'impact réel de la présidentialisation du régime actuel sur l'autonomie d'action du ministre. Contrairement, à une idée communément admise, le Quai d'Orsay ne serait pas une annexe de l'Élysée. Ainsi, choix d'une démarche évolutive permet d'inscrire l'étude juridique dans un cadre plus ouvert que celui dans lequel l'enferme la doctrine majoritaire, au risque parfois d'occulter certaines réalités fondamentales à la défense des intérêts supérieurs de l'État.

---

à des conférences nombreuses et délicates, on comprend que, pour être conduites avec la sagacité et la dignité convenables, de telles opérations exigent un agent spécial et supérieur, tel qu'un ministre secrétaire d'État. » (*In Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 256).

<sup>55</sup> Le rôle déterminant joué par le ministre actuel, M. Alain JUPPÉ, en amont du Sommet de Paris durant lequel fût décidé l'envoi de forces aériennes en Libye est particulièrement exemplaire : après avoir défendu la position française devant l'instance onusienne, il a rencontré les présidents des Chambres en compagnie du Premier ministre, conformément à l'article 15 C à la veille du Sommet. Il y a, d'ailleurs, assisté aux côtés du chef de l'État et du Premier ministre [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

35. Outre le rapprochement opéré entre les notions d' « Affaires étrangères » et de « Relations extérieures » le Professeur Gérard CORNU propose, notamment, une définition principalement organique des Affaires étrangères qu'il identifie au ministère sis au n° 37 Quai d'Orsay. C'est le « [d]épartement ministériel constitué par les services ayant pour attribution d'assurer les relations de l'État avec les États étrangers et les organisations internationales, de protéger au-dehors les intérêts politiques, économiques, commerciaux et culturels du pays et d'assurer la protection des nationaux à l'étranger. Syn. *Relations extérieures* »<sup>56</sup>. L'auteur précise que l'expression « relations extérieures » est « équivalente à celle, traditionnelle, d'affaires étrangères »<sup>57</sup>. Cette définition participe d'un pertinent effort de synthétisation d'une notion en perpétuelle évolution. Mais par sa concision, elle élude un problème pour le moins épineux : en réduisant la seule activité du Quai à la seule garantie d'une gestion pérenne des relations transversales de la France avec ses partenaires étrangers – soit son activité la plus médiatique – elle passe sous silence l'activité administrative qui sert précisément de cadre juridique principal à cette gestion. Or, l'occasion se présentera dans la seconde Partie de notre étude de mesurer concrètement le poids stratégique que l'affaiblissement de l'autorité politique du ministre confère irrémédiablement à l'administration du Département, notamment dans l'affirmation de l'autonomie d'action de son responsable vis-à-vis de la gouvernance. Par ailleurs, la formulation lapidaire du Professeur CORNU est source d'une ambiguïté malencontreuse au niveau des conditions d'exercice de la protection diplomatique. Si leur appréciation relève effectivement des attributions de principe du ministère des Affaires étrangères et de ses représentations à l'étranger, leur mise en oeuvre demeure purement discrétionnaire. Parce qu'elle est une émanation de sa compétence personnelle, la protection diplomatique n'est pas un droit exigible de l'Etat, comme semble l'indiquer l'emploi du mode infinitif dans la définition sus-évoquée<sup>58</sup>.

36. Si le flou normatif qui baigne le cadre constitutionnel de la fonction de ministre des Affaires étrangères et les formules équivoques relevées au niveau de la définition de son

---

<sup>56</sup> CORNU (G.), « Affaires étrangères (ministère des) », *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, P.U.F., 8<sup>e</sup> éd., 2007, pp. 35-36. Sa définition se rapproche de celle proposée, en 1960, par le Professeur Jules BASDEVANT. Selon cet internationaliste, les « Affaires étrangères » renvoient au « [d]épartement ministériel, constitué par les services chargés des rapports de l'État avec les États étrangers et leurs représentants officiels et de protéger les intérêts de l'État et des nationaux à l'étranger, à la tête duquel se trouve le ministre des Affaires étrangères. Syn. : Ministère des Relations extérieures, Département d'État, Département politique, Chancellerie » [in BASDEVANT (J.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, 1960].

<sup>57</sup> In « Relations extérieures », *Op. cit.*, p. 745.

<sup>58</sup> La Cour internationale de justice a clairement établi ce principe : « L'État doit être considéré comme seul maître de décider s'il accordera sa protection, dans quelle mesure il le fera et quand il y mettra fin. Il possède à cet égard un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice peut dépendre de considérations, d'ordre politique notamment, étrangères au cas d'espèce » (5 février 1970, *Barcelona Traction*, *Rec.* p. 44, §.79).

domaine d'action militent en faveur d'une approche résolument constructiviste, ils témoignent également d'une difficulté réelle à circonscrire au plan conceptuel l'objet d'études de la présente thèse.

### ***III. Un objet d'étude difficile à circonscrire au plan conceptuel***

37. Définir le domaine des Affaires étrangères en tant qu'objet d'études est moins simple que ne pourrait laisser croire la conception analogique promue par la doctrine constitutionnaliste. D'aucuns, en effet, pourraient arguer de la similitude patente qu'il présente au plan fonctionnel avec la diplomatie<sup>59</sup> ou encore de l'englober dans le cadre conceptuel général de la politique étrangère<sup>60</sup>. La multiplicité des relations extérieures contemporaines, leur complexité, leur transversalité, les imbrications des divers ordres juridiques dans lesquelles elles s'établissent défient pourtant l'analyse juridique. Ainsi, il serait vain d'espérer cristalliser le contenu d'un domaine d'activités aussi foisonnant que contingent<sup>61</sup>. Que faire ? « se soumettre ou se démettre ! » serait-on tenté de penser, pour reprendre la célèbre formule de Léon GAMBETTA<sup>62</sup>. On pourrait spécifiquement la traduire par l'alternative suivante: soit on privilégie une conception large des « Affaires étrangères » en l'assimilant à l'étude de la politique étrangère, soit on lui attribue une portée restrictive en

---

<sup>59</sup> L'activité essentielle du ministère des Affaires étrangères consiste en l'exécution de missions diplomatiques en tant qu'elles s'intègrent dans le cadre de relations interétatiques, transfrontières ou internationales. Toutefois, le champ de ses compétences est, en pratique, plus nuancé en raison du double statut qui lui est imparti. En effet, en sa qualité de membre du Gouvernement, il a en charge l'instrumentalisation et la mise en oeuvre matérielle des lignes forces de la politique étrangère du pays, mais parce qu'il est précisément un membre politique à part entière du Gouvernement, il a également en charge la gestion administrative des différents services intérieurs et extérieurs rattachés au Quai d'Orsay [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Section I)].

<sup>60</sup> Il semble, en effet, que cette approche soit celle privilégiée par la doctrine majoritaire contemporaine qui utilise indifféremment les expressions « Affaires étrangères » et « politique étrangère ». Si cette conception présente une certaine cohérence au plan conceptuel, en tant que ces deux domaines relèvent d'un secteur d'activités régaliennes, en revanche, certaines missions légalement et/ou réglementairement imparties au Quai d'Orsay procèdent de moins en moins d'une logique étatique. En effet, par définition une activité régaliennne est soumise au principe du monopole d'État. En d'autres termes, ne peuvent les exercer que des institutions étatiques, ou à tout le moins des autorités publiques. *A contrario*, les personnes morales de droit privé sont, donc, incompétentes en la matière. Or, l'évolution récente de l'activité diplomatique de la France semble aller dans le sens d'une conception particulièrement extensive du critère formel d' « autorités de l'État » qui semble également s'appliquer, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, à des personnes morales semi-étatiques, voire des personnes morales de droit privé [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2)]. Les « Affaires étrangères », à bien des égards, sont la servante et la sœur jumelle de la politique étrangère. La seconde dicte seule et souverainement à la première, ses principes et ses fins (et à ce titre, elle lui serait donc hiérarchiquement supérieure) ; mais toutes deux s'analysent *prima facie* comme un art de représentation, usant habilement du trompe-l'œil et des effets de perspective (dans ce cadre précis, elles seraient soumises de manière égale à la Constitution).

<sup>61</sup> La tâche paraît d'autant plus ardue que le clivage entre politique extérieure et politique intérieure n'a eu de cesse, depuis le début de la V<sup>ème</sup> République, de s'estomper au fur et à mesure de l'accroissement de la présidentialisation du régime.

<sup>62</sup> Cette citation est extraite du discours que, le républicain, Léon GAMBETTA prononça à Lille, le 15 août 1877, à l'adresse du général de MAC-MAHON qui venait quelques temps plus tôt de dissoudre la Chambre dans l'espoir d'y voir nommé une majorité de monarchistes.

la limitant à l'étude des relations diplomatiques. Mais, là encore, ce choix n'est pas exempt de difficultés pratiques et méthodologiques.

**38.** La première hypothèse nécessiterait le traitement d'une masse phénoménale de données factuelles et normatives hétéroclites dont la mise en forme impliquerait le recours aux sciences les plus variées et pas seulement juridiques. Or, face à la diversité des sources d'information et d'instruments méthodologiques, la tentation d'une analyse téléologique est grande. A cette impression de liberté absolue, on pourrait opposer à l'inverse le caractère étriqué de l'approche restrictive de l'histoire diplomatique française. Mais, limiter le champ d'études au seul droit des relations internationales impliquerait, faute de critères d'identification préexistants à la consécration d'un domaine juridique des Affaires étrangères, d'en mutiler la substance en privilégiant une définition arbitraire et purement formelle. Ce dilemme paraissant insurmontable au plan méthodologique, faut-il renoncer à établir une quelconque singularité conceptuelle des « Affaires étrangères » et adopter la conception analogique majoritaire ?

**39.** Pour sortir de cette impasse, on serait bien avisé de suivre le conseil donné par le Professeur Michel VIRALLY. Cet internationaliste préconise de « découvrir d'abord une clé, un principe permettant de choisir dans la masse proliférante des faits et de l'ordonner, car il n'est pas vrai que tous aient la même importance »<sup>63</sup>. Au plan méthodologique, le choix d'une approche constructive peut donc présenter une certaine utilité dès lors que l'on part du principe que la « clé » de l'analyse ne peut être déduite, sinon au terme d'une démarche empirique, du moins dans le cadre d'une analyse systématique de faits et de règles de droit pertinents. Envisagée dans un intervalle de temps des plus large elle couvrirait la période allant de ce que on serait tenté d'appeler l'« an I » des Affaires étrangères – à savoir, l'ordonnance de 1589 qui leur attribue pour la première fois un responsable en titre – à la période actuelle. Si la démarche globale ainsi retenue tiendra compte de l'évolution séculaire du responsable du Quai d'Orsay, elle s'efforcera d'éviter l'écueil d'une systématisation à outrance qui s'évertuerait à trouver une cohérence là où un chaos ordonné semble *a priori* s'imposer, ne serait-ce que par la transversalité du champ d'action du chef du Quai d'Orsay. Pour autant, il faut reconnaître que la diversité des pratiques rend délicate toute tentative de conceptualisation des « Affaires étrangères ». Elle a inspiré une première réflexion sur leur assimilation originelle au domaine des relations politiques du Roi avec l'étranger. A cette occasion, on pu identifier dans l'évolution étymologique de la notion de « diplomatie » des

---

<sup>63</sup> VIRALLY (M.), « Relations internationales et science politique », in BASDEVANT (Jules) et alii, *Les Affaires étrangères, Op.cit.*, p. 435.

premiers repères conceptuels susceptibles de baliser notre réflexion. On fait le choix d'en présenter les grandes lignes dès l'introduction générale car ils permettent déjà de nuancer en des termes objectifs la posture subordonnée à laquelle la tradition constitutionnelle astreint le secrétaire d'État aux Affaires étrangères dès l'époque monarchique.

40. A l'origine, les « Affaires étrangères » ont été informées par les relations politiques nouées par le Roi avec les nations étrangères<sup>64</sup> avant de constituer un département autonome. Ce fait établit la prééminence historique du chef de l'État en ce domaine. Ainsi, en 1589, nul ne conteste à Henri III sa qualité de « premier négociateur des affaires du royaume ». <sup>65</sup> Rien d'étonnant donc à ce que la pratique diplomatique française promeuve, jusqu'à la veille de la Révolution, le principe d'une consubstantialité des domaines des « Affaires étrangères » et de la « diplomatie », faisant ainsi du Monarque absolu le dépositaire exclusif des pouvoirs de « négociation » et la « représentation » <sup>66</sup>. Cette centralisation des prérogatives internationales de l'État semble même ôter toute pertinence à la singularisation du domaine des « Affaires étrangères » et de celui de la « diplomatie »: dès lors que le Roi est la source exclusive de l'action étatique, il semble vain de délimiter objectivement les champs de compétence de ses différents agents car cela reviendrait à borner la volonté même du Monarque <sup>67</sup>. L'absence d'une définition autonome des « Affaires étrangères » va longtemps décourager, sous l'Ancien Régime, le principe d'une gestion administrative spécialisée en ce domaine <sup>68</sup>. Au

---

<sup>64</sup> Aux dires d'un spécialiste de l'histoire diplomatique française, la confusion du domaine de la politique étrangère avec la défense du domaine de la Couronne et des affaires de la maison du Roi s'apprécierait dès le V<sup>ème</sup> siècle. Il s'appuie, notamment, sur le fait que « [l]a *respublica* apparaît dans les diplômes mérovingiens qui traitent principalement d'affaires d'intérêt privé [in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 16 ; cette idée est partagée en doctrine juridique, lire en ce sens NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, n°69].

<sup>65</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>66</sup> BELY (L.), « Un art de négocier », *Revue des Deux Mondes*, Juillet-août 2004, pp. 91-102. Le titre choisi, en l'espèce, par l'historien n'est pas sans rappeler celui du petit traité sur la diplomatie de Antoine PECQUET (*Discours sur l'art de négocier*, publié Chez Nyon fils avec approbation et privilège du Roi, Paris, 1737, 168 p.). Le fait qu'il ait été écrit par le premier commis des Affaires étrangères conforte dans l'idée d'une analogie fonctionnelle entre la notion de relations extérieures et celle de la diplomatie.

<sup>67</sup> Sous l'Ancien Régime, la figure omnipotente du Monarque en fait la base matricielle du pouvoir d'action du secrétaire d'État. De fait, si sa charge lui confère un rôle politique, celui-ci ne s'accompagne *de jure* d'aucune autonomie. C'est la qualité des rapports qu'il entretient avec le Roi qui va permettre d'assouplir sa fonction première d'exécutant. L'élévation informelle au rang de « favori » du Roi l'autorisera à assumer le rôle, exceptionnel pour l'époque, de « principal ministre ». A cet égard, Louis XIII inaugurerait, notamment, avec le cardinal de RICHELIEU des rapports de travail particuliers qui transformeront progressivement le secrétaire d'État aux Affaires étrangères en véritable Premier ministre. Il deviendra, alors, le membre le plus influent du Gouvernement. Parce qu'il a l'écoute attentive du Roi, il aura le privilège d'influer sur sa prise de décision en matière de politiques intérieure et extérieure. Précisons que si RICHELIEU a obtenu en 1630 le titre officiel de « Premier ministre de l'État », ses successeurs devront se contenter de revendiquer officieusement ce statut, à l'instar par exemple du Secrétaire d'État VERGENNES (voir *infra*).

<sup>68</sup> On notera, toutefois, que des premières sectorisations en matière de gestion des possessions étrangères de la France avaient été mises en place en 1528, mais elles présentaient encore un caractère éclaté et englobaient également la gestion de provinces nationales [en ce sens, lire MICHAUD (H.), *La Grande chancellerie et les écritures royales au XVI<sup>e</sup> siècle (1515-1589)*, Thèse soutenue à l'Université de Paris – Faculté des lettres et de

stade de cette introduction générale, il faut bien comprendre que la création de la charge de secrétaire d'État n'est que la première étape d'un processus structurel qui est encore loin d'être achevé sous la V<sup>ème</sup> République<sup>69</sup>. Resitué dans le contexte d'absolutisation du Pouvoir monarchique, il est finalement difficile de voir dans le règlement d'Henri III la formidable « révolution administrative aux portées lointaines » annoncée par un spécialiste de l'histoire diplomatique<sup>70</sup>. *A l'origine, la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères s'impose comme l'instrument d'un règne.* A ce titre, l'incarnation de l'État par le Roi est une circonstance indifférente à la problématique de la permanence de la fonction ministérielle. Cette réalité s'atténuera progressivement à partir de la Révolution mais, tout au long de l'Ancien Régime, la confusion entre les « Affaires étrangères » et la politique extérieure du Roi participera avant tout à la personnalisation de la conduite diplomatique.

41. Dans cette équation, le secrétaire d'État n'est qu'un moyen pour le Prince de consolider sa puissance que les publicistes<sup>71</sup> et autres théoriciens du pouvoir absolu de l'époque s'efforcent de faire coïncider avec celle de l'État. Avec le recul, la doctrine contemporaine voit, d'ailleurs, dans la consécration de la charge de secrétaire d'État aux

---

sciences humaines, Coll. Mémoires et documents publiés par la Société de l'Ecole des Chartes, P.U.F., 1967, p.135 ; de même, SUTHERLAND (N.), *The French Secretaries of State in the Age of Catherine de Medici*, Coll. University of London Historical Studies, University of London : Athlone Press, London, 1962, p. 32]. Après plusieurs remaniements successifs, la répartition des provinces se stabilisa aux alentours de 1567. A cette date, Nicolas de NEUFVILLE, seigneur de VILLEROY, secrétaire des Finances depuis le 16 juin 1559, devenu secrétaire d'État le 25 octobre 1567, se vit confier la gestion des affaires avec l'Espagne, le Portugal, les Flandres, la Picardie, la Guyenne, le Poitou, Angoulême, La Rochelle, l'Anjou et le Berry ; Claude de l'AUBESPINE hérita des relations avec la Suisse, l'Empire, l'Allemagne, Metz, la Lorraine, la Champagne, la Brie, la Bourgogne ; Florimont ROBERTET, baron d'ALLUYE, doyen des secrétaires d'État, en fonction depuis 1559, se vit confier la gestion des affaires avec l'Italie, le Levant, le Piémont, le Dauphiné, le Lyonnais, l'Auvergne [Lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 55]. Voir également *infra*, l'origine statutaire des secrétaires d'État aux Affaires étrangères.

<sup>69</sup> Du moins si l'on en juge la permanence de la crise qui agite l'organisation interne du Département depuis le XX<sup>ème</sup> siècle et dont se font l'écho deux ministres des Affaires étrangères (JUPPE (A.), VEDRINE (H.) « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay ! », *Le Monde*, 7 juillet 2010, article disponible à : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre\\_1383868\\_3212.html#ens\\_id=1388500](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre_1383868_3212.html#ens_id=1388500)). Leur point de vue semble conforté de l'intérieur même du Ministère (« Jean-Christophe RUFFIN au *Monde* : "Le Quai d'Orsay est un ministère sinistré" », *Le Monde*, 6 juillet 2010 ; article disponible à : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre\\_1383868\\_3212.html#ens\\_id=1388500](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre_1383868_3212.html#ens_id=1388500)).

<sup>70</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 56.

<sup>71</sup> Dans l'Europe des Temps Modernes, la littérature sur l'activité diplomatique constitue un genre dont François de CALLIÈRES, ambassadeur de Louis XIV, fournit sans doute l'une des illustrations les plus abouties en termes d'analyse politique avec *De la manière de négocier avec les souverains* [publié chez Michel Brunet, Paris, 1716 ; reproduit intégralement in WAQUET (J.-C.), *François de Callières. L'art de négocier en France sous Louis XIV*, Éd. Rue d'Ulm/Presses de l'École Normale Supérieure, 2005, pp. 178-268]. Publié au lendemain de la mort de Louis XIV, cet ouvrage met en relief, dès l'introduction, l'apport stratégique des plénipotentiaires à la permanence du pouvoir monarchique. Sans employer expressément le terme de « diplomatie », l'auteur décrit leur action comme un véritable « art » (p.1) se doublant d'une « science » (p. 2) mis au service de « la fortune des plus grands États » (p. 2). Toutefois, pour le Professeur PRADIER-FODÉRÉ, cette dichotomie est dénuée de toute pertinence. Se référant anonymement à un « homme d'esprit », il rappelle ainsi que « La diplomatie n'est pas une science dont il suffit d'apprendre les règles, c'est un art dont il faut surprendre les secrets... ». Et l'auteur de conclure que finalement la diplomatie demeure « l'instrument de la politique dans les rapports internationaux » [*in Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, note (2), p. 1].

Affaires étrangères une « simple mesure d'ordre »<sup>72</sup>. On en vient à douter que Henri III ait « pressenti ou même entrevu, les immenses conséquences qui devaient résulter de son initiative »<sup>73</sup>. Malgré tout, de manière progressive, le pragmatisme des premiers usages diplomatiques français va permettre un affinement étymologique du concept de « diplomatie ».

42. Ce vocable n'a été consacré que tardivement en langue française, vers la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>74</sup>, soit près de trois siècles après la consécration de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, et de deux siècles après la mise en place des premières ambassades permanentes en Europe. Les premiers auteurs lui prêtent d'emblée un sens restrictif : ils le définissent comme l'« art de reconnoître les Diplomes authentiques »<sup>75</sup>. Utilisé de manière substantivée ou sous une forme adjectivale, le terme « diplomatique » renvoie donc à l'instrumentalisation des lettres patentes du Roi. C'est en ce sens, *a priori*, qu'il faut comprendre l'intitulé de l'imposante œuvre de Jean DUMONT, historiographe impérial<sup>76</sup>. Quant aux mots « diplomatie » et « diplomate », ils apparaissent pour la première fois sous la Révolution, notamment dans les *Annales politiques et littéraires du XVIII<sup>ème</sup> siècle* du publiciste Simon-Nicolas-Henri LINGUET<sup>77</sup>, ainsi que dans un article de ROBESPIERRE publié en 1792 dans le *Défenseur de la Constitution*<sup>78</sup>. De même, en 1811, Gaëtan RAXIS De FLASSAN, employé du ministère des Affaires étrangères pendant la Révolution et sous l'Empire, propose dans la préface de son *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie* une définition de la « diplomatie » plus étoffée que celle consacrée alors le dictionnaire de

---

<sup>72</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Revue française de science politique*, 1953, p. 304.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 1.

<sup>75</sup> *In Dictionnaire de l'Académie française*, Vol. A (A-K), Publié chez la Veuve de Bernard BRUNET, 4<sup>e</sup> éd., Paris, 1762, p. 540.

<sup>76</sup> DUMON (J.), Baron de CARLSCROON, *Corps universel diplomatique du droit des gens, comprenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, d'échange, de protection et de garantie, de toutes les conventions, transactions, pactes, concordats, et autres contrats, qui ont été faits en Europe depuis le règne de l'Empereur Charlemagne jusques à présent ; avec les capitulations impériales et royales, les sentences arbitrales et souveraines entre les causes importantes, les déclarations de guerre, les contrats de mariage des Grands Princes, leurs testaments, donations, renonciations et protestation ; les investitures des grands fiefs ; les érections des Grandes dignités, celles des grandes Compagnies de commerce, et en général de tous les titres, tous quelque nom qu'on les désigne qui peuvent servir à fonder, établir, ou justifier les droits et les intérêts des Princes et États de l'Europe*, Publié Chez P. BRUNEL, R. et G. WETSTEIN, JANSSONS WAESBERGE, L'HONORE et CHATELAIN, Amsterdam, 1726, 8 Vol.

<sup>77</sup> LINGUET (S.-N.-H.), *Annales politiques, civiles et littéraires du XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Tome XVIII, Publié chez l'Auteur, Paris, 1791, p. 349.

<sup>78</sup> *In le Défenseur de la Constitution*, n°1, 1792, p. 181 ; cité in OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p.299.

l'Académie française<sup>79</sup> : « La diplomatie, affirme-t-il, est l'expression par laquelle on désigne, depuis un certain nombre d'années, la science des rapports extérieurs, laquelle a pour base les diplômes ou actes écrits émanés des souverains »<sup>80</sup>. Quelques années plus tôt, sous le Consulat, Louis-Sébastien MERCIER avait déjà pris acte du terme « diplomate » dans son ouvrage *Néologie ou Vocabulaire des mots nouveaux* : « Ce mot est presque synonyme d'ambassadeur : il signifie un agent nommé par une puissance pour traiter avec une autre sur leurs intérêts respectifs »<sup>81</sup>. Le *Dictionnaire de l'Académie française*, pour sa part, n'en fera succinctement l'écho qu'en 1835<sup>82</sup>. Les définitions ultérieures des termes « diplomatie » et « diplomate » n'apporteront pas d'éclaircissements significatifs quant à leur singularité avec le domaine des « Affaires étrangères »<sup>83</sup>. On observera à cet égard que, si les juristes se sont peu préoccupés de délimiter l'objet respectif de ces différentes notions<sup>84</sup>, à tout le moins ils se sont efforcés, sous l'impulsion sans doute des innovations techniques du XIX<sup>ème</sup> siècle, de les dissocier de l'expression générique de « politique étrangère »<sup>85</sup> avec laquelle, les domaines de la diplomatie et des « Affaires étrangères » présentent des affinités conceptuelles<sup>86</sup>.

<sup>79</sup> La notion de « diplomatie » y est définie comme la « science des rapports, des intérêts de Puissance à Puissance » [in *Dictionnaire de l'Académie française*, Vol. 1 (A-K), Publié chez J.J. SMITS et C<sup>ie</sup>, 5<sup>e</sup> éd., An VII (1798), p. 426].

<sup>80</sup> RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie depuis la fondation de la monarchie, jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, Tome I, Chez Lenormant, Paris, 1809-1811.

<sup>81</sup> MERCIER (L.-S.), « Diplomate », *Néologie ou Vocabulaire des mots nouveaux, à renouveler ou pris dans des acceptions nouvelles*, Publié Chez MOUSSARD, MARADAN, Tome 1, 1801, p. 189.

<sup>82</sup> Dans sa forme substantivée, le mot « diplomate » désigne « celui qui est versé dans la diplomatie, qui s'occupe de diplomatie, ou qui est dans la diplomatie. *Un habile diplomate. Cet événement trompa les calculs des diplomates.* On peut l'employer adjectivement. *Un ministre diplomate, c'est-à-dire, Qui entend bien la diplomatie* » (in *Dictionnaire de l'Académie française*, Imprimé chez Firmin Didot Frères, Imprimeurs de l'Institut de France, 6<sup>e</sup> éd., 1835, Vol. 1, p. 555).

<sup>83</sup> LAROUSSE (P.), *Grand dictionnaire universel du XIX<sup>ème</sup> siècle. Français, Historique, Géographique, Mythologique, Bibliographique, Littéraire, Artistique, Scientifique, etc.*, Tome VI, Deuxième partie, SLATKINE, Genève-Paris, 1866-1879, Réimpression de l'édition de Paris, 1982, pp. 888-889.

<sup>84</sup> On a affirmé, notamment, dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, que « [l]a diplomatie, au sens large du mot, comprend non seulement l'action particulière et technique des agents diplomatiques proprement dits, mais l'action du ministre des Affaires étrangères, du chef de l'État et des autres personnes qui la dirigent ou lui prêtent leur concours. La diplomatie a la charge de toutes les relations extérieures, de toute la politique extérieure des États » [DUPUIS (Ch.), « Liberté des voies de communication, Relations internationales », in *R.C.A.D.I.*, Vol. 2, 1924-I, p. 304].

<sup>85</sup> NOËL (L.), « Politique extérieure et diplomatie », in BASDEVANT (J.) [Éd.] et alii [Éd.], *Les Affaires étrangères*, Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées. [Travaux du] Centre de Sciences politique de l'institut d'études juridiques de Nice, P.U.F., 1959, p. 7.

<sup>86</sup> Englobant selon Johann-Ludwig KLÜBER le « Droit des gens », la « diplomatie » est définie au XIX<sup>ème</sup> siècle comme « l'ensemble des connaissances et des principes nécessaires pour bien conduire les affaires publiques entre des États » (in *Le droit des gens moderne de l'Europe*, Op. cit., pp. 7-8). Toutefois, dans son *Cours de droit diplomatique*, le Professeur PRADIER-FODÉRE remette en cause la globalité des termes employés par son collègue allemand : il « aimerai[t] mieux dire *traiter* » plutôt que « conduire ». Il s'en justifie sous couvert de la technicité grandissante de la gestion des relations extérieures : « La diplomatie éveille, en effet, l'idée de gestion des affaires internationales, de maniement des rapports extérieures, d'administration des intérêts internationaux des peuples et de leurs gouvernements, dans leur contact mutuel, soit paisible, soit hostile », [in PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, Op. cit., pp. 1-2]. Dans une perspective plus poussée, on a pu lire également que la diplomatie était « le droit des gens appliqué » [COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire », *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1877, T. XXII, p. 870].



43. De fait, sous la V<sup>ème</sup> République, il est clairement établi que l'objet des « Affaires » est bien fonction *de* la « politique étrangère » en tant que cette dernière délimite le cadre d'exercice général des agents diplomatiques<sup>87</sup>. La pratique monarchique, telle qu'elle a été consolidée par les premiers régimes démocratiques, est à l'origine de cette distinction. A cet égard, l'exercice du pouvoir diplomatique *du* « Politique » – on entend par là, l'ensemble des prérogatives internationales qui concourent à l'engagement définitif de l'État – dénie au chef du Quai d'Orsay tout pouvoir décisionnel autonome dans la sphère internationale<sup>88</sup>. Cette règle répartitive va, ainsi, arbitrer la première phase d'institutionnalisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères (XVI<sup>ème</sup>-XIX<sup>ème</sup> siècles) et inspirer durablement la conception restrictive que le droit constitutionnel français actuel a de son rôle diplomatique.

#### ***IV. L'apport constructif de l'Histoire à l'étude juridique de la fonction de ministre des Affaires étrangères***

---

<sup>87</sup> Pour le Professeur Jean Paul PANCRACIO, « politique et diplomatie sont dans le prolongement l'une de l'autre, mais ne doivent pas nécessairement être confondues », [*in Droit et institutions diplomatiques, Ouvertures internationales*, A. Pedone, 2007, p. 13].

<sup>88</sup> Cette dichotomie serait de nature à relativiser un paradoxe mis en relief par la doctrine spécialisée : la pratique diplomatique française de la V<sup>ème</sup> République serait tiraillée entre « l'apparente déchéance du métier diplomatique » d'une part et « l'influence grandissante de la politique étrangère », d'autre part [CHAZELLE (J.), *La diplomatie*, P.U.F., Que sais-je ? n°129, 2<sup>e</sup> éd. 1998, p. 7]. Nous sommes d'avis, que la distinction ainsi opérée tendrait à présenter les Affaires étrangères comme une charnière institutionnelle reliant et articulant les domaines respectifs de la politique étrangère et de la diplomatie. Dans cette perspective, la crise qui affecte depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, le ministère des Affaires étrangères doit être pensée indépendamment des organes étatiques qui impulse les lignes forces de la politique étrangère de la France. Celle-ci touche au « fond » de la diplomatie. L'efficacité de l'action diplomatique est donc fonction de la permanence et de la continuité de la politique étrangère. A l'inverse, la permanence et la durée des agents chargés de sa mise en œuvre sont des problématiques « de forme » soumis aux aléas mécaniques des Sociétés nationale et internationale, à laquelle ils sont rattachés pour la première, et dans laquelle ils évoluent pour la seconde. A ce titre, on comprend que le statut de chef de la diplomatie reconnu au ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République ne peut être formellement confondu avec celui d'agent diplomatique dans un sens large comme restrictif [en ce sens, lire SALMON (J.), « Agent diplomatique », *in Dictionnaire de droit international public, Op. cit.*, p. 50]. Or, une telle approche est source d'un autre paradoxe au regard de l'évolution contemporaine du pouvoir diplomatique du ministre des Affaires étrangères. L'affaiblissement de son autorité politique en matière internationale s'accompagnerait, en parallèle, d'un renforcement du pouvoir de direction des chefs de missions et des ambassadeurs en poste à l'étranger (voir le décret du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État, reproduit en Annexe I, texte 120 ; de même, la circulaire primo-ministérielle du 8 novembre 1993 relative à l'organisation des services de l'État à l'étranger et au rôle des ambassadeurs, reproduite en Annexe I, texte 121). Il est vrai que la différence de nature entre les fonctions ministérielles et celles des ambassadeurs rend ce constat d'autant plus irrelevante que la subordination des chefs de mission au ministre des Affaires étrangères n'a eu de cesse d'être affirmée depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle. Toutefois, les liens particuliers qui unissent les ambassadeurs au chef de l'État au titre de la mise en œuvre de l'article 14 de la Constitution du 4 octobre 1958 sont de nature à consolider l'idée d'une appropriation présidentielle, et de l'initiative du pouvoir gouvernemental en matière internationale, et des modalités de son instrumentalisation (Voir *infra*, l'étude spécifique de l'article 14 C ; Partie II-Titre II-Sect. II). Concurrent direct du Gouvernement (pris au sens de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958) dans le cadre de la direction de la politique étrangère, le président de la République rivaliserait-il en termes d'influence avec le ministre des Affaires étrangères dans le cadre de la gestion des services extérieurs de la France ? Une telle politique expansionniste n'est pas sans rappeler la pratique hégémonique des premiers titulaires de la charge qui a abouti en 1626 à la reconnaissance du monopole du Département pour tout ce qui se rapporte à l'étranger et aux étrangers (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II et Annexe I, texte 1).

44. « La vérité, la raison et le temps sont trois grands et puissants ouvriers entre les hommes et les actions humaines », écrivait un illustre secrétaire d'État aux Affaires étrangères du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>89</sup>. L'exercice de la thèse consistant à proposer des pistes de réflexion dans la limite de la « raison » scientifique on a vu dans la prise en compte du facteur « temps » une « clé » de compréhension topique, moins au regard de la qualité de l'auteur qui la propose que du caractère séculaire de la charge qu'il a occupé sous le règne d'Henri IV<sup>90</sup>.

45. Au plan historique, la fonction de ministre des Affaires étrangères se présente comme une création du pouvoir monarchique, façonnée par les régimes républicains successifs et ramenée sous l'empire de la Constitution de 1958, à une dimension essentiellement exécutive<sup>91</sup>. *A priori* simple dans son énoncé, la traversée des âges opérée par le responsable du Quai d'Orsay est complexe à ordonner dans sa matérialité.

46. De leur origine monarchique, les Affaires étrangères ont hérité d'un caractère régalien c'est-à-dire un caractère qui renvoie à la dimension étatique inhérente aux compétences internationales du ministre. De la monarchie des Temps Modernes à la IV<sup>ème</sup> République, en passant par la Révolution et les régimes démocratiques qu'elle a engendrés, ce premier legs leur a garanti une place de premier choix au sein des pouvoirs publics au point d'ériger, sous ces différents régimes, leur responsable administratif en une interface incontournable du pouvoir politique en matière internationale. Pour autant, son évolution statutaire est loin de postuler une uniformisation de sa fonction. Difficile, en effet, d'assimiler le rôle de M. Alain JUPPÉ à celui assumé par Loys de REVOL dans les premiers temps de la fonction, ne serait-

---

<sup>89</sup> Propos extraits d'une lettre adressée par Nicolas de NEUFVILLE, seigneur de VILLEROY, au duc de Nevers, le 18 décembre 1585 [reproduits in NOUAILLAC (J.), *VILLEROY, Secrétaire d'État et ministre de Charles IX, Henri III et Henri IV (1543-1610)*, Éd. Honoré CHAMPION, Paris, 1909, p. 98].

<sup>90</sup> Nous avons été également aiguillés par l'intérêt croissant que la doctrine juridique porte à la démarche historique en matière internationale [Lire en ce sens, la contribution du Professeur Valérie ROSOUX « Le rôle du temps dans la politique étrangère » in *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, sous la direction de ROOSENS (Cl.), ROSOUX (V.) & WILDE d'ESTMAEL (T. de), Presses Interuniversitaires Européennes P. LANG, Bruxelles, Bern, Berlin, 2004, pp. 311-325] et en droit constitutionnel français [lire en ce sens, l'article du Professeur François SAINT-BONNET, « Regards critiques sur la méthodologie en histoire constitutionnelle. Les destinations téléologiques des options épistémologiques », publié sur le site de la revue en ligne *Jus Politicum*, n° 2 « Droit, politique et justice constitutionnelle », mars 2009 ; de même, l'article du Professeur Denis BARANGER, « Le piège du droit constitutionnel », publié sur le site de la revue en ligne *Jus Politicum*, n° 3 « Autour de la notion de constitution », décembre 2009], sans compter le regard particulièrement dynamique que d'éminents historiens portent sur l'histoire constitutionnelle [En ce sens, lire notamment, l'article du Professeur François FURET, « Concepts juridiques et conjoncture révolutionnaire », in *Annales Economies-Sociétés-Civilisations*, n° 6, nov.-déc. 1992, pp. 1185-1194 ; l'auteur répond de manière spécifique aux critiques que lui avaient adressées le Professeur Michel TROPER et en vient, ainsi, à mettre en garde contre « l'absurdité » de « l'extrémisme kelsenien » en matière d'interprétation des textes de loi et des constitutions (p. 1185)].

<sup>91</sup> ZOLLER (E.), *Le droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 112.

ce que parce que sous l’Ancien Régime, l’autorité politique du secrétaire d’État aux Affaires étrangères s’affirme moins sur la scène extérieure que sous les ors du Palais<sup>92</sup>.

47. La genèse de cette institution tend à montrer que c’est moins dans la spécificité du domaine d’action qui lui est nommément assigné que dans les liens privilégiés qu’elle a pu nouer avec les gouvernances successives qu’il faut chercher les conditions essentielles de sa normalisation. Compte tenu de la spécificité de son domaine d’action, l’autonomisation politique de son rôle de gestionnaire des relations extérieures n’aurait pu être entreprise sans le processus de dépersonnalisation de la représentation d’État amorcée sous la Révolution et finalement entérinée sous les régimes d’assemblée. En pratique, la confusion de son portefeuille avec celui de Président du Conseil sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> République a parachevé l’œuvre monarchique en complétant l’autonomie administrative du ministre par l’exercice général et informel d’un pouvoir décisionnel. Mais, en décourageant – sans y mettre officiellement fin – ce type de cumul ministériel, la Constitution du 4 octobre 1958 semble revenue à la conception restrictive originelle de la fonction de ministre des Affaires étrangères, à savoir celle d’un instrument de la gouvernance en matière de relations extérieures. Le silence du texte lui retirerait, ainsi, le bénéfice d’un rôle qui n’est naturellement pas le sien : celui de centre d’impulsion de la politique étrangère. Or, comme on tentera de l’établir, non seulement cette carence normative n’en est pas une, mais encore est-elle loin d’enfermer le ministre dans le rôle de simple « agent du chef de l’État »<sup>93</sup>. Le plus sûr moyen de prévenir tout enrayement de l’appareil diplomatique de la France ne consisterait-il pas, en effet, à dissocier la tête des bras et, à garantir de manière concomitante la synergie des différents membres au moyen d’un relais de transmission ? Le ministre des Affaires étrangères l’incarnerait idéalement en sa double qualité d’agent exécutif et d’autorité administrative. A charge, alors, pour lui et ses services de gérer ce temps de recul salutaire entre la décision et l’action. A ce propos, le porte-parole du Quai d’Orsay sous le ministère de M. Bernard KOUCHNER fait observer qu’« (...) il y a un grand cadre défini par le président de la République : en amont en termes de proposition et en aval en termes de mise en œuvre et de mise en action. C’est ça qui, à mon sens, est le champ du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République et qui est celui du ministre d’aujourd’hui [2008] »<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Cette comparaison fera l’objet de développements spécifiques [Voir *infra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 2)].

<sup>93</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 113.

<sup>94</sup> Propos recueillis au cours d’un entretien que M. Éric CHEVALLIER, Porte-parole du Quai d’Orsay et conseiller spécial du ministre des Affaires étrangères, M. Bernard KOUCHNER, avait eu la bienveillance de nous accorder le 28 novembre 2008 [entretien reproduit en Annexe I (texte 125), non soumis à la relecture de M. Éric CHEVALLIER].

48. L'approche constructiviste conduit finalement à élargir le champ d'investigation à la sphère juridique internationale. Or, de manière supplétive, cette souplesse déduite tacitement de la pratique diplomatique française y trouve matière à s'épanouir expressément.

49. La logique qui anime, à l'époque contemporaine, les « Affaires étrangères » est le fruit d'une mutation profonde amorcée à l'issue de l'Ancien Régime et qui s'est poursuivie sans discontinuité jusqu'à l'avènement de la V<sup>ème</sup> République. A ce titre, « 1958 » marque un tournant historique dans l'évolution juridique de la fonction de ministre des Affaires étrangères dans la mesure où elle organise, en pratique, une hybridation des multiples traditions séculaires qui ont conditionné la survivance et la permanence du rôle du chef du Quai d'Orsay. Cependant, pour le pouvoir constituant français, la tolérance des usages propres aux relations extérieures a un prix: le rééquilibrage des pouvoirs instigué au sein de l'exécutif par le Général de GAULLE au sortir de la Seconde guerre mondiale a renforcé de manière significative la rationalisation du cadre d'action du ministre, en la subordonnant un peu plus à un double contrôle politique d'une portée juridique inégale.

50. Le premier de ces contrôles serait de nature hexogène en tant qu'il serait principalement exercé par les autorités exécutives hiérarchiquement supérieures au ministre des Affaires étrangères, soit le Premier ministre selon la lettre de la Constitution et le président de la République selon sa pratique majoritaire. Le rôle subordonné du ministre des Affaires étrangères serait renforcé par le contrôle politique que les Chambres exercent au titre des pouvoirs informatifs et budgétaires que la tradition démocratique leur attribue depuis la Révolution<sup>95</sup>. De nature endogène, cet examen prendrait plutôt la forme d'une auto-censure en tant qu'il serait exercé par le ministre des Affaires étrangères lui-même au titre de la responsabilité gouvernementale qui lui impose de gérer « en bon père de famille » le département dont il a la charge. Elle serait particulièrement contraignante pour le chef du Quai d'Orsay dans le cadre des réformes budgétaires<sup>96</sup>. Mais, parce que ces contraintes politiques et institutionnelles actuelles semblent induire une conception plus statique que

---

<sup>95</sup> Ce droit d'intervention des Chambres a été inauguré par l'article 7 de la Constitution de 1791, en vertu duquel « [l]es ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y sont destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement ». Pour une actualisation du cadre constitutionnel dans lequel s'insère ce droit lire notamment, CAMBY (J.-P.), « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *L.P.A.*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 95-100.

<sup>96</sup> Des développements spécifiques seront, notamment, réservés à l'impact de la mise en œuvre de la L.O.L.F. et de la R.G.P.P. sur la direction ministérielle des Affaires étrangères. Comme on le verra, le rôle de chef de service du Quai d'Orsay est l'objet de critiques les plus vives, tant de la part des parlementaires que des diplomates eux-mêmes. La politisation des grandes directions administratives du Département et le fossé grandissant qu'elle engendrerait entre la base et le sommet du Ministère des Affaires étrangères constituerait le nœud principal du débat (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap.I-Sect.I).

véritablement dynamique de la fonction de ministre des Affaires étrangères, la pertinence d'une définition historique de la fonction ministérielle – fil rouge qui articule les deux Parties de la présente thèse – se trouverait remise en cause. Quel intérêt il y aurait-il, en effet, à étudier les cycles évolutifs du rôle ministériel dès lors que l'on présente ses rapports privilégiés avec le Pouvoir politique suprême comme les fondements déterminants de son action ? Or, non seulement cet intérêt est réel mais il permet également de relativiser l'apparent verrouillage élyséen dont souffrirait la fonction de ministre des Affaires étrangères, notamment, en période de présidentialisation du régime républicain.

**51.** Nombre des prérogatives actuelles du chef du Quai d'Orsay ont une dimension séculaire. Elles se rapportent plus au volet technique de son action qu'à ses fonctions les plus médiatiques. L'explication tient principalement au fait que son autonomie politique ne lui a été reconnue que depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, à la faveur de l'effacement du président de la République et du cumul de sa fonction avec celle de président du Conseil. Au regard de la primitivité et, surtout, du caractère informel de l'autonomie d'action dont jouit le ministre sur la scène politique extérieure, on ne doit pas s'étonner que ce soit dans l'exercice de ses prérogatives diplomatiques – à savoir, ses pouvoirs de négociation et représentation – que le ministre subisse la concurrence la plus forte. C'est ainsi que, caché derrière un pseudonyme, un haut-fonctionnaire du Quai n'hésite pas à évoquer au début des années « 80 », la perspective d'un « démembrement » et d'une « atomisation » de la politique étrangère sous l'effet de son interministérialité croissante<sup>97</sup>. Malgré tout, l'internationalisation des différents volets de l'action gouvernementale est présentée dans *Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* comme un axe essentiel de la modernisation des Affaires étrangères françaises<sup>98</sup>. De fait, sa coordination s'annonce d'autant plus délicate à gérer pour leur responsable que, pas plus il y a vingt ans qu'aujourd'hui, elle ne suscite guère l'enthousiasme au sein du personnel du Quai d'Orsay. C'est un paramètre que le ministre des Affaires étrangères ne peut se permettre d'ignorer, ni de sous-estimer car, l'histoire de sa fonction a montré empiriquement que c'est l'appui constant des services centraux et extérieurs du Département qui lui a permis d'acquérir objectivement le rang central qu'il occupe depuis 1626 en matière de correspondance diplomatique<sup>99</sup>. Le lien d'interdépendance

---

<sup>97</sup> ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère française », *Op. cit.*, p. 975.

<sup>98</sup> *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, « La France et l'Europe dans le monde », Sous la présidence de M. Alain JUPPÉ et de M. Louis SCHWEITZER, p. 137 ; disponible sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères et européennes à : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC\\_DEF.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf).

<sup>99</sup> A cette date, le cardinal de RICHELIEU confie au secrétaire d'État aux Affaires étrangères le monopole des activités extérieures de la France, à l'exception des activités consulaires [Voir en Annexe I, le règlement qui consacre cette centralisation (texte 1)].

multiséculaire qui existe entre le chef du Quai d'Orsay et son administration incite à soutenir le point de vue de la doctrine historique selon laquelle, au final, « il ne paraît guère possible de poser, pour la France, le problème des traditions diplomatiques sans évoquer (...) le milieu où ces traditions ont dû obligatoirement se conserver et qui est celui du personnel attaché au service de la politique étrangère du pays »<sup>100</sup>. Si l'on confronte cette réalité à la thèse politologue du déclin de la fonction ministérielle, on ne peut s'empêcher de se demander quel peut être le rôle des traditions pour une institution qui, par la transformation de la conjoncture internationale, a vu considérablement se réduire sa marge réelle d'autonomie ?

**52.** Minoré par la doctrine constitutionnaliste qui résume souvent la fonction de ministre des Affaires étrangères à celle de plénipotentiaire privilégié du chef de l'État, sa qualité de responsable gouvernemental de la gestion des relations extérieures de la France constitue, du point du droit français, la garantie objective la plus sûre de la permanence de sa fonction au sein des institutions de la V<sup>ème</sup> République. Pour autant, il ne faudrait pas mésestimer la dimension éminemment subjective du cadre d'exercice du ministre. C'est là une donnée historique récurrente qui ne se dément pas depuis 1958 : le ministre est *un homme de régimes* qui s'est donné les moyens d'adapter sa fonction aux aléas de la vie politique. De ce point de vue, la source première de la permanence de cette fonction se révélerait être le ministre lui-même.

**53.** On le voit, cette mixité des sources de l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères conduit à privilégier un angle d'approche transversal pour tenter de serrer au plus près la conception juridique française : ni totalement objet du droit constitutionnel – en tant que sa fonction, si elle est ignorée du pouvoir constituant français, est spécifiquement envisagée par le droit conventionnel – ni exclusivement sujet politique – la pratique constitutionnelle majoritaire de la V<sup>ème</sup> République ayant retiré au ministre le pouvoir de décision général acquis sous les régimes d'assemblée pour le rétablir dans sa condition historique de gestionnaire des relations extérieures de la France – le chef du Quai d'Orsay est un *sujet de droit politique*. Par sa dimension consensuelle, cette expression embrasserait des réalités multiples.

---

<sup>100</sup> GIRARDET (R.), « L'influence de la tradition sur la politique étrangère de la France », in *La politique étrangère et ses fondements*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, n° 55, Librairie Armand Colin, 1954, p. 146.

**54.** Le droit politique postule une étude environnementale du pouvoir dans une société donnée<sup>101</sup>. Or, la problématique de la contemporanéité de la fonction de ministre des Affaires étrangères s'insère, précisément, dans une logique de rapport de forces plus politiques que juridiques – en raison principalement de l'indétermination des textes – dont la cohérence est garantie par la dichotomie « obéissance/ autonomie ». Cette dynamique fonctionnelle amène à considérer les deux situations antagonistes suivantes :

- d'une part, l'effectivité des prérogatives ministérielles peut être conditionnée par une adéquation stricte entre le fait politique et le droit, étant entendu que la consécration juridique de l'action ministérielle supposerait l'absence de dérives ou de déviations au plan de la pratique gouvernementale. Dans cette perspective, la cristallisation du champ d'action du ministre serait source d'obstacles normatifs préjudiciables à la logique consensuelle qui anime traditionnellement les relations diplomatiques;

- d'autre part, l'effectivité des prérogatives ministérielles supposerait à l'inverse qu'elles s'exercent en dehors du cadre normatif qui préexisterait à leur pratique, soit que l'ordre effectif serait en contradiction avec le droit positif, soit qu'il s'analyserait en la coexistence de pratiques politiques discontinues. Se faisant, l'imprévisibilité comportementale emporterait alors une insécurité juridique préjudiciable à ce que l'on serait tenté d'appeler un « ordre public diplomatique », esquissé au gré et au fil d'une pratique constitutionnelle multiséculaire<sup>102</sup>. *Centrée, dès lors, sur la notion d'unité d'action en matière de relations extérieures, l'étude de la condition et des fonctions du ministre des Affaires étrangères présenterait bien une dimension fondamentalement praxéologique.* De manière plus précise, elle constituerait un terrain propice à la rencontre entre le fait politique, le fait juridique et le droit positif. Or, cette transversalité serait à la fois le point fort et la faiblesse première du responsable du Quai d'Orsay.

**55.** En effet, l'attribution de la charge de ministre des Affaires étrangères dépend autant de ses compétences en tant que diplomate et chef de service administratif, que de sa loyauté et de ses affinités politiques à l'égard de la gouvernance<sup>103</sup>. Quoi qu'il en soit, dans l'une ou l'autre

---

<sup>101</sup> Voir *supra* (note 36). Cette réalité n'est pas sans incidence sur le choix de la démarche scientifique qui doit être adaptée à la matière et non l'inverse, selon le Professeur SAINT-BONNET : « [L]es meilleurs travaux, convient-il, sont souvent ceux qui ne suivent d'autre méthode que celle que leurs auteurs construisent en réalisant la recherche. La méthode n'est pas un préalable, elle est souvent un aboutissement. » [*in* « Regards critiques sur la méthodologie en histoire constitutionnelle. Les destinations téléologiques des options épistémologiques, *Op. cit.*, p. 2].

<sup>102</sup> Cette proposition sera développée spécifiquement à l'issue de la présentation du cadre institutionnel dans lequel le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République évolue (voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

<sup>103</sup> A la différence de la pratique anglo-saxonne, et notamment américaine, qui tend à privilégier le choix de *lawyers* pour occuper le poste influent de secrétaire d'État, les présidents français ont souvent préféré confier cette charge ministérielle à des hommes de « carrière » ou, à tout le moins, ayant une expérience significative en

de ces situations, le ministre des Affaires étrangères a été et demeure présent, à divers titres, dans le domaine qui lui est spécifiquement attribué depuis 1589, celui des « affaires du Dehors »<sup>104</sup>. A la fois membre d'un gouvernement et chef de service d'une administration d'État, il se démarque des autres ministres en cumulant un statut juridique de droit interne et un statut juridique de droit international public. L'originalité de la possession de ce dernier statut est attachée à l'histoire même de l'institution de ministre des Affaires étrangères. Elle s'est formée au long des siècles pour aboutir à ce qu'elle est aujourd'hui : le chef hiérarchique et politique de « l'instrument privilégié des rapports internationaux de l'Etat »<sup>105</sup>.

**56.** Les apports historiques donnent finalement à la conception juridique du rôle ministériel des tons plus nuancés, ce qui lui permet, notamment, de se distinguer de la conception politique qui retient, classiquement, une interprétation éminemment restrictive du rôle exécutif du chef du Quai d'Orsay. Certains ressorts de sa fonction sont, certes, plus anciens que d'autres. A ce titre, ils ont peut-être perdus en intensité au fur et à mesure que s'est institutionnalisée la prééminence traditionnelle du chef de l'État en matière internationale. Ils n'ont pas pour autant perdu en intérêt pour le responsable du Département<sup>106</sup>. Depuis l'Ancien Régime, les bases juridiques qui encadrent son action ont subi des mutations allant tantôt dans le sens d'une différenciation assez radicale, tantôt dans le sens d'une adaptation souple qui favorise l'insertion de la fonction ministérielle dans une

---

matière diplomatique [*in* ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p.114]. C'est ainsi que, le Général de Gaulle nomma M. COUVE DE MURVILLE, inspecteur des Finances de profession au Quai d'Orsay. Plus récemment, M. Philippe DOUSTE-BLAZY, médecin de formation, avait eu l'occasion de siéger dans la Commission des Affaires étrangères avant de prendre en 2005 la succession de M. Michel BARNIER, ancien commissaire européen, désavoué par le Président CHIRAC. Toutefois, dérogeant à cette pratique, le Président François MITTERRAND n'a pas hésité à nommer à la tête du Quai d'Orsay M. Roland DUMAS, avocat de profession. Dans le même ordre d'idées, le Président J. Chirac est allé jusqu'à confier la fonction de ministre déléguée aux Affaires européennes à une astronaute, Mme Claudie HAIGNERÉ. Heureux ou malheureux, ces choix présidentiels motivés par des considérations éminemment disparates révèlent, *in fine*, outre leur caractère discrétionnaire, le fait que la confiance du Chef de l'État est un critère de sélection rédhibitoire, au point que l'on se serait tenté de croire en ce début d'études qu'il n'est guère nécessaire au ministre des Affaires étrangères de maîtriser l'objet de sa principale activité : les relations extérieures. Rien n'est moins sûr : si près de la moitié des ministres des Affaires étrangères sont des « hommes du président », ils sont issus pour la plupart soit du corps des hauts fonctionnaires soit du corps diplomatique [En ce sens, lire LA SERRE (F.) de [Dir.], DERUEZ (J.), WALLACE (H.), *Les Politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945 : l'inévitable ajustement*, Coll. Questions Internationales, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques et Berg, Paris, 1990, 1 vol., pp. 264- 265]. Le ministre officiellement en charge de la diplomatie française est un administrateur avant d'être un diplomate.

<sup>104</sup> Expression empruntée à un contemporain de Loys de REVOL, premier secrétaire d'État aux Affaires étrangères [*in* DAVILA (H. C.), *Histoire des guerres civiles de France Sous les règnes de François II, Charles IX, Henri III & Henri IV*, Tome II, Traduite de l'Italien par Monsieur l'Abbé M., Chez Arkstée & Merkus, 1757, Amsterdam, p. 388].

<sup>105</sup> NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Op. cit.*, n° 447.

<sup>106</sup> Nous pensons, en particulier, à l'arrêté du 22 messidor an VII (Annexe I, texte 52) qui affirme, sous le Directoire, le principe de la compétence exclusive du ministre des Relations extérieures dans les rapports politiques avec l'étranger (nous verrons que dans le contexte réactionnaire de la Révolution, ce texte a revêtu avant tout une portée déclaratoire) et au décret napoléonien du 25 décembre 1810 (Annexe I, texte 61). Ces deux textes ont connu des fortunes diverses, mais n'ont jamais été retirés de l'ordonnement juridique français. Ils demeurent à ce jour les bases de référence de l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères.



logique de permanence. Dans cette perspective, l'étude des conditions de son enracinement au sein des institutions politiques françaises présenterait bien un intérêt doctrinal en tant qu'elle permettrait de mieux comprendre et de saisir les singularités de la fonction d'aujourd'hui.

**57.** Tirillée entre traditions monarchiques et traditions républicaines, le ministre des Affaires étrangères s'impose avant 1958 comme un *faiseur de systèmes* – à tout le moins, est-il toujours parvenu, par l'exercice opportuniste de ses fonctions politiques, à être étroitement associé à la direction de l'État, lorsqu'il ne s'en appropriait pas les rênes<sup>107</sup>. A cet égard, l'avènement des régimes parlementaires modernes matérialise un temps de césure coïncidant avec la phase de politisation des responsabilités gouvernementales du chef du Quai d'Orsay. Elle semble, toutefois, décliner depuis la restauration de la prééminence présidentielle par la lettre constitutionnelle de 1958<sup>108</sup>. A cet égard, la pratique présidentialiste dominante tend à le ramener à son rôle premier de commis du Pouvoir politique suprême. Le ministre actuel ne serait-il plus alors qu'une fonction ballottée au gré des temps forts originalités du système de la V<sup>ème</sup> République ? La revalorisation de son pouvoir de représentation sous les régimes d'assemblée s'analyserait-elle en une éclipse constitutionnelle dont l'action politique a le secret ? On aurait pu le craindre au regard de l'inexistence de garanties constitutionnelles qui soient propres à son action internationale. Pourtant, encore une fois, c'est dans la pratique politique que le ministre actuel trouverait son salut, au plan interne mais aussi – et c'est là une originalité propre à la période de V<sup>ème</sup> République – au regard du droit international coutumier.

**58.** Au niveau de la pratique française, les parenthèses cohabitationnistes ont érigé l'intervention du ministre des Affaires étrangères comme un réflexe de survie pour la gouvernance<sup>109</sup>. Au-delà des conflits politiques, il est prioritaire de garantir un équilibre apparent dans la direction de la politique étrangère. C'est au chef du Quai d'Orsay qu'échoierait cette responsabilité. Et quand bien même, il craindrait d'être l'otage des querelles partisans, il trouverait dans le droit international conventionnel et coutumier, les

---

<sup>107</sup> Cet état de fait – jamais acté en droit – se vérifie sous l'Ancien Régime avec l'avènement de la fonction officieuse de « principal ministre » – rôle assumé notamment par les secrétaires d'État aux Affaires étrangères RICHELIEU et VILLEROY par exemple (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II). On le rencontre, également, sous les régimes d'assemblée des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques à la faveur du cumul ponctuel mais fréquent du portefeuille de ministre des Affaires étrangères avec la fonction de Président du Conseil (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. I).

<sup>108</sup> Voir article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

<sup>109</sup> M. Éric CHEVALLIER, porte-parole du Quai d'Orsay sous le ministère de M. Bernard KOUCHNER, convient de la revalorisation du rôle ministériel dans ces périodes de crise [voir l'entretien en date du 28 novembre 2008, Annexe I (texte126)].

moyens de s'en préserver et à tout le moins, de transcender une tradition constitutionnelle qui tend à le cantonner dans le rôle de second du chef de l'État.

**59.** La genèse de la fonction ministérielle montre, en définitive, que c'est dans la distanciation progressive du régime politique français d'avec la conception personnalisée de la souveraineté de l'État que résident les conditions principales de son autonomie. Mais, c'est précisément parce qu'il a toujours été un instrument du Pouvoir exécutif suprême et rarement un membre à part entière de celui-ci que la doctrine juridique française le définit exceptionnellement comme un organe de décision. Or, à la faveur de la mondialisation des échanges étatiques, le droit international positif vient inopinément trancher ce débat interne en ouvrant le champ de la représentation étatique, traditionnellement réservé aux organes exécutifs suprêmes des États, au ministre des Affaires étrangères. Au regard de la pratique diplomatique internationale, le rôle du chef du Quai d'Orsay serait alors l'objet d'une double appréciation. Selon qu'on l'envisage sous l'angle du droit constitutionnel français ou du droit international, son statut et ses fonctions seront définis tantôt restrictivement, tantôt extensivement. Cette fluctuation inscrit le ministre des Affaires étrangères dans un cadre d'action où coexistent des sources juridiques aussi riches qu'évanescentes: les usages propres à l'action diplomatique française se disputent, ainsi, à ceux découlant des nécessités de la vie internationale. Dans cette perspective, le flou normatif qui baigne la fonction du ministre français des Affaires étrangères lui garantit une souplesse stratégique dans ses relations avec l'étranger, mais il constitue également sa principale faiblesse face au Pouvoir politique national. En effet, indépendamment de la forme du régime, l'amplitude du rôle ministériel est demeurée en tous temps tributaire des rapports de force qui se nouent au niveau de la direction de l'État. Ainsi, le rang subalterne que le ministre des Affaires étrangères occupe au sein du Pouvoir exécutif est, donc, un héritage monarchique auquel la France demeure constitutionnellement attachée (**Partie I**). Pour autant, la pratique républicaine, telle qu'elle est éclairée par le droit international positif actuel, tend à transcender le rôle instrumental du ministre en lui concédant, dans le silence de la Constitution, le statut de représentant politique de l'État à part entière (**Partie II**).

**Partie I.** – L'origine monarchique de la fonction de ministre des Affaires étrangères: un instrument du pouvoir politique suprême

**Partie II.** – La conception républicaine de la fonction de ministre des Affaires étrangères : le responsable politique des intérêts supérieurs de l'État

**PREMIERE PARTIE – L’ORIGINE MONARCHIQUE DE LA FONCTION DE MINISTRE  
DES AFFAIRES ETRANGERES: UN INSTRUMENT DU POUVOIR POLITIQUE  
SUPREME**

« Les souverains et les personnages diplomatiques ont des privilèges qui sont étroitement liés au respect dû à l’indépendance et à la dignité des États ; l’énumération, l’étude, la description, la discussion de la portée et des justes limites de ces privilèges, comportent des développements d’un caractère doctrinal. »  
[Paul PRADIER-FODÉRE] <sup>110</sup>

« Quel plus noble emploi que de représenter le Souverain, de parler au nom de la patrie, de faire le sort des empires, et d’être en quelque sorte l’oracle et l’arbitre de l’univers ! »  
[Éloge du « Président » JEANNIN] <sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> *Cours de droit diplomatique à l’usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, A. Pedone, 2<sup>nd</sup>e éd., 1900, p. XII.

<sup>111</sup> Publié par Pierre SAUMAISE, Dijon, 1623.

60. La France des Temps Modernes a donné aux « Affaires étrangères » et à l'action extérieure en général, leurs premières assises juridiques. Pour nombre d'auteurs, cette période a vu l'avènement de la diplomatie française, du moins au plan institutionnel<sup>112</sup>. Le XVI<sup>ème</sup> siècle consacre, en effet, les deux principes matriciels de l'appareil diplomatique français: celui de la *permanence d'organes d'exécution* agencés autour d'un secrétariat des Affaires étrangères d'une part et, celui de la *spécialisation de son organe de décision et de contrôle* incarné par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, d'autre part.

61. Cependant, parce que l'autonomie administrative du Ministère des Affaires étrangères se révèle, *in fine*, être le principal héritage de l'Ancien Régime, on ne saurait attribuer au pouvoir monarchique le mérite des responsabilités politiques qui sont celles de l'actuel ministre des Affaires étrangères et européennes (**Titre I**). Malgré tout, en pratique, c'est à la diplomatie des Rois que cette fonction devra de survivre à la chute de la monarchie absolue. C'est, en effet, dans l'expérience acquise à leur service que se trouve la condition historique de sa permanence, à savoir la transcendance du rôle instrumental du ministre des Affaires étrangères (**Titre II**).

**Titre I.** – Le ministre des Affaires étrangères sous l'Ancien Régime (1589-1789) : un commis privilégié du Pouvoir monarchique

**Titre II.** – Le ministre des Affaires étrangères sous la Révolution (1789-1814) : un rôle instrumental préservé par l'affirmation d'une tradition diplomatique monarchique

---

<sup>112</sup> Sous l'Ancien Régime, la « diplomatie », telle qu'elle est institutionnalisée sous la forme de représentations permanentes, s'entend au sens « moderne » du terme. Selon certains observateurs avertis de cette période, l'inscription dans la durée de l'action des négociateurs serait le gage d'une gestion diplomatique « en bon père de famille » faisant la part belle à l'honnêteté et au talent personnel [lire en ce sens, PECQUET (A.), *Discours sur l'art de négocier*, *Op. cit.*, pp. XIII-XX]. La diplomatie permanente n'est, toutefois, pas exempte de reproches. Elle manquerait, notamment, de réactivité par rapport à la « manière de négocier des Anciens », cette dernière excluant à court terme toute tergiversation dans le dénouement d'une négociation (*Op. cit.*, pp. XVI-XVII).

## **Titre I. – Le ministre des Affaires étrangères sous l’Ancien Régime (1589-1789) : un commis privilégié du Pouvoir monarchique**

« Il n’est peu d’importance qu’un Prince sache bien choisir ses ministres car selon sa prudence, ils seront bons ou mauvais. Et l’on peut juger de la cervelle d’un seigneur rien qu’à voir les gens dont il s’entoure. Quand ils sont compétents et fidèles, on peut croire à sa sagesse, puisqu’il a su les reconnaître compétents et les maintenir fidèles ; mais si ils sont le contraire, on peut douter de ce qu’il vaut lui-même, puisque la première erreur qu’il commet réside dans ce choix. »

[Nicolas MACHIAVEL]<sup>113</sup>

« Mais tout ceux qui connoistront en quoy consiste et combien importe la charge des secrétaires d’estat ne trouveront estrange, si en faisant bien leur devoir, ils acquièrent de l’auctorité, de l’honneur et de la créance. »

[Nicolas de NEUFVILLE, Seigneur de VILLEROY, secrétaire d’État aux Affaires étrangères [30 dec. 1594-12 nov. 1617]<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> *Le Prince*, Livre de Poche, 1974, Paris, p. 122.

<sup>114</sup> Cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 72.

62. A titre liminaire, il convient d'insister sur le fait que la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères n'est pas une création *ex nihilo*. Celui que l'on désigne communément, à partir de 1589 et jusqu'à la veille de la Révolution, sous l'appellation de «secrétaire d'etat qui a les etrangers» ou «les provinces étrangères», «secrétaire d'Etat qui a le département des affaires étrangères», «Secrétaire d'Etat des étrangers» ou «qui a le département des étrangers»<sup>115</sup>, est issu du corps des *secrétaires des finances* instauré sous le règne de Louis XI en 1461<sup>116</sup>. En pratique, la Royauté n'a pas attendu 1589 pour structurer ses rapports avec l'étranger car, comme il est fréquemment rappelé en doctrine spécialisée, la conduite des affaires extérieures est aussi ancienne que l'action diplomatique régalienn<sup>117</sup>. Mais plus que le «domaine réservé» des souverains que se plaisent à décrire les historiens<sup>118</sup>, l'administration des Affaires étrangères s'affirme, dès son origine, comme *un domaine exclusif* du Pouvoir monarchique. Dans le contexte d'absolutisation du régime, on ne saurait,

---

<sup>115</sup> Telles sont les dénominations que relève Jean BAILLOU dans une série de règlements pris sous le règne de Louis XIII (1601-1643), (*In Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I *Op. cit.*, p. 61).

<sup>116</sup> *Op. cit.*, p. 53.

<sup>117</sup> «La fonction diplomatique, nous dit ainsi M. Jean BAILLOU est liée à l'existence de tout État souverain, principalement dans la mesure où elle touche la représentation de la souveraineté» [*In Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I «De l'Ancien Régime au Second Empire», *Op. cit.*, p. 15 ; dans le même sens, lire MOURRE Michel, *Dictionnaire encyclopédique d'histoire*, *Op. cit.*, p. 1386. Si l'on se réfère à la doctrine spécialisée, le premier acte conventionnel remonte à – 2000 an avant Jésus-Christ et aurait été motivé par un acte d'amour. A cette date, le patriarche Abraham aurait acheté à Ephrôn le Hittite, pour quatre cents sicles, la grotte de Makpala pour y enterrer sa femme Sarah, morte dans le pays de Canaan [*in DESTRAIS (J.), FROMENT (R.), Dictionnaire international des traités. Des origines à nos jours*, Éd. Horvath, Roanne, 1981, p. 163]. A la suite de la conclusion de ce premier accord au 1<sup>er</sup> siècle après Jésus-Christ, on a répertorié pas moins de trente-deux traités internationaux (*Op. cit.*, p. 457) et près de cent quatre-vingt dix sept accords internationaux – toutes nations confondues – entre l'an I et 1588 (*Op. cit.*, pp. 459-464).

<sup>118</sup> BERENGER (J.), «Diplomatie», *in Dictionnaire du grand siècle*, sous la dir. de BLUCHE (F.), Fayard, 1990, p. 481. On prendra garde dès nos propos introductifs à ne pas confondre la *conduite* des relations extérieures – apanage des Rois – avec la *gestion* de ces dernières. Comme il a été déjà précisé, le principe d'une gestion partagée entre les quatre secrétaires des Finances et des Commandements préexistait à la consécration de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères (Voir *supra*, notes n°49 et 57). Précisons, toutefois, que cette gestion demeurait sous l'étroit contrôle du Roi qui pouvait modifier à sa guise, par voie de règlements, la répartition des «affaires étrangères», alors purement géographique. Seul le département de la Justice conservait le privilège d'une spécialisation. Dans les premières années de la mise en œuvre de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, ce dernier administrait, en sus des échanges avec l'étranger, un quart des provinces françaises comprenant la Guyenne haute et basse – soit les intendances de Bordeaux, Auch et Bayonne – la Normandie – comprenant les généralités de Rouen, Caen et Alençon et la partie du Perche qui en dépend – et la Champagne – incluant la partie de la Brie qui dépend de la généralité de Châlons, de la principauté de Dombes et du Berry [*in OUTREY (A.), «Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I)»*, *Op. cit.*, p. 306]. On va vu dans cette polyvalence l'origine historique d'un fonds «France» dans les archives du Quai d'Orsay, sans lien particulier avec la correspondance diplomatique de l'État princier «mais qui contient précisément les lettres échangées entre le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et les autorités provinciales qu'il était chargé de contrôler» (*Ibid*). Il gérait, en effet, les dons et brevets ainsi que les pensions des personnes non militaires originaires de ces provinces [MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1789-1804*, Éd. Plon et Cie, Paris, 1877, p. 6]. Malheureusement, nous ne sommes pas parvenus à retrouver aux archives du ministère ce fonds. Malgré tout, dans une mesure moindre, on peut observer au niveau de son organisation centrale une survivance de cette altérité à travers la création de services en partie tournés vers l'intérieur, telle que la «délégation pour l'action extérieure des collectivités locales» et, surtout, une «mission des relations avec la société civile» [Voir l'organigramme du Ministère des Affaires étrangères et européennes en 2001 reproduit en Annexe II (document 8)]. Au plan historique, le règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589 marquerait donc un infléchissement relatif du principe de polyvalence. Il faudra attendre l'adjonction d'une assise administrative plus ou moins autonome par le règlement du 11 mars 1626 (Annexe I, texte 1) pour garantir à sa fonction une centralité dans la gestion des relations extérieures (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

en effet, interpréter la désignation d'un responsable ministériel comme une borne institutionnelle à l'exercice des prérogatives internationales du Roi<sup>119</sup>. Jusqu'à la veille de la Révolution, les trente-neuf titulaires qui se succéderont à la tête des Affaires étrangères<sup>120</sup>, oeuvreront, au contraire, à sa pérennisation. Tel *est* l'objet primitif de la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, tel *serait* le déterminisme historique qui caractérise son rôle exécutif, à savoir la défense d'intérêts politiques qui lui sont naturellement supérieurs.

**63.** Le « déterminisme » est communément défini comme une « [c]onception philosophique » impliquant un « enchaînement de cause à effet entre deux ou plusieurs phénomènes »<sup>121</sup>. Bien que la reconnaissance juridique de la spécificité du domaine des « Affaires étrangères » soit postérieure à celle de l'activité diplomatique régaliennne, au plan historique les « Affaires étrangères » apparaissent consubstantielles à ladite activité en tant que leur instrumentalisation donne lieu à des actes de négociation et de représentation. Ces activités renvoient elles-mêmes à un vocable peu usité à l'époque : la « diplomatie ». En d'autres termes, les « Affaires étrangères » ont d'abord été une réalité juridique informelle avant de devenir un domaine régalien informé par les légistes d'Henri III. Mais loin de constituer le point d'orgue du processus de structuration des relations extérieures dans laquelle la France du XVI<sup>ème</sup> siècle s'engage, leur attribution à un responsable en titre ne constitue qu'une étape accessoire dudit processus. A court terme, il s'agit pour le Roi de France de conférer à son pouvoir politique un nouvel étai fiable; à long terme – c'est-à-dire lorsque la paix civile et militaire sera durablement établie à l'intérieur du royaume et aux frontières – il lui sera loisible d'en faire son porte-voix privilégié « au dehors ». A cette fin, la France monarchique va être parmi les premières puissances à se doter d'organes techniques spécialisés dans la gestion de ses activités extérieures<sup>122</sup>. Pour autant, on ne saurait encore parler d'une administration gouvernementale autonome. Au regard de la tradition

---

<sup>119</sup> A titre comparatif, nous verrons que, sous la V<sup>ème</sup> République, le chef de l'État que l'on présente volontiers, en doctrine et dans l'opinion publique, comme l'acteur prééminent de l'action extérieure de la France n'est pas pour autant omnipotent. Il est des domaines de l'action extérieure qui lui demeurent impénétrables. L'existence de niches d'autonomie nous amènera, dans la Seconde Partie de notre étude, à condamner l'analogie par trop simplicité qui est faite entre pratique monarchique et pratique présidentieliste en matière diplomatique (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II).

<sup>120</sup> Nous incluons dans ce nombre, les secrétaires d'État aux Affaires étrangères ainsi que les intérimaires [Voir le répertoire historique des différents titulaires, reproduit en Annexe II (document 1)].

<sup>121</sup> *Le Petit Larousse Grand Format*, Larousse, Paris, 2005, p. 359.

<sup>122</sup> La mise en place d'un secrétariat des Affaires étrangères par le règlement du 11 mars 1626 aurait été inspirée à RICHELIEU par la centralisation administrative opérée en Espagne et en Angleterre [Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. I-Section II ; de même, texte reproduit en Annexe I (document 1)]. Pour une présentation détaillée des débuts de la professionnalisation du corps des négociateurs du roi, lire AUTRAND (F.) et CONTAMINE (Ph.), « Naissance de la France : naissance de sa diplomatie. Le Moyen Age », in *Histoire de la diplomatie française*, ouvrage collectif, *Op. cit.*, pp. 108-113.

constitutionnelle monarchique, les Affaires étrangères sont une annexe de la Couronne. A ce titre, leur responsable en titre, ne peut revendiquer que l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus* demeurant l'apanage de l'État princier<sup>123</sup>. Dans les faits, la pratique politique se veut, toutefois, plus nuancée.

**64.** Le monopole que la coutume attribue au Roi en matière internationale ordonne une stricte répartition des compétences internationales entre celles relevant de la sphère décisionnelle de la politique étrangère et celles renvoyant au volet technique des relations extérieures. Au plan institutionnel les rôles diplomatiques du secrétaire d'État aux Affaires étrangères et du Roi ne peuvent ainsi se confondre : au premier la mise en oeuvre de la volonté politique du Roi, au second l'expression de la volonté souveraine de l'État. Au plan statutaire comme fonctionnel, le Secrétaire d'État est, donc, subordonné au bon vouloir du Monarque et, se trouve *de facto* privé de tout pouvoir d'initiative tant sur la scène politique interne qu'internationale. A ce titre, tout engagement pris par le Secrétaire d'État s'analyse en des actes de fonction. Au plan procédural, il ne peut engager l'État qu'en vertu d'un *pouvoir* spécial, et non au titre de l'exercice d'une représentativité autonome inférée de sa charge ou de son statut officiel. Pour autant, sous le régime monarchique, la carrière diplomatique n'est pas seulement une fin poursuivie par les premiers Secrétaires d'État aux Relations extérieures. Elle est également, et surtout, un moyen privilégié de se concilier les bienfaits du Roi. La valorisation sociale attachée à la charge permettrait, ainsi, de compenser la part aléatoire de pouvoir politique qu'elle draîne.

**65.** Le Roi ne manque pas, en effet, d'accorder ses bonnes grâces à hauteur des services accomplis sous la forme de privilèges<sup>124</sup>. Cependant, ses « faveurs » ne sont pas jamais fortuites pour son bénéficiaire comme le laisse à penser l'institutionnalisation d'une gestion monopolistique des Affaires étrangères, par le règlement du 11 mars 1626<sup>125</sup>. Au même titre que sa charge, la dotation d'une administration spécifique s'analyse prioritairement en une

---

<sup>123</sup> Ce pragmatisme royal participe d'une démarche fonctionnaliste qui comporte en substance les déterminants de la répartition moderne des compétences diplomatiques au sein du l'Exécutif français : la priorité du politique s'efface devant la priorité de l'économique, l'approche sectorielle et la médiation sont préférées à l'approche globale et instantanée, et surtout le monopole politique du Roi est aménagé par l'émergence d'une administration déconcentrée en matière diplomatique, en 1626 : le Secrétariat des Affaires (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Section II).

<sup>124</sup> En ce sens, lire l'interprétation juridique proposée par le Professeur Stéphane CAPORAL, de l'impact de la faveur sur la construction de « l'État moderne ». Il y voit successivement un « instrument d'édification » et de « fonctionnement » [« Gouverner par la faveur sous la monarchie française », in *La faveur et le droit*, publié sous la direction de Gilles. GUGLIELMI, Postface de Jacques CHEVALLIER, Ouvrage publié avec le concours du C.E.R.S.A. de l'Université de Paris II et du C.E.R.F.D.P. de l'Université de Cergy-Pontoise, P.U.F., 2009, pp. 101-116 ; de même, se reporter à la thèse du Professeur Nicolas LE ROUX, *La faveur du Roi : mignons et courtisans au temps des derniers Valois (vers 1547-vers 1589)*, *Op. cit.*, pp. 26-28].

<sup>125</sup> Voir *infra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).



*mesure d'ordre* visant à « relever le nom de Roi dans les nations étrangères », si l'on en croit l'auteur de cette mesure<sup>126</sup>. De fait, qu'elle soit affirmée à l'intérieur des frontières du Royaume par le règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589, ou l'égard de l'étranger par le règlement de 1626, la défense de l'autorité monarchique demeurera le point de mire de l'action du secrétaire d'État aux Affaires étrangères jusqu'à la veille de la Révolution.

**66.** Les conditions d'apparition de la fonction ministérielle lui confèrent d'emblée une valeur stratégique: elle est un fait politiquement calculé, mis en forme réglementaire par les légistes du Roi en 1589. Les origines circonstanciées de cette charge vont, ainsi, justifier le fait que la part d'innovation juridique qu'elle recèle soit occultée au bénéfice de l'impératif de survie de la Couronne (**Chapitre I**). Il n'est, alors, pas surprenant que la première conceptualisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères prenne le contrepied de la doctrine majoritaire en présentant le ministre monarchique des Affaires étrangères comme un instrument nécessairement accessoire des relations extérieures (**Chapitre II**).

**Chapitre I.** – L'origine circonstanciée de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères : l'instrument politique d'un règne

**Chapitre II** – Une charge indexée par la prééminence du Roi en matière diplomatique : un instrument accessoire des relations extérieures

---

<sup>126</sup> DU PLESSIS (A. J.), Cardinal de RICHELIEU, *Le Testament politique*, « Chap. IV », Éd. Par Françoise HILDESHEIMER, Société de l'Histoire de France, Éd. Honoré Champion, 1995; lire également, BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères ou le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 59.

## Chapitre I. – L'origine circonstanciée de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères : l'instrument politique d'un règne

« Tout prospère dans une monarchie où l'on confond les intérêts de l'État avec ceux du prince. »

[Jean de LA BRUYERE]<sup>127</sup>

« Le droit d'envoyer des ministres, ne peut appartenir qu'à un corps politique jouissant de sa parfaite indépendance. »

[Comte Guillaume de GARDEN]<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Les Caractères*, « Du souverain ou de la république », 26.

<sup>128</sup> *Traité complet de diplomatie ou théorie générale des relations extérieures des puissances de l'Europe*, Tome II, Librairie de Treuttel et Würtz, 1833, p. 4.

67. La création de la charge de ministre des Affaires étrangères – plus communément désigné à l'époque par le titre de « secrétaire d'État aux Affaires étrangères » – intervient à une période charnière de l'histoire de France. Érigée sur les ruines du monde médiéval et les désillusions de la Renaissance du « beau XVI<sup>ème</sup> siècle »<sup>129</sup>, cette institution procède moins d'une logique de structuration de l'appareil diplomatique de la France – ainsi que pourrait le laisser croire l'institutionnalisation croissante des missions diplomatiques de l'époque<sup>130</sup> – que d'une volonté réelle d'Henri III de consolider son autorité politique<sup>131</sup>. Le Roi doit faire face, en effet, à des mouvances contestataires qui trouveront leur point d'orgue dans les terribles guerres de religion de la seconde moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>132</sup>. C'est dans ce contexte

---

<sup>129</sup> Par l'expression « beau XVI<sup>ème</sup> siècle », les historiens ont coutume de désigner la période allant du début du siècle à 1560, date qui inaugure les guerres civiles et les vicissitudes politiques qui affecteront tant l'autorité monarchique en France, que le précaire équilibre que la patiente construction politique du siècle précédent avait contribué à instaurer entre les grandes puissances européennes. [Lire PELUS-KAPLAN (M.-L.), *L'Europe du XVI<sup>ème</sup> siècle*, Coll. Les fondamentaux – Histoire, Hachette supérieur, 2<sup>e</sup> éd., 2003, p. 105].

<sup>130</sup> Pour la doctrine spécialisée, la naissance de la diplomatie moderne remonterait au début du XVI<sup>ème</sup> siècle. Elle serait apparue en Italie sous l'effet conjugué de la Papauté et d'un groupe de cités particulièrement dynamiques : Vienne accueillit ainsi sa première ambassade permanente en 1509, Florence en 1511, Valladolid en 1520, Londres et Venise en 1521, Soleure en 1522 [in OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 302]. C'est ainsi que d'exceptionnelles et spécialisées, les représentations diplomatiques deviendront, à partir de cette époque « de véritables missions permanentes à compétence plénière » [in BLUMANN (Cl.), « Etablissement et rupture des relations diplomatiques », in *Aspects récents du droit des relations internationales*, S.F.D.I., Colloque de Tours, Ed. Pedone, Paris, 1989, p. 3 ; lire également, WECKMANN (L.), « Origine des missions diplomatiques permanentes », *R.G.D.I.P.*, avril-juin 1952, n<sup>o</sup>2, pp. 161-188 ; CAHIER (Ph.), *Le droit diplomatique contemporain*, Droz, Genève, 1962, p. 10].

<sup>131</sup> Selon SAINT-SIMON, l'attribution du poste de secrétaire d'État des étrangers à Loys de REVOL en 1589 se justifiait moins par des considérations de politique étrangère que par la loyauté du conseiller du Roi. Il qualifiait, ainsi, volontiers Loys de REVOL « d'homme fidèle et de saine réputation, accoutumé à servir le roi dès ses plus jeunes années, bien que, toutefois, en matières d'affaires de cour et de conseils, il n'eût jamais passé pour habile » [in M.A.E., *Mémoires et Documents (France)*, 176 « Saint-Simon », 21, f<sup>o</sup> 66, v<sup>o</sup>]. Dans le contexte de crise politique qui avait conduit Henri III à fuir Paris et la Ligue, le dévouement et la docilité apparaissaient alors plus déterminants que le souci de pallier le manque de structuration de l'appareil diplomatique de la France. Précisons, toutefois, que l'absence de hiérarchisation dans la gestion des activités extérieures de la France médiévale n'emportait pas l'inexistence d'une organisation : jusqu'en 1589, la lecture et l'expédition des dépêches à l'arrivée et au départ, en provenance ou à destination de l'étranger, étaient partagées entre les quatre secrétaires des Finances et des Commandements. Admis à siéger au Conseil du roi, ils portaient depuis 1557 le titre de « secrétaires d'État » [lire notamment OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 303]. Par ailleurs, l'attribution d'une charge spécifique en 1589 n'empêcha pas le secrétaire d'État aux Affaires étrangères d'assurer la gestion régulière de la correspondance intérieure avec « à peu près un quart des provinces françaises [justifiant le fait que], dans nos archives du Quai d'Orsay, nous trouvons un fonds *France* qui n'a aucun rapport avec les affaires de l'étranger, mais qui contient précisément les lettres échangées entre le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et les autorités provinciales qu'il était chargé de contrôler » [in OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 306]. Il faudra attendre le règlement du 11 mars 1626 de RICHELIEU pour que le principe d'un monopole de gestion en matière diplomatique soit définitivement reconnu au secrétaire d'État aux Affaires étrangères, à l'exception notable des activités consulaires. A cette date, le ministre va progressivement recentrer l'essentiel des activités de la France à l'étranger et rétrocéder à cet effet, ses prérogatives internes au bénéfice notamment du ministre de l'Intérieur. Le rattachement de l'institution consulaire au ministère des Affaires étrangères sous le Consulat entérinera le processus de structuration de l'appareil diplomatique de la France lancé depuis lors, dans un cycle nécessaire de réformes qui semble ne pas avoir de fin (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I).

<sup>132</sup> La seconde moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle fut ponctuée par huit guerres de Religion (1562-1563, 1567-1568, 1568-1570, 1572-1573, 1574-1576, 1577, 1579-1580, 1585-1598) opposant les protestants et les catholiques. Chacun de ces conflits fut entériné par une paix religieuse. Les édits de pacification d'Amboise (1563), de Longjumeau (1568), de Saint-Germain (1570), de Boulogne (1573), de Beaulieu (1576), de Bergerac et de Poitiers (1577), de

de crise que Loys REVOL inaugure, le 1<sup>er</sup> janvier 1589, la lignée séculaire des ministres des Affaires étrangères.

**68.** La décision de Henri III de réserver à un secrétaire d'État nommément désigné, l'essentiel de sa correspondance avec les pays étrangers constitue une réponse juridique aux stratégies de sape politique dont est alors l'objet l'autorité royale. La vulnérabilité de la France n'est pas, en effet, sans susciter l'intérêt de ses puissantes voisines en sus de la convoitise des nombreux prétendants à la Couronne. C'est donc presque « naturellement » que la défense des intérêts du Royaume va s'imposer comme la mission première du secrétaire d'État nouvellement en charge des relations avec « l'Italie, le Piedmont et Savoie, l'Espagne, la Flandre, la Franche-Comté, le Levant, la Pologne, la Suède, le Danemark, l'Angleterre, l'Écosse et la Suisse »<sup>133</sup>.

**69.** Au regard de notre Histoire, l'instauration de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères est, donc, le fruit d'une convergence d'évènements contradictoires : opportuns pour son titulaire, ils sont souvent source de dangers pour la Royauté. Menacée à la fois dans ses fondements idéologiques (**Section I**) et institutionnels (**Section II**), l'autorité monarchique saura tirer les leçons des crises qui l'assaillent dans la seconde moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle, notamment à partir du règne d'Henri IV lorsqu'il sera question de refondre les lignes directrices de la politique étrangère afin de les adapter à la conception absolutiste du pouvoir politique. Dans une perspective historique, la création de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères s'est révélée finalement salutaire moins à la défense des intérêts supérieurs de l'État princier que à l'objectif de pérennisation des intérêts du Prince lui-même (**Section III**).

### ***Section I. – Une crise idéologique déterminante de la consécration d'une charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères***

**70.** La France des Temps Modernes est dominée par le Roi. « Figure centrale du système politique »<sup>134</sup>, la puissance monarchique revendiquée à partir de la seconde moitié du XVI<sup>ème</sup>

---

Fleix (1580), et pour finir l'édit de Nantes (1598) solutionnent, avec plus ou moins de succès, le problème protestant. L'ensemble de ces textes reconnaît au protestantisme, « Religion prétendument réformée », une existence légale et une liberté de culte plus ou moins étendue. A partir de 1570, les protestants reçoivent également des garanties politiques et militaires sous la forme de « places de sûreté » dans lesquelles ils peuvent se retrancher. La discontinuité des guerres est mise à profit par le roi de France pour restaurer son autorité.

<sup>133</sup> M.A.E., *Mémoires et Documents (France)*, 31, f<sup>o</sup> 310.

<sup>134</sup> GUCHET (Y.), *Histoire constitutionnelle de la France. 1789-1974*, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 1993, p. 7.

siècle la jouissance exclusive de tous les pouvoirs politiques, non sans mal ... pour le plus grand bien du futur secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

71. En effet, il prend officiellement possession de sa charge le 1<sup>er</sup> janvier 1589, soit pendant la huitième guerre de Religion qui oppose catholiques et protestants français. De ce point de vue, la création de la fonction de ministre des Affaires étrangères est bien, au plan historique, le fruit des troubles confessionnels qui embrasent la France de la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle. Mais, elle peut être également analysée comme une riposte monarchique au mouvement de contestation politique. Il serait, certes, présomptueux d'affirmer que sans cette remise en cause de l'autorité royale, il n'y aurait pas eu de ministre des Affaires étrangères en France. On ne peut présumer de l'Histoire, simplement prendre acte de la survenance de ses faits les plus pertinents. Tout au plus, on peut déduire de cette période chaotique le fait que la contestation de l'autorité royale se présente, au plan temporel, comme un facteur déterminant de la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. A cet égard, le climat de crise de l'époque confère *de facto* un caractère éminemment circonstancié à la fonction de ministre français des Affaires étrangères. Elle souscrirait davantage à une logique sécuritaire que gestionnaire dont l'enjeu serait la sauvegarde de l'autorité politique d'Henri III ou plus exactement, d'un point de vue strictement idéologique, de la légitimité de son pouvoir.

72. Car, à l'époque où apparaît le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, l'absolutisme n'est encore qu'une vue de l'esprit dans une France qui peine à instaurer l'unité de la Nation. C'est alors un objectif d'autant plus difficile à atteindre pour Henri III que les conflits religieux de la seconde moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle inspirent un courant de pensée réactionnaire. Théorisée par les tenants de la mouvance « monarchomaque » – qui signifie littéralement « ceux qui sont hostiles à la monarchie » – (**Paragraphe 1**) la contestation de l'autorité monarchique est, ainsi, relayée par les « malcontents » de souche nobiliaire (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. Les « monarchomaques »**

73. Composée principalement de nobles protestants, la mouvance monarchomaque défend l'idée particulièrement novatrice et subversive à l'époque, d'une répartition démocratique du pouvoir politique au sein d'une monarchie hybride dans laquelle le Roi règnerait mais ne

gouvernerait pas<sup>135</sup>. Pour nombre d'historiens, elle serait née en réaction au massacre de la Saint-Barthélemy en 1572.

74. En fait, dès le début des guerres civiles, le Roi est la cible de pamphlets protestants qui revendiquent le droit des sujets à prendre les armes contre un prince tyrannique. Ce courant va se radicaliser au lendemain de la première guerre de Religion. Selon ces libelles protestants, la guerre est justifiée dès lors qu'elle est menée au nom du « bien public ». De même, l'idée d'un contrat entre le roi et le peuple est affirmée à l'encontre des velléités absolutistes du pouvoir royal. Cette revendication se retrouve notamment dans les écrits de François HOTMAN, auteur de *Francogallia* (1573), ainsi que dans ceux de Théodore de BEZE, auteur d'un traité intitulé *Du Droit des magistrats sur leurs sujets* (1573). S'inscrivant dans ce courant contestataire, *Le Réveille-nation des Français* et les *Discours politiques des diverses puissances établies* paraissent en 1574. L'année suivante, sont élaborées les *Vindiciae contra tyrannos* – parues en 1579 – que les historiens attribuent à Philippe DUPLESSIS-MORNAY<sup>136</sup>. Si ces différents pamphlets divergent au plan argumentatif, la finalité poursuivie par leurs auteurs respectifs est la même : dénoncer le glissement inéluctable d'une monarchie absolue vers la tyrannie.

75. Aux caractères versatiles et éphémères qui s'appliquent, selon eux, à la personne du roi, ils opposent le principe d'une royauté immortelle, garanti par le gouvernement d'une assemblée de sages représentatifs du peuple – en l'occurrence, les états généraux. Dans l'optique monarchomaque, l'origine populaire de la souveraineté justifie que le peuple puisse renverser le pouvoir royal si celui-ci, par sa pratique tyrannique, rompt le contrat qui l'oblige à veiller au salut public. Après avoir mis en garde contre les maux que pourraient engendrer une interprétation abusive du droit de résistance qu'ils viennent ainsi de définir à l'encontre du « tyran d'exercice » – dissocié de la figure du « tyran usurpateur » qui accède au pouvoir par des voies illégitimes<sup>137</sup> – les monarchomaques en proposent le remède : dans le but d'éviter toute dérive politique, certaines autorités dûment investies d'une parcelle de pouvoir public se voient reconnaître le droit exclusif d'intervenir, y compris par les armes, pour rétablir les « lois fondamentales du royaume », socle coutumier de la tradition constitutionnelle monarchique<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Sur bien des points, la théorisation de la souveraineté du pouvoir monarchique a été opérée, par Jean BODIN, en réaction par rapport aux écrits monarchomaques. Voir *infra*, les critiques de ce juriste contemporain de Loys de REVOL (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III).

<sup>136</sup> PELUS-KAPLAN (M.-L.), *Op. cit.*, p. 123.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> La France de l'Ancien Régime a originellement distingué *les lois des rois*, toujours réformables ou révocables, des *lois du Royaume*, immuables et immanentes qui fondent au plan coutumier les *Lois*

76. Le succès rencontré par ce courant idéologique est tel, qu'il parvient à transcender les différends religieux et à regrouper les noblesses ennemies au sein d'un parti unique, passé à la postérité sous l'appellation très évocatrice de « malcontents ».

## Paragraphe 2. Les « malcontents »

77. Durant la quatrième guerre de Religion (1574-1575), émerge au sein des noblesses protestantes et catholiques, un large mouvement de « malcontents » qui revendiquent plus de justice dans la distribution des faveurs royales<sup>139</sup>. Plus précisément, l'élite aristocratique juge

---

*Fondamentales*. Celles-ci concernent la Couronne et se ramènent à quelques principes : la *Loi Salique*, invoquée depuis Charles V pour fonder en droit la succession de la Couronne sur la règle non pas de l'hérédité mais sur celle de la masculinité telle qu'elle avait été définie *de facto*, lors de la vacance du trône en 1316 et en 1328, par le conseil royal qui en avait alors exclu les femmes ; le principe de l'*inaliénabilité du domaine royal*, en vertu duquel, le roi, usufruitier responsable, s'engage au moment de son Sacre à disposer uniquement des revenus et non du capital dont il ne peut aliéner aucun « fleuron » ; la *loi d'indépendance* qui nie toute suzeraineté temporelle du pape et de l'empereur sur la Couronne, indépendance illustrée par le célèbre adage des juristes de Philippe Le Bel, « Le Roi de France est *empereur* en son royaume », et donc souverain. Mais à côté de ces principes traditionnels, il y a d'autres lois moins fondamentales mais « néanmoins écrites au cœur de chaque français » selon la formulation de LOYSEAU. Au nombre de celles-ci, figure la coutume selon laquelle le Roi gouverne « par son conseil », pour s'éclairer, mais tout en conservant son libre-arbitre. Non seulement il n'est pas lié par l'avis de ses conseillers, mais encore peut-il consulter discrétionnairement qui il veut : son Conseil proprement dit, son Parlement ou des Assemblées d'États ou de Notables [lire METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, Que sais-je ? n° 925, P.U.F., 14<sup>e</sup> éd., 2002, pp. 38-40]. C'est cette dernière règle coutumière qui va justifier le fait que le pouvoir d'influence des secrétaires d'État aux Affaires étrangères ne puisse jamais leur permettre d'écarter le Roi de la conduite des affaires politiques et diplomatiques du Royaume. Même le faible Louis XVI affirmera le 19 novembre 1787 : « C'est *légal*, parce que je le *veux* » [cité in METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, *Op. cit.*, p. 106].

<sup>139</sup> Dès le début des guerres de religion, une petite fraction de l'élite politique et intellectuelle a prôné la réconciliation confessionnelle. A tout le moins, a-t-elle encouragé la restauration de l'ordre sous l'égide la monarchie. Le chancelier Michel de L'HOSPITAL, qui siège au Conseil du Roi jusqu'en 1568, est le fer de lance de cette mouvance pacificatrice qui milite pour une conception pragmatique de l'absolutisme monarchique. Il la présente comme la garantie de la paix civile. Les tenants de cette conception sont appelés « politiques ». Bien que minoritaires en 1576, ils comptent alors parmi leurs rangs l'un des premiers théoriciens de l'absolutisme politique dont les écrits sur la notion de la souveraineté ont traversé les siècles, au point d'alimenter encore près de quatre cent ans après leur parution les débats de la doctrine constitutionnaliste (on doit, notamment, au Professeur Olivier BEAUD une relecture très dynamique de la notion de « souveraineté » dans son célèbre ouvrage de *La puissance de l'État*, P.U.F., Coll. Léviathan, 1994, 512 p.). C'est ainsi que, lorsqu'il siège aux états généraux de 1576 à Blois, en qualité de député du tiers états, Jean BODIN vient de publier cette même année, *Les Six Livres de la République*, volumineux ouvrage de théorie politique. Maintes fois réédité, l'ouvrage va servir de point d'appui théorique à l'édification du fameux principe de souveraineté qu'il définit alors comme « la puissance absolue et perpétuelle d'une République ». Récusant toute idée de partage de la souveraineté, BODIN s'inscrit résolument en faux contre les théories contestataires de l'absolutisme du pouvoir monarchique. La France étant une « pure monarchie », l'exercice du pouvoir politique ne saurait souffrir d'une quelconque mixité institutionnelle [cité in PELUS-CAPLAN (M.-L.), *Op. cit.*, p. 125]. La portée de la théorie bodinienne au regard de la définition juridique du rôle du ministre des Affaires étrangères fera l'objet de développements ultérieurs, mais dans le souci de conserver une certaine cohérence avec la pensée de l'auteur, il convient de préciser déjà que la notion d'absolutisme défendue par le légiste d'Henri III n'est pas totalement incompatible avec les théories monarchomaques. La puissance du Roi est absolue mais pas arbitraire en tant qu'elle est bornée par les lois divines et naturelles, soit les fameuses « lois fondamentales » (dont celles relatives à la dévolution de la Couronne), et par les coutumes. En cela, la monarchie française n'est pas tyrannique mais « royale ». Elle est respectueuse de la liberté naturelle et des biens des sujets royaux. En contrepartie ces derniers doivent consentir à la levée des impôts. Mais si BODIN concède la pertinence de l'idée de pacte, il admet également, au niveau du gouvernement – et non pas au regard du pouvoir royal – l'idée d'une

sa caste moribonde. Elle reproche, ainsi, à Henri III de vouloir sacrifier la noblesse française sur l'autel du pouvoir absolu que celui-ci revendique<sup>140</sup>.

**78.** S'engouffrant dans la brèche républicaine – entendue en l'espèce au sens propre du terme, à savoir celui de « bien public » – entrouverte par les monarchomaques, les « malcontents » veulent renforcer le pouvoir d'action des états généraux et souhaitent le rétablissement d'un gouvernement décentralisé de la France. Mais, l'apport majeur de la contestation nobiliaire réside, sans conteste, dans l'exigence de tolérance qu'elle réclame dans la gouvernance politique du royaume. Les malcontents aspirent, en effet, à une monarchie mixte – *statut mixtus* selon la terminologie originelle – dans laquelle la noblesse recouvrerait son influence légitime passée, ce qui impliquerait, alors, un partage du pouvoir avec le Roi au sein d'un Conseil élargi. Ils comptent dans leur rang, aussi bien des catholiques modérés (Henri de MONTMORENCY-DAMVILLE, gouverneur de Languedoc) que de fervents protestants (Henri de CONDE et surtout Henri de NAVARRE, futur Henri IV, tous deux évadés de la Cour où Henri III les retenait prisonniers). De plus en plus populaire, ce mouvement contestataire va renforcer sa structure en se dotant d'un chef charismatique.

**79.** En avril 1574, les protestants du Midi nomment le catholique MONTMORENCY-DAMVILLE, gouverneur général de l'Union et se regroupent derrière, « Monsieur » François d'ALENCON, frère du Roi Henri III. Ils déclenchent et remportent la cinquième guerre de Religion : la paix de « Monsieur » entérinée par l'édit de Beaulieu (1576) octroie au camp protestant de larges avantages (assouplissement des conditions d'exercice de leur culte et huit places de sûreté). Toutefois, le parti des « malcontents » ne survivra pas à la réconciliation de « Monsieur » devenu duc d'ANJOU, avec Henri III et surtout, à la brouille survenue en 1576 entre DAMVILLE et les protestants. C'est précisément à cette date que se forme un énième mouvement d'opposition qui poussera le pouvoir monarchique dans ses derniers retranchements<sup>141</sup>.

---

mixité des régimes, le principe étant que l'État royal « doit être tempéré par le gouvernement aristocratique et populaire ».

<sup>140</sup> Elle met, notamment, en cause l'institution des « mignons » instaurée par Henri III [CAPORAL (S.), « Gouverner par la faveur sous la monarchie française », *Op. cit.*, pp. 104-105). Les craintes de la classe aristocratique semblent justifier. Selon le Professeur Nicolas LE ROUX, « loin de relever d'un caprice royal un peu incongru, [l'institution des mignons] participe en fait d'une transformation réfléchie et extrêmement efficace du pouvoir monarchique et des conditions de son exercice » (« Quatrième de couverture » de sa thèse *La faveur du Roi : mignons et courtisans au temps des derniers Valois (vers 1547-vers 1589)*).

<sup>141</sup> Nombre de catholiques sont scandalisés par les clauses de l'édit de Beaulieu. De la place de Péronne attribuée au Prince de CONDE, part à cet égard le manifeste des prélats, gentilshommes et villes de Picardie, regroupés au sein d'une « sainte union » pour la défense de l'église catholique. Lancé par l'un des proches du duc de GUISE qui avait provoqué la première guerre de Religion en ordonnant le massacre des huguenots de Valmy en 1562, le manifeste suscite la création spontanée de ligues en province (Champagne, Berry, Angoumois, notamment). Très vite, le charisme et la fougue d'Henri de GUISE le présentent comme le chef naturel du mouvement qui prend le



80. Effrayé par la montée en puissance de la Ligue catholique qui menace ouvertement son autorité à partir de 1578, Henri III impulse une réforme drastique de son gouvernement. En réponse aux doléances exprimées en 1576, il édicte trois ans plus tard une ordonnance de Blois qui prévoit la diminution du nombre des offices et condamne leur vénalité, limite les pouvoirs des gouverneurs, met fin à la pratique de l' « anoblissement silencieux » – opéré par la possession d'un fief pendant trois générations successives<sup>142</sup>. Malgré ces réformes, son impopularité croît au rythme des taxes royales. Le désordre monétaire qui s'établit alors affaiblit davantage son autorité.

81. On le voit, les remous idéologiques qu'affronte Henri III n'intéresse pas directement la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ils n'ont pas moins précipité sa consécration juridique en accentuant un climat de crise propice aux remaniements politiques. C'est, en effet, dans l'impopularité croissante du Roi que la Ligue catholique va puiser son renouveau, provoquant alors la huitième guerre de Religion d'où émergera l'institution nouvelle de secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

## ***Section II. – Une crise politique propice à l'avènement de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères***

82. La force d'une politique étrangère se mesure à l'efficacité et à la solidité de l'appareil d'État qui le sous-tend. Mais, lorsque les bases internes dudit État menacent de se désagréger quel intérêt y aurait-il pour ce dernier à triompher sur la scène politique extérieure ? Disposerait-il seulement encore des moyens d'assouvir ses ambitions diplomatiques ? De manière insidieuse, les circonstances de la nomination de Loys de REVOL au poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères offrent de pertinents éléments de réponse. Tout au moins, interpellent-elles sur l'enjeu historique de la création de cette charge. Il serait plus d'ordre conjoncturel que véritablement gestionnaire.

---

nom de Ligue catholique. Mais, Henri III parvient habilement à mettre le mouvement en sommeil en s'en proclamant le chef en 1577. Cependant, la mort de son frère, dernier héritier de la maison des VALOIS, en 1584, aura pour effet de raviver, les tensions religieuses, la perspective d'un roi de France protestant se précisant avec la désignation de Henri de NAVARRE devenu le plus proche héritier mâle d'Henri III conformément aux règles de dévolution. C'était sans compter, toutefois, sur la détermination du duc de GUISE à vouloir conserver la Couronne de France dans le giron catholique. Il bénéficiera, à cette occasion, de l'appui intéressé de Philippe II. Le Roi d'Espagne ambitionne de placer sa fille, l'Infante, sur le trône de France et ce, au mépris de la loi salique. A cette fin, il va apporter, par l'entremise de ses agents diplomatiques en poste à Paris, son soutien financier et politique à la cabale ourdie par les ligueurs contre Henri III [PELUS-CAPLAN (M.-L.), *Op. cit.*, p. 124] et qui aboutira au départ précipité du Roi de Paris, en 1588.

<sup>142</sup> *Op. cit.*, p. 126.

83. Bien qu'il n'est entré officiellement en fonction que le 1<sup>er</sup> janvier 1589, c'est le 7 septembre 1588 que Loys de REVOL a prêté serment directement « es mains de Sa Majesté »<sup>143</sup> en qualité de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Son allégeance intervient à un moment politique fort des guerres de religion, soit à l'occasion de pourparlers organisés à Blois par Henri III avec les meneurs de la Ligue<sup>144</sup>. De nos jours, un remaniement ministériel opéré concomitamment à des négociations mettant en jeu la direction du pays aurait des accents quelque peu ubuesques. Mais, la guerre de succession qui se profile alors derrière celle des guerres confessionnelles n'a *a priori* guère laissé le choix au Roi. Il lui fallait pouvoir compter sur des conseillers loyaux et intègres envers la Couronne. Ces considérations confèrent ainsi et d'emblée à la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères une dimension hautement stratégique « à une époque où les affaires politiques et militaires sont devenues intensément diplomatiques »<sup>145</sup>. Comme il a été déjà longuement souligné, c'est pour assister le Roi dans la résolution d'une crise politique interne majeure que cette charge a été instituée et non pas tant dans le souci de réunir en une seule main la correspondance avec les États étrangers. Pour autant, fussent-elles prégnantes, les motivations politiques qui sous-tendent la création de cette charge n'obèrent en rien sa portée juridique dès lors que l'on concède une positivité à la pratique institutionnelle.

84. Incidentes – parce que déduites tacitement de la mise en œuvre du règlement de 1589 – les contraintes qui s'imposent aux premiers Secrétaires d'État les condamnent *prima facie* à une posture de réserve au plan politique. Leur place n'étant pas clairement établie au sein du gouvernement – à l'exception de la position nécessairement subalterne qu'ils occupent vis-à-vis du Roi, à la fois source et condition de l'effectivité de leurs pouvoirs – il leur faut combler le silence du règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589. Comment ? En s'arrogeant par leur zèle et leur dévouement une légitimité dans le règlement des guerres civiles qui opposent protestants et catholiques français. Ainsi, le fait que la gestion des « affaires du dehors » ne leur confère pas de compétence d'attribution en matière diplomatique<sup>146</sup> les oblige, dans un premier temps, à

---

<sup>143</sup> C'est alors « chose exceptionnelle, souligne le frère Jacques de MONTS, car le serment requis pour tous les offices étaient généralement reçu par un secrétaire ordinaire de la Maison et Couronne de France » [in MONTS de SAVASSE (J.), « Louis de REVOL, Secrétaire d'État d'Henri III et d'Henri IV », *L'Europe d'Henri IV : la correspondance diplomatique du secrétaire d'État Louis de REVOL, 1588-1593*, Edité par Jacques de MONTS, Stéphane GAL, Yves SOULINGEAS, Coll. La Pierre et l'écrit, Presses Universitaires de Grenoble, 2004, p. 10].

<sup>144</sup> LE ROUX (N.), *Op. cit.*, pp. 685-686.

<sup>145</sup> MONTS de SAVASSE (J.), « Louis de REVOL, Secrétaire d'État d'Henri III et d'Henri IV », *Op. cit.*, p. 26.

<sup>146</sup> « Activité diplomatique » entendue, en l'espèce, dans un sens restrictif, c'est-à-dire en tant que volet technique des relations politiques du Roi avec l'étranger. Le règlement de 1589 ne définit que le champ de compétences *ratione loci* du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. *A priori*, il limite son action à la correspondance diplomatique du Roi avec ces différentes provinces, dont certaines ne sont pas étrangères. De fait, l'association d'idées qui nous vient aujourd'hui facilement à l'esprit lorsque l'on évoque le rôle de ministre

établir *in concreto* le caractère topique de leur charge en pourvoyant à la consolidation de l'autorité monarchique à l'intérieur du Royaume (**Paragraphe 1**). L'immixtion progressive des Cours européennes dans les guerres de religion va, dans un second temps et de manière tout aussi opportune, transposer la défense des intérêts de leur Souverain sur la scène diplomatique (**Paragraphe 2**).

## **Paragraphe 1. - Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères : un instrument de crise politique**

85. Si l'on se réfère à la carrière de Loys de REVOL<sup>147</sup>, rien *a priori* ne semble justifier l'institution à son profit de la charge de Secrétaire d'État aux Relations extérieures<sup>148</sup>. Commencée semble-t-il très tôt, sa carrière diplomatique demeure pour le moins discrète voire « pratiquement inconnue »<sup>149</sup> des historiens. Gaëtan RAXIS de FLASSAN rappelle à ce propos que si « REVOL avait rempli avec honneur et probité l'intendance de Provence, [il] n'avait point occupé de poste diplomatique »<sup>150</sup> avant 1589. L'efficacité de son action à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume finit, malgré tout, par attirer l'attention de Henri III.

86. Après avoir successivement occupé la charge de maître des Comptes en Dauphiné (1569) et servi dans les bureaux du Secrétaire d'État Simon FIZES en qualité de commis<sup>151</sup>, Loys REVOL accède le 12 mai 1578 au rang de quatrième président en la Chambre des

---

des Affaires étrangères se révèle juridiquement impossible au XVI<sup>ème</sup> siècle : le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères est exclusivement un gestionnaire sans implication particulière dans l'activité de négociation du Roi qui renvoie au volet politique de la diplomatie.

<sup>147</sup> Loys REVOL n'est pas de souche nobiliaire. C'est l'attribution de sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères qui a permis l'adjonction d'une particule. Aussi, dans le souci de respecter l'évolution sociale de ce conseiller de Henri III, nous le désignerons alternativement sous l'appellation de « REVOL » ou « de REVOL » selon que l'on se place avant ou après 1589 (date de sa prise de fonction officielle *et* de son anoblissement).

<sup>148</sup> D'après le diplomate Gaëtan RAXIS de FLASSAN, le choix d'Henri III pour remplacer VILLEROY, alors en charge de l'essentiel de la correspondance diplomatique, s'était d'abord porté sur un fidèle ami du secrétaire d'État congédié et qui était également le chargé d'affaires du Roi à Rome depuis 1584, Arnaud DOSSAT. « Mais cet homme sage, nous précise-t-il, voyant la situation fâcheuse des choses, s'en excusa, donnant pour raison qu'il ne croyait pas pouvoir remplir les fonctions de ministre, concurrentement avec les devoirs du sacerdoce qu'il venait de recevoir » (*in L'histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome II, Chez Lenormant, Paris, 1809-1811, p. 119). Nous pouvons déduire ainsi que, en termes de compétences et d'expériences diplomatiques, Loys REVOL n'était pas un candidat de premier choix bien qu'il n'était pas novice en matière de relations extérieures. VILLEROY aurait critiqué le choix d'Henri III se demandant s'il voulait prendre « personnes nouvelles et de moindre étoffe et qualité ? » [Cité *in* BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 56]. Certaines raisons évoquées ultérieurement nous inciteraient à voir en la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le prix du silence de Loys REVOL pour un crime commandité par Henri III.

<sup>149</sup> MONTS DE SAVASSE (J. de) « Louis de REVOL Secrétaire d'État d'Henri III et d'Henri IV », *Op. cit.*, p. 10.

<sup>150</sup> RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome II, *Op. cit.*, p. 120.

<sup>151</sup> PONCET (O.), *Pomponne de Bellièvre (1529-1607). Un homme d'état au temps des guerres de religions*, Coll. Mémoires et Documents, Ecoles des Chartes, 1998, p. 172.

Comptes du Dauphiné. La symbolique de cette promotion est d'autant plus forte pour le futur secrétaire d'État aux Affaires étrangères que ce dernier office a été créé spécialement pour lui par le Roi. Dans les lettres de provisions rédigées à cette occasion, Henri III déclare ainsi prendre acte des « *bons, fidèles et laborieux services [rendus] à nous et aux Rois nos prédécesseurs fait par notre amé et féal Mre Loys Revol en plusieurs charges et occasions où il auroit esté employé tant au dehors que dedans cestuy notre royaume depuis environ vingt-cinq ans en ça* »<sup>152</sup>. Mais, en dépit de l'estime grandissante du monarque, le Dauphinois n'appartient toujours pas à son cercle de favoris. Et pour cause, si l'on en croit nombre témoignages de cette époque, il ne semble guère intéressé par les « affaires de cour et de conseils » pour lesquelles on le juge peu « habile » ou à tout le moins, peu « intéressé »<sup>153</sup>. De fait et quand bien même, les correspondances de l'époque l'établissent formellement dans le rôle de « conseiller du Roi », il demeure encore à cette époque le commis du Secrétaire d'État en charge de la « gendarmerie », c'est-à-dire des compagnies d'ordonnance et des corps armés de la maison royale<sup>154</sup>. Ainsi, ses fonctions administratives le tenant relativement éloigné des sphères politique et diplomatique, rien ne semble donc le prédisposer à inaugurer la longue lignée des ministres français des Affaires étrangères<sup>155</sup>. C'était sans compter sur la dramatique mais non moins opportune trame de fond que lui tissaient les terribles guerres de religion qui commençaient à diviser l'Europe elle-même<sup>156</sup>.

**87.** A cet égard, une brève rétrospective des heurts confessionnels s'impose afin de mieux apprécier l'enjeu que leur issue constitue en termes politique et diplomatique, notamment au regard des fonctions qui sont alors celles du secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

<sup>152</sup> Lettres de provisions de Henri III citées partiellement in MONTS DE SAVASSE (J. de), *Op. cit.*, p. 7.

<sup>153</sup> Tel semble être l'opinion de SAINT-SIMON [in M.A.E., *Mémoires et Documents (France)*, 176, « Saint-Simon », 21, f° 66, v°] ainsi que des observateurs étrangers de l'époque tel qu'Henri Caterino DAVILA (1567-1631), auteur de l'*Histoire des guerres civiles de France. Sous les règnes de François II, Charles IX, Henri III & Henri IV* : « [Il Re]... *deputo segretarii di stato Martino Ruzè, signor di Beaulieu e Lodovico signore di Revol huomini fideli, d'ottima fama, desinteressati e avezzi a servirio fino da primi anni dell'eta loro, ma non mai stimati du troppo elevato ingegno ne gli affari del governo e nelle cose di stato* » [extrait de la 1<sup>ère</sup> édition publiée à Venise en 1638, cité in OUTREY (A.), « Histoire et Principes des Affaires Etrangères (I) », *Op. cit.*, note 10, p. 304 ; traduit de l'italien par l'Abbé M. comme suit : « [Le Roi] ... choisit pour Secrétaires d'État, (...) Louis de Revol ; il pouvoit compter fur la fidélité & le défintéreffement de ces deux Miniftres attachés à fon fervice dès leur jeunefé, mais ils ne paffoient pas pour être fort verféés dans le Gouvernement », (in *Histoire des guerres civiles de France*, Tome II, *Op. cit.*, p. 366).

<sup>154</sup> Archives du château de Saint-Pierre, citées in MONTS DE SAVASSE (J. de), *Op. cit.*, p. 8.

<sup>155</sup> Voir Annexe II (document 1).

<sup>156</sup> Se reporter à l'analyse de l'historien Jean-Michel SALLMANN pour un descriptif exhaustif des cabales ourdies par certains souverains européens à l'encontre de la France d'Henri III et d'Henri IV, (in *Nouvelle Histoire des relations internationales*, Tome I, « Géopolitique du XVI<sup>ème</sup>s., 1490-1618 », Collection Points Histoire, Éd. du Seuil, 2003, pp. 250-260). Le Professeur SALLMANN insiste, notamment, sur la « priorité » donnée par Philippe II, Roi d'Espagne « aux affaires de France » précédemment évoquée (*Op. cit.*, p. 251 ; voir *supra*, note 90).

88. A la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle, la huitième guerre de religion – encore appelée « guerre de la Ligue » (1585-1598) – fait rage entre les partisans du Roi de France et la Ligue catholique. L'insurrection de Paris instiguée, en mai 1588 par les frondeurs catholiques et leurs alliés étrangers, contraint Henri III à fuir la capitale, lors de la « Journée des Barricades »<sup>157</sup>. Son autorité ayant été gravement affaiblie par l'opposition catholique, le Roi se méfie désormais de son entourage. Il le soupçonne d'avoir fraternisé avec le meneur de la Ligue, le duc de GUISE. Sa réaction se révèle, alors, aussi brutale qu'inespérée pour Loys REVOL.

89. Le 8 septembre, le Roi congédie ses secrétaires d'État, alors au nombre de trois<sup>158</sup>, pour les remplacer aussitôt par le Garde des Sceaux François de MONTHOLON, le surintendant François d'O et des secrétaires d'État nommés deux jours plus tôt par commission, et au nombre desquels figure Loys de REVOL. Réfugié à Blois, le 16 octobre, le Roi y convoque des états généraux qui vont se conclure par l'assassinat du duc de GUISE. Une semaine plus tard, Henri III, soucieux de consolider son nouveau gouvernement, prend une mesure qui allait marquer « un tournant dans les institutions de la France »<sup>159</sup> : par un règlement en date du 1<sup>er</sup> janvier 1589, il charge officiellement Loys de REVOL de la correspondance diplomatique avec l'Italie, le Piémont, la Savoie, la Flandre, le Levant, la Pologne, la Suède, le Danemark, l'Angleterre, l'Écosse et la Suisse. Bien plus, pour se garantir le moyen de se « *délivrer (...) de furveillans incommodes, comme le précise Henri DAVILA, & s'être affuré de Miniftres intelligens & fidèles, qui ne cherchoient point à pénétrer dans fes deffeins plus avant qu'il ne voudroit leur en confier* », Henri III fait prêter serment à ses nouveaux secrétaires d'Etat: « *Vous promettez et jurez à Dieu que bien et loyalement vous servirez le Roy en la charge de secrétaire d'Estat et de ses commandemens dont il vous a pourveu, que vous ne ferez aucunes expéditions contraires aux règlements d'ordonnances de Sa Majesté et sans son exprès commandement ; que vous tiendrez ses affaires secrètes et n'accepterez estat, pension, présens ny bienfaits d'autres que de Sa Majesté si ce n'est par sa permission ; que vous révélez à Sa Majesté tout ce que vous entendrez importer à sa personne et a ses affaires et généralement ferez et accomplirez en ladite charge tout ce à quoy un bon et loyal serviteur pour son devoir en la charge dont Sa*

---

<sup>157</sup> L'« évasion secrète » du Roi est contée avec force détails par Henri Caterino DAVILA in *Histoire des guerres civiles de France*, Tome II, *Op. cit.*, pp. 340-341.

<sup>158</sup> Ironie de l'Histoire, au nombre des trois secrétaires d'État limogés en 1588, figure celui qui succédera à Loys de REVOL à sa mort, en 1594, à savoir Nicolas de NEUFVILLE, seigneur de VILLEROY que la doctrine spécialisée considère d'ailleurs comme « l'un des plus illustres hommes d'État de son temps, (...) et l'un de nos plus brillants ministre des Affaires étrangères » [in BARBICHE (B.), « VILLEROY, Nicolas de NEUFVILLE », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*, Fayard, 2005, p. 10 ; lire également RAXIS DE FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome II, *Op. cit.*, p. 118].

<sup>159</sup> MONTS DE SAVASSE (J. de), *Op. cit.*, p. 9.

*Majesté vous honore et ainsy vous le jurez et promettez* »<sup>160</sup>. Dans le contexte immédiat de la mort du Duc de GUISE, farouche opposant d'Henri III, l'allégeance de Loys de REVOL semble lourde de sens. Les circonstances de sa survenance révèlent, ainsi, une part obscure de sa personnalité à même de relativiser le « caractère effacé » qu'on lui prête volontiers encore récemment<sup>161</sup>. La part que le Secrétaire d'État aurait prise dans l'embuscade tendue par Henri III à son rival, le duc de GUISE, pourrait justifier l'intérêt manifesté par le Roi à son égard.

90. En effet, s'étant laissé « *flatté par l'effroi des plus magnifiques récompenses* » que lui avait fait miroiter Henri III<sup>162</sup>, Loys de REVOL avait personnellement introduit le « Balafre » dans l'Anti-chambre du Conseil où le chef de la Ligue devait tomber sous les coups des soldats du Roi. « *Le premier soin [du souverain], précise Henri DAVILA, fut de dépêcher REVOL, Secrétaire d'Etat, au Cardinal Légat, pour l'informer de ce qu'il venoit de faire ; & et lui dire, qu'il fouhaitoit d'avoir une conférence avec lui avant la Meffe* »<sup>163</sup>. Toutefois, le Roi n'a pas eu le temps d'éprouver davantage la loyauté de son nouveau secrétaire. Moins de six mois après la prise de fonction du Dauphinois, il est assassiné par un fanatique catholique. Mais, parce que le serment de Loys de REVOL en fait la « créature » de Henri III, la question de la survivance de sa fonction mérite dès lors d'être posée : compte tenu des griefs qui l'ont longtemps opposé à son cousin, Henri IV ne serait-il pas tenté de voir en le Gouvernement en place une pépinière d'ennemis ? La paix conclue quelques semaines plutôt entre les deux Henri peut-elle suffire à relativiser le serment de fidélité prêté au dernier héritier des VALOIS ? Autant de questions que le nouveau Roi s'abstint de poser dans l'intérêt de Loys de REVOL.

91. « Le Roi est mort, vive le Roi ! ». Jamais formulation ne sonna si justement pour Henri IV et... son ministre des Relations extérieures. Loys de REVOL fut non seulement reconduit dans ses fonctions mais encore son influence parmi ses pairs fut substantiellement confortée par l'octroi de nouveaux privilèges royaux<sup>164</sup>. Cependant, les marques de faveurs

---

<sup>160</sup> Prestation reproduite in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 5.

<sup>161</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 304.

<sup>162</sup> DAVILA (H. C.), *Histoire des guerres civiles de France*, Tome II, *Op. cit.*, p. 393. Avant de mettre Loys de REVOL dans la confiance de son projet d'assassinat, Henri III avait d'abord sollicité les services de l'un de ses sujets les plus fidèles, GRILLON, colonel de son Régiment des Gardes. Toutefois, parce qu'il jugea la mission de bourreau que lui confiait le Roi peu conforme à « sa condition » de « Soldat et Gentilhomme », il eut le courage de la refuser (*Op. cit.*, p. 391).

<sup>163</sup> *Op. cit.*, p. 396.

<sup>164</sup> Voir *infra* la dimension sociologique des privilèges royaux et son impact sur la place institutionnelle du ministre des Affaires étrangères (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect.I). Dans le but de se conserver un serviteur dont la loyauté et la fidélité à la Couronne n'avaient jamais failli, Henri IV, le 31 mai 1590, « *pourveu [au sieur de REVOL] d'un office de clerc, notaire et secrétaire de nous et de la Maison et Couronne de France* », [Voir Archives du château de Porte, cité in MONTS DE SAVASSE (J. de), *Ibid.*] et lui accorda par une lettre du 17

d'un monarque ne sont jamais dénuées d'arrière-pensées. Il donne pour mieux recevoir ainsi que professera quelques années plus tard l'un des plus illustres théoriciens de l'action politique, et accessoirement Secrétaire d'État aux Affaires étrangères sous Louis XIII : « (...) *il se trouve peu de gens qui aiment la vertu toute nue et (...) le vray moyen d'empescher qu'un serviteur ne pense trop à ses intérêts est de pratiquer le conseil de cet empereur [Charles-Quint] qui recommande à son fils d'avoir grand soin des affaires de ceux qui feront bientôt les siennes* »<sup>165</sup>.

92. Pour Henri IV, les « affaires » se résumaient à une guerre de succession, sous couvert de rétablir une paix durable à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume. En effet, l'enlisement des guerres civiles avait contribué à la mise en place d'un subtil maillage politico-diplomatique qui avait fait de la Couronne de France à la fois l'enjeu d'une lutte nationale et un objet de convoitise pour les puissantes voisines du Royaume. A cet égard, l'europanisation progressive des heurts confessionnels allait conférer à la correspondance diplomatique et partant, à celui qui en avait hérité la charge, un rôle déterminant dans ce concert politique.

## **Paragraphe 2. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères: un instrument de crise internationale**

93. En succédant à Henri III le 2 août 1589, le dernier représentant de la famille des VALOIS doit encore reconquérir les parties de son royaume tombées entre les mains de la Ligue. N'étant plus le bienvenu dans la capitale depuis le départ précipité d'Henri III, le Roi de France est condamné à mener une diplomatie itinérante<sup>166</sup>. Or, dans la France politiquement et religieusement divisée de la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle, « [l]a circulation des courriers [est] périlleuse et le pays désorganisé »<sup>167</sup>. Cependant, ce contexte de crise va servir une fois de plus la cause du Secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

---

juin 1592 l'office de président en la Chambre des Comptes de Dauphiné. Entraînant la suppression de celle créée spécialement par Henri III en 1578, le Roi se réjouit à ce propos du « *soulagement de nos subjects en ce qui touche au nombre excessif de nos officiers, ayant mesmes esgards que le nombre de troys présidents qu'il y aura encore en ladite Chambre est plus que suffisant* ». Cette précision peut paraître anodine, voire superfétatoire, mais elle n'est pas sans préfigurer la portée rationnelle attachée à l'action centralisatrice du ministre des Affaires étrangères à l'époque actuelle (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

<sup>165</sup> DU PLESSIS (A.), Cardinal duc de RICHELIEU, *Testament politique de Richelieu*, *Op. cit.*, p. 234.

<sup>166</sup> La diplomatie régaliennne itinérante, étroitement liée à l'activité de justice du monarque des Temps Modernes, prendra officiellement fin avec la création du Secrétariat d'État aux Affaires étrangères en 1626 (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

<sup>167</sup> BARBICHE (B.), « *REVOL Louis de* », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 3.

94. La connaissance acquise par Loys de REVOL des régions du Sud-Est à l'occasion des quelques missions effectuées pour le compte d'Henri III<sup>168</sup> va inciter le nouveau souverain à s'attacher durablement les services du Dauphinois, non seulement par l'octroi de privilèges, mais surtout par l'attribution de missions de confiance<sup>169</sup>. Ainsi, de 1589 à 1594, Loys de REVOL l'accompagne dans ses campagnes et s'occupe principalement du suivi de ses correspondances diplomatiques avec les puissances étrangères, essentiellement protestantes<sup>170</sup> – Angleterre, Genève, Provinces-Unies. Recueillant et compulsant méthodiquement, dans son manuscrit éponyme, les échanges épistolaires des agents diplomatiques employés à la résolution du conflit entre Catholiques et Protestants, Loys de REVOL va s'efforcer de passer progressivement du rôle d'interface auquel l'assigne irrémédiablement son office royal<sup>171</sup>, à celui de représentant politique de premier ordre sur le théâtre européen.

95. En effet, à la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle, la guerre civile a largement débordé le cadre national « [a]u point que l'élément français n'apparaît plus que comme l'un des aspects d'un conflit désormais largement européen »<sup>172</sup>. Aucune monarchie européenne n'est épargnée, chacune trouvant une raison de prendre fait et cause tantôt pour le Roi de France, tantôt pour

<sup>168</sup> En 1584, il avait été notamment dépêché en Savoie et en 1586, il avait occupé le poste d'intendant d'armée en Provence.

<sup>169</sup> Cause plus que conséquence du lien d'allégeance qui unit le Roi au Secrétaire d'État, la confiance est un élément déterminant des aménagements à la tradition constitutionnelle – instrumentalisée à l'époque par les « Lois fondamentales du Royaume ». Ainsi, loin de s'analyser en un simple caprice royal, l'emploi alternatif des expressions « Secrétaire d'État aux Affaires étrangères » et « ministre des Affaires étrangères » durant la période des Temps modernes est révélateur du degré de confiance que portait alors le monarque à son vassal. En effet, si c'est au prédécesseur d'Henri III que l'on doit la création du titre de « Secrétaire d'État », le vocable « secrétaire » est employé en France depuis le XIII<sup>ème</sup> siècle pour désigner un « confident », et plus précisément « une personne dont la fonction est de rédiger des lettres pour le compte d'une autre personne » (*in Miracles de Notre-Dame*, éd. G. Paris et U. Robert, XXIV, 1232 et *in Girart de Roussillon*, 42, ds T.-L.). Or, si le terme de « ministre » semble le précéder au plan chronologique (on en trouve trace dans la terminologie religieuse dès le IV<sup>ème</sup> siècle pour désigner « un serviteur de Dieu » [*in BLAISE, Lat. chrét.*], selon des écrits remontant à la première moitié du XII<sup>ème</sup> siècle, il désignerait, dans son sens le plus abouti, « celui qui accomplit une tâche au service de quelqu'un » [*in Psautier Oxford*, éd. Fr. Michel, 103, p. 5]). Il ne revêt, donc, aucune connotation subjective. Ainsi, le titre de « Ministre d'État », apparaît-il dans les écrits de POMEY, en 1671, mais, il semble, que jusqu'à la veille de la Révolution, la pratique monarchique lui préférera le titre de « Secrétaire d'État ». La dépersonnalisation du pouvoir politique entreprise par les Révolutionnaires entraînera la caducité de l'expression de « secrétaire d'État aux Affaires étrangères » remplacée par celles de « ministre des Affaires étrangères » ou « ministre des Relations extérieures ».

<sup>170</sup> Les relations diplomatiques avec les États catholiques et la France avaient été rompues à l'avènement d'Henri IV, à l'exception notable de Venise d'où est notamment originaire Henri DAVILA dont nous avons déjà pu apprécier la richesse de son témoignage livré dans *Guerres civiles de France, Sous les règnes de François II, Charles IX, Henri III & Henri IV*, notamment à propos des circonstances qui ont entouré la nomination de Loys de REVOL (Voir *supra*, note 118). Malgré tout, d'après le manuscrit éponyme de Loys de REVOL, il semble que les échanges diplomatiques de la France se soient, malgré tout, maintenus avec l'ensemble des puissances européennes, y compris catholiques, durant la guerre de la Ligue [lire en ce sens, BARBICHE (B.), *Op. cit.*, p. 3].

<sup>171</sup> Rôle d'interface *a priori* hérité de la pratique diplomatique de Henri III qui n'hésitait pas à confier à ses favoris des courriers royaux à destination de l'étranger [LE ROUX (N.), *Op. cit.*, pp. 579-581].

<sup>172</sup> GAL (S.), *Ibid.* Lire également, l'analyse proposée par les historiens positivistes, Édouard FREMY, *Essai sur les diplomates au temps de la Ligue : d'après des documents nouveaux et inédits*, (1<sup>ère</sup> éd. 1873), rééd. Slatkine, Genève, 1971, II-398 p. et Édouard ROTT, *histoire de la représentation diplomatique de la France auprès des cantons suisses, de leurs alliés et de leurs confédérés*, Tome II (1559-1610), Berne, 1902, VI-724 p.



les frondeurs. Transcendant la dimension religieuse du conflit, l'enjeu de son internationalisation se comprend désormais au regard de la nécessité de maintenir l'équilibre politique entre les grandes puissances européennes. La stabilisation des relations interétatiques implique pour la France la nécessité de juguler les ambitions expansionnistes de ses rivales monarchiques sur la scène européenne<sup>173</sup>. En d'autres termes, la résolution de la crise politique interne doit non seulement permettre le rétablissement de la paix sociale dans le Royaume, mais encore emporte-elle pour ses instigateurs, la responsabilité plus générale de garantir l'harmonie dans les relations interétatiques.

96. C'est dans ce contexte de géostratégie naissante que le duc de MAYENNE, nouveau chef de la Ligue et lieutenant général de l'État royal et couronne de France, décide de convoquer à Paris des états généraux pour élire un nouveau roi. Les princes, prélats et seigneurs catholiques ralliés à Henri IV, profitent de l'occasion pour lui proposer l'ouverture de négociations en vue de parvenir à une « bonne réconciliation pour le bien du royaume »<sup>174</sup>. Le 25 janvier 1593, Loys de REVOL est chargé de transmettre cette proposition au duc de MAYENNE qui l'accepte le 4 mars<sup>175</sup>. La ville de Suresnes, qui est déjà à l'époque un haut lieu du protestantisme français<sup>176</sup>, est alors choisie pour abriter les Conférences au cours desquelles le Secrétaire d'État aux Relations extérieures d'Henri IV se distingue particulièrement, n'hésitant pas au cours des négociations à s'arroger un véritable pouvoir d'initiative *en fait* puisque le Roi ne semble pas *a priori* le lui avoir délégué – si l'on en croit l'analyse d'un biographe de Loys de REVOL, M. Jacques de MONTS. Selon l'auteur, « tout semble indiquer », en effet, que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a été désigné "pour mener à bien"<sup>177</sup> l'entreprise de réconciliation nationale. Mais, observe-t-il, si le texte de la proposition de pourparler en date du 27 janvier 1593 « faite au Conseil du Roy avec la

---

<sup>173</sup> « *Le Monde ne lui suffit pas* » ! Cette inscription latine estampillée en 1580 sur le revers de la médaille de Philippe II est particulièrement significative de la logique expansionniste qui caractérise la politique étrangère des principales monarchies européennes de l'époque.

<sup>174</sup> Formulation originale citée par MONTS (J.) in « Louis de Revol, Secrétaire d'État d'Henri III et d'Henri IV », *Op. cit.*, note 30, p. 10.

<sup>175</sup> Témoin privilégié des premiers pourparlers entre la France et les puissances étrangères, Loys de REVOL retranscrivit dans son manuscrit éponyme le climat de crise politique à laquelle étaient confrontés les différents protagonistes des États Généraux, notamment dans ses textes n° 97 et 96 des 1<sup>er</sup> mars et 2 août 1593. Réflexe novateur à une époque où la guerre est présentée comme le mode traditionnel des règlements litigieux, la négociation diplomatique s'imposa, dans le cadre des guerres de religion, comme la voie subsidiaire privilégiée [Lire Manuscrit REVOL, Anonyme n° 97, 1<sup>er</sup> mars 1593, n° 97, fol. 129-132 : ce document dépourvu de titre et de signature est un rapport destiné au Roi d'Espagne, Philippe II ; il relate les tractations engagées dans le but d'obtenir l'accord du duc de Mayenne pour l'élection de l'*Infante* d'Espagne comme reine de France par les États généraux convoqués à Paris le 26 janvier 1593 ; le texte original et sa traduction sont reproduits in MONTS DE SAVASSE (J. de), SOULINGEAS (Y.), GAL (S.), *Op. cit.*, note 30, pp. 76-79].

<sup>176</sup> Dès 1567 Suresnes est occupée par les protestants de l'Amiral de COLIGNY. En 1590, les troupes du duc de MAYENNE furent enfermées dans l'église de Suresnes à laquelle les troupes protestantes du roi Henri IV y mirent le feu. Aucun ligueur n'en réchappa.

<sup>177</sup> MONTS DE SAVASSE (J. de), *Op. cit.* p. 11.

permission de Sa Majesté » est bien adressée au duc de MAYENNE, elle ne comporte apparemment que la seule signature de Loys de REVOL<sup>178</sup>. Sous couvert de bénéficiaire de la pleine confiance du Roi, le Secrétaire d'État se serait-il permis de se substituer à son auguste personne comme le laisserait entendre cet historien ? Rien n'est moins sûr au regard de l'issue des négociations. En effet, plutôt que de s'impliquer dans des discussions qui tardaient à aboutir, Henri IV avorta la Conférence en y mettant fin de la manière la plus inattendue: le 25 juillet 1593, il abjura la religion réformée à Saint-Denis... sur les conseils avisés de Loys de REVOL<sup>179</sup>. Sa légitimité en tant que successeur d'Henri III n'étant plus en cause, la Ligue et ses soutiens européens étaient tenus définitivement en échec.

97. Ce faisant, si Loys de REVOL fit preuve d'un talent tactique certain en détournant l'attention des adversaires de Henri IV pour lui permettre de porter l'estocade finale au duc De MAYENNE, il fit montre surtout d'un indéniable sens des réalités. Qu'il négocie la réconciliation avec les Conférenciers ou qu'il conseille le Roi sur la conduite politique à adopter, il gardait à l'esprit la précarité des soubassements de sa fonction, que la nature même du régime politique de la France des Temps Modernes ne pouvait qu'ériger en principe irréfragable<sup>180</sup>. Une preuve évidente de la portée relative du règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589 est apportée par la suppression de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères entre 1624 et 1626. Durant ces deux années, on rétablit l'ancien système consistant à répartir indistinctement la correspondance diplomatique entre l'ensemble des secrétaires. Un règlement en date du 11 mars 1626 adopté à l'initiative de RICHELIEU, alors principal ministre, réhabilita durablement le principe d'une gestion monopolistique des Affaires étrangères<sup>181</sup>. Cette absence de linéarité conforterait le caractère éminemment circonstancié de la fonction de secrétaire d'État des étrangers. D'un point de vue historique, elle est bien le fruit des guerres de religion qui embrasent la France du XVI<sup>ème</sup> siècle. De fait, sa création s'insinue non pas tant dans le mouvement de structuration des relations extérieures impulsé

---

<sup>178</sup> Voir PALMAT-CAYET, *Chronologie novénaire*, Tome III, Paris, 1608, pp. 423-424, cité par MONTS DE SAVASSE (J. de), *Op. cit.*, note 15 p. 11.

<sup>179</sup> BARBICHE (B.), « REVOL », *Op. cit.*, p. 5.

<sup>180</sup> Le qualificatif est d'autant plus topique au regard du contexte de la monarchie absolue que si l'autorité du Roi à l'égard de ses sujets et de son Royaume est absolue (principe de souveraineté), l'exercice de son pouvoir, en revanche, ne l'est pas en tant qu'il n'est pas arbitraire. Le principe d'une responsabilité politique régaliennne transparaît, en effet, à l'époque des Temps modernes, à travers le concept de *dignitas*. Toutefois, parce que le pouvoir d'incarnation du Roi de France tire sa source de Dieu, le monarque n'a donc de compte à rendre qu'à ce dernier. C'est dire que dans les faits, il serait vain d'espérer tant de la part de l'autorité régulière que séculière, la mise en jeu, au plan juridique, de l'action régaliennne, y compris en matière de politique étrangère [lire notamment, GUCHET (Y.), *Histoire constitutionnelle de la France. 1789-1974*, *Op. cit.*, p. 7].

<sup>181</sup> Le secrétaire d'État en charge des affaires du dehors est alors le seigneur Raymond PHELYPEAUX d'HERBAULT (11mars 1626 – 2 mai 1629).

par l'institution de ministres publics et d'ambassades permanentes<sup>182</sup>, mais s'inscrit plutôt en droit fil dans le courant doctrinal dominant de l'époque qui tend à faire du Roi, la source exclusive de tous les pouvoirs, y compris de ceux intéressant les relations avec l'étranger.

### ***Section III. – Une crise politique déterminante des rapports constitutionnels entre le Roi et son secrétaire d'État aux Affaires étrangères***

98. Menaçant l'intégrité du pouvoir royal, les guerres de Religion ont contribué à créer et à nourrir un contexte de crise qui ne fut pas des plus propice à la conception d'une théorie de la monarchie qui fasse autorité. Chaque camp religieux, chaque acteur du jeu politique poursuivait ses propres fins selon ses propres moyens. Mais, au-delà des équivoques et des compromissions intellectuelles de cette époque, on ne saurait mésestimer l'apport indirect – parce que plus philosophique que juridique – de deux auteurs de la période des Temps Modernes à la conception monarchique de la fonction de ministre des Affaires étrangères, à savoir Jean BODIN (1530-1596) et Charles de SECONDAT, plus connu sous le nom de MONTESQUIEU (1689-1755). Sans chercher à édulcorer l'œuvre du second, c'est celle du premier de ces deux théoriciens de l'absolutisme, qui étairait le mieux le caractère fondamentalement *apolitique* de la fonction des secrétaires d'État du Roi, en faisant de ce dernier, la figure centrale du système constitutionnel de la France médiévale.

99. Comme il a été déjà précisé, la contradiction que sous-tend cette dernière acception ne serait qu'apparente. Même s'il ne s'accompagne pas d'une autonomie politique, le caractère public de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères garantirait à son titulaire un droit d'accès résiduel à la sphère décisionnelle. On ne saurait, ainsi, raisonner à l'époque monarchique, comme l'on raisonnerait sous la V<sup>ème</sup> République<sup>183</sup> : nonobstant la différence de régimes évidente, l'absence de charte constitutive écrite organisant les pouvoirs publics fait de la pratique royale la source des pouvoirs des ministres en même temps qu'elle leur assigne leur rang et leur place au moyen d'offices et de privilèges. De ce point de vue, l'absolutisation du pouvoir politique va jouer un rôle déterminant dans la systématisation de la condition instrumentale du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. L'appréciation des

---

<sup>182</sup> MARTENS (C.), *Le Guide diplomatique. Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, *Op. cit.*, note (1), pp. 29-30.

<sup>183</sup> Cette appréciation sera étayée ultérieurement: nonobstant les survivances monarchiques que nous relèverons sous la V<sup>ème</sup> République, notamment dans la Seconde Partie de notre étude, en matière de droit de légation (art. 14 de la Constitution du 4 octobre 1958) et de pouvoir conventionnel (art. 52, al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958), le ministre actuel des Affaires étrangères n'hérite pas en droite ligne du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. L'absence d'autonomie politique décourage toute assimilation statutaire avec le ministre de type parlementaire.

principales bases doctrinales du lien de subordination qui l'unit au Roi donne, alors, toute son acuité aux écrits de Jean BODIN.

**100.** A l'image de l'impact de la crise idéologique, l'apport de cet éminent légiste d'Henri III ne peut être qu'indirect au regard de l'institution ministérielle dès lors que ses analyses confinent principalement en une théorisation de la monarchie française. Pour autant, ce choix n'augure pas de digressions dès lors qu'il propose, en contrepoint de notre champ d'études, des clés de compréhension du système constitutionnel des Temps Modernes. Car, outre son statut de contemporain à la création de la charge de secrétaire d'État aux relations extérieures, Jean BODIN est également le premier auteur à avoir réfléchi sur la dimension politique d'une charge publique et sur les implications stratégiques du choix du titulaire.

**101.** Au plan historique, les *Six Livres de la République*, ouvrage principal de Jean BODIN, paraissent en 1576, soit une décennie à peine avant la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. L'auteur est souvent présenté comme le premier théoricien de la souveraineté de l'État – fondement innovant du pouvoir absolu du monarque. On lui doit, également et surtout au regard de l'objet de notre étude, la première condamnation de la vénalité des charges, pratique qui, selon lui, serait de nature à corrompre l'instrumentalisation gouvernementale du pouvoir politique. Cette posture est susceptible de nourrir notre analyse : la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères a-t-elle conféré à son titulaire un rôle politique privilégié en l'intégrant au cercle des conseillers du Roi devenu très restreint depuis Henri III ? Pour les historiens, le doute n'est semble-t-il pas permis<sup>184</sup>. L'exégèse du règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589 appelle, quant à elle, quelques réserves car hormis la définition de la compétence *ratione loci* du secrétaire d'État, aucune précision n'est apportée quant à son statut. Cette omission incite à penser que, si tant est que le ministre monarchique est à même d'exercer une influence politique, c'est moins dans le domaine d'action que lui est nommément attribué que dans les privilèges qui assorties à sa charge qu'il convient de l'apprécier. Ce constat trouve une certaine résonance dans les écrits de Jean BODIN.

**102.** En effet, l'auteur met l'accent, non pas sur la possession de la charge mais plutôt sur son exploitation par des titulaires. En pratique, ils sont souvent guidés plus par leurs ambitions personnelles que par les devoirs et obligations imposés par le caractère public de leur fonction. Plus précisément, pour le légiste d'Henri III, il s'agit avant tout de répliquer aux

---

<sup>184</sup> BELY (L.), *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société*, Op. cit., pp. 47-48.

critiques des « malcontents ». Il estime, ainsi, que la résolution de la problématique de la vénalité des charges et des privilèges royaux emporte, *in fine*, l'éviction de la noblesse de la conduite des affaires de l'État princier<sup>185</sup>.

**103.** Œuvre d'affirmation plus que de consécration d'une réalité contestée aux plans politiques et religieux, la théorie bodinienne ne renferme pas moins les linéaments de la conception monarchique du rôle du ministre des Affaires étrangères ou à tout le moins propose-t-elle des clés de compréhension des ressorts qui vont animer jusqu'à la veille de la Révolution, la relation du pouvoir royal et du titulaire de la charge des Affaires étrangères. Plus précisément, la recherche du fondement théorique de l'absolutisme monarchique (**Paragraphe 1**) va non seulement contribuer à l'émergence du principe qui constitue encore aujourd'hui la pierre angulaire des relations internationales (**Paragraphe 2**) mais encore offre-t-elle un éclairage conceptuel des plus pertinent au regard d'une problématique spécifique à l'objet de notre étude (**Paragraphe 3**).

### **Paragraphe 1. Le dessein de Jean BODIN : la recherche du fondement théorique de l'absolutisme monarchique**

**104.** En sa qualité de théoricien de la politique, BODIN hérite, à la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle de deux traditions et est confronté à deux défis. Partagé d'abord entre la tradition romaine et la philosophie politique classique dont l'œuvre maîtresse est la *Politique* d'Aristote, le légiste d'Henri III doit répondre ensuite aux défis que représentent les écrits de MACHIAVEL d'une part, et ceux lancés par le courant subversif des monarchomaques protestants, d'autre part. Dans la préface de son grand œuvre, l'auteur ne cache pas ses prétentions : il entend bien remporter ces défis.

**105.** Ainsi, pour BODIN l'erreur de stratégie commise par Catherine de MÉDICIS en commanditant le massacre de la Saint-Barthélemy est révélatrice de l'impertinence et du caractère « détestables » des maximes de MACHIAVEL que la Reine, selon Pierre MANENT aurait « importées d'Italie en même temps que ses conseillers »<sup>186</sup>. Il s'efforce également de répliquer à la réinterprétation historique de la conception monarchique que propose le monarchomaque, François HOTMAN dans son *Franco-Gallia*.

---

<sup>185</sup> Cette politique discriminatoire se vérifiera, en particulier, sous le règne de Louis XIV (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. I).

<sup>186</sup> MANENT (P.), « Les théoriciens de la monarchie : Bodin et Montesquieu », in *Les monarchies*, sous la dir. de LE ROY LADURIE (E.), Centre d'Analyse comparative des systèmes politiques, P.U.F., 1986, p.92.

**106.** HOTMAN rappelle, ainsi, que originellement les rois de France étaient élus et que la Couronne lui était dévolue par le peuple représenté par des assemblées solennelles : « La souveraineté et principale administration du royaume de francs Gaulois appartenait à la générale assemblée de toute la nation qu'on a appelée depuis l'assemblée des trois états »<sup>187</sup>. En d'autres termes, pour l'auteur, point de monarchie si ce n'est une monarchie mixte. En cela, la théorie du régime mixte d'HOTMAN qu'il a empiriquement construite à partir de l'exemple des Francs souscrit aux conceptions classiques du pouvoir politique telles que PLATON, ARISTOTE ou POLYBE s'en ont fait les chantres, à savoir un pouvoir matérialisé par un gouvernement reposant sur une nécessaire collaboration fonctionnelle entre la Couronne, la noblesse, et le peuple. Or, si l'on en croit l'analyse que Pierre MANENT donne des écrits de BODIN, ce dernier ne peut escompter s'appuyer sur la philosophie classique pour contester l'interprétation historique d'HOTMAN, « car les Anciens, souligne l'auteur, n'avaient pas de théorie satisfaisante de la monarchie dont ils ne connaissaient pas la forme proprement royale caractéristique de l'Europe »<sup>188</sup>. Le juriste ne peut pas davantage se référer à la tradition romaniste car, si celle-ci consacre bien l'idée d'un *imperium* absolu qui pourrait contrer la subversion protestante, elle en réserve l'exclusivité à l'Empereur<sup>189</sup>.

**107.** En résumé, voici donc le but que poursuit BODIN en se lançant dans la rédaction des *Six Livres de la Républiques*: la réfutation de la théorie du régime mixte et la récusation de la perversion du machiavélisme le poussent à rénover le concept de pouvoir monarchique pour le salut de son souverain et maître. Dans le dessein de doter *légitimement* le Roi de France de l'*impérium* et de la *majestas* reconnus aux Empereurs, il lui dédiera le principe que des siècles de pratiques politiques et diplomatiques érigeront en pierre angulaire des relations internationales : la Souveraineté. Le recul de l'Histoire révèle, ainsi, que si ce concept demeure encore aujourd'hui le cœur du système interétatique, il est originellement un principe structurant du système politique de la France des Temps Modernes.

## **Paragraphe 2. L'apport de Jean BODIN à la théorisation du pouvoir monarchique : l'affirmation du principe de souveraineté**

**108.** Le point de départ de la théorie bodinienne consiste en une définition du régime politique idéal que BODIN désigne par le terme « République » : « République est un droit

---

<sup>187</sup> HOTMAN (F.), *Franco-Gallia*, éd. 1574, p. 96 ; cité in MANENT (P.), *Op. cit.*, p. 92.

<sup>188</sup> MANENT (P.), « Les théoriciens de la monarchie : Bodin et Montesquieu », in *Les monarchies*, sous la dir. de LE ROY LADURIE (E.), *Op. cit.*, p.92.

<sup>189</sup> *Ibid.*

commun, avec puissance souveraine »<sup>190</sup>. Par « puissance souveraine », le légiste précise que « [l]a souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une république (...) »<sup>191</sup>. BODIN met en relief le terme principal de cette dernière définition : « absolue ». C'est ce vocable, en effet, qui cristallise toutes les tensions des juristes et des politiques de l'époque : « il n'y a ni jurisconsulte, ni philosophe politique » qui soit parvenu à serrer au plus près la réalité de la notion de souveraineté absolue, « quoique, concède-t-il, c'est le point principal et le plus nécessaire d'être entendu au traité de la République »<sup>192</sup>. Et pour cause, elle fonde sa conception du pouvoir monarchique qu'il systématise en ces termes : « [i]l faut que ceux-là qui sont souverains ne soient aucunement sujets aux commandements d'autrui, et qu'ils puissent donner loi aux sujets et casser ou anéantir les lois inutiles, pour en faire d'autres : ce que ne peut faire celui qui est sujet aux lois ou à ceux qui ont commandement sur lui. C'est pourquoi la loi dit que le Prince est absous de la puissance des lois : et ce mot de loi emporte aussi en latin le commandement de celui qui a la souveraineté. Si donc le Prince souverain est exempt des lois de ses prédécesseurs, beaucoup moins serait-il tenu aux lois et ordonnances qu'il fait ; car on peut bien recevoir loi d'autrui, mais il est impossible par nature de se donner loi, non plus que commander à soi »<sup>193</sup>.

**109.** Ce pouvoir absolu n'est pas moins dépourvu de matérialité : « [l]a première marque du Prince souverain, c'est la puissance de donner loi à tous en général, et à chacun en particulier, mais ce n'est pas assez car il faut ajouter, sans le consentement de plus grand, ni de pareil, ni de moindre que soi »<sup>194</sup>. En fait, cette première marque de souveraineté est la source de toutes les autres : « Sous cette même puissance de donner et casser la loi sont compris tous les autres droits et marques de souveraineté : de sorte qu'à parler proprement, on peut dire qu'il n'y a que cette seule marque de souveraineté, attendu que tous les autres droits sont compris en celui-là »<sup>195</sup>.

**110.** Or, la souveraineté, même absolue, demeure une fiction. De fait, dans toute république – et c'est là le point central de l'argumentation de BODIN – l'effectivité de la souveraineté ne peut être garantie que par son institutionnalisation, soit dans le corps du peuple ou sa majorité (démocratie), soit dans un petit nombre (aristocratie), soit dans un seul individu (monarchie). Mais de toutes ces éventualités, seule la dernière trouve grâce aux yeux

---

<sup>190</sup> BODIN (J.), *Les Six Livres de la République*, Livre I, Chapitre I, p. I.

<sup>191</sup> *Op. cit.*, Livre I, Chapitre VIII, p. 122.

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> *Op. cit.*, Livre I, Chapitre VIII, p.p. 131-132.

<sup>194</sup> *Op. cit.*, Livre I, Chapitre X, p. 221.

<sup>195</sup> *Op. cit.*, Livre I, Chapitre X, p. 223.

de BODIN qui voit en la monarchie l'assise la plus naturelle de la souveraineté absolue : « (...) combien qu'on imagine un corps de plusieurs seigneurs, ou d'un peuple tenir la souveraineté, si est-ce qu'elle n'a point de vrai sujet, ni d'appui, s'il n'y a un chef avec puissance souveraine pour unir les uns avec les autres (...) et s'il advient que les seigneurs ou les lignées du peuple soient divisées, comme il se fait souvent, il faut venir aux mains et à la force, et prendre les armes les uns contre les autres »<sup>196</sup>.

**111.** La conception bodinienne de la souveraineté absolue est principalement dirigée contre la théorie du régime mixte, chère aux monarchomaques et aux tenants de la philosophie classique. A ceux qui objecteraient le fait que l'absolutisme monarchique est susceptible de glisser vers la tyrannie, BODIN rétorque que la tyrannie est une dérive politique à laquelle les formes aristocratiques et démocratiques de la république sont tout aussi exposées. Le nerf de sa construction réside alors dans l'indivisibilité de la souveraineté monarchique qui en fonde l'inaffabilité : « [c]ar si la souveraineté est chose indivisible, (...), comment pourrait-elle se départir à un Prince, et aux seigneurs, et au peuple en un même temps ? La première marque de la souveraineté est donner la loi aux sujets : et qui seront les sujets qui obéiront, s'ils ont aussi puissance de faire loi ? »<sup>197</sup>. Il entreprend ensuite d'atténuer le caractère révolutionnaire de sa conception, en démontrant que les régimes que les philosophes de l'Antiquité présentaient comme des régimes mixtes étaient en fait des régimes simples. A cette fin, il prend comme modèle celui qu'il connaît sans doute le mieux pour l'expérimenter personnellement : « [o]n a voulu dire et publier par écrit que l'état de France était aussi composé de trois républiques, et que le Parlement de Paris tenait une forme d'aristocratie, les trois États tenaient la démocratie, et le roi représentait l'État royal : qui est une opinion non seulement absurde, mais aussi capitale. Car c'est un crime de lèse-majesté de faire les sujets compagnons du Prince souverain (...) C'est donc une pure monarchie, qui n'est point mêlée de puissance populaire, et moins encore de seigneurie aristocratique : et tel mélange est du tout impossible et incompatible »<sup>198</sup>. Pour le légiste, la notion de régime mixte procède d'un amalgame malencontreux entre les concepts d' « état » et de « gouvernement » : « [c]ar il y a bien différence de l'état et du gouvernement : qui est une règle de police qu' n'a point été touchée de personne : car l'état peut être en monarchie, et néanmoins il sera gouverné populairement si le Prince fait part des états, magistrats, offices et loyers également à tous sans avoir égard à la noblesse, ni aux richesses, ni à la vertu. Il se peut faire aussi que la monarchie sera gouvernée aristocratiquement quand le Prince ne donne les états et bénéfices

---

<sup>196</sup> *Op. cit.*, Livre VI, Chapitre IV, p. 962.

<sup>197</sup> *Op. cit.*, Livre II, Chapitre I, pp. 254-255.

<sup>198</sup> *Op. cit.*, Livre II, Chapitre I, pp. 262-264.



qu'aux nobles, ou bien aux plus vertueux seulement, ou aux plus riches... laquelle variété de gouverner a mis en erreur ceux qui ont mêlé les républiques, sans prendre garde que l'état d'une république est différent du gouvernement et administration d'icelle »<sup>199</sup>. Sous l'impulsion d'auteurs, tels que HOBBS et ROUSSEAU, la distinction bodinienne entre l'« état » et le « gouvernement » sera remaniée, à la Révolution, afin de l'adapter à la conception démocratique du pouvoir politique suprême<sup>200</sup>. Cela n'empêchera pas certains ministres des Affaires étrangères, à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, de réhabiliter au moyen d'une fiction juridique la confusion que stigmatise alors BODIN dans le dessein de légitimer l'extension leurs prérogatives diplomatiques<sup>201</sup>. Mais, pour revenir à la conception bodinienne de la « monarchie royale », celle-ci est ordonnée par trois prescriptions majeures supposées la prévenir de tout risque de dérives tyranniques.

**112.** La première de ces règles impose au Roi le respect des lois naturelles : « (...) tous les Princes de la terre sont sujets aux lois de Dieu, et de nature, et à plusieurs lois humaines communes à tous peuples (...) »<sup>202</sup>. La seconde l'oblige au respect de la liberté et de la propriété de ses sujets : « La Monarchie royale ou légitime est celle où les sujets obéissent aux lois du Monarque, et le Monarque aux lois de nature, demeurant la liberté naturelle et propriété des biens aux sujets »<sup>203</sup>. La troisième prescription se révèle sans doute la plus intéressante au regard du statut du ministre des Affaires étrangères. Les magistrats sont choisis par le Prince dans tout le corps du peuple, sans que la noblesse ne puisse prétendre à un privilège d'accès aux offices publics<sup>204</sup>. Il en résulterait, pour BODIN, l'interdiction de principe de la vénalité des charges qui, selon lui, ne peut que corrompre le pouvoir politique.

### **Paragraphe 3. L'apport de Jean BODIN à la théorisation du pouvoir gouvernemental : l'analyse critique du principe de vénalité des charges**

**113.** La vénalité des charges est un principe structurant du système constitutionnel de l'époque médiévale<sup>205</sup>. Malgré tout, Jean BODIN ne manquera pas de révéler les dangers potentiels qu'elle fait courir à la monarchie absolue.

---

<sup>199</sup> *Op. cit.*, Livre II, Chapitre II, pp. 272-273.

<sup>200</sup> Voir *infra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. I).

<sup>201</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. I-§. 2).

<sup>202</sup> BODIN (J.), *Op. cit.*, Livre I, Chapitre VIII, p. 131.

<sup>203</sup> *Op. cit.*, Livre II, Chapitre II, p. 273.

<sup>204</sup> *Op. cit.*, Livre VI, p. 6.

<sup>205</sup> BELY (L.), *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société*, *Op. cit.*, p. 51.

**114.** L'auteur se défend, toutefois, de revendiquer un désétablissement de la noblesse. Mais, parce qu'elle fait du Roi l'unique source du pouvoir des magistrats, sa conception de la souveraineté augure bien la fin des privilèges nobiliaires. La condamnation de la patrimonialité des charges est impliquée dans la notion propre à BODIN de « franc sujet », notion qu'il définit par opposition aux privilèges : « (...) les privilèges ne font pas que le sujet soit plus ou moins citoyen »<sup>206</sup>, car précise-t-il, « il faut bien dire que les privilèges ne font pas le citoyen, mais l'obligation mutuelle du souverain au sujet »<sup>207</sup>. « C'est donc la reconnaissance et l'obéissance du franc sujet envers son Prince souverain, et (...), la justice et défense du Prince envers le sujet, qui fait le citoyen : qui est la différence essentielle du bourgeois à l'étranger. Les autres différences sont casuelles et accidentelles : comme d'avoir part à tous, ou à certains offices et bénéfiques.... »<sup>208</sup>. Il en résulte le fait que l'architecture sociale est indexée par la majesté du Prince.

**115.** Ainsi, les protections diverses, constitutives de l'ordre traditionnel, ne se confondent pas avec les privilèges royaux : « Le Prince est obligé de maintenir par la force des armes et des lois les sujets en sûreté de leurs personnes, biens et familles : et les sujets, par obligation réciproque, doivent à leur Prince, foi, subjection, obéissance, aide et secours : c'est la première et la plus forte protection qui soit : car la protection des maîtres envers leurs esclaves, des patrons envers leurs affranchis, des seigneurs envers leurs vassaux, est beaucoup moindre que des Princes envers leurs sujets »<sup>209</sup>. Sur ce dernier point, BODIN est hésitant quant au rôle politique à reconnaître aux grandes familles aristocratiques : « Il semble que la grandeur des Royaumes de France et d'Espagne n'est fondée que sur les grosses maisons nobles et illustres, et sur les corps et collèges, lesquels étant démembrés en pièces, viennent à néant. Toutefois cette opinion a plus d'apparence que de vérité (...) : car il est bien certain que le monarque n'a rien à craindre que les grands seigneurs, et les corps et collèges, et principalement le Monarque seigneurial et tyrannique »<sup>210</sup>. Cette hésitation se retrouve dans la pratique monarchique qui n'abolira le principe de la vénalité des charges que progressivement parmi les conseillers les plus influents du Roi regroupés sous Henri III dans le corps des grands officiers de la Couronne<sup>211</sup>.

---

<sup>206</sup> BODIN (J.), *Op. cit.*, Livre I, Chapitre VI, p. 84.

<sup>207</sup> *Op. cit.*, Livre I, Chapitre VI, p. 85.

<sup>208</sup> *Op. cit.*, Livre I, Chapitre VI, p. 93.

<sup>209</sup> *Op. cit.*, Livre I, Chapitre VII, p. 101.

<sup>210</sup> *Op. cit.*, Livre V, Chapitre II, p. 716.

<sup>211</sup> Par ordre d'importance, comptaient au nombre des officiers de la Couronne : « le connétable au premier rang, chef des armées après le roi, [tenant] l'épée lors du sacre » ; « le chancelier, chef de la justice royale, présid[ant] le Conseil d'État en l'absence du roi et [ayant] à sa disposition les sceaux qui attestent l'authenticité des actes royaux » ; « le Grand maître et le Grand Chambellan, assumant les fonctions à la Cour » ; « l'amiral de France command[ant] en chef les armées navales et [ayant] en charge la défense des côtes, la navigation, le commerce

**116.** Loin d'être figée<sup>212</sup>, la liste des dignités dressées en 1582 fluctue au gré des humeurs et des desseins du Souverain, soit qu'il s'agisse de récompenser le mérite de ses sujets, soit qu'il soit question de s'attacher durablement la loyauté et/ou l'amitié d'un habile conseiller. Mais, comme l'a finement anticipé Jean BODIN, ces marques de faveur, parce qu'elles sont souvent liées à des fonctions essentielles dans l'État – la guerre, la justice, le cérémonial de la Cour – confèrent à leurs destinataires une responsabilité qui peut se révéler à terme, grisante pour les plus ambitieux d'entre eux, au point de les pousser à des actions politiques téméraires, voire suicidaires, sous le régime monarchique. Ainsi, le Professeur Lucien BELY rapporte que certains sont allés jusqu'à « s'opposer (...) aux décisions royales, contre les ministres du roi, voire contre le roi lui-même, et ainsi, (...) entrer dans des conspirations »<sup>213</sup>. Alors même que l'autorité de la monarchie absolue ne souffre par définition d'aucune marque d'hostilité, la sanction royale demeurera mitigée en pratique. Certains offices disparaissent définitivement<sup>214</sup>, mais les plus importants se maintiennent tant bien que mal<sup>215</sup> avec, toutefois, cette double contrainte : ils ne sont plus vénaux et le Roi conditionne l'entrée en possession de leurs offices par la prestation d'un serment<sup>216</sup> inauguré, on l'a vu s'agissant de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, par Loys de REVOL. A cet égard, la problématique de la vénalité de cette charge sera posée ultérieurement au regard, notamment, des privilèges statutaires qui y sont attachées<sup>217</sup>.

**117.** Il est à noter, en dernier lieu, un important point de divergence entre la vision bodinienne du conseiller du Roi, et celle d'un théoricien de la monarchie française tout aussi illustre de la période des Temps modernes. Dans son célèbre ouvrage de *l'Esprit des Lois*

---

maritime » ; « les maréchaux de France, qui se sont distingués à la guerre et qui reçoivent, comme récompense suprême, d'avoir en permanence le bâton de commandement » [in BELY (L.), *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société, Op. cit.*, p. 47].

<sup>212</sup> *Ibid.* Henri III, par exemple, y intégrera par la suite la fonction attribuée à son archimignon, le duc d'EPERNON, à savoir celle de « colonel général de l'infanterie ». Sous Henri IV, le corps des Grands officiers s'étoffera d'un « Grand Ecuyer », d'un « Grand maître de l'Artillerie » - charge conférée alors à son très influent ministre SULLY.

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Notamment la charge de connétable qui n'est plus reconduite à partir de 1627. Il en va de même de l'office de colonel général de l'infanterie, en 1661, le roi ayant pris ombrage de l'influence grandissante de son titulaire dans l'armée.

<sup>215</sup> A la fin du règne de Louis XIV, la liste des Grands officiers ne comporte plus que « le chancelier, le Grand maître, le Grand chambellan, l'amiral de France - abolie en 1627, elle est rétablie en 1669 pour un fils légitimé du roi, le comte de TOULOUSE – le Grand écuyer, le Grand maître de l'artillerie – attribué à un autre fils légitimé de Louis XIV, le duc du MAINE – et 15 maréchaux de France ».

<sup>216</sup> BELY (L.), *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société, Op. cit.*, p. 48.

<sup>217</sup> L'origine sociale des candidats au poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères fut souvent déterminante du choix du Monarque, et en particulier du monarque absolu, qui écartait de manière stratégique les prétendants de pure souche aristocratique (Voir *infra*).

(1748), MONTESQUIEU, que l'on connaît surtout pour sa célèbre mise en garde<sup>218</sup>, ne remet pas en question le principe absolutiste énoncé par BODIN mais il en nuance profondément les fondements.

**118.** Ainsi, en lieu et place du concept novateur de souveraineté, MONTESQUIEU lui préfère la notion plus subjective d'« honneur » qu'il érige en principe directeur de la monarchie. Car pour MONTESQUIEU, nul doute que ce sont « les passions humaines qui (...) font mouvoir [le gouvernement] »<sup>219</sup>. Plus précisément, ces « passions humaines » seraient la traduction du « préjugé de chaque personne et de chaque condition »<sup>220</sup>. Mais dans le but d'endiguer les dérives qui pourraient résulter de ces sentiments anarchiques, MONTESQUIEU invoque l'honneur qu'il présente comme la qualité humaine suprême qui dans « les États monarchiques et modérés »<sup>221</sup> commande à tout sujet, y compris celui issu de la noblesse, obéissance au Roi. Le fait que le sujet *s'engage* à obéir – notamment par la formulation des serments d'allégeance<sup>222</sup> – et à mettre ses qualités au service de la gloire de son suzerain et maître conditionne paradoxalement la liberté d'action de celui-ci. Dans la pratique, la dimension personnelle des rapports du pouvoir monarchique et de ce qu'il convient d'appeler par commodité de langage, des membres du « Gouvernement », s'est souvent trouvée être le critère déterminant, tant de l'interprétation extensive des prérogatives des secrétaires d'État aux Affaires étrangères dont ont glorifié alors les victoires

---

<sup>218</sup> A savoir, « Tout homme qui possède le pouvoir, est appelé à en abuser ».

<sup>219</sup> MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, 1748, Chapitre III, p. I.

<sup>220</sup> *Op. cit.*, Chapitre III, p. 6.

<sup>221</sup> *Op. cit.*, Chapitre III, p. 10.

<sup>222</sup> De ce point de vue, on mesure *a posteriori* la dimension stratégique que présente dans le jeu politique, la pratique du serment d'allégeance pour Loys de REVOL lorsqu'il entra au service d'Henri III en 1588. Rapportée à la pratique politique de la V<sup>ème</sup> République, la logique d'obéissance semble s'être maintenue à travers le fameux « devoir de réserve » qui s'impose à toute personne titulaire d'un emploi public, et qui a justifié d'ailleurs la position de retrait adoptée par le ministre des Affaires étrangères actuel (issu du parti de l'opposition) lorsque la résolution de certaines problématiques internationales ne coïncidaient pas avec les vues de l'Élysée. Attitude de circonstance, et même de principe si l'on en croit les désaveux présidentiels manifestés à l'égard de l'actuelle Secrétaire d'État aux Affaires étrangères et aux Droits de l'homme, Mme Rama YADE, dont les prises de position plus personnelles que gouvernementales ont parfois révélé des lignes de fracture au sein même de l'exécutif (lire notamment sa critique formulée en sa qualité de secrétaire d'État chargée des Droits de l'homme, à l'encontre du projet de loi du Garde des Sceaux, Mme Rachida DATI, prévoyant l'enfermement des mineurs délinquants à partir de 12 ans ainsi que le fichage des enfants violents à partir de 3 ans : in « YADE : "Du discernement dans l'application de la loi" », in *Le Figaro*, 8 décembre 2008). Tantôt soutenue (lire article du *Figaro* « La visite de KHADAFI "pose un problème" à Rama YADE », *Le Figaro*, 10 décembre 2007), tantôt blâmée par son ministre de tutelle (in « Droits de l'homme : YADE et KOUCHNER en total désaccord », in *Le Figaro*, 9 décembre 2008 : « Critiquée par Bernard KOUCHNER, Rama YADE défend son bilan »), la voix discordante de la secrétaire d'État a été d'autant plus médiatisée que celle-ci doit demeurer exceptionnelle dans le domaine de la politique étrangère, y compris en période de cohabitation (Voir *infra*, Partie II), ou comme ce fut souvent le cas sous les régimes antérieurs, en période d'instabilité gouvernementale grave (Voir *infra*).

diplomatiques, que du degré de sanction qui était infligée à ceux qui osaient désobéir à la volonté royale<sup>223</sup>.

**119.** Mais, ce critère aussi déterminant fût-il du sort des ministres les plus ambitieux, n'en fut pas moins le seul. Celui des privilèges royaux compta également. Et c'est là que l'on peut relever, sans doute, entre BODIN et MONTESQUIEU, le point de divergence le plus important.

**120.** Le statut privilégié des secrétaires d'État aux Affaires étrangères présente une portée stratégique majeure. Le principe de la vénalité des charges en constitue le fondement principal. Or, dans l'optique bodinienne, sa mise en œuvre implique l'éviction des titulaires de souche nobiliaire de la conduite des affaires de l'État princier. Pour MONTESQUIEU, en revanche, nul problème. Cette vénalité des charges est non seulement justifiable mais nécessaire à la bonne marche du Royaume en tant qu'elle garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire, étant entendu que le Roi conserve l'exclusivité des pouvoirs législatif et exécutif. C'est en cela que la théorie de MONTESQUIEU renferme les ferments de la remise en cause de l'absolutisme monarchique. En dissociant le pouvoir de juger, « si terrible parmi les hommes »<sup>224</sup> qu'il attribue aux titulaires de charges, des autres prérogatives régaliennes, MONTESQUIEU occasionne discrètement mais consciencieusement une brèche dans le cadre d'exercice du pouvoir régalien que BODIN avait pris grand soin à théoriser et sur lequel la pratique monarchique des Temps modernes prendra scrupuleusement appui jusqu'à la veille de la Révolution.

**121.** Certes, par les aspects subversifs que comporte l'instrumentalisation des privilèges royaux, MONTESQUIEU prépare le retour à l'idée de régime mixte dont feront leur les révolutionnaires. Mais, l'apport de MONTESQUIEU au processus de démocratisation des modalités d'exercice des compétences régaliennes, demeure, en réalité, très relatif au plan de sa portée. En effet, loin de postuler l'idée d'une séparation des pouvoirs c'est plutôt selon un principe de distribution, emprunté aux Anciens<sup>225</sup>, qu'il pense l'organisation de la société monarchique : « [I]es Grecs n'imaginèrent point la vraie distribution des trois pouvoirs dans le gouvernement d'un seul ; ils ne l'imaginèrent que dans le gouvernement de plusieurs, et

---

<sup>223</sup> A titre d'illustration, on se reportera à la carrière en demi-teinte du secrétaire d'État aux Affaires étrangères CHOISEUL, qui après avoir connu la renommée en France et dans la plupart des Cours étrangères, fut brutalement déchu de sa charge par Louis XV (Voir *infra*).

<sup>224</sup> MONTESQUIEU, *Op. cit.*, Chapitre XI, p. 6.

<sup>225</sup> MONTESQUIEU se réfère précisément aux écrits d'ARISTOTE : *Politique*, Livre IV, Chapitre 8.

appelèrent cette sorte de constitution, *police*»<sup>226</sup>. Ainsi, là où les monarchomaques voient un nécessaire rapport d'opposition, le principe d'une distribution des pouvoirs régaliens permet l'adaptation de la théorie classique des régimes mixtes aux monarchies modernes. Il emporterait, alors, la caducité de la conception bodinienne de la souveraineté absolue. Mais, dans les faits, il n'en fut heureusement rien pour le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, futur membre à part entière du pouvoir exécutif.

122. Il faut préciser, en effet, que sans la conception bodinienne de la souveraineté absolue du Monarque, on n'aurait sans doute jamais abouti à l'avènement, à l'époque contemporaine, des deux principes qui garantissent l'exercice démocratique des compétences internationales de l'État et dont le responsable du Quai d'Orsay est le garant officiel : le principe du monopole de l'État en matière de politique étrangère et celui du pouvoir exécutif dans la direction de celle-ci. Ainsi, que le souligne M. Pierre MANENT, Professeur de philosophie politique, « [l]a souveraineté absolue du Roi a permis de penser la souveraineté absolue détachée de ce que BODIN jugeait son seul support adéquat, parce que seul naturel, la personne du Prince. Le peuple a bénéficié de cette *translatio imperii*. En même temps, l'existence, le pouvoir et le prestige de cette personne royale, sa séparation d'avec le corps du peuple, ont permis de penser ce qu'on va appeler le pouvoir exécutif, distinct de – et, selon MONTESQUIEU, rempart contre – le pouvoir législatif, seul titulaire (...) de la souveraineté absolue [à partir de 1789] »<sup>227</sup>. Rapportées à l'objet de notre étude, les conclusions de l'auteur sont révélatrices du caractère éminemment instrumental du rôle assigné à l'époque monarchique au ministre des Affaires étrangères. De même, à l'époque contemporaine, ce ne sera pas tant la fonction exécutive du secrétaire d'État aux Affaires étrangères que la source institutionnelle de ses pouvoirs – à savoir le pouvoir politique suprême – qui justifiera, d'une part la reconnaissance de sa qualité de correspondant juridique avec l'étranger, et d'autre part, l'attribution d'une marge d'autonomie politique au sein du Gouvernement. Et même, si il est n'est pas encore l'heure de suivre le chemin tracé par MONTESQUIEU et élargi par la Révolution<sup>228</sup>, on peut tout au moins s'inspirer de l'une de ses maximes pour recentrer les propos de notre analyse sur les conditions juridiques de l'existence du ministre des Affaires étrangères des monarchies modernes: « point de monarque, point de ministre des Affaires étrangères ; point de ministre des Affaires étrangères, point de monarque »<sup>229</sup>. Quoique très

---

<sup>226</sup> En italiques dans le texte originel (*in* MONTESQUIEU, *Op. cit.*, Chapitre XI, p. II).

<sup>227</sup> MANENT (P.), *Op. cit.*, p. 99.

<sup>228</sup> Voir *infra*, (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. I).

<sup>229</sup> La formulation originelle illustre le principe d'une solidarité existentielle entre la noblesse et le Monarque : la première « entre en quelque façon dans l'essence de la monarchie, dont la maxime fondamentale est : *point de monarque, point de noblesse ; point de noblesse, point de monarque* » [MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, Chapitre II, p. 4 ; cité *in* MANENT (P.), *Op. cit.*, p. 97].

elliptique, cette formulation a le mérite de mettre en évidence la logique relationnelle qui anime le jeu politico-diplomatique de la France des Temps modernes: le Roi est la source première de l'existence et de l'effectivité de la fonction de ministre des Affaires étrangères.

**123.** Si selon la formule de l'époque, le Roi « ne peut mal faire », il ne peut pas non plus tout faire. La recrudescence des échanges internationaux l'amène à s'appuyer de plus en plus sur ses conseillers<sup>230</sup> au nombre desquels le secrétaire d'État aux Affaires étrangères occupe un rang privilégié. Dans le contexte particulier de la monarchie absolue, la transversalité du champ d'action du secrétaire d'État met en relief la dimension fondamentalement apolitique de sa charge. Loin de garantir à son propriétaire une autonomie d'action dans le domaine qui lui est nommément attribué, la diversité de ses activités constitue le moyen juridique le plus sûr d'asseoir le joug monarchique<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> L'historien Jean BERENGER observe, au sein des principales monarchies européennes, une « mode », dans la première moitié du XVII<sup>ème</sup> siècle, consistant pour le Roi à « partager [officieusement] les responsabilités avec un premier ministre ». Tel est le cas, en France, de RICHELIEU sous Louis XIII, ou de MAZARIN pendant la jeunesse de Louis XIV ; en Espagne, du Duc de LERMA sous Philippe III ; et en Angleterre du comte de BUCKINGHAM sous Jacques I<sup>er</sup> et Charles I<sup>er</sup> (*in* « Diplomate », *in Dictionnaire du grand siècle, Op. cit.*, p. 481).

<sup>231</sup> LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », *in Dictionnaire du grand siècle, Op. cit.*, p. 1430.

## Chapitre II. – Une charge indexée par la prééminence du Roi en matière diplomatique : un instrument accessoire des relations extérieures

« Ce ne sont pas les bons conseils, ni les bons conseillers qui donnent la prudence au prince, c'est la prudence du prince qui seule forme de bons ministres et produit tous les bons conseils qui lui sont donnés. »

[Louis XIV]<sup>232</sup>

« Je puis avoir un jour le malheur d'être votre sujet, mais je n'aurai jamais celui d'être votre serviteur. »

[M. le duc de CHOISEUL, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XV]<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV*, Que sais-je ? n° 426, P.U.F., 14<sup>e</sup> éd., 1998, p. 30.

<sup>233</sup> Cité in RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française, Depuis la fondation de la monarchie jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, Tome VI, Chez LENORMANT, Paris, 1809, p. 51.



**124.** Sous l'empire des usages et des Lois fondamentales, le principe est simple en matière diplomatique : point d'engagement, ni de relations en dehors de la volonté du Roi. Bien plus, sous l'influence des écrits de Jean BODIN, la centralisation des prérogatives étatiques par le pouvoir royal va gagner progressivement en force et en légitimité à partir de la seconde moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle, condamnant inéluctablement les agents du Roi à n'être que de fidèles exécutants de sa volonté. Intemporel, ce rôle instrumental survivra à la chute de l'Ancien Régime et garantira même au ministre des Affaires étrangères la permanence de sa fonction dans les premiers temps de la Révolution. Mais, pour revenir à la définition monarchique du rôle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, celle-ci procède d'une double source dont la cohérence est garantie par une interprétation stricte du lien d'obédience qui unit le secrétaire d'État au Roi.

**125.** Les prérogatives du ministre trouvent leur fondement premier en la personne du Roi qui a pour lui, l'*imperium* et la légitimité politique. A cet égard, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères se voit dénier tout pouvoir d'initiative au plan politique comme diplomatique. Cependant, comme il a été déjà établi, cet état de fait préexistait à la création de la fonction de ministre des Affaires étrangères, les relations avec l'étranger étant principalement le fait des Princes depuis la fin du Moyen Age (XIV<sup>ème</sup>-XV<sup>ème</sup> siècles)<sup>234</sup>. A priori, si novation il y a au niveau de la consécration juridique de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, elle serait à rechercher davantage au plan institutionnel que matériel. De ce point de vue, la possession de la charge présenterait une portée complémentaire pour son titulaire : le Roi conditionnerait l'effectivité de son pouvoir d'action ; sa charge la fonderait objectivement. Ainsi, le caractère public de son office justifierait que son action politique déborde parfois le cadre étriqué dans lequel le règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589 l'enserme.

**126.** Renvoyant au cadre statutaire du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, une étude transcendantale de sa charge permettrait de se ménager un certain recul par rapport à son origine régaliennne: prééminente, la volonté du Roi n'est pas pour autant omnipotente dans la gestion de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. L'octroi de privilèges royaux viendrait, en cela, conforter la stature politique que le Roi lui-même attache à la fonction ministérielle ainsi que le laisse entendre, par exemple, la condamnation à mort prévue par une

---

<sup>234</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, Op. cit., p. 77 ; lire également, MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique. Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, Op. cit., note (1), pp. 29-30.

déclaration du 20 août 1699 pour quiconque contrefera la signature d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères « ès choses qui concernent [ses] fonctions »<sup>235</sup>.

**127.** Procédant du souci du Roi de s'entourer de conseillers efficaces et loyaux, la *charge* de secrétaire d'État aux Affaires étrangères établit, au plan formel, son titulaire dans la plénitude de ses compétences d'attribution – et non de principe, conformément à la logique absolutiste. Elle s'apparente à un mandat donné nécessairement et exclusivement par le Roi. Toutefois – et c'est là, une brèche juridique remarquable dans le système politique de la monarchie absolue – elle relève également pour partie des règles libérales instaurées par l'édit de « Paulette »<sup>236</sup>. A ce titre, le régime spécial qui s'applique aux offices royaux à partir du XVII<sup>ème</sup> siècle, invite à nuancer le postulat initial qui privait *de facto* le secrétaire d'État de toute marge d'action discrétionnaire dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Dans la mesure où son statut et ses compétences procèdent formellement de la possession d'une charge d'une part et, sachant d'autre part, qu'il dispose de ladite charge discrétionnairement conformément au droit monarchique<sup>237</sup>, pourrait-on reconnaître au profit du secrétaire d'État, une part d'autonomie – fût-elle résiduelle – dans la gestion de son office ?

**128.** Si l'on devait se fier à la pratique hégémonique des « grands » ministres des Affaires étrangères de cette époque, on serait tenté de répondre par l'affirmative. La charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères a souvent fait office de tremplin politique permettant aux plus ambitieux de ses titulaires d'atteindre le poste – exceptionnel à une époque où la France monarchique est imperméable au régime parlementariste promu par sa voisine britannique – de « principal ministre ». Mais, ce serait là offrir une réponse parcellaire qui occulterait la dimension personnelle qui caractérise traditionnellement les privilèges statutaires des agents du Roi. La logique exclusiviste qui anime, à partir du règne d'Henri IV, la pratique politique incite, au contraire, à répondre par la négative. Et pour cause, l'hypothèse inverse emporterait de confondre le régime juridique de la fonction de secrétaire d'État aux

---

<sup>235</sup> Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères compte parmi les privilèges attachés à sa charge, celui de recevoir les contrats des princes et princesses conclus en présence du Roi [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 6].

<sup>236</sup> Maximilien de BETHUNE de SULLY, ministre d'Henri IV avait proposé, en 1602, de consacrer en droit le principe de la vénalité des offices. En vain. Deux ans plus tard, Charles PAULET, secrétaire de la chambre du Roi obtint gain de cause en la forme d'un édit adopté le 12 décembre 1604 passé à la postérité sous l'appellation de « la Paulette » - encore appelée, « droit annuel ». Avant 1604, le Roi héritait des charges à la mort des titulaires. Elles pouvaient également être cédées du vivant de l'officier contre le paiement d'une taxe de résiliation à la condition qu'il survive quarante jours à l'acte de résiliation. Cette contrainte fut supprimée par la Paulette, alors évaluée à un soixantième de la valeur de la charge à verser annuellement au Roi, dans le but de faciliter la transmission des charges entre vifs. La noblesse fut, toutefois, privée du bénéfice de la Paulette par les États généraux de 1614. En 1771, un édit fixa le droit annuel au centième de la valeur de l'office estimée par le titulaire lui-même, le centième denier, ce qui eut pour effet de doubler les recettes que le Monarque tirait de ce droit.

<sup>237</sup> Tel qu'il est spécifiquement instrumentalisé par l'Édit de « Paulette » susévoqué.

Affaires étrangères avec celui de sa charge, ce qui reviendrait à retenir, au regard de la définition monarchique du rôle de ministre des Affaires étrangères, une conception organiciste des relations extérieures de l'État princier. Or, une telle solution serait fondamentalement incompatible avec la nature et les caractéristiques du régime monarchique, en particulier dans sa version absolutiste<sup>238</sup>.

**129.** C'est finalement sous l'angle d'une conception fonctionnelle que le rôle monarchique du ministre des Affaires étrangères doit être appréhendé dans la mesure où, à l'époque des Temps modernes, le Roi est l'unique organe représentatif de l'État Princier à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume. Dans cette optique, servir le Roi, c'est servir l'État. Tel est le postulat de départ qui va fonder et orienter la définition du cadre d'exercice de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Contrairement à l'époque contemporaine où le cumul d'une fonction et d'une assise ministérielles suffit généralement à établir l'autonomie politique de leur titulaire, sous l'Ancien Régime, c'est la volonté du Roi qui prime en tant que principe matriciel et élément organisateur de la vie politique. Il est, ainsi, entendu que l'exercice de la fonction du secrétaire d'État aux Affaires étrangères « requiert la volonté expresse du souverain »<sup>239</sup> à qui il rapporte « les affaires d'État de [son] département, et qui reçoivent directement [de lui] ses ordres et commandements, en conséquence desquels ils expédient les lettres patentes et autres lettres closes, les arrêts, mandements, brevets et autres dépêches nécessaires »<sup>240</sup>. Mais, il pourra compter sur le caractère coutumier du droit de l'Ancien Régime pour donner aux bornes de son office, une certaine souplesse. En pratique, sa personnalité, et surtout, la confiance que le Monarque lui témoigne lui permettront d'être plus qu'une simple « chambre d'enregistrement »<sup>241</sup>.

**130.** De fait, si l'on veut serrer les contours des cadres statutaire et fonctionnel du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il importe de combiner la pratique de ce dernier avec celle de son souverain et maître. On constate, ainsi, que dans les faits, le pouvoir monarchique

---

<sup>238</sup> Comme il sera rappelé dans la conclusion du présent Titre, l'évolution du rôle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères à l'époque monarchique va dans le sens d'une valorisation progressive de son rôle politique. Pour autant, la reconnaissance de la dignité de sa fonction, tout comme le renforcement de ses prérogatives dans la conduite de la politique intérieure et extérieure, implique obligatoirement l'agrément du Roi. Aucun secrétaire d'État aux Affaires étrangères, fût-il aussi influent que le comte de VERGENNES [Voir, par exemple, Annexe I (textes 10 et 11) ou le duc de CHOISEUL [Voir, par exemple, Annexe I (textes 17 et 18)] ne se permit de substituer à sa volonté. Qu'il s'agisse respectivement, de lettres de cordialité ou d'instructions diplomatiques adressées à un ambassadeur, ces « grands » ministres français des Affaires étrangères se présentent systématiquement en messagers de « Sa Majesté » qui « ordonne ». La disgrâce de CHOISEUL survenue à l'occasion d'un conflit de territorialité anglo-espagnol et commentée plus loin, n'est que l'exception qui confirme cette règle.

<sup>239</sup> LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, Op. cit., p. 1430.

<sup>240</sup> BLUCHE (F.) « Secrétaire d'État », in *Dictionnaire du grand siècle*, Op. cit., p. 1427.

<sup>241</sup> LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, Op. cit., p. 1430.

a résolument entendu attribuer une valeur relative à la charge ministérielle de telle sorte que sa possession ne suffise pas à la reconnaissance, d'une part, d'un rôle politique autonome (**Section I**) et d'autre part, d'une compétence de principe en matière diplomatique (**Section II**).

***Section I. – Un statut tributaire du fait du Prince : l'interprétation restrictive du caractère public de la charge ministérielle***

**131.** Jusqu'à la veille de la Révolution – et même après<sup>242</sup> – l'affirmation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères demeurera étroitement liée à la pérennisation du Pouvoir royal. Or, le régime monarchique commence à peine à se stabiliser à la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle. La précarité des fondations de son autorité politique va inspirer, d'abord, au Roi une certaine prudence dans l'organisation de son gouvernement. S'il convient de la nécessité de s'entourer de collaborateurs, il prend garde également à ne pas favoriser en leur sein un déséquilibre statutaire manifeste qui pourrait, à terme, menacer l'unité politique autour de la Couronne. En demeurant le point de mire de l'action exécutive, le Roi garantit ainsi une synergie gouvernementale et renforce dans le même temps, son autorité sur l'ensemble de ses subordonnés. Concrètement, cette conception hiérarchique du pouvoir gouvernemental prive *de facto* les différents secrétaires d'État de tout pouvoir décisionnel autonome dans leur circonscription respective, laquelle peut d'ailleurs fluctuer au gré de l'ambition du Souverain.

**132.** Au principe de la non-intangibilité du domaine d'action du ministre monarchique répond donc celui de sa subordination statutaire au Pouvoir royal. En matière d'Affaires étrangères, ils instrumentalisent la tradition constitutionnelle qui fait du Roi, la source exclusive du pouvoir de représentation de l'État. Paradoxalement, c'est l'institutionnalisation progressive de la prééminence royale qui va permettre la consolidation de l'influence politique des secrétaires d'État aux Affaires étrangères.

**133.** En effet, au niveau politique intérieur, la marche vers l'absolutisme commencée à la fin des Guerres de religion va favoriser le passage d'un gouvernement à larges Conseils<sup>243</sup> à une organisation bicéphale du pouvoir étatique<sup>244</sup>. Dans le domaine diplomatique, l'essor du

---

<sup>242</sup> Voir *infra* le rôle du ministre des Affaires étrangères dans la pérennisation du monopole monarchique de juillet 1789 à août 1792 (Partie I-Titre II-Chap. I).

<sup>243</sup> Pour un commentaire et un exposé exhaustifs des principales réformes institutionnelles menées par le pouvoir royal sous l'Ancien Régime, lire Michel ANTOINE, « La monarchie française de François I<sup>er</sup> à Louis XVI », in *Les monarchies*, sous la direction de Emmanuel LE ROY LADURIE, Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, P.U.F., 1986, pp. 185-208.

<sup>244</sup> Voir le schéma de l'organisation gouvernementale sous Louis XIV, Annexe II (document 3).

commerce avec l'étranger ainsi que le jeu des alliances politiques, encouragés par le retour de la paix et le souci de préserver l'équilibre européen, vont contraindre le Roi à s'appuyer à déléguer de plus en plus de tâches à celui qui assume principalement – mais non exclusivement encore – la responsabilité de la gestion de ses relations avec le dehors. Cette évolution en deux temps va contribuer à transformer le rapport de vassalité originel, en un rapport de confiance mutuelle, sans que pour autant les liens privilégiés que le ministre commence à nouer avec la monarchie ne se concrétisent par la reconnaissance formelle d'un pouvoir d'engagement autonome. Car, le pouvoir d'influence qu'il acquiert à cette occasion – sa manifestation la plus ostensible consistant en l'attribution officieuse de la fonction de *principal ministre d'État* – trouve *nécessairement* une limite dans la logique absolutiste du pouvoir étatique. De fait, son influence politique demeure résiduelle, pour ne pas dire aléatoire.

**134.** L'avènement de la monarchie absolue sous le règne de Louis XIV et la pratique de ses successeurs font, en effet, du système constitutionnel de la France des Temps Modernes un obstacle majeur mais pas rédhibitoire à l'autonomie du ministre. Mais, peut-il en être autrement, sachant que la pratique des aïeux de « Louis Le Grand » encourageait déjà un court-circuitage de la patrimonialisation de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ?<sup>245</sup>

**135.** C'est pourtant de la pratique absolutiste du pouvoir monarchique que vont émerger les spécificités statutaires attachées à la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. En prenant comme axe d'étude le système politique que connaît la France à partir de la seconde moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle et jusqu'à la veille de la Révolution, on a pu mettre en exergue deux principales caractéristiques. Au regard de la *tradition constitutionnelle* d'abord, le secrétaire d'État n'est pas *en principe* enfermé dans sa titulature. Au regard de la *pratique monarchique*, sa charge est exceptionnellement interprétée comme étant « une savonnette à

---

<sup>245</sup> La problématique de la patrimonialité des pouvoirs régaliens appelle la précision juridique suivante : la conception personnelle de l'exercice du pouvoir royal trouve une limite dans l'affirmation de la théorie légitime de la dévolution, en vertu de laquelle le Roi n'est pas propriétaire de l'État princier ni des composantes de celui-ci. Mise au point par Jean de TERRE-VERMEILLE, dans ses traités de 1418 et 1419, à l'occasion des tentatives d'exhérédation du Dauphin (futur Charles VII) par Isabeau de Bavière, elle sera reprise et confortée par les légistes royaux qui la consacreront comme loi fondamentale. Dans cette optique, la royauté se présente comme un office public, ou plus précisément selon le légiste royal, Juvénal des URSINS, « une manière d'administration et d'usage dont le monarque jouit sa vie durant mais dont il n'a pas la propriété » [cité in BARRET-KRIEGEL (B.), « La politique juridique de la monarchie française », in *Les monarchies*, *Op. cit.* p. 299]. A ce titre, le Professeur Blandine BARRET-KRIEGEL précise que « [l]a théorie de la succession n'est pas héréditaire, mais statutaire. Elle ne concerne pas primitivement l'héritier mais l'État » [*Ibid*]. Il en résulte, en théorie, que le pouvoir de création et suppression des charges royales étant défini comme un pouvoir régalien, la dépossession des droits de propriété de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères est, donc, organisée au profit de l'État et non sous couvert des intérêts personnels du Roi.

vilains » ; elle ne draine pas moins un certain nombre d'avantages qui sont de nature à conférer à son titulaire une position dominante au sein de l'organisation gouvernementale<sup>246</sup>. Si l'on en croit, en effet, l'historien Frédéric MASSON, il semble que de tous les offices royaux, celui des Affaires étrangères ait été le plus avantage par la pratique monarchique, au point d' « en faire la première des charges »<sup>247</sup>. D'un point de vue matériel, les « privilèges ministériels » participeraient, donc, à la consolidation de l'autorité ministérielle. Pour autant, ils sont loin de suffire à la reconnaissance d'une autonomie d'action en matière diplomatique.

**136.** Indexé par le principe de la vénalité des charges (**Paragraphe 1**), le fait du Prince donne plus fréquemment lieu à des privilèges (**Paragraphe 2**). Mais précisément, parce qu'il est articulé de plus en plus autour de l'idée de réciprocité – consistant pour le Roi à se garantir la loyauté du secrétaire d'État et pour ce dernier à assouvir ses ambitions politiques – le lien de subordination traditionnel se trouverait atténué par un rapport d'interdépendance sans que, pour autant, le régime absolutiste n'autorise formellement la reconnaissance d'un pouvoir décisionnel ministériel autonome (**Paragraphe 3**).

### **Paragraphe 1. La portée relative du principe de la vénalité des charges dans le contexte de la monarchie absolue**

**137.** A une époque où le Roi concentre en sa personne l'intégralité des pouvoirs étatiques qu'il exerce par principe sans dépendance ni partage, on peut objectivement s'interroger sur la réalité du lien de subordination qui fonde et conditionne l'action du secrétaire d'État aux Affaires étrangères: la charge qui lui a été attribuée *intuitu personae* s'analyserait-elle en une libéralité du pouvoir monarchique ? Lui aménagerait-elle, à ce titre, une sphère d'autonomie – même résiduelle – dans le domaine de compétences qui lui a été confié ?

**138.** Le principe de vénalité des charges aurait pu laisser croire, en effet, à l'existence d'une marge discrétionnaire dans la mise en œuvre des prérogatives afférentes à la possession de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Cependant, la souplesse d'action dont ont profité les premiers titulaires sous l'empire du droit médiéval va très vite se révéler problématique dans le contexte d'absolutisation de la Monarchie<sup>248</sup>. Pourtant, même si, à

---

<sup>246</sup> PELUS-KAPLAN (M.-L.), *Op.cit.*, p. 54.

<sup>247</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8.

<sup>248</sup> Attribués *intuitu personae* et *a posteriori*, les privilèges royaux ne se confondent pas avec la charge de ministre, mais s'additionnent à celle-ci le temps de la durée des fonctions du ministre. Instaurée sous Louis XI (1461-1483), le principe de la vénalité des charges permet à leur titulaire, au terme de l'accomplissement de son ministériat – entendu ici au sens propre du terme, c'est-à-dire du service accompli au nom et pour le compte du

l'issue des guerres de religion, l'autorité du roi de France apparaît incontestable en théorie, elle demeure encore dans la pratique limitée par la permanence des idées subversives du siècle précédent. Elles se trouveraient précisément et involontairement relayées en droit, par le régime libéral organisé autour des principes de vénalité et d'hérédité des charges. A cet égard, Henri III et Henri IV, notamment, ont confirmé bien malgré eux les mises en garde de BODIN. Le laxisme dont ils font preuve au niveau l'octroi de charges va menacer insidieusement les soubassements de la royauté du début du XVII<sup>ème</sup> siècle.

**139.** La stratégie de ces monarques est relativement simple. Elle est rapportée par le Professeur Michel ANTOINE : « [d]u moment que la supériorité de son autorité [est] admise sans réserve, le Roi s'accommod[e] de la plus grande variété dans la manifestation de l'obéissance qui lui [est] due »<sup>249</sup>. En d'autres termes, le serment d'allégeance qui accompagne l'attribution de la charge depuis le règne d'Henri III ferait peser sur leur acquéreur une obligation de gestion « en bon père de famille » – comprenons par là une présomption de conformité à la volonté du pouvoir royal. *A priori*, le Roi ne s'immiscerait donc pas dans l'administration des charges. Mais le renforcement du pouvoir central va complexifier les rapports juridiques entre leur titulaire et le Roi.

**140.** Dans les faits, l'institutionnalisation croissante du pouvoir absolu incite les légistes du Roi à lui réserver l'opportunité ainsi que l'exclusivité de la création et de la suppression des offices. En apparence, la nature régaliennne du pouvoir de création des charges ministérielles s'inscrirait bien en droit fil dans la théorie dominante qui fait du Souverain « le principe et le centre de toute puissance publique » de telle sorte que « toutes les institutions de l'État n'avaient pas d'autre fondement (...) »<sup>250</sup>. Ce n'est pourtant qu'à l'orée du règne d'Henri IV qu'elle sera définitivement établie<sup>251</sup>.

**141.** Comme il a été précédemment indiqué, les courants de pensée monarchomaques et aristocratiques promeuvent, parallèlement aux théories absolutistes, le principe d'une monarchie tempérée par le respect des lois fondamentales et surtout l'action conciliatrice

---

Roi – d'en disposer discrétionnairement mais pas arbitrairement. Propriétaires de leur charge, les ministres se trouvent malgré tout dans une position ambiguë vis-à-vis du Roi dont ils demeurent les agents rétribués par des gages – que le Roi récupèrent, au demeurant, en tant que la mise en vente des charges publiques alimente, en réalité, le Trésor. Comme il sera précisé, la patrimonialité des charges, officialisée en 1604 par l'édit du « droit annuel » – dit « de la Paulette » – leur permet, également, de résigner leur charge en faveur d'un héritier [lire PELUS-KAPLAN (M.-L.), *Op. cit.*, p. 102].

<sup>249</sup> ANTOINE (M.), « La monarchie française de François I<sup>er</sup> à Louis XVI », *Op. cit.*, p. 189.

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> MOUSNIER (R.), *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, « Collection Hier », P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 1971, p. 95.

d'une assemblée nationale<sup>252</sup>. Bien que ces idées perdurent encore sous le règne de Louis XIII<sup>253</sup>, elles sont de moins en moins acceptées par les Français. L'opinion majoritaire est ainsi synthétisée par L'HOMMEAU : « (...) la monarchie est un état auquel la puissance souveraine gît en seul prince (...) le Roi de France est monarque souverain, le premier et le plus grand des princes chrétiens, qui ne reconnaît rien de plus grand que soi-même après Dieu, duquel il est l'image en terre et tient de lui son sceptre et sa puissance (...) »<sup>254</sup>. Pour l'auteur, de la sacralité du pouvoir royal découle le principe complémentaire selon lequel « (...) le prince souverain fait la loi, conséquemment est absous de la loi (...) le loi ne dépend que du seul prince souverain »<sup>255</sup>. De fait, toute volonté qu'exprime le Roi est une loi, et c'est à ce titre qu'il est aussi considéré comme le titulaire absolu du pouvoir de créer, de supprimer et d'attribuer les charges. Toutefois, cette dernière maxime du juriste LOYSEAU est contradictoire avec le régime juridique du siècle précédent, où l'office était rarement perçu comme une voie d'accession à la noblesse.

**142.** En effet, les charges anoblissantes – les fameuses « savonnettes à vilain » – sont minoritaires sous le règne d'Henri III. Elles sont, toutefois, à l'origine d'une noblesse de robe dont les biens sont expressément visés, en 1604, par l'édit de Paulette<sup>256</sup>. Ce texte garantit en substance la libre disposition de la charge à son détenteur contre une taxe annuelle équivalant au soixantième de la valeur d'achat du bien. En contrepartie de ce versement au Trésor royal, l'office devient un bien patrimonial. Bien qu'antérieure à l'adoption de l'édit de la « Paulette », la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères relève du régime libéral instauré par ce texte<sup>257</sup>. Son titulaire en est donc propriétaire. Cependant, la volonté d'Henri IV et à sa suite celle de son fils, d'instaurer durablement un système absolutiste vont inciter les souverains successifs à faire de leurs secrétaires d'État des usufruitiers de la Couronne plutôt que les propriétaires uniques de leur charge, comme en témoigne la déclaration faite par le Roi devant le Parlement de Paris en 1612 : « (...) reconnaissant que au Roy seul appartient le choix des officiers et la distributions des offices, Sa Majesté se sentent obligée de conserver

---

<sup>252</sup> Outre les théories monarchomaques et le courant des « malcontents » susmentionnés, on peut également se référer aux analyses circonstanciées de WEILL (G.), *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de Religion*, Thèse présentée à la Faculté de Paris, Librairie Hachette, Paris, 1891, in-8°.

<sup>253</sup> TURQUET DE MAYERNE (L. de), *La monarchie aristodémocratique ou le Gouvernement composé et meslé des trois formes de légitimes Républiques*, Éd. J. Le Bouc, Paris, 1611, in-4°.

<sup>254</sup> L'HOMMEAU (P. de), *Maximes générales du droit français*, « privilège du 13 février 1610 », Paris, 1612, in-8°.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> Voir *supra*, note 248.

<sup>257</sup> Effectivement, comme il sera évoqué ultérieurement, le pouvoir monarchique absolu aura tendance à privilégier, au niveau du choix des titulaires de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères des membres appartenant à la noblesse de Robe au détriment de ceux appartenant à la noblesse d'Épée et surtout de la « vieille » noblesse. Cette discrimination sera érigée en principe sous le règne louis-quatorzien (voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. I-§. 2).



ce droit royal »<sup>258</sup>. Les propos tenus par Louis XIII, en 1633, sont encore plus explicites: « (...) le Roi faisant différence entre les offices et le surplus des autres biens de ses sujets, comme étant les offices de simples dignités, des rayons de son autorité (...) communiqués (...) » modifie pour les offices le régime des confiscations après condamnation pour lèse-majesté<sup>259</sup>. Le rappel de la nature régaliennne des charges offre même à l' « ombrageux souverain »<sup>260</sup>, l'occasion de « coups de majesté »<sup>261</sup>. Ainsi, en 1641 : « (...) la création, la substitution et la suppression des charges ne dépendaient que de lui seul (...) » et aussitôt il supprime plusieurs charges du Parlement<sup>262</sup>. Les principaux officiers du Roi, magistrats et jurisconsultes ne manquent pas, en réaction, de le conforter dans sa toute-puissance : « (...) Nous protestons devant toute la terre que nous tenons nos offices et nos charges de la seule grâce de Votre Majesté (...) »<sup>263</sup>. Mais, c'est sans conteste le légiste LOYSEAU qui a su le mieux souligner la portée stratégique attachée à l'attribution d'un office royal : « (...) Comme la puissance souveraine du prince est un rayon et éclat de toute-puissance de Dieu, aussi la puissance des officiers est un éclat et influence de la puissance absolue du Prince (...) »<sup>264</sup>. Quelles conséquences déduire des considérations qui précèdent quant au caractère privilégié attaché à la charge de ministre des Affaires étrangères ?

**143.** Elles seraient de deux ordres. La première affecterait le régime patrimonial des biens du secrétaire d'État aux Affaires étrangères : elle établirait la portée incidente de la charge au regard du rôle privilégié dont le secrétaire d'État *peut* jouir au sein des institutions gouvernementales. Et, parce que la charge est nécessaire mais non fondamentale à la détermination du statut privilégié du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il en résulte comme seconde conséquence la contingence de son pouvoir d'influence, notamment en matière politique.

**144.** La portée accessoire de la charge de secrétaire d'État aux Affaires s'expliquerait, en partie, par l'interprétation large que la Monarchie a faite du régime de libéralités garanti par l'édit de « Paulette ». L'ingérence des Rois dans la gestion patrimoniale des charges aurait, ainsi, modifié progressivement leur nature : de strictement « domaniales », elles seraient devenues « casuelles ». Ce faisant, le pouvoir monarchique aurait ôté quasiment tout espoir à

<sup>258</sup> A.N., X1 A, 1842, 21 mars 1612 ; cité in MOUSNIER (R.), *Op. cit.*, p. 97.

<sup>259</sup> TALON (O.), *Mémoires*, éd. Michaud-Poujoulat, 28 février 1633, pp. 18-19 ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

<sup>260</sup> BELY (L.), *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société*, *Op. cit.*, p. 170.

<sup>261</sup> *Op. cit.*, p. 160.

<sup>262</sup> ISAMBERT, XVI, février 1641, p. 529 ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

<sup>263</sup> *In Remontrance de la Chambre des Comptes*, 7 janvier 1615, B.N. Ms. Fr. 11043, f° 271, IIe (Clément de BOISSY, Chambre des Comptes, n° 53) ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

<sup>264</sup> LOYSEAU, *Offices*, Livre I, Chap. VI, p. 64 ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

leur titulaire d'en faire une charge « héréditaire »<sup>265</sup>. Le régime patrimonial opposable à la place de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, que l'historien Frédéric MASSON classe sous l'Ancien Régime parmi les « plus importantes et les plus hautes de l'État »<sup>266</sup>, présente donc un enjeu considérable en termes d'autonomie : nonobstant la volonté suprême du Roi, il déterminerait la latitude d'action de son titulaire à l'égard de son propre office. Son régime se décline sous différentes formes.

**145.** Les *offices domaniaux* sont vendus par le Roi qui cède ainsi l'ensemble des droits de propriété à l'acquéreur, sous la réserve néanmoins d'une faculté de rachat pour la nécessité des guerres<sup>267</sup>. Aucune incompatibilité n'est opposable à une charge domaniale qui peut être cumulée avec n'importe quel autre office<sup>268</sup>. De même, le fait que son possesseur se soit rendu coupable de forfaiture, ou même refuse d'exercer son office, ne justifie pas le retrait de celui-ci, car le possesseur le donne à ferme. En outre, sa mort emporte automatiquement le transfert du droit de propriété à ses héritiers qui peuvent être – fait notable à une époque où l'on confère une valeur absolue à la Loi Salique – une femme, voire un mineur, à l'exception toutefois des greffes des cours souveraines qui doivent être exercées personnellement<sup>269</sup>. Le

---

<sup>265</sup> Cela n'empêchera pas l'institution de véritables dynasties ministérielles sous le régime de Louis XIV. L'hérédité garantira, dans cette optique, la loyauté du secrétaire d'État au pouvoir royal qui prendra, alors, soin de privilégier des familles de ministres d'origine non aristocratique. On ne pourra pas pour autant parler de charges héréditaires dans la mesure où le régime juridique opposable aux titulaires de la charge maintiendra cette dernière sous le contrôle très étroit du pouvoir royal. Ainsi, le caractère dynastique est trompeur : le régime de sa dévolution n'est pas héréditaire mais statutaire. Preuve en est que Louis XIV renouvellera parfois certaines lignées de ministres (Voir *infra*).

<sup>266</sup> In *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804, Op. cit.*, p. 8.

<sup>267</sup> MOUSNIER (R.), *Op. cit.*, p. 102.

<sup>268</sup> En guise d'illustration, nous pouvons nous référer au « patrimoine » fonctionnel de Nicolas VILLEROY, qui a succédé à Loys de REVOL à la mort de ce dernier en 1594. A cette date, il cumulait déjà la charge de secrétaire d'État (acquise en 1567) avec celle de « Secrétaire des Finances, trésorier de France », qu'il avait héritée de son père et de son grand-père. Le cumul de ces offices lui permirent de se former très jeune à l'exercice du pouvoir, commençant très jeune – seize ans !- « à chiffrer et déchiffrer des dépêches, (...) rédiger des actes royaux et fut [également] chargé de missions à l'étranger » [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 6]. Il lui offrit surtout l'occasion de se faire remarquer de trois des secrétaires d'État d'Henri III au nombre desquels son futur beau-père Claude de L'Aubespine. A la mort de ce dernier en 1567, VILLEROY obtint la survivance de son beau-père par lettres patentes du 25 octobre 1567. Il avait alors vingt-quatre ans et beaucoup d'ambition qui le mena à solliciter les faveurs royales : celles de la reine Catherine de MEDICIS – auprès de qui son oncle, Sébastien de L'AUBESPINE, évêque de Limoges, l'avait introduit – et surtout celle de son fils Henri III, avec qui « il entretint des relations particulièrement cordiales (...) : les lettres du Roi à son secrétaire d'État, où il l'affublent de plaisants surnoms, laissent entrevoir une véritable amitié » à laquelle mit fin la crise de 1588 [*Ibid.*]. Révoqué par le Roi qui le soupçonnait d'être proche des GUISE, VILLEROY ne s'éloignera pas pour autant de la scène politique. S'engageant aux côtés des Ligueurs lors des Conférences de Suresnes, l'efficacité de sa médiation auprès des plénipotentiaires d'Henri IV se révéla décisif pour sa carrière : à la mort de REVOL, en septembre 1594, le souverain le rétablit dans la charge de secrétaire d'État dont il avait été pourvu en 1567 et dont il était resté titulaire. Bien plus, pour s'attacher durablement ses services, Henri IV lui confia une partie des attributions jusqu'alors exercées par son collègue MARTIN RUZE de BEAULIEU, à savoir les « états de la guerre » - soit concrètement la gestion du personnel et de l'administration militaires – de telle sorte qu'il dirigea alors un département ministériel regroupant les Affaires étrangères et une partie de la Guerre. Cette structure se maintiendra pendant près de trente ans, jusqu'à la réforme de 1626 qui recentrera l'activité du secrétaire d'État aux Affaires étrangères sur les relations avec l'étranger [*Ibid.*].

<sup>269</sup> MOUSNIER (R.), *Op. cit.*, p. 102.

Roi ne peut reprendre ces offices domaniaux que soit par revente générale en les remboursant, soit lorsqu'un particulier les enchérit du tiers. Quant aux *charges héréditaires*, elles sont également la propriété de leur acquéreur qui peut les vendre, les engager, les transmettre à leurs héritiers sans consentement du Roi<sup>270</sup>. Comme le souligne l'historien Roland MOUSNIER, « ils ont donc des caractères de fief »<sup>271</sup>. Concrètement, le transfert de propriété ne nécessite pas la production par le Roi de lettres de provision. C'est à ce titre qu'ils diffèrent des *charges casuelles* qui ne sont qu'un usufruit. Elles ne peuvent être, en effet, cédées sans l'assentiment du collateur exprimé par les lettres de provision. Or, comme, les discours laudateurs précédemment évoqués l'ont clairement établi, le prince souverain est l'unique collateur des charges casuelles<sup>272</sup>. Et quand bien même, en pratique, la confiance qu'il porte au titulaire de la charge permettrait à ce dernier de disposer discrétionnairement de son office, le Roi peut se subroger à tout moment dans les droits de l'usufruitier, car il vend les charges

---

<sup>270</sup> Le jeu de la transmission des offices dans le cadre, notamment, du recrutement par survivance explique en grande partie la présence de nombreux jeunes secrétaires d'État aux Affaires étrangères, ce alors que le règlement d'Henri III de 1588 avait fixé l'âge minimum des titulaires à 35 ans [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 86]. Ainsi, VILLEROY avait-il 24 ans au moment de son entrée en fonctions, de même que COLBERT de TORCY lorsque le Roi lui accorda la survivance de la charge de son père et lorsqu'il commença à partager la responsabilité avec COLBERT de CROISSY. Il avait 31 ans lorsqu'il fut promu secrétaire d'État. La disparition de fait du recrutement par survivance sous le règne de Louis XV ramena l'âge moyen des secrétaires d'État aux Affaires étrangères à un niveau plus élevé, soit qu'ils approchent de la cinquantaine, soit qu'ils la dépassent (à l'exception de Fleuriau de MORVILLE qui eut la survivance de son père à 37 ans, de CHOISEUL-STAINVILLE qui prit la charge à 38 ans et de Germain-Louis CHAUVELIN reçut les Affaires étrangères à 41 ans). Ainsi, Jean-Jacques AMELOT obtint la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères à 48 ans ; PUYSIEULX à 45 ans ; le marquis d'ARGENSON à 50 ans ; BARBERIE de SAINT-CONTEST, à 53 ans ; CHOISEUL-PRALIN à 51 ans, de même que le duc d'AIGUILLON ; VERGENNES à 57 ans. Au regard de ces chiffres, il ne faut donc pas s'étonner que les plus longs ministères soient antérieurs au règne de Louis XV : VILLEROY dirigea les Affaires étrangères pendant 22 ans, COLBERT de TORCY pendant 19 ans et 2 mois, et son père avant lui pendant 16 ans. Toutefois, VERGENNES constitue une exception à ce principe, puisqu'il se maintint sous le règne de Louis XV à la tête du Département pendant 13 ans. Les autres secrétaires (à l'exception de CHAUVELIN qui y resta 10 ans) ne dépassèrent pas la décennie.

<sup>271</sup> *Op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>272</sup> C'est avec l'agrément du Roi, que Loménie de BRIENNE put, notamment, acquérir de Léon BOUTHILLIER de CHAVIGNY la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, en juillet 1643. La reine mère ira, même, jusqu'à s'assurer auprès de l'épouse de BRIENNE de la solvabilité de l'acheteur. Elle voulait savoir précisément, rapporte le comte, « si j'étois en état d'avancer une partie de la récompense que M. de CHAVIGNY me demandoit. Ensuite, elle me commendoit de l'aller l'offrir à l'intéressé » [in « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, reproduits in *Collection des Mémoires relatifs à l'histoire de France*, Publié par M. PETITOT, Tome XXXVI, Foucault, Paris, 1824, p. 89]. D'après une note conservée aux Archives des Affaires étrangères, BRIENNE obtint, en août 1651, la survivance pour son fils, Louis-Henri de LOMENIE et exercèrent, tous les deux, les fonctions de 1658 à 1663, date à laquelle ils se démirent (*M.A.E., Organisation et règlement du Ministère*, Vol. I, « 1547-1806 »). M. Jean BAILLOU nous précise, sur ce point, que le père aurait conservé la prééminence sur son fils dans l'exercice du pouvoir de signature [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 64]. Cette coexistence ne fut pas sans poser des problèmes à la gouvernance française. Dans ses *Mémoires*, BRIENNE rapporte les difficultés qu'il a rencontrées à imposer la présence de son fils, lors de la Commission tenue à Paris en 1660 au moment de l'envoi en France de représentants des États généraux de Hollande [in « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, *Op. cit.*, pp. 218 ;253]. Les BRIENNE se résolurent à vendre leur charge à LIONNE le 14 avril 1663.

casuelles à faculté de rachat perpétuel<sup>273</sup>. C'est-à-dire qu'il peut toujours les reprendre, sous réserve de rembourser le propriétaire<sup>274</sup>.

**146.** La préséance que s'aménage le Roi en matière de succession des charges interpelle à un double titre. De manière générale, la relativité du principe de la vénalité des charges a conduit, d'abord, les historiens à s'interroger sur leur nature: s'analysent-elles en des « offices » ou de « simples commissions » ?<sup>275</sup> La pratique de secrétaire d'État aux Affaires étrangères les a conduit à distinguer très nettement ces deux régimes. Ainsi, en 1616, le grand âge de VILLEROY a justifié le secours d'un aide en la personne de Claude MANGOT. Successivement maître des requêtes, puis premier président du Parlement de Bordeaux, il a exercé sa nouvelle charge « par commission ».<sup>276</sup> Toujours à la fin du ministère de VILLEROY, le Roi avait ordonné à BRIENNE Jeune d'expédier les provisions. Or, ce dernier refusa de s'exécuter au motif que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères en poste n'ayant pas encore démissionné, il n'avait pas le pouvoir d'agir. Il proposa au Roi « de faire une commission pareille à celle qui avait été donnée à M. MANGOT, à quoi la reine consentit. »<sup>277</sup> Les circonstances de l'entrée en possession du Duc de LIONNE sont encore plus explicites en tant qu'elles dissocient les commissions des véritables provisions : « Monsieur de LIONNE a depuis 15 ou 16 mois la prérogative de sa charge : les Affaires étrangères en mais, lesquelles y étoient déjà depuis longtemps par le choix que feu le cardinal MAZARIN, qui se connoissoit merveilleusement en hommes, avoit fait de sa personne pour négocier avec les provinces, États et ministres étrangers... Le roi a voulu qu'il fut par droit de titre ce qu'il avoit esté si souvent par forme de commission. »<sup>278</sup> Ce dernier extrait, au final, fait de la problématique de la nature de la charge un faux-problème, car dans ses dernières

---

<sup>273</sup> VILLEROY en fit l'amère expérience, bien que son expérience politique et diplomatique lui avait permis, à la mort d'Henri IV, d'être reconduit dans sa fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1616) par la régente Marie de MÉDICIS. A l'époque, la régente devait faire face à la rébellion de certains nobles hostiles à CONCINI, son favori italien. Sous la conduite du Prince de CONDE, ils prirent les armes dans le Midi et le Sud-Ouest. Partisan d'un apaisement, VILLEROY obtint la signature d'un traité de paix à Loudun qui accordait aux rebelles de nombreuses concessions voire trop de concessions au goût de la Régente qui remercia le secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Alors âgé de soixante-quatorze ans, il fut rétabli dans ses fonctions en 1617 par Louis XIII qui venait de faire exécuter CONCINI. Mais VILLEROY n'avait plus que quelque mois à vivre : il mourut à Rouen alors qu'il assistait à l'assemblée des notables. Son survivancier PUISIEUX – ancien secrétaire d'État d'Henri IV – lui succéda.

<sup>274</sup> LOYSEAU, *Offices*, Liv. III, Chap. III, et Liv. II, Chap. III.; cité in MOUSNIER (R.), *Op.cit.*, p. 103. Citons le cas de Arnaud de POMPONNE pour illustrer cette règle : lorsqu'il quitta la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères en 1679, Louis XIV lui aurait fait dire en compensation, par le duc de CHEVREUSE, « qu'il lui ferait donner 700 000 livres de sa charge » [Cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 65].

<sup>275</sup> *Op. cit.*, pp. 65-66 ; dans le même sens, lire MICHAUD (H.), *Op. cit.*, p. 137.

<sup>276</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 65.

<sup>277</sup> « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, *Op. cit.*, p. 322.

<sup>278</sup> M.A.E., *Mémoires et Documents, France*, « Extrait et conduite de la Cour de France », Vol. 298, f° 4.

lignes, il rappelle que celui qui a la maîtrise durable de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, c'est bel et bien le Roi.

**147.** De manière spécifique, la mise sous tutelle de la charge de Secrétaire d'État des Affaires étrangères s'expliquerait par le fait que son titulaire administre les intérêts supérieurs de l'État princier. Ainsi, M. Jean BAILLOU voit-il dans « les fonctions importantes » auxquelles elle conduit, un élément de nature à légitimer la relativisation du principe de la vénalité des charges en la matière.<sup>279</sup> A cet égard, il est bon de se rappeler l'importance que le climat de crise des guerres de religion a jouée dans l'instauration de cette fonction ministérielle<sup>280</sup>. Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, l'objectif de pérennisation du pouvoir monarchique indexera les missions du ministre qui se révéleront nettement plus étoffées que ne le laisse paraître le règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589. Les émoluments que les secrétaires d'État aux Affaires étrangères perçoivent au titre de leur charge témoignent, à cet égard, de la diversité de leurs fonctions et surtout de l'importance du Roi à s'attacher *personnellement* les services et la loyauté de ses conseillers. La situation patrimoniale du comte de VERGENNES se révèle, à bien des égards, exemplaire<sup>281</sup>.

**148.** Secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XIV de 1774 à 1787, il perçoit un traitement de 250 000 livres brut<sup>282</sup> auquel s'ajoutent les intérêts de la charge portés à 20 000 livres<sup>283</sup>. Toutefois, il n'est pas exempté de certaines taxes, notamment, la retenue, la capitation et le dixième – ce qui ramène, au final, le total de ses appointements annuels à la somme de 272 100 livres malgré une gratification annuelle de 50 000 livres qui lui est accordée à vie en 1781<sup>284</sup>. Bien plus, outre les bienfaits du Roi, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères reçoit également des gratifications de la part des Cours étrangères. Au

---

<sup>279</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 65.

<sup>280</sup> C'est sous couvert de préserver sa couronne qu'Henri III a obligé, en 1588, les titulaires d'un office à cesser leur service en vue de les remplacer par de nouveaux secrétaires d'État, au nombre desquels figurait Loys REVOL. Pour autant, le congé n'emportait pas la confiscation de la charge. Deux des ministres limogés, Nicolas de NEUFVILLE, seigneur de VILLEROY, Brûlart de SILLERY, purent ainsi rentrer à nouveau en fonction à l'avènement d'Henri IV. Pour reprendre le débat suscité chez les historiens, il semble que Loys de REVOL n'ait agi en qualité de secrétaire d'État aux Affaires étrangères que sur la base d'une commission et non au titre de la possession d'un office. Mais, comme on l'a dit plus haut, la nature de la charge importe peu au regard de la volonté du Roi, qui demeure la source première de la légitimité d'action des titulaires.

<sup>281</sup> L'Histoire prouvera qu'il a mérité les bienfaits dispensés par Louis XV. La monarchie française lui doit, en partie, le répit de trois ans qu'elle goûta à l'issue de la chute de l'Ancien Régime [Voir *infra*, Partie I-Titre II-Chap. I-Sect.I], la réhabilitation du « système politique » de VERGENNES sous la Révolution].

<sup>282</sup> Cette somme n'inclut pas les pensions personnelles obtenues pour l'accomplissement de missions diplomatiques et militaires.

<sup>283</sup> Au moment de prendre leur fonction, le secrétaire d'État doit s'acquitter d'un brevet de retenue qui consiste pour « le nouveau titulaire a à payer à son prédécesseur ou aux héritiers de ce dernier une certaine somme fixée par le Roi et versée par ses prédécesseurs au trésor royal » [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 6]. Ce brevet de retenue se monte à près de 400 000 livres. Une fois réceptionnés par l'État, ces fonds servent à payer une pension de 20 000 livres au secrétaire d'État comprise dans leur traitement (*Ibid*).

<sup>284</sup> *Ibid*.

XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'usage des présents diplomatiques est en effet déjà répandu. Selon les chiffres avancés par l'historien François MASSON, leur montant s'élèverait sous le ministériat du comte de VERGENNES à près de 199 748 livres 2 sous 6 deniers, « sans tenir compte de la valeur artistique qui, pour des objets comme le médaillon d'or donné par Catherine II, le service de vermeil offert par la Hollande, les tabatières qu'envoient les souverains de Sardaigne, d'Angleterre, de Portugal, d'Allemagne »<sup>285</sup>. Malgré tout, le caractère somptuaire des grâces attachées à la charge du Secrétaire d'État VERGENNES est trompeur : on ne s'enrichit pas avec la place qui est la sienne, car grande par les avantages qu'elle procure, la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères n'est pas moins considérable par les devoirs qu'elle impose, le plus paradoxal d'entre eux consistant sans nul doute à s'endetter pour le bien de l'État !

**149.** On a pu ainsi lire que le ministre des relations extérieures de l'Ancien Régime « avait de force l'obligation de tenir table ouverte et de recevoir, sans même avoir à l'inviter, quiconque lui était présenté »<sup>286</sup>. Voici, donc, un élément d'explication de ses confortables émoluments : qu'ils soient ambassadeurs permanents ou itinérants, agents nationaux en attente d'instructions, voire de simples ressortissants étrangers de passage à Versailles pour raison politique ou pour affaires, ils se doivent de « manger chez le ministre »<sup>287</sup>. Ne pouvait-on rêver meilleures couvertures pour espionner l'Europe que l'hospitalité et la convivialité d'usage entre hommes du monde ? Frédéric MASSON n'en doute pas : « [l]es rapports avec les ministres étrangers, rendus ainsi quotidiens, (...) permettaient (...) de saisir leurs idées dans des moments d'expansion, et (...) servaient (...) mieux la politique que les rares conversations ou les quelques visites officielles (...) »<sup>288</sup>. Mais les dîners diplomatiques du secrétaire d'État ont un coût que peinent à couvrir les 50 000 livres de frais de table compris dans son traitement. Venant s'ajouter aux frais de représentation à peine couverts par l'État, ces dépenses ont donc tôt fait de grever les appointements ministériels. A cet égard, l'attribution de certaines faveurs royales, aussi exorbitantes soient-elles, pourrait être valablement couverte par la raison d'État.

**150.** La générosité des Rois à l'égard de leurs serviteurs n'est jamais dénuée d'arrière-pensées. S'agissant spécifiquement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le Pouvoir monarchique a conscience du risque de collusion que sa fonction de relais avec les cours

---

<sup>285</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 7.

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8.

<sup>288</sup> *Ibid.*

étrangères lui fait courir. Dans une démarche complémentaire, il s'efforce donc de gagner durablement la loyauté de son commis en consolidant son traitement par l'octroi de privilèges.

## **Paragraphe 2. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères au sein de l'organisation gouvernementale monarchique : une charge privilégiée**

**151.** A l'époque des Temps modernes, le Roi exerce seul le rôle d'« alchimiste social »<sup>289</sup> qu'il met en oeuvre par l'octroi de privilèges. Bien que les marques de faveur du Roi soient connexes à la charge des ministres, elles s'en détachent juridiquement car elles procèdent avant tout d'une logique de méritocratie. Dans la pratique, leur attribution est souvent fonction des hauts faits des ministres appréciés dans leur individualité. Mais, selon la qualité du lien relationnel qui unit alors le Roi et ses Secrétares d'État, le cumul d'une charge et de privilèges royaux peut conduire à la reconnaissance informelle d'un statut de « Principal ministre ». La portée éminemment subjective que revêt le cadre statutaire ministériel enjoint, donc, de tempérer l'affirmation précédente selon laquelle la possession d'une charge serait *fondamentalement* déterminante de l'autonomie d'action des Secrétares d'État. Cette dernière assertion se vérifie d'un point strictement juridique, mais elle n'est opposable au Roi que dans les limites de l'intérêt de l'État qu'il représente et incarne. Or, l'absolutisation progressive du pouvoir politique va organiser la coïncidence des intérêts étatiques avec l'autorité qui l'incarne.

**152.** La pratique monarchique – particulièrement significative à partir du règne de Louis XIV – confère à la volonté politique du Roi une portée transcendante qui est de nature à moduler le régime juridique des charges et des privilèges lorsque la « raison d'État »<sup>290</sup> l'exige. Malgré tout, le fait du Prince ne décourage pas les ministres les plus ambitieux qui

---

<sup>289</sup> CASSAN (M.), *L'Europe au VI<sup>ème</sup> siècle*, Campus, A. Colin, 2003, p. 68.

<sup>290</sup> La dimension anthropomorphique de l'État Princier sert opportunément la notion de « raison d'État ». Derrière les intérêts de l'État souverain, ce sont bien ceux d'individus investis de tous les pouvoirs qui sont en jeu. Cette confusion des pouvoirs rendrait alors délicate la distinction entre l'action publique et leurs actes privés. De ce point de vue, la conception monarchique de la « raison d'État » se révèle particulièrement actuelle au regard des rares définitions relevées en doctrine contemporaine qui lui attribuent une portée traditionnellement péjorative. Toutefois, l'étude de la pratique diplomatique révolutionnaire laisse entrevoir, notamment à travers la survivance des usages de l'Ancien Régime, un aspect positif de la notion de « raison d'État » en tant qu'elle s'analyserait littéralement en une stratégie de rationalisation des activités extérieures participant à la sauvegarde des intérêts supérieurs de l'État. L'« esprit hétérodoxe » qui règne, en effet, dans les premiers temps de la Révolution, notamment en matière d'action diplomatique, confère par le biais de l'exercice collectif du pouvoir politique, à la notion de « raison d'État » une portée désincarnée qui découragerait le détournement de prérogatives de puissance publique au bénéfice d'individualités. Le répit sera de courte durée. La suspension de la Royauté le 10 août 1792, précédant la proclamation de la République, va inaugurer une ère de violence et de chaos au sein de l'appareil diplomatique dont la fonction de ministre des Affaires étrangères ne sortira pas indemne (Voir *infra*, Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. II).

voient dans l'accumulation de privilèges le moyen de consolider leur influence politique. Dès lors, en effet, que le principe d'une polyvalence fonctionnelle caractérise l'action des différents secrétaires d'État, les grâces accordées *intuitu personae* par le Roi peuvent rompre le principe de l'égalité statutaire à leur profit. A cet égard, les titulaires successifs de la charge des Affaires étrangères comptent parmi les conseillers du Roi les plus fréquemment et généreusement récompensés.

**153.** Concrètement, leur charge leur a ouvert les portes des différents Conseils du Souverain, donné un accès privilégié à l'intimité de la famille royale, permis l'établissement, à l'échelle européenne, de réseaux avec de puissants hommes d'État<sup>291</sup>. Bien qu'ignorés du droit de l'Ancien Régime, les bienfaits royaux méritent, donc, une étude spécifique compte tenu de leur apport constructif à la normalisation du rôle monarchique du ministre des Affaires étrangères. Dans la pratique, les privilèges attachés à sa charge revêtent des formes multiples. Ils consistent parfois en l'anoblissement du titulaire et donnent lieu plus rarement à un cumul de charges et/ ou de fonctions<sup>292</sup>.

**154.** S'agissant d'abord de la fréquence des pratiques d'anoblissement en matière d'Affaires étrangères, cette dernière révèle la prédilection du pouvoir royal à choisir les titulaires de la charge parmi des sujets de basse extraction, ou à tout le moins, d'origine non aristocratique. Loys de REVOL inaugure la pratique régaliennne de l'anoblissement des titulaires de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères<sup>293</sup>. Elle bénéficiera à l'ensemble de ses successeurs, à quelques exceptions près. En effet, si les premiers titulaires

---

<sup>291</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8.

<sup>292</sup> Par définition, les privilèges statutaires des secrétaires d'État aux Affaires étrangères présentent une dimension éminemment personnelle. Toutefois, certains titulaires ont pu également obtenir sur la base de la possession de leur office ministériel, deux charges annexes : celle honorifique de « grand trésorier des Ordres du roi et » et celle stratégique de « surintendant des postes et relais de France » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 89-92]. De ces deux charges annexes, la seconde mérite une attention particulière. Apparue sous le ministériat de TORCY, au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle, la charge de « surintendant des postes et relais » a contribué au renforcement du pouvoir de contrôle du Département sur l'information émanant de quelque coin du Royaume ou du monde. Elle constitua un complément particulièrement utile à l'action des ambassades et autres agents secrets déployés par le Roi à l'étranger, ce faisant elle plaçait idéalement le secrétaire d'État aux Affaires étrangères au cœur du réseau politique [En ce sens, lire OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 307].

<sup>293</sup> Issu d'une famille modeste du Dauphiné, le père de Loys REVOL était notaire à Paladru avant d'exercer la charge de châtelain de Recoing, village voisin. Il semble donc que ce soit par l'effet de sa fonction de Secrétaire d'État que Loys REVOL obtint l'anoblissement de sa famille. En effet, selon les correspondances de l'époque, la particule nobiliaire n'apparaît que postérieurement à 1588. Il ressort, ainsi, d'une lettre d'Henri IV confirmant le 5 janvier 1590 l'octroi au secrétaire d'État de l'office de « clerc, notaire et secrétaire de nous et de la Maison et Couronne de France au nombre des Cinquante-Quatre (...) que « le dit Sr de Revol » prêta le serment « en la présence de Messeigneurs du Conseil scéans » (voir Archives du château de Porte, cité in *L'Europe d'Henri IV. La correspondance diplomatique du secrétaire d'État Louis de Révol 1588-1593*, *Op. cit.*, p. 9.



sont rarement de haute extraction<sup>294</sup>, à partir du XVII<sup>ème</sup> siècle l'habitude sera prise par le Souverain de choisir ses représentants politiques et diplomatiques parmi l'élite de la noblesse<sup>295</sup>. Cette dernière périphrase peut interpeller par son apparente redondance, si elle n'avait précisément revêtu pour le pouvoir monarchique une dimension hautement stratégique dès le règne de Louis XIV.

**155.** De l'avis de certains spécialistes de cette période faste de l'Histoire de France, Louis XIV (1638-1715) est connu pour être d'une intelligence assez ordinaire, se laissant davantage guidé par son instinct que sa raison<sup>296</sup>. Mais bien que son esprit n'ait pas la spontanéité d'Henri IV, il fait preuve d'un remarquable sens pratique<sup>297</sup>, comme en témoigne l'agencement méthodique et hiérarchisé du pouvoir politique qu'il met en place sous son règne. Ainsi, un clivage très net apparaît entre la noblesse de sang – que le Roi maintient sous son joug en l'étourdissant par le faste des fêtes de Versailles – et celle de service. La détention d'offices royaux est attribuée de préférence à la seconde catégorie qui se décompose en noblesses d'épée et de fonction (dite encore de « robe »). Le règne louis-quatorzien organise, à l'échelon national, la répartition de l'élite des officiers royaux entre différents Conseils qui bénéficient alors d'un accès direct à la sphère du pouvoir politique<sup>298</sup>. Mais, le Roi a aussi et surtout une idée très précise du profil des membres de son gouvernement : « Il n'[est] pas

---

<sup>294</sup> Sur ce point, M. Jean BAILLOU apporte un éclairage plus nuancé en se référant notamment à un édit du Roi Charles VIII (février 1485) déclarant nobles les membres du collège des notaires et secrétaires du Roi. Or, comme nous l'avons indiqué, dans l'introduction de la présente Partie, le ministre monarchique des Affaires étrangères est issu de la lignée des premiers secrétaires, notamment en charge des finances avant 1589 [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 87].

<sup>295</sup> « A la fin du règne de Louis XV, fait-on observer, les secrétaires d'État aux Affaires étrangères ne sont rien moins que ducs et pairs » [*Op. cit.*, p. 87]. Cet annoblissement généralisé se justifie au regard de la fonction de représentation qui est impartie aux agents du Roi qui traitent avec les puissances étrangères. Ils ont, ainsi, l'obligation de réfléchir à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume la puissance et le prestige du pouvoir monarchique. Une nuance subsiste néanmoins entre la représentation à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume (cf. *supra*, la justification des appointements du comte de VERGENNES).

<sup>296</sup> METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV*, *Op. cit.*, p. 30.

<sup>297</sup> Pour pénétrer ses propres idées politiques et la conception qu'il a du « dur métier de Roi », il suffit de l'écouter lui-même : « Le métier de roi est grand, noble, délicieux (...). C'est par le travail que l'on règne, pour cela que l'on règne (...) », [cité in METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV*, *Ibid.*]. Du droit divin il en déduit l'infailibilité de son pouvoir. Ainsi, conseille-t-il son petit-fils le duc d'Anjou qui s'apprête à régner à Madrid (1700) : « Ne vous laissez pas gouverner ; soyez le maître, n'ayez jamais de favoris ni de premier ministre ; écoutez, consultez votre conseil, mais décidez : Dieu qui vous a fait roi, vous donnera les lumières qui vous sont nécessaires... » (*Ibid.*).

<sup>298</sup> Dans le cadre de la mise en place du régime monarchique absolutiste, la diplomatie française s'inscrit dans une logique de continuité qui va permettre aux ministres des Affaires étrangères les plus charismatiques du règne de Louis Le Grand (Hugues de LIONNE et Colbert de CROISSY) d'établir les premières fondations d'un ministère dédié spécifiquement à la gestion administrative des relations extérieures de la France. Colbert de TORCY qui succédera à son père au poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères et l'occupera jusqu'à la mort de Louis XIV en 1715 aura particulièrement à cœur de performer l'appareil diplomatique d'État que nombre de puissances étrangères s'emploieront à copier plus ou moins. Il ne sera guère modifié jusqu'à la Révolution. Elle ne sera pas davantage affectée par la parenthèse historique de la Polysynodie (1715-1718). Tout au plus favorisera-t-elle de nouveau l'immixtion de l'aristocratie de Cour dans la direction du département des Affaires étrangères [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *La France dans le monde au XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Coll. Regards sur l'histoire, SEDES, 1993, p. 57].

dans mon intérêt, professe-t-il, de prendre des sujets d'une qualité plus éminente », car « il [faut] avant tout (...) établir ma propre réputation »<sup>299</sup>.

**156.** Ainsi, reprenant à son compte la mise en garde formulée au siècle précédent par Jean BODIN, Louis XIV décide de tenir l'aristocratie à l'écart du pouvoir politique. A cette fin, les prélats et les nobles d'épées sont écartés du poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères<sup>300</sup>. En fait, et « [à] part quelque cas isolé (POMPONNE, CHAMILLART, VOYSIN), rapporte l'historien Henri METHIVIER, le roi aim[e] partager sa confiance entre deux ou trois dynasties ministérielles, familles éprouvées de bons serviteurs et non d'homme d'État »<sup>301</sup>. De la pratique louis-quatorzienne qui neutralise la liberté de choix des titulaires des charges, cet auteur en a déduit les trois conséquences suivantes : la première met en relief la formation d'une caste ministérielle issue de la Robe, alliée par les mariages et par les mondanités à la vieille noblesse qui la jalousait et la méprisait ; la deuxième révèle la présence, à des postes subalternes, de ministres qui doivent leur fortune plus à leur naissance qu'à leur office ; la troisième, et de loin la plus importante, organise la confusion entre « gouvernement » et « administration ». Au plus fort de la période absolutiste, Louis XIV n'hésite pas à abandonner les tâches exécutives à des subalternes anonymes, préférant traiter des affaires en tête-à-tête avec le ministre intéressé... qui se trouve souvent être son secrétaire d'État aux Affaires étrangères<sup>302</sup>. Sans doute, la politique expansionniste du « Roi Soleil » a aménagé au niveau interne une voie d'accès privilégiée pour le responsable ministériel des affaires du dehors. A tout le moins, lui permit-elle de relativiser le principe de la division des tâches gouvernementales qu'inaugure la fameuse monarchie « administrative » de Louis XIV. Dans les faits elle va se traduire par une sectorisation des affaires traitées par le Conseil du Roi.

---

<sup>299</sup> METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV, Op. cit.*, p. 49.

<sup>300</sup> Sur les seize gouvernements qui se succédèrent sous son règne, Louis XIV ne dérogea que deux fois à ce principe en faveur du maréchal de VILLEROY et du duc de BEAUVILLIER, gouverneur des Enfants de France. Le Roi les jugeaient alors politiquement insignifiants. Il refusa, en revanche, le cardinal de FORBIN-JANSON, les maréchaux d'HARCOURT et de BOUFFLERS en raison de leur rang respectif. Il en alla de même de TURENNE qui pensait, pourtant, que ses têtes à têtes avec le Roi et l'attention particulière que ce dernier portait aux conseils qu'il lui prodiguait en matière militaire et diplomatique, lui vaudraient le poste. Mais son statut de maréchal-général le disqualifia [lire en ce propos, METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV, Op. cit.*, p. 49]. On observera, toutefois, au niveau de la « Carrière diplomatique, que la réserve royale n'est pas de mise s'agissant du choix des ambassadeurs. Accaparées jusqu'en 1660 par les religieux – jugés plus à même de mener des négociations secrètes et délicates et surtout plus « faciles à désavouer » par le pouvoir royal – les ambassades sont, à cette date, partagées à peu près également entre la noblesse d'épée et les prélats [*in* BERENGER (J.), « Diplomate », *in Dictionnaire du grand siècle, Op. cit.*, p. 482].

<sup>301</sup> METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV, Op. cit.*, p. 51.

<sup>302</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8

157. Sous le règne de Louis XIV les conseils de gouvernement les plus importants sont au nombre de trois<sup>303</sup> : le Conseil d'État ou Conseil d'En Haut, en charge des questions politiques et des Affaires étrangères ; le Conseil des dépêches, compétent pour traiter les affaires intérieures du Royaume ; le Conseil royal des finances, responsable des affaires financières et du contentieux fiscal<sup>304</sup>. L'avènement de la monarchie louis-quatorzienne instaure un semblant de stabilité au niveau de l'architecture gouvernementale. Les Secrétaires d'État en deviennent rapidement les chevilles ouvrières. Ainsi, ils apparaissent aux côtés du contrôleur général des Finances, comme « les rapporteurs naturels des conseils »<sup>305</sup>. Leur répartition au sein des différentes instances révèle, toutefois, la place influente qui est réservée au secrétaire d'État aux Affaires étrangères. *Au moins* présent, à la fois, au Conseil d'En Haut et au Conseil des dépêches, le ministre des Affaires étrangères semble dominer l'organisation gouvernementale de l'Ancien Régime<sup>306</sup>. Il ne se contente, donc, plus d'acter les ordres du Souverain, il devient un membre écouté des Conseils royaux. A partir de 1661, il siège, d'ailleurs, au Conseil d'En Haut avec le titre de « ministre d'État ». « Il y fait la lecture des dépêches des ambassadeurs étrangers, de même que les lettres et instructions qu'on lui a demandées de rédiger. En rapports parfois quotidiens avec le Roi, doté d'une influence politique certaine, suivant le monarque dans ses déplacements, le secrétaire d'État commente et suggère, en fonction de sa "familiarité" et de la durée de sa fonction. »<sup>307</sup> De même, les bienfaits de Louis XIV s'étendent à l'assise administrative de sa charge au point que certains auteurs y voient déjà un « embryon d'administration centrale »<sup>308</sup>. Toutefois, la participation *a priori* étroite du ministre des Relations extérieures à la conduite des affaires du Royaume ne

<sup>303</sup> Ces trois conseils sont à compléter avec le *Conseil privé* et le *Conseil ecclésiastique*. Nous ne les avons pas sélectionnés dans la présente analyse car leur action n'intéresse pas directement la vie politique du Royaume. Ils n'en sont pas moins nécessaires à la bonne marche nationale des affaires. A titre complémentaire, on se reportera donc au schéma proposé en Annexe II de « l'organisation gouvernementale mise en place sous le règne de Louis XIV » (document 3).

<sup>304</sup> DUPILET (A.) et SARMANT (T.), « Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVIIe au XIXe siècle », in *Histoire, Economie & Société*, n°4, Décembre 2007, p.53.

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> *Ibid.* Notons toutefois que jusqu'au milieu du XVI<sup>ème</sup> siècle – soit la période qui voit apparaître la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères – la politique étrangère aurait eu « un chef » selon l'historien Jean BAILLOU en la personne du « chancelier » du Roi (in *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 67). Dans ses *Mémoires*, BRIENNE fait allusion au travail en commun requis entre le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et le chancelier à l'occasion de la signature du Traité des Pyrénées. Le chancelier serait *a priori* autorisé à faire des observations sur la forme, mais non sur le fond, en matière de ratification des traités. En sa qualité de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, BRIENNE se pose en garant de la discrétion du chancelier : « Je dis à COLBERT qu'il seroit difficile d'empêcher le chancelier de les lire s'il en avoit la curiosité, mais que s'il vouloit venir avec moi chez lui, il seroit témoin de la diligence que je lui ferois pour m'y opposer » [in « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, *Op. cit.*, p. 245]. Toutefois, la réorganisation des conseils par Louis XIV se conclut par l'exclusion du chancelier du Conseil d'en Haut. Ne présidant plus que le Conseil des dépêches, il perdit progressivement de son influence en matière diplomatique. Dans une perspective comparative, nous serions tentés de voir dans la subordination constitutionnelle de la fonction de ministre des Relations extérieures à l'archichancelier, un reliquat de cette époque monarchique [voir *infra*, l'analyse de l'article 41 du Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII (Partie I-Titre II-Chap. II-Sect. I)].

<sup>307</sup> LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, *Op. cit.*, p. 1430.

<sup>308</sup> DUPILET (A.) et SARMANT (T.), *Op. cit.*, p. 53.

confine pas en la reconnaissance d'un rôle politique au sens que lui donneront les régimes parlementaires à partir de la Révolution. Vécu comme une contrainte souvent délicate à gérer par son homologue actuel<sup>309</sup>, le principe d'une solidarité ministérielle est inenvisageable au regard du principe de non-spécialisation qui a caractérisé en tout temps la pratique monarchique, et qui la caractérise encore plus dans sa version absolutiste. Malgré tout, l'ascendance acquise en matière politique par le Secrétaire d'État tout au long du règne de Louis XIV est considérable pour l'époque, ainsi que l'atteste *a contrario* l'involution que sa fonction va connaître à la mort du Souverain. Considérablement entravée par le régime qui est alors mis en place sous l'appellation de « Polysynodie », l'action ministérielle ne sera pas, pour autant, annihilée. Car, aussi « extravagante » que sera la pratique réactionnaire de la Polysynodie, elle demeurera « sans lendemain dans l'histoire de la monarchie absolue »<sup>310</sup> et plus encore dans celle du ministre des Affaires étrangères.

**158.** Institué par la déclaration du 15 septembre 1715, le régime de la polysynodie est décrit par les historiens comme « une réaction brutale à l'égard de la monarchie administrative du règne précédent »<sup>311</sup>. Il ne peut donc pas épargner les conseillers politiques de Louis XIV, parmi lesquels figure en bonne place son secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le marquis de TORCY (1696-1715). Frappé de disgrâce immédiate, il cède la direction de la politique extérieure au Régent, Philippe d'Orléans. Par bonheur, ce dernier a l'étoffe d'un homme d'État: tout en donnant à l'aristocratie l'illusion de partager le pouvoir, le Régent entreprend, dès 1715, de consulter en secret des diplomates dans son cabinet, à l'insu du conseil des Affaires étrangères qu'il vient, pourtant lui-même d'instituer. Durant trois ans, les Affaires étrangères connaissent une double direction: l'une officielle<sup>312</sup> mais entravée dans son action par le système de collégialité, l'autre officieuse mais plus réactive. En 1718, le Régent réhabilite le principe d'une gestion gouvernementale uniforme. Revendiquant son omnipotence, il supprime le Conseil et rétablit le poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Mais contre toute attente, il le confie non pas à un aristocrate mais à un ecclésiastique, l'abbé DUBOIS, perpétuant ainsi la conception pragmatique de Louis XIV. La personnalité de ce secrétaire d'État aux Affaires étrangères présente une portée hautement

---

<sup>309</sup> Le principe de solidarité ministérielle fera l'objet de développements détaillés ultérieurs, dans le cadre de la présentation de la dimension interministérielle des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République. Il semble que le personnel du Quai d'Orsay la vit comme un mal nécessaire. Imposée en effet à son responsable en titre, la promotion d'une gestion ouverte des relations extérieures n'est pas sans alimenter la crise institutionnelle qui agite le Département depuis la fin de la Seconde guerre mondiale [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I)].

<sup>310</sup> DUPILET (A.) et SARMANT (T.), *Op. cit.*, p. 51.

<sup>311</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 56.

<sup>312</sup> Elle est, notamment, assumée par Nicolas du BLE, marquis d'HUXELLES qui ne porte, toutefois, pas le titre de secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

pédagogique en tant qu'il cumule les principales qualités alors requises pour l'exercice de sa fonction. Elle mérite, ainsi, qu'on s'y arrête.

**159.** D'une intelligence supérieure, dépourvu du moindre scrupule et de tout sens moral si l'on se réfère au portrait au vitriol qu'en dresse SAINT-SIMON<sup>313</sup>, l'abbé DUBOIS est l'archétype même du ministre des Affaires étrangères de l'époque monarchique : fils d'apothicaire, il n'a du sa prodigieuse ascension<sup>314</sup> qu'à ses capacités et à l'affection que lui portait alors le Duc d'ORLÉANS, combinaison subtile qui selon les Professeurs Jean BERENGER et Jean MEYER, « ne pouvait que lui valoir la haine des milieux de la Cour et du Gouvernement »<sup>315</sup>. Cette réaction est somme toute compréhensible au regard de la stratégie promotionnelle du Roi. Les monarques absolus ont démontré par leur pratique, et notamment, par les choix de leurs ministres, que la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne devait s'analyser en « savonnette à vilains » qu'à titre exceptionnel. La conception monarchique du rôle du ministre des Affaires étrangères procède avant tout d'une démarche pragmatique dominée par les intérêts de la puissance régaliennne et non par ceux du

---

<sup>313</sup> Jaloux des relations privilégiées qu'entretenait l'abbé DUBOIS avec le Régent, SAINT-SIMON cache à grand peine l'animosité qu'il nourrit à l'égard du Secrétaire d'État, au risque même de blasphémer : « Tous les vices combattaient en lui, l'avarice, la débauche étant ses dieux, la perfidie, les servages ses moyens, l'impiété parfaite son repos, il avait de l'esprit, assez de lettres, d'histoire et de lecture », [cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 57].

<sup>314</sup> Après de brillantes études au Collège Saint-Michel à Paris, où il fut boursier, il entra dans les ordres. A l'instar de jeunes gens modestes, il s'employa comme précepteur. Bien lui en prit : il devint sous-précepteur du duc de CHARTRES, le futur Régent. Sa compétence lui valut par la suite de devenir précepteur en titre. Philippe d'ORLÉANS, reconnaissant, lui offrit successivement des abbayes de son apanage, l'archevêché de CAMBRAI, le poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1718), le chapeau de cardinal (1721), pour le déclarer enfin, Premier ministre (1722). [BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, pp. 57-58]. L'histoire de l'abbé DUBOIS n'est pas isolée. Elle n'est pas sans rappeler, en effet, celle de son successeur André de FLEURY : son appartenance à la bourgeoisie pauvre – son père était receveur des décimes – l'orienta vers une carrière ecclésiastique. Introduit à la Cour par son protecteur, le Cardinal de BONZI, qui comptait alors parmi les plus grands diplomates de Louis XIV, il devint l'aumônier de la reine Marie-Thérèse en 1679, puis évêque de Fréjus en 1683. Se distinguant de l'abbé DUBOIS par sa moralité et sa modestie, il s'attira la confiance de Mme de MAINTENON et de Louis XIV, qui le nomma précepteur de son arrière petit-fils, le futur Louis XV. FLEURY ne ménagea pas sa peine, donnant au jeune Roi le goût des sciences et usant habilement, à son égard, d'autorité et de douceur. En retour, Louis XV voua à son précepteur un attachement qui, fait notable pour l'époque, « résista à toutes les cabales » (*Op. cit.*, p. 59). En 1726, et alors même que FLEURY allait sur ses 73 ans, il reçut le chapeau de Cardinal et exerça officieusement, à cette date, la fonction de principal ministre jusqu'à sa mort en 1743. Louis XV lui laissera, à ce titre, la conduite de la politique étrangère que FLEURY contrôlera pendant 17 ans avec l'aide d'un Secrétaire d'État (*Op. cit.*, p. 58). Faut-il voir en cette pratique extensive les prémices du pouvoir gouvernemental autonome que la Constitution du 4 octobre 1958 consacra en ses articles 20 et 52, al. 2 ? La réponse ne peut-être que négative, car au plan juridique une donnée manque sous le règne de Louis XV pour étayer une telle analogie : l'absence de responsabilité collégiale en matière d'action gouvernementale, y compris en matière extérieure. Le rôle privilégié joué par FLEURY ne saurait fonder, au plan juridique, une dérogation aux règles de dévolution du Royaume qui attribuent au Roi la responsabilité des pouvoirs qu'il détient en sa qualité d'autorité souveraine, et quand bien même cette responsabilité se révèle telle être dans les faits, plus nominale que réelle. C'est bien la preuve de la portée éminemment relative des privilèges royaux octroyés au ministre : la patrimonialité de la compétence externe de l'État princier interdit son démembrement sous la forme d'une délégation durable de son exercice au profit d'une autorité non régaliennne et donc non étatique. En cela, l'affection du Roi s'arrête là où la raison d'État commence à naître.

<sup>315</sup> *Op. cit.*, p. 57.

titulaire de la charge. Il ne s'agit pas de l'ériger en un office anoblissant mais d'en faire un étai solide pour l'autorité politique du Roi.

**160.** Pourtant, c'est cette même vision réaliste qui va établir durablement le caractère privilégié de cette fonction ministérielle au sein du gouvernement monarchique. Car, le secrétaire d'État est un homme qui brille avant tout par ses actions et moins par la possession d'un titre, ce qui favorise en pratique la survenance du second privilège royal, à savoir le cumul de fonctions ministérielles et plus exceptionnellement de charges. A tout le moins, met-il en lumière le critère fondamental qui détermine encore aujourd'hui l'amplitude des prérogatives du ministre des Affaires étrangères : l'interdépendance fonctionnelle qui organise ses relations privilégiées avec le pouvoir politique suprême. Bien avant la pratique républicaine du début du XX<sup>ème</sup> siècle, l'effacement du pouvoir royal de la sphère directionnelle des affaires politiques aura été une cause déterminante de la revalorisation du rôle politique des secrétaires d'État aux Affaires étrangères, à cette nuance près que les lois fondamentales ont réussi là où la tradition constitutionnelle républicaine échouera, à savoir conserver au chef de l'État, l'exclusivité du pouvoir d'engagement en matière internationale.

**161.** Comme il a été souligné dans nos propos introductifs, les ministres monarchiques ne sont pas enfermés dans leur titulature. Le pouvoir royal les astreint, en effet, à une certaine polyvalence dans l'exercice de leurs compétences. De même, le champ d'action respectif des différents ministres est souvent défini *lato sensu*, ce qui leur interdit de revendiquer un quelconque « domaine réservé ». L'absence de spécialisation évite, ainsi, la sédimentation de l'action politique régaliennne, et partant, elle oblige à une synergie instrumentale qui ne va pas, cependant, jusqu'à l'affirmation d'un principe de collégialité gouvernementale. Il ne saurait, en principe, y avoir de fonction ministérielle plus influente qu'une autre dès lors que leurs titulaires sont tributaires des données des uns et des autres. Pourtant, la pratique de certains ministres des Affaires étrangères tend à relativiser le principe de cette répartition horizontale du pouvoir gouvernemental.

**162.** Certains secrétaires d'État vont jouer notamment des tensions qui agitent les sphères monarchiques et gouvernementales pour obtenir le poste intermédiaire tant envié de « Principal ministre »<sup>316</sup>. A cet égard, la problématique des privilèges statutaires du secrétaire

---

<sup>316</sup> Etabli dans les périodes où la figure royale est soit inexistante (période de régence), soit amoindrie par son manque d'envergure (tel Louis XIII), sa jeunesse (tel Louis XIV) ou son inexpérience (tel Louis XV), le régime de ministériat conduit à donner le pouvoir décisionnel à des hommes ayant l'envergure de « Premiers ministres » actuels à défaut d'en posséder le titre en droit. M. Jean BAILLOU en a dénombré quatre principaux : le cardinal RICHELIEU, le cardinal MAZARIN, le cardinal DUBOIS et le cardinal FLEURY. La fonction de « Principal

d'État aux Affaires étrangères offre l'occasion de donner une consistance à ce qui est demeurée, tout au long de l'Ancien Régime, une situation de fait diversement appréciée par les secrétaires d'État aux Affaires étrangères selon qu'ils endossaient le rôle informel de « Principal ministre »<sup>317</sup> ou qu'ils en subissaient l'autorité<sup>318</sup>. A ce titre, il s'avèrerait judicieux de compléter la description du cadre statutaire esquissée précédemment, à savoir celle du ministre VERGENNES. Son implication majeure dans la direction de l'État monarchique lui confère, en fait, la stature d'un « Grand ministre » de l'Ancien Régime.

**163.** Outre le substantiel revenu que lui confère sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères – plus de 200 000 livres annuels auxquels s'ajoutent les 20 000 livres de pension alimentés par le brevet de retenu – il perçoit également 28 000 livres sur l'état du Conseil, 3 000 livres d'acquit patent auxquels viennent s'adjoindre 50 000 livres pris sur la dépense secrète des Affaires étrangères et une pension de 10 650 livres sur le trésor royal. Substantiel le revenu du cumul de ses diverses fonctions officielles et officieuses n'est pas moins conforté par l'octroi de 400 000 livres pour son ameublement, privilège qu'il partage avec tous les autres secrétaires d'État, à l'instar d'une coutume qui veut que le Roi offre à ses ministres un collier de 200 000 livres pour le mariage de leurs enfants<sup>319</sup>. Cependant, certaines grâces royales demeurent réservées au secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ainsi, en sa qualité de ministre des relations extérieures, il peut disposer de plusieurs sommes attribuées à son département pour financer, par exemple, des abonnements et concessions de privilèges aux gazettes ou encore des baux de papiers publics<sup>320</sup>. De même, il se voit verser, au titre de frais de représentation, des indemnités extraordinaires à l'occasion du sacre et des mariages de princes<sup>321</sup>. Par ailleurs, lorsqu'il quitte ses fonctions de ministre, il est d'usage de lui donner une tapisserie des Gobelins, avantage qu'il ne partage qu'avec les ambassadeurs<sup>322</sup>. On le

---

ministre » n'ayant jamais été consacrée par le droit de l'Ancien Régime, elle ne saurait donner lieu à une liste exhaustive, c'est pour cette raison que nous avons enrichi celle de M. J. BAILLOU, en l'élargissant notamment à la figure de VERGENNES. Dans la mémoire collective – du moins, celle que nous consulterons sous la période révolutionnaire – il apparaît, aux côtés du cardinal de RICHELIEU, comme l'un des plus illustres ministres des Affaires étrangères que la France ait compté (cf. *infra*).

<sup>317</sup> Tel est le cas des cardinaux de RICHELIEU, FLEURY et DUBOIS. Pour une description détaillée de l'impact de leur ministériat sur la consolidation du Pouvoir monarchique se référer à BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 80-81 (RICHELIEU) ; p. 83 (DUBOIS) ; pp. 83-84 (FLEURY).

<sup>318</sup> Tel est le cas des titulaires ayant servi sous les ordres du cardinal MAZARIN (*Op. cit.*, pp. 81-83).

<sup>319</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 57.

<sup>320</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 7.

<sup>321</sup> L'historien Frédéric MASSON doute de la suffisance de ces indemnités au regard de la richesse vestimentaire dont M. de VERGENNES a honoré la Cour lors du sacre de Louis XVI que nous rapportons pour illustrer les sacrifices pécuniaires qu'impliquent la représentation d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères : « un habit de velours noir avec des boutons et des boutonnières de fil d'or, les parlements des manches d'étoffe d'or ; un manteau de velours noir, garni de dentelle noire, la doublure du collet du manteau d'étoffe d'or », [*Op. cit.*, note (2), p. 7].

<sup>322</sup> *Op. cit.*, p. 7.

voit, le Roi se montre particulièrement généreux avec son secrétaire d'État mais ces bienfaits n'ont de sens que par rapport aux intérêts de la Couronne. A ce titre, ils ne sont pas sans contrepartie pour leur destinataire.

**164.** Nul besoin, en effet, de bouleverser les institutions pour obtenir une place privilégiée dans le gouvernement là où la confiance cimente et porte. Mais que cette confiance vienne à manquer ou à être trahie par le ministre, et c'est la plus dure des sanctions qui lui est alors infligée : celle de l'exil en province, loin du pouvoir central et donc, loin du Roi. De ce point de vue, le comte de VERGENNES n'a pas démerité, lui que l'on disait « modeste dans ses désirs, modeste dans ses habits, (...) connu ni pour son luxe, ni pour ses goûts ; mais [pour] ses talents et (...) ses vertus : sa fortune [étant] le prix de quarante ans de travail et d'économie »<sup>323</sup>. Mais, son désintéressement manifeste pour le profit personnel lui fut, sans doute, inspiré par la déchéance qui avait frappé quelques temps plus tôt l'un de ses plus illustres prédécesseurs, le duc de CHOISEUL<sup>324</sup>. Les succès politiques et diplomatiques remportés sous le règne de Louis XV en fait l'un des secrétaires d'État aux Affaires étrangères les plus influents de l'Ancien Régime mais il eut le tort de se laisser griser par le cumul de ses privilèges et de nier les devoirs qu'ils impliquaient envers son Roi<sup>325</sup>.

**165.** Pour nombre d'historiens le duc péchait, en effet, par « sa profonde indifférence à l'égard de Louis XV, qu'il servit loyalement sans toutefois lui manifester aucun attachement »<sup>326</sup>. Or, si ses qualités humaines<sup>327</sup> comme ses victoires diplomatiques et

---

<sup>323</sup> Éloge faite par M. MAYER, contemporain du comte de VERGENNES, et reprise par l'éditeur de ce dernier dans sa préface de l'ouvrage du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, in VERGENNES (Ch.), *Mémoire historique et politique sur la Louisiane*, publié chez LEPETIT Jeune, Paris, 1802, p. XX.

<sup>324</sup> Secrétaire d'État aux Affaires étrangères sous Louis XV de 1758 à 1761, puis de 1766 à 1770.

<sup>325</sup> En cela, la citation du Duc de CHOISEUL introduisant ce Chapitre II est significative de la haute estime qu'il avait de sa personne et du rapport ambivalent qu'il entretenait avec l'autorité royale.

<sup>326</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 61.

<sup>327</sup> Le cardinal de BERNIS, auquel le duc de CHOISEUL succèdera au poste de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le présente comme un personnage des plus ambigu, à la fois méritant de sa charge et intrigant pour sa gloire personnelle : « Monsieur de CHOISEUL a fait preuve de patience, de courage et d'adresse, il est militaire en même temps que politique, il est grand travailleur, actif et plein de ressource (...). [P]ossédant à la fois les trois portefeuilles, il fut beaucoup plus brillant dans le ministère des Affaires étrangères que dans ceux de la guerre et de la marine, qui se composent de parties sèches, et peu faite pour répondre à l'étendue de son esprit. Le militaire est cependant conduit par lui avec autant de sagesse que d'éclat, ainsi que la marine qu'il a vivifiée... Naturellement jaloux, il dirige de son cabinet, les travaux des généraux et des ambassadeurs. Jamais on ne l'entend louer publiquement ceux même qu'il aime le mieux, et sa politique secrète fut de n'en élever aucun au point de lui faire ombre (...). Un commis plein de talent ne pouvait lui inspirer aucune inquiétude ; d'un mot, il peut l'anéantir et sa besogne paraît être naturellement la sienne. » [in *Mémoire du Baron Pierre de BESEVAL*, cités par Yves DURAND, *La société française au XVIII<sup>ème</sup> siècle. Institutions et société*, Coll. Regards sur l'histoire, SEDES, 1992, pp. 134-135 ; lire également BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, Coll. Thémis-Histoire, P.U.F., 2001, pp. 550-551 ; de même, lire RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome VI, *Op. cit.*, p. 51].



militaires lui valurent de nombreuses récompenses honorifiques<sup>328</sup>, son goût immodéré pour le pouvoir et « son égoïsme de grand seigneur » le poussèrent à commettre une imprudence difficilement pardonnable à l'époque monarchique : celle de contredire ouvertement le Roi en matière de politique étrangère. Artisan du fameux « Pacte de Famille » qui consolida l'alliance franco-espagnole face aux vellétés hégémoniques de l'Angleterre, CHOISEUL avait surestimé la portée de ses hauts-faits diplomatiques et en particulier, son influence politique à l'égard de Louis XV. Vivant dans le souvenir de son vieux maître, FLEURY, le Souverain se montrait lui-même particulièrement distant à l'égard de son Secrétaire d'État. Il lui reconnaissait, cependant, suffisamment de mérite pour lui confier les missions diplomatiques qui lui tenaient à cœur, comme celles tendant à la consécration conventionnelle d'alliances interétatiques en Europe et en Orient<sup>329</sup>. Mais, CHOISEUL avait d'autres priorités. Dans la seconde moitié du XVII<sup>ème</sup> siècle, il s'était ainsi permis d'engager les forces françaises aux côtés de l'Espagne et de l'Autriche pour contrer l'hégémonisme britannique. Auréolé du prestige de ses succès diplomatiques passés, le ministre se croyait capable de faire aboutir son projet avec ou sans l'accord de Louis XV. Son implication dans un conflit territorial entre Madrid et Londres lui fut fatale.

**166.** Ironie de l'Histoire – des relations internationales, est-on tenté de préciser – l'objet du contentieux hispano-britannique portait sur la souveraineté des Iles Falkland. Découvertes par BOUGAINVILLE, elles avaient été offertes par la France aux Espagnols au XVII<sup>ème</sup> siècle. Toutefois, l'archipel ne manqua pas également de susciter la convoitise de la Grande-

---

<sup>328</sup> Issue d'une vieille famille de la noblesse champenoise qui servait alternativement la Lorraine, la France et les Habsbourg, Etienne-François, comte de STAINVILLE (1719-1785), s'engagea dans l'armée française tandis que son frère cadet offrait ses services à l'armée des Habsbourg-Lorraine. Maréchal de camp en 1748, puis lieutenant général en 1749, il épousa l'une des filles du financier CROZAT, ce qui lui permit d'intégrer le cercle des intimes de Mme de POMPADOUR. Or, la marquise, ainsi que le démontre finement l'historien Michel ANTOINE, ne se laissa jamais enfermer dans son rôle de maîtresse du Roi. S'immisçant dans la direction de la politique étrangère, elle eut même encore plus d'influence qu'une reine de France qui, par tradition, demeurait étrangère aux affaires publiques [lire ANTOINE (M.), *Louis XV*, Coll. Pluriel, Fayard, 1989 p. 238]. « [E]lle excellait, rapportent les Professeurs Jean BERENGER et Jean MEYER, à faire valoir au roi du mérite dans ceux qui n'en ont ni la réputation ni l'apparence » [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 60]. CHOISEUL fut de ceux-la : grâce à Mme De POMPADOUR, il obtint successivement un poste d'ambassadeur à Rome – poste en principe réservé à un membre de l'aristocratie de Cour – puis à Vienne où ses origines familiales lui facilitèrent la conclusion d'une alliance franco-autrichienne. Le succès de sa mission lui valut l'attribution du titre de duc de CHOISEUL (1758). Profitant de la disgrâce qui frappa les ministres principaux du Roi qui s'étaient compromis dans un attentat, CHOISEUL obtint, le 3 décembre 1758, le poste de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères qu'il occupera pendant douze ans, en assurant officieusement la fonction de principal ministre. Le 27 janvier 1761, il obtint le poste de Secrétaire d'État à la Guerre, après la mort du maréchal de Belle-Isle, puis celui de la Marine le 13 octobre 1761. Le 15 octobre 1761, il céda sa charge des Affaires étrangères à son cousin, le Comte de CHOISEUL devenu par la suite le duc de PRASLIN. Le 8 avril 1766, il la lui reprit et lui donna la Marine [lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVI<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 551].

<sup>329</sup> L'un des principaux reproches que fera Louis XV à CHOISEUL sera précisément celui de s'être désintéressé des affaires orientales qui apparaissaient, aux yeux de du souverain, comme « l'enjeu diplomatique essentiel ». Il ne lui pardonnera pas également d'avoir appuyé l'entrée en guerre de la France contre l'Angleterre [lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVI<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 567].

Bretagne qui y vit l'occasion de solder le compte que lui devait l'Espagne depuis 1762. A cette date, les Anglais avaient renoncé, en effet, à piller la ville de Manille – alors possession espagnole – moyennant le paiement d'une rançon. Mais, quatre ans plus tard, Londres en était encore à réclamer son dû. S'inquiétant de la mauvaise foi du gouvernement espagnol, CHOISEUL proposa sa médiation qui fut couronnée de succès. Mais à peine les tensions furent-elles apaisées, que la Grande-Bretagne les raviva aussitôt en envahissant les Îles Falkland. De nouveau, CHOISEUL proposa ses bons offices. Essuyant un refus de la part des deux Parties, la menace d'une guerre devenait de plus en plus imminente. Louis XV désapprouva cette issue à l'inverse de CHOISEUL qui voyait dans un conflit armé l'opportunité de revenir en force sur la scène politique française.

**167.** A l'extérieur ce fut bientôt l'escalade : en juin 1770, une expédition espagnole fut envoyée par le gouverneur de Buenos-Aires pour prendre possession de Port-Egmont. La capitulation de la garnison britannique qui s'y trouvait alors en poste, suscita la colère de Londres, attisa celle de Madrid et... révéla aux puissances européennes l'isolement politique de CHOISEUL. Désireux d'engager les troupes aux côtés de l'Espagne, le ministre se heurta à la résistance du Roi et des autres ministres. Il ne pu compter davantage sur le soutien des Parlements affaiblis par des luttes intestines<sup>330</sup>. Convaincu, malgré tout, que la guerre lui permettrait de conforter une nouvelle fois sa place au sein du gouvernement, il prit l'initiative qui allait provoquer sa chute: le 19 décembre 1770, il indiqua par écrit au ministre espagnol GRIMALDI, la survenance inéluctable d'un conflit armé. Apprenant cela, Louis XV entra dans une colère vive : « Monsieur, je vous ai dit que je ne voulais pas la guerre » lui rétorqua sèchement le souverain<sup>331</sup>. Le Roi s'inquiéta, alors, l'état des négociations. Il fit mander secrètement l'abbé de la VILLE, premier commis des Affaires étrangères, lequel dut avouer son incapacité à renseigner Louis XV car M. de CHOISEUL s'était réservé l'exclusivité des dépêches en provenance d'Espagne et d'Angleterre. Le Roi convoqua alors son secrétaire d'État afin qu'il notifie au Roi d'Espagne son refus d'entrer en guerre à ses côtés<sup>332</sup>. M. de CHOISEUL s'y refusa indiquant que, venant lui-même d'envoyer des dépêches à Madrid, il convenait que Louis XV attende les réponses à ces dernières. Le Roi s'abstint de ne pas relever l'impertinence de son ministre. Du moins, en apparence. Ajournant exceptionnellement le Conseil, il rappela l'abbé de la VILLE et dicta une lettre au Roi d'Espagne. Louis XV dans laquelle il rassurait son cousin Charles III sur la solidité du Pacte de Famille, l'exhortait à œuvrer pour la paix, et surtout le prévint de remaniements au sein de

---

<sup>330</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVI<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, Op. cit., p. 566.

<sup>331</sup> Cité in BELY (L.), *Ibid.*

<sup>332</sup> RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Op. cit., p. 49.

son gouvernement : « un changement de ministre, précisa t-il, ne signifiait pas un changement de politique. »<sup>333</sup> Insidieusement, le Roi venait de désavouer l'engagement politique de celui qui avait été son *principal ministre* durant plus de dix ans<sup>334</sup>. La sanction ne se fit pas attendre: « le 24 décembre, M. de CHOISEUL reçut une lettre de cachet pleine d'humeur, qui l'exilait à sa terre de Chanteloup près Ambroise »<sup>335</sup>.

**168.** Durant les six mois qui suivirent l'exil du duc, le poste de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères demeura vacant. L'appareil diplomatique français s'en trouva passablement affaibli, bien que le renvoi du secrétaire d'État avait eu pour effet remarquable de pacifier les relations entre la France et l'Angleterre. Londres venait, alors, de recouvrir la souveraineté sur les Falkland. Mais, en l'absence de chef, le personnel du Département en poste et en mission à l'étranger se retrouvait sans instructions tandis que les alliés de la France demeuraient dans l'ignorance la plus totale des orientations de sa politique étrangère. Cette vacance ministérielle coïncidait avec le délai de réflexion que Louis XV s'était ménagé pour résoudre une problématique rendue particulièrement épineuse par le poids que son secrétaire d'État avait acquis dans la direction des affaires : la désorganisation des services diplomatiques et la permanence des liens relationnels avec les puissances étrangères l'avaient établi, *de facto*, dans le rôle d'auxiliaire indispensable au rayonnement international de la puissance régaliennne. Toutefois, la pratique des privilèges avait été également source, au niveau politique, de déviances qui avaient failli discréditer l'autorité royale, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Royaume<sup>336</sup>. Concrètement, la question qui se posait à Louis XV était de savoir quels étaient les critères à privilégier pour choisir son nouveau conseiller : était-ce la loyauté, qui avait largement présidé à la création de la charge ? A moins que ce ne fut l'affect, critère qu'il connaissait bien pour l'avoir expérimenté au contact de son précepteur ? Devait-il encourager ou récuser la conception pragmatique qui l'avait poussée à choisir CHOISEUL dont il avait admiré, en son temps, l'« intelligence claire », le « dynamisme » et l'« aplomb

---

<sup>333</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 567.

<sup>334</sup> Ce qui nous fait dire qu'il aurait été bien inspiré de faire sien le conseil de MAZARIN, qui bien que n'ayant jamais occupé la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, n'avait pas moins dominé la politique étrangère en son temps : « Même si tes rapports avec ton maître sont d'une grande intimité, ne te dépars jamais de la déférence et de la soumission que tu lui dois ; sinon, il penserait que cette intimité te fait perdre le sens de tes devoirs », [in MAZARIN (J.), *Bréviaire des politiciens*, Traduit du latin par François ROSSO, présenté par Umberto ECO, Coll. « Retour aux grands textes, Éd. Arléa, 1996, p. 65].

<sup>335</sup> RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome VI, *Op. cit.*, p. 50.

<sup>336</sup> A la négociation menée secrètement par CHOISEUL avec la Cour d'Espagne dans le cadre du conflit anglo-espagnol s'ajouta également sa compromission, en politique intérieure, dans l'affaire dite « La Chatolais », où le ministre avait apporté son soutien aux Parlements, alors en butte contre l'autorité royale. Aigri, il fit de son château de Chanteloup, si l'on en croit les Professeurs Jean BERENGER et Jean MEYER, « un foyer d'opposition » au pouvoir monarchique [Lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, 1993, p. 63].

incroyable »<sup>337</sup> ? La réponse fut apportée par le plus belliqueux mais néanmoins influents des candidats au poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ne cachant pas sa prétention à la succession de CHOISEUL, pas plus que son souhait d'une politique étrangère active, le Comte de BROGLIE inquiéta suffisamment le Roi pour que ce dernier impose son candidat à l'ancien titulaire de la charge. Le duc d'AIGUILLON fut ainsi nommé secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le 6 juin 1771, à l'initiative de Louis XV. A la veille de la Révolution, le critère de sélection retenu par le Roi est lourd de sens: à un diplomate rompu aux arcanes du pouvoir<sup>338</sup>, le souverain lui a préféré un homme inexpérimenté en matière diplomatique manifestement dépourvu d'ambition politique, si ce n'est celle de mettre en oeuvre fidèlement les desseins iréniques du monarque<sup>339</sup>. Par son caractère effacé, le duc d'AIGUILLON se posait en digne successeur de REVOL plutôt que de RICHELIEU et surtout de CHOISEUL. Au fur et à mesure que l'on s'acheminait vers la fin de l'Ancien Régime, fallait-il voir en ce dernier choix une involution du rôle politique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères ?

**169.** Le souci constant du Roi de maîtriser les tenants et les aboutissants de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères montre ainsi que cette dernière toute comme les privilèges royaux – anoblissement et cumul des charges – qui peuvent l'assortir sont bien, en dernier ressort, le fait du Prince. Le pouvoir monarchique en conserve l'opportunité et la propriété. Cependant, et même si on ne saurait interpréter la portée extraterritoriale de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères comme étant une dérogation à la tradition constitutionnelle monarchique qui confère au Roi le monopole des pouvoirs au niveau interne comme externe, on ne saurait occulter la part déterminante que les titulaires de la charge ont joué dans l'absolutisation du régime. Une approche trop restrictive de la conception monarchique de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères reviendrait, incidemment, à minorer le lien d'interdépendance qui conditionne, au plan politique, les rapports entre le Roi et son ministre<sup>340</sup>.

---

<sup>337</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 551. Ces termes élogieux semblent mérités si l'on se réfère à la qualité rédactionnelle des instructions que le duc de CHOISEUL adresse à ses agents [à titre illustratif, se reporter à celles reproduites en Annexe I (textes 17 et 18)]. Gaëtan de RAXIS de FLASSAN s'en fait également l'écho (*in Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome VI, *Op. cit.*, pp. 48-49).

<sup>338</sup> Louis XV avait pu éprouver l'efficacité et du comte de BROGLIE qu'il avait personnellement et recommandé, à son cousin De CONTI, dans le cadre de négociations secrètes que ce dernier menait en Pologne, avec le soutien discret de Louis XV. Peu après qu'il fut envoyé comme ambassadeur à Varsovie (1752), le comte de BROGLIE reçut un billet de Louis XV : « *Le comte de BROGLIE ajoutera foy à ce que lui dira M. le prince de CONTI et n'en parlera à âme qui vive* » [cité in BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 591]. A son retour en France, le comte obtint la direction de la diplomatie secrète instiguée par Louis XV, et une correspondance diplomatique de vingt ans débuta avec le Roi que retrace admirablement le Professeur Lucien BELY (*Ibid.*).

<sup>339</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 577.

<sup>340</sup> Les craintes de Louis XV n'empêcheront pas son successeur de se reposer à nouveau sur un secrétaire d'État aux Affaires étrangères qui saura, par son talent et la longévité de son ministère, s'arroger un pouvoir politique

### Paragraphe 3. La dimension politique de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères : un ministre au cœur du système monarchique

170. L'appréhension du rôle politique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères implique de partir d'un postulat pour le moins paradoxal : comptant parmi les proches conseillers du Roi, il assume un rôle politique d'influence même s'il n'a formellement pas le pouvoir de l'exercer<sup>341</sup>. En effet, tant dans sa fonction ministérielle que diplomatique, le ministre n'agit pas pour les besoins de son service mais de celui du Roi. On ne doit donc pas s'étonner de la coïncidence historique entre le raffermissement de son autorité politique et l'absolutisation progressive du régime monarchique qui met fin à la pratique du gouvernement à larges Conseils du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>342</sup> à l'issue des guerres de religion.

171. Perpétuant le rapport de confiance que son père, Henri IV, avait établi avec ses secrétaires d'État aux Affaires étrangères collaborant à la gestion des affaires intérieures comme extérieures<sup>343</sup>, Louis XIII instaura le régime du *ministériat* matérialisé par la figure du *principal ministre d'État*. Pour autant le belliqueux souverain se garda d'être réduit à un simple roi soliveau et de fait, il ne manqua pas de brider l'influence de ses favoris en maintenant notamment le cérémonial de la prestation du serment. Qu'ils soient affaiblis par la maladie<sup>344</sup> ou temporairement écartés de la direction des affaires le temps d'une intérim<sup>345</sup>, ses successeurs eurent soin de toujours conserver un droit de regard sur quelque affaire que traita leur ministre, fût-il apprécié et/ou compétent. D'une certaine manière, cette réserve princière donnerait corps aux mises en garde de Jean BODIN évoquées dans le chapitre

---

particulièrement influent sur les scènes politiques intérieure et extérieure, à savoir le comte de VERGENNES (1774-1787). Il contribuera ultimement à réhabiliter la pratique des *principaux ministres* à la veille de la Révolution.

<sup>341</sup> Comme il a été précisé déjà sous le règne de Louis XIV, même élevé au rang de « ministre d'État », il ne peut qu'influencer la volonté du Roi, c'est-à-dire, l'orienter et/ou l'inspirer, mais jamais il ne peut s'en émanciper, comme en témoigne la déchéance susrelatée de CHOISEUL.

<sup>342</sup> ANTOINE (M.), *Op. cit.*, pp. 189-194.

<sup>343</sup> VILLEROY fut le principal artisan de la réconciliation de la France et de l'Espagne au lendemain des Guerres de Religion. Il oeuvra particulièrement à la conclusion des traités de paix de Vervins (2 mai 1598) et de Lyon (17 janvier 1601), conclus sous l'égide du Saint-siège, « qui marquaient la réconciliation de l'Europe chrétienne et inauguraient une nouvelle politique d'alliance entre les puissances catholiques » [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », *Op. cit.*, p. 8]. Cette diplomatie de paix fut entérinée par le remariage d'Henri IV avec Marie de MEDICIS, fille du grand-duc François I<sup>er</sup> de Toscane et de l'archiduchesse Jeanne d'Autriche, négocié entre autre par VILLEROY, sous les auspices du Saint-siège et béni à Lyon par le neveu du Pape en 1600. Si au plan diplomatique, cette union symbolisait à la fois l'union retrouvée des grandes Couronnes et la contribution personnelle de VILLEROY à l'affermissement du fameux principe d'« équilibre européen », au plan politique, elle manifestait également la volonté de France de s'arrimer solidement au camp de la réforme catholique [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », *Ibid.*].

<sup>344</sup> Situation que connut RICHELIEU de 1624 à 1642, sous le règne de Louis XIII.

<sup>345</sup> Hypothèse que dut gérer MAZARIN, à l'époque de la régence pendant la longue minorité de Louis XIV de 1643 à 1661.

précédent. Dans les *Six Livres de la République*, il stigmatisait la pratique des privilèges craignant qu'elle n'incite, sur la durée, l'élite gouvernementale à quelques dérives attentatoires au prestige et à l'autorité du pouvoir monarchique. Car, pour le légiste d'Henri III, le Souverain est proprement le « chef » de l'État. A cet égard, il doit demeurer le point de mire des autres membres qui le composent. Pourtant la pratique absolutiste du pouvoir semble atténuer ce rapport de verticalité en favorisant des liens d'interdépendance entre le Roi et ses ministres. Si le premier conditionne le pouvoir d'action des seconds, ces derniers lui garantissent en retour une gestion pérenne de ses différentes affaires. Et précisément, parce qu'il a un pied légitime dans les Cours étrangères et un autre à Versailles, le titulaire de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères constitue un vecteur politique de premier choix du rayonnement de la puissance régaliennne. Pour le Souverain, les frais de représentation qu'il lui verse sont autant de fonds d'investissement sensés lui rapporter à court terme des informations précieuses sur le devenir de ses affaires avec l'étranger, et lui garantir à long terme, leur gestion cohérente au regard des objectifs de la Couronne. De manière plus générale, ce rapport d'interdépendance va se structurer sous la forme d'un *gouvernement de cabinet* regroupant les divers secrétaires d'État.

**172.** Bien qu'inégalement répartis au sein des Conseils administratifs et judiciaires, les ministres s'appuient de plus en plus sur un personnel spécialisé et nombreux, incluant notamment des Commissaires et des Intendants<sup>346</sup>. Toutefois, la montée en puissance du Ministériat ne manque pas d'inquiéter le peuple<sup>347</sup>. La légitimité de la monarchie n'étant plus sujette à caution sous le régime absolutiste, l'opinion frondeuse prend désormais pour cible ses conseillers qu'elle accuse d'avoir usurpé le pouvoir royal défini, alors, comme un « monstre à deux têtes »<sup>348</sup>. Dans ses *Institutes coutumières*, un auteur de cette époque, Claude JOLY, insiste notamment sur les « bornes » de la royauté, les « pernicieux » ministres et le consentement des peuples à l'impôt. Il choisit comme boucs émissaires CONCINI,

---

<sup>346</sup> METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, *Op. cit.*, p. 78.

<sup>347</sup> Si la fin des troubles confessionnels, marquée notamment par le jeu des alliances dynastiques (Voir *supra*, note 312) a apaisé les tensions entre souverains, elle ne fut ressentie par la population que tardivement. L'historien Hubert METHIVIER voit dans ce décalage l'une des causes de l'unanimité rencontrée par l'absolutisme monarchique lors du Sacre de Louis XIV. L'historien observe ainsi que « [d]ans une société aussi fragile, déchirée par les famines, par l'anarchie nobiliaire, par l'infidélité des officiers, par les ravages, viols et incendies des gens de guerre et des bandes armées (françaises, wallonnes, espagnoles, allemandes, suédoises, lorraines, comtoises, croates) à travers bourgs et campagnes, la vraie « garantie des droits » et de la sûreté individuelle résidait dans le seul absolutisme royal : d'où la complicité tacite de la Nation quand le jeune Louis XIV annonça le redressement autoritaire qu'il prit lui-même en main » [METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, *Op. cit.*, p. 84]. En d'autres termes, à l'éparpillement des pouvoirs étatiques qui favorisait une gouvernance anarchique, qui était selon lui la source des maux qui le frappait, le peuple préférait leur centralisation entre les mains d'un seul.

<sup>348</sup> Cité in METHIVIER (H.), *Ibid.*

LUYNES, RICHELIEU ou encore MAZARIN qu'il « fourre dans le même sac »<sup>349</sup>. Certains historiens sont même convaincus que, dès le début du XVII<sup>ème</sup> siècle, l'opinion majoritaire aurait crié volontiers : « Vive le Roi sans ministres ! »<sup>350</sup>. Au final, l'absolutisme semble, donc, constituer plus une menace qu'un soutien véritable au *gouvernement de cabinet*<sup>351</sup>. Mais, si l'on se réfère à la pratique des *principaux ministres*, il semble au contraire que l'affermissement de l'autorité monarchique ait fait naître une solidarité très forte entre le Roi et ses conseillers.

**173.** De 1661 à 1715, l'instauration d'un *régime monocratique* donne une forme nouvelle à l'absolutisme royal. Le travail gouvernemental se fait désormais en tête à tête entre le Roi et chacun de ses « commis » en fonction de la spécialisation de ces derniers. Dès lors, les Conseils se voient assigner des tâches purement administratives. Ainsi, progressivement, par la multiplication des affaires et des interventions étatiques, le régime personnel se déforme et se bureaucratise. L'avènement de la monarchie « administrative » sous le règne louis-quatorzien favorise dans les faits la prolifération des commis, la mise en place et l'anonymat des bureaux, autour des secrétaires d'État, et de l'ensemble des Conseils. Mais de tous les membres du Gouvernement, c'est sans doute, l'institution de secrétaire d'État aux Affaires étrangères qui sort véritablement grandie de l'évolution gouvernementale impulsée par la monarchie absolue. Sa charge ne lui confère pas seulement la gestion d'un service public régalién, elle lui attribue également la gestion d'un département dédié tout entier à la diplomatie. C'est un privilège que les Affaires étrangères ne partageront qu'avec celles de la Guerre et de la Maison du Roi jusqu'à la fin de l'Ancien Régime<sup>352</sup>. A l'inverse, des départements ministériels pourtant importants à l'époque, comme celui de la Marine et celui des Affaires religieuses, n'ont jamais été confiés à un secrétaire d'État distinct. Parfois même, ont-ils été dirigés par deux ministres différents. Ce fut notamment le cas pour la marine de Ponant qui releva, de 1663 à 1668, des attributions du secrétaire d'État aux Affaires étrangères Hugues de LIONNE<sup>353</sup>.

**174.** Mais, d'un point de vue historique, ces marques de faveur ne sont qu'un juste retour des choses : Henri IV ne doit-il pas au talent de stratège de Loys de REVOL, sa victoire

---

<sup>349</sup> Claude JOLY est notamment l'auteur des *Institutes coutumières* [cité in METHIVIER (H.), *Ibid.*].

<sup>350</sup> CORNETTE (J.), *La mélancolie du pouvoir et le procès de la raison d'État*, Fayard, 1999 ; cité in METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, *Op. cit.*, p. 84.

<sup>351</sup> LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, *Op. cit.*, p. 1430.

<sup>352</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 307.

<sup>353</sup> *Ibid.* On citera également en exemple, le ministériat du marquis de TORCY qui géra outre sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1696-1715), la surintendance des Relais et des Postes au début du XVII<sup>ème</sup> siècle [OUTREY (A.), « Histoire et Principes des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 307].

diplomatie sur la Ligue ? Louis XIV n'est-il pas redevable à RICHELIEU d'avoir donné une assise politique et administrative solide à la monarchie absolue ? Car si il est vrai que le traumatisme de la Fronde a suscité très tôt chez Louis « Le Grand » un vif sentiment de ses prérogatives royales, c'est également faire œuvre de justice que de reconnaître aujourd'hui l'apport constructif de la pratique politique des ministres des Affaires étrangères à leur consolidation. Mais, les secrétaires d'État, eux-mêmes, pouvaient-ils faire autrement ? Pairs parmi les pairs en principe, soumis à un régime de droit commun en matière diplomatique, les ministres ne peuvent justifier leur place privilégiée au sein et à l'égard des autres institutions monarchiques sans la *protection* d'un pouvoir fort, au sens que lui prêtera précisément l'un des sujets de Louis XIV, MONTESQUIEU<sup>354</sup>.

**175.** Et effectivement, le recul de l'Histoire montre que ce n'est qu'une fois l'autorité du Roi durablement restaurée tant à l'égard de l'ensemble du corps social national que des Cours étrangères, que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a pu légitimement centrer son action sur la gestion de la politique extérieure. Concrètement, *l'affirmation incontestée de la souveraineté de la France et de son indépendance sur la scène internationale, se présenterait comme la condition historique de l'autonomisation de la fonction ministérielle*. Leur postériorité par rapport à la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères pourrait expliquer que celle-ci ne se soit pas accompagnée immédiatement de la dotation d'une administration propre, prélude à l'autonomisation de la fonction ministérielle. Mais d'un point de vue politique, même si l'établissement d'un Secrétariat aux Affaires étrangères en 1626 et l'essor de la bureaucratisation des activités diplomatiques dès les débuts du règne de Louis XIV ont largement contribué à la revalorisation de la fonction ministérielle, le renforcement de l'assise organique des Affaires étrangères demeure, malgré tout, au regard de la logique absolutiste, un épiphénomène<sup>355</sup>. Il n'est pas, en effet, de nature à bouleverser la répartition des rôles en matière diplomatique, du moins telle qu'elle est consacrée par la tradition constitutionnelle monarchique.

**176.** Parce qu'il n'est pas encore un acteur juridiquement autonome sur la scène extérieure, le ministre monarchique voit son rôle international réduit à celui de vecteur de la puissance régaliennne. Ainsi, sa charge, même assortie de nombreux privilèges, le voue

---

<sup>354</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III).

<sup>355</sup> La donne est sensiblement différente sous la V<sup>ème</sup> République. Comme nous aurons l'occasion de l'apprécier, le Quai d'Orsay permet à son responsable, sur bien des plans de l'action diplomatique, de peser dans la conduite de la politique étrangère, alors même que la lecture littérale des dispositions pertinentes de la Constitution de 1958 l'y exclut. A cet égard, ce ministère constitue une source d'autonomie appréciable pour son responsable, notamment en période de présidentialisation du régime (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II et III).



essentiellement à mettre en forme la volonté politique du Roi à destination de ses partenaires étrangères. C'est donc principalement dans le cadre de son activité administrative qu'il est appelé à la faire rayonner : il fait proprement « commerce diplomatique »<sup>356</sup>.

## ***Section II. – Un rôle politique voué au « commerce diplomatique » du Roi : la portée relative du monopole ministériel en matière d'Affaires étrangères***

**177.** A l'époque des Temps Modernes, le Roi a droit de vie et de mort sur l'institution ministérielle. Au plan fonctionnel, la précarité statutaire du secrétaire d'État aux Affaires étrangères est ainsi confortée par une logique attributive qui conditionne l'amplitude de son action politique. Cette réalité venant d'être appréciée au niveau de la vie interne de l'État princier, il importe d'envisager, à titre complémentaire, son impact sur l'action proprement internationale du secrétaire d'État<sup>357</sup>.

**178.** A la différence de la pratique diplomatique française<sup>358</sup> et du droit conventionnel actuels<sup>359</sup>, la possession de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne confère pas de plein droit un pouvoir de représentation internationale à son titulaire<sup>360</sup>. Seul le Roi est habilité à engager définitivement l'État. Il peut toutefois déléguer son pouvoir conventionnel

---

<sup>356</sup> Et c'est précisément parce que la Révolution mettra fin au règne monarchique que le ministre se devra de justifier la permanence de sa fonction non plus au regard de l'assise de la souveraineté de l'État mais de son contenu matériellement défini par la première Constitution française sous le terme de « relations extérieures ». Plus spécifiquement, l'article 1<sup>er</sup> de la Section III de la Constitution du 3 septembre 1791, les identifie comme étant des « relations politiques » menées « au-dehors » et consistant en la conduite de négociations, en des « préparatifs de guerre » de défense, en la répartition des troupes engagées sur terre et en mer ainsi que leur direction.

<sup>357</sup> Dans le cadre de cette section II, nous emploierons exclusivement le terme de « secrétaire d'État » pour désigner le responsable ministériel des affaires du dehors en lieu et place du mot « ministre ». Cette restriction se justifie par le souci d'éviter tout amalgame avec la fonction de « ministre public » qui désigne dès l'époque monarchique un agent diplomatique mandaté par le Roi pour le représenter au sein d'une ambassade ou dans le cadre de négociation. Ainsi, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne sera assimilé à un ministre public au sens diplomatique du terme que dans la seule hypothèse où il se verra formellement déléguer le pouvoir d'incarnation du Roi.

<sup>358</sup> Lire, notamment, la circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux qui précise que la diversité des acteurs politiques sur la scène extérieure ne doit pas empêcher « le ministre des Affaires étrangères [de] joue[e] pleinement son rôle de conception et de coordination » en matière de relations internationales. Elle prend soin, à ce titre, de rappeler les fondements juridiques du monopole que le chef du Quai d'Orsay détient en matière de gestion extérieure, à savoir l'arrêté du 22 messidor An VII et le décret du 25 décembre 1810, [in *J.O.R.F. du 31 mai 1997*, p. 8415 ; reproduite en Annexe II (texte 122)].

<sup>359</sup> Selon le paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 (entré en vigueur le 27 janvier 1980) : « En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État : a) Les chefs d'État, de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité » (Voir *infra* - Partie II).

<sup>360</sup> Pour les premiers théoriciens du Droit diplomatique, la représentation d'État n'a de sens que par rapport à l'émergence et à l'institutionnalisation du *jus legationis*, c'est-à-dire du droit d'ambassade (lire en ce sens l'analyse du comte de GARDEN, in *Traité complet de diplomatie ou théorie générale des relations extérieures*, Tome II, *Op. cit.*, p. 2 ; la même importance est accordée par le Professeur PRADIER-FODÉRÉ à la systématisation des légations permanentes à la suite du Cardinal RICHELIEU dans son *Cours de droit diplomatique* (Tome I, *Op. cit.*, pp. 11-13).

au titre de l'exercice du *jus legationis*<sup>361</sup> que la pratique coutumière interétatique établit déjà comme un droit intrinsèque à la souveraineté des États<sup>362</sup>. Concrètement, elle confère aux chefs d'État la jouissance exclusive du droit d'ambassade, tant dans sa dimension active – pouvoir d'envoyer des représentants à l'étranger – que dans sa dimension passive – droit de recevoir des représentants étrangers<sup>363</sup>. Si la tradition constitutionnelle de l'Ancien Régime s'aligne sur les usages interétatiques en faisant du Monarque absolu le centre d'impulsion de la politique étrangère<sup>364</sup>, celui-ci n'est pas l'unique forme institutionnalisée de la diplomatie française. A bien des égards, le monopole de la gestion administrative des affaires du dehors attribué par le règlement du 11 mars 1626 au secrétaire d'État aux Affaires étrangères peut être analysé comme une dérogation au principe de polyvalence imposé aux différents ministres. Il se trouverait, ainsi, propulsé au rang d'autorité hiérarchique des services centraux et des ambassades. Toutefois, si l'on se réfère aux motivations de l'auteur de cette réforme – en l'occurrence RICHELIEU, agissant en qualité de principal ministre de Louis XIII – ce n'est pas tant le souci de conforter la fonction ministérielle que celui de renforcer l'autorité du Roi en matière de politique étrangère qui justifie le renforcement du processus structuration des activités diplomatiques<sup>365</sup>.

**179.** Concrètement, il s'agit encore et toujours pour la monarchie de garder un contrôle absolu sur ses agents, et en particulier sur ceux envoyés à l'étranger. Car, dès le ministère de Loys de REVOL, certains ambassadeurs n'hésitent pas à prendre quelques libertés à l'égard des directives royales<sup>366</sup>. De ce point de vue, le règlement de 1626 s'inscrit dans la continuité

---

<sup>361</sup> De manière synthétique, ce droit s'articule autour de trois éléments qui concourent à la définition matérielle de la fonction diplomatique : « négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire, protéger les intérêts des nationaux, s'informer, pour en rendre compte, de l'évolution des événements et de la politique de l'État auprès duquel le diplomate est mandaté » [in ROLAND (H.), BOYER (L.), *Locutions latines du droit français*, Litec, 3<sup>e</sup> éd., 1993, p. 222].

<sup>362</sup> Dès l'époque médiévale, la coutume internationale considère le droit d'ambassade « un droit essentiel du gouvernement ». Si la gouvernance est de nature monarchique, « il appartient en cas de vacance du trône (...), ou pendant la minorité du souverain, sa captivité par fait de guerre, ou son interdiction momentanée de l'exercice de la souveraineté par suite d'infirmité mentale (ainsi qu'il est arrivé, par exemple, pour le roi de la Grande-Bretagne Georges III), à la personne ou aux personnes qui, d'après la constitution, les lois organiques ou spéciales du pays, sont autorisées à tenir les rênes du gouvernement pendant l'interrègne, ou aux époques de régence déterminées par les causes [susmentionnées] ». Le caractère personnel de ce droit est confirmé par le fait que « [s]i le roi est mineur, ou qu'il [est] dans un état d'infirmité telle qu'un régent ait dû être désigné, ce n'en est pas moins en son nom que sont publiés et signés tous les actes, traités, lettres de créance, etc., qui appartiennent à l'exercice de la souveraineté » [in MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 41].

<sup>363</sup> *Op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>364</sup> GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.* p. 4.

<sup>365</sup> C'est une « vérité qu'il confesse avoir connu « cinq ou six ans qu'[il] ay esté employé dans le maniemnt des affaires [1629-1630] » (in *Le testament politique du cardinal de Richelieu*, édité par Françoise HILDESHEIMER, *Société de l'Histoire de France*, 1995, p. 265).

<sup>366</sup> A l'époque, un courrier entre Paris et Constantinople mettait deux à trois mois pour parvenir à son destinataire et entre Paris et Vienne dix à quinze jours. On comprend, dès lors, que les diplomates aient renoncé à attendre les instructions du Roi ou du secrétaire d'État aux Affaires étrangères pour agir. Au départ, munis d'instructions générales ayant fait l'objet de publication, ils recevaient de manière hebdomadaire ou mensuelle,

du règlement de 1589 : la promotion statutaire du secrétaire d'État aux Affaires étrangères en matière d'action diplomatique constitue avant tout une mesure d'ordre. De fait, si à l'issue de l'Ancien Régime, il se pose bien en chef hiérarchique du département en charge de la gestion des relations extérieures de la France, son rôle international consiste moins en l'accomplissement de missions politiques qu'en des actes de gestion d'une servitude régaliennne.

**180.** En effet, l'exhaustivité de la compétence *ratione loci* du Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, telle qu'elle est établie par la lecture du règlement du 1<sup>er</sup> janvier 1589 et telle qu'elle est renforcée par le principe de non-spécialisation des compétences ministérielles, révèle de la part de la monarchie, une volonté très forte de ne pas lui attribuer une compétence de principe en matière internationale. Tout au plus, sa charge lui garantit-elle par rapport aux autres ministres, une préséance de convenance<sup>367</sup> dans le domaine des relations extérieures. De même, compte tenu du caractère éminemment personnel de la politique étrangère de l'Ancien Régime, pas plus son office que ses privilèges ne suffisent à la reconnaissance de plein droit d'un pouvoir de représentation étatique qui aurait pu lui ménager une réserve de compétences au plan international. Rappelons, en effet, que les privilèges dont il jouit sont, pour l'essentiel, attribués *intuitu personae* et ne procèdent donc pas formellement du caractère public de sa charge<sup>368</sup>. Dans cette perspective, le rôle diplomatique du Secrétaire d'État apparaît également tributaire de la volonté du Souverain, tant dans sa matérialité que dans sa légitimité.

**181.** La pratique monarchique incite, donc, à voir en les interventions du Secrétaire d'État sur la scène politique extérieure de simples actes de fonction. Ils lui confèrent *de facto* la qualité de chargé d'affaires du Roi, tantôt investi d'une mission politique – il sera alors assimilé à un « ministre public » selon la terminologie diplomatique de l'époque – tantôt investi de missions à caractère exclusivement privé – il revêtira alors les habits d'un envoyé spécial (**Paragraphe 1**). Pour autant, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne pourvoit

---

des instructions particulières destinées à corriger au fur et à mesure les instructions initiales. Il a en résultat, selon l'historien Jean BERENGER, un déterminisme fort sur les qualités requises pour être chefs de poste : « à la fois expérimentés, prudents, courageux (les ambassadeurs chrétiens à Constantinople étaient parfois internés dans la forteresse des sept tours...) et capables de prendre des initiatives qui ne seraient pas désavouées par la suite » (*in* « Diplomatie », *Dictionnaire du grand siècle*, *Op. cit.*, p. 481).

<sup>367</sup> Au regard des singularités de la pratique monarchique, on parlera plutôt « de convenance » que « de principe », l'existence de favoris ayant parfois permis à certains ministres d'imposer leurs vues en matière de relations extérieures sans posséder la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, à l'image par exemple du Cardinal de MAZARIN [Lire en ce sens Lucien BELY, « MAZARIN Jules », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, *Op. cit.*, p. 39].

<sup>368</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. I).

pas au « commerce diplomatique »<sup>369</sup> du Monarque par son seul fait, car, à partir du XVII<sup>ème</sup> siècle, il règne *presque*<sup>370</sup> sans partage sur une administration entièrement dédiée à la gestion des relations avec l'étranger (**Paragraphe 2**).

## **Paragraphe 1. Un rôle politique inexistant en matière diplomatique, en dehors de la volonté du Roi**

**182.** « Formellement, les États ne se connaissaient pas, ne s'entretenaient et ne s'engageaient les uns à l'égard des autres que par l'intermédiaire de leurs chefs d'État »<sup>371</sup> sous l'Ancien Régime. Ainsi, le monopole reconnu aux Princes en matière de relations extérieures prive *naturellement* le secrétaire d'État aux Affaires étrangères de tout pouvoir d'initiative. Evincé de la conduite de la politique étrangère tant par les usages constitutionnels que le Droit des gens coutumier, il ne peut aspirer qu'à l'accomplissement d'actes de fonction dont l'objet et l'amplitude fluctuent en fonction des desiderata du Roi. Dans cette optique, les prérogatives diplomatiques qui *peuvent* lui être conférées par le pouvoir monarchique procèderaient d'une logique *attributive*. Il en résulte, au plan fonctionnel, la soumission du Secrétaire d'État au régime de droit commun : concrètement, le principe d'une délégation expresse du pouvoir international du Souverain conditionne tant sa représentativité sur la scène internationale (**A**) que l'exercice du *treaty making power* (**B**).

### **A) Une représentativité devant être expressément actée par le Roi**

**183.** Le droit commun confère au pouvoir de représentation du secrétaire d'État une dimension hautement symbolique en tant que son effectivité est conditionnée par la délégation préalable et expresse du pouvoir d'incarnation royal. Par un effet de mimétisme, le plénipotentiaire représente l'État princier qui réside tout entier en la personne du Roi (**1**). Toutefois, en pratique, certains secrétaires d'État aux Affaires étrangères ont su exploiter leur statut de favoris et détourner ce jeu de miroirs à leur profit (**2**).

## **1. Le régime de droit commun en matière de représentation internationale : une conception personnelle et attributive de la diplomatie d'État**

---

<sup>369</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 9.

<sup>370</sup> On rappelle, en effet, que à partir de 1626 le secrétaire d'État aux Affaires étrangères se voit octroyer, en droit, le monopole de la gestion des activités extérieures de la France à l'exception de l'activité consulaire.

<sup>371</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 67.

**184.** « Le monarque n'a point de compagnon en sa majesté royale ». Cette célèbre formule que l'on doit à l'un des contemporains de Loys de REVOI, Guy COQUILLE<sup>372</sup>, résume admirablement la logique qui prévaut au niveau de l'exercice des compétences internationales de l'État princier. Parce que le Roi incarne à lui seul et en lui seul, l'intégralité de la puissance de l'État, le domaine de la politique étrangère lui est exclusivement réservé. A cela s'ajoute le fait que l'essentiel des relations diplomatiques de cette époque, se déroule entre des souverainetés européennes incarnées et donc, personnelles.

**185.** Littéralement absorbée par la personne royale (a), la souveraineté de l'État revêt, à cette époque, une dimension éminemment subjective qui va avoir pour effet principal de personnaliser son expression et sa manifestation sur la scène internationale (b). A ce titre, le principe de la représentativité de la personne du Roi procède de son pouvoir d'incarnation (c): parce que l'État réside en sa seule personne, il détient un pouvoir de représentation immédiat, contrairement, à ses agents diplomatiques qui ne peuvent agir dans la sphère des relations interétatiques que de manière médiate, dans le cadre de la délégation de pouvoirs de représentation et de négociation et ce, quel que soit leur statut (d).

### **a. L'absorption de la souveraineté par la personne royale**

**186.** L'institutionnalisation de la charge de Secrétaire d'État aux Relations extérieures est contemporaine aux premières justifications théoriques de l'absorption de la souveraineté par la personne royale – que l'on désigne d'ailleurs dès cette époque, par le terme de « souverain ».

**187.** Présentée en doctrine comme « un phénomène général durant les premiers siècles de l'époque moderne »<sup>373</sup>, cette consubstantialité ne fut bien évidemment pas ignorée de Jean BODIN : « Il faut que ceux-là qui sont souverains ne soient aucunement sujets aux commandements d'autrui (...). C'est pourquoi la loi dit que le Prince est absous de la puissance des lois (...) »<sup>374</sup>. Dans la continuité de la conception bodinienne de

---

<sup>372</sup> COQUILLE (G.), « Institution au droit des François » (1603), reproduite in *Les œuvres de Maître Guy COQUILLE, le sieur de ROMENAY, contenant plusieurs traités touchant les libertez de l'église gallicane, l'histoire de France et le droict français, entre lesquels plusieurs n'ont point encore esté imprimez*, Tome II, Éd. J. Guignard, 1665, p. 2.

<sup>373</sup> PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », in *Le chef d'État et le droit international* (dir), Actes du Colloque 2001 de la SFDI, Pedone, 2002, p. 15. Lire également LEGOHEREL (H.), *Histoire du droit international public*, Que sais-je ? n° 3090, 1996, pp. 23-37.

<sup>374</sup> Cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16.

l'absolutisme<sup>375</sup>, son contemporain CARDIN LE BRET érige en axiome les principes d'unicité et d'indivisibilité inhérents à la souveraineté de l'État incarnée par le Roi : « Le roi est le seul souverain en son royaume et la souveraineté n'est non plus divisible que le point en géométrie. »<sup>376</sup>. Se définissant comme le « siège » de l'*imperium*<sup>377</sup>, le Roi matérialise donc la confusion d'une souveraineté personnelle avec une souveraineté absolue, voire nationale<sup>378</sup>.

**188.** En pratique, les feudataires s'adressent désormais à « Sa Majesté » plutôt qu'au « Sire »<sup>379</sup>. En apparence anodin, le passage d'une interpellation directe du Roi au mode indirect de la troisième personne du singulier marque au plan politique l'avènement d'« une puissance souveraine qui n'a plus d'égal à l'intérieur du Royaume et qui est égale des plus grands au-dehors. »<sup>380</sup>

**189.** Ainsi, à l'époque monarchique, la souveraineté de l'État, telle qu'elle est définie par les penseurs et telle qu'elle est mise en pratique par le Roi, n'est qu'« une souveraineté seconde » selon l'expression du Professeur Jean-Paul PANCRACIO<sup>381</sup>, en tant qu'elle dérive de la souveraineté personnelle du Roi qui l'exerce selon ses intérêts propres.

## **b. La personnalisation du pouvoir diplomatique par le pouvoir monarchique**

**190.** Qu'on l'appréhende au plan de la reconnaissance interétatique<sup>382</sup> dans le cadre de négociations bilatérales ou à l'occasion de représentations diplomatiques permanentes ou

---

<sup>375</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III).

<sup>376</sup> CARDIN LE BRET, *De la souveraineté du Roy*, Paris, 1632, cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16.

<sup>377</sup> BLUCHE (F.), *L'Ancien Régime. Institutions et société*, Paris, De Fallois, 1993, p. 10.

<sup>378</sup> Ce dernier qualificatif doit être compris, non pas au sens républicain du terme mais replacé dans le contexte du célèbre discours de Louis XV devant les Parlements au cours du Lit de justice du 3 mars 1766. Anticipant sur la démocratisation de la fonction de représentation internationale qu'opèrera la Révolution, le Roi associe sa personne à la souveraineté et ...à la Nation : « C'est en ma personne seule que réside la puissance souveraine (...). L'ordre public tout entier émane de moi et les droits et les intérêts de la Nation dont on ose faire un corps séparé du Monarque, sont nécessairement unis dans les miens et ne reposent qu'entre mes mains » [cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16].

<sup>379</sup> Le titre de « Majesté » s'est imposé en France à partir de la paix de Cateau-Cambrésis en 1559 [Voir FOGEL (M.), « L'État dans la France moderne de la fin du XV<sup>ème</sup> siècle au milieu du XVIII<sup>ème</sup> siècle », Hachette, 2000, pp. 71-72].

<sup>380</sup> PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16.

<sup>381</sup> *Op. cit.*, p. 17.

<sup>382</sup> S'agissant de la personnalisation de la reconnaissance internationale, celle-ci préexiste à la période des Temps Modernes. Dès l'époque carolingienne, il fut admis que le Monarque ne pouvait invoquer à son profit le bénéfice de règles de préséance dans le cadre de relations interétatiques, ni même revendiquer la propriété de territoires étrangers, si son statut de chef d'État n'avait pas fait l'objet d'une reconnaissance préalable par les autres puissances régaliennes [BASDEVANT (J.) [Dir.], *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Rubrique « Reconnaissance du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 513]. Initiée en France par Charlemagne, la conception subjective de la reconnaissance va être, progressivement, objectivée par l'effet d'une dissociation progressive entre la personne du Roi et l'État dont l'autonomie politique commence à transparaître avec les

spéciales, l'omnipotence du pouvoir monarchique est incontestée et incontestable en matière diplomatique. Le Professeur PRADIER-FODERE présente, ainsi, Louis XI et Ferdinand le Catholique comme « les principaux patrons d' [une] diplomatie dont la devise était : *celui qui ne sait pas dissimuler ne sait pas régner.* »<sup>383</sup> Intimement imbriquées, « diplomatie » et « autorité monarchique » appellent donc une implication personnelle du Roi dans la conduite des relations extérieures de l'État, ce qui confère alors un caractère nécessairement dérivé aux prérogatives diplomatiques exercées par les agents du Roi. Seuls les ambassadeurs permanents peuvent se permettre parfois de déroger à cette règle<sup>384</sup> mais ils en payent souvent le prix fort, comme en témoigne le terrible aveu qu'arracha M. de VERGENNES à un ambassadeur espagnol : « *Il est des momens où il faut savoir offrir sa tête à sa patrie. J'accepte les deux Florides à la place de Gibraltar, quoique ce soit contraire à mes instructions, et je signe la paix* »<sup>385</sup>. Périlleux, le métier d'ambassadeur permanent n'est pas moins gratifiant en termes de droits et de privilèges systématisés sous la forme d'un principe coutumier du droit des gens : l'exterritorialité<sup>386</sup>.

**191.** Bien que certains auteurs mettent fortement en cause sa valeur épistémologique à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>387</sup>, l'exterritorialité est traditionnellement invoquée, dès le XVI<sup>ème</sup>

---

traités de Westphalie de 1648 [PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 19]. L'auteur précise, par ailleurs, que c'est à Louis XVI que l'on doit, en France, la première reconnaissance objective entre États et non plus entre souverains, lorsque en 1777 il reconnut l'État américain qui n'était pourtant pas constitutionnellement formé. Bien qu'il ne portait encore que le nom de « Colonies Unies », « il s'agissait bien cependant de la reconnaissance d'indépendance d'un nouvel État puisque celui-ci était une république » (*Ibid.*). La conception objective de la reconnaissance internationale se généralisa, au plan des relations internationales, à partir de la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle.

<sup>383</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>384</sup> GARDEN (G.), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, p.2.

<sup>385</sup> Ces propos doivent être resitués dans le contexte d'un conflit territorial opposant la France, l'Espagne et l'Angleterre. L'Espagne et la Grande-Bretagne revendiquaient une souveraineté respective sur Gibraltar. La France, quant à elle, était prête à se désister moyennant l'obtention de la partie espagnole de Saint-Domingue. Aux termes d'un premier marchandage, Madrid obtint de Londres et de Versailles la cession de Gibraltar moyennant de fortes compensations financières et territoriales. Mais, sous la pression de leur opinion nationale, la Grande-Bretagne et la France souhaitèrent revenir sur les termes de l'accord. « Un obstacle invincible », selon les dires du comte de GARDEN, se dressa alors face à elles : « la volonté péremptoire » du Roi d'Espagne. Malgré tout, le négociateur français obtint de Londres le droit de soumettre une proposition commune à l'ambassadeur espagnol, le comte d'ARANDA : si Madrid acceptait de renoncer à ses prétentions sur Gibraltar, la France et Londres lui laisseraient les deux Florides. En dépit d'instructions les plus impératives et les plus absolues », le comte accepta la proposition franco-britannique. La malheureuse déclaration que nous avons reproduite plus haut ramena la paix entre les trois puissances et à ce titre, elle lui valut une disgrâce bien imméritée (*Op. cit.*, pp. 75-79).

<sup>386</sup> *Op. cit.*, p. 86

<sup>387</sup> Le juriste portugais Silvestre PINHEIRO-FERREIRA se montre le plus critique dans la version annotée du *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe* de Georg-Friedrich de MARTENS (*in* Tome II, Guillaumin et C<sup>ie</sup>, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1864, p. 106). Il stigmatise en particulier l'absence de fondements objectifs aux restrictions importantes que l'exterritorialité emporte, notamment, au bénéfice des membres de la famille et du personnel de l'agent diplomatique. Selon lui, cette fiction « n'étant d'aucune utilité pour la science, [elle] ne peut qu'induire en erreur ». Il précise, à ce titre, que le véritable fondement des immunités et exemptions dont jouissent les représentants étrangers résiderait pour les uns dans leur « caractère diplomatique », pour les autres dans les « égards que les gouvernements se plaisent à leur témoigner, comme un gage de leurs dispositions amicales

siècle, en soutien à l'accomplissement des missions des agents diplomatiques. Il est vrai, qu'en pratique, des exemples de plaintes et de satisfactions données pour insultes faites à des Envoyés ou aux personnes de leur suite ont poussé certains publicistes à lui dénier toute valeur absolue<sup>388</sup>. Cette fiction ne constitue pas moins, au regard du droit coutumier de l'époque, une garantie d'inviolabilité et d'indépendance opposable à l'État accréditaire en temps de paix comme en temps de guerre<sup>389</sup>.

**192.** S'agissant de l'inviolabilité de la personne de l'Envoyé, elle fait naître à son profit une série de privilèges appelée à couvrir tous les actes entrepris dans le cadre de sa mission. A ce titre, il pèse sur l'État auprès duquel il réside et/ou est il est dépêché, une double obligation de sûreté et de courtoisie. Elle ne tombe que si l'agent diplomatique sort des limites géographiques et/ou matérielles fixées par son mandat. De fait, il « ne peut traverser un pays ennemi sans une permission expresse, (...) s'il l'entreprend, il s'expose à être arrêté ». Pour Gérard de RAYNEVAL, internationaliste du XIX<sup>ème</sup> siècle, un État peut même refuser le passage au ministre d'une puissance neutre si il a des raisons de se défier de ses intentions<sup>390</sup>. Le principe de l'inviolabilité est également conforté par celui de l'indépendance d'action de l'Envoyé. Ce second privilège se justifie au regard de l'obligation de loyauté qui le lie à l'État accréditant. Il en résulte pour l'agent diplomatique une interdiction formelle d'accepter et de solliciter du souverain auprès duquel il réside, « aucune charge de cour, aucune pension

---

envers leurs souverains » [*Op. cit.*, p. 106]. Sa critique n'est pas demeurée isolée, puisque à sa suite, certains auteurs ont également convenu du caractère abusif de l'extension du régime de l'extraterritorialité aux proches de l'Envoyé en tant qu'ils ne contribuent pas à directement à son action diplomatique [En ce sens, lire MARTENS (C de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 87 ; HEFFTER (A.-G.), *Le Droit international public de l'Europe*, Trad. Par Jules BERGSON, Éd. SCHROEDER (Berlin), Éd. COTILLON (Paris), 1866, pp. 396-397]. Il semble que la théorie de l'extraterritorialité ait été abandonnée au XX<sup>ème</sup> siècle aux dires du Professeur Jean-Paul PANCRACIO (*in Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 205). L'auteur propose, malgré tout, une définition restrictive de la notion qu'il dissocie de celle d'« extraterritorialité ». Selon lui, par « extraterritorialité » on entend « la norme juridique, c'est-à-dire [les] lois et règlements d'un État » à qui l'on reconnaît une force juridique au-delà des frontières dudit État. Le terme d'« extraterritorialité », quant à lui, matérialiserait le cadre d'action de l'agent diplomatique, et recouvrirait à ce titre « les personnes et les biens qui, positionnés à l'étranger, sont supposés y bénéficier d'un régime d'immunité » les soustrayant au droit de l'État du for [*Op. cit.*, note (361), p. 205]. Au regard de la pratique diplomatique des Temps modernes, il nous apparaît que l'auteur a modifié la finalité originelle du régime d'« extraterritorialité ». Le Professeur PANCRACIO aurait, ainsi, substituer à la conception sectorielle initiale, une conception plus large justifiée, non plus exclusivement au regard de l'effectivité des missions diplomatiques, mais par le rayonnement proprement extraterritorial du droit normatif d'un État. Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé trace chez les premiers commentateurs du concept d'extraterritorialité d'une telle dichotomie, la fiction d'« extraterritorialité » étant présentée comme le seul fondement juridique du régime des privilèges et immunités des agents de l'époque des Temps Modernes. Sans contester la pertinence de sa distinction, une inversion des définitions des notions d'« extraterritorialité » et d'« extraterritorialité » se révélerait peut-être plus respectueuse des usages diplomatiques qui les ont forgées.

<sup>388</sup> Lire par exemple, MARTENS (C. de), *Causes célèbres du droit des gens*, Tome II, Éd. F.A. BROCKHAUS (Leipzig), PONTHEU & Cie (Paris), 1827, pp. 391-427.

<sup>389</sup> En pratique, l'indépendance absolue de l'ambassadeur procède du devoir de loyauté qu'il doit à son Roi. Dans le cadre de ses missions, il met en jeu son « honneur » et sa « fidélité ». A cet égard, « [i]l ne devra non plus, sans l'autorisation expresse de son constituant, accepter aucune dignité, aucun titre ou décoration, grâce ou faveur quelconque de ce même souverain, ni de tout autre prince étranger » [*in* MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p.89).

<sup>390</sup> RAYNEVAL (G. de), *De la liberté des mers*, Tome I, Éd. Treuttel et Wurtz, Paris, 1811, pp. 62-63.



publique ou secrète, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit. (...) Il ne devra non plus, sans l'autorisation expresse de son constituant, accepter aucune dignité, aucun titre ou décoration, grâce ou faveur quelconque de ce même souverain, ni de tout autre prince étranger »<sup>391</sup>. Par ailleurs, et dans le même souci de garantir l'effectivité des missions diplomatiques, le régime d'exterritorialité soustrait l'Envoyé à toutes poursuites devant les tribunaux civils<sup>392</sup> et criminels<sup>393</sup> de l'État accréditaire. Mais, comme il a été précisé plus haut, le caractère coutumier des privilèges et des exemptions forgés par la pratique diplomatique des Temps modernes a suscité dès le XIX<sup>ème</sup> siècle un vif débat.

**193.** La doctrine spécialisée s'est interrogée d'abord sur le fait de savoir si il était légitime d'étendre le bénéfice de l'exterritorialité aux objets et aux personnes qui, bien que matériellement et personnellement liés à l'agent diplomatique, n'étaient pas formellement attachés à son action politique. A cette première problématique, s'est greffée celle de la détermination du régime applicable à une catégorie *sui generis* des agents diplomatiques : celle englobant les Envoyés spéciaux du Roi – qualité que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères pouvait revêtir, par exemple, à l'occasion de son intercession plus ou moins diplomatiques dans les affaires privées des Rois. Sachant que les affaires dont ils étaient investis n'avaient pas nécessairement de portée politique comme la négociation d'un emprunt, des actes d'administration et de surveillance de domaines privés du souverain sis en pays étrangers –<sup>394</sup> à la différence des missions échues aux ministres publics, pouvaient-ils jouir, dans les mêmes proportions, du cérémonial et des immunités diplomatiques ? Pour les auteurs les plus critiques, ces deux problématiques mettaient directement en cause la pertinence de la portée absolue que la coutume internationale attribuait volontiers au privilège de l'inviolabilité.

**194.** Ils trouvent, en effet, plus cohérent de limiter son bénéfice à l'Envoyé investi *intuitu personae* par le Roi. Parce que cette fiction a été pensée à l'origine pour garantir l'effectivité des missions de l'agent diplomatique « naturellement en butte aux intrigues et aux embûches » des Cours étrangères<sup>395</sup>, on devrait lui prêter un sens restrictif qui établirait alors la portée relative et non absolue de l'inviolabilité. Cette solution n'a pas convaincu la doctrine spécialisée majoritaire qui a mis en évidence l'existence d'« un principe généralement admis

---

<sup>391</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 89.

<sup>392</sup> *Op. cit.*, 90-93.

<sup>393</sup> *Op. cit.*, pp. 94-98.

<sup>394</sup> HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, p. 411.

<sup>395</sup> PINHEIRO-FERREIRA (S.), in annotation de l'ouvrage de Georg Friedrich de MARTENS, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, *Op. cit.*, p. 107.

dans la pratique moderne des États » justifiant, notamment, l'extension des exemptions juridictionnelles en matière civile et criminelle aux biens, famille et personnel des agents diplomatiques<sup>396</sup>. Il est, donc, interdit à l'État accréditaire de les arrêter, juger et punir sans le consentement de l'agent diplomatique dont ils dépendent<sup>397</sup>. S'agissant à présent du cas des Envoyés spéciaux, on les définit commodément en les distinguant de la catégorie de ministres publics<sup>398</sup>. A cet égard, ils se caractérisent par le caractère épisodique de leur intervention à l'étranger. Ainsi, l'extranéité de la mission que leur confie le Roi ne va pas justifier systématiquement l'invocation du régime d'exterritorialité. Ce ne sera le cas, que si leur mission est diplomatique, caractère que le Professeur HEFFTER déduit *a contrario* de l'existence de « fonctions politiques » afférentes « aux affaires particulières ou privées » dont les ont chargées leur Souverain<sup>399</sup>. Cette ambivalence se refléchit parfaitement dans l'action internationale du secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

**195.** L'inexistence de son autonomie politique rend impossible la reconnaissance d'une réserve de compétences en matière diplomatique. De fait, son action ne revêtira un caractère diplomatique que si le Roi lui attribue spécifiquement une portée politique. Dans cette hypothèse, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères sera assimilé à un « ministre public » au sens universel que la pratique diplomatique prête à ce terme, c'est-à-dire à l'agent « chargé des affaires de l'État qu'ils représentent »<sup>400</sup>. En qualité de « négociateur effectif »<sup>401</sup>, il pourra alors jouir de certains privilèges consacrés par le droit d'exterritorialité, droit dont il sera privé *a contrario* si le caractère public de sa mission n'est pas établi par la possession de *pouvoirs*. Mais, « même sans titre officiel »<sup>402</sup> le droit coutumier et la majorité de la doctrine conviennent que l'État auprès de qui l'envoyé spécial est dépêché sur la base d'instructions formelles et patentes devra toujours lui garantir au minimum, sûreté et courtoisie, « car toute injure faite à l'envoyé est considérée comme une insulte faite à son Souverain »<sup>403</sup>. Dans cette hypothèse, la dimension personnelle de la représentation – propre, comme on l'a vu précédemment à la logique absolutiste – imposerait *de facto* la protection de l'agent

<sup>396</sup> HEFFTER (A.-G.), *Le droit international public de l'Europe*, Traduit par Jules BERGSON, Éd. SCHROEDER (Berlin), Éd. COTILLON (Paris), 1866, p. 410. Parmi les sources juridiques qui établiraient ce principe, l'auteur cite un acte du Parlement britannique de 1789, un décret français du 11 décembre 1789, le Code général de procédure prussien (Tome I, Titre 2, §.63, p. 67), un acte du Congrès américain de 1790 et une ordonnance royale danoise du 8 octobre 1708 (*Ibid*).

<sup>397</sup> On renverra à titre illustratif à la « sentence de mort prononcée en 1603, par l'ambassadeur de France à Londres, contre une personne de sa suite » reproduite en Annexe I (texte 3).

<sup>398</sup> HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, p. 412.

<sup>399</sup> *Op. cit.*, p. 411.

<sup>400</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 54.

<sup>401</sup> *Op. cit.*, p. 39.

<sup>402</sup> HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, p. 412.

<sup>403</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, note (1), p. 86 ; HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, pp. 394-397.

diplomatique comme gage d'une bonne entente entre l'État accréditaire et l'État accréditant<sup>404</sup>. Toutefois, au regard des analyses doctrinales, il semble que le régime des privilèges des envoyés particuliers investis d'une mission politique ne saurait être totalement assimilé à celui des Envoyés permanents, tels les ambassadeurs.

**196.** En effet, les auteurs ne reconnaissent pas aux émissaires spéciaux le bénéfice des immunités juridictionnelles qu'ils interprètent majoritairement comme un droit exigible principalement du « ministre public » et accessoirement de son entourage familial et de son personnel<sup>405</sup>. Pour autant, cet aspect restrictif est susceptible d'être atténué par la portée constructive attachée à la personnalisation des prérogatives internationales des Rois. Car, c'est bien des pratiques cérémonieuses des Cours qu'a émergé, en Droit des gens, le principe coutumier selon lequel tout émissaire de haut rang, qu'il soit « ministre public » ou simple agent spécialement mandaté pour le règlement d'une affaire privée, est l'incarnation absolue de son Roi. A partir du XVII<sup>ème</sup> siècle, il appartient ainsi au secrétaire d'État aux Affaires étrangères de faire sien ce qui est présentée alors comme une « préoccupation constante des souverains »<sup>406</sup>, à savoir la défense de ses préséances et des usages par les Cours étrangères.

**197.** Dans le cadre de son activité de correspondance diplomatique, il devient un intermédiaire incontournable dans l'instrumentalisation des plaintes d'ambassadeurs. Il doit s'assurer, à cet égard, du respect des privilèges et immunités qu'ils tiennent de leurs fonctions et/ ou de leur rang social<sup>407</sup>. Mais, rappelons-le, le régime de l'exterritorialité ne va pas jusqu'à conférer de marge discrétionnaire à leur bénéficiaire. Cette fiction juridique permet seulement de « considérer [l'agent diplomatique] comme s'il n'avait pas quitté les États du souverain qui l'envoie »<sup>408</sup>, ce qui tend à penser que le mécanisme de la représentation se présente historiquement comme un aménagement de l'action diplomatique princière. Dans le même temps, il révèle une réelle capacité de la Monarchie absolue à s'adapter à l'essor des relations interétatiques.

**198.** De plus en plus rare au fur et à mesure que l'on s'achemine vers la fin de l'Ancien régime, la négociation directe entre souverains prend généralement la forme de rencontres

---

<sup>404</sup> En se référant toutefois à la pratique diplomatique de la France du XVII<sup>ème</sup> siècle, le Professeur HEFFTER relève des interprétations discordantes qui attestent encore, à l'époque où il publie ses analyses (1866), de l'instabilité des règles qui encadrent l'action non diplomatique menée à l'étranger [En ce sens, lire *Le Droit international public de l'Europe*, *Op. cit.*, note (1), p. 412].

<sup>405</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 90-98.

<sup>406</sup> PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 30.

<sup>407</sup> En ce sens, lire « la satisfaction donnée en 1682 à M. de VENIER, ambassadeur de Venise à la Cour de France » reproduite en Annexe I (texte 6).

<sup>408</sup> MARTENS (G.-F.), *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, *Op. cit.*, p. 105.

bilatérales solennelles<sup>409</sup>. La diplomatie dite de « sommet » est alors quasi inexistante<sup>410</sup>. Toutefois, la faiblesse du nombre des rencontres entre monarques tranche singulièrement avec la fréquence de leurs voyages à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. La donne s'inverse à partir du XVII<sup>ème</sup> siècle avec l'implantation durable de la Cour à Versailles par Louis XIV. Elle coïncide historiquement avec la période de sédentarisation du département en charge des affaires étrangères<sup>411</sup> en même temps que s'affirme l'idée qu'« un souverain ne [doit] pas quitter son territoire, à moins qu'il n'entrepr[enne] une guerre »<sup>412</sup>. Mais, loin de marquer le retrait du pouvoir royal de la scène diplomatique, la négociation par émissaires interposés lui donne, au contraire, l'occasion de conforter plus sûrement l'étendue de sa magnificence<sup>413</sup> par le jeu de la délégation de son pouvoir d'incarnation.

### c. La délégation du pouvoir d'incarnation

**199.** Dans le cadre de l'exercice du pouvoir de représentation personnelle du Roi, l'agent diplomatique bénéficie de la délégation du pouvoir d'incarnation de celui-ci. L'État réside en la personne du Roi, le Roi s'exprime par la voix de son représentant qu'il soit permanent ou spécial, en conséquence l'agent diplomatique doit être traité avec tous les égards dus au rang de la puissance souveraine qui s'incarne en lui. C'est là un souci constant des grandes monarchies du XVII<sup>ème</sup> siècle, ainsi qu'en témoignent, par exemple, les instructions remises à Monsieur de NOINTEL, ambassadeur de Louis XIV à la Sublime Porte, le 21 juillet 1670 : « Il n'est pas besoin de faire souvenir ledit Sieur ambassadeur du rang et de la préséance qui lui appartient sur tous les autres, ce qu'il doit être d'autant plus soigneux de conserver à la Porte du Grand seigneur que Sa majesté y est reconnue pour le plus puissant et le plus

---

<sup>409</sup> A titre d'illustrations, citons la rencontre entre Louis XIII et Charles-Emmanuel de Savoie en Avignon en 1622, celle des Rois de Suède et de Danemark à Ulfsbäck en 1629, celle du jeune Louis XIV avec son futur beau-père, Philippe V sur l'île des Faisans, au milieu de la Bidassoa, en vue d'y sceller sa future alliance matrimoniale avec l'Infante d'Espagne Marie-Thérèse [Lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe, XVI<sup>ème</sup> – XVII<sup>ème</sup> siècles*, P.U.F. 1998, p. 338].

<sup>410</sup> PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 20.

<sup>411</sup> Selon la description que l'historien Frédéric MASSON donne de l'implantation du ministère des Affaires étrangères à Versailles, « [l]es bureaux politiques sont installés dans une des ailes formant la cour des Ministres. Ils communiquent directement avec le cabinet du Secrétaire d'État au moyen d'un escalier intérieur. L'appartement du ministre au Château est considérable. Il se compose de vingt et une pièces, sans compter le logement des vingt-neuf valets de toutes sortes » (*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804, Op. cit.*, p. 12). Précisons également, que outre l'hôtel assigné à Versailles aux Affaires étrangères, le parc immobilier du département s'étendait également aux demeures particulières que le Secrétaire d'État achetait ou louait à ses frais mais dont la dépense était régulièrement inscrite dans les comptes du Département. Ainsi, en fut-il du bail de l'hôtel de l'Hôpital conclu par M. de VERGENNES, sis rue Saint-François, pour lequel il payait 3 600 livres par an (*Op. cit.*, pp. 12-13).

<sup>412</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe, XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles*, *Op. cit.*, p. 339.

<sup>413</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 11-12.

considérable prince de la Chrétienté. »<sup>414</sup> Dans l'optique de Louis XIV – et de l'ensemble des souverains de l'Europe moderne – les préséances dont bénéficient ses représentants sont autant de témoignages du rayonnement de sa puissance à l'étranger. Parce qu'il est « de l'essence du roi d'être magnifique »<sup>415</sup>, ce droit à la préséance revêt une connotation éminemment subjective que le cérémonial public s'emploie à ordonner en fonction des « usages, des formes et des règles » des Cours.

**200.** Défini en doctrine comme « la galanterie des États » ou plus précisément « le code ou le formulaire des convenances »<sup>416</sup>, le cérémonial public organise à l'étranger une égalité statutaire entre le Roi et l'envoyé qui le représente. Cependant, en pratique, elle demeure très relative, que la délégation s'opère à la faveur d'une représentation diplomatique permanente ou dans le cadre de l'accomplissement de missions spéciales. Il s'agit avant tout de témoigner de la courtoisie envers l'État accréditant et notamment son chef (« *Cérémonial des cours* »)<sup>417</sup> dont la puissance est alors réfléchi en fonction de la dignité, du rang ou de toutes autres marques d'honneur ou d'égards accordés à son représentant par l'État accréditant (« *Cérémonial diplomatique ou d'ambassade* »)<sup>418</sup>. De même, et comme il sera rappelé dans la dernière partie de ce Titre I, la multiplication des échanges interétatiques va progressivement nécessiter une standardisation des usages diplomatiques laquelle va inspirer, à son tour, une troisième forme de cérémonial qualifiée par le Professeur PRADIER-FODERE de « Cérémonial de chancellerie » (ou « *Protocole diplomatique* » ou « *Protocole de chancellerie* »)<sup>419</sup>. Il encadre matériellement le Cérémonial des Cours et le Cérémonial diplomatique : il veille, ainsi, à la régularité des actes, des offices et des pièces diplomatiques ; il attribue les titres et les qualifications qu'il faut donner aux États, à leurs chefs et à leurs représentants. En un mot, il « règle la mesure des honneurs et le rang auxquels ils ont droit »<sup>420</sup>.

**201.** Perçu comme futile sous la Révolution<sup>421</sup>, le non-respect des règles de préséance est lourd de conséquence à une époque où la diplomatie et la guerre se confondent<sup>422</sup>. A cet

---

<sup>414</sup> DUPARC (P.), *Recueil des instructions aux ambassadeurs et ministres de France*, Ed. du C.N.R.S., Archives du Ministère des Affaires étrangères, vol. XXIX, Turquie, 1970, p. 65 [cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 29].

<sup>415</sup> HILDESHEIMER (F.), *Du Siècle d'or au Grand Siècle. L'État en France et en Espagne, XVI<sup>ème</sup> – XVII<sup>ème</sup> siècles*, Flammarion, 2001, p. 189.

<sup>416</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, *Op. cit.*, p. 4.

<sup>417</sup> *Op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>418</sup> *Op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>419</sup> *Op. cit.*, p. 6.

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> Voir *infra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. I).

égard, la hiérarchie subtile qui s'établit tant bien que mal entre les divers représentants<sup>423</sup> revêt une dimension éminemment géostratégique. Elle est fonction de l'importance du souverain ou de la République auprès duquel il se trouve accrédité, du dessein politique de son Roi, voire de son origine sociale<sup>424</sup>. En matière diplomatique, ces éléments d'information ne se présument pas, même à l'époque des Temps Modernes. La légitimation d'action des Envoyés auprès de cours étrangères est formellement attestée dans le cadre d'une correspondance diplomatique.

**202.** De forme multiple, l'échange de lettres diplomatiques a principalement pour objet de notifier l'accréditation d'un agent diplomatique au Souverain étranger auprès duquel il est dépêché. Tel est, notamment, l'effet juridique attaché à la *lettre de créance*<sup>425</sup> – effet juridique qui prend officiellement fin avec la *lettre de récréance* adressées en réponse à la *lettre de rappel* du ministre – et dans une mesure moindre, à la *lettre de recommandation*.

**203.** La *lettre de créance* atteste formellement du caractère public de son possesseur. Elle l'introduit *intuitu personae* auprès du Souverain de l'État accréditaire. A ce titre, ce document doit comporter un minimum d'informations sur le porteur de la lettre. « Ordinairement conçue en forme de lettre de chancellerie, on y mentionne d'abord le but général de la mission (...); on nomme ensuite la personne à qui elle est confiée, en spécifiant son caractère diplomatique, et on conclut en priant d'ajouter foi et créance à ce qu'il communiquera au nom de sa cour »<sup>426</sup>. L'agrément du Souverain étranger qui se voit adresser ces lettres suffit en principe à l'admission de leur possesseur. Si l'on en croit le comte de GARDEN, une réponse par lettre

---

<sup>422</sup> Pour une illustration significative de la dimension irénique attachée au respect des règles de préséance, se reporter aux « Insultes et réparations faites en 1679, à M. de CHAUVIGNY, ministre de France à Genève », document reproduit en Annexe I (texte 5).

<sup>423</sup> Les missions françaises se composent, à l'époque des Temps Modernes et par ordre d'importance, les agents du Roi, des résidents pour le Roi, des envoyés extraordinaires, enfin des ministres plénipotentiaires [*in* BOIS (J.P.), *L'Europe à l'époque moderne. Origines, utopies et réalités de l'idée d'Europe. XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, Armand Colin, 1999, p. 246].

<sup>424</sup> On citera à titre illustratif, un extrait de l'audience accordée par Philippe II, Roi d'Espagne, au célèbre Président Jeannin, envoyé par Henri IV en qualité d'ambassadeur bien qu'il n'appartenait pas à la noblesse : « - *Etes-vous gentilhomme ?* Oui, répondit Jeannin, si Adam l'était. *De qui êtes-vous fils ?* continua le roi. De mes vertus, répliqua l'ambassadeur. Philippe II confus de ces réponses, s'empessa de réparer, par son bon accueil, l'injure gratuite qu'il avait faite au représentant du Roi de France » [cité *in* « GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, p. 18].

<sup>425</sup> Pour une illustration de la solennité des lettres de créance de l'époque monarchique se reporter à l'Annexe I (textes 21 à 23); de même qu'un exemple de lettre de récréance (Annexe I, texte 26) consistant pour le Souverain de l'État accréditaire à prendre acte du rappel de l'ambassadeur, envoyé extraordinaire ou chargé d'affaires, par le Souverain de l'État accréditant. Le rappel d'un chef de poste est généralement motivé par des raisons personnels tenant à « l'âge », « l'état de santé » ou « la position de sa famille » (Annexe I, texte 24) ou peut consister en un moyen de pression diplomatique exercé pour sanctionner la mauvaise foi de l'État accréditaire témoigné lors de négociations avec l'État accréditant (Annexe I, texte 25).

<sup>426</sup> GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, pp. 46-47.

demeure « exceptionnelle »<sup>427</sup>. Il est toutefois fait obligation à l'État accréditant de soumettre à l'État accréditaire le nom de l'envoyé préalablement à la remise des lettres de créance. A cette fin, le « ministre public » se voit délivrer une copie légalisée de celles-ci, qu'il présente au secrétaire d'État aux Affaires étrangères en demandant audience. Si un minimum de formalisme est requis par le Droit des gens coutumier, son interprétation par la pratique monarchique demeure relativement souple. Ainsi, on admet que deux ministres envoyés à la fois puissent être accrédités par une seule lettre de créance, à la condition qu'ils soient du même ordre. De même, un seul ministre public peut être chargé de plusieurs lettres de créance, soit qu'il est accrédité auprès de plusieurs cours, soit qu'il l'est auprès d'un souverain mais à différents titres<sup>428</sup>. Parallèlement à la lettre de créance, le caractère international de l'envoyé pourra également être établi par une *lettre de recommandation* qui accrédite des agents diplomatiques pour des missions politiques de moindre envergure et pour des missions d'ordre privé. Le formalisme sera, en l'espèce, moins exigeant que ce qui est usuellement requis pour la lettre de créance. Ainsi, l'accréditation notifiée par une lettre de recommandation est adressée, en principe, au secrétaire d'État aux Affaires étrangères<sup>429</sup>. Toutefois, la rigueur est de nouveau de mise pour la notification de la fin des missions diplomatiques, la pratique diplomatique ayant opté pour le principe d'un parallélisme des formes en la matière.

**204.** Ainsi, la *lettre de créance* a-t-elle pour pendant la *lettre de récréance* qui est envoyée par le Souverain de l'État accréditaire en réponse à la *lettre de rappel* que lui a adressée le Souverain de l'État accréditant. A cette occasion, il doit motiver sa décision de rappel et rassurer le Souverain de l'État accréditaire, de « l'assurance de l'inviolabilité de ses sentiments, ainsi que du désir de voir continuer la bonne intelligence existante entre les deux cours »<sup>430</sup>. La pratique diplomatique impose à l'Envoyé de réitérer cette assurance « verbalement à son congé » dans les meilleurs termes<sup>431</sup>, en particulier si son départ survient dans des circonstances délicates nourries par une mauvaise conduite du ministre, voire par sa disgrâce le déclarant *persona non grata*<sup>432</sup>. Il lui appartient alors de remettre en mains propres la lettre de rappel au Souverain de l'État accréditaire qui en accuse à son tour réception en répondant par une *lettre de récréance*. Conformément aux usages, il y témoigne de la conduite satisfaisante et respectueuse dont l'Envoyé a fait preuve au sein de sa Cour tout le

---

<sup>427</sup> *Op. cit.*, p. 47.

<sup>428</sup> *Ibid.*

<sup>429</sup> GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>430</sup> *Op. cit.*, p. 51.

<sup>431</sup> *Ibid.*

<sup>432</sup> GARDEN (G. de), *Op. cit.*, p. 52.

long de son séjour. Il assure y, également, « du vif désir que l'on a de maintenir la bonne intelligence et les dispositions amicales qui subsistent entre les deux États, et l'on s'en rapporte à ce que le ministre en saura dire à son retour. »<sup>433</sup> Il termine par une formule d'usage demandant au Souverain accréditant de prêter foi au contenu de sa lettre, d'où sa qualification de « récréance »<sup>434</sup>. Mais, quelles soient de créances ou récréances, les lettres diplomatiques n'ont souvent de sens pour leur possesseur que si elles sont accompagnées des *instructions*.

**205.** D'après les témoignages rapportés de la pratique diplomatique du XVII<sup>ème</sup> siècle il semble que, en matière de relations extérieures, leur auteur de principe soit le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et exceptionnellement son Souverain. Mais, avant d'envisager la part d'action respective de ces deux autorités, il convient de préciser de quelle manière les instructions des agents diplomatiques peuvent légitimer leur droit d'agir à l'étranger.

**206.** Muni de lettres et d'instructions officielles, l'ambassadeur se présente à son arrivée à son poste où il y assure les missions qui sont encore les siennes aujourd'hui: représentation, négociation, information et protection de nationaux<sup>435</sup>. Toutefois, à une époque où « [u]n grand roi ne peut envoyer des ambassadeurs moins illustres »<sup>436</sup>, la représentation diplomatique reste très onéreuse pour un ambassadeur permanent. Sur place, il doit assurer à ses frais un train de vie proprement « d'Ambassadeur »<sup>437</sup>. On lui demande concrètement de vivre avec autant d'éclat et de magnificence qu'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères en représentation. L'un comme l'autre dans leur fonction respective, endossent la responsabilité de la dignité de leur Souverain à l'étranger, comme à Versailles. Mais, pour l'ambassadeur, cette obligation lui est d'autant plus coûteuse que les frais ordinaires de sa mission sont également à sa charge : correspondance et écritures, nouvellistes et informateurs, fêtes et soirées. L'État n'assume que quelques dépenses extraordinaires ainsi que ses appointements à

---

<sup>433</sup> *Ibid.*

<sup>434</sup> *Ibid.*

<sup>435</sup> Il semble, toutefois, que dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle, les ambassadeurs exercent une fonction de protection diplomatique à destination de nationaux en leur accordant, notamment un « droit d'asile » dans leur hôtel, exception faite, précise François de CALLIERES, des « scélérats et des bandits condamnés à mort pour des crimes atroces » (*in De la manière de négocier avec les souverains*, Ed. Jean Nourse, Londres, 1750, pp. 161-162). Cependant, ce rôle demeure encore résiduel à l'époque, en raison notamment de la prééminence que les usages internationaux et constitutionnels reconnaissent au consul dans la défense des intérêts des ressortissants. A cet égard, on le présente comme « le protecteur naturel de ses compatriotes » [*in* MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p.286]. Malgré tout, on note que le rôle d'officier d'état civil que les ambassadeurs assument, à cette même période, ne souffre d'aucune concurrence dans l'accomplissement de cette tâche comme semble l'indiquer le formalisme des documents qu'ils paraphent sous la responsabilité du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (pour illustration, voire en Annexe I, textes 27 à 29).

<sup>436</sup> DE VERA DA CUNIA don (A.), *Le parfait ambassadeur*, Leide, Th. Haak, 1709, p. 285.

<sup>437</sup> GARDEN (G.), *Op. cit.*, p. 19.



peine valorisés par les quelques privilèges qu'il partage avec le secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Toutefois, à partir du règne de Louis XV, la pratique monarchique française tend à assouplir la marge d'action des ambassadeurs permanents. Elle lui confère même, *en secret*, un rôle politique beaucoup plus grand que celui officiellement dévolu à celui qui est devenu depuis 1626, leur responsable hiérarchique, à savoir le secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

207. Passée à la postérité sous l'appellation de *Secret du Roi*, cette diplomatie parallèle impulsée par Louis XV organise le court-circuitage des instructions délivrées par le Secrétaire d'État aux agents en poste à l'étranger ou mandatés à titre spécial. Le personnage le plus emblématique de cette période obscurantiste de la diplomatie des Temps Modernes reste pour beaucoup d'auteurs le célèbre Chevalier d'EON de BEAUMONT, agent secret français dont les hauts faits diplomatiques et l'ambiguïté sexuelles ont passionné en son temps les opinions britannique et française!<sup>438</sup> Mais, sans doute, cette lettre écrite de la main de Louis XV, à l'adresse de son nouvel ambassadeur en Hollande en 1768, le comte de BRETEUIL, témoigne-t-elle plus significativement encore du rapport de défiance qui s'est instauré entre le Roi et son propre secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le comte de BROGLIE. Reproduite intégralement en annexe, nous n'en livrons que l'extrait le plus explicite<sup>439</sup> :

« Le baron de BRETEUIL ayant été honoré de la confiance particulière de sa majesté pendant le séjour qu'il a fait en qualité de son ministre et de son ambassadeur dans les cours de Pétersbourg et de Stockholm, il est déjà instruit de la manière dont il doit diriger la correspondance qu'il lui est permis d'entretenir avec elle, en se servant des nouveaux chiffres et des adresses qui lui seront remis et indiqués par le comte de BROGLIE avant son départ. Il sait aussi la fidélité avec laquelle il doit garder le secret que le roi a bien voulu lui confier, et l'attention qu'il doit apporter à le conserver, et à prévenir les évènements qui pourraient le déceler. Il sera donc suffisant de lui faire connaître, par la présente instruction, les objets sur lesquels sa majesté désire qu'il fixe principalement son attention. Il serait inutile d'entrer, avec le baron de BRETEUIL, dans les détails purement relatifs à la Hollande. Il recevra sur cet objet des instructions directes par le ministre des affaires étrangères ; le roi se réserve seulement d'y ajouter ce qu'il jugera convenable, lorsqu'elles lui auront été adressées par le comte de BROGLIE, à qui le baron de BRETEUIL les communiquera, dès qu'elles lui auront été remises, et en donnera copie,

---

<sup>438</sup> Après avoir servi avec distinction dans les armées de Louis XV, il oeuvra en secret pendant près d'un demi-siècle à Saint-Petersbourg et à Londres tantôt sous les traits d'un gentilhomme, tantôt sous ceux d'une femme. Tout le temps où ils eurent recours à ses services, pas plus Louis XV que Louis XVI ne surent s'ils avaient affaire à un chevalier ou une chevalière. Mais, le caractère androgyne d'EON constituait son arme la plus redouble dans le cadre de ses missions secrètes. Aussi, la royauté toléra-t-elle son goût pour les vêtements féminins, quand elle ne l'encourageait pas à l'exploiter dans l'intérêt de la France [pour une illustration de ses talents, notamment auprès de la Cour d'Angleterre, lire GARDEN (G.), *Op. cit.*, note (1), p. 51]. Un mythe se construisit autour de l'agent secret auquel mirent fin à sa mort, les docteurs en médecine les plus célèbres de Londres chargés de l'autopsier. Ils établirent scientifiquement « le sexe mâle de la prétendue chevalière » [*Op. cit.*, note (1) p. 52].

<sup>439</sup> L'intégralité de la lettre de Louis XV, ainsi, que les instructions du secrétaire d'État aux Affaires étrangères auxquelles elles renvoient, sont reproduits en Annexe I (texte 18).

*ainsi que de tout ce qu'il pourra recevoir par le canal du duc de CHOISEUL, qui serait relatif à sa mission (...).»*

**208.** Mais secrètes ou officielles, les instructions diplomatiques demeurent capitales pour leur destinataire : « c'est (...) sa loi », affirme le comte de GARDEN<sup>440</sup>. L'Envoyé, ministre public ou agent spécial, est seul habilité à les lire et, à ce titre, les États étrangers sur les territoires desquels transite sa correspondance doivent en respecter le secret<sup>441</sup>. Elle se présente généralement sous la forme de mémoires, de rescrits ou de lettres. Par ailleurs, et à moins que le Roi ou le secrétaire d'État aux Affaires étrangères n'autorise expressément l'Envoyé, il lui est strictement interdit de s'écarter du contenu des instructions sous peine de se compromettre personnellement et partant, de compromettre sa mission. L'exhaustivité comme la concision des instructions royales révèle le soin particulier que leur auteur apporte à la rédaction des feuilles de route des diplomates<sup>442</sup>. Il s'agit de délimiter la marge d'action de l'Envoyé, sans l'hypothéquer pour l'avenir, sachant que l'improvisation ne peut être justifiée qu'au regard de la défense des intérêts qui lui sont confiés. De ce point de vue précisément, le statut de mandataire dont la doctrine majoritaire le revêt n'est pas exempt de critiques au regard de la pratique conventionnelle de la Monarchie absolue.

#### **d. La délégation du pouvoir de négociation : les limites de la transposition de la théorie du mandat en matière conventionnelle**

**209.** La théorie du mandat subordonne l'action des agents diplomatiques à la possession de *pouvoirs* délivrés par le Roi qu'ils représentent au cours des négociations. Ce document justifie objectivement de l'étendue de leur commission auprès d'un autre gouvernement. Établis dans un but particulier – tel que la négociation d'un traité – ou à titre général et indéterminé – pour suivre, par exemple, une négociation ou entretenir des rapports diplomatiques généraux entre les États concernés – les *pleins-pouvoirs* constituent un autre mode d'établissement de la légitimation de l'action internationale des Envoyés. Tout négociateur doit les présenter en vue d'attester de son crédit international. A ce titre, leur action étant strictement conditionnée par cet acte de délégation, on peut en déduire la nature apolitique du statut de plénipotentiaire: privé de toute marge d'action discrétionnaire, ils ne peuvent négocier que dans les limites et selon des desseins préexistants à leur volonté

---

<sup>440</sup> GARDEN (G.), *Op. cit.*, p. 49; note (1), p. 51.

<sup>441</sup> Bien évidemment, dans la pratique, les exemples ne manquent pas de sceaux brisés malhabilement. A titre illustratif, citons le cas de cet « ambassadeur français à Londres qui se plaignit, auprès du duc de Newcastle, d'avoir reçu, par la poste, des dépêches de sa cour, cachetées avec le sceau de la Grande-Bretagne. « Par une méprise dans la chancellerie, répondit le duc, en souriant » (*Op. cit.*, p. 87).

<sup>442</sup> Pour illustration, voir en Annexe I, textes 14 et 18.

propre<sup>443</sup>. Comme le rappelle ironiquement un diplomate de cette époque, « [l']Ambassadeur est inutile et même dangereux s'il n'a pour son maître une fidélité incorruptible, un zèle ni étourdi, ni intéressé, et s'il n'a assez d'habileté pour n'être point risible dans le poste qu'il occupe. Il doit avoir avec cela une profonde connaissance des affaires qu'il a à négocier, aussi bien que de l'état des Princes qui ont quelque rapport aux intérêts de son maître. Il est d'ailleurs impossible, conclut-il, que le Prince soit assuré de la fidélité et de la capacité de son ministre si celui-ci ne lui en a donné des preuves en d'autres emplois... ». <sup>444</sup>Le Roi redoute, à cet égard, les actes ou les engagements appelés « sponsions »<sup>445</sup>, c'est-à-dire ceux qui auraient été faits ou pris sans autorisation ou en dehors des limites des pouvoirs des Envoyés. Depuis l'Antiquité<sup>446</sup>, la prudence est particulièrement requise au regard de l'effet juridique attaché à la parole ou aux écrits d'un plénipotentiaire : « les engagements qu'il a pris dans la limite [des pouvoirs], lors même qu'ils seraient contraires à ses instructions secrètes, obligent l'État qu'il représente »<sup>447</sup>. Cette règle n'est pas absolue à l'époque des Temps modernes, son opposabilité étant fonction de « la loi du plus fort »<sup>448</sup>. Les actes ou engagements pris sans autorisation ou en dehors de la limite des pouvoirs délivrés par le monarque sont susceptibles d'être désavoués *a posteriori* par ce dernier. C'est précisément pour garantir la conformité des actes des négociateurs à sa volonté que le Roi les cantonne dans le rôle d'agents intermédiaires. Cependant, la mise en exergue de la nature apolitique de la fonction de plénipotentiaire ne serait-elle pas, à cet égard, contradictoire avec le statut juridique d'un mandataire ?

---

<sup>443</sup> C'est à ce titre que l'hypothèse d'une pratique originelle dérogeant au principe de la subordination fonctionnelle avancée, notamment, par M. Jacques MONTS dans son ouvrage dédié à la pratique de Loys de REVOL, n'a pas manqué de nous interpellier. Regrettant de ne pas avoir pu vérifier par une lecture des documents d'origine, le caractère avéré ou non de l'apposition de la seule signature de REVOL sur les lettres de négociations, il nous est malgré tout apparu au regard de la pratique monarchique institutionnelle postérieure à la mort de Loys de REVOL que la reconnaissance pratique d'un tel pouvoir d'initiative ne pourrait revêtir qu'une valeur purement anecdotique, quand bien même elle serait effectivement corroborée en fait.

<sup>444</sup> WICQUEFORT (A. Van), *L'Ambassadeur et ses fonctions*, « Ce n'est pas que ne voulusse qu'il fût homme de bien 1680, traduit par Jean BARBEYRAC, La Haye, T. Johnson, 1724, vol. 1, pp. 3-10 ; cité in BOIS (J.-B.), *Op. cit.*, p. 244.

<sup>445</sup> VATTEL (E. de), *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Texte annoté par M. PRADIER-FODÉRIÉ, Tome II, Librairie de Guillaumin et C<sup>ie</sup>, Paris, 1863, p. 213.

<sup>446</sup> On pense, notamment, au célèbre traité des « Fourches caudines » conclu à l'initiative des consuls romains dont les troupes avaient été piégées par l'armée samnite. Leur capitulation avait été acceptée moyennant le démantèlement des forteresses romaines de Frégelles et Calès, l'évacuation des colonies et le renouvellement d'un traité d'alliance. Pour garantir l'exécution de ce traité par Rome, les consuls remirent six cents cavaliers en otages et engagèrent leur parole et celles des officiers supérieurs. Pour sortir des Fourches caudines - connues de nos jours sous le nom de *Stretto di Arpaja* - les légionnaires durent passer désarmés sous le joug, consuls en tête. Mais, de retour à Rome, le Sénat refusa de reconnaître la validité du traité conclu par les consuls. Fidèles à leur parole, les consuls réclamèrent d'être livrés aux Samnites. Le Sénat y consentit, plus déterminé que jamais à poursuivre la guerre, mais les consuls furent malgré tout épargnés par les Samnites. Se référant à cet épisode romain, le juriste suisse Emerich de VATTEL a donné raison au Sénat dans la mesure où la politique de Rome était manifestement incompatible avec l'idée d'une capitulation (*Op. cit.*, p. 211).

<sup>447</sup> GARDEN (G. de), *Op. cit.*, p. 48.

<sup>448</sup> VATTEL (E. de), *Op. cit.*, p. 213.

**210.** En effet, le caractère apolitique, établi *de facto* par la personnalisation du pouvoir international du Roi, semble donner raison à la célèbre formule de CARDIN LE BRET : « la souveraineté n'est pas non plus divisible que le point de géométrie »<sup>449</sup>. Pour autant, les conditions de l'instrumentalisation de la souveraineté de l'État, telles qu'elles nous avons pu les apprécier à travers la délégation du pouvoir d'incarnation du Roi, inspirent quelques réserves au regard, notamment de la théorie du mandat invoquée, en doctrine, pour fonder sa préséance.

**211.** La royauté, il est vrai, possède, use et abuse seule des « *marques de souveraineté* » que Jean BODIN avait conceptualisées tantôt<sup>450</sup>. Envisagée dans sa dimension abstraite, la souveraineté de l'État princier postule l'exclusivité de la personnalité juridique du Roi. Envisagée dans son aspect le plus concret, la souveraineté externe suppose sa divisibilité qui se traduit formellement par la délégation de pouvoirs pour négocier. Mais, il faut savoir raison garder concernant la portée de cette délégation. En effet, si la fonction d'un mandataire se traduit bien par l'exercice d'un pouvoir de représentation il dispose, à ce titre, d'une personnalité juridique qui lui est propre. Bien que son exercice soit conditionné par les limites définies par le mandant, son fondement est exogène à ce dernier. Or, dans le cas de la représentation personnelle du Roi, la délégation s'analyse non seulement en une délégation de pouvoirs pour négocier mais elle s'analyse préalablement en une délégation d'incarnation délivrée *intuitu personae*. L'agent diplomatique du Roi n'est donc pas mandataire de la personne du Roi mais seulement son porte-voix comme le laissent entendre les témoignages diplomatiques évoqués plus haut.

**212.** La pratique diplomatique des Temps modernes a montré, en effet, que l'absolutisation du régime monarchique ne se prête pas à une délégation durable en matière internationale. Ce principe vaut quel que soit le statut de l'Envoyé. Qu'il soit « ministre public » au sens diplomatique ou « ministre d'État » au sens politique, il est révocable *ad nutum*. Bien plus, s'agissant spécifiquement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il n'apparaît pas sage au Monarque absolu de donner une connotation politique à sa fonction de correspondant diplomatique. La pratique déviante qu'est le *Secret du Roi*,

---

<sup>449</sup> CARDIN LE BRET, *De la souveraineté du Roy*, 1632, cité par SUEUR (Ph.), *Histoire du droit public français XV<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles*, Tome I, « La Constitution monarchique », P.U.F., 1989, p. 127.

<sup>450</sup> Il s'agit du pouvoir de faire la *loy*, celui de déclarer la guerre et de traiter la paix, d'instituer les principaux officiers, de choisir en dernier ressort et d'octroyer sa grâce aux condamnés [cité par CHALTIEL (F.), *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, L'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'État membre*, Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique, Tome 99, L.G.D.J., 2000, p. 47].

n'est-elle pas, paradoxalement, le signe ostensible de l'inquiétude du pouvoir royal à l'égard de l'interventionnisme ministériel sur la scène extérieure? Mais, précisément, si le Roi peut tout faire dans une monarchie absolue, pourquoi maintenir en l'état une fonction qu'il neutralise en sous-main? La réponse à cette dernière appelle inmanquablement la condamnation d'un mythe, ou plus exactement, la mise en cause d'une « image aussi simpliste que haute en couleur » selon l'analyse qu'en donne l'historien Robert de LA ROQUE de ROQUEBRUNE<sup>451</sup> : à savoir, celle de la figure tyrannique que l'on prête communément au Roi absolu.

**213.** En fait, plus qu'une pratique, l'absolutisme du pouvoir politique en France s'est affirmé comme un « droit » de la monarchie qu'elle a fréquemment défendu dans les grandes occasions. Ainsi, lorsque Louis XV déclare, le 3 mars 1766, au Parlement de Paris, dans un lit de justice : « C'est en ma personne seule que réside l'autorité souveraine, l'ordre public émane de tout entier de moi, c'est à moi seul qu'appartient le pouvoir »<sup>452</sup>, c'est à son Parlement qui discute alors ses ordres, qu'il s'adresse. « Absolu » ne signifie donc pas une pratique radicale du pouvoir politique sous l'Ancien Régime, dès lors que le Roi est obligé de compter avec ses Parlements, ses États provinciaux et surtout son Conseil. Or, la présence de ces interfaces matérialise précisément un champ d'action que déserte de plus en plus le Monarque : l'administration du royaume. Les VALOIS et les BOURBONS ont pris progressivement l'habitude de diriger leur État par délégation. Un « Secrétaire de la Main » fut même créé sous Louis XIV avec la charge d'imiter la signature du Roi!<sup>453</sup> De fait, souverain absolu, il l'est au plan conceptuel, mais il ne se comporte pas pour autant en maître autoritaire et exclusif. Cet état de fait transparaît significativement dans son action diplomatique.

**214.** S'agissant spécifiquement la pratique de noyautage relevée précédemment au niveau de l'action diplomatique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, sa portée mérite d'être tempérée au regard de l'influence que le duc de CHOISEUL, alors titulaire de cette charge, a su conserver *nolens volens* face à Louis XV. Ainsi, c'est sous la pression de son secrétaire d'État aux Affaires étrangères, de CONTI et de Mme de POMPADOUR que le Roi prend la décision, en 1755, de renverser les alliances de la France et de signer les deux Traités de Versailles avec l'Autriche<sup>454</sup>. Bien plus, c'est dans la défaite que Louis XV mesure

---

<sup>451</sup> In LA ROQUE DE ROQUEBRUNE (R.), « La direction de la Nouvelle-France par le ministère de la Marine », in *Revue d'histoire de l'Amérique française*, Vol. 6, n° 4, 1953, p. 470.

<sup>452</sup> Cité in LA ROQUE DE ROQUEBRUNE (R.), *Op. cit.*, p. 470.

<sup>453</sup> *Ibid.*

<sup>454</sup> *Op. cit.*, p. 471.

l'importance du rôle ministériel. Car, sous l'Ancien Régime, « absolu » ne signifie pas non plus « irresponsable » devant la nation. Ainsi, la présence aux côtés du Roi de son ministre des Relations extérieures, inclus parmi ce que les historiens ont appelé les « Conseillers du Renversement des Alliances »<sup>455</sup> lui a-t-elle permise qu'alléger sur ses épaules, le poids d'échecs diplomatiques comme la Guerre de Sept ans, la débâcle de Rossbach ou encore la perte du Canada. Ainsi, forte de l'interpénétration grandissante des sociétés monarchique et interétatique, l'efficacité du rôle international du secrétaire d'État aux Affaires étrangères est de plus en plus indexée par une exigence de souplesse.

## **2. Une dimension personnelle de la diplomatie monarchique justifiant, en pratique, une interprétation large du rôle de chargé d'affaires**

**215.** « Les Princes ont leur commerce entre eux et les autres hommes, mais ne pouvant communiquer en personne sans quelque préjudice de leur dignité ou de leurs affaires, ils se servent de l'entremise de quelques ministres (...)»<sup>456</sup>. Si cette définition, fruit d'une expérience diplomatique des plus riche et tumultueuse<sup>457</sup> dépeint admirablement la fonction et l'esprit qui animent les ambassades permanentes de l'Europe moderne, elle ne s'ajuste que partiellement à la figure du Secrétaire d'État aux Relations extérieures du XVII<sup>ème</sup> siècle, période à partir de laquelle il commence à s'épanouir dans son rôle diplomatique<sup>458</sup>.

---

<sup>455</sup> *Ibid.*

<sup>456</sup> WICQUEFORT (A. Van), *L'Ambassadeur et ses fonctions*, « Ce n'est pas que ne voulusse qu'il fût homme de bien », 1680, traduit par Jean BARBEYRAC, La Haye, T. Johnson, 1724, vol. 1, pp. 3-10 ; cité in BOIS (J.-B.), *Op. cit.*, p. 244.

<sup>457</sup> Abraham Van WICQUEFORT fut parmi les premiers diplomates à s'être inspiré de son expérience personnelle pour proposer un modèle du parfait ambassadeur. Son existence quelque peu tumultueuse sert de trame au tableau dynamique et tout en nuances qu'il dépeint des représentations diplomatiques les plus influentes de l'Europe des Temps modernes. Ayant quitté la Hollande dans sa jeunesse, WICQUEFORT est résident de l'électeur de Brandebourg à Paris, lorsque Mazarin ordonne son expulsion de France en raison de la correspondance trop active qu'il échange avec Jan DE WITT. Comme il tarde à s'exécuter, MAZARIN le fait embastiller puis l'exile en Angleterre. De retour aux Provinces-Unies en 1659, il retrouve un poste de plénipotentiaire mais ses relations toujours suivies avec Jan DE WITT lui seront de nouveau reprocher après 1672, période au cours de laquelle son immunité en tant que ministre résident du duc de BRUNSWICK-LUNEBOURG ne lui permet pas d'échapper à la prison. Il s'évade en 1679, après avoir occupé ses trois années d'emprisonnement à rédiger ce qui deviendra son traité intitulé *Ambassadeur et ses fonctions*, texte « souvent remanié (...) et même contrefait », nous précise l'historien Jean-Pierre BOIS [in BOIS (J.-P.), *L'Europe à l'époque moderne. Origines, utopies et réalités de l'idée d'Europe XVI<sup>e</sup> – XVIII<sup>e</sup> siècle*, *Op. cit.*, p. 243].

<sup>458</sup> Cet épanouissement fonctionnel coïncide avec le renforcement de la spécialisation de l'action diplomatique française. La structuration des relations extérieures de la France a été amorcée dès le XV<sup>ème</sup> siècle avec la mise en place des premières ambassades permanentes. Loin de stopper ce processus, les guerres de Religion ont au contraire révélé la nécessité pour les puissantes monarchies européennes de prévenir la survenance de conflits étatiques par le biais d'un jeu d'alliances préventif. Car faut-il le rappeler, l'activité diplomatique de l'Ancien Régime entretient un lien de connexité très fort entre les pouvoirs de guerre et de paix. De fait, la spécialisation du personnel diplomatique procède d'une logique d'instrumentalisation du principe balbutiant, à l'époque, de « souveraineté ».

216. *A priori*, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères n'a pas de compétence de principe en matière diplomatique, son rôle international ne justifie pas de régime juridique spécial. A cet égard, les règles de droit commun que l'on vient de présenter en matière de représentation internationale fondent, de manière objective, les limites du champ d'action dévolu au ministre. Sauf que la dimension personnelle de la politique étrangère monarchique va inspirer, en pratique, une certaine tolérance de la part de la gouvernance, dans la limite toutefois du Droit des gens coutumier. Les nouvelles fonctions qu'il va acquérir, en pratique, vont contribuer à renforcer le prestige de sa fonction et partant, lui permettre d'être plus étroitement associé à la conduite politique des Affaires étrangères.

217. Associer les termes « diplomatie » et « prestige » peut apparaître paradoxal à une époque où la fonction de diplomate est connotée de manière péjorative. Mais, tout n'est qu'une question de perspectives. Dans l'imaginaire populaire, le diplomate est assimilé dès l'époque médiévale, à un espion à la solde de son Roi, du moins, dans le meilleur des cas<sup>459</sup>. L'Histoire de la diplomatie en tout cas ne manque pas d'anecdotes pour étayer cette image dévalorisante<sup>460</sup>. Mais, le prestige dont il est question, est celui bâti sur les victoires diplomatiques que les Secrétaires d'État permirent aux Rois successifs de remporter et qui justifia la consolidation de leurs prérogatives externes. Déléguant les activités de négoce aux ambassadeurs<sup>461</sup>, les Secrétaires d'État s'impliquent principalement dans les missions politiques d'envergure du Souverain telles que la conclusion d'alliances conventionnelles et

---

<sup>459</sup> Sous le règne d'Henri IV, VILLEROY fut confronté à une délicate affaire d'espionnage qui ébranla fortement le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, à tout le moins son règlement le tint-il exceptionnellement – mais momentanément – éloigné de la diplomatie française. Au printemps 1604, on avait découvert que l'un des commis du secrétaire d'État Nicolas L'HOSTE – qui était également son filleul ! – transmettait depuis plusieurs années à l'Espagne les copies des dépêches échangées entre Henri IV et ses ambassadeurs. Démasqué, il tenta de fuir aux Pays-Bas mais il se noya dans la Marne alors qu'il était sur le point d'être arrêté. Si l'on en croit l'historien Bernard BARBICHE, « [c]et incident affecta beaucoup VILLEROY, mais le Roi lui maintint sa confiance », [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », *op. cit.*, p. 9].

<sup>460</sup> A l'époque des Temps Modernes, les ambassadeurs jouissaient d'une mauvaise réputation notoirement établie par des siècles d' « immoralité », de « subtiles, mais dangereuses *combinazioni*, de pratiques d' « espionnage » et.. d' « indécence ». « De fait, souligne le Professeur Jacques CHAZELLE, il n'était pas rare qu'ils missent à profit leur état pour s'attirer quelques cadeaux, trafiquer d'influence ou mêler le négoce à la négociation » [*in* CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 18]. Apparues au XV<sup>ème</sup> siècle, les ambassades permanentes ont permis la réalisation d'une condition essentielle de la diplomatie moderne : leur institutionnalisation dans la durée a permis le passage d'une action régaliennne « solitaire » dans la sphère interétatique à une activité régaliennne « solidaire » [CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 15]. Toutefois, l'influence grandissante que l'essor du négoce maritime internationale procurera aux ambassadeurs à la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, suscitera la crainte du pouvoir royal au point de justifier, à partir du règne de Louis XV, leur rattachement au Département (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

<sup>461</sup> « CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 16. C'est là une erreur de stratégie qui *in fine* se révélera payante pour les secrétaires d'État aux Affaires étrangères de la monarchie absolue. Déjà à l'époque de REVOL, les ambassadeurs firent montre d'une certaine liberté à l'égard de l'autorité royale sous couvert de servir cette dernière : ainsi, en fût-il de l'ambassadeur BEAUVOIR LA NOCLE qui n'hésita pas à rédiger de faux documents, « notamment une pseudo missive signée d'Henri IV afin de pallier les retards épistolaires de son maître et de prouver ainsi à Elizabeth I<sup>ère</sup> que le Roi de France l'avait toujours en grande estime » [Voir Manuscrit REVOL, n° 161-144, *in* MONTS (J) et GAL (S.), *Op. cit.*, p. 28].

matrimoniales. A cette occasion, ils ne se contentent pas de négocier *au nom du Roi*, ils négocient également *pour le compte du Roi* – « compte » qui très souvent se confond avec le leur.

**218.** Ainsi, en fût-il de REVOL qui en 1593, n'hésita pas à s'inviter dans les négociations menées à Suresnes en vue d'obtenir la fin du conflit opposant la Ligue à Henri IV. En effet, d'après l'analyse de l'historien Jacques de MONTS, il semblerait que le Secrétaire d'État soit intervenu en l'absence de pleins pouvoirs<sup>462</sup>. Il en a déduit la reconnaissance unilatérale d'un droit d'action au bénéfice du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Même si nous regrettons de ne pas avoir pu vérifier le contenu des pouvoirs de REVOL, il nous est malgré tout possible de nuancer les conclusions de M. Jacques de MONTS. Deux arguments sont de nature à conférer une valeur purement anecdotique à cette émancipation ministérielle. Le premier repose sur l'observation empirique de la pratique postérieure aux Conférences de Suresnes. Les successeurs de Loys de REVOL ne se sont jamais permis d'agir en dehors de la volonté du Roi. D'ailleurs, pas plus la confiance qu'il leur témoignait que la reconnaissance de leurs mérites, ne les mit à l'abri d'une disgrâce. VILLEROY en fit la double expérience sous Henri III qui n'hésita pas, en dépit de la confiance que lui portait le souverain depuis de nombreuses années, à le limoger en 1588. De même, Marie de MEDICIS, par excès de fierté, n'eut aucun scrupule à le révoquer, alors même que le Secrétaire d'État était parvenu au terme d'une riche carrière politique et diplomatique à obtenir le respect de l'ensemble de ses pairs mais également celui des Cours étrangères où il avait notoirement brillé pendant près de soixante ans. Le second argument, d'ordre juridique, peut être déduit de la pratique monarchique en matière conventionnelle.

**219.** Comme il a été mentionné déjà, dès l'époque de l'absolutisme royal, les usages constitutionnels et internationaux distinguent la jouissance du pouvoir diplomatique des modalités de son exercice. Nous ne reviendrons pas sur les aspects tenant à la légitimation du pouvoir de négociation des plénipotentiaires. Mais, à titre complémentaire nous envisagerons une problématique spécifique à la procédure conventionnelle, à savoir l'effet attaché à la ratification imparfaite des accords conclus dans le cadre d'une délégation du pouvoir d'incarnation du Roi.

**220.** L'approche contractualiste impliquant une délégation du sceau royal *a priori*, n'exclut pas l'hypothèse de la ratification *a posteriori* d'un traité dès lors que la théorie du

---

<sup>462</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap.I-Sect. II).



mandat confère au mandant un droit de contrôle sur l'œuvre du mandataire. Ainsi, on admet dès l'Ancien Régime que le traité puisse être invalidé pour excès de pouvoir. Se faisant, reconnaître au Roi le pouvoir de dénoncer un traité au motif que son représentant aurait commis un détournement de pouvoir, revient à lui reconnaître *a contrario* le pouvoir d'approuver la régularité de sa conclusion. Cependant, s'il est classiquement admis en droit international contemporain que l'acte d'authentification matérialisé par le paraphe des plénipotentiaires doit être dissocié de l'acte de ratification, la confusion matérielle opérée à l'époque par la pratique de la royauté, a eu pour effet de renforcer, au plan formel, sa mainmise sur l'intégralité de la procédure conventionnelle : ainsi, le simple droit de contrôle de l'action des plénipotentiaires a-t-il été progressivement transformé en un droit d'approbation globale du traité signé<sup>463</sup>.

**221.** De même, nous avons évoqué l'activisme particulier des secrétaires d'État aux Affaires étrangères dans la conclusion des alliances matrimoniales. Le rôle de VILLEROY, par exemple, a été déterminant dans la consécration de « l'union des couronnes catholiques en arrangeant des mariages entre les princes et les princesses des maisons de France, d'Espagne et de Savoie »<sup>464</sup>. Il en alla de même à la mort d'Henri IV. Son assassinat modifia d'abord le paysage politique français. La période de Régence qui suivit, offrit à Marie de MEDICIS l'occasion d'épurer les différents Conseils. Elle frappa, en particulier, les membres qui ne partageaient ni ses vues politiques, ni sa foi. Dans le souci de conserver sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, VILLEROY s'employa à adapter son idéal de grandeur diplomatique aux vues de la Régente qui souhaitait, en particulier, consolider la bonne entente de la France avec la Cour d'Espagne. VILLEROY lui proposa alors ses bons offices dans le cadre de la conclusion d'hymens stratégiques. Il réactiva, à cette fin, les négociations entamées quelques années plus tôt sous le règne d'Henri IV dans le dessein de concrétiser les promesses d'union entre d'une part le futur Louis XIII et l'infante d'Espagne, Anne, et d'autre part le Prince des Asturies, Don Philippe, et la fille aînée d'Henri IV, Elizabeth de France. Les bans furent publiés dès 1612 et les mariages furent célébrés à Bordeaux trois ans plus tard : par ce succès diplomatique, il venait de sauver sa place même si en soit, il n'y a rien d'exceptionnel dans le fait qu'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères

---

<sup>463</sup> Cette conception monopolistique de la notion de ratification, encore observée au XVIII<sup>ème</sup> siècle par la doctrine positiviste, majoritaire à l'époque – notamment, VATTEL (1714-1768) et BYNKERSHOEK (1673-1743) – va commencer à décliner au siècle suivant. Consécutivement à la substitution de la souveraineté nationale à la souveraineté royale d'une part et à l'abandon définitif du système de mandat en droit conventionnel d'autre part, les pleins pouvoirs ne seront plus délivrés que dans le cadre d'une procédure solennelle entérinée donc et exclusivement par une ratification et ne se limiteront plus qu'à la négociation et à la signature [lire NGUYEN QUOC (D.), DAILLER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, n° 78].

<sup>464</sup> BARBICHE (B.), « VILLEROY », *Op. cit.*, p. 9.

ait une part de responsabilité dans la vie privée des Rois<sup>465</sup>. Toutefois, la perspective change si l'on revient au cadre formel de l'action diplomatique tel qu'il est défini par la coutume internationale.

**222.** En effet, comme il a été apprécié précédemment au niveau des sources juridiques de l'action des agents diplomatiques, le Droit des gens coutumier de l'époque interdit de voir en la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères une dérogation possible au monopole princier. Sous la pression des usages diplomatiques qui se développent et se normalisent au sein des différentes Cours européennes, la souplesse qui caractérise l'interprétation monarchique du rôle ministériel est donc souvent tempérée en droit mais pas vide de sens en pratique.

## **B) La contingence de principe du pouvoir d'engagement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères**

**223.** En serré entre la conception large que le Pouvoir monarchique a de son rôle politique et l'approche assez formaliste du droit interétatique, le cadre d'exercice du pouvoir conventionnel du ministre des relations extérieures demeure difficile à cristalliser d'un point de vue juridique.

**224.** Il faut dire que, et à l'instar du Roi, sa participation aux négociations demeure assez rare. De fait, le caractère évènementiel de l'action diplomatique du secrétaire d'État renforce davantage la solennité requise, au plan coutumier, pour la procédure de conclusion des traités<sup>466</sup>. Celle-ci est bien évidemment menée de bout en bout au nom et pour le compte du Roi. Car, ainsi que Louis XV avait eu l'occasion de rappeler à son cousin, le Roi d'Espagne, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne dispose d'aucun pouvoir d'engagement autonome sur la scène politique extérieure. Dans cette perspective, le régime juridique de la négociation présente une analogie certaine avec celui de la représentation. Dans un cas comme dans l'autre, l'action du secrétaire d'État aux Affaires étrangères sera conditionnée par

---

<sup>465</sup> Sur le sens prêté au terme de « secrétaire » par la pratique monarchique (voir *supra*, note 357).

<sup>466</sup> Précisons que la notion d'« accord gouvernemental » est inexistante à l'époque monarchique, période qui n'autorise aucune autonomie juridique en matière d'action gouvernementale extérieure. Cette dernière n'a d'ailleurs reçu de consécration formelle que sous la V<sup>ème</sup> République (art. 20 C ; voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. D). Mais bien que le poids de la tradition monarchique soit déterminant de l'impossibilité juridique pour les membres du Gouvernement d'initier et de conclure à leur profit des accords avec l'étranger, il convient de ne pas mésestimer l'importance d'un élément structurant de l'autorité royale de cette époque, à savoir la confusion des sphères politiques interne et internationale. C'est précisément, le découplage de celles-ci dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle qui va contribuer historiquement à l'émergence d'un pouvoir gouvernemental autonome en matière internationale (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II).

le principe d'une délégation de compétences instrumentalisée sous la forme d'un plein-pouvoir. Toutefois, si l'action diplomatique du Secrétaire d'État est d'interprétation stricte au regard du Droit des gens, elle n'est pas pour autant figée dans ses ressorts internes.

**225.** La diversité des échanges et des acteurs des relations extérieures a conféré une flexibilité nécessaire à son rôle officiel de correspondant diplomatique. Elle établit *de facto* la portée évolutive de ses prérogatives externes. Le cardinal de RICHELIEU avait lui-même convenu, dans son *Testament politique*, de la nécessité d'adapter l'action extérieure de la France aux aléas de la vie politique externe :

« Les États, écrit ainsi le successeur de VILLEROY, recevant tant d'avantages des négociations continuelles, lorsqu'elles sont conduites avec prudence, il n'est pas possible de le croire si on ne le sait pas par expérience. J'avoue que je n'ai connu cette vérité que cinq ou six ans après que j'ai été employé dans le maniement des affaires. Mais j'en ai maintenant tant de certitude que j'ose dire hardiment que négocier sans cesse, ouvertement ou secrètement, en tout lieu, encore même qu'on n'en reçoive pas un fruit présent et que celui qu'on en peut attendre à l'avenir ne soit pas apparent, est chose du tout nécessaire pour le bien des États. Je puis dire avec vérité avoir vu de mon temps changer tout à fait de face les affaires de la France et de la chrétienté pour avoir, sous l'autorité du Roi, fait pratiquer ce principe...Celui qui négocie toujours trouve enfin un instant propre à venir à ses fins et, quand même il ne le trouverait pas..., par le moyen de ses négociation, il est averti de ce qui se passe dans le monde, ce qui n'est pas de petite conséquence pour le bien des États. Il faut agir en tout lieu et, ce qui est bien à remarquer, selon l'humeur et par moyens convenables à la portée de ceux avec lesquels on négocie. »<sup>467</sup>

**226.** On observera, dans cet extrait, une association d'idées qui ne sera pas, à partir de la Révolution, sans conséquence majeure pour la pérennisation du rôle ministériel : à savoir faire dépendre le succès de l'action diplomatique de l'État princier de son inscription dans une dynamique alimentée par l'information en provenance de l'étranger. Dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, la correspondance diplomatique est donc déjà perçue comme l'un des nerfs principaux de l'action extérieure de la France<sup>468</sup>. Se faisant, et même s'il faudra attendre le siècle suivant pour que la surintendance des Relais et des Postes soit confiée au Secrétariat des Affaires étrangères, l'on a peut-être identifié, en l'espèce, la source historique de l'un des fondements actuels de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères. C'est là un héritage de la pratique diplomatique républicaine : de façon quasi-discontinue, la maîtrise des dépêches en provenance de l'étranger lui a toujours garanti une participation privilégiée à la conduite politique des affaires extérieures. Cependant, sous le régime particulier de la

---

<sup>467</sup> Cité in CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>468</sup> A titre comparatif, la France a presque un siècle d'avance sur sa puissante rivale de l'époque, la Grande-Bretagne qui ne se dotera d'une administration centrale en matière de relations extérieures qu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle, avec la création de son *Foreign Office*.

Monarchie absolue, il doit encore composer avec le canal concurrent des ambassadeurs permanents.

227. En effet, jusqu'au XVI<sup>ème</sup> siècle, les ambassadeurs étaient une source d'informations directe et tout azimut pour les négociations du Roi. Ils acquirent, à cet égard, une influence politique de plus en plus forte que tempérera à peine le règlement 1626 en les soumettant à l'autorité hiérarchique du ministre des Relations extérieures. En effet, la pratique monarchique cultive une certaine ambiguïté à l'égard du canal diplomatique officiel dont le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a la charge. Dans le cadre du *Secret du Roi*, les ambassadeurs instruits soit directement par le Roi, soit par l'entremise de chargés d'affaires secrets<sup>469</sup>, se sont vus reconnaître parfois, non seulement une marge d'action plus importante en matière de négociation que celle qui était alors attribuée au ministre des Affaires étrangères – fût-il principal ministre<sup>470</sup> – mais, surtout, le monarque les encourage à court-circuiter les instructions émanant du secrétariat des Affaires étrangères en leur permettant « d'y ajouter ce

---

<sup>469</sup> On se reportera, notamment, à l'échange épistolaire très instructif qu'a donné lieu la nomination du baron de BRETEUIL à l'ambassade de Hollande. Il a été reproduit en Annexe I (texte 18) dans son volet officiel (défini par les instructions du ministre des Affaires étrangères CHOISEUL) mais aussi, dans son volet secret (matérialisé par les instructions de Louis XV et de l'un de ses envoyés officieux, le comte de BROGLIE).

<sup>470</sup> La preuve de cette « supériorité » fonctionnelle est établie de manière manifeste par le choix de Louis XV d'associer les ambassadeurs permanents au fameux « Secret du Roi » évoqué précédemment en matière de pouvoir de représentation (Voir *supra*). En marge de la diplomatie officielle dont l'instrumentalisation incombait en principe au secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Louis XV menait des négociations sans en informer ce dernier, notamment lorsqu'elles ne coïncidaient pas avec les lignes directrices que le Roi avait lui-même officiellement arrêtées ! C'est, notamment, dans le cadre de cette diplomatie secrète que l'attention du Roi se porta, dès 1744, sur la Pologne. À l'issue des guerres de succession, le souverain souhaitait rétablir l'influence française en favorisant notamment l'accession d'un Bourbon sur le trône polonais. À cette fin, il souhaitait soutenir les magnats francophiles, favorables à l'élection de son cousin, le prince de CONTI, à Varsovie. Or, les intrigues polonaises n'intéressaient guère son Secrétaire d'État aux Affaires étrangères de l'époque, le marquis d'ARGENSON. Louis XV dépêcha, alors, DUPERON de CASTERA, comme chargé d'affaires à Varsovie en lui donnant officieusement l'ordre de tisser des liens entre les nobles polonais et le prince de CONTI. Dans les faits, CASTERA se retrouva avec deux jeux d'instructions, l'un officiel émanant du marquis d'ARGENSON, l'autre comportant des directives secrètes du prince de CONTI que l'historien Lucien BELY décrit comme « bien plus audacieuses » que celles du Secrétaire d'État [lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 590]. L'année suivante, Louis XV récidiva avec l'ambassadeur envoyé auprès d'Auguste III, le marquis d'ISSARTS. Officiellement, le Secrétaire d'État lui recommandait de détacher le Roi de Pologne de la Russie ; officieusement, le souverain français l'exhortait à favoriser la prétention de CONTI au trône de Pologne en empêchant que la Couronne n'échoit au candidat héréditaire de la maison de Saxe. Mais, c'était *a priori* chose inouïe à l'époque qu'un Roi puisse vouloir officiellement l'inverse de ce qu'il souhaitait intimement. Le Professeur Lucien BELY rapporte, en effet, que le marquis d'ARGENSON est demeuré incrédule aux propos d'un Polonais qui prétendait avoir été envoyé en France pour voir CONTI, lequel nourrissait un projet ambitieux mais différent de celui défendu par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Soucieux malgré tout de donner corps à son projet, CONTI, avec le soutien bienveillant mais officieux de son cousin Louis XV, initia au « Secret » les ambassadeurs français mandatés auprès des Cours européennes les plus influentes – ironie de l'histoire, parmi ces élus figurait VERGENNES futur Secrétaire d'État de Louis XV ! Le système fonctionna bien jusqu'en 1756. Jusqu'à cette date, une double diplomatie travailla outre-Rhin et dans les Cours du Nord, l'une officielle, dirigée par le Secrétaire d'État, l'autre officieuse, menée par le Roi et CONTI. La dualité de l'action diplomatique prit fin avec VERGENNES. Tirant les leçons de son expérience clandestine, il s'emploiera à unifier la gestion de la politique étrangère en renforçant les fondements administratifs [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *La France dans le monde au XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Regards sur l'histoire, SEDES, 1993, pp.66-67 ; BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 591].

que [l'ambassadeur] croirait à propos de prescrire à ses ministres dans les cours dont il sera question »<sup>471</sup>. Cette disparité observée entre le pouvoir diplomatique des ambassadeurs et du Secrétaire d'État se justifie facilement au regard de la confiance mutuelle qui est fréquemment rappelée dans les jeux d'instruction – secret ou non – entre le Roi et son représentant, elle peut aussi être expliquée, objectivement, par la portée générale traditionnellement conférée aux pouvoirs des ministres en mission permanente. Ils sont, en effet, ordinairement établis par leurs lettres de créance. De fait, la généralité des termes de leur habilitation leur garantit une latitude d'action plus conséquente que celle d'un plein-pouvoir *ad hoc* « formulé selon l'usage général, dans les termes les plus étendus, mais qui est toujours, de fait, restreint par des instructions qui en circonscrivent les limites »<sup>472</sup>. Mais, précisément ce qui fait, alors, la force et l'efficacité de l'action des ambassadeurs – à savoir l'absence d'un contrôle hiérarchique institutionnalisé – va justifier paradoxalement la revalorisation du rôle imparti au secrétaire d'État aux Affaires étrangères dans la gestion des activités extérieures de la France.

## **Paragraphe 2. Une autonomie administrative inaboutie en dépit de l'attribution d'un département ministériel spécifique**

228. « La France a eu des diplomates avant d'avoir un ministre des Affaires étrangères, et un ministre avant d'avoir un ministère », peut-on lire sur le site officiel du Quai d'Orsay<sup>473</sup>. Historiquement cette assertion se vérifie : l'instauration d'un Secrétariat d'État aux Affaires étrangères n'intervient que le 11 mars 1626<sup>474</sup>, soit une trentaine d'année après la consécration de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères<sup>475</sup>. Pour être tardive, l'attribution d'une assise administrative spécifique ne se révèle pas moins déterminante de la position centrale que le chef du Quai d'Orsay occupe historiquement en matière diplomatique. A ce titre, le règlement de 1626 complète un règlement adopté un an plus tôt à destination de « MM. les secrétaires d'État » imposant, à la date du 11 février 1625, « à tous les particuliers de quelque qualité qu'ils soient, ayant à désirer quelque chose du Roi, [de] s'adresse[er] directement aux secrétaires d'État ; "pour le regard des Affaires étrangères et des provinces" »

---

<sup>471</sup> Voir l'instruction de Louis XV adressée en secret au comte de BRETEUIL, ambassadeur en Hollande, en date du 24 juillet 1768 » (Annexe I, texte 18).

<sup>472</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 70.

<sup>473</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Du Louvre au Quai d'Orsay », Document disponible sur le site officiel du Quai d'Orsay : <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

<sup>474</sup> M.A.E., *Mémoires et documents, France*, Vol. 782, f° 83 et 84.

<sup>475</sup> A titre comparatif, on notera l'évolution inverse du Département de la Marine qui compte parmi les plus anciens ministères régulièrement constitués. Il a été mis en place en 1547, et bien que le Roi en avait confié les rênes à un « Secrétaire d'État à la Marine », Nicolas CLAUSSE de MARCHAUMONT, celui-ci ne possède qu'un titre. Ce n'est qu'en 1669 que la charge de Secrétaire d'État à la Marine sera formellement créée au bénéfice de COLBERT [*in* LA ROQUE de ROQUEBRUNE (R.), « La direction de la Nouvelle-France par le ministère de la Marine », *in Revue d'histoire de l'Amérique française*, Vol. 6, n° 4, 1953, pp. 472 ; 474].

aussi bien que pour la guerre il fallait saisir le secrétaire d'État qui en avait "le département". »<sup>476</sup> Ce « département » est précisément instauré par le règlement de 1626, à l'initiative du Roi qui a jugé « à propos et très expédient pour le bien de ses affaires, que les provinces étrangères soient toutes entre les mains d'un seul de ses secrétaires d'État, pour en faire les despatches et les expéditions qui luy seront demandées. ». Ce texte dispose expressément que « [l]e Sieur d'HERBAULT, précise le texte, aura *tous* les étrangers »<sup>477</sup>. Cette réforme ambitieuse met fin à la précarité statutaire du ministre qui avait conduit entre 1624 et 1626 à la disparition de sa charge<sup>478</sup>.

**229.** D'une certaine manière, le pouvoir de contrôle que le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères exerce sur l'ensemble des activités ayant trait à l'étranger, lui permet de compenser l'absence de pouvoir décisionnel par l'exercice d'un pouvoir hiérarchique sur les principaux acteurs diplomatiques<sup>479</sup>. Le principe de cette centralisation est entériné, à l'égard des autres Secrétaires d'État, par la rétrocession de l'administration de parcelles et de territoires provinciaux dont le ministre des relations extérieures avait conservé la jouissance après 1589. Cependant, dans le contexte absolutiste, cette promotion ministérielle n'est pas dénuée d'arrière-pensées politiques.

**230.** Son auteur n'a d'autre ambition, comme il l'affirme dans son *Testament politique*, que « de relever le nom de Roi dans les nations étrangères »<sup>480</sup>. La réussite de la centralisation administrative des monarchies espagnole<sup>481</sup> et anglaise<sup>482</sup> l'aurait convaincu de la nécessité de renforcer la cohérence interne de l'appareil diplomatique en transposant, à l'échelle administrative, le principe d'une unité directionnelle.

---

<sup>476</sup> Cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 58.

<sup>477</sup> *Op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>478</sup> L'affaiblissement de l'autorité royale au début du règne de Louis XIII et le pouvoir concurrent des favoris sont les principales causes de l'effacement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. La disgrâce de PUYSSIEULT, petit-fils de VILLEROY, en février 1624 a conduit à partager les Affaires étrangères en quatre divisions. Un règlement en date du 5 septembre 1624 confia à Raymond de PHELIPPEAUX, les affaires avec l'Espagne, l'Italie, la Suisse et les Grisons ; à Nicolas POTIER, seigneur d'OCQUERRE, les affaires avec l'Allemagne, l'Empire, la Pologne, les Provinces-Unies ; à Charles de BEAUCLER, seigneur d'ACHERES, la gestion de la « guerre ordinaire et extraordinaire », des relations avec les puissances du Nord, le Danemark, l'Ecosse ; à Henri-Auguste de LOMENIE de BRIENNE, reçut les affaires avec l'Angleterre, la Turquie et le Levant [*Op. cit.*, p. 58].

<sup>479</sup> Exception faite de l'activité consulaire qui relève encore à l'époque de la responsabilité du Ministère de la Marine.

<sup>480</sup> DU PLESSIS (A.), Cardinal de RICHELIEU, *Op. cit.*, Chap. IV.

<sup>481</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 59.

<sup>482</sup> LANE (M.), "The Diplomatic Service Under William III", in *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. X, Cambridge University Press, 1927, pp. 87-88.

**231.** Au final, si le ministre actuel doit se sentir redevable envers la Royauté pour la fonction qu'il occupe, sa reconnaissance doit aller, au regard du règlement de 1626, aux illustres inconnus qui ont œuvré dans l'ombre à la consolidation de son rôle administratif. En 1928, on se plaignait déjà que « l'organisation des bureaux des ministères sous l'Ancien Régime était mal connue »<sup>483</sup>. Pour avoir déjà longuement insisté sur la contribution spécifique du ministre à la consolidation du Pouvoir monarchique, nous proposons de répondre par anticipation à ce dernier reproche en s'intéressant aux conditions premières de l'autonomisation de la fonction ministérielle. Elles ont principalement trait aux chevilles ouvrières de la diplomatie monarchique<sup>484</sup>.

**232.** En pratique, la revalorisation du rôle administratif du secrétaire d'État aux Affaires étrangères se limite, en 1626, à l'encadrement du personnel affecté aux relations extérieures. Si, à cette date, il est bien devenu un chef en matière de relations extérieures, son autorité en tant que telle se limite à l'administration de celles-ci (**A**). Combinée à l'inexistence d'un pouvoir de décision en matière politique, cette approche restrictive exclut toute analogie entre statut de secrétaire d'État aux Affaires étrangères et celui de ministre moderne des Affaires étrangères (**B**).

### **A) Le règlement du 11 mars 1626 : une récompense monarchique en trompe l'œil**

**233.** Bien avant l'établissement officiel d'un Secrétariat des Affaires étrangères en 1626, son responsable ainsi que les autres ministres d'État ont pu compter sur le soutien d'un commis et de six clercs spécifiquement attachés à leur service. Ce privilège leur fut accordé par un règlement de septembre 1588, qu'Amédée OUTREY situe peu avant ou peu après le remaniement ministériel opéré à Blois par Henri III<sup>485</sup>. Le contexte historique dans lequel cet acte a été pris a sans doute orienté le choix de premiers expéditionnaires: « bon catholiques, libres de toute attache qui les empêcherait de se consacrer entièrement au service du roi et être personnellement et être personnellement connus de lui »<sup>486</sup>. Mais, très vite les clercs et commis voient leurs fonctions s'étoffer au fur et à mesure que se développent celles du

---

<sup>483</sup> Telle est l'appréciation que retient M. Paul BONDOIS dans son commentaire de l'ouvrage de Camille PICCIONI, *Les premiers commis des Affaires étrangères au XVII<sup>ème</sup> et au XVIII<sup>ème</sup> siècle* (d'après les recherches de Louis DELAUAUD, E. de BOCCARD, Paris, 1928, In-8°, 282 p), reproduite in *Bibliographie de l'école des Chartes*, 1928, Vol. 89, p. 393.

<sup>484</sup> Frédéric MASSON en dresse un tableau exhaustif dans *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 40 et s. ; de même, OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires Etrangères (I) », *Op. cit.*, pp.309-317.

<sup>485</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 310.

<sup>486</sup> *Ibid.*

Secrétaire d'État dont ils dépendent. Une Déclaration du Roi Henri IV en date du 4 février 1599 prend acte de cette évolution, d'une part, en conférant à l'ancien commis unique le titre de « principal commis » et d'autre part, en lui permettant de dresser les dépêches du Secrétaire d'État dont il relève, à condition de les parapher<sup>487</sup>. La bureaucratisation de l'action monarchique, que nous évoquions précédemment sous le règne Louis XIV, va parachever le processus de rationalisation de l'activité régaliennne. Il va connaître son point d'orgue, en matière de relations extérieures, avec le règlement adopté par le cardinal de RICHELIEU en 1626 qui jette les bases d'une administration centrale en matière d'Affaires étrangères. De ce point de vue, cette innovation se présente comme la source historique de la fonction administrative du responsable actuel du Département. On ne saurait, toutefois, pousser l'analogie jusqu'à confondre le champ respectif de leur autorité.

**234.** En effet, à la primitivité du domaine administratif du secrétaire d'État aux Affaires étrangères répond l'instabilité des structures actuelles du Quai d'Orsay. Car, à ce jour, le ministère français des Affaires étrangères et européennes n'est toujours pas sorti du cycle de réformes dans lequel l'ont plongé les errements gestionnaires et constitutionnels qui ont caractérisé sa gestion depuis la Révolution jusqu'au régime de 1958. Cette analyse critique sera approfondie dans la Seconde Partie de notre étude dans le cadre de l'évocation de l'impact de cette crise organique sur l'autorité du responsable du Quai d'Orsay. Malgré tout, il nous a paru utile, à l'heure où l'on fait de la gestion raisonnée une priorité de l'action extérieure de la France du XXI<sup>ème</sup> siècle, de nous remémorer les origines de notre appareil diplomatique pour comprendre l'intérêt stratégique que présente, pour notre pays<sup>488</sup>, la possession d'une administration centrale et des ramifications extérieures<sup>489</sup>. On a pu constater, à cet égard, que sous la France monarchique, les problématiques gestionnaires sont posées en des termes sensiblement inverses de celles que génère la donne institutionnelle actuelle : si l'autonomisation des bureaux centraux permet au secrétaire d'État aux Affaires étrangères d'inscrire son monopole dans la durée (1), la primitivité des structures enserrant le réseau

---

<sup>487</sup> BRIQUET (P. de), *Traité de l'origine et du progrès des charges de Secrétaire d'État – Pour servir d'éclaircissements à quelques points particuliers de l'histoire de France*, Chez LAMY (Paris), 1780, p. 59.

<sup>488</sup> La structuration d'une administration centrale en matière de relations extérieures n'est pas spécifique à la France médiévale mais elle en est la pionnière. Ainsi, au Royaume-Uni, ce ne fut qu'en 1782 que James BURKE réorganisa l'administration royale en refondant le *Southern Department*, le *Home Office* et le *Nothern Department*, au sein du *Foreign Office* actuel. Son fonctionnement ne sera effectif qu'à partir de son transfert à Downing Street, en 1790. A cette date, le ministère n'emploie qu'une douzaine de personnes [lire EISEMANN (P. M.), Article « Diplomatie », Disponible sur le site Internet de l'*Encyclopaedia* : <http://www.universalis-edu.com>].

<sup>489</sup> Cet intérêt s'apprécie, notamment, au regard de la problématique de modernisation du Quai d'Orsay soulevée par la mise en œuvre des objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) du 1<sup>er</sup> août 2001 et du respect des exigences consacrées par la révision générale des politiques publiques (R.G.P.P.), (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 2).



extérieur de la France limite la marge d'action du ministre, en soumettant notamment sa gestion à des contraintes juridiques extérieures (2).

## **1. Une fonction administrative consolidée par l'émergence d'une administration centrale vouée aux relations extérieures**

**235.** Installés à Versailles, les bureaux centraux des Affaires étrangères vont se démarquer des autres administrations d'État en se dotant d'une organisation (a) et d'un corps de fonctionnaires entièrement voués à la gestion des relations avec l'étranger (b). On verra, ainsi, que même émergente la « Carrière » diplomatique revêt déjà, sous l'Ancien Régime, une portée élitiste, à cette nuance près par rapport à la pratique républicaine, qu'elle ne vaut que pour certains employés de bureaux à l'exclusion notable des diplomates (c).

### **a. L'organisation du Secrétariat des Affaires étrangères**

**236.** « L'organisation intérieure des bureaux [du Secrétariat des Affaires étrangères] ne nous est connue avec quelque précision qu'à partir des premières années du XVIII<sup>ème</sup> siècle », précise M. Amédée OUTREY<sup>490</sup>. Il convient d'envisager le principe de la répartition des affaires du Dehors entre ses différents services en tenant compte de ce repère historique.

**237.** Sous l'Ancien Régime, le département des Affaires étrangères compte entre 5 et 8 bureaux. Les plus importants (2 à 3 bureaux) traitent des questions politiques que les secrétaires d'État aux Affaires étrangères leur confient à leur gré sur le principe d'une répartition géographique. Par exemple, en 1725, sous le ministère de Charles FLEURIAU de MORVILLE (1723-1727), le premier bureau gère la correspondance d'Angleterre, de Hollande, de Suisse et de Lorraine des États du Nord et de l'Allemagne du Nord ; le deuxième bureau, celle de l'Allemagne rhénane et danubienne, de la Diète d'Empire, des Pays-Bas catholiques et de la Suisse ; quant au troisième bureau, il hérite de celle d'Italie, d'Espagne, du Portugal et de la Turquie<sup>491</sup>. Pour autant, le critère géographique n'est pas absolu. L'effort de structuration des Affaires étrangères justifie, en parallèle, l'émergence d'un premier système de répartition méthodique qui tient compte de la spécialisation des échanges avec

---

<sup>490</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312.

<sup>491</sup> Selon les données fournies par M. Amédée OUTREY, il semble que le principe d'une répartition géographique était déjà appliqué sous les ministères du marquis de TORCY (1696-1715), du marquis d'HUXELLE (1715-1718). Il a été reconduit après le ministère de FLEURIAU de MORVILLE sous les ministères de CHAUVELIN (1727-1737), de AMELOT de CHAILLOU (1737-1744), du marquis d'ARGENSON (1744-1747) et du marquis de PUISIEULX [*Op. cit.*, note (22), p. 313].

l'étranger. Les trois *bureaux politiques* sont, ainsi, complétés par différents services : le *Dépôt des Archives*, le *bureau des Fonds*, le *bureau du Chiffre* (1749-1755), le *bureau des Interprètes* et, avant 1757, le *bureau des Provinces* dont il avait hérité la gestion depuis le règne d'Henri III et dont la gestion est rattachée aux bureaux politiques. Envisageons-les succinctement.

**238.** Les *bureaux politiques* ont la particularité d'être itinérants : ils suivent la Cour dans ses déplacements à Compiègne et Fontainebleau et accompagnent, parfois, le Roi dans ses campagnes en Europe occidentale et orientale. Comme il a été déjà précisé, ils s'occupent chacun d'un secteur géographique : ainsi, en 1727 – et donc, toujours sous le ministère susmentionné de FLEURIAU de MORVILLE – LA PORTE DU THEIL se voit confier les relations avec l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Lorraine, la Turquie ; son collègue LE DRAN a en charge les relations avec la Cour de Vienne, les Électeurs rhénans, la Diète germanique, la Suisse et les Pays-Bas, tandis que PECQUET s'occupe des correspondances avec les Puissances maritimes, de l'Allemagne septentrionale, de la Scandinavie, de la Pologne et de la Russie. Bien plus, en 1757, profitant du caractère effacé du Secrétaire d'État des Affaires étrangères de l'époque, Antoine ROUILLÉ (1754-1757), l'ambitieux abbé de LA VILLE, pourtant « seulement » premier commis parvient à contrôler presque tous les pays. Cette pratique hégémonique prend fin, cependant, avec le retour du duc de CHOISEUL à la tête des Affaires étrangères en 1758. A cette date, la spécialisation des fonctions simples commis est renforcée, chacun se voyant attribuer la charge d'une aire déterminée<sup>492</sup>.

**239.** Le *Dépôt des Archives*, quant à lui, est créé en 1711 par COLBERT de TORCY (1679-1696), œuvre que consolidera son fils le marquis de TORCY à sa succession (1696-1715). Sa gestion est confiée dans un premier temps à Yves de SAINT-PRIEST (1711-1715), puis à Nicolas LE DRAN, ce qui permet à ce dernier de passer du rang de simple commis (1711) à celui de premier commis (1740-1749). Installées à l'origine dans l'attique du pavillon du vieux Louvre, les Archives sont transférées en 1763, sous le ministère de CHOISEUL-PRASLIN (1761-1766), dans un hôtel construit à cette fin à Versailles, à proximité immédiate du château qui abrite également, en son sein, les Services de la Marine<sup>493</sup>. Un règlement de 1767 parachève, d'ailleurs, la sédentarisation de son personnel en le contraignant, à cette date, à travailler dans les locaux du ministère, sous l'œil de son

---

<sup>492</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>493</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, pp. 313-314. Pour une description complète de la richesse architecturale du bâtiment, lire BASCHET (A.), *Histoire du Dépôt des Archives des Affaires étrangères, Histoire du dépôt des Archives des Affaires étrangères*, Éd. Plon, Paris, 1875, 590 p.

responsable, et non plus à domicile. Cette contrainte est justifiée par l'importance accordée au travail d'archivage des premiers commis. A une époque où les moyens de communication ne permettent pas aux gouvernances de converser directement, il est une source d'information de première main pour elles. Ainsi, échoit-il au personnel des archives de classer les documents diplomatiques, de les relier « dans de beaux volumes, en maroquin rouge du Levant »<sup>494</sup> et de rédiger des mémoires destinés à éclairer les bureaux politiques et le ministre<sup>495</sup>. C'est l'origine du fonds *Mémoire et documents*, que complète le fonds *Correspondance politique* alimenté par les dépêches et minutes des instructions<sup>496</sup>. A partir de 1746, le service des Archives compte également un premier commis chargé des « Limites », avec pour mission de défendre les droits du Roi sur les frontières, travail qui fut par la suite confié à des spécialistes locaux<sup>497</sup>. L'intégrité de la volonté du souverain, lorsqu'elle se manifeste par écrit, est l'objet d'une protection particulière déjà éculée à l'époque où Loys de REVOL obtient la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Malgré tout, ce n'est qu'en 1749 qu'apparaît un service autonome du *Chiffre*, avec la nomination de TERCIER comme premier commis.

**240.** Le *Chiffre* consiste concrètement, en une écriture secrète. Comme le rappelle à bon droit le Professeur PRADIER-FODERE, « chiffrer, c'est écrire en *chiffre* ; déchiffrer, c'est expliquer ce qui est écrit en *chiffre* »<sup>498</sup>. La pratique du codage présente différentes formes<sup>499</sup> : « soit dans l'emploi de caractères alphabétiques usuels détournés de leur acception ordinaire, et combinés avec des signes ou avec des nombres, soit en signes, soit en nombre seuls. »<sup>500</sup>

---

<sup>494</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 313.

<sup>495</sup> Le contrôle hiérarchique que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères exerce sur l'activité des agents extérieurs lui permet de diminuer le pouvoir d'influence des ambassadeurs qui prennent désormais et *en principe* leurs directives auprès de lui. Mais comme nous avons pu l'apprécier, la diplomatie parallèle initiée par Louis XV dans le cadre du *Secret du Roi*, est de nature à relativiser la portée de son autorité. Passant outre le lien de subordination hiérarchique que RICHELIEU avait institué en 1626, le Roi se permet de donner des contre-ordres à ses agents (pour illustration, voir Annexe I, texte 18). Ce n'est que sous le ministère du comte de VERGENNES (1774-1787), dernier « Grand ministre » des Affaires étrangères, que le principe d'un monopole gestionnaire est pleinement respecté en matière diplomatique. La tiédeur manifestée par Louis XVI pour les affaires d'État y a, sans doute, contribué.

<sup>496</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 71.

<sup>497</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, p. 589. Nous avons trouvé trace de ces emplois sous le ministère du comte de VERGENNES, notamment dans le budget général de 1787 reproduit en Annexe II (document 5). Il y aurait eu quatre « commissaires de limites employés en Alsace et en Lorraine ».

<sup>498</sup> *In Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 419. De manière plus poétique, François de CALLIERES, y voit le moyen de garantir « l'âme de la négociation » à savoir « le secret » (*in De la manière de négocier avec les souverains*, *Op. cit.*, p. 320).

<sup>499</sup> A titre illustratif, se reporter à l'Annexe II (document 2) où sont reproduites des exemples d'écritures secrètes en vigueur sous le ministère de Loys de REVOL.

<sup>500</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 419. L'auteur propose une description très précise des systèmes d'écritures codés fondés sur la combinaison subtile de « clés simples ou doubles ». Une clé en matière de Chiffre n'est rien d'autre « qu'un carton découpé à jour, lequel posé sur la

Cette innovation ne va pas sans susciter la critique tant de secrétaires d'État aux Affaires étrangères<sup>501</sup> que des employés des bureaux politiques qui y ont eu vu « une marque de méfiance injurieuse à leur égard »<sup>502</sup>.

**241.** Le *bureau des interprètes*, pour sa part, est établi en 1753. Il a pour tâche principale « d'observer l'évolution des pays européens pour préparer des initiatives françaises »<sup>503</sup>, en procédant notamment aux dépouillements des journaux étrangers et en contrôlant toutes les traductions officielles<sup>504</sup>. Ce bureau bénéficie particulièrement de l'appui des juristes : « PFEFFEL, appelé par l'abbé DUBOIS, deux juristes installés en Alsace, BRUGES et LINCK, BISCHOFF, un conseiller du maréchal de Belle-Isle, le fils de PFEFFEL, qui resta en poste jusqu'à la fin de la monarchie »<sup>505</sup>.

**242.** S'agissant, enfin, du *Bureau des Fonds*, il est institué en 1755 pour gérer les crédits du Secrétariat d'État, mais, à la fin de l'Ancien Régime, il s'occupe également « des passeports<sup>506</sup>, de la surveillance des étrangers<sup>507</sup>, de la transmission des assignations, des présents du ministre et des questions relatives aux privilèges des ambassadeurs »<sup>508</sup>. Jusqu'en 1759, les dépenses sont assumées par le Trésor royal ou par un banquier qui tire, à cet effet, des lettres de change sur l'étranger. A partir de 1759, les assignations sont transmises au banquier de la Cour. Quant aux ordonnancements, ils relèveront jusqu'à la Révolution de la compétence du troisième bureau politique<sup>509</sup>. L'activité du bureau des Fonds s'élargit également au contrôle de la presse et notamment de la *Gazette de France* que les commis seront chargés de rédiger directement à partir du ministère du duc de CHOISEUL en 1758.

## **b. Le personnel des Affaires étrangères : des « employés d'État »**

---

dépêche aux points de repère, ne laisse apparente que les caractères nécessaires, et masque les mots de remplissage ajoutés après coup par l'expéditeur [lequel au moyen d'un carton semblable, a tracé régulièrement les mots significatifs] » (*Op. cit.*, pp. 419-420). Selon la terminologie consacrée, il s'agit d'une « grille » (encore appelée « ruban »). Ainsi, on doit à la pratique diplomatique monarchique, certaines expressions passées dans le langage courant telles que « grille de lecture » et le verbe « déchiffrer ».

<sup>501</sup> Amédée OUTREY rapporte, notamment, l'existence d'un mémoire du duc de NOAILLES, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'avril à novembre 1744, publié en 1753 dans lequel il dénonce « avec âpreté les inconvénients de cette innovation » [*in* OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 314].

<sup>502</sup> *Ibid.*

<sup>503</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>504</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 71.

<sup>505</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>506</sup> Voir Annexe I, texte 28.

<sup>507</sup> Voir Annexe I, texte 29.

<sup>508</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 314.

<sup>509</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 35.

243. « Les personnels de bureaux [avaient] en théorie le statut de "domestiques" »<sup>510</sup>. Ils étaient nommés et révoqués à la discrétion du ministre, mais dans les faits, ils étaient nombreux à faire carrière « jusqu'à 50 ans » alors même qu'« ils [pouvaient] bénéficier d'une pension de retraite au bout de 35 ans »<sup>511</sup>. La professionnalisation du personnel affecté au traitement des affaires du dehors ne connaît son plein essor qu'à partir du règne de Louis XV<sup>512</sup>. Ne s'intéressant qu'aux grands problèmes politiques, le Roi délègue volontiers le « détail » à ses ministres – comprenons par là, la gestion quotidienne des activités de l'État<sup>513</sup>. En qualité de principal rapporteur, le Secrétaire d'État des Affaires étrangères donne, ainsi, lecture des dépêches diplomatiques aux membres du Conseil « et surtout propose réponses et décisions »<sup>514</sup>. Toutefois, en l'absence de responsabilité collégiale gouvernementale, le rôle d'information du Secrétaire d'État est de portée politique moindre que celui qu'exerce le ministre actuel. Concrètement, il annote les dépêches du Roi, reçoit les ambassadeurs étrangers, rédige lui-même les instructions les plus importantes et avalise les autres par l'inscription de la formulation « bon à expédier »<sup>515</sup> sans engagement politique à la clé. De fait, l'apparition et la multiplication de bureaux vont, au mieux, conférer plus de rigueur au travail d'intendance du Secrétaire d'État.

244. A partir du ministère du marquis de TORCY (1696-1715), il s'appuie sur des *secrétaires* qui relayent ses directives à destination des services intérieurs et extérieurs composés de *grands commis* et de *divers subalternes*. Ainsi, en est-il du comte de LIGNY, premier secrétaire des Affaires étrangères de TORCY qui lui attribue, en cette qualité, la responsabilité du *Chiffre* ainsi que les correspondances secrètes avec les chancelleries étrangères. Il lui adjoint, par la suite, un second secrétaire, Jean-Gabriel de LA PORTE DU THEIL, pour l'assister. De 1747 à 1766, le personnel s'étoffe d'un « secrétaire des Affaires étrangères », simple commis, avant que la secrétairerie ne soit élargie à une dizaine de personnes jusqu'en 1770. Après s'être partagé entre le département des Affaires étrangères et

---

<sup>510</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 71.

<sup>511</sup> *Ibid.*

<sup>512</sup> La formation de ses sujets en matière de politique et de diplomatie était l'un des soucis constants de Louis XV : « Je sais que nos ministres dans les cours étrangères sont peu de choses ; mais où les remplacer ? Vous savez que nous manquons des sujets pour tous les objets », [*In Lettre à Noailles, Correspondance de Louis XV et du maréchal de Noailles*, Camille Rousset éditeur, Paris, 1865, t. 1, p. 163 ; cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 74]. Après le décès de FLEURY, les Secrétaires d'État seront pour la plupart issus de la haute noblesse. Après le marquis d'ARGENSON (1744-1747) d'une famille de conseillers d'État appartenant à la noblesse d'épée, PUIZIEUX (1747-1751) est seulement au septième degré de noblesse, mais la famille occupe depuis longtemps des postes ministériels. BERNIS (1757-1758), le duc DE CHOISEUL (1758-1761 et 1766-1770), le duc de CHOISEUL-PRASLIN (1761-1766) et le duc d'AIGUILLON (1771-1774) appartiennent à la noblesse d'épée. C'est VERGENNES (1774-1787) qui renouera avec la tradition de la noblesse parlementaire [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Ibid.*].

<sup>513</sup> LA ROQUE de ROQUEBRUNE (R.), *Op. cit.*, p. 472.

<sup>514</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 74.

<sup>515</sup> *Ibid.*

celui de la Guerre, le duc de CHOISEUL entreprend d'alléger une machine diplomatique qui devient « trop lourde », selon les termes du Professeur Lucien BELY<sup>516</sup>. A sa suite, le duc d'AIGUILLON va ramener la composition de son cabinet à des dimensions plus modestes et donc « plus conformes aux pratiques traditionnelles de la Monarchie d'Ancien Régime »<sup>517</sup>. Il s'entoure, à cet effet, de deux secrétaires chargés d'ouvrir, d'enregistrer et de répartir les dépêches à l'arrivée entre les premiers commis<sup>518</sup>.

**245.** Principalement affectés à des tâches d'exécution, les *premiers commis* ne sont pas moins des rouages essentiels du secrétariat d'État aux Affaires étrangères. Collaborateurs directs du ministre, ils disposent d'un bureau et sont eux-mêmes assistés par plusieurs *simples commis* chargés de l'expédition des minutes<sup>519</sup>. Ils rédigent les minutes des réponses, à l'exception des plus importantes que le ministre se réserve. Payés à la pièce à l'origine, les commis perçoivent à partir du XVIII<sup>ème</sup> siècle des appointements réguliers. Ils s'élèvent entre 12 à 14 000 livres par an<sup>520</sup>. Ces traitements sont considérables pour l'époque<sup>521</sup>. Ils peuvent même être accentués par les bienfaits du Roi qui, outre l'intérêt qu'il porte à leurs familles, leur « accorde ses grâces, augmente et accroît leurs traitements, et, au jour de leur retraite, les gratifie d'une pension qui leur permet de bien achever leur vie. »<sup>522</sup> De fait, et bien qu'ils ne bénéficient pas juridiquement d'un statut inamovible, les commis font souvent carrière au sein des bureaux des Affaires étrangères<sup>523</sup>. La permanence de leur attachement au ministère est révélatrice de la qualité des liens qui se nouent entre le souverain qui leur accorde ces gratifications spéciales et le ministre qui les lui suggère<sup>524</sup>. Ainsi, le Secrétaire d'État « connaît chacun d'eux, les voit à toute heure, les reçoit lorsqu'ils frappent à la porte de son cabinet »<sup>525</sup>. Le fait qu'il leur arrive de pourvoir à ses propres absences n'est sans doute pas

---

<sup>516</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>517</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 68.

<sup>518</sup> SAMOYVAULT (J.-P.), *Les bureaux du secrétariat d'État des Affaires étrangères sous Louis XV*, Coll. Bibliothèque de la Revue d'Histoire diplomatique, A. Pedone, Paris, 1971, 358 p. ; cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>519</sup> Les premiers commis sont assistés de 5 à 10 commis par bureaux. Ils sont également secondés par un commis principal qui surveille les simples commis qui ont la particularité de travailler à domicile. [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 68].

<sup>520</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312.

<sup>521</sup> Le budget général du ministériat de VERGENNES pour l'année 1787, par exemple, nous donne un ordre d'idée de l'importance des grands commis. Ils perçoivent, ainsi, plus que des secrétaires d'ambassade (rémunérés entre 1500 et 10 000 livres), que le ministre résident de Francfort (2000 livres), que les chargés d'affaires à Malte et Bruxelles (6000 livres), que les secrétaires d'ambassade (payés de 1500 à 10000 livres) ou que les jurisconsultes (2 000 livres). Pour un exposé complet des appointements du personnel des Affaires étrangères, se reporter au tableau de synthèse reproduit en Annexe II (document 4).

<sup>522</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 11.

<sup>523</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 69.

<sup>524</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312.

<sup>525</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 11.

étranger à leur état de grâce : ainsi en fût-il, du marquis de BUSSY avec le Secrétaire d'État SAINT-CONTEST (1751-1754) et de l'abbé de LA VILLE avec son successeur le Secrétaire d'État ROUILLÉ (154-1757)<sup>526</sup>. La bonhomie de l'abbé Jean-Ignace de LA VILLE n'a d'ailleurs pas trompé le marquis d'ARGENSON : « ceux qui reviennent de Versailles, observa t-il, disent que l'abbé de LA VILLE a dans les Affaires étrangères plus l'air d'un ministre que d'un commis et que M. ROUILLÉ n'y sera plus rien que son écho (...). L'on ne doute pas qu'il n'ait l'espérance de devenir secrétaire d'État quand M. ROUILLÉ sera obligé de quitter ce travail. »<sup>527</sup> Mais, l'ecclésiastique a commis l'erreur, quelque temps plus tard, de critiquer ouvertement les choix de Louis XV en matière de politique étrangère. Ayant, ainsi, perdu ses chances de devenir secrétaire d'État aux Affaires étrangères, l'abbé de LA VILLE a eu le bon réflexe de ne rien laisser paraître de sa déception et n'a témoigné que plus de zèle envers les secrétaires d'État qu'il eut l'occasion de servir – l'Abbé de BERNIS, CHOISEUL, PRASLIN et le duc d'AIGUILLON. Sa stratégie se révéla payante : peu de temps avant de mourir, il fut nommé directeur des Affaires étrangères (1774). En cette qualité, il a pu compter sur le concours d'une pléthore d'employés de bureaux, parmi lesquels les *simples commis*. Agents intermédiaires entre la strate ministérielle et les postes et agents diplomatiques extérieurs, les commis du Secrétariat d'État des Affaires étrangères perçoivent entre 2 à 4 000 livres<sup>528</sup>. Ils assurent la continuité administrative de l'action extérieure<sup>529</sup>. Mais, précisément, l'idée d'une gestion pérenne des Affaires étrangères va-t-elle jusqu'à favoriser, dès l'Ancien Régime, l'émergence d'une « carrière diplomatique » au sens moderne du terme<sup>530</sup> ?

---

<sup>526</sup> A l'inverse des fonctions vouées à la représentation extérieure, telles celle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères ou celle d'ambassadeur, les grands commis des Affaires étrangères étaient astreints à un devoir de réserve qui les contraignait à fuir toutes relations mondaines. C'est seulement au XVIII<sup>ème</sup> siècle, à une époque où les mœurs ont commencé s'assouplir que l'on a vu des premiers commis comme l'abbé La VILLE « courir matin et soir chez les grands et se montrer partout à la Cour, le soir chez des femmes où il joue et soupe », ou encore comme BUSSY, « donner des soupers fins jusqu'à cinq heures du matin » [lire en ce sens le témoignage du duc d'ARGENSON, cité in OUTREY (A.), *Op. cit.*, p. 316].

<sup>527</sup> Cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 68.

<sup>528</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312. Pour se faire une idée plus concrète des appointements et des gratifications perçus par les bureaux des Affaires étrangères on se reportera à celui de l'année 1768, reproduit en Annexe II (document 4).

<sup>529</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>530</sup> L'impact stratégique que présente le développement d'une « Carrière diplomatique » est résumé en termes positifs par un ancien ministre plénipotentiaire, le baron Antoine de DEFFAUDIS dans les « Observations générales » de son ouvrage précité *Questions diplomatiques et particulièrement des travaux et de l'organisation du Ministère des Affaires étrangères*, (Éd. Goujon et Milon Libraires, Paris, 1849, p. 23) : « Un homme d'un esprit ordinaire, (...), mais appartenant au métier, qui arrivera dans une résidence diplomatique en même temps qu'un autre homme doué d'un esprit éminent, mais qui, jusqu'alors, était étranger à la carrière, apprendra plus de choses intéressantes pour la politique de son pays, en un mois, que son illustre compétiteur n'en saura, peut-être, dans le cours d'une année ». Cet enthousiasme est, également, partagé par le Professeur PRADIER-FODÉRE (in *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 51-54) qui fut également parmi les premiers à s'interroger sur la permanence des « vieilles carrières diplomatiques » (*Op. cit.*, note (1), pp. 51-52). Sa réaction semble visionnaire au vu de l'évolution mitigée qu'elles connaissent sous la V<sup>ème</sup> République, comme en témoigne cette question écrite du sénateur Xavier de VILLEPIN à l'adresse du ministre des Affaires étrangères Roland DUMAS : « M.

### c. Une « Carrière diplomatique » limitée au personnel de l'Administration centrale

246. Si la bureaucratisation des Affaires étrangères a induit, en son sein comme à l'étranger, un panel de fonctions dès l'Ancien Régime, seuls les commis ont eu véritablement les moyens d'y faire carrière. Le Professeur PRADIER-FODERE, nous apprend ainsi, que « sous la vieille monarchie, (...) les premiers commis de longue expérience, qui, après avoir négocié tous les traités, venaient s'abriter dans les bureaux et y apportaient la science pratique. Ils savaient l'histoire de tous les cabinets, la carrière de tous les hommes d'État, la force et la faiblesse de tous »<sup>531</sup>. De là à dénigrer l'apport d'un personnel extérieur à la pérennisation des Affaires étrangères, il n'y a qu'un pas que défend d'esquisser, l'émergence d'une « éducation diplomatique »<sup>532</sup> nourrie de l'expérience tant de diplomates que des personnels de bureaux.

247. La professionnalisation du personnel du Secrétariat des Affaires étrangères est garantie, en effet, par l'excellence de la formation qui leur est réservée à partir du règne de Louis XV. Ceux qui aspirent à servir à l'étranger, sont formés chez les Jésuites, souvent au collège Louis Le Grand. Ils y suivent des études de droit et de langue et sont recrutés vers l'âge de 20 ans, généralement en tant que secrétaires d'ambassade<sup>533</sup> et, souvent, grâce à l'intervention d'un protecteur. Nicolas LE DRAN, par exemple, connut P. POUGET au séminaire, qui le présenta à l'évêque de Montpellier, COLBERT de CROISSY, lequel le recommanda à son frère le ministre TORCY, qui finit par l'engager comme simple commis en 1711. Le caractère essentiellement discrétionnaire de leur emploi n'obère en rien de l'importance qu'ils présentent une fois en poste, pour les agents diplomatiques. Dès cette époque, la doctrine convient que « les domestiques dont le choix est plus essentiel à

---

Xavier de Villepin attire l'attention de M. le ministre d'État ministre des affaires étrangères, sur le choix que font les élèves de l'E.N.A. à l'issue de leur cursus scolaire. Il semble bien que la dernière promotion ait eu tendance à accorder peu d'intérêt pour le Quai d'Orsay qui arrive maintenant après la Préfectorale. On peut se demander si la réaction de ces jeunes n'est pas révélatrice d'un malaise dans les affaires étrangères ? Ne serait-il pas souhaitable de réfléchir à des réformes de ce ministère ? (...). Par ailleurs, n'a-t-on pas trop réduit les avantages acquis prenant en compte la spécificité d'une carrière exigeante et parfois même dangereuse ? » [In « Question écrite n° 20045 de M. Xavier de Villepin (Français établis hors de France – U.M.P.) », Publiée dans le *JO Sénat* du 27 février 1992, p. 458].

<sup>531</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, note (1), p. 53.

<sup>532</sup> *Op. cit.*, pp. 28-50.

<sup>533</sup> Par exemple, la France compte dix-huit secrétaires d'ambassade en 1787 (Ministère du comte de VERGENNES), payés de 1500 à 10000 livres (Voir Annexe II, document 5).



l'ambassadeur sont ses secrétaires et le maître d'hôtel »<sup>534</sup> ! Il faut attendre le XVIII<sup>ème</sup> siècle pour que la condition des secrétaires d'ambassade et des légations se rapprochent de celles des agents actuels, période à partir de laquelle leur nomination et leur rétribution relèvent directement du Roi<sup>535</sup>. En revanche, l'usage demeure de gratifier les secrétaires d'ambassadeur les plus méritants d'un emploi de commis. C'est, alors, la promesse de durer au sein des Affaires étrangères.

**248.** En effet, six ans avant la Révolution, les premiers commis sont titularisés en recevant le titre de *Secrétaires du Conseil*. Toutefois, leur office n'est pas anoblissante. A l'exception de LA PORTE du THEIL, appartenant à la vieille noblesse, les premiers commis sont d'extraction modeste, « rejets de la bourgeoisie, fils de notaires, de petits magistrats, souvent d'origine provinciale. »<sup>536</sup> Les simples commis, quant à eux, sont généralement issus d'une classe encore plus modeste, celle de négociants<sup>537</sup>. Au cours du siècle, le fossé sociologique se creuse définitivement entre les premiers commis, assimilés à de « hauts fonctionnaires », collaborant aux prises de décisions que les simples commis chargés de les exécuter. Même si, pour les historiens les simples commis « avaient peu de chance d'être promus premier commis au terme de leur longue carrière »<sup>538</sup>, certains ont démenti par leur pratique ce constat, à l'instar de Nicolas LE DRAN. Pour autant, indépendamment de leur grade respectif, les commis jouissent d'une grande respectabilité en leur qualité d'*employés d'État*. Habitant Versailles, leur office ne leur garantit, certes, pas une aisance financière mais le service de l'État les met malgré tout à l'abri du besoin. Les bénéfices de la carrière les encourage d'ailleurs à pratiquer l'endogamie, à l'image d'ailleurs des Secrétaires d'État : ils « se mariaient entre eux, se succédaient de père en fils ou de beau-père à gendre »<sup>539</sup>. L'augmentation significative de leur nombre au cours du XVIII<sup>ème</sup> témoigne graduellement de l'essor de l'appareil diplomatique français et avec lui de l'expansion des relations de la France avec l'étranger. A cet égard, leur diversité ainsi que la multiplication des interlocuteurs du Roi vont contribuer à prolonger à l'échelle internationale, l'effort de structuration que nous venons d'observer au niveau de l'organisation interne du secrétariat d'État aux Affaires étrangères

---

<sup>534</sup> Selon les termes de François de CALLIERES retranscrits in OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 315.

<sup>535</sup> *Ibid.*

<sup>536</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 72.

<sup>537</sup> *Ibid.*

<sup>538</sup> *Ibid.*

<sup>539</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 316. Pour une étude plus complète, se reporter à l'analyse sociologique particulièrement exhaustive établie par Camille PICCIONI à partir des origines et des familles de premiers commis l'Ancien Régime, dont celles des frères LE DRAN in *Les Premiers Commis des Affaires étrangères au XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècle*, « D'après les recherches de L. DELAVALD », Éd. de BOCCARD, 1928, in-8°, 282 p.

249. Les « Affaires étrangères » sont consubstantielles à l'activité diplomatique en tant que leur domaine d'action englobent des activités identiques : la négociation et la représentation internationales. Ainsi et bien avant la consécration juridique de la mise en place d'une administration centrale, ces missions étaient déjà exercées, en dehors de toute structure spécifique, par le Roi et ses agents dûment mandatés par lui. Débordant les cadres nationaux, la récurrence des pratiques diplomatiques des Cours a inspiré, au plan coutumier, un certain nombre de conventions régulatrices de l'activité internationale de l'État. Dans le souci de les rationaliser, la Société interétatique va entreprendre de leur conférer durablement une valeur juridique durable en inscrivant dans le marbre conventionnel le volet du Droit diplomatique. L'émergence d'un Droit positif protocolaire au niveau international va, ainsi, aider l'État monarchique à arrêter plus ou moins les contours de son Corps diplomatique. A la veille de la Révolution, celui de la France pêche significativement par la primitivité de son assise institutionnelle, comme fonctionnelle.

## 2. Une autorité hiérarchique limitée par la primitivité du « Corps diplomatique » de la France monarchique

250. Dans sa forme originelle, le « Corps diplomatique » français est de dimension très modeste en comparaison avec sa structure actuelle<sup>540</sup>. Les services extérieurs de la France comptent pourtant parmi les plus performants, au regard du degré de spécialisation et de structuration des services extérieurs de l'État princier<sup>541</sup>. Mais, son caractère embryonnaire interdit encore de parler d'un « modèle » français en la matière<sup>542</sup>. Au plan interne, l'effort de structuration est, ainsi, relativisé par l'instauration de régimes dérogatoires qui soustraient

---

<sup>540</sup> A titre comparatif, la représentation de la France à l'étranger, en 1685 était composée de 11 ambassades permanentes, 3 missions spéciales et 5 ministres résidents, tous répartis sur le seul continent européen [lire EISEMANN (P.-M.), « Diplomatie », *Op. cit.*]. La France actuelle ne compte pas moins, 156 ambassades, 17 représentations et 98 postes consulaires, d'après les chiffres du Quai d'Orsay (*in* site Internet : <http://www.diplomatie.gouv.fr>).

<sup>541</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 73. Au siècle des Lumières, l'ambassadeur français est perçu comme un modèle social de référence. Il devait par le luxe de sa table, sa bonne mise, la somptuosité de ses réceptions, éblouir les Cours étrangères où il représentait son Roi. Sa sociabilité et le cosmopolitisme ambiant de la fin des Temps Modernes favorisèrent les progrès de la langue française. La richesse du phrasé l'érigea en langue des diplomates et plus généralement celle des élites cultivées. Le Traité d'Utrecht établit durablement l'usage du français comme langue de référence dans la rédaction des conventions internationales, et en particulier des traités de paix. Supplantant successivement le latin et l'italien, « le français [devint] peu à peu la langue interne des différentes administrations des Affaires étrangères, en particulier chez les princes allemands et les HABSBOURG : dépêches et instructions sont fréquemment rédigées en français qui n'est pourtant pas la langue maternelle des personnels considérés » [lire BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Ibid.* ; Lire également BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, pp. 585-586].

<sup>542</sup> Réserve que n'ont pas certains auteurs sous la V<sup>ème</sup> République [lire en ce sens, COLARD (D.), « La France et le monde », Article disponible sur le Site Internet du Ministère des Affaires étrangères *in* <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001288.pdf>].

certaines activités extérieures au contrôle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (a). De même, à l'échelle interétatique, le ministre voit son action entravée par le concept d'inégalité souveraine en tant que ce dernier ne favorise pas l'uniformisation du statut des principaux acteurs diplomatiques (b).

### a. Une structure interne à géométrie variable dans l'ordre interne

251. Voué à la représentation du Roi sur la scène interétatique, l'agent diplomatique exerce sa fonction, soit au sein d'une ambassade permanente, soit dans le cadre de missions spéciales en qualité d'envoyés extraordinaires, soit en tant que chargé d'affaires<sup>543</sup>. L'Ancien Régime accouchera d'un réseau jugé « considérable pour l'époque »<sup>544</sup> ! Dans la pratique, l'action des missions extraordinaires est, en principe, complémentaire de celle des missions permanentes. Il n'est donc pas rare, par exemple, de confier à un ambassadeur résident une mission extraordinaire en vue d'une intervention dans un État voisin de celui où il avait son poste<sup>545</sup>. L'action extérieure de ces envoyés extraordinaires revête alors une dimension hautement stratégique. Ainsi, la négociation des mariages princiers, forme d'alliance politiquement prisée dans l'Europe monarchique moderne, compte parmi les causes les plus fréquentes du recours à ces plénipotentiaires d'exception, catégorie à laquelle, et comme il a été déjà spécifié, nous rattachons volontiers le secrétaire d'État aux Affaires étrangères<sup>546</sup>. Cependant, si l'activité diplomatique spéciale est formellement contrôlée par le Roi au moyen des *pouvoirs* qu'il délivre *intuitu personae*, il en va autrement de celle des ministres publics, des ambassadeurs permanents et des consuls<sup>547</sup>. Certes, cette dernière catégorie d'agents extérieurs relève, à l'époque de l'Ancien Régime, de l'autorité du Secrétaire de la Marine<sup>548</sup>. Mais, dès lors que nous avons eu déjà l'occasion de présenter le rôle des ambassadeurs et de leur personnel, nous nous proposons de compléter la description des ramifications extérieures de la France monarchique en évoquant la contribution des Consuls au rayonnement de sa

---

<sup>543</sup> LAGHMANI (S.), *Histoire du droit des gens. Du jus gentium impérial au jus publicum europeum*, Pedone, 2004, p. 80.

<sup>544</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome 1, *Op. cit.*, p. 80.

<sup>545</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 81.

<sup>546</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 230. En guise d'illustration, se référer à l'intercession précédemment évoquée de VILLEROY dans la négociation des mariages princiers (Voir *supra*, note 343).

<sup>547</sup> C'est parce que le pouvoir monarchique prit ombrage de l'indépendance fonctionnelle des ambassadeurs et des consuls que la gouvernance se résolut, en 1626 pour les premiers et sous le Consulat pour les seconds, à soumettre leur action au contrôle hiérarchique du ministre des Affaires étrangères.

<sup>548</sup> On notera, toutefois, une courte parenthèse de 1761 à 1766 durant laquelle l'activité consulaire fut confiée au Secrétariat des Affaires étrangères [*in* OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, note (34), p. 317].

diplomatie et même, au Droit des gens des Temps modernes. Car, on leur doit, en grande partie, l'affirmation historique du principe de représentation en droit international<sup>549</sup>.

**252.** Qualifiés à au XIV<sup>ème</sup> siècle de *consulares marinariorum et mercatorum* – que les auteurs français de l'époque ont traduit lyriquement par « consuls de mer » – les consuls échapperont jusqu'à l'avènement du régime bonapartiste, à l'autorité hiérarchique du ministre des Affaires étrangères<sup>550</sup>. Pourtant, dans son principe, l'action des consuls participe à la défense des intérêts extérieurs de l'État princier en tant qu'elle est originellement dédiée au service et à la protection de la communauté citadine des armateurs, négociants et marins étrangers. De fait, les consuls se présentent dès le XVI<sup>ème</sup> siècle comme les instruments privilégiés du commerce extérieur de la plupart des monarchies européennes. Leur activisme est tel que, dès l'époque médiévale, il a inspiré l'un des premiers grands recueils de coutumes juridiques portant sur les règles de la navigation et du commerce maritime en Méditerranée : *Le Consulat de la mer*. On y définit expressément l'institution consulaire comme ayant à la fois le statut d'institution marchande et celui d'institution protectrice des intérêts régaliens. Néanmoins, l'activité consulaire s'affine, très vite, au gré des contentieux qui surgissent en matière de négoce international. C'est ainsi que, les consuls s'imposent progressivement comme une « institution arbitrale » dont les décisions sont revêtues, par la pratique marchande, d'une force exécutoire<sup>551</sup>. *Le Consulat de la mer* regroupe, à cet égard, les jugements du tribunal catalan de Barcelone, ce qui fait de cet ouvrage une référence jusqu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle aux côtés du *Guidon de la mer français en matière d'assurances maritimes* (Rouen, XVI<sup>ème</sup> siècle) et du *Rôle d'Oléron et des Coutumes d'Oléron pour les personnels de la mer et le transport par mer* (XVI<sup>ème</sup> siècle)<sup>552</sup>. Sans nous occuper davantage de la genèse de l'activité consulaire, nous tenterons de comprendre les motivations qui ont justifié, sous l'Ancien Régime, son exclusion de la sphère de compétences du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Dans le cadre d'une analyse comparative mettant en cause les principaux agents qui gravitent dans la sphère internationale, cette problématique se poserait en termes essentiellement statutaires : le consul peut-il être assimilé à un ministre public ? En d'autres termes, sa fonction présenterait-elle un caractère politique ? La rétrospective qui a introduit sommairement notre propos nous incite résolument à répondre par la négative.

**253.** Historiquement, l'action d'un consul consiste en « la protection des intérêts généraux de commerce et de navigation ; [celle] des nationaux dans la jouissance légale de

<sup>549</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 78.

<sup>550</sup> *Ibid.*

<sup>551</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 236.

<sup>552</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 78.

leurs droits et le paisible exercice de leur industrie ; [instruire] leurs réclamations et leurs plaintes, [résoudre] leurs différends, et selon les lieux, (...) arbitre[r] ou (...) juge[r] »<sup>553</sup>. A *contrario*, l'activité consulaire ne consiste donc pas en la participation à des négociations diplomatiques, en l'établissement de relations interétatiques, bref, en toutes activités qui plongent l'agent diplomatique au cœur de la souveraineté des États. Sans minorer l'importance de son rôle, la position excentrée par rapport à la vie politique de l'État commettant justifie, sans doute, le fait que l'interlocuteur d'un consul, dès l'Ancien Régime, n'est souvent qu'une autorité «<sup>554</sup> secondaire ». A cet égard, les usages requis pour la prise de ses fonctions présentent une certaine cohérence : « aucune lettre de créance ne l'accrédite auprès du prince, et celui-ci pourrait ignorer sa présence sans que l'État en souffrit un préjudice »<sup>555</sup>. En d'autres termes, un consul, à la différence d'un Envoyé investi d'une mission politique – tel un ambassadeur permanent ou tout autre ministre public – ne peut se voir appliquer le régime d'exterritorialité décrit précédemment. Il ne peut donc pas revendiquer les privilèges et immunités des agents diplomatiques. Malgré tout, nous devons confesser la faiblesse de notre analyse : à la différence de celle produite pour la pratique des ambassadeurs, nous ne sommes pas parvenus à étayer nos dires à partir de témoignages de cette époque. Le sentiment de flou juridique qui entoure la pratique consulaire a été accentué au XIX<sup>ème</sup> siècle – « siècle d'or » selon nous, de la doctrine diplomatique – par un vif débat animé par des auteurs qui récusait le caractère public de la charge de consul – avec les conséquences juridiques que nous avons décrites plus haut<sup>556</sup>. Face à eux, des observateurs *a priori* avertis<sup>557</sup> conféraient un statut ambivalent au Consul: il était question de reconnaître un

<sup>553</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 239.

<sup>554</sup> *Ibid.*

<sup>555</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 240.

<sup>556</sup> Telle semble être notamment l'opinion du baron de MARTENS ainsi que d'autres éminents internationalistes auxquels il se réfère, tels que BYNKERSHOECK, WICQUEFORT, VATTEL et KLÜBER (*Op. cit.*, p. 241).

<sup>557</sup> Cette posture ambivalente a été défendue avec une certaine virulence dans une note publiée, le 26 avril 1828, dans le *Messenger des Chambres* sous le Second Empire. Même si il ne nous a pas été permis d'identifier son auteur, l'argumentation qui y est développée semble indiquer qu'il est proche du bureau du Ministre des Affaires étrangères (Voir Annexe I, texte 62). En effet, il y est indiqué que les consuls doivent être « considérés comme des agents publics et directs d'un souverain étranger, ayant qualité près des autorités de leur résidence, pour arguer des intentions connues de leur gouvernement et pour demander l'exécution des engagements contractés avec lui. » Dans le souci de donner du poids à son analyse, il invoque, à tort, la position du baron Charles de MARTENS qui aurait, selon lui, « ranger les consuls dans la classe des agents diplomatiques ». Bien que nous soutenons l'idée d'un rapport analogique entre le caractère public d'un agent et le caractère politique de ses missions, en tant que le second justifierait la reconnaissance du premier (en ce sens, lire la définition de l'expression « ministre public » du Professeur PRADIER-FODÉREÉ in *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États américains et européens*, Tome I, *Op.cit.*, p. 253). Malgré tout, l'ambiguïté est encore entretenue par d'éminents internationalistes du XX<sup>ème</sup> siècle qui adoptent une conception plutôt restrictive. On se référera, à cet égard, à la définition de M. Paul FAUCHILLE : « (...) Les consuls sont des agents officiels (...). [Ils] ont pour mission de représenter à l'étranger les intérêts intellectuels, commerciaux, industriels (*non les politiques*) de leur pays et de protéger les régnicoles de l'État qui les délègue » [*in* BONFILS (H.) et FAUCHILLE (P.), *Manuel de droit international public (Droit des gens)*, Éd. Arthur ROUSSEAU, 1905, p. 416]. Le Professeur Jean BASDEVANT, sous la V<sup>ème</sup> République, s'en fait l'écho dans son célèbre *Dictionnaire de la terminologie du Droit international* précité, p. 156).

caractère public à cette fonction mais tout en privant son titulaire des privilèges et immunités afférents<sup>558</sup>.

**254.** Parce qu'elles mettent en jeu le principe de *l'inégalité souveraine*<sup>559</sup> – soit, le principe fondateur des relations interétatiques à l'époque des Temps Modernes – les considérations qui précèdent, tendent à conférer à la structuration de l'action extérieure de la France – et de tout État souverain de l'époque – une portée transcendante qui n'est pas sans affecter, au XVII<sup>ème</sup> siècle, l'émergence d'un Corps diplomatique.

## **b. Une consolidation du Corps diplomatique français entravée par le principe de l'inégalité souveraine des États princiers**

**255.** Le Corps diplomatique s'entend comme « l'ensemble des ministres publics étrangers de toutes classes accrédités auprès d'un même gouvernement »<sup>560</sup>. Sous l'Ancien Régime, le statut du Corps diplomatique est d'essence coutumière<sup>561</sup>. Il réfléchit, en principe, l'ordre protocolaire qui a pour objet la détermination de la *préséance* des différents acteurs diplomatiques, en matière de légation – soit concrètement, lors dans les occasions de cérémonies et/ou les entrevues officielles entre Envoyés et Souverains étrangers – mais aussi et surtout en matière de négociations. Ainsi, elle identifie « la préférence dans l'ordre et dans le rang à suivre, lorsque plusieurs États, dans leurs relations extérieures, viennent à se rencontrer ; c'est, en d'autres termes, la primauté de rang, le droit d'occuper la première place, c'est-à-dire la place, qui, entre plusieurs, est considérée comme la plus honorable »<sup>562</sup>. Toutefois, comme le rappellera *a posteriori* le célèbre publiciste et diplomate suisse,

---

<sup>558</sup> Ce point de vue est, notamment, défendu à l'époque par l'un des fondateurs du positivisme, le Professeur J.-J. MOSER dans son *Principe du droit des gens européen actuel en temps de paix* de 1750. Il y distingue les *consules missi* (« consuls de carrière ») à qu'il identifie à des « fonctionnaires publics de l'État » des *consules electi* (« agents consulaires ») désignés de manière *ad hoc* par le consul qui les délègue [Ouvrage reproduit in DESPAGNET (F.), *Cours de droit international public*, Elibron Classics, 2002, pp. 370-371].

<sup>559</sup> Ce principe s'inversera à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle, période à partir de laquelle la doctrine majoritaire voit dans le principe de l'égalité des États « un effet de leur indépendance : c'est le droit en vertu duquel chaque État souverain peut exiger qu'un autre État ne s'arroge, dans leurs rapports mutuels, des droits plus étendus que ceux dont il jouit lui-même, et ne s'affranchisse d'aucune des obligations imposées à tous » [in PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 55 ; de même KLÜBER (J. L.), *Droit des gens moderne de l'Europe*, *Op. cit.*, pp. 132-133].

<sup>560</sup> PRADIER-FODÉRE, *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 253.

<sup>561</sup> LIVET (G.), *Recueil des Instructions aux Ambassadeurs, États allemands*, t. XXVIII/1, Mayence, Paris, 1962, p. XXX ; cité in BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 75.

<sup>562</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 98-99. Voir également, à titre illustratif, Annexe I (texte 30).

Emmerich DE VATTEL, parce que « la préséance ou la primauté de rang, est une prérogative, aucun souverain ne peut donc se l'attribuer naturellement et de droit. »<sup>563</sup>

**256.** La première expression normative d'un ordre de préséances remonterait, au début du XVI<sup>ème</sup> siècle avec l'adoption d'un règlement que nombre d'auteurs attribuent au Pape Jules II<sup>564</sup>. Connu sous le nom d'*Ordo regum christianorum (Règlement de rang)*, ce texte est supposé prévenir dans « la société des Princes »<sup>565</sup> les risques de conflit en matière de préséance. L'institution consulaire affectée à des missions peu nobles n'y est tout naturellement pas envisagée, contrairement aux rangs assignés aux ambassadeurs résidents et permanents. Rappelons que, dans le cadre de leur pouvoir de représentation, les ministres publics ont la charge insigne de s'assurer du respect la préséance due à leur souverain. Or, comme nous l'avons précisé précédemment, dès lors que l'on dénie tout caractère politique à l'activité des Consuls, on ne peut valablement les assimiler à des ministres publics. Au regard, donc, de la primitivité du droit protocolaire de cette époque, l'incompétence du secrétaire d'État aux Affaires étrangères pour connaître de leurs actions – et ce, quand bien même elles présenteraient un élément d'extranéité – pourrait trouver matière à s'expliquer mais pas à se justifier, ainsi que l'établira *de jure* l'évolution du statut des Consuls après la Révolution<sup>566</sup>. On ne saluera pas moins, l'effort de systématisation entrepris par le règlement pontifical, même s'il demeure lacunaire sur bien des points de l'activité extérieure des États. En effet, il n'encadre qu'un aspect particulier du protocole diplomatique et de ce point de vue, son impact apparaît très mitigé au regard de l'institutionnalisation d'un Corps proprement diplomatique. Malgré tout, ce document révèle, en contrepoint, un principe fondamental des relations interétatiques, à savoir celui de l'inégalité statutaire des États souverains. Voyons précisément quel serait l'apport de ce principe coutumier à l'encadrement protocolaire des relations interétatiques et dans quelles limites juridiques, il serait opposable à la France

---

<sup>563</sup> VATTEL (E. de), *Op. cit.*, p. 2.

<sup>564</sup> Selon le Professeur Jacques GANDOUIN, la paternité de ce Règlement reviendrait en réalité Paris de GRASSIS DE BOLOGNE, l'un des deux maîtres de cérémonies de la chapelle papale [lire GANDOUIN (J.), *Guide du protocole et des usages*, Préface du Duc de BRISSAC, éd. Stock, 1995, p. 372].

<sup>565</sup> Selon le titre d'un ouvrage du Professeur Lucien BELY, *La société des Princes, XVI<sup>ème</sup> - XVIII<sup>ème</sup> siècles*, Fayard, 1999, 651 p.

<sup>566</sup> Encore une fois, notre analyse pèche par l'absence de fondements positifs et de témoignages historiques de l'époque monarchique, qui seraient de nature à étayer ses ressorts argumentatifs. Elle est, surtout, remise en cause par le rattachement définitif des Consuls au Quai d'Orsay à partir du Consulat. Demeurées pratiquement inchangées par rapport à la pratique de l'Ancien Régime, les missions des Consuls ne relèveront donc pas moins, à partir des régimes napoléoniens, de la responsabilité du chef du Département, ce qui tend à prouver que, contrairement à ce que l'on est tenté d'affirmer sous l'Ancien Régime, ce dernier a vocation à connaître de toutes actions menées à l'étranger qu'elles présentent ou non un caractère public avéré.

monarchique – et plus précisément à son ministre des Affaires étrangères – dans le cadre de la gestion de son personnel diplomatique<sup>567</sup>.

257. Concrètement, le rang des puissances monarchiques détermine le classement de leurs agents. Il est également envisagé en fonction de « la position qu'accord[e] l'Église aux différents royaumes et duchés, étant entendu que le souverain pontife [vient] en première position »<sup>568</sup>. Le *Règlement de rang* est mis en œuvre, pour la première fois, à la Cour pontificale le 12 mai 1504, à l'occasion de la réception de l'ambassade de révérence envoyée auprès du Pape par le roi d'Angleterre. L'ordre de préséance arrêté à cette occasion est le suivant : *Rex Romanorum* (Saint-Empire romain germanique), *Rex Francia*, *Rex Hispaniae*, *Rex Aragoniae*, *Rex Portugalliae*, *Rex Angliae*, *Rex Siciliae*, *Rex Scotiae* et *Rex Ungariae*, *Rex Navarrae* (...) <sup>569</sup>. Placée par le souverain pontife quatre rangs derrière sa principale rivale de l'époque, on comprend mieux, que la monarchie britannique ait souhaité s'émanciper de la tutelle de l'Église de Rome ! Mais, la Grande-Bretagne n'est pas la seule à contester l'autorité des « registres de la Cour de Rome »<sup>570</sup>. Elle est, ainsi, rejointe par les Cours protestantes qui font, alors, peu cas de la préséance du nonce apostolique<sup>571</sup>. En outre, selon la bonne ou mauvaise fortune politique que connaissent les États princiers au fil des décennies et des siècles, nombreux sont les souverains, protestants comme catholiques, à refuser que le *Règlement* soit opposable à leurs représentants. Ainsi, le conflit mettant aux prises le comte Godefroy d'ESTRADE ambassadeur de Louis XIV, à son homologue espagnol, le baron Charles de WATTEWILLE, illustre parfaitement la portée limitée du *Règlement de rang*. Il est survenu à l'occasion de l'entrée solennelle de l'ambassadeur français dans Londres, le 1<sup>er</sup> octobre 1761. Or, l'ambassadeur espagnol avait exigé d'avoir la préséance et de sa propre initiative, il prit le pas sur le comte d'ESTRADE. En représailles, le Roi de France congédia l'ambassadeur d'Espagne en poste à Versailles, exigea des excuses officielles de son pays et ordonna que la prééminence de ses ambassadeurs soit reconnue dans toutes les Cours européennes. L'affaire fut classée, le 24 mars 1662, après « une audience des excuses de l'Espagne » tenue à Versailles en présence de l'ensemble du corps diplomatique accrédité à la Cour<sup>572</sup>.

---

<sup>567</sup> Sur les implications de la personnalisation des compétences diplomatiques de l'État Princier (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

<sup>568</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 90.

<sup>569</sup> *Ibid.*

<sup>570</sup> CALLIERES (F. de), *De la manière de négocier avec les souverains*, *Op. cit.*, pp. 146 et 148 ; cité in PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 91.

<sup>571</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 90.

<sup>572</sup> CORNETTE (J.), « Versailles : le cérémonial de la Cour », in *La France de la Monarchie absolue (1610-1715)*, Coll. « Histoire », Seuil, 1997, p. 487. Lire également le témoignage du Baron de BRETEUIL (1648-



**258.** Le Professeur Joël CORNETTE, spécialiste de cette époque, souligne, par ailleurs, le rang second assigné par les usages protocolaires aux ambassadeurs des souverains électifs – tel est le cas du Roi de Pologne sous l’Ancien Régime – par rapport aux ambassadeurs des monarchies héréditaires. Ils bénéficient, cependant, de la préséance sur les envoyés des Princes dotés d’État. Malgré tout, sur ce point, la discorde règne entre les nombreux princes allemands et italiens de l’Empire composé de principautés dont la souveraineté sera finalement reconnue par les traités de Westphalie (1648)<sup>573</sup>. C’est précisément, dans le cadre de la négociation de ces traités que plusieurs souverains européens ont demandé que leur « compétence » soit rétablie dans son sens ancien, c’est-à-dire celui d’égalité<sup>574</sup>, au plan du protocole diplomatique. Peine perdue, les monarchies européennes – et en particulier, la France – continuent de s’appuyer sur le *Règlement* et d’en imposer le respect absolu dans le cadre de leur droit de légation<sup>575</sup>, y compris à des États souverains qui auraient dénoncé l’ordre des préséances établi. Tel est, notamment, le cas de l’Empire Ottoman qui n’a reconnu « l’esprit de représentation en résidence permanente » qu’à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>576</sup>. De ce point de vue, l’inégalité protocolaire apparaît bien comme un principe bâtisseur, à la fois des relations interétatiques de Temps modernes et de la gestion du pouvoir international du Roi de France. L’existence de telles affinités conceptuelles a pu justifier que le fait conception inégalitaire ne survive à la chute de l’Ancien Régime<sup>577</sup>. Mais, précisément, l’appréhension de cet exclusivisme monarchique que les Révolutionnaires feront voler en éclat, justifie en guise de bilan de relativiser la revalorisation fonctionnelle survenue à l’occasion de l’autonomisation de l’administration dont il a officiellement la charge.

## **B) Une autonomie administrative insuffisante à l’établissement du secrétaire d’État aux Affaires étrangères dans le rôle de ministre moderne**

**259.** Dans le contexte très spécifique de la monarchie absolue, l’attribution d’un département propre aux Affaires étrangères apparaît comme une récompense en trompe-l’œil.

---

1728), Introduceur des ambassadeurs à la Cour de Louis XIV de 1699 à 1715 (*in Mémoires*, Éd. François BOURIN, 1992 ; ouvrage partiellement édité à l’initiative d’Evelyne LEVER).

<sup>573</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 91.

<sup>574</sup> *Ibid.*

<sup>575</sup> A titre illustratif, se reporter aux instructions remises à M. de NOINTEL, ambassadeur de Louis XIV à Istanbul en 1670 (Voir *supra*). Dans son mémoire d’ambassade, d’ANDREZEL soulignera également la dignité insigne qui est accordée à un représentant du Roi : « [i] est honteux qu’un ambassadeur de France soit traité comme un ambassadeur de Raguse » [*M.A.E.*, « Mémoires et documents, Turquie, 1451-1724 », feuillet 299 ; cité *in* PANCRACIO (J.-P.), *Op. cit.*, p. 92].

<sup>576</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 82.

<sup>577</sup> L’avènement du système de classes dans le cadre du règlement de Vienne (1815) et du protocole d’Aix-la-Chapelle (1818) va consacrer de manière durable un principe fondamental du droit des relations internationales post-monarchiques : celui de l’égalité juridique des États.

Historiens<sup>578</sup> comme juristes<sup>579</sup> y voit surtout le bénéfice de l'affirmation d'un monopole d'action au profit de son responsable. Il est vrai que la spécialisation de son personnel marque bien, au plan historique, une atténuation du principe de non-spécialisation cher à la pratique monarchique d'une part, et l'affirmation d'un véritable pouvoir hiérarchique au titre de la responsabilité administrative qui lui échoit, d'autre part. Pour autant, elle n'atténue en rien la mainmise du pouvoir monarchique sur le champ diplomatique. A une époque où le Roi verrouille l'essentiel de la vie étatique, il est vain d'espérer une autonomie d'action aussi aboutie qu'elle ne l'est sous la V<sup>ème</sup> République. C'est à ce titre, que nous nous refusons à voir une véritable analogie entre le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et le chef actuel du Quai d'Orsay.

**260.** La pratique déviante du *Secret du Roi* ainsi que les usages diplomatiques observés tout au long du XVIII<sup>ème</sup> siècle, et sur lesquels nous nous sommes souvent appuyés pour étayer la trame de ce Titre premier, sont là pour attester de la dimension éminemment instrumentale du rôle ministériel à la veille de la Révolution. Comme se plut à le rappeler, en son temps et à l'égard des autres ministres, le duc d'ARGENSON, la finalité première de sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères réside moins dans l'obtention de privilèges personnels que dans la protection des intérêts souverains de l'État : « Vous [ministres], vous conserverez l'argent, vous la marine, vous les troupes, et moi la réputation de l'État, surtout sa réputation de probité et de bonne foi. En agissant ainsi, tout ira bien. Et, s'il est vrai que ce soit le défaut de notre Gouvernement que chacun tire à soi, ne prêchant que pour sa charge, et que sous un roi de médiocre sollicitude ce défaut puisse avoir ses dangers, je ferai comme les autres, je tirerai à ma plus grande, et plus belle réputation, avec quoi je me passerai de tout le reste, troupes, vaisseaux royaux et même argent pour les affaires du dehors. »<sup>580</sup> Cette prise de position conforte, en point ultime, notre postulat de départ qui consistait à présenter le secrétaire d'État aux Affaires étrangères comme un *instrument de règne* plutôt que comme un *instrument des relations extérieures* à part entière. Ainsi, le fait qu'il conserve, au niveau interne, d'importantes attributions sans rapport avec la conduite de la politique étrangère, combiné au fait que, au niveau externe, le commerce international – domaine de l'action extérieure pourtant en plan expansion à partir de la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle – échappe à son autorité justifie une distanciation entre les responsabilités qui sont celles d'un

---

<sup>578</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3 ; BELY (L.), *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société*, *Op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>579</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 257-258 ; ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 110.

<sup>580</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3.

ministre de type parlementaire. De même, au plan institutionnel, le ministre monarchique ne s'appuie pas encore sur de véritables fonctionnaires de l'État, au sens moderne du terme. Outre le risque d'anachronisme que une telle assertion implique, il ne faut pas oublier que de tous les employés du ministère, y compris les plus stables en termes de plan de carrière, demeurent révocables *ad nutum*. Sur ce dernier point, l'on convient avec M. Amédée OUTREY de l'existence « d'un certain abus de mots » lorsqu'il est question de « les représenter comme les ancêtres directs de nos grands fonctionnaires du XIX<sup>ème</sup> siècle »<sup>581</sup>. Le caractère personnel de la politique étrangère de la France des Temps modernes semble, au final, attacher moins d'importance aux formes de son expression, qu'à ceux chargés de les exprimer. Nous avons vu, ainsi, que le choix d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères est aussi déterminant pour le Roi que le choix d'un ambassadeur et même d'un commis ! Au-delà de la différence statutaire et du poids respectif de leurs privilèges, une finalité unique semble fonder le principe d'une unité d'action : la notion de *service*. Appréhendé à l'échelle étatique, l'oubli de soi dans gestion des relations extérieures ne préfigure t-il pas une version politiquement correcte de ce que l'on nomme à mots couverts la « raison d'État » ?

**261.** Si les auteurs ont coutume de conférer à cette expression une portée éminemment péjorative dans tout ce qu'elle draine d'opportunisme et de manipulation au plan politique comme diplomatique<sup>582</sup>, l'étude des origines monarchiques de la fonction de ministre des Affaires étrangères nous incite à plus de circonspection, en privilégiant une lecture littérale de cette expression : le *pragmatisme* qui entoure la naissance du ministre, la *conjonction de paramètres politiques et diplomatiques*, ont donné à la France l'un de ses représentants les plus influents. Ce sont ces mêmes facteurs qui ont inculqué aux premiers titulaires de la charge, un *sens du devoir* suffisamment prononcé pour que, à la veille de la Révolution, on le présente comme le chef du plus puissant ministère du Royaume<sup>583</sup>. Mais, le ministre monarchique, se doutait-il que ces mêmes réalités, articulées autour de la puissance et de la magnificence de l'État Princier, allaient être l'enjeu de l'inscription de sa fonction dans le patrimoine diplomatique de la République ?

---

<sup>581</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 318.

<sup>582</sup> Confrontant cette notion avec le secret dû aux correspondances diplomatiques, le comte de GARDEN fut parmi les premiers auteurs à en avoir révélé les limites : « [L]a raison d'État est un faible prétexte pour motiver, de la part d'un ministère, l'infraction de ce qui doit être sacré parmi les nations civilisées. Parce que l'on use de ce moyen, précise t-il, il n'en résulte pas un droit ; c'est, au reste, une vérité que l'on ne conteste pas, puisque l'on désavoue toujours cette action (...) » [*in Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, p. 86].

<sup>583</sup> Telle est l'opinion exprimée par l'historien Frédéric MASSON à la mort du comte de VERGENNES en 1787 (*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 2-3).

## Conclusion du Titre I.

**262.** Le 13 février 1787, Charles GRAVIER, comte de VERGENNES, chevalier, comte de TOULONGEON, baron d'UCHON et de SAINT-EUGENE, seigneur de BOURDEAU et autres lieux, commandeur des ordres du Roi, conseiller d'État d'épée, ministre et secrétaire d'État et des commandements et finances de Sa Majesté, ayant le Département des Affaires étrangères et chef du Conseil des finances, s'éteint en sa maison de Montreuil, près de Versailles. Pendant treize ans, son ministère a été le principal centre d'impulsion de l'action politique de la France, à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume. Au-delà de son aspect anecdotique, l'embarras dans lequel la disparition du secrétaire d'État plonge la monarchie française<sup>584</sup> est significative des progrès fulgurants accomplis par les trente-six prédécesseurs de VERGENNES : d'une charge purement instrumentale en 1589, elle est devenue à la veille de la Révolution française, une « charge dirigeante » du Royaume<sup>585</sup>. Un titulaire se vante, ainsi, de « la superexcellence de [la] charge de ministre des Affaires étrangères sur les autres départements »<sup>586</sup>.

**263.** A la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'héritage monarchique de la fonction de ministre des Affaires étrangères se révèle finalement plus riche que ne l'avait laissé croire les circonstances de sa création. La fameuse « révolution administrative » qu'évoquait M. Jean BAILLOU semble, finalement, se confirmer. Elle transparaît moins dans les ambitions de carrière du titulaire de la charge que dans l'importance stratégique que la royauté prête à son action. Le baron Charles de MARTENS s'en est, ainsi, ému : « [I] e choix de ce haut fonctionnaire est de la plus grande importance, puisque c'est par sa sagesse que les droits, les intérêts, la tranquillité, la dignité et l'honneur national sont maintenus, tandis que ses fautes peuvent compromettre la nation et l'entraîner dans des démêlés et des guerres dont les

---

<sup>584</sup> La mort du comte ouvrait une succession d'autant plus délicate à gérer pour Louis XVI que le pays subissait les pressions d'une Europe monarchique en proie à ses premiers spasmes insurrectionnels. Cette époque voit fleurir, en France, moult pamphlets et autres puissantes diatribes à l'égard de la pratique monarchique et plus encore à l'encontre de l'action des ministres de Louis XVI (Voir *Infra*, Sect. I – Chap. I – Titre II – Partie I). Mais la fin de son règne fut, surtout, marquée par le début de la Révolution Brabançonne. Elle embrasa les Pays-Bas autrichiens jusqu'en 1790. L'insurrection des États du Hainaut et de Brabant avait été motivée par l'adoption de réformes administratives et judiciaires par Joseph II. Elles avaient entraîné la perte de milliers d'emplois. Bien que l'Assemblée nationale française se soit défendue, dès les premiers temps de « sa » Révolution, d'une quelconque affinité avec le mouvement brabançon, elle comptait parmi ses rangs des partisans de la Révolution de 1787 qui se révéleront, presque par la force des choses, de farouches opposants aux prises d'initiative du ministre des Relations extérieures (Voir *infra*, Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. I, notamment, les attaques de Camille DESMOULINS contre le comte de MONTMORIN).

<sup>585</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3.

<sup>586</sup> Cité in MASSON (F.), *Ibid.*

résultats ne sauraient être calculés (...) »<sup>587</sup>. Pour autant, la force de caractère du ministre suffirait-elle à justifier le fait que, sa nomination soit devenue, à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, « une question de premier ordre », tant pour le Roi que pour le peuple<sup>588</sup> ? L'absence de linéarité observée au niveau de la pratique des trente-neuf personnalités qui ont pris en charge les Affaires étrangères entre 1589 et 1789<sup>589</sup> ne peut qu'inspirer une réponse nuancée. Elle nous amène, notamment, à dissocier l'*homme* de l'*institution*.

**264.** La charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne peut faire miroiter plus que le rôle d'« un scribe, un Secrétaire d'État des volontés du maître »<sup>590</sup>. Nul besoin d'attendre l'avènement de la monarchie absolue pour constater ce qui s'apparente déjà à un rôle traditionnel propre au ministre des Relations extérieures. La consécration de sa fonction intervient, cependant, dans une phase de transition politique qui va lui donner sa dynamique définitive : le Secrétaire d'État est un instrument de crise au service d'un pouvoir politique qui lui est fondamentalement supérieur. En 1589, ce pouvoir est, certes, incarné par le Roi Henri III, mais le travail de théorisation du caractère absolu de la monarchie amorcé sous Henri IV va transcender la dimension technique de cette charge en reconnaissant à son titulaire la possibilité – et non le pouvoir – d'influer sur la direction des affaires. Cet infléchissement des usages constitutionnels va conférer à la charge de secrétaire d'État une portée ambiguë : si son caractère public peut légitimer la participation de son titulaire à la conduite de la politique monarchique, le principe de la concentration des pouvoirs défend de l'interpréter dans le sens d'un droit d'action autonome. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères mérite bien, à cet égard, l'appellation de « haut fonctionnaire » que lui prête rétroactivement Charles de MARTENS. Bien plus, la pratique institutionnelle de l'époque nous a appris qu'entre ce qu'on attend officiellement d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères et ce qu'il se permet de faire selon l'état des forces politiques, il y a un fossé qu'il ne peut finalement combler qu'avec la bienveillance ou l'inattention des Rois, car aux yeux du peuple et des Nations étrangères, il lui manquera toujours une légitimité politique pour

---

<sup>587</sup> MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique ou Traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agens diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome I, 4<sup>e</sup> éd., 1854, p. 32.

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> Voir en Annexe II (document 1), la liste chronologique des Secrétaire d'État aux Affaires étrangères sous l'Ancien Régime. Dans un souci d'exhaustivité, nous avons démarré cette liste à la nomination de Claude de l'AUBESPINE, seigneur d'HAUTERIVE (avril 1457-1567). Ces hauts faits en matière diplomatique ainsi que les responsabilités politiques qui lui ont échues, nous ont incité à voir en lui l'étoffe d'un futur secrétaire d'État aux Affaires étrangères. La fonction ne sera officiellement consacrée par le décret royal du 15 septembre 1588 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1589) portant la nomination de Loys de REVOL. Le comte de VERGENNES est le trente-septième Secrétaire d'État de l'époque monarchique qui en comprendra, en tout et pour tout, trente-neuf.

<sup>590</sup> BROGLIE (A. de), *Histoire et diplomatie*, Calmann Lévy, Paris, 1889, p. 91.

représenter la France. D'abord, il n'existe que par la volonté du Roi et, ensuite pour assouvir les volontés de l'État souverain.

**265.** Dans le cadre du régime monarchique, le pouvoir politique s'incarne exclusivement en la personne du Roi. De fait, ce n'est pas tant l'appartenance « gouvernementale » du secrétaire d'État aux Affaires étrangères que les affinités qui cimentent la confiance royale qui va *déterminer* l'amplitude d'action de son commis sur la scène politique. Dans cette perspective, c'est la personnalisation de l'exercice des pouvoirs monarchiques et non la pratique en elle-même des ministres qui a organisé l'atténuation du poids des traditions constitutionnelles. Le passage d'une conception purement technique du rôle ministériel à une conception politisante que nous relevions plus haut procède donc de la volonté exclusive du Roi. Si la pratique de l'Ancien Régime a révélé le potentiel politique de la fonction de ministre des Affaires étrangères sans se résoudre à lui donner une assise juridique particulière c'est parce qu'il en allait de la pérennisation du Pouvoir monarchique.

**266.** Au terme de notre présentation de la conception monarchique du rôle de ministre des Affaires étrangères, il nous reste à envisager une énième interrogation : les données subjectives empruntées à l'histoire politique de la France suffisent-elles à justifier l'existence juridique du ministre des Affaires étrangères ? On peut valablement en douter, au regard précisément des évolutions géopolitique et géostratégique que connaît l'Europe médiévale jusqu'en 1589.

**267.** Les guerres de conquête et de religion qui ponctuent alors cette période, ne sont pas exclusives du XVI<sup>ème</sup> siècle, pas plus que les fonctions de négociation et de représentation – permanente ou ponctuelle – du Roi à l'étranger. De fait, si ces éléments factuels ont le mérite de fonder la dimension historique du chef de la diplomatie française, ils ne sauraient suffire à justifier en termes de stratégie politique<sup>591</sup> — le passage d'une gestion monarchique des Affaires étrangères – essentiellement dominée par une logique monopolistique du pouvoir exécutif suprême – à une gestion gouvernementale – principalement animée par une logique distributive en matière d'activité internationale.

**268.** Il apparaît clairement que le ministre des Affaires étrangères est et a demeuré tout au long de l'Ancien Régime une « créature monarchique ». Il est, donc, vain de s'interroger sur

---

<sup>591</sup> Comme nous l'indiquons dans nos propos introductifs le terme « stratégie » renverrait au volet épistémologique de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Il doit se comprendre comme l'objectivation de l'action ministérielle au regard des contextes politiques, historiques et juridiques.

la pertinence d'une consécration antérieure au règne d'Henri III. Il importe peu, selon nous, que cette fonction ait été instituée sous Philippe Le Bel ou Henri I<sup>er</sup>, en raison des motivations opportunistes qui animaient l'héritier de la famille des Valois en 1589. Affirmer cela, reviendrait à admettre que la nature monarchique de cette institution soit comprise moins comme la marque d'un lien de subordination à l'égard du pouvoir de nomination du secrétaire d'État que comme un lien d'allégeance. Le départ entre « subordination » et « allégeance » peut apparaître peu significatif pour les tenants de la science politique qu'y n'y verraient que de simples déclinaisons du rapport hiérarchique qui fonde le jeu des institutions à l'époque des Temps Modernes. Toutefois, les juristes, et notamment les théoriciens des relations internationales, serraient tentés d'adopter un point de vue plus nuancé dans la mesure où le changement de régime opéré en 1789 impulse un nouveau souffle à la gestion ministérielle de l'action extérieure de la France.

## **Titre II. Le ministre des Affaires étrangères sous la Révolution (1789-1814): un rôle instrumental préservé par l'affirmation d'une tradition diplomatique monarchique**

« La révolution française et les grandes réactions nationales provoquées par la politique napoléonienne ont eu un résultat immédiat et fécond : elles ont appris aux peuples qu'ils étaient quelque chose et qu'ils avaient une âme ; c'était un grand point de gagné. En même temps, les usages de la diplomatie se sont précisés ; elle a obtenu son code, à l'égal d'une science juridique. »  
[Édmond ROSSIER]<sup>592</sup>

« Je me mis à la disposition des évènements et pourvu que je restasse Français tout me convenait. La révolution promettait de nouvelles destinées à la nation, je la suivis dans sa marche et j'en courus les chances. »  
[Maurice de TALLEYRAND-PERIGORD, Prince du BÉNÉVENT]<sup>593</sup>

---

<sup>592</sup> « Diplomatie et diplomates au XIX<sup>ème</sup> siècle », in *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, Cent-sixième année, Tome XXIV, n° 72 – Décembre 1901, Lausanne (Bureaux de la Bibliothèque universelle), Paris (FIRMIN-DIDOT & Cie), Londres (HACHETTE & Cie), Allemagne (LEIPZIG : A. TWETMEYER), 1901, p. 450.

<sup>593</sup> Cité in ORIEUX (J.), *Talleyrand ou le sphinx incompris*, Éd. Flammarion, 1970, p. 192.



**269.** Loin de matérialiser une phase d'innovations, l'intervalle « 1789-1814 » inscrit la diplomatie française moderne dans une logique de continuité par rapport aux usages de l'Ancien Régime. Mais, dès lors que la pratique diplomatique monarchique ne participe plus à l'absolutisation du régime elle ne peut demeurer longtemps impénétrable à la modernité démocratique qui se profile à partir de 1789. La conciliation juridique de ces deux idéologies politiquement antinomiques va être, à la fois, la cause et l'enjeu de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères à l'époque révolutionnaire. Toutefois, avant d'exposer les circonstances dans lesquelles le chef du Département est parvenu à transcender les origines monarchiques de sa charge, il convient d'abord de les resituer par rapport au contexte historique dans lequel s'inscrit la présente analyse. A cet égard, l'absence de consensus relevée au niveau des doctrines historiques et juridiques quant au terme de la période révolutionnaire conduit à appréhender les conditions de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères dans un cadre temporel assoupli par le sens ambivalent qu'est susceptible de revêtir, en l'espèce, le terme « révolutionnaire ».

**270.** En effet, si l'on considère *stricto sensu* le champ d'investigation couvert par le présent Titre, cet adjectif renverrait manifestement à la période charnière de l'histoire politique de la France inaugurée par le célèbre épisode de la prise de la Bastille. Mais, on peut également faire abstraction de sa dimension historique et l'appréhender dans un sens plus large : il serait, alors, annonciateur de bouleversements majeurs. Cette seconde approche permettrait d'envisager l'évolution historique de la fonction ministérielle non plus sous l'angle spécifique de l'époque révolutionnaire, mais de manière plus générale, *par rapport* à la Révolution ce qui conduirait à arrêter ce pan tumultueux de l'Histoire de France à l'avènement des premiers régimes parlementaires, régimes à partir desquels le rôle gouvernemental des ministres gagne en autonomie<sup>594</sup>. L'observation empirique confirme cette seconde hypothèse, la donne statutaire demeurant inchangée pour les chefs du Département jusqu'en 1814. Jusqu'à l'instauration des premiers régimes républicains, l'amplitude de leur action ainsi que leur existence demeurent intrinsèquement tributaires du Pouvoir politique suprême.

**271.** Finalement, qu'on l'envisage par rapport à un régime politique spécifique ou par rapport à une période historique donnée, la problématique de la permanence de la fonction ministérielle reste étroitement liée à l'évènement, soit que le titulaire la subisse, soit qu'il y

---

<sup>594</sup> « 1814 » ouvre le cycle de politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Jusqu'à cette date, les régimes constitutionnels vont la cantonner à un échelon technique de l'action gouvernementale. A cet égard que les régimes révolutionnaires et napoléoniens entretiendraient la conception monarchique du rôle ministériel, à savoir celui de commis de la gouvernance politique.

contribue. L'absence de linéarité observée au niveau de la pratique des titulaires va donc influencer le choix de la méthode d'analyse. Dans un souci de clarté, elle conduit à transiger entre une présentation chronologique des conditions de l'enracinement de la fonction ministérielle au sein de la République et une argumentation dynamisée par des sauts temporels qui permettent d'apprécier l'impact évolutif et/ou involutif de son origine monarchique sur son devenir démocratique. Dans cette perspective, lorsque la cohérence des développements l'exigera, des rétrospectives ou des anticipations viendront éclairer le présent révolutionnaire du ministre des Affaires étrangères.

**272.** Un décalage est, en effet, fréquemment observé entre les étapes de la modernisation de son rôle instrumental et les césures de l'histoire politique et constitutionnelle de la France<sup>595</sup>. En conséquence, si les décennies de la période révolutionnaire constituent bien le point de départ de l'analyse – en tant qu'elles marquent officiellement la fin du Pouvoir monarchique absolutiste – un bref retour sur les dernières années du règne de Louis XVI se révéleront nécessaires pour souligner le lien d'interdépendance organisé par les Révolutionnaires entre la survie de la fonction ministérielle et l'affirmation de « traditions monarchiques » transcendantes en matière diplomatique. L'objet final de ce Titre second est de démontrer que derrière « l'héritage républicain » que les auteurs contemporains mettent en avant pour justifier la centralité du ministre des Affaires étrangères en matière diplomatique se profile une réalité normative et pratique complexe qui serait la somme des stratégies de survie et d'enracinement des ministres qui se sont succédées à la tête du Département entre 1789 et 1814.

**273.** Ainsi, à l'instabilité des premières constitutions révolutionnaires répond, de manière paradoxale, une diplomatie traditionnelle. Seule la pratique de la Convention nationale entre 1792 et 1795 va marquer la rupture idéologique avec l'Ancien Régime en substituant à la diplomatie de paix chère aux « Grands ministres des Affaires étrangères » de l'Ancien Régime, une politique extérieure tournée vers la guerre et la propagande. *A priori*, cette conception partisane de l'action extérieure va faire deux principales victimes : le Roi et le

---

<sup>595</sup> Pour la doctrine constitutionnaliste majoritaire, la période considérée dans le présent Titre coïnciderait avec le premier cycle constitutionnel qui débiterait avec la Révolution de 1789 et s'achèverait avec celle de 1848. Cette période se caractérise par une diversité de régimes politiques : l'Assemblée législative succède, ainsi, au gouvernement d'assemblée établi par l'Assemblée constituante et prend fin avec la Convention thermidorienne et l'adoption de la Constitution de l'an III. Le système constitutionnel de l'An III va alors favoriser la réaction brutale de l'exécutif qui gagne en envergure sous le Consulat puis l'Empire. L'effondrement de ce dernier régime rétablit la monarchie mais sous une forme désormais constitutionnelle, au sein de laquelle les pratiques parlementaires s'affirment progressivement durant la Restauration. Le premier cycle prend fin avec le règne de Louis-Philippe [lire GUCHET (Y.), *Histoire constitutionnelle de la France. 1789-1974*, *Op. cit.*, p. 6 ; HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, *Op. cit.*, p. 326 ; LAVROFF (D.-G.), *Le droit constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République*, *Op. cit.*, pp. 18-19].

ministre des Affaires étrangères, évincés de l'organisation gouvernementale française respectivement en 1792 et 1794. Toutefois, les lourdes défaites militaires et diplomatiques essuyées par la Convention nationale durant cette période vont, définitivement, convaincre les régimes qui lui succèdent de la nécessité de restaurer les usages anciens en matière internationale. Il appartiendra, alors, au ministre des Relations extérieures de les préserver durablement, en sa qualité d'organe central des relations extérieures de la France. A la date de l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor an VII, les agents diplomatiques étrangers sont tenus désormais de n'avoir de rapports directs qu'avec lui et de ne communiquer que par son intermédiaire avec les autres Ministères. Un décret impérial du 25 décembre 1810 entérine son monopole en interdisant aux départements ministériels de correspondre directement avec les représentants diplomatiques étrangers d'une part, et en leur prescrivant de passer par le canal des Affaires étrangères pour toutes correspondances diplomatiques, d'autre part.

**274.** Dans les faits, « [l]a Révolution, le Directoire et l'Empire ont mené à son terme l'évolution commencée sous l'Ancien Régime en centralisant au seul profit des Affaires étrangères, l'ensemble des rapports juridiques entretenus par les autres administrations avec l'étranger. »<sup>596</sup> La période révolutionnaire, ainsi décrite par le Professeur Elizabeth ZOLLER ferait du legs de RICHELIEU un fil rouge reliant des régimes aussi divers qu'opposés. L'autonomie administrative du ministre des Affaires étrangères apparaîtrait, alors, comme l'aboutissement de la longue pratique politico-diplomatique initiée en 1589. Cependant, d'un point de vue évolutif, il serait faux de croire que la juridicisation de ce monopole souscrive à une évidence, comme pourrait le laisser entendre la formulation synthétique du Professeur ZOLLER. Parce que le sort du ministre des Relations extérieures est, d'emblée, constitutionnellement lié la permanence du monopole princier en matière de pouvoirs de paix et de guerre, sa fonction diplomatique va subir le contrecoup de la stratégie de sape de l'autorité royale (**Chapitre I**). Cependant, le retour aux commandes de l'État d'un homme fort, en la personne de Napoléon BONAPARTE, va justifier le renouveau de sa stature historique de commis (**Chapitre II**).

**Chapitre I.** – Une permanence fonctionnelle constitutionnellement liée à la désacralisation des pouvoirs internationaux du Roi

**Chapitre II.** – Un rôle instrumental régénéré par la restauration napoléonienne de la tradition monarchique en matière diplomatique

---

<sup>596</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 111.

## Chapitre I. – Une permanence fonctionnelle constitutionnellement liée à la désacralisation des pouvoirs internationaux du Roi

« Le ministre des Affaires étrangères, quel est-il ? C'est un MONTMORIN, qui, il y a un mois, quinze jours, vous répondait, se faisait caution que le Roi adorait la Constitution. C'est à ce traître que vous abandonnez vos relations extérieures, sous la surveillance de qui ? du Comité diplomatique, de ce Comité où règne un d'ANDRE et dont un de ses membres me disait qu'un homme qui n'était pas un traître à sa patrie ne pouvait y mettre le pied. » [Maximilien de ROBESPIERRE (député d'avril 1789 à septembre 1790 et septembre 1792 à juillet 1794)]<sup>597</sup>

---

<sup>597</sup> Le député s'exprime lors de la séance du 21 juin 1791, date à laquelle l'Assemblée apprend la fuite du Roi qui sera arrêté, peu de temps après, à Varennes [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 97].

**275.** La fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle s'annonce sous de mauvais auspices pour la fonction de ministre français des Affaires étrangères. « Malheur aux souverains qui veulent asservir un peuple insurgent, scande ainsi le harangueur des foules, Camille DESMOULINS. Jusqu'ici ce sont nos rois qui ont fait nos traités ; que les peuples fassent enfin leurs alliances eux-mêmes »<sup>598</sup>. Le révolutionnaire Pierre Hubert ANSON précise son propos<sup>599</sup> : « (...) Si vous remarquez que je place le dernier [ministère] celui des secrétaires d'État qui est chargé des affaires extérieures, cela pourra paraître surprenant à ceux qui, habitués à lui voir tenir autrefois le premier rang, ne peuvent perdre le respect qu'ils ont conçu pour cette politique que l'on mettait, autrefois au nombre des connaissances supérieures. La raison la fait descendre de plus en plus à la place qu'elle doit occuper, c'est-à-dire bien après l'administration intérieure de l'empire, de laquelle dépend véritablement la félicité de ses habitants. »<sup>600</sup>. Dans les faits, son titulaire doit mener ce qui se présente, sans doute, comme les négociations les plus périlleuses de son histoire. Elles s'emploient à inscrire le passage de la diplomatie de l'Ancien Régime à celle de la République dans un cadre institutionnel et fonctionnel aussi serein que puisse permettre l'instabilité politique ambiante.

**276.** « 1789 » et ses chamboulement confrontent le chef du Département et ses commis à « un milieu nouveau, le plus souvent hostile ou tout au moins méfiant »<sup>601</sup>. Elle ne constitue pas, pourtant, une date marquante de l'évolution des « Affaires étrangères ». Car, si l'Assemblée<sup>602</sup> a bien fait « table rase » du passé monarchique, comme se plaisent à le

---

<sup>598</sup> C'est en ces termes que l'avocat et journaliste révolutionnaire, Camille DESMOULINS, commente une initiative malencontreuse du ministre des Relations extérieures Armand MONTMORIN DE SAINT-HEREM (16 juillet 1789 – 31 octobre 1789), prise dans le contexte de la « révolution » brabançonne (1787-1790) que soutient alors farouchement DESMOULINS. La majorité de l'Assemblée, pour sa part, ne souhaite pas s'y associer dans le souci de préserver une entente cordiale avec l'Autriche qui sera en butte à de graves mouvements insurrectionnels dans ses territoires des Pays-Bas. C'est donc en toute bonne foi qu'en ce 17 mars 1790, le ministre informe les députés de la réception d'une lettre prétendument envoyée par un agent du peuple brabançon. Le Roi et MONTMORIN ayant fait le choix de ne pas prendre connaissance de cette dépêche, le ministre demande que l'Assemblée en fasse de même. La réaction de Camille DESMOULINS ne se fait pas attendre et est à l'image de sa puissante harangue du 12 juillet 1789 : « De quelle gloire, s'exclama-t-il, cette séance peut couvrir le nom français ! Les Américains, les Français, les Anglais, les Brabançons, sont frères (...) », [in DESMOULINS (C.), *Révolutions de France et de Brabant, et des royaumes qui demandent une assemblée nationale et arborant la cocarde, mériteront une place dans ces fastes de la liberté*, Tome I, novembre 1789, p. 131 ; cité in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, Éd. Plon et Cie, 1877, p. 74].

<sup>599</sup> Il fut député entre mai 1789 et septembre 1790, soit une période éminemment stratégique pour le ministre MONTMORIN, comme le montre l'épisode de la *Nootka Sund* (Voir *infra*).

<sup>600</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 105.

<sup>601</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 331.

<sup>602</sup> Nationale en juin 1789, l'Assemblée devient *constituante* à partir de juillet. Elle n'est pas encore souveraine car elle reconnaît encore l'autorité du Roi, ainsi que l'atteste le décret que ce dernier a promulgué le 3 novembre 1789. Outre le maintien de Louis XVI à la tête de l'Exécutif, cet acte reconnaît en son article à l'Assemblée, un caractère monocaméral [in DREYFUS (F.-G.), « Le temps des Révolutions. 1787-1870 », in *Histoire universelle. De la Révolution au monde contemporain*, Publié sous la direction de DREYFUS (F.-G.), JOURCIN (A.), THIBAUT (P.), MILZA (P.), Coll. In Extensio, Éd. LAROUSSE – BORDAS, 1998, p. 46].

rappeler les historiens<sup>603</sup>, ce n'est véritablement qu'à partir de 1792 que le Département prendra la mesure véritable du changement de régime constitutionnel. A cette date, le lien séculaire qui unit la fonction de ministre des Affaires étrangères à l'exercice du Pouvoir monarchique est constitutionnellement abrogé.

**277.** La démystification du pouvoir de représentation de Louis XVI en matière internationale a inspiré à l'historien Frédéric MASSON une vérité qui s'est révélée pour la diplomatie réactionnaire stratégiquement accommodante: « [L]orsque la France avait des rois de génie, le ministre n'était qu'un premier commis ; aujourd'hui que la France avait un roi d'esprit ordinaire, le ministre devenait tout-puissant. S'il ne conduisait pas le Roi et la France, s'il se laissait aller à suivre tranquillement la route que traçaient les bureaux, à exécuter fidèlement les ordres qu'inspiraient au Roi ces coteries de Cour perpétuellement divisées, il n'y avait plus de politique étrangère, plus de ministère politique, et graduellement, de ces sommets où l'avait placée la politique du grand Roi, où, l'avait consolidée la sagesse de VERGENNES, la France descendait jusqu'au mépris de l'Europe et en arrivait par suite à mépriser elle-même son propre Gouvernement »<sup>604</sup>. A l'image du contexte de crise qui avait présidé à la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, ce sont des considérations éminemment pragmatiques qui commandent de garantir en matière de gestion des relations extérieures le principe d'une unité de direction. Cependant, dans les faits, les contingences auxquelles sont en proie les titulaires de la charge au plus fort du tumulte révolutionnaire – soit la période couvrant les années 1789 à 1795<sup>605</sup> – éprouvent la pertinence de ce principe organisationnel hérité de RICHELIEU.

**278.** Au niveau de sa gestion interne, d'abord, la Convention nationale, « sabre[e] sans pitié » le personnel des bureaux<sup>606</sup>. Elle se montre, en revanche, plus magnanime envers le ministre. En apparence anecdotique, ce régime de faveur met à jour une coutume à laquelle l'on serait tenté d'attribuer une valeur constitutionnelle si la pratique dirigeante de cette époque trouble ne l'avait vidée de son sens<sup>607</sup>. Malgré tout, l'étude de la fonction ministérielle

---

<sup>603</sup> *Ibid.*

<sup>604</sup> *Op. cit.*, p. 4.

<sup>605</sup> Nous avons fait le choix de débiter la période révolutionnaire avec la chute de l'Ancien Régime et de faire coïncider sa fin avec celle de la Convention nationale car au plan juridique, cet intervalle est caractérisé par une forte instabilité constitutionnelle qui va induire au plan de la gestion des Affaires étrangères une politique « assez contradictoire » [*in* OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires Etrangères – Les institutions de la diplomatie française de 1789 à nos jours », *Revue française de science politique*, n° 3, 1953, p. 491]. Se faisant, elle tranche avec la gestion ordonnée développée à partir de la fin du Directoire et surtout à partir du Consulat.

<sup>606</sup> *Ibid.*

<sup>607</sup> La « magnanimité » des Chambres à l'égard du ministre des Relations extérieures trouvera sa limite sous la Terreur, période au cours de laquelle cette fonction est supprimée et remplacée par celle de Commissaire des

durant cette période montre que même si la lettre constitutionnelle ne prévoit pas encore le principe d'une responsabilité gouvernementale au sens que lui donnent les régimes parlementaires modernes, l'usage impose qu'une autorité, dissociée de la classe dirigeante, réponde de la cohérence des activités diplomatiques devant les parlementaires et la nation. En l'occurrence, il s'agira du ministre des Relations extérieures.

**279.** Bravant les vicissitudes du pouvoir, la permanence d'un responsable à la tête des Affaires étrangères incite à émettre l'hypothèse d'une tradition constitutionnelle qui consisterait à attribuer une forme pyramidale à la gestion des relations extérieures de la République. Ainsi, la démocratisation à outrance à laquelle se livre la Convention nationale ne sera pas à même de remettre en cause le rapport de verticalité qui anime depuis l'Ancien Régime l'appareil diplomatique français. Entre 1795 et 1814, le rôle politique effacé du ministre républicain sera, ainsi, compensé par la revalorisation du cadre administratif de son action. Une série de réformes réglementaires et constitutionnelles vont revenir à la conception restrictive de l'action diplomatique qui prévalait sous l'Ancien Régime, à savoir une action exceptionnellement politique pour le ministre moderne par opposition au pouvoir politique de principe traditionnellement dévolu au chef de l'État, ou à tout le moins à l'autorité investie en fait du pouvoir de représentation politique – hypothèse particulièrement accommodante pour la Convention nationale. A l'image du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le ministre révolutionnaire se retrouve donc largement tributaire de la fonctionnalité de son département. Mais, l'analogie avec l'Ancien Régime s'arrête là. Car, la modernisation de sa fonction va bénéficier, sous la période révolutionnaire, d'un soutien déterminant qui n'existait pas sous la Monarchie absolue : l'idéologie démocratique. En pratique, elle va favoriser un début de politisation de l'action administrative des titulaires, à la faveur de la mise en place et du renforcement du contrôle des assemblées, sans que pour autant, le constitutionnalisme inauguré en 1791 ne leur concède encore un rôle politique au sens que leur prêteront les premiers régimes parlementaires modernes<sup>608</sup>. A ce titre, la permanence du rôle de commis endossé par les chefs successifs des Affaires étrangères durant la période révolutionnaire constitue le fil rouge des pratiques révolutionnaires et napoléoniennes. Durement éprouvée mais jamais démentie, sa solidité contribue à la reconduction durable du monopole juridique du ministre des Affaires étrangères en matière de correspondance diplomatique, à partir de 1799.

---

Relations extérieures. Comme on le verra, même vidé d'une consistance politique et administrative, le principe d'une direction unipersonnelle de l'appareil diplomatique demeure respecté sous les régimes révolutionnaires.

<sup>608</sup> Cette réserve a ainsi conduit à borner le présent Titre à 1814, date de l'avènement du premier régime parlementaire moderne.

**280.** Ainsi, en 1789, le contexte de transition politique pouvait hypothéquer sérieusement l'objectif de pérennisation de la charge monarchique dont héritent les ministres des Affaires étrangères révolutionnaires. Il n'en a rien été car leur fonction a bénéficié, en pratique, du soutien d'une volonté politique forte et non équivoque. Cette condition se concrétisera, précisément, sous le Directoire et les régimes napoléoniens à la faveur de la prééminence de l'Exécutif sur le corps législatif. Mais, avant que le ministère des Affaires étrangères ne soit durablement renforcé dans ses fondements juridiques et administratifs, il faudra encore que son chef survive à la chute de la monarchie absolue (**Section I**). Dans cette optique, l'affaiblissement de la compétence internationale du Roi combiné à un contrôle parlementaire de plus en plus poussé au niveau de la gestion ministérielle des « Affaires étrangères », va faire entrevoir aux ministres – souvent aux dépens de leur vie – la potentialité politique que recèle leur statut gouvernemental sous les régimes républicains embryonnaires. Dans le contexte particulier d'une diplomatie d'assemblée, la permanence d'une interface exécutive distincte du corps législatif cautionnerait l'exercice démocratique des prérogatives internationales de l'État (**Section II**).

### *Section I – La survie de la fonction ministérielle : une problématique circonstanciée en fait et en droit*

**281.** « La révolution, imminente dans presque toute l'Europe, éclate en France parce que l'Ancien Régime y est plus usé et en même temps plus insupportable, plus détesté et plus facile à détruire qu'ailleurs ; parce que le gouvernement a rendu nécessaires des réformes qu'il est incapable d'accomplir ; parce que le pouvoir, impuissant à diriger l'opinion, n'a plus la force de la réprimer ; parce que la déroute de l'autorité accompagne la banqueroute des finances ; parce que les changements semblent inévitables, et que toutes les avenues s'ouvrent aux novateurs ; parce qu'enfin les doctrines de la philosophie, plus populaires qu'en tout autre pays, ont pénétré davantage la nation et sont plus conformes à son génie »<sup>609</sup>. Cette vision romancée des circonstances de la chute de l'Ancien Régime pêche par ses accents manichéistes. Elle identifie les *anciens* méchants : un « Ancien Régime » « insupportable » et son « gouvernement » « impuissant » ; elle désigne ses *nouveaux* héros : les « philosophes » dont les écrits « novateurs » ont inspiré à la Révolution française les caractéristiques propres à son « génie », soit une conception éclairée de l'homme, de la société, de l'État en général. Au final, elle gagne en clarté historique ce qu'elle perd en réalisme politique et juridique. Car, il

---

<sup>609</sup> SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I « Les mœurs politiques et les traditions », E. PLON, NOURRIT ET C<sup>IE</sup>, Paris, 1897, p. 537.



est un domaine sur lequel l'*esprit du siècle*<sup>610</sup> a pu difficilement étendre son emprise tout au long de la période révolutionnaire: celui des relations extérieures. A ce titre, la reconduction à son poste du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis XVI, le comte de MONTMORIN SAINT-HEREM, manifeste ostensiblement le souhait des « Patriotes » d'inscrire l'action internationale de la France post-monarchique dans une logique de continuité.

**282.** La régénération des fondements constitutionnels de la politique étrangère entreprise entre 1789 et 1791 participe d'un remarquable effort de conciliation entre le passé monarchique et le présent démocratique du chef du Département. Loin d'être évincé de la gestion de la politique extérieure comme pouvait le laisser croire le contexte réactionnaire décrit par le Professeur Albert SOREL, le ministre des Affaires étrangères est maintenu en l'état par les Révolutionnaires. Mais, qu'on ne s'y trompe pas : dans le contexte de crise diplomatique qui caractérise l'Europe de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, la bienveillance de l'Assemblée législative est dictée moins par un devoir de mémoire que par des considérations géostratégiques (**Paragraphe 1**). Pénétrée de sa mission fondatrice, l'Assemblée constituante se veut moins conciliante, car toute son attention est cristallisée autour de la démystification des pouvoirs internationaux du Roi. A ce titre, elle reconduit le ministre dans son rôle historique de commis du Pouvoir monarchique mais, à travers la personne du Roi, elle le contraint également à composer avec un nouvel acteur des relations internationales de la France, à savoir l'Assemblée représentative des intérêts du nouveau souverain qu'est le Peuple. La dualité du lien d'autorité qui lie désormais le ministre au Pouvoir politique suprême a été diversement appréciée en doctrine. Certains auteurs l'ont interprétée comme une condition anticipée de la politisation de son rôle instrumental. Sur ce point, la pratique institutionnelle observée entre 1789 et août 1792 a souvent abondé dans le sens de leur analyse sans qu'elle ne parvienne, toutefois, à infléchir le constitutionnalisme moderne. La définition restrictive que les premiers textes constitutionnels retiennent de la fonction de ministre des Affaires étrangères participerait, de ce point de vue, à la conciliation de la

---

<sup>610</sup> Formule empruntée au Professeur Jean-Jacques CHEVALLIER (*in Histoire des institutions et des régimes politiques de la France, 1789 à 1958*, Classic, Armand COLIN, 9<sup>e</sup> éd., 2001, pp. 7-8). L'*esprit du Siècle* est traditionnellement associé à la pensée libérale des Lumières. Aux plans historique et conceptuel, il n'est pas limité au seul cadre politique français. En effet, ses thèmes de prédilection – Liberté, Progrès, l'Homme – s'inscrivent en droite ligne dans un courant intellectuel protestant apparu un siècle plus tôt, en Allemagne sous le nom d'*Aufklärung* allemand et en Grande-Bretagne sous celui d'*Enlightenment*. Les valeurs humanistes et rationnelles que prônent ces philosophies commencent à apparaître aux Pays-Bas, au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle mais ne s'affirment avec netteté en France qu'à partir de 1787. Ainsi, le courant britannique – porté, notamment, par les écrits de LOCKE – va influencer considérablement la définition du régime non-conformiste que proposent à des titres divers, MONTESQUIEU, VOLTAIRE, et ROUSSEAU, à savoir un régime aristocratique libéral pour les deux premiers auteurs, électif, pour le troisième [en ce sens, lire DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions 1787-1870 », *Op. cit.*, pp. 17-23].

tradition monarchique et modernisme démocratique en matière diplomatique (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1. La survivance de la fonction de ministre des Affaires étrangères : une problématique circonstanciée en fait et en droit**

283. S'interroger sur les circonstances de la survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères à la Révolution, revient à prendre le pouls des principaux acteurs politiques de la Révolution, et donc à s'intéresser à l'atmosphère idéologique dans laquelle ils évoluent<sup>611</sup>. Ce rapport de cause à effet semble justifié par l'influence déterminante que les écrits des Lumières ont eue dans la survenance de la chute de l'Ancien Régime. Difficile, en effet, d'évoquer la Révolution sans que spontanément des noms comme ROUSSEAU, VOLTAIRE, MONTESQUIEU ou les Encyclopédistes<sup>612</sup> ne viennent à l'esprit des historiens<sup>613</sup> ou des juristes<sup>614</sup>. Moins connu, cependant, est l'intérêt particulier que ces libres penseurs du

---

<sup>611</sup> Le processus de transition constitutionnelle rend complexe l'intervention du Droit dans cette discussion. Le Droit est alors plus un instrument du Politique qu'un référent objectif. On peut, ainsi, s'interroger sur la succession des règlements pris en 1589 et en 1626. Doit-on les considérer abroger par le changement de la nature du régime ? L'hostilité manifeste des révolutionnaires à l'égard de la pratique de la Monarchie absolue nimbe cette problématique d'une aura subjective qui rend le sort de ces textes plus tributaires de la volonté politique que, éventuellement, de la reconnaissance d'un droit coutumier propre à la gestion des Affaires étrangères. Malgré tout, le fait que le Droit positif soit difficilement invocable ne signifie pas qu'il n'a pas sa place pour arbitrer les débats philosophiques qui portent sur la pertinence d'une gestion gouvernementale des affaires de l'État en général, et de celles des affaires du Dehors en particulier.

<sup>612</sup> La crise politique à laquelle Louis XVI était confronté à la veille de la Révolution était connue de toute l'Europe. Commentées par les libres penseurs, accentuées par la paralysie financière de l'État et aggravées par l'incompétence chronique des élites aristocratiques qui étaient alors au pouvoir, les difficultés intérieures de la France n'inquiétèrent pas outre mesure les monarchies européennes. Ainsi, que le relève, Thierry LENTZ, « [L]orsque les troubles de 1789 éclatèrent, on pensa d'abord à un accès de fièvre passager » [lire LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental (1789-1815) », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique VILLEPIN, Perrin, 2005, p. 396]. Au lendemain de la Révolution, le pessimisme gagna finalement l'ensemble des grandes puissances. A Versailles, les représentants suédois, anglais et autrichien, rapportèrent à leur gouvernement respectif que la puissance française était moribonde. « Il est assurément possible que quelque chose sorte de ce chaos, convint toutefois l'ambassadeur anglais ; mais je suis persuadé qu'il se passera un long temps avant que la France se rétablisse de telle façon qu'elle puisse causer de l'inquiétude aux autres nations » [cité in CHASTENET (J.), *William Pitt*, Fayard, 1941, p. 117]. L'ambassadeur autrichien était moins optimiste : « La France s'anéantit », pensait-il [cité in SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Les Introuvables, rééd. 2003, Tome II, p. 22]. Quant à la tsarine Catherine II, convaincue que la royauté française n'existait plus, les Français n'étaient plus que de « pauvres gens » [CARRERE d'ENCAUSSE (H.), *Catherine II*, Fayard, p. 2002, pp. 529-531]. Seul l'archiduc Léopold, frère de l'empereur Joseph II et de la reine de France Marie-Antoinette, perçut de manière positive les troubles révolutionnaires, persuadé qu'il était qu'ils feraient de la France « le plus puissant État de l'Europe » [Cité in FUGIER (A.), *Histoire des Relations internationales. La Révolution française et l'Empire napoléonien*, Hachette, 195, p. 20].

<sup>613</sup> Lire par exemple, DREYFUS (F.-G.), « Les révolutions politiques 1787-1815 », *Op. cit.*, pp. 19-24.

<sup>614</sup> Lire par exemple, GUCHET (Y.), *Op. cit.*, pp. 18-24. Pour une approche plus nuancée de l'apport de la philosophie politique du XVIII<sup>ème</sup> siècle à la constitutionnalisation du régime révolutionnaire, lire BLACHÈRE (Ph.), *Op. cit.*, pp. 12-14 ; GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Op. cit.*, pp. 97-98 ; MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Coll. Domat Droit public, Montchrestien, 11<sup>e</sup> éd., 2010, pp. 18-25. Pour une instrumentalisation ciblée des écrits des philosophes éclairés et des auteurs de droit naturel, se reporter à la thèse du Professeur Stéphane CAPORAL (S.), *L'affirmation du principe d'égalité dans le droit public de la Révolution française (1789-1799)*, Préf. du Professeur Louis FAVOREU, Coll. Droit public positif, Economica Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, pp. 20-21.

XVIII<sup>ème</sup> siècle ont porté au système de la monarchie administrative développée à partir de Louis XIV. Lorsque l'on connaît l'impact que cette pratique gouvernementale a eu sur l'autonomie relative concédée au secrétaire d'État sous la Monarchie absolue, on ne peut manquer de s'interroger sur l'incidence d'une confrontation entre l'*esprit du Siècle* et la figure classique du ministre des Affaires étrangères. La démocratisation du régime emporterait-elle une brutale remise en cause du monopole que le cardinal RICHELIEU avait aménagé en sa faveur à partir de 1626<sup>615</sup>? Le fait que l'expression « esprit du siècle » renvoie traditionnellement au mouvement réactionnaire incarné par les auteurs des « Lumières »<sup>616</sup> induit-il une signification particulière pour les juristes?

**284.** A première vue, cette formulation semble plus familière aux historiens et aux politologues. Ils trouvent, en effet, leur compte dans l'étude de l'activisme philosophique qui prévaut sous le règne de Louis XVI, en tant qu'il fournit les bases théoriques du renversement de régime opéré à l'été 1789. Il ne serait, donc, pas exagéré de considérer les pamphlets du XVIII<sup>ème</sup> siècle comme les sources d'inspiration de la conception moderne – comprise au sens de « conception démocratique » – du pouvoir politique<sup>617</sup>. C'est en ce sens, *a priori*, que l'on doit comprendre l'affirmation du Professeur Albert MATHIEZ, historien spécialiste et non moins controversé de cette période, selon laquelle « la Révolution a été dans les esprits »<sup>618</sup> avant de se concrétiser dans les faits. Les juristes, pour leur part, ne risqueront sans doute pas à mettre en cause la pertinence d'une telle assertion compte tenu de la dimension éminemment libérale des premières déclarations de principe révolutionnaires<sup>619</sup> ou encore de la retranscription constitutionnelle du « principe de spécialisation » des pouvoirs<sup>620</sup>.

---

<sup>615</sup> « En sa faveur » mais aussi, comme il a été précédemment souligné, au seul profit du rayonnement international de l'autorité monarchique (Voir *supra*).

<sup>616</sup> Le Professeur Jean-Jacques CHEVALLIER, notamment, la dissocie, au plan des idées, « de l'esprit du XVII<sup>ème</sup> siècle, du siècle de Louis XIV et de BOSSUET » (*in Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958, Op. cit.*, p. 10).

<sup>617</sup> Dans son ouvrage *Le métier de diplomate*, M. Yvan BANOUZI, associe la figure « moderne » de la diplomatie avec le processus de démocratisation de son action (Coll. Logiques juridiques, Éd. L'Harmattan, 2005, p. 32). Toutefois, selon l'auteur on ne peut réellement parler d'une modernisation de l'action extérieure que depuis les débuts du XX<sup>ème</sup> siècle, date à laquelle, l'esprit d' « aristocratie » qui anime le ministère des Affaires étrangères est éclipsé par l'esprit républicain principalement insufflé par la réforme des voies d'accès à la Carrière. « [L]a dilution des traditions anciennes » emporterait, selon lui, un effet pervers : « des divisions dans le Corps diplomatique qui perd de sa cohérence » (*Op. cit.*, pp. 32-33). Nous aurons l'occasion d'apprécier cet état de fait, à l'occasion de l'évocation, dans la seconde Partie de cette étude, des cycles de réformes initiés sous les différents régimes républicains. A bien des égards, les modifications de l'organisation du Quai d'Orsay sont à la fois le remède et les maux qui gangrènent ses services depuis bientôt plus d'un siècle.

<sup>618</sup> Cité in CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, p. 7.

<sup>619</sup> Lire, notamment, BONFILS (H.) et FAUCHILLE (P.), *Manuel de Droit international public (Droit des gens), Destiné aux étudiants de Droit et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires*, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Éd. Arthur ROUSSEAU, 1905, p. 45.

<sup>620</sup> MORABITO (M.), *Op. cit.*, p. 19-20.

285. On est donc tenté de ramener le fameux *esprit du siècle* au souffle insurrectionnel qui anime Paris et les provinces à partir de 1787. L'hostilité manifeste des Lumières à l'égard du système ministériel augurerait, alors, d'un destin funeste pour « la charge dirigeante d'où [est sortie] les premiers ministres »<sup>621</sup> qui ont contribué par leurs hauts faits politiques et diplomatiques à la consolidation de la puissance monarchique (A). Toutefois, dans le domaine spécifique des relations extérieures, la pratique monarchique semble conférer un caractère très atténué à l'*esprit du siècle*. La crise diplomatique dont hérite l'Assemblée législative à l'été 1789 ne serait pas étrangère à cet infléchissement. Elle la conduit à placer les contraintes géopolitiques au-dessus des libelles philosophiques. Peu lui importe alors « l'ignorance »<sup>622</sup>, la « fausseté »<sup>623</sup> ou encore, l'indifférence des ministres à l'égard des peuples français<sup>624</sup> et étranger<sup>625</sup> dès lors qu'elle les maintient sous son contrôle (B). Bien que fortement déterminé par des arrières-pensées politiques, la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères suscite, au plan juridique, une réflexion sur l'émergence de garanties coutumières propres à transcender l'idéologie contestataire en matière d'action extérieure (C).

#### A). Une fonction *a priori* incompatible avec la conception démocratique du pouvoir : les Affaires étrangères à l'épreuve de l'*esprit du siècle*

286. En 1789, le devenir du ministre français des Affaires étrangères est l'enjeu d'une conciliation *a priori* improbable entre une autorité monarchique qui s'essouffle et un *esprit du siècle* hostile aux traditions et aux conformismes hérités du haut Moyen Age. Les critiques de l'intelligentsia française mettent spécifiquement en relief la pratique arbitraire et despotique des ministres. La majorité des auteurs « éclairés » y voit la source principale des dérives du régime monarchique. On aurait, donc, tort de faire des pères spirituels de la Révolution<sup>626</sup> les dignes héritiers de la mouvance réactionnaire des « Monarchomaques » à laquelle était en butte Henri III et ses légistes<sup>627</sup>. L'analogie est, pourtant, tentante au regard du contexte de

<sup>621</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3.

<sup>622</sup> Critique adressée au cardinal de RICHELIEU par VOLTAIRE, in AROUET (F.-M.) dit « VOLTAIRE », *Dictionnaire philosophique portatif*, Publié en 1764, Réimpr. DE COSSE et GAULTIER-LAGUIONIE, Paris, 1838, p. 80.

<sup>623</sup> *Ibid* (critique adressée au cardinal de RICHELIEU).

<sup>624</sup> VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, *Op. cit.*, p. 460 (critique adressée au cardinal de RICHELIEU).

<sup>625</sup> *Op. cit.*, p. 422 (critique adressée au marquis d'ARGENSON).

<sup>626</sup> BÉLY (L.), « Les Temps modernes », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique VILLEPIN, Perrin, 2005, p. 396 ; CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, p. 9.

<sup>627</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. I). Cette réserve a conduit le Professeur Marcel MORABITO à nuancer l'apport des philosophes éclairés au changement de régime : « [c]harger des réformes le pouvoir éclairé revenait à investir le politique d'une mission aussi décisive qu'écrasante. (...) En cas de défaillance dans sa tâche, l'autorité se verrait inéluctablement ébranlée. L'idéologie n'anticipe donc pas en tant que telle l'évènement révolutionnaire. Elle n'agit, indirectement, que comme révélateur potentiel des carences du politique

crises qui alimente les pamphlets des Lumières. Les tensions et les enjeux politiques qui les animent<sup>628</sup> ne sont pas sans rappeler ceux qui avaient présidé à l'institution de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Mais, précisément, parce que la gestion des crises intérieures n'échoit plus, depuis 1626, au ministre des Affaires étrangères à quel titre sa fonction se trouverait-elle mise en cause, à la veille de la Révolution?

**287.** *A priori* éloignées de l'épicentre de la crise qui agite le pouvoir monarchique, les relations extérieures ne manquent pas d'attirer l'attention des Lumières. Deux raisons peuvent expliquer leur intérêt pour la « chose publique extérieure » : d'une part, le cycle de révolutions inauguré à l'échelle internationale par les insurgés américains, en 1776 – et au cours duquel, le comte de VERGENNES, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI, s'est particulièrement distingué –<sup>629</sup> mais aussi et surtout, l'importance acquise par la charge ministérielle dans le jeu politique à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>630</sup>. Or, comme il a été souligné dans le Titre précédent, la répartition des affaires entre les divers secrétaires d'État avait consacré, à l'époque monarchique, la porosité des sphères internes et internationales en même temps qu'elle avait fait du Roi le socle de leur unité. Dans cette optique, il n'y a pas lieu de

---

dans l'accomplissement de la fonction qui lui est assignée (...) » [*in Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958), Op. cit., p. 24*].

<sup>628</sup> Les dernières années du règne de Louis XVI sont frappées par une grave crise économique. L'impuissance du gouvernement monarchique à enrayer la banqueroute et l'inflation va la radicaliser et engendrer des tensions sociales et politiques sans précédent. La famine, le vagabondage, la pauvreté, le brigandage ébranlent l'ordre public en province et à Paris. Leur recrudescence fait naître l'idée au sein du peuple que les ministres n'y prêteraient qu'une attention secondaire, leur priorité allant à leur enrichissement personnel au frais de la Couronne. Pour se faire une idée concrète du caractère exceptionnel de la crise économique qui prévaut à la veille de la Révolution, le prix du froment, à Paris, a augmenté de 150 pour cent par rapport au prix de 1787. Selon l'historien François DREYFUS, « la mi-juillet 89 coïncide avec le summum de la hausse des prix de tout le XVIII<sup>ème</sup> siècle » (*in « Le temps des révolutions. 1787-1870, Op. cit., p. 27*). Sachant que la part des céréales représente l'essentiel des dépenses des classes les plus pauvres, la hausse conséquente de leur prix ne pouvait qu'inspirer au peuple, frustrations et hostilité, envers la gouvernance. L'inconstance de cette dernière face à l'ampleur du désastre économique poussera, notamment, le ministre d'État des finances Jacques NECKER à la démission, le 11 juillet 1789. La perte de l'un de ses rares soutiens auprès de Louis XVI galvanisera la colère du peuple de Paris et le poussera à la révolution.

<sup>629</sup> Les crises politiques et économiques françaises survenues dans la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle ont vu leur impact accentué par le climat révolutionnaire qui baigne les relations internationales depuis la rébellion des colonies anglaises contre l'Angleterre. Le résultat fut la proclamation de l'indépendance des États d'Amérique du Nord, le 4 juillet 1776. Elle sera durablement entérinée par l'adoption d'une Constitution en septembre 1787. En Europe, les philosophes éclairés y voient l'espoir de voir leurs idées libérales inscrites dans le marbre de la Loi. De fait, certaines monarchies ne tardent pas à s'embraser outre-atlantique. La révolution se prolonge, ainsi, en Suisse, aux Pays-Bas – avec la fameuse « Révolution du Brabant », selon la formule de Camille DESMOULINS – en Irlande, avant d'atteindre la France de 1787 à 1789. De France, elle regagne les Pays-Bas et la Suisse, se développe en Allemagne rhénane et en Italie. Survenus dans des circonstances diverses et pour des causes multiples, ces événements concourent à un même objectif : l'abolition du régime féodal. Cette agitation, toutefois, n'est pas seulement politique. Les révolutions politiques s'accompagnent souvent d'émeutes sociales au cours desquelles la classe prolétaire, composée de salariés et de petits artisans, attaque les biens des riches. Tel est, notamment, le cas en Angleterre vers 1780, puis aux Pays-Bas de 1780 à 1787 [pour un descriptif précis du climat politique, économique et social qui prévaut en France et en Europe, à la veille de la Révolution française, lire DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions. 1787-1870, Op. cit., pp. 17-44].

<sup>630</sup> L'historien Frédéric MASSON nous apprend qu'elle était, en 1787, « la charge la plus disputée » (*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit., p. 3*).

s'étonner que les Lumières aient lié le sort politique du ministre des Affaires étrangères à celui de Louis XVI.

**288.** Pour la majorité des contemporains de Louis XVI, il n'est pas question de renoncer à l'institution monarchique mais de repenser les modalités d'exercice du pouvoir politique en le débarrassant « des restes odieux du régime féodal »<sup>631</sup>. Cette posture nuancée<sup>632</sup> n'atténue en rien le caractère éminemment critique de l'*esprit du siècle*. Elle pousse, au contraire, ses principaux contributeurs à resserrer leur critique autour des ressorts de la politique royale. Du côté des juristes et des publicistes, elle se veut plus mesurée, sans doute, parce qu'elle met davantage l'accent sur les dérives de la *monarchie administrative* (2) que sur la pratique abusive des « Grands ministres » (1).

## **1. La monarchie administrative, selon les juristes : une source de déviances dans la gestion des affaires de l'État**

**289.** Passant en revue les pratiques militaires et diplomatiques européennes ainsi que la vie politique française de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, Nicolas LINGUET met en relief, dès 1777, les abus des ministres. L'avocat publiciste les accuse d'escamoter la confiance du Roi en vue

---

<sup>631</sup> FAUCHILLE (P.), *Op. cit.*, p. 45. On a relevé, toutefois, une certaine dissonance dans les écrits de Denis DIDEROT. La distinction entre « régime monarchique » et « régime féodal » est, chez lui, très atténuée. Même s'il ne met pas ouvertement en cause la pertinence des réformes souhaitées par les philosophes des Lumières, l'écrivain détone par le conformisme des idées politiques qu'il défend dans sa célèbre *Encyclopédie*. Selon l'historien François DREYFUS, DIDEROT proposerait de concilier le concept de « citoyen » avec celui de despotisme légal. Ainsi, la soumission au monarque absolu ne confinerait pas à en un asservissement arbitraire mais en la subordination du sujet à la loi, de sorte que même si cette dernière est l'expression de la volonté générale du corps politique, elle resterait une application particulière de la loi universelle. Dans une perspective radicale, cette conception permettrait de justifier, en pratique, le choix d'un monarque de gouverner sans consultation populaire (*in* « Le temps des révolutions. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 20). Nous ne rejoignons pas cette analyse. Il nous semble, en effet, que la critique de la monarchie absolue que nous avons relevée dans la définition que DIDEROT donne de l'« Autorité politique » soit dénuée d'équivoque : « Aucun homme n'a reçu de la nature le droit de commander aux autres. La liberté est un présent du Ciel, et chaque individu de la même espèce a le droit d'en jouir aussitôt qu'il jouit de la raison. Si la nature a établi quelque autorité, c'est la puissance paternelle : mais la puissance paternelle a ses bornes ; et dans l'état de nature, elle finirait aussitôt que les enfants seraient en état de se conduire. Toute autre autorité vient d'une autre origine que la nature. Qu'on examine bien et on la fera toujours remonter à l'une de ces deux sources : ou la force et la violence de celui qui s'en est emparé ; ou le consentement de ceux qui s'y sont soumis par un contrat fait ou supposé entre eux et celui à qui ils on déféré l'autorité » (*in Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres*, Tome I, Chez BRIASSON, DAVID, LE BRETON, DURAND, Paris, 1751, p. 898).

<sup>632</sup> La nuance peut s'expliquer concrètement par la pratique « éclairée » de Louis XVI concrétisée par des réformes importantes relatives aux droits des personnes : abolition de la torture en 1781 et 1788, abolition du servage dans le domaine royal en 1779, abolition du péage corporel des juifs d'Alsace en 1784, édit de tolérance des protestants en 1787. Il est aussi marqué par quatre tentatives de réformes profondes du royaume (1774-1776, 1781, 1787 par deux fois) passant par l'instauration d'un impôt direct égalitaire (en remplacement de la taille inégalitaire) et d'assemblées provinciales élues destinées à contrôler cet impôt. Ces dernières réformes l'aliénèrent la classe des privilégiés, en particulier la noblesse de robe du Parlement de Paris et la Cour de Versailles. Louis XVI tenta de leur imposer ces réformes en convoquant une assemblée de notables (1787) puis des états généraux (1789). Le caractère progressiste de ses réformes a pu faire hésiter les révolutionnaires sur l'opportunité de l'associer à la nouvelle gouvernance. Car, il tend à démontrer que la pratique absolutiste peut s'accommoder de valeurs humanistes et libérales.

de « s'approprier des richesses, perdre leurs rivaux, élever leurs créatures »<sup>633</sup>. Face à eux, le Prince a pour lui la loi qui « lui sert de garde »<sup>634</sup>. Pour ce juriste qui mourra sur l'échafaud en 1794, la Royauté est, à l'instar du peuple, une victime de la monarchie administrative noyauté par les ministres depuis le règne de Louis XV<sup>635</sup>. Des remontrances rédigées sous l'autorité de la Cour des Aides de Paris, une vingtaine d'années plus tôt, semblent corroborer les récriminations de Nicolas LINGUET.

**290.** En septembre 1756, un procès est engagé sous la présidence de Chrétien Guillaume de LAMOIGNON DE MALESHERBES dans le but d'alerter Louis XVI sur certaines pratiques arbitraires perpétrées en matière d'impôts. Elles seraient en violation flagrante avec les lois fondamentales du Royaume. Son auteur est identifié à « une puissance intermédiaire nuisible (...) sépar[ant] comme un écran le roi de son peuple »<sup>636</sup>. L'une des lettres de remontrance sur lesquelles s'appuie l'accusation met en relief la thèse de l'usurpation du pouvoir politique par les ministres et ses conséquences désastreuses sur les sujets du Roi:

« [la] cause [des abus], Sire, n'est ni incertaine, ni difficile à connaître ; elle se trouve dans l'instruction des Loix de votre Royaume, de ces Loix moins respectables encore par leur antiquité, que par la sagesse qui les a édictées. C'est au préjudice de ces Loix augustes, que la connaissance des contestations survenues au sujet du Vingtième & de la Capitation, a été enlevée aux Tribunaux réglés, et qu'on n'a laissé à ceux de vos Sujets qui se sont crus lésés, que l'alternative de se soumettre à une taxe injuste, ou de recourir à l'autorité de celui qui en est l'auteur, en lui demandant de réformer son propre ouvrage. C'est à l'aide de ces attributions, aussi onéreuses à vos Peuples qu'irrégulières qu'on a pu établir la régie arbitraire dont nous vous avons fait connoître les pernicioeux effets ». Et le magistrat de conclure : « Comment auroit-elle pu subsister si long tems sous les yeux de Magistrats amis de la règle, & accoutumés à ne prononcer qu'après avoir été suffisamment instruits ? »<sup>637</sup>

**291.** Cette dernière question rhétorique n'est pas sans rappeler le lien ténu qui commence à se tisser entre le monde de « la règle » et celui des gens « instruits » de l'action politique<sup>638639</sup>. Si les juristes se montrent conciliants envers la royauté, la majorité des

---

<sup>633</sup> LINGUET (S.-N.-H.), *Annales politiques, civiles et littéraires du XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Tome XVIII, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>634</sup> *Ibid.*

<sup>635</sup> Voir l'épître dédié à la « personne sacrée » de Louis XVI par le juriste Nicolas LINGUET dans ses *Annales politiques, civiles et littéraires du dix-huitième siècle* (Tome I, *Op. cit.*, pp. 3 ; 5-16).

<sup>636</sup> VIGUERIE (J. de), *Histoire et dictionnaire du temps des lumières (1715-1789)*, Éd. Robert LAFFONT, 2003, pp. 212-213.

<sup>637</sup> *Op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>638</sup> En particulier auprès des penseurs royalistes, tel VOTAIRE. Ainsi, aurait-il vivement réagi aux « lignes honteuses » [VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, Réimpression DE COSSE ET GAULTIER-LAGUIONIE, Paris, 1838, p. 694] que MONTESQUIEU aurait écrites sur le principe de la vénalité des charges. Elle « est bonne dans les états monarchiques, affirme le moraliste bordelais, parce qu'elle fait faire comme un métier de famille ce qu'on ne voudrait pas entreprendre pour la vertu » (*Ibid.*). VOLTAIRE lui rétorque que : « [s]i cette infamie était si bonne, elle aurait au moins été adoptée par quelque autre monarchie que la France. Il n'y a pas un seul état sur la terre, affirme t-il, qui ait osé se couvrir d'un tel opprobre » (*Ibid.*). Au-delà de son aspect anecdotique, cet aparté identifie un point de friction entre les philosophes et les juristes de cette époque. Pour les premiers, le Roi serait aussi coupable que les ministres d'avoir laissé s'instaurer l'arbitraire dans la gestion des affaires de l'État, moyennant finance : l'opprobre « est né de la prodigalité d'un roi devenu indigent,

philosophes voit, au contraire, dans ses faiblesses personnelles la cause principale des abus ministériels, notamment, en matière d'action extérieure.

## 2. La mise en cause philosophique de l'avènement des « Grands ministres »

292. Du haut d'une barricade, Gavroche l'a chanté : « Je suis tombé par terre, C'est la faute à VOLTAIRE ; Le nez dans le ruisseau, C'est la faute à... »<sup>640</sup>. La balle qui vient de l'atteindre mortellement lui fait taire le nom de ROUSSEAU. L'ironie de sa chanson n'obère en rien la dimension symbolique que ces deux auteurs auront acquise, en un peu plus d'un siècle<sup>641</sup> aux yeux du peuple français. A des titres divers, ils incarnent la lutte contre l'arbitraire et le despotisme. Mais, là où l'instrumentalisation républicaine de leurs oeuvres a pu égarer l'opinion publique, c'est sur la cible réelle de ces écrivains que l'on dit, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, « éclairés » par rapport à ceux des siècles précédents<sup>642</sup>.

293. En témoignent les commentaires acerbes que fait Jean-Jacques ROUSSEAU des écrits de l'abbé de SAINT-PIERRE, en 1760 – commentaires si véhéments à l'égard de la pratique monarchique que l'auteur n'osera les publier qu'en 1782. Ils résument admirablement le regard cynique que les libres penseurs de l'époque portent sur la gestion des affaires du Royaume: « [t]oute l'occupation des rois, ou de ceux qu'ils chargent de leurs fonctions, se rapporte à deux seuls objets, étendre leur domination au-dehors et la rendre plus absolue au-dedans. Toute autre vue, ou se rapporte à l'une de ces deux, ou ne leur sert que de prétexte ». <sup>643</sup> Non sans une certaine amertume il précise que « [t]elles sont celles du *bien public*, du *bonheur des sujets*, de la *gloire de la nation*, mots à jamais proscrits des cabinets et si lourdement employés dans les édits publics qu'ils n'annoncent jamais que des ordres funestes et que le peuple gémit d'avance quand ses maîtres lui parlent de leurs soins paternels ». <sup>644</sup> Avec lucidité il conclut qu'« [i]l est facile encore de comprendre que d'un côté

---

et de la vanité de quelques bourgeois dont les pères avaient de l'argent » (*Ibid.*). C'est bien la dérive du régime et non le régime monarchique en lui-même que VOLTAIRE stigmatise en ces quelques lignes. Comment comprendre sinon cette dernière concession à MONTESQUIEU : « [p]laignons-[le] d'avoir déshonoré son ouvrage par de tels paradoxes ; mais pardonnons-lui. Son oncle avait acheté une charge de président en province, et il la lui laissa. On retrouve l'homme partout. Nul de nous n'est sans faiblesse » (*Ibid.*). Ce sont là de sages paroles que le libre-penseur se gardera d'appliquer à la pratique des « Grands ministres » inaugurée en France par le cardinal de RICHELIEU, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XIII et, accessoirement, la bête noire de VOLTAIRE.

<sup>639</sup> *Ibid.*

<sup>640</sup> HUGO (V.), *Les misérables*, Tome III « Gavroche », Coll. Grandes œuvres, Hachette Livre 1995, p. 67.

<sup>641</sup> La mort de Gavroche survient lors de l'insurrection républicaine de Paris, en 1832.

<sup>642</sup> CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, 10.

<sup>643</sup> ROUSSEAU (J.-J.), *Œuvres complètes*, Tome III, *Du contrat social. Ecrits politiques*, « Jugement sur la paix perpétuelle », 1762, Publié sous la direction de Bernard GAGNEBIN et Marcel RAYMOND, N.R.F., Bibliothèque de la Pléiade, Éd. Gallimard, 1964, p. 592.

<sup>644</sup> *Ibid.* Les italiques sont de l'auteur.



la guerre et les conquêtes et de l'autre les progrès du despotisme s'entraident mutuellement ; qu'on prend à discrétion dans un peuple d'esclaves, de l'argent et des hommes pour en subjuguier d'autres, que réciproquement la guerre fournit un prétexte aux exactions pécuniaires et un autre non moins spécieux d'avoir toujours de grandes armées pour tenir le peuple en respect. Enfin, chacun voit assez que les princes conquérants font tout pour le moins autant la guerre à leurs sujets qu'à leurs ennemis et que la condition des vainqueurs n'est pas meilleurs que celles des vaincus (...). »<sup>645</sup> Sans surprise, la condamnation rousseauiste des corps intermédiaires trouve un écho favorable dans les écrits de VOLTAIRE qui reste convaincu que « les années heureuses de la monarchie ont été les dernières d'Henri IV, celles de Louis XIV et de Louis XV quand ces rois ont gouverné par eux-mêmes »<sup>646</sup>. De fait, pour ces philosophes, si abus il y a en termes d'action politique, c'est au niveau de la gestion décentralisée des affaires de l'État qu'il s'apprécie le mieux.

**294.** Dans l'optique des « Lumières », pas plus il n'est question d'incriminer le régime monarchique en son entier, pas plus l'on ne souhaite remettre en cause l'action ministérielle dans son ensemble. Cette réserve transparait, notamment, dans la définition des termes « États, Gouvernemens » de VOLTAIRE: « Je n'ai jamais connu personne qui n'ait gouverné quelque état. Je ne parle pas de MM. les ministres, qui gouvernent en effet, les uns deux ou trois ans, les autres six mois, les autres six semaines ; je parle de tous les hommes qui, à souper ou dans leur cabinet, étalent leur système de gouvernement, réforment les armées, l'église, la robe et la finance »<sup>647</sup>. Ainsi donc, ce sont les dirigeants politiques de l'ombre que traque le philosophe, ceux-là mêmes qui font du *Testament politique* leur ouvrage de référence dans la conduite des affaires de l'État. Mauvaise source, mauvais siècle. VOLTAIRE exècre son auteur, le cardinal de RICHELIEU<sup>648</sup>. Les termes insultants ne manquent pas dans son *Dictionnaire philosophique* pour décrire l'homme<sup>649</sup> et l'œuvre<sup>650</sup>. Denis DIDEROT préfère, pour sa part, la menace au règlement de comptes: « [I] autorité

<sup>645</sup> ROUSSEAU (J.-J.), *Œuvres complètes*, Tome III, *Op. cit.*, p. 593.

<sup>646</sup> Cité in DREYFUS (F.-G.), « Les temps de la révolution. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 19.

<sup>647</sup> VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, *Op. cit.*, p. 460.

<sup>648</sup> On trouve trace également de la critique du ministériat dans *Le Moniteur*, imposant recueil de textes politiques et juridiques de l'époque révolutionnaire, qui consacre un article spécifique à la pratique despotique et arbitraire de RICHELIEU. On lui reproche, notamment, d'avoir « voulu asservir jusqu'au génie. C'est lui qui persuada aux rois qu'ils pouvaient oser tout ce qu'ils pouvaient exécuter. Cette détestable leçon, conclut-on, égara Louis XIV », [ « Introduction », *Réimpression de l'ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des États-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, *Op. cit.*, p. 1].

<sup>649</sup> Il le traite notamment de « bâtard » et de « gremlin » (VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, *Op. cit.*, p. 460).

<sup>650</sup> Il le qualifie d' « ouvrage des ténèbres » (*Ibid.*). La référence religieuse étant plus qu'improbable chez VOLTAIRE, on doit y voir la volonté de l'auteur de marquer l'incongruité du *Testament politique* à l'époque des « Lumières ».

suffit à un Ministre pour lui attirer l'hommage aveugle et suspect des courtisans ; mais elle ne peut rien sur le suffrage du Public, des Etrangers, et de la Postérité. C'est à la nation éclairée des Gens de Lettres, et surtout à la nation libre et désintéressée des Philosophes, que Vous devez MONSEIGNEUR, l'estime générale, si flatteuse pour qui sait penser, parce qu'on ne l'obtient que de ceux qui pensent (...) »<sup>651</sup>. Adressée au Ministre et Secrétaire d'État de la guerre, le comte d'ARGENSON, cette remarque vaut sans doute encore plus à l'égard de son homologue des Affaires étrangères.

295. On se souvient, en effet, que le département en charge des relations extérieures compte parmi les plus influents du Royaume, à la veille de la Révolution. A ce titre, la pensée de Jean-Jacques ROUSSEAU semble la plus à même de nous éclairer sur les enjeux spécifiques que les « Lumières » attache à la politique étrangère<sup>652</sup>. A tout le moins, l'auteur a-t-il le mérite d'éviter l'écueil de la subjectivité<sup>653</sup>, ce qui justifie sans doute qu'on lui prête, en doctrine, l'influence « la plus considérable » sur la Révolution<sup>654</sup>. Dans le domaine très élitiste de la diplomatie – associée par métonymie à la « négociation », activité sur laquelle règne administrativement le ministre des Affaires étrangères depuis 1626 – il parviendra à convaincre l'opinion publique<sup>655</sup> que l'absolutisme n'est plus un obstacle à la libre pensée et donc, à la critique.

---

<sup>651</sup> Voir DIDEROT (D.), D'ALEMBERT (J.), « Dédicace » *Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres*, Tome I, *Op. cit.*, non paginée.

<sup>652</sup> ROUSSEAU compte parmi les premiers auteurs à s'être intéressés à l'impact de la géopolitique sur le devenir des États : « En examinant la constitution des États qui composent l'Europe j'ai vu que les uns étoient trop grands pour pouvoir être bien gouvernés, les autres trop petits pour pouvoir se maintenir dans l'indépendance, les abus infinis qui règnent dans tous m'ont paru difficiles à prévenir mais impossibles à corriger parce que la plus part de ces abus sont fondés sur l'intérêt même des seuls qui les pourroient détruire : J'ai trouvé que les liaisons qui subsistent entre toutes les puissances ne laisseroient jamais à aucune d'elles le tems et la sûreté nécessaire pour refondre sa constitution. Enfin les préjugés sont tellement contraires à toute espèce de changement (...) qu'à moins d'avoir la force en main il faut être aussi simple que l'abbé de SAINT-PIERRE pour proposer la moindre innovation dans quelque gouvernement que ce soit », (*in Œuvres complètes*, Tome III, « Du contrat social. Ecrits politiques », *Op. cit.*, p. 590).

<sup>653</sup> Par exemple, on a pu se demander, en doctrine, si « VOLTAIRE était (...) d'une entière bonne foi » à propos d'une critique relative à l'action politique de RICHELIEU, [*in* MERVAUD (C.) [éd.], *Dictionnaire philosophique*, Tome II, *Op. cit.*, note (7), p. 67].

<sup>654</sup> DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 23.

<sup>655</sup> Etrangément minorée par les acteurs politiques français, l'opinion publique se voit attribuer par la doctrine spécialisée une influence déterminante dans l'orientation de la politique étrangère, et ce avant même la Révolution. Qualifiée de « Reine du monde » par LINGUET (*in Annales politiques, civiles et littéraires du dix-huitième siècle*, Tome I, *Op. cit.*, p. 515), elle est une « puissance » redoutable avec laquelle tout gouvernement doit « plus que jamais compter » précise Edmond ROSSIER, homme de lettres suisse et spécialiste de l'histoire diplomatique du début du XX<sup>ème</sup> siècle. Il la juge même « plus redoutable (...) que les rois ». « C'est une souveraine impérieuse, fantasque, illuminée parfois de subites lueurs de sagesse », confesse t-il, qui « s'affirme même sous les monarchies absolues (...) ; dans les états parlementaires, elle fait ce qu'elle veut ». Et l'auteur de conclure d'un ton résigné : « [o]n peut se plaindre d'elle, récriminer... on ne la subit pas moins » (*in* « Diplomatie et diplomates au XIX<sup>ème</sup> siècle », *Op. cit.*, p. 466).

**296.** D'art réservé à la noblesse, la négociation est « une école du mensonge et du secret, dont l'activité est en opposition avec l'espace politique public nécessaire aux relations de réciprocité entre les peuples. »<sup>656</sup> Selon l'historien Albert SOREL elle sert « une intrigue supérieure et grave »<sup>657</sup> que le cardinal de RICHELIEU a pris soin de masquer sous les traits de la « raison d'État »<sup>658</sup>. Erigée en principe directeur de la politique étrangère de l'Ancien Régime, la raison d'État fonde la sûreté des engagements du Souverain sur son intérêt propre. Il en a résulté la conception personnelle détaillée au Titre précédent<sup>659</sup>. Cependant, à la veille de la Révolution, cette fiction politico-juridique trouve vite ses limites dans les débâcles diplomatiques que la France essuie à la fin du règne de Louis XVI<sup>660</sup>. Or, au plan intérieur, cette période coïncident également avec les premiers remous qui conduiront aux soulèvements du peuple de Paris en 1789.

**297.** Avec la persistance des crises économiques et sociales, le cérémonial diplomatique, l'étiquette, les préséances de rang, bref tout le décorum cher au Monarque absolu est de plus en plus perçu comme une source de dépenses aussi inutiles qu'inefficaces. Par sa superficialité, le protocole découragerait tout règlement direct – et donc rapide – entre souverains<sup>661</sup>. Ainsi, ROUSSEAU ne s'est-il pas privé d'ironiser sur les usages en vigueur dans les congrès « où l'on délibère en commun si la table sera ronde ou carrée, si la salle aura plus ou moins de portes, si un tel Plénipotentiaire aura le visage ou le dos tourné vers la fenêtre, si tel autre fera deux pouces de chemin de plus ou de moins dans une visite, et sur mille questions de pareille importance, inutilement agitées depuis trois siècles, et très dignes assurément d'occuper les Politiques du nôtre. »<sup>662</sup> C'est ici la problématique de la délégation du pouvoir d'incarnation du Roi<sup>663</sup> qui se trouve incidemment posée et avec elle, les privilèges de fonction attachés à la représentation de sa personne. Sur ce dernier point, ROUSSEAU estime que « le souverain n'est jamais en droit de charger un sujet plus qu'un

---

<sup>656</sup> BELISSA (M.), « La diplomatie et les traités dans la pensée des Lumières : "négociation universelle" ou "école du mensonge" ? », *Revue d'histoire diplomatique*, 1999, n° 3, p. 291.

<sup>657</sup> SOREL (A.), *L'Europe et la révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 71.

<sup>658</sup> Cardinal de RICHELIEU (Armand Jean DU PLESSIS), *Testament politique*, Chap. IX, Sect. IV, Paris, 1764. Nous préciserons ultérieurement la dimension acquise par la raison d'État dans la politique étrangère de l'Ancien Régime. Nous verrons, à cet égard, que les Révolutionnaires n'ont entendu maintenir la tradition monarchique en matière de relations extérieures que dans certaines limites qui les ont conduit, notamment, à exclure la raison d'État de l'héritage diplomatique de l'Ancien Régime.

<sup>659</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

<sup>660</sup> L'insuccès diplomatique de cette période est présenté comme l'une des causes directes du discrédit international du gouvernement révolutionnaire à la Révolution. En nous appuyant sur des échanges diplomatiques de cette époque, nous l'avons interprété, également, comme l'une des raisons qui ont, paradoxalement, conduit les révolutionnaires à reconduire dans ses fonctions le ministre des Affaires étrangères qui en était à l'origine (Voir *infra*).

<sup>661</sup> BÉLY (L.), « Les Temps modernes », *Op. cit.*, p. 397.

<sup>662</sup> ROUSSEAU (J.-J.), « Extrait du projet de paix perpétuelle de Monsieur l'abbé de Saint-Pierre » (1760), in *Œuvres complètes*, *Op. cit.*, pp. 574-575 ; cité in BÉLY (L.), « Les Temps modernes », *Op. cit.*, p. 397.

<sup>663</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 1).

autre, parce qu'alors l'affaire devenant particulière, son pouvoir n'est plus compétent »<sup>664</sup>. Le Roi étant « un être collectif, ajoute t-il, il ne peut être représenté que par lui-même : le pouvoir peut bien se transmettre mais non pas la volonté »<sup>665</sup>. Sa critique présente des affinités avec celles de Nicolas LINGUET et de VOLTAIRE. Elle en approfondit, toutefois, l'impact au niveau de la direction des affaires étrangères de la France.

**298.** En matière de politique extérieure – comme, d'ailleurs, en politique intérieure – l'existence de corps intermédiaires induirait une division des tâches préjudiciable à l'unité de la Nation car elle aurait pour effet de transformer la souveraineté en un ensemble de pièces rapportées. Pour illustrer cette crainte, ROUSSEAU n'hésite pas à comparer les « politiques » français aux « charlatans du Japon [qui] dépècent, dit-on, un enfant aux yeux des spectateurs ; puis jetant en l'air tous ses membres l'un après l'autre, ils font retomber l'enfant vivant et tout rassemblé. Tels sont à peu près les tours de gobelets de nos politiques, conclut-il ; après avoir démembré le corps social par un prestige digne de la foire, ils rassemblent les pièces on ne sait comment. »<sup>666</sup> Pour ce philosophe, ces atteintes politiques au Pouvoir suprême viendrait d'une erreur commise depuis les premières théorisations de la notion de « souveraineté »<sup>667</sup>. Il trouve, ainsi, dans la gestion des prérogatives internationales du Souverain, l'illustration la plus significative de ce désordre.

**299.** Traditionnellement assimilés à des « actes de souveraineté » depuis l'époque de BODIN, les actes accomplis en matière de guerre et de paix ne seraient pas, en réalité, les « marques » de la souveraineté de l'État princier mais « seulement une application de la loi »<sup>668</sup>. Dans cette perspective, la permanence d'un domaine autonome propre aux affaires internationales se trouverait mise en cause. Mais ne serait-ce pas là faire injure à la part active que les secrétaires d'État aux Affaires étrangères de l'Ancien Régime ont prise dans la consolidation de l'autorité monarchique depuis 1589 ?

**300.** Tel est, précisément, le bilan auquel la chute de l'Ancien Régime accule les Révolutionnaires en 1789 : la diplomatie démocratique a-t-elle besoin de leur service ? A-t-elle les moyens de s'en passer ? *A priori*, l'affaiblissement du rayonnement international de la France de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle ne leur laisse guère le choix.

---

<sup>664</sup> ROUSSEAU (J.-J.), *Contrat social ou principes du droit politique*, Livre II, Chap. IV.

<sup>665</sup> *Op. cit.*, Livre II, Chap. I.

<sup>666</sup> *Op. cit.*, Livre II, Chap. II.

<sup>667</sup> Voir *supra*, les théories de Jean BODIN et de MONTESQUIEU (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III).

<sup>668</sup> ROUSSEAU (J.-J.), *Contrat social ou principes du droit politique*, Livre II, Chap. II.

## B) Une fonction finalement sauvée par des impératifs géopolitiques

**301.** Si, comme l'ont professé les auteurs charismatiques des « Lumières », la Révolution française répond, avant tout, à une crise politique intérieure, elle n'a pas moins cristallisé l'intérêt des Puissances alliées de la France. Rares, en effet, sont les monarchies qui ne se sont pas inquiétées de son impact sur le fragile équilibre qui fonde les relations européennes de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle. « Sans argent, sans armée, sans autorité dans l'intérieur, sans influence au dehors, peut-on lire dans une note que l'ambassadeur de Vienne à Versailles adresse à l'Empereur, cette cour est dans une sorte de léthargie qui intercepte momentanément toute coopération efficace dans les grands intérêts de l'Europe ; cependant j'ai loué des intentions que l'on me marque, (...) Votre Majesté daignera observer (...) que le comte de MONTMORIN se prête avec apparence de bonne volonté et de franchise à tout ce que j'ai été chargé de lui proposer »<sup>669</sup>. Ecrite quelques mois seulement avant les événements de l'été 1789, cette missive met en relief ce qui s'apparente à la fois comme la source du mal et le remède de la diplomatie française de la fin du règne de Louis XVI, à savoir le dernier ministre des Affaires étrangères de la Monarchie absolue : le comte de MONTMORIN SAINT-HEREM<sup>670</sup>. N'est-ce pas contradictoire, en effet, de confier le processus de démocratisation de l'action extérieure à un ministre qui a servi les intérêts de la Monarchie absolue ? *A fortiori* lorsque son incompétence est à l'origine d'une des plus grandes crises diplomatiques que la France moderne ait dû affronter?<sup>671</sup>

**302.** Une fois n'est pas coutume, si l'on se réfère au contexte géopolitique de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, il semble que cette logique de continuité procède moins d'arrière-pensées politiques que d'une stratégie pragmatique faisant du choix du ministre en charge de la diplomatie révolutionnaire, la garantie de son rayonnement international. A bien des égards, le « système » pratiqué par MONTMORIN entre 1787 et 1789 donnerait matière à transcender la dimension contestataire que les historiens prêtent volontiers à la Révolution. Il faut, pour s'en convaincre, revenir aux sources de la crise diplomatique dont hérite le nouveau

---

<sup>669</sup> In « Lettre du comte de MERCY-D'ARGENTEAU à Joseph II » du 6 janvier 1789 (reproduite en Annexe I, texte 16).

<sup>670</sup> Il a été une première fois ministre des Affaires étrangères de 1787 au 11 juillet 1789, puis du 16 juillet 1789 au 31 octobre 1789. Il compte parmi les ministres des Affaires étrangères les plus impopulaires de l'histoire de France [SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », in *Dictionnaire des Ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Préf. de Michel BARNIER, sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Éd. Fayard, 2005, p. 198].

<sup>671</sup> Telle semble être la position défendue par l'historien allemand du XIX<sup>ème</sup> siècle, Léopold Von RANKE, dans son célèbre article « *The Great Powers* » (1833) [cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 198].

régime en 1789. Cette rétrospection conduit à s'intéresser d'un peu plus près au passé du dernier secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI.

**303.** La première nomination du comte de MONTMORIN à la tête des Affaires étrangères, le 14 février 1787, a été diversement appréciée. Si elle « a fait bon effet » à la Cour<sup>672</sup>, elle a été accueillie avec scepticisme par l'opinion publique: « l'héritage est lourd à porter » commente ainsi Louis PETIT DE BACHAUMONT dans son *Journal*<sup>673</sup>. Le renvoi implicite du journaliste à la politique de « génie » du comte de VERGENNES témoigne du poids des responsabilités qui échoient sur les épaules du favori de Louis XVI<sup>674</sup>. D'un naturel inquiet, le ministre est impressionné par l'ampleur de la tâche qui lui incombe, à tel point qu'il demande à être déchargé de la gestion des départements intérieurs qu'assumait jusqu'alors l'infatigable VERGENNES<sup>675</sup>. Louis XVI y fait droit. Il lui importe d'autant plus de donner au comte de MONTMORIN toute la latitude d'action qu'il réclame qu'il a hâte de voir la position de la France consolidée sur la scène politique européenne. Car, diplomatiquement et financièrement, elle a payé au prix fort son dernier investissement aux côtés des colons américains : outre le fait d'avoir sérieusement hypothéqué la pérennisation de ses relations avec sa rivale britannique, il a dangereusement vidé les caisses du Royaume<sup>676</sup>. Ce sont, donc, les spectres d'une banqueroute et d'une guerre qui se profilent à l'horizon du nouveau secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI. A dessein de les contrer, le comte de MONTMORIN inscrit son action dans le sillage de son prédécesseur<sup>677</sup>. Axé sur la stratégie capétienne qui fait de la recherche d'une paix durable à la fois une fin et

---

<sup>672</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 60.

<sup>673</sup> Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 198.

<sup>674</sup> La nomination de MONTMORIN est une des rares décisions que Louis XVI ait parvenues à imposer à son épouse Marie-Antoinette. La Reine lui préférerait le comte de SAINT-PRIEST. [En ce sens, lire MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 56]. Elle ne pouvait rien contre les liens quasi-fraternels qui le liaient au comte de MONTMORIN. Il « lui avait été attaché dès l'enfance, comme enfant d'honneur, puis comme gentilhomme de la manche, puis enfin comme menin (...). Un rapport de caractère et d'honnêteté avait formé entre Louis XVI et le comte de MONTMORIN une intimité qui ne se démentit jamais » (in *Mémoires autographes de Monsieur le prince de MONTBAREY, Ministre secrétaire d'État au département de la guerre de Louis XVI*, Tome III, Alexis EMERY, Paris, 1827, p. 151). Malgré tout, avant de prendre la direction des Affaires étrangères, le comte se forgera ses premières armes diplomatiques en qualité de ministre plénipotentiaire près l'Electeur de Trèves, en 1774, puis en tant qu'ambassadeur en Espagne, en 1777. En 1784, il est rappelé, à sa demande, en France où on lui confie le poste de commandant en chef en Bretagne avant que Louis XVI ne lui propose de remplacer VERGENNES au secrétariat des Affaires étrangères [SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op.cit.*, p. 198].

<sup>675</sup> PETIT de BACHAUMONT (L.), *Mémoires secrets pour servir à la République des lettres en France depuis MDCCLXIII jusqu'à nos jours ou Journal d'un observateur*, Tome 34, Publié chez John ADAMSON, Londres, 1789, p. 173.

<sup>676</sup> L'investissement français aux côtés des colons américains aurait coûté à la France plus de 2 milliards de livres à Louis XVI, soit nous précise l'historien Jacques de SAINT-VICTOR « l'équivalent de dix années de dépenses ordinaires de l'État » [in « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199].

<sup>677</sup> *Ibid.*

la condition de la puissance de l'État<sup>678</sup>, le « système » mis en place par le ministre VERGENNES doit permettre à la France de stabiliser ses finances tout en consolidant le jeu de ses alliances. Le comte de MONTMORIN en est convaincu<sup>679</sup>. Cependant, ses espoirs ne tardent pas à être déçus par une succession d'échecs diplomatiques instiguée par la Grande-Bretagne<sup>680</sup>. Les malheurs du ministre français commencent avec le détournement du traité d'Eden-Rayneval au profit de l'Angleterre.

**304.** Conclu à l'initiative du comte de VERGENNES, le 26 septembre 1786, ce premier accord franco-britannique de libre-échange doit permettre une pacification mutuelle des relations économiques. Entré en vigueur le 10 mars 1787, le traité Eden-Rayneval va favoriser, en réalité, l'essor du commerce extérieur anglais au détriment des intérêts économiques de la France. En principe, le traité organise un abaissement réciproque des droits de douanes sur certains produits industriels tels que les étoffes de laine, de coton, les vins, les huiles, etc. Sauf qu'entre le moment de sa conclusion et celui de son application, l'industrie anglaise a considérablement progressé, au point de submerger dès 1787 – et plus encore vers 1788 et 1789 – le marché français de produits manufacturés moins chers et de meilleure qualité. Pour les commentateurs britanniques, le traité Eden-Rayneval symbolise le « *triumph*

---

<sup>678</sup> Le comte de VERGENNES est convaincu que la pacification des relations diplomatiques de la France doit lui garantir, sur le long terme, le rôle d'arbitre de l'Europe que le pays convoite depuis bientôt deux siècles : « La France constituée comme elle l'est, affirmait-il en 1777, doit craindre les agrandissements bien plus que les ambitionner. Plus d'étendue seroit un poids placé aux extrémités qui affaiblirait le centre : elle en a elle-même tout ce qui constitue la puissance réelle : un sol fertile, des denrées précieuses dont les autres nations ne peuvent se passer, des sujets zélés et soumis, passionnés pour leur maître et pour leur patrie (...). La France placée au centre de l'Europe a droit d'influer sur toutes les grandes affaires. Son roi, semblable à un juge suprême, peut considérer son trône comme un tribunal institué par la Providence pour faire respecter les droits et les propriétés des souverains. Si en même temps que Votre Majesté s'occupe avec assiduité à rétablir l'ordre intérieur de ses affaires domestiques, elle dirige sa politique à établir l'opinion que ni la soif d'envahir, ni la moindre vue d'ambition n'effleurent son âme, et qu'elle ne veut que l'ordre et la justice, son exemple fera plus que ses armes. La justice et la paix régneront partout, et l'Europe entière applaudira avec reconnaissance à ce bienfait qu'elle reconnoitra tenir de la sagesse, de la vertu et de la magnanimité de Votre Majesté », [Cité in SOREL (A.), *Op. cit.*, p. 315].

<sup>679</sup> Si l'on en croit le contenu d'un mémoire qu'il adresse, le 7 janvier 1788 à son neveu, le comte César de LA LUZERNE – alors Secrétaire d'État à la Marine. Le ministre des Affaires étrangères s'y engage à rechercher « la bonne harmonie » entre la France, l'Autriche, l'Espagne et la Russie, tout en tentant d'apaiser les tensions économiques avec l'Angleterre [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199].

<sup>680</sup> Il est à noter que les critiques les plus virulentes de la diplomatie irénique de MONTMORIN émanent des historiens britanniques, pas tant par esprit de chauvinisme que, en raison de l'admiration que ces auteurs vouent au génie de VERGENNES. Lire en ce sens, l'analyse du Professeur Marie DONAGHY, « *The Maréchal De Castries and the Anglo-French Commercial Negotiations of 1786–1787* », in *The Historical Journal*, Cambridge University Press, 1979, Vol. 22, pp. 295-312. Dans son commentaire de l'ouvrage de Jeremy J. WHITEMAN, *Reform, Revolution and French Global Policy*, le Professeur Jeff HORN se montre moins acerbe : « MONTMORIN (...) emerges as a significant policy-maker rather than a caretaker » (in *H-France Review*, Vol. 4, March 2004, n° 29, publié sur le site Internet de la revue : <http://www.h-france.net/vol4reviews/horn3.html>). Le bilan de l'action de MONTMORIN reste dans l'ensemble particulièrement négatif pour le Professeur Orville T. MURPHY. Il attribue, aux défaites militaires et diplomatiques qui ont émaillé le règne de Louis XVI, l'érosion de l'autorité du Roi Louis XVI et plus globalement l'éclipse de la France du concert européen. (in *The Diplomatic Retreat of France and Public Opinion on the Eve, of the French Revolution 1783-1789*, The Catholic University of America Press, Washington DC, 1998, 193 p.).

of the machine »<sup>681</sup> et plus généralement, « *the heroic story of industrialization* » de la Grande-Bretagne<sup>682</sup>. La France, à l'inverse, affronte une vague de chômage, de faillites et d'appauvrissements sans précédent. En octobre 1787, elle est au bord de la banqueroute. C'est le moment que choisi le Congrès américain pour signifier au ministre MONTMORIN sa neutralité dans l'éventualité d'une guerre franco-anglaise<sup>683</sup>. Le ministre endosse, alors, la responsabilité de ce que l'historien Orville T. MURPHY considère comme « l'une des plus grandes tragédies diplomatiques de la fin de l'Ancien Régime »<sup>684</sup>. Mais, hélas pour le ministre, ses malheurs diplomatiques sont loin d'être finis. Le gouvernement britannique a la rancune tenace. La crise politique qui secoue le gouvernement hollandais, en 1787, lui offre une énième opportunité d'humilier et d'isoler sa rivale française sur la scène européenne. C'est également l'occasion pour le comte de MONTMORIN de saborder un peu plus l'ambitieux système d'alliances mis en place par son prédécesseur.

**305.** Entre 1780 et 1787, la « Révolution batave » embrase les Provinces-Unies. Elle est menée sous l'impulsion des membres des instances dirigeantes municipales et provinciales hollandaises qui se font appelés « Patriotes ». Ils luttent contre le principe de la concentration des pouvoirs entre les mains du Stathouder Guillaume V d'Orange, qu'ils jugent attentatoire aux principes républicains énoncés par le traité d'Utrecht de 1579. Appuyés par l'élite intellectuelle bourgeoise, les « Patriotes » hollandais obtiennent le renvoi du Stathouder. En 1787, la Prusse riposte et dépêche des premières troupes en vue de le rétablir à la tête des Provinces-Unies. Elle est soutenue dans son action par la Grande-Bretagne. Respectueux de l'alliance stratégique que VERGENNES avait conclue au début de la « Révolution batave » avec les Provinces-Unies, le comte de MONTMORIN promet aux « Patriotes » le soutien d'un corps d'armée de 20 000 hommes<sup>685</sup>. Mais, lorsque le ministre apprend que les troupes britanniques se rapprochent de Berlin, il prend peur et fait volte-face<sup>686</sup>. L'insuccès d'une mission de conciliation auprès de Frédéric-Guillaume II de Prusse, le conforte dans sa décision de revenir sur l'aide promise à ses alliés. Il s'attire les foudres des militaires français, dont les maréchaux de France De CASTRIES et De SÉGUR<sup>687</sup>. Mais fait exceptionnel, la

---

<sup>681</sup> HORN (J.), « *Machine-breaking in England and France during the Age of Revolution* », in *Labour/Travail*, Spring 2005, n° 55, Disponible sur le site Internet de la Revue *Labour*: <http://www.historycooperative.org/journals/lit/55/horn.html>.

<sup>682</sup> HORN (J.), « *Machine-breaking in England and France during the Age of Revolution* », *Ibid.*

<sup>683</sup> Selon l'historien Jacques de SAINT-VICTOR, cette information figurerait dans une lettre en date du 31 octobre 1787 (in « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199).

<sup>684</sup> *The Diplomatic Retreat of France and Public Opinion on the Eve, of the French Revolution 1783-1789*, *Op. cit.*, p. 168.

<sup>685</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 62.

<sup>686</sup> SAINT-VICTOR (J. de.), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199.

<sup>687</sup> Issus tous d'eux de la noblesse, ils se lancèrent dans la carrière militaire avec un certain brio sous Louis XVI. Leur loyauté envers la royauté ne les empêcha pas de ressentir des affinités pour l'idéologie révolutionnaire.



Reine Marie-Antoinette qui ne l'apprécie guère lui apporte son soutien<sup>688</sup>, suivie de l'ensemble des ministres. A juste titre : avec une économie au plus mal, le pays n'a pas les moyens de se lancer dans un conflit interminable. La décision de retrait de MONTMORIN s'impose au détriment des intérêts bataves. N'ayant plus à craindre l'ouverture d'un front français, la Prusse balaie les « Patriotes » hollandais. Elle obtient leur capitulation en octobre 1787 tandis que l'Angleterre savoure sa nouvelle victoire sur Louis XVI. Le traité d'Eden-Rayneval lui avait permis, en effet, de neutraliser le nerf des guerres françaises; avec la crise hollandaise, elle met diplomatiquement le pays à l'index de l'Europe. « La France, en l'espace de quelques jours, a perdu le fruit de quinze ans d'efforts et jusqu'à cette existence politique qui en imposait aux cabinets d'Europe » commente, ainsi, le marquis de SÉGUR<sup>689</sup>. L'empereur Joseph II surenchérit : « La France vient de tomber, je doute qu'elle se relève »<sup>690</sup>.

**306.** Ces déconvenues successives ouvrent une ère d'incertitudes pour le ministre MONTMORIN. On dit sa révocation éminente. Les noms de duc de GUINES<sup>691</sup> et de SAINT-PRIEST<sup>692</sup> circulent d'autant plus que l'on prophétise, déjà, l'échec de son projet de quadruple alliance<sup>693</sup>. Et même si, en pratique, l'ingérence de la Reine Marie-Antoinette dans la politique extérieure le confine de plus en plus dans le « rôle de premier commis intelligent »<sup>694</sup> plutôt que dans celui de ministre, Louis XVI finit par lui renouveler sa confiance et le charge de mener à son terme l'ambitieux projet dans lequel la France s'était lancée deux siècles plus tôt : devenir l'arbitre de l'Europe<sup>695</sup>. Des premiers accords conclus, sous le ministère de VERGENNES, lui conféraient déjà l'appui de la Suède, de la Pologne et de la Turquie<sup>696</sup>. Mais, MONTMORIN n'a d'yeux que pour la Russie de Catherine II<sup>697</sup>. Il

---

Charles de la CROIX DE CASTRIES y fut familiarisé par son précepteur, le diplomate François BARBE-MARBOIS. Quant au marquis Joseph Alexandre de SEGUR, il embrassera, en 1789, la carrière de député.

<sup>688</sup> Il est de notoriété que la Reine Marie-Antoinette n'a jamais apprécié le comte de MONTMORIN. On a pu lire, notamment dans une lettre du 6 janvier 1789 du comte de MERCY-ARGENTEAU, ambassadeur de France à Vienne, adressée à l'Empereur Joseph II, que la Reine a accordé sa protection au comte de SAINT-PRIEST, de sorte que « si un jour ou l'autre le comte de MONTMORIN quittait sa place, il y a toute vraisemblance qu'il y serait remplacé par le comte de SAINT-PRIEST » (Annexe I, texte 16).

<sup>689</sup> Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, pp. 199-200.

<sup>690</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 61. Précisons que le traité du 15 janvier 1788 qui entérine l'alliance des Provinces-Unies, de l'Angleterre et de la Prusse donnera raison à l'Empereur.

<sup>691</sup> *Ibid.*

<sup>692</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>693</sup> SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 200.

<sup>694</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 61.

<sup>695</sup> *Ibid.*

<sup>696</sup> Lire sur ce point, les échanges diplomatiques entre le gouvernement autrichien et son ambassadeur à Versailles reproduits en Annexe I : notamment, la lettre du chancelier KAUNITZ au comte de MERCY, du 7 février 1788 (document 12) ; la lettre de l'empereur Joseph II au comte de MERCY, du 4 août 1788 (document 14) ; la lettre du chancelier KAUNITZ à MERCY du 27 août 1788 (document 15). L'Autriche a tout intérêt à voir échouer ce projet de quadruple alliance qui aurait pour effet d'atténuer l'influence que le « rôle pitoyable » de la Cour de Versailles et l'absence d'un « enragé à la tête des Affaires étrangères » (*in* lettre susmentionnée du

est, même, prêt à lui sacrifier les alliances existantes. De nouveau, la France paiera cher cette énième erreur de stratégie.

**307.** Dans le cadre d'un conflit ouvert entre la Russie et la Turquie, en août 1787, le ministre français des Affaires étrangères confie au maréchal de France, le marquis de SEGUR, qu'il souhaite conclure une alliance politique avec Saint-Pétersbourg, « même aux dépens des Turcs si cela devenait nécessaire »<sup>698</sup>. Son projet est entériné par Louis XVI en février 1788, au grand dam de l'Autriche<sup>699</sup>. Le chancelier KAUNITZ informe aussitôt son ambassadeur en poste à Paris, le comte de MERCY-ARGENTEAU, du désagrément que lui cause la politique étrangère de MONTMORIN. Il se demande s'il ne faut pas voir dans l'obsession française « un leurre » diplomatique. Il se ravise, toutefois, estimant le stratagème « presque trop fin, pour être du pauvre petit comte de MONTMORIN »<sup>700</sup>. L'ironie masque à peine la menace. Versailles en prend acte et demande au comte de MONTMORIN de ne pas pousser plus loin les négociations avec Catherine II. Le ministre obtempère mais, pour ne pas froisser la tsarine, il prétexte le 19 mars 1789 la tenue des États généraux. Peine perdue<sup>701</sup>. Cet énième échec de MONTMORIN fait le bonheur de Londres qui « a habilement compris, de son côté, combien la révolution diplomatique [du ministre] peut fragiliser la position française »<sup>702</sup>. Le projet de quadruple alliance de la France lui offre une dernière opportunité d'affaiblir durablement sa rivale en jetant le discrédit sur sa diplomatie.

**308.** A cette fin, la Grande-Bretagne se rapproche de Gustave III. Le roi de Suède est alors en froid avec la Russie. Avec le soutien de l'Allemagne, Londres lui propose de lancer ses troupes à l'assaut de Saint-Pétersbourg. Son idée est simple : la Suède étant l'alliée traditionnelle de la France, cette dernière se retrouvera prise en tenailles entre le soutien qu'elle doit à Gustave III et son désir de conserver de bonnes relations avec la Russie. D'une manière ou d'une autre, Louis XVI devra désavouer l'un des souverains. Soucieuse de ne pas arriver à cette extrémité, la diplomatie française se mobilise. Par la voix du marquis de PONS, ministre en poste à Stockholm, MONTMORIN informe Gustave III de la détérioration probable des relations franco-suédoises en cas de guerre avec la Russie. La fin de non-recevoir que lui adresse le monarque en juillet 1788 témoigne de l'état d'impuissance

---

chancelier KAUNITZ en date du 7 février 1788) lui ont conféré sur les orientations de la politique étrangère de la France.

<sup>697</sup> Ce rapprochement avait été l'une des priorités de VERGENNES. En janvier 1787, soit quelques mois avant sa mort, il avait obtenu la conclusion d'un traité commercial entre Versailles et Saint-Pétersbourg.

<sup>698</sup> Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 200.

<sup>699</sup> Voir « la lettre du chancelier autrichien KAUNITZ à MERCY », reproduite en Annexe I (document 15).

<sup>700</sup> Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 200.

<sup>701</sup> *Ibid.*

<sup>702</sup> *Ibid.*

politique de la France à laquelle la stratégie de sape anglaise l'a réduit progressivement<sup>703</sup>. En guise de sanction, MONTMORIN suspend l'application du traité défensif franco-suédois de 1784, mais propose, malgré tout, ses « bons offices » au Royaume de Suède. Sa manœuvre ne suffit pas à atténuer le mouvement de réprobation suscité, à l'échelle internationale, par ce nouveau revirement. En déshonorant par son inconstance la France, le comte de MONTMORIN a renié sa fonction première, celle qui fondait jusqu'alors la prééminence de sa charge au sein du gouvernement monarchique et sa légitimité auprès des Cours étrangères. De fait, lorsque le Secrétaire d'État se présente devant les États Généraux au début de l'année 1789 pour rendre compte de la gestion de son ministère, la « superexcellence » de sa charge<sup>704</sup> est définitivement reléguée à l'état de mythe tant le bilan des relations diplomatiques de la France est catastrophique.

**309.** « La Hollande nous a échappé, reconnaît-il devant les représentants du peuple. Le Danemark appartient à la Russie. La Suède ne mérite plus notre confiance ; d'ailleurs, elle ne saurait être que d'une utilité très secondaire sur le continent. La Prusse s'est amalgamée avec l'Angleterre et est devenue notre ennemie. L'Empire n'est qu'un composé de pièces sans rapports ; d'ailleurs, ses principaux membres sont liés avec la Prusse. Il ne reste donc que l'empire de Russie et c'est son alliance que nous avons recherchée. »<sup>705</sup> Le ministre tente maladroitement d'atténuer l'impact de ses échecs. Le délitement du système d'alliances hérité du comte de VERGENNES procéderait, selon lui, d'une logique de rationalisation. Il se serait efforcé de recentrer le pays autour des appuis les plus fiables et les plus rentables au plan diplomatique. Malgré tout, le manque de réalisme du ministre lui attire les foudres du député MIRABEAU: « [l]orsqu'en 1787, l'Angleterre était sans alliée, nous lui avons ravi l'Amérique. L'Espagne nous suivait, insiste t-il, nous gouvernions la Hollande ; la Prusse nous recherchait, nous étions arbitres entre la Russie et la Porte, l'union existait avec Vienne. Nous régions en Europe, sa balance politique était en nos mains. Notre règne n'a pas été long. La Prusse et l'Angleterre nous ont enlevé le sceptre. (...) Nous n'avons pas secouru la

---

<sup>703</sup> Cette impuissance est relevée par le chancelier KAUNITZ, dans une lettre du 4 février 1789 adressée au comte de MERCY. Il y décrit le gouvernement [français] comme dépourvu « d'une ombre d'énergie et de dignité ». « Dans le fait, précise t-il, il se retrouve sans armée, sans argent et sans crédit » (*In Correspondance secrète du comte de MERCY-AGRENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le Prince de KAUNITZ*, Publiée par le Chevalier Alfred d'ARNETH et Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie Nationale, Paris, 1891, p. 221).

<sup>704</sup> Cette formule est emprunté au marquis d'ARGENSON, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XV de 1744 à 1747 : « Voici la superexcellence de ma charge de ministre des Affaires étrangères sur les autres départements, disait-il. Je leur dis : Vous, vous conservez l'argent, vous la marine, vous les troupes, et moi la réputation de l'État, surtout sa réputation de probité et de bonne foi. En agissant ainsi, tout ira bien. Et, s'il est vrai que ce soit le défaut de notre Gouvernement que chacun tire à soi, ne prêchant que pour sa charge, et que sous un roi de médiocre sollicitude ce défaut puisse avoir ses dangers, je ferai comme les autres, je tirerai à ma plus grande et plus belle réputation, avec quoi je me passerai de tout le reste, troupes, vaisseaux royaux et même argent pour les affaires du dehors » [Cité in Frédéric MASSON (*Op. cit.*, p. 3)].

<sup>705</sup> Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 201.

Hollande, nous n'avons pas menacé les Turcs, nous avons perdu toute autorité à La Haye et à Constantinople, la Suède devenue méfiante s'est jetée vers l'Angleterre, la Prusse, l'Empire, la Suède, la Turquie, la Hollande, la Pologne. Le projet de quadruple alliance imaginé pour la combattre est abandonné. Nous avons perdu nos anciens amis, aigri Vienne et Pétersbourg. Nous demeurons isolés, l'Espagne nous reste, l'Angleterre fait tout pour nous l'enlever »<sup>706</sup>. Seule l'Autriche concède, encore, une peu de bonne volonté au ministre français des Affaires étrangères<sup>707</sup>. Et pour cause, à l'image de l'Angleterre elle a su tourner l'incompétence du ministre à son avantage. En l'absence d'un « enragé aux Affaires étrangères »<sup>708</sup>, le chancelier autrichien KAUNITZ se targue, ni plus ni moins, de pouvoir influencer sur le cours de la politique extérieure de la France<sup>709</sup>. Forte de l'hostilité manifeste qu'elle voue à la Maison des HABSOURG, pour quelles raisons l'Assemblée a-t-elle maintenu à son poste celui qui a mieux servi les intérêts de l'Angleterre et de l'Autriche réunies que ceux de la France ? Pire, MONTMORIN se présentant comme l'ultime dépositaire de la tradition monarchique, n'est-il pas contradictoire de lui confier la responsabilité de propager l'idéologie démocratique à l'étranger ? Fait encore plus étrange, en 1789, c'est Louis XVI qui est hostile à son rappel et non les députés<sup>710</sup> ! Un élément de réponse transparait dans une prédiction faite par MIRABEAU, peu de temps avant la première nomination de MONTMORIN : « Il y a longtemps que j'ai dit que les affaires de la France iroient mal aussi longtemps que le ministre des Affaires étrangères y seroit le ministre principal. »<sup>711</sup> Dans l'optique du futur « Orateur du peuple », il faut se méfier de la personnalité du titulaire et non de la fonction. En substance, il préfigure l'esprit pragmatique de 1789.

---

<sup>706</sup> *Ibid.*

<sup>707</sup> Lire en ce sens la lettre du comte de MERCY au chancelier KAUNITZ, en date du 6 janvier 1789, reproduite in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le Prince de KAUNITZ*, Publiée par le Chevalier Alfred d'ARNETH et Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie Nationale, Paris, 1891, p. 220. Nous avons reproduit en Annexe I, celle plus complète que l'ambassadeur autrichien adresse, le même jour, à l'Empereur Joseph II (texte 16).

<sup>708</sup> In « Lettre du chancelier autrichien KAUNITZ au comte MERCY-ARGENTEAU du 7 février 1788 » (reproduite en Annexe I, texte 12).

<sup>709</sup> Le mépris que le chancelier KAUNITZ éprouve à l'égard du ministre de Louis XVI se dispute à l'orgueil de la maîtrise des rênes de la diplomatie française. En témoigne l'extrait de cette lettre qu'il adresse à son ambassadeur à Versailles, le comte de MERCY : « (...) Comme le cabinet de Versailles m'a fait l'honneur de me demander mon avis, je n'ai pas hésité à m'expliquer avec franchise, la plus parfaite impartialité, et ainsi que je l'eusse fait, si je m'étais trouvé être du conseil du roi. Je crois de bonne foi mes observations sans réplique, tandis que celles du comte de MONTMORIN se sont trouvées, à mon avis, pitoyables et des hérésies politiques jusqu'à l'absurdité. Je ne sais comment il trouvera les miennes, mais ce que je sais bien, c'est que cela m'est fort indifférent, et que ce ne sera que tant pis pour eux s'ils ne raisonnent pas aussi raisonnablement que moi sur l'objet dont il s'agit (...)» (cette missive en date du 27 août 1788 est reproduite dans son intégralité en Annexe I, texte 15).

<sup>710</sup> Suite à un coup d'état survenu le 11 juillet 1789, les Affaires étrangères vont être dirigées par le duc de la VAUGUYON durant une courte période (13 juillet au 16 juillet 1789). Entre temps, MONTMORIN se sera compromis aux yeux de Louis XVI en tentant entre mai 1789 et juillet 1789 de jouer un rôle lors des états généraux. Il se déclare, à cette époque, partisan d'une monarchie à l'anglaise.

<sup>711</sup> MIRABEAU (H.G. de), *Lettres à un de ses amis en Allemagne (Jacques MAUVILLON)*, Brunswick, 1792, « Lettre du 17 janvier 1787 ».

**310.** Il est, en effet, remarquable que pour illustrer la figure monarchique du ministre des Affaires étrangères, les premières éditions du *Moniteur* – volumineux recueil de textes politiques et historiques de l'époque révolutionnaire – aient choisi la pratique de VERGENNES et non celle du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis XVI<sup>712</sup>. Les termes laudateurs y côtoient, toutefois, les plus vives critiques : on encense son action diplomatique aux côtés des révolutionnaires américains<sup>713</sup>, on souligne le brio de son « système politique » dirigé contre les Anglais<sup>714</sup>, la Hollande<sup>715</sup> et la Prusse<sup>716</sup>. Mais, on ne manque pas, également, d'insister sur le « défaut de sincérité » de l'homme<sup>717</sup>. Au final, la posture ambiguë que les révolutionnaires adoptent à l'égard de la pratique des deux derniers secrétaires d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI permet d'atténuer le caractère anecdotique des conditions de survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères.

**311.** Procédant d'une démarche déductive, l'évocation des dernières années de la diplomatie monarchique a mis en relief le critère immédiat de sa permanence à l'issue de l'Ancien Régime: la servilité du titulaire. Elle est supposée garantir l'innocuité de sa fonction à l'égard de l'objectif de propagande idéologique. Mais, compte tenu de l'abolition du régime des privilèges, elle ne saurait traduire la permanence d'un lien de vassalité. Simplement, à partir de 1789, la dimension apolitique qui est attachée à la charge de ministre des Relations extérieures et que l'on a précédemment déduite de la diplomatie personnelle du Monarque absolu, favorise opportunément la disjonction du lien d'autorité entre le titulaire de la charge et le Pouvoir royal.

**312.** On rappelle que sous la monarchie absolue, la charge de secrétaire d'État présente un caractère public. Pour autant, ce dernier ne confère aucun pouvoir décisionnel autonome à son

---

<sup>712</sup> Le premier volume du journal *Le Moniteur* a été publié le 24 novembre 1789. L'évocation du ministère de VERGENNES est insérée dans son « Introduction historique contenant un abrégé des anciens états-généraux, des assemblées des notables et des principaux événements qui ont amené la Révolution » [*in Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, *Op. cit.*, pp. 119-129].

<sup>713</sup> De manière assez paradoxale on y dépeint ce serviteur de la monarchie absolue comme un artisan de la démocratie américaine : « Jamais négociation ne fut menée avec plus d'art, y lit-on. La force secondait l'habileté. Lorsque l'habileté s'épuisait, la ruse venait à son secours ; et, quels que fussent les moyens, le succès les couronnait. La mère-patrie humiliée et désolée vit ses filles rebelles se réfugier dans le sein protecteur de la France, où se consumma l'affranchissement de tout esclavage et de toute domination. Les guerres les plus sagement combinées, les victoires les plus glorieuses n'ont pas eu des résultats aussi essentiels. Le principal moteur de ces grandes opérations a droit à la reconnaissance de son pays comme à la haine éternelle de l'Angleterre » (*Op. cit.*, p. 122).

<sup>714</sup> *Op. cit.*, pp. 122-123.

<sup>715</sup> *Op. cit.*, p. 123.

<sup>716</sup> *Op. cit.*, p. 124.

<sup>717</sup> *Op. cit.*, 125.

titulaire, y compris dans la gestion des services internes de son ministère<sup>718</sup>. De fait, la question de substituer un « ministre citoyen » à un « ministre royaliste » en matière d’Affaires étrangères – ou dans tout autre département – ne présente pas de grande pertinence pour les révolutionnaires, dès lors que l’usage dénie au titulaire du poste toute représentativité politique. En d’autres termes, il n’y aurait aucune contradiction dans le fait d’employer un instrument du pouvoir monarchique pour mettre en œuvre les intérêts de la Nation à partir du moment où la gouvernance s’assure de la transposition fidèle des messages politiques qu’elle adresse aux États. Mais si l’on admet finalement que la désignation d’un ministre représentatif des coutumes de la monarchie absolue ne constitue pas un hiatus idéologique, pourquoi avoir choisi MONTMORIN ? Pour quelle(s) raison(s) ne pas avoir nommé un ministre compétent, ou à tout le moins sans réputation ternie ? La réponse à cette dernière question identifierait bien un point de rupture avec la pratique ancienne. Elle présenterait une certaine cohérence avec l’idéologie révolutionnaire. Elle consisterait à considérer le ministre, non plus, comme le représentant de la personne du Roi mais comme celui d’un pouvoir désincarné et exercé collectivement : la Nation. Même s’il ne suscite que mépris et railleries, en 1789, MONTMORIN jouit d’une visibilité certaine sur la scène diplomatique européenne. Il ne pourra que plus facilement propager les bienfaits de l’idéologie révolutionnaire sur une scène politique internationale qui lui est majoritairement réfractaire.

**313.** L’Europe de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle est dominée, en effet, par de puissantes monarchies avec lesquelles la France entretient des relations plus ou moins cordiales. Or, l’emprisonnement de la famille royale n’a fait qu’accentuer les tensions diplomatiques précédemment évoquées. De fait, c’est un regard mi-méfiant, mi-hostile qu’elles jettent sur la Révolution. Il n’est, pas donc, dans l’intérêt de l’Assemblée de bouleverser leurs habitudes. Mais, il n’est pas non plus dans l’intérêt du nouveau régime de permettre à Louis XVI de converser directement avec de puissants alliés. L’Autriche, notamment, ne demanderait pas mieux que d’aider la famille royale à remonter sur le trône. Avec un pied à la Cour et un autre aux états-généraux, le comte de MONTMORIN se présente comme un intermédiaire idéal. Ses échecs passés importent peu, car dans l’attente d’une définition constitutionnelle des pouvoirs internationaux du Roi, la nouvelle gouvernance a besoin plus d’une *fonction* que d’un *homme* pour mettre en forme sa diplomatie ! Elle doit d’abord stabiliser l’assise de sa

---

<sup>718</sup> Le monopole reconnu au Roi dans la gestion des affaires de l’État lui confère un droit d’action et de contrôle dans la gestion des différents départements. De fait, nous avons vu en l’autonomie reconnue au secrétaire d’État aux Affaires étrangères, en 1626, les prémices de la fonction administrative qui sera la sienne sous les régimes parlementaires modernes. Toutefois, nous avons également insisté sur la relativité du monopole de gestion du ministre dans la mesure où le Roi demeure encore étroitement associé à la gestion interne du département, notamment, à l’occasion de la nomination des premiers commis ou encore dans le cadre de l’attribution de privilèges aux agents diplomatiques (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 1).

politique intérieure avant de pouvoir escompter réinvestir le champ européen<sup>719</sup>. Cette situation de crise n'est pas sans rappeler le contexte qui a présidé à l'institutionnalisation de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, sous le règne d'Henri III, à cette nuance près que ce n'est plus la défense de la Couronne qui est en jeu mais la permanence du Roi au sein des institutions nouvelles. Le pragmatisme révolutionnaire lie intimement son sort à celui du ministre et plus exactement, le fait dépendre de sa capacité à transcender les antagonismes politiques suscités par la répartition des pouvoirs internationaux entre l'Exécutif et l'Assemblée.

**314.** De manière générale, la détérioration des relations de la France avec ses puissantes voisines a incité les révolutionnaires à tempérer l' « Esprit du siècle » en matière de politique étrangère. Cette stratégie de conciliation les amène à articuler la gestion de la politique étrangère autour de deux objectifs en apparence contradictoire : pour garantir la pérennisation des alliances conclues sous l'Ancien Régime – et partant, assurer la continuité des relations internationales de la France nouvelle – ils conservent à Louis XVI son *autorité politique en matière internationale* ; mais dans l'intérêt de la nation, l'Assemblée introduit un mécanisme tout à fait novateur en matière de politique diplomatique : le contrôle de l'exercice des *pouvoirs de guerre et de paix* de l'Exécutif par les députés. Cependant, au lendemain de la prise de la Bastille, la nature et l'étendue de ce contrôle demeurent, encore indéterminées : sera-t-il d'ordre politique ? Informatif ? La réponse à ces questions nécessite une clarification préalable du statut constitutionnel des différents acteurs politiques.

**315.** Si la qualité de « gouvernants représentants » – pour reprendre une formule du Professeur Léon DUGUIT<sup>720</sup> – ne fait pas de doutes au regard du rôle directeur que s'assigne

---

<sup>719</sup> On pense en particulier à celles menées pour mettre fin au conflit mettant en cause l'Autriche, la Russie et la Turquie, soit à la fois des alliés et des ennemis stratégiques de la France monarchique. Ces puissances belligérantes parviendront à un règlement en 1791-1792. On pense également au conflit du Brabant qui s'est déroulé dans les enclaves autrichiennes des Pays-Bas, à partir de 1787 et qui aboutira à la création éphémère des États belges unis en 1790. La révolution brabançonne, appelée parfois « contre-révolution », ne peut être considérée comme une source d'inspiration de la Révolution française de 1789, puisqu'elle s'est affirmée contre des mesures libérales et laïques prises par l'Empereur autrichien Joseph II.

<sup>720</sup> A l'instar des « gouvernants primaires », les « gouvernants par représentation, précise le juriste, ne sont [pas] titulaires d'un droit subjectif de puissance ; ils n'ont point la propriété de ce droit particulier, qu'on qualifie encore de souveraineté. Ils ne sont pas davantage les mandataires de la nation-personne, qui serait titulaire de la souveraineté. On ne peut non plus voir en eux les organes d'une personne une et collective, l'État » [(DUGUIT (L.), *L'État, les gouvernants et les agents*, Éd. Albert, 1903, p. 361]. « Quels qu'ils soient, affirme-t-il, ils n'ont (...) qu'un pouvoir objectif, pouvoir d'une volonté individuelle, et toutes les règles du droit positif relatives aux gouvernants doivent reposer sur ces deux idées : il n'y a d'autre volonté politique que la volonté individuelle des gouvernants ; cette volonté individuelle des gouvernants est investie d'un pouvoir objectif, qui doit être réglementé et sanctionné par le droit. » (*Op. cit.*, pp. 361-362). L'existence de « gouvernants par représentation » procède, selon Léon DUGUIT, de l'institutionnalisation de l'« État moderne » (*Op. cit.*, p. 362). De ce point de vue, son analyse conforte, au plan conceptuel, notre découpage chronologique faisant de la Révolution de 1789, le point de départ de la modernisation de la fonction monarchique de ministre des Affaires étrangères.

l'Assemblée constituante instituée au début du mois de juillet 1789, l'incertitude demeure sur le titre et la capacité à agir du Roi Louis XVI. Or, comme il a été précédemment souligné, la tradition constitutionnelle de l'Ancien Régime dénie toute autonomie d'existence au ministre, fût-il ministre d'État à l'instar du titulaire de la charge des Affaires étrangères. Le Pouvoir Exécutif, en 1789, se résume à l'institution du Roi. Se faisant, toute décision qui intéresse les prérogatives du Souverain en matière de politique extérieure est de nature à affecter les fonctions du ministre des Relations extérieures. Sans remettre en cause cette hiérarchie de principe, l'Assemblée va l'atténuer en fait dans le cadre du contrôle de l'action exécutive<sup>721</sup>.

**316.** Dans cette optique, si les penseurs des Lumières sont généralement présentés comme « l'âme des révolutions »<sup>722</sup>, il nous semble également juste de présenter les révolutionnaires français comme les penseurs avant-gardistes de la gestion républicaine des relations extérieures<sup>723</sup>. Dans le silence des textes constitutionnels, leur responsable administratif leur doit, en effet, d'avoir jeté les premières bases de son autonomie politique.

### **C) Une permanence fonctionnelle révélatrice d'un droit coutumier propre à l'action diplomatique**

**317.** Qu'on y voit un paradoxe idéologique ou une dérogation politique, il apparaît difficile au Droit de prendre part au débat, *a fortiori*, lorsque la norme constitutionnelle est encore en construction. C'est oublier, toutefois, que la France du XVIII<sup>ème</sup> siècle a derrière elle une longue pratique du pouvoir à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. A ce titre, elle est politiquement – et donc juridiquement<sup>724</sup> – en relation avec des États. Comme le

---

<sup>721</sup> Il faut prendre garde, en l'espèce, à ne pas confondre le contrôle primitif opéré les députés entre 1789 et 1792 sur l'action extérieure de l'Exécutif – pouvoir auquel, on insiste, n'est pas constitutionnellement rattaché le ministre des Affaires étrangères – avec le contrôle politique des chambres au sens que lui donnera la pratique constitutionnelle sous la Restauration. Si il est vrai, *en pratique*, que le champ d'investigation des députés révolutionnaires s'étend de la sphère administrative et budgétaire des Affaires étrangères à celui de la direction de la politique étrangère, on ne saurait assimiler le Roi au ministre du régime parlementaire. La preuve est établie par les décrets d'août 1790 et la Constitution de 1791 qui encadrent les prérogatives internationales du Roi. Ces textes lui réservent, notamment, des compétences qui échappent à l'emprise de l'Assemblée (Voir *infra*). Mais, comme nous aurons l'occasion de l'apprécier, cette mise en garde n'empêche pas de lancer une réflexion sur les prémices de la politisation du rôle de ministre des Affaires étrangères, dès lors que l'on prend la double précaution suivante : la première est de ne pas pousser l'analogie au point extrême de confondre les actes de gestion du ministre avec des actes politique ; la seconde est de ne pas assimiler le statut du ministre révolutionnaire à celui de ministre parlementaire, au sens moderne – c'est-à-dire au sens que lui donnera la Restauration (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II).

<sup>722</sup> DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 23.

<sup>723</sup> Selon le Professeur Elizabeth ZOLLER, le principe d'une répartition des pouvoirs, notamment en matière internationale, renvoie « à l'essence même du régime républicain qui est, par opposition au régime monarchique, le gouvernement de plusieurs et non le gouvernement d'un seul. La république est la chose de tous » (lire ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p.82).

<sup>724</sup> Le Professeur Albert SOREL fait observer qu'à l'époque des Temps Modernes, « [t]out diplomate est doublé d'un juriste », (*in L'Europe et la Révolution française*, Tome I « Les mœurs politiques et les traditions », *Op.*



rappelle l'un des fondateurs de l'histoire diplomatique en France, « [d]ès qu'il existe des nations et des États, et qu'ils ont des rapports entre eux, il y a droit public »<sup>725</sup>. Le juriste ayant donc autant de légitimité que le politologue et le philosophe à s'intéresser à l'impact de la Révolution sur le système diplomatique, un problème de méthode se pose à lui : quelles références positives privilégier pour étayer son analyse dans le contexte particulier de la refonte d'un régime politique ?

**318.** Concrètement, la chute de l'Ancien Régime met en jeu la pérennisation des affaires de la France révolutionnaire avec l'étranger et, avec elle, l'invocabilité des pratiques diplomatiques qui ont conduit à leur établissement. De fait, notre précédente interrogation rejoint celle qui se pose aux « Patriotes » en 1789 : la condamnation du régime absolutiste implique-t-elle de faire table rase d'un passé riche d'alliances politiques, économiques et de promesses de paix ? Ont-ils seulement le droit de renoncer à cet héritage diplomatique ? Existient-ils des normes encadrant les relations extérieures de la France qui seraient de nature à transcender le contexte réactionnaire de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle ? Sur cette dernière question, une précieuse indication nous est fournie par un publiciste allemand de cette période qui, dit-on, « faisait (...) autorité dans les chancelleries »<sup>726</sup> : « Le Droit public est fondé sur des faits. Pour le connaître, il faut savoir l'Histoire, c'est l'âme de cette Science, comme de la Politique en général. Aussi l'Histoire Ancienne & Moderne, Sacrée & Profane, Militaire & Civile sont-elles toutes du ressort de la Politique & entrent dans l'étude de l'Homme d'État. Mais ce qui doit l'occuper le plus, c'est l'Histoire de sa Patrie, ou du pays qu'il sert. »<sup>727</sup>

**319.** De fait, si l'on veut respecter la grille d'analyse privilégiée par la doctrine « publiciste » de la fin de l'Ancien Régime<sup>728</sup>, l'appréhension historique des conditions de la

---

*cit.*, p. 36). Pour une appréciation concrète et argumentée de ce rapport analogique on renverra aux développements du Chapitre I du Titre précédent (Voir *supra*, l'analogie consacrée par la tradition constitutionnelle entre les volets juridique et diplomatique de la politique étrangère sous l'Ancien Régime). Précisons qu'au plan doctrinal, ce mélange des genres confère, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, un sens ambigu au terme de « publiciste ». Il désigne, à l'époque, un essayiste politique. Cependant, comme il sera apprécié ultérieurement – notamment en évoquant les analyses du publiciste français LINGUET – elles se nourrissent en grande partie de l'exégèse des Lois et des jurisprudences. Sur ce point, elles établissent historiquement la pertinence d'une conception globale du Droit constitutionnel qu'un cercle restreint d'auteurs contemporain promeut sous l'appellation de « droit politique » (Voir *supra*, Introduction générale). Moins qu'une pratique innovante, on serait tenté d'y voir un retour aux sources du Droit constitutionnel français.

<sup>725</sup> SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>726</sup> SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>727</sup> BIELFELD (J. F. Von), *Institutions politiques*, Tome I, Publié chez Pierre GOSSE Junior, Librairie de S.A.S. Monseigneur le Prince STADHOUDER, 1760, La Haye, 1760, p. 16.

<sup>728</sup> On a trouvé trace de cette conception pragmatique du Droit public, appréhendé notamment en matière internationale, chez l'homme de lettres suisse Jacques MALLET DU PAN (5 nov. 1749-10 mai 1800) : « Que la guerre dérive ou ne dérive pas d'un droit quelconque, elle ne s'en fait pas moins ; les souverains ne s'avisent guère de composer leurs manifestes d'après la métaphysique obscure des philosophes ; l'usage et les traités, voilà les seuls titres consultés. Il en est résulté un code artificiel, si l'on veut, contraire au droit naturel, à la

survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères commande une démarche résolument empirique basée sur l'étude des actes des principaux acteurs politiques et diplomatiques. En cela, elle ne diffère pas de beaucoup de la démarche suivie dans notre Titre précédent. Et pour cause, c'est un même contexte de crises politique et diplomatique qui préside à l'institutionnalisation de la gestion moderne des relations extérieures. Cette dernière observation appelle à se défaire d'un préjugé quand on envisage les origines de la diplomatie républicaine.

**320.** Il faut, notamment, se garder de se représenter le système constitutionnel diplomatique de la fin de l'Ancien Régime comme un ensemble de règles abouties au plan positif, où chaque acteur conforme sa conduite à des principes reconnus de tous, où le respect du droit établi gouverne les négociations et la conclusion des traités, où la bonne foi indexe leur exécution, où un sentiment de solidarité coordonne l'action des dirigeants et des exécutants, sous couvert de garantir l'ordre public. Il faut, ainsi, le resituer dans un contexte de refonte institutionnel et fonctionnel qui n'est pas sans précariser les acquis de la diplomatie séculaire des Rois. Parce que la République qui émerge, en 1789, n'est encore qu'une abstraction idéologique<sup>729</sup>, l'esprit monarchique va momentanément perdurer en matière internationale, le temps de permettre au nouveau régime de régénérer les fondements constitutionnels de sa politique étrangère. Toutefois, le mouvement révolutionnaire étant animé par une dynamique réactionnaire, ce n'est pas n'importe quel « esprit monarchique » que l'on entend reconduire. Au plus fort de la pratique absolutiste, MONTESQUIEU affirme, en 1748, que « [l']esprit de la monarchie est la guerre et l'agrandissement »<sup>730</sup>. Et, pour garantir son effectivité absolue, on n'hésite pas à se retrancher derrière le concept accommodant de la raison d'État.

---

raison, à la religion, mais auquel la coutume a donné force de loi. Rien n'est donc plus inutile que les argumentations des discoureurs sur cette matière ; le droit des gens n'est autre chose qu'un système de faits et de coutumes », (*in Mémoires et correspondance de MALLETT DU PAN, Pour servir à l'histoire de la Révolution française*, Recueillis et mis en ordre par André SAYOUS, Tome I, AMYOT LIBRAIRIE, J. CHERBULIEZ, Paris, 1851, p. 115). Précisons que cet auteur est un proche du publiciste français Simon LINGUET dont la virulence de l'œuvre sera évoquée ultérieurement [Voir *infra* (Partie I-Titre II-Sect. I-Chap. I)]. Ses attaques contre la monarchie administrative française ont suscité, notamment, les foudres du ministre VERGENNES et l'ont conduit à s'exiler volontairement en Grande-Bretagne en 1777 d'où il publiera ses célèbres *Annales politiques, civiles et littéraires*.

<sup>729</sup> La diversité des régimes qui se sont succédés à partir de 1789 justifie le fait que ce n'est que depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle que la République est devenue une source de traditions juridiques pour la pratique politique en général, et l'action diplomatique en particulier. Entre 1792 – date de sa consécration formelle en France – à 1958 – date de sa dernière consécration – le régime républicain n'a été, ainsi, pratiqué régulièrement qu'à partir de 1875. Sur ce point, on n'a pas manqué de souligner, en doctrine, le « paradoxe de la III<sup>ème</sup> République [qui] réside dans le fait qu'elle fut élaborée dans la confusion et qu'elle fut pourtant le régime le plus stable de toute l'histoire constitutionnelle française, dont elle fonde l'essentiel de la tradition politique », [*in SAINT-JAMES (V.), Droit constitutionnel*, Lexi fac Droit, Éd. BREAL, 2<sup>e</sup> éd., 2005, p. 90].

<sup>730</sup> *In Esprit des Lois*, l. IX, Chap. II.

**321.** Jugée politiquement incorrecte dans les démocraties actuelles, la raison d'État rallie les doctrines diplomatiques de l'Ancien Régime, qu'elles soient professées par un ministre des Affaires étrangères<sup>731</sup>, un philosophe<sup>732</sup> ou un diplomate<sup>733</sup>. En résumé, l'« esprit de la monarchie absolue » fait de la guerre son principal instrument de règne et de conquête en même temps qu'elle l'impose comme « l'argument suprême de la raison d'État »<sup>734</sup>. La politique étrangère de la Révolution va précisément s'inscrire en faux par rapport à cette conception louis-quatorzienne du « Roi va t-en guerre ». A cet égard, c'est d'un autre « esprit monarchique » qu'elle s'inspire, celui que préconise le comte de VERGENNES au début du règne de Louis XVI en 1774 : « Un roi conquérant auroit sans doute à regretter cette position ; mais un roi citoyen s'applaudit de se trouver placé dans les conjonctures aussi favorables à ses vues pacifiques et bienveillantes »<sup>735</sup>.

**322.** A l'inverse d'un RICHELIEU, le comte de VERGENNES fonde la pérennisation de la puissance internationale de la France sur la paix et non sur la guerre. Sur ce point, sa stratégie capétienne épouse idéalement les vues iréniques de la gouvernance de 1789. Mais, ériger les Affaires étrangères en îlot d'apaisement au sein du chaos diplomatique ne témoigne pas tant de la grandeur d'âme des Patriotes que d'une conscience aiguë de la crise diplomatique qui agite la France depuis la fin du règne de Louis XVI ! Il n'en reste pas moins qu'en consacrant la renonciation aux conquêtes sous la forme d'une loi fondamentale de la Nation<sup>736</sup>, les révolutionnaires expriment juridiquement le souhait d'instrumentaliser la nouvelle politique étrangère française avec d'*anciens* ressorts monarchiques.

**323.** Aux termes de la présentation du contexte historique dans lequel est posée la problématique de la survie de la fonction ministérielle, on peut se demander si la combinaison de l'expérience monarchique avec un contexte géopolitique de crise est de nature à contrer le

---

<sup>731</sup> Le cardinal de RICHELIEU en fait l'éloge dans son *Testament politique* (1635-1640) : « Qui a la force a souvent la raison en matière d'État, et celui qui est faible peut difficilement s'exempter d'avoir tort au jugement de la plus grande partie du monde » (Chap. IX, Sect. IV).

<sup>732</sup> Selon Blaise PASCAL, « [I]es États périraient si on ne faisait ployer souvent les lois à la nécessité (...). Ne pouvant fortifier la justice, on a justifié la force » [cite in SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 18].

<sup>733</sup> Un diplomate autrichien écrivait en 1791 : « Les grandes puissances ne doivent se conduire que conformément à la raison d'État (...). L'intérêt doit l'emporter sur toute espèce de ressentiment, quelque juste qu'il puisse être », [extrait d'un mémoire du comte Louis de COBENZL, ambassadeur d'Autriche à Pétersbourg, cité in SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 19].

<sup>734</sup> SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 27.

<sup>735</sup> « Instruction de BRETEUIL de 1774 », Citée in SOREL (A.), *Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution – Autriche*, Publié sous les auspices de la Commission des archives du ministère des Affaires étrangères, Ancienne Librairie GERMER BARRIERE et Cie, Éd. Félix ALCAN, Paris, 1884, pp. 487-488.

<sup>736</sup> Décret du 22 mai 1790, Art. 4 : « La nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la but de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. » Cette disposition sera reprise au Titre VI de la Constitution du 3 septembre 1791.

fameux *esprit du siècle*. Dans le contexte immédiat de la Prise de la Bastille, il semble encore tôt pour spéculer sur les chances de perdurer du ministre. On peut, en revanche, se risquer à relever une avancée conceptuelle. Si par « esprit du siècle » les historiens entendent traditionnellement l'esprit insurrectionnel inspiré par les écrits des Lumières, les juristes et les diplomates seraient tentés de substituer à la logique antagoniste qui l'anime, une dynamique conciliant les idées démocratiques et un esprit monarchique pacifique. Cette équation va constituer, précisément, la base de travail de l'Assemblée constituante dans le contexte particulier de l'affaire de la *Nootka Sund*.

**324.** Peu connu de la doctrine juridique française, c'est pourtant la résolution de ce contentieux interétatique survenu au début de l'année 1790 qui a déterminé les modalités d'exercice des pouvoirs internationaux du Roi, et avec elles les premières constitutionnalisations du rôle exécutif du ministre. Dans les faits, la concomitance des négociations diplomatiques menées par le comte de MONTMORIN de part et d'autre des Pyrénées et de la Manche avec le travail constituant va conférer, incidemment, une portée politique à la problématique de la survie ministérielle<sup>737</sup>.

## **Paragraphe 2. Les conditions de la survie du ministre des Affaires étrangères**

**325.** « Il faut pour me soulager et pour rendre hommage à la vérité, que j'associe à tous les soins, à tous les ménagements que les évènements de chaque jour, pendant la durée des états généraux, ont rendus nécessaires, il faut que j'y associe un homme dont je ne me suis jamais séparé depuis mon retour à l'administration et depuis que j'ai connu son excellent esprit et la fidélité de son caractère, un ami nouveau pour moi, mais qui me paraissait très ancien par le rapport de ses sentiments avec les miens, M. de MONTMORIN, ministre citoyen auprès du monarque et dévoué dès l'enfance à son bonheur et à sa gloire. Que n'avons-nous pas fait ensemble pour assurer les fondements d'une liberté sage, pour la défendre, tantôt contre les orages qui la menaçaient, tantôt contre les exagérations qui en affaiblissaient la base et dont nous prévoyions les dangers ! Nous excusions ou plutôt nous adoucissons auprès du Roi les actions, les procédés et les manières dont il pouvait avoir à se plaindre, et près des députés à l'Assemblée nationale nous tenions le langage qui pouvait calmer leurs défiances et ramener les plus ardents à des opinions modérées (...). Nous n'étions occupés que des moyens de conciliation, et nous apportions nos soins à réunir tous

---

<sup>737</sup> Cette assertion se justifie au regard de la conception analogique consacrée par la tradition monarchique entre la direction politique de l'État et l'action diplomatique.

les sentiments vers l'amour du bien public. »<sup>738</sup> C'est dans ces conditions complaisamment rapportées par le plus populaire des ministres de Louis XVI, que l'Assemblée rappelle MONTMORIN à la tête des Affaires étrangères le 16 juillet 1789. Sans minorer le soutien politique que son « ami » NECKER lui apporte, pour la circonstance, on ne peut douter de l'intérêt stratégique que son expérience acquise dans le jeu des alliances monarchiques présente pour l'Assemblée.

**326.** Car, en 1789, la France est aux abois sur la scène européenne : entre les Cours qui voient dans la « nouvelle constitution » de la France « le tombeau de l'autorité royale »<sup>739</sup> et celles qui profiteraient volontiers de la désorganisation politique ambiante pour l'annexer, le ministre a fort à faire pour apaiser les unes et décourager les velléités belliqueuses des autres. Il faut les rassurer sur les intentions pacifiques de la nouvelle gouvernance: les bouleversements en cours participent d'une logique régénérative du *pouvoir politique intérieur* et ne servent, en aucun cas, des visées expansionnistes<sup>740</sup>. Reprenant à leur compte le système capétien de VERGENNES, les révolutionnaires limitent, donc, le recours aux armes à la défense du pays<sup>741</sup> de telle sorte que, en l'absence de menaces extérieures avérées, l'unique voie qu'ils proposent à l'Europe d'emprunter avec la France est celle de la paix. S'étant posé en plus ou moins digne successeur de VERGENNES<sup>742</sup>, le comte De MONTMORIN apparaît comme le porte-voix idéal de la diplomatie irénique de l'Assemblée<sup>743</sup>. Toutefois, ses manœuvres pour entrer dans les opinions des

---

<sup>738</sup> NECKER (J.), *Œuvres complètes de M. NECKER*, Publiées par M. le baron de STAEL, Tome VI, Chez TREUTTEL et WURTZ, Paris, 1821, pp. 79-80.

<sup>739</sup> Extrait d'une lettre adressée par le comte de MERCY à l'Empereur d'Autriche Joseph II [l'intégralité de leurs échanges épistolaires est reproduite in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le Prince de KAUNITZ*, Publiée par le Chevalier Alfred d'ARNETH et Jules FLAMMERMONT, Tome II, *Op. cit.*, 1891, p. 258].

<sup>740</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p.81 ; dans le même sens, lire LENTZ (T.), « De l'expansionnisme au système continental », *Op. cit.*, p. 412.

<sup>741</sup> En ce sens, la politique militaire des révolutionnaires ressuscite la tradition capétienne de la guerre. En effet, dans le contexte des Croisades de l'époque capétienne, le premier devoir du roi était d'assurer la protection du Royaume et la défense des églises (*tuitio regni et ecclesiarum*). Seule la guerre défensive était jugée légitime, par opposition à la guerre offensive que l'absolutisme du pouvoir monarchique rétablira, notamment dans le contexte des premières politiques coloniales. Le principe de la guerre défensive compte aujourd'hui parmi les principes fondamentaux du droit constitutionnel français – le Préambule de la Constitution de 1946 rappelle en effet que « [La République française] n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple » - que le droit conventionnel – la Charte de San Francisco de 1945 condamne le principe d'une guerre préventive initiée par tout État, en attribuant au Conseil de sécurité le pouvoir exclusif de la déclencher conformément aux dispositions du Chapitre VII.

<sup>742</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>743</sup> La première intervention officielle de MONTMORIN en qualité de « ministre citoyen » des Affaires étrangères est motivée par « des bruits de guerre de la part de l'Angleterre » évoqués lors des séances de l'Assemblée nationale des 22 et 23 juillet 1789. Le ministre aurait écrit, le 27 juillet, aux députés pour les rassurer sur les intentions de paix de l'Angleterre à l'égard de la France et leur aurait transmis, à cette occasion, une lettre de l'ambassadeur britannique, le duc de DORSET [lire en ce sens, MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 67].

révolutionnaires<sup>744</sup> sont loin de tempérer la méfiance que la permanence de son rapport d'autorité avec le Roi, inspire aux députés. Ce faisant, elle établit un lien de causalité entre, d'une part, la survivance des pouvoirs de paix et de guerre du Monarque et d'autre part, celle de la fonction du ministre des Affaires étrangères. A l'image des Cours européennes et de l'Assemblée, MONTMORIN s'interroge : si Louis XVI ne règne plus, gouvernera-t-il malgré tout ? A quelles conditions y sera-t-il associé ? La réponse est d'autant plus attendue du ministre que la première année de son ministère s'annonce difficile<sup>745</sup>.

**327.** Dans les faits, la condamnation virulente de la vénalité des charges<sup>746</sup> se solde par une réduction massive du personnel et de leurs traitements<sup>747</sup>. La perte de réactivité du Département favorise, très vite, l'émergence de circuits diplomatiques parallèles<sup>748</sup> au point

---

<sup>744</sup> Peu avant la tenue des états généraux, le 5 mai 1789, MONTMORIN s'était rapproché de NECKER. On disait, alors, le ministre des Affaires étrangères « aveuglé par les idées libérales » de son homologue des finances [in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 64]. La collaboration étroite des deux ministres a entraîné le départ de MONTMORIN des Affaires étrangères, le 11 juillet 1789, après que NECKER ait été lui-même renvoyé par le Roi et prié de quitter la France.

<sup>745</sup> *Op. cit.*, p. 71.

<sup>746</sup> *Le Moniteur* lui consacre un article spécifique. La vénalité des charges y est présentée comme « l'un des plus monstrueux abus qui puissent être introduits dans un État » (*Le Moniteur*, *Op. cit.*, p. 112). On précise, toutefois, que de toutes les charges monarchiques ce sont celles « de la finance (...) qui couvraient surtout les plus odieuses dégradations. » (*Op. cit.*, p. 113). Cette condamnation présente une familiarité certaine avec la critique de VOLTAIRE que nous avons précédemment évoquée. Il n'est, donc, pas surprenant de retrouver dans l'article du *Moniteur* le même reproche que le pamphlétaire adressait dans son *Dictionnaire philosophique portatif* à MONTESQUIEU sur l'utilité de la vénalité des offices dans les monarchies (*Le Moniteur*, *Op. cit.*, p. 113).

<sup>747</sup> De tous les membres du personnel, c'est le ministre qui est le plus durement affecté. Selon les données avancées par l'historien Jacques de SAINT-VICTOR, le comte de MONTMORIN a vu son traitement passer de 300 000 à 180 000 livres [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, pp. 201-202]. Cependant, selon son confrère Frédéric MASSON, il semble que cette baisse soit à mettre au compte du ministre lui-même, en témoignage de son dévouement à Louis XVI: « La première réduction que je dois proposer à Votre Majesté, lui confie t-il, et la seule que je propose sans regret, est celle qui me concerne personnellement. Lorsque Votre Majesté daigna me confier le Département des Affaires étrangères, elle fixa mon traitement à 300, 000 livres, tout compris, c'est-à-dire à 18, 000 de moins que celui de mon prédécesseur. Dans ce traitement a été englobée, (...), l'indemnité du service de la table hebdomadaire des ambassadeurs et ministres étrangers, laquelle était tenue autrefois par le maître d'hôtel de Sa Majesté. Le Roi ayant déclaré vouloir fixer sa résidence la plus habituelle à Paris, et cette disposition faisant cesser la dépense de la table des ambassadeurs, je crois devoir proposer à Sa Majesté de réduire le traitement du ministre des Affaires étrangères à 200, 000 livres par année ; je le crois strictement nécessaire sur ce pied pour subvenir aux frais d'une représentation non pas de luxe, mais seulement de décence de la part du ministre politique, dans ses fonctions et ses rapports habituels avec les souverains étrangers. Je me permets d'observer ici que ce traitement se trouvera grevé avant toute autre dépense du payement de 20,000 livres d'intérêts annuels de la finance de la charge de secrétaire d'État, ce qui réduira le traitement à 180,000 livres effectives », [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 72]. Ces coupes drastiques n'ont pas davantage épargné les services extérieurs des Affaires étrangères. Selon les chiffres rapportés par Frédéric MASSON, « Londres perd 50,000 livres ; Madrid et Rome autant ; Constantinople 24,000 ; Turin, Naples, Lisbonne, Soleure, Pétersbourg 20, 000 ; Stockholm 10,000 ; Venise 12,000 ; New-York 12,000 ; Berlin, la Haye, Copenhague, Parme, Munich 10,000 » (*Ibid*). Ces ponctions entravent l'action des ambassadeurs. Certains « se plaignent [ainsi] de ne pas recevoir de communication pendant des mois » de leur ministre de tutelle [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, pp. 201-202].

<sup>748</sup> Parallèlement à la diplomatie officielle de Louis XVI qu'est supposé mettre en oeuvre MONTMORIN, se développent les menées secrètes de la Reine Marie-Antoinette aidée du baron de BRETEUIL pour se rapprocher de l'Autriche, celles des partisans de la royauté, soit des princes et des émigrés proches de la Prusse, et enfin et non des moindres, celles du nouveau comité diplomatique destinées à combattre toute forme d'alliance avec l'Autriche [Lire SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202].

que, au mois d'août 1789, son ministère passe déjà pour « inaperçu »<sup>749</sup>. La donne change radicalement, au début de l'année 1790, avec la sollicitation des bons offices de la France dans un contentieux territorial mettant aux prises la Grande-Bretagne et l'Espagne.

**328.** Sous couvert d'amener les députés à se prononcer sur l'héritage conventionnel de l'Ancien Régime, l'affaire de la *Nootka Sund* (14 mai – 26 août 1790)<sup>750</sup> offre au ministre des Affaires étrangères l'occasion de susciter au sein de l'Assemblée un débat qu'elle esquivait depuis le mois de février 1790, période à partir de laquelle l'opinion publique française commence à s'intéresser à la question des pouvoirs de paix et de guerre du Roi<sup>751</sup>. Le débat constituant initié dans le contexte de l'affaire de la *Nootka Sund* aboutit à une conception dépersonnalisée de la puissance de l'État qui ne manque pas d'affaiblir le rôle politique du Roi (A) à l'inverse, semble-t-il, du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères (B).

### **A) La démythification des pouvoirs de guerre et de paix du Roi dans le contexte particulier de l'affaire de la *Nootka Sund***

**329.** La portée de l'affaire de la *Nootka Sund* s'apprécierait à un double niveau, dans le contexte particulier de la Révolution française.

**330.** En termes de systèmes juridiques, d'abord, le caractère interétatique du conflit qu'elle illustre révèle la porosité des ordonnancements français et européen. Sur ce point, l'Assemblée apprécie modérément le fait que des considérations géopolitiques s'invitent dans le débat constituant<sup>752</sup>. L'intervention pour le moins ambiguë de MIRABEAU, au début de

---

<sup>749</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 67. Cette posture de retrait du ministère des Affaires étrangères est justifiée par la priorité donnée par l'Assemblée à la résolution de la crise économique.

<sup>750</sup> Par sa dimension interétatique, cette affaire intéresse prioritairement le Droit des gens et accessoirement, le droit national – et *a fortiori* un droit constitutionnel français encore en cours de construction au moment où l'intervention française est sollicitée par l'Espagne. Toutefois, et même si le jeu des alliances conclues sous l'Ancien Régime justifie d'emblée, au plan juridique, l'intérêt de la France à la résolution du conflit entre l'Espagne et la Grande-Bretagne, ce sont surtout ses incidences géostratégiques, appréciables en termes économiques et expansionnistes qui vont, au final, déterminer l'implication des révolutionnaires. Il ressort, ainsi, des échanges diplomatiques de l'époque, une inquiétude manifeste de l'Assemblée constituante à l'égard de l'accroissement des armements espagnols (*in* M.A.E., « Lettre de la VAUGUYON à MONTMORIN datée du 24 mai 1790 », *CP (Correspondance Politique)*, Espagne, Vol. 628, f° 433 bis r° - 434 r°) et britanniques (*Voir infra* extrait de la lettre adressée par le duc de LEEDS à l'ambassadeur britannique à Paris en date du 7 mai 1790). Certains députés voyaient, notamment dans ce litige anglo-espagnol « les préliminaires d'une action militaire destinée à rétablir la monarchie absolue en France » [*in* ITAMAR (O.-I.), « L'affaire de Nootka-Sound (1789-1790), *in* *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Tome XXVIII-2, 1992, p. 135].

<sup>751</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 81. Lire également MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>752</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires Etrangères (II) », *Op. cit.*, p. 492. La frange minoritaire des « monarchiens » – royalistes libéraux – n'a pas les mêmes scrupules [lire en ce sens l'intervention du député MOUNIER, chef de file des « monarchiens » pour défendre le droit de veto du Roi lors de la séance du 4 septembre 1789, reproduite *in* RIALS (S.), *Textes politiques français (1789-1958)*, 2<sup>e</sup> éd., 1987, pp. 10-11].

l'année 1790<sup>753</sup>, l'a finalement convaincu de la nécessité d'une régénération constitutionnelle des pouvoirs de guerre et de paix du Roi. Au plan du régime politique, ensuite, l'affaire de la *Nootka Sund* a contribué à dynamiser le passage de la monarchie absolue à la République. C'est sur ce second apport que porteront nos développements car, nonobstant sa dimension circonstancielle, la résolution de cette espère a été déterminante de l'approche consensuelle privilégiée par les Révolutionnaires en matière diplomatique. Il importe, donc, de resituer au préalable le débat constituant dans le contexte géopolitique qui l'a engendré et nourri<sup>754</sup> (1) pour comprendre comment d'un « simple » conflit de souveraineté opposant l'Espagne et l'Angleterre, les députés français en sont arrivés à aménager la tradition constitutionnelle qui, depuis le Moyen Âge, confère au Pouvoir exécutif le monopole de l'action extérieure (2).

## 1. Une démythification initiée sur la base d'un contentieux interétatique : l'affaire de la *Nootka Sund*

331. Au début de l'année 1790, des navires de guerre espagnols saisissent dans la baie californienne de *Nootka Sund* quatre bâtiments de commerce britanniques venus installer un comptoir sur la côte pacifique américaine. Londres exige de Madrid des réparations. Le Roi d'Espagne, Charles IV, refuse en faisant valoir son droit de légitime défense. Selon lui, c'est à bon droit que sa flotte a défendu l'intégrité d'un territoire sur lequel les usages internationaux lui confèrent une pleine souveraineté<sup>755</sup>. Appréhendant, toutefois, l'entrée en guerre de

---

<sup>753</sup> Le comte de MIRABEAU est l'un des membres fondateurs du Comité diplomatique au nom duquel il s'exprimera devant l'Assemblée au mois d'août 1790 pour appuyer le soutien militaire que l'Espagne requiert de Louis XVI au nom du Pacte de Famille. Or, dans une lettre que le révolutionnaire adresse au mois de mai 1790 au Roi, il révèle à ce dernier les craintes qu'il éprouve face à l'« anarchie » politique apparente. Elle le pousse même à souhaiter « le rétablissement de l'autorité légitime du roi ». C'est, dit-il, « [l]e premier besoin de la France et l'unique moyen de la sauver » [lettre reproduite in BACOURT (A. de), *Correspondance entre le comte de MIRABEAU et le comte de La Marck pendant les années 1789, 1790 et 1791 recueillie, mise en ordre et publiée par Adolphe FOURIER de BACOURT*, Tome II, Librairie V<sup>e</sup> Le Normant, Paris, 1851, p. 11]. C'est sans doute cette dernière conviction qui l'a conduit à s'entremettre en faveur de la cause royale non sans le secours du comte de La MARCK, si l'on en croit la teneur d'une lettre du 12 mai 1790 que ce dernier adresse à l'« Orateur du peuple » (*Op. cit.*, pp. 14-15).

<sup>754</sup> Pour une présentation analytique des thèses anglaises, espagnoles, américaines et françaises, on pourra se reporter à la thèse soutenue en Histoire par William Ray MANNING publiée sous le titre de *The Nootka Sound controversy*, reproduite dans un recueil de l'Université de Chicago par Washington Government Printing Office, 1905, p. 208. Les origines du conflit y sont décrites avec force annotations (notamment pp. 330-343). Si l'on en croit la préface de l'auteur, cette monographie présente un intérêt majeur pour les chercheurs par son objectivité et l'exhaustivité de ses sources. Très peu d'auteurs s'étant intéressés, en France, à l'épisode du *Nootka Sund* nous reconnaissons que son exposé a été une source d'informations précieuse sur les débats qui ont eu lieu devant l'Assemblée (notamment pp. 424-438). Sur ce point, on espère que le lecteur pardonnera les erreurs de traduction que l'on aura pu commettre en exploitant cet ouvrage. De même, il pourra utilement apprécier les nuances apportées à son analyse par Olivares-Iribarren ITAMAR [in « L'affaire de Nootka-Sound (1789-1790) », *Op. cit.*, pp. 123-148].

<sup>755</sup> L'Espagne bénéficiait, en effet, du monopole d'exploitation de la côte pacifique américaine [lire FOUCRIER (A.), « Rivalités européennes dans le Pacifique : l'affaire *Nootka Sund* (1789-1790) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 307, 1997, p. 17-30]. William Ray MANNING se veut plus précis : derrière le conflit territorial, se profilait en réalité la confrontation entre « deux principes fondamentaux de la politique coloniale »



l'Angleterre, il sollicite le soutien de la France en vertu du fameux « Pacte de Famille », traité d'alliance conclu à Paris le 15 août 1761 entre les Bourbons de France, d'Espagne, des Deux-Siciles et de Parme<sup>756</sup>. Le ministre français des Affaires étrangères partage les craintes du souverain espagnol<sup>757</sup>, aussi, ne tarde t-il pas à informer Madrid de la décision de Louis XVI d'armer « quatorze vaisseaux de ligne dans les ports de l'Océan et de la Méditerranée »<sup>758</sup>. Mais pour que cet ordre royal soit suivi d'effets, il faut désormais que l'Assemblée constituante formée un an plus tôt, y consente *également*. Le Roi charge, donc, le comte de MONTMORIN d'informer les députés de l'urgence de la situation et de requérir le vote de fonds spéciaux afin d'armer les quatorze navires.

**332.** Le ministre français se veut rassurant quant aux intentions de la Grande-Bretagne. Il garantit à l'Assemblée que « le Roi va employer tous les moyens qui dépendent de lui pour effectuer entre les cours de Madrid et de Londres le rapprochement qu'il désire avec ardeur »<sup>759</sup>. Sans doute à ce stade des pourparlers diplomatiques, MONTMORIN espère t-il que ce conflit mobilise l'ensemble des forces politiques autour de la personne du Roi<sup>760</sup>. Mais le ministre n'a définitivement pas la force de conviction d'un VERGENNES : plutôt que de fédérer, son intervention conforte la majorité parlementaire dans son projet de dessaisir le pouvoir royal de la direction de la politique étrangère au profit de la seule Assemblée<sup>761</sup>. Cette

---

(« ...two great colonial principles »...) dont l'Espagne et la Grande-Bretagne étaient les promotrices respectives (*in The Nootka Sound controversy, Op. cit.*, p. 284). Madrid fondait ses prétentions sur le droit que lui conférait la primeur de la découverte de toute la côte ouest du Nouveau Monde. Mais pour Londres, le fait de découvrir un territoire inoccupé ne suffisait pas à établir l'effectivité d'un droit de propriété. Encore fallait-il s'approprier ce territoire en s'y implantant durablement et en exploitant ses ressources (« ... Spain still clung to the antiquated notion that the fact of the Pacific Ocean's having been first seen by a Spaniard gave his Government a right to all of the lands of the continent which were washed by it. This fact, (...), was sufficient to convince the Spanish mind that Spain had a valid title to the whole of the western coast of both Americas. On the other hand, England had long been acting on the now universally accepted principle that mere discovery is an insufficient title, and that land anywhere on the globe not controlled by any civilized nation belongs to that nation which first occupied and develops it... » (*Op. cit.*, pp. 284-285).

<sup>756</sup> Voir *supra*, l'intervention du secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XV, CHOISEUL, dans le conflit anglo-espagnol des îles Falkland (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. II).

<sup>757</sup> Cette crainte est manifeste dans une lettre comminatoire que l'ambassadeur espagnol, Fernan NUNEZ, adresse à MONTMORIN, le 16 juin 1790. Pour l'occasion, le diplomate ne sacrifiera pas à l'usage habituel de la langue de bois : « L'accomplissement prompt et exact du Traité signé à Paris le 15 août 1761 sous le titre de Pacte de Famille, devient donc un préliminaire indispensable pour pouvoir traiter avec succès...le Roi mon maître m'ordonne de demander expressément ce que la France pourra faire dans la circonstance actuelle pour venir au secours de l'Espagne....S. M. C. désire que les armements ainsi que toutes les autres mesures convenables pour remplir et réaliser en entier ces engagements sacrés soient mises incessamment en exécution. Elle me charge d'ajouter encore, que l'état actuel de cette affaire imprévue exige une détermination très prompte, et que les mesures que la Cour de France prendra pour venir à son secours soient si actives, si claires et si positives qu'elles évitent jusqu'au moindre sujet de méfiance (...) » (*in Le Moniteur*, n° 215, 3 août 1790, p. 290, colonnes 1 et 2).

<sup>758</sup> ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 136.

<sup>759</sup> AE, « Lettre du 14 mai 1790 au président de l'Assemblée constituante », *CP, Espagne*, vol. 628, f° 391-392.

<sup>760</sup> SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome II, Paris 1885-1904, p. 85.

<sup>761</sup> ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 136.

dernière se saisit alors « de la question de fait pour poser la question de droit »<sup>762</sup> : Louis XVI peut-il sans l'assentiment des députés engager la France sur la scène politique extérieure ? La réponse à cette question implique, dans le contexte particulier de l'affaire de la *Nootka Sund*, que les députés se prononcent préalablement sur la permanence des engagements « familiaux » conclus sous l'Ancien Régime : à quel titre, le « pacte entre parents » auquel se réfère l'Espagne peut-il encore engager la Nation ?

**333.** Sur la proposition d'Alexandre De LAMETH, les constituants décident de porter l'essentiel de leurs discussions sur le terrain de la politique intérieure.

## **2. La portée constituante de l'affaire de la *Nootka Sund* : la fin du monopole du Pouvoir exécutif en matière internationale**

**334.** Les débats sur l'intervention de la France dans la résolution du contentieux anglo-espagnol s'engagent devant la Constituante le 15 mai 1790. Sous couvert de défendre le bien-fondé des prétentions de Madrid et de Londres, les idéologies s'affrontent. On invoque dans un camp l'« honneur » de la nation<sup>763</sup>, la « reconnaissance » que la France doit à l'Espagne pour l'aide apportée durant la révolution américaine<sup>764</sup>. On loue, dans l'autre, les réformes libérales du gouvernement britannique. Ce dernier argument flatte l'égo révolutionnaire avant que l'Assemblée ne se rappelle, qu'outre Manche, les pouvoirs de guerre et de paix sont encore l'apanage de la Royauté<sup>765</sup>. Le débat se recentre, alors, sur le sort de Louis XVI. Le député BARNAVE, membre du Comité diplomatique<sup>766</sup>, propose à ses pairs de rompre avec la tradition monarchique en transférant les pouvoirs diplomatiques de l'Exécutif à l'Assemblée. Son projet divise les députés<sup>767</sup>. La crise économique et surtout, l'équilibre des forces armées en présence<sup>768</sup> les conduisent à faire droit à la demande espagnole: l'opposabilité du « Pacte de Famille » est reconnue par la majorité des parlementaires qui la

---

<sup>762</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 81.

<sup>763</sup> Tel serait, notamment, un argument développé par DUPONT De NEMOURS [*in* MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 425].

<sup>764</sup> MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 426.

<sup>765</sup> FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 23. L'argument manque de force, ce reproche étant également opposable au cousin espagnol de Louis XVI.

<sup>766</sup> Outre Antoine BARNAVE et Honoré-Gabriel RIQUETTI, comte de MIRABEAU qui le préside dès sa création le 1<sup>er</sup> août 1790, le Comité diplomatique est également composé de Emmanuel FRETEAU De SAINT-JUST, Louis de LOMONT D'HARAUCOURT, Duc du CHATELET, Jacques de MENOUE De BOUSSAY.

<sup>767</sup> MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 427.

<sup>768</sup> Dans une lettre adressée d'Angleterre et publiée le lundi 17 mai 1790 dans le *Moniteur*, un observateur averti dénombre 64 vaisseaux français et autant pour l'Espagne, contre 128 pour l'Angleterre (*in Réimpression de l'Ancien Moniteur*, Tome IV, Plon Frères, Paris, 1847, p. 377). L'équilibre s'apprécie également en termes économiques, l'archevêque d'Aix, DE BOISGELIN, rappelant à l'Assemblée lors d'une séance le 21 mai, que « l'Espagne est notre alliée ; ses colonies sont nos remparts ; ses intérêts sont les nôtres » [*in AP*, vol. XV, p. 565 ; cité *in* FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 23].

rebaptise pour la circonstance « Pacte de la nation » (*national compact*)<sup>769</sup>. L'ambiguïté de la solution française a divisé, *a posteriori*, la doctrine spécialisée.

**335.** Pour certains observateurs avertis, l'appui de la France à l'Espagne ne peut signifier qu'une chose : la « guerre imminente » avec l'Angleterre<sup>770</sup>. Pour d'autres, tant l'Exécutif que l'Assemblée veut éviter à tout prix d'engager le pays dans un conflit armé qu'il n'aurait pas les moyens financiers ni humains de gagner<sup>771</sup>. Le contenu du rapport présenté par MIRABEAU à l'Assemblée, le 25 août 1790 sur l'opposabilité du Pacte de Famille tend à corroborer la seconde analyse<sup>772</sup>.

**336.** Afin de gagner les faveurs des députés, le porte-parole du Comité diplomatique entame son discours en transposant l'idéal révolutionnaire dans le litige anglo-espagnol : « Le territoire que se disputent [les] puissances [britanniques et espagnoles] n'appartient ni à l'une ni à l'autre : il est incontestablement aux peuples indépendants que la nature y a fait naître ». A cet instant, MIRABEAU se prend à rêver : « [i]l n'est pas loin de nous peut-être ce moment où la liberté, régnant sans rivale sur les deux mondes, réalisera le vœu de la philosophie, absoudra l'espèce humaine du crime de la guerre et proclamera la paix universelle ; (...) mais avouons-le à regret, ces considérations, toutes puissantes qu'elles sont, ne peuvent seules, dans ce moment, déterminer notre conduite (...) »<sup>773</sup>. De l'avis majoritaire du Comité diplomatique, le contexte géopolitique et notamment, le fragile *principe de l'équilibre* qui fonde les relations internationales depuis l'Ancien Régime est une donnée que ne doit pas sous-estimer l'Assemblée constituante : « [I]e désir et le besoin de la paix, l'espérance presque certaine qu'elle ne sera pas troublée, les principes de notre Constitution nouvelle,

---

<sup>769</sup> MANNING (W.R.), *Op. cit.*, p. 426.

<sup>770</sup> ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 135.

<sup>771</sup> La crainte est surtout perceptible du côté de Louis XVI. Comptant sur le fait que la crise anglo-espagnole se résolve d'elle-même avec le temps, il tardera à informer l'Assemblée nationale de la demande de soutien que son cousin, le roi Carlos IV lui avait formellement adressée début juin. Il appréhendait fortement la réaction des députés, si l'on en croit William MANNING [*in* « *The Nootka Sound controversy* », p. 424]. Ce n'est que le 2 août, soit près de six semaines après la requête espagnole, qu'il se résolu, par la voix de son ministre MONTMORIN, à transmettre la lettre de l'ambassadeur espagnol Fernan NUNEZ à l'Assemblée [Voir AP, vol. XVII, pp. 503-504 ; cité *in* FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 24], laquelle la communiqua pour étude au Comité diplomatique créé à cet effet le 1<sup>er</sup> août. Mais, peu avant que MIRABEAU ne présente son rapport à l'Assemblée, le 25 août, celle-ci se verra communiquer des déclarations des Gouvernements britanniques et espagnols donnant l'espoir d'une résolution rapide et pacifique du conflit. Embellie vite éclipsée puisque dès le 6 août des troubles éclatèrent à Brest, mettant en cause les relations diplomatique franco-britanniques [Voir notamment BLUE (G. V.), « Anglo-French Diplomacy During the Critical Period of The Nootka Sound Controversy », *in Pacific Historical Review*, 1937, pp. 162-179]. Ces derniers heurts serviront le discours de MIRABEAU et inciteront les derniers récalcitrants au sein de l'Assemblée à prendre fait et cause pour l'Espagne.

<sup>772</sup> L'analyse de M. William MANNING semble également remporter les suffrages des historiens contemporains (lire notamment en ce sens l'article d'Annick FOUCRIER, *Op. cit.*, pp. 17-30 ; notamment pp. 7 à 12).

<sup>773</sup> *In Le Moniteur*, n° 238, 26 août 1790, pp. 480-483. Lire également MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 426.

nous ont seul guidés dans l'examen de cette importante question (...) <sup>774</sup>, affirme ainsi l' « Orateur du Peuple ». Le doute n'est donc plus permis sur le positionnement de la France par rapport à la résolution du conflit hispano-britannique et plus généralement, par rapport à l'infléchissement de sa politique réactionnaire : « la France doit changer ses principes politiques, mais déclare t-il, cela ne peut se faire de manière soudaine. Elle ne peut pas demeurer isolée du monde. La suspension de l'application des traités serait périlleux, insista t-il. Tous les traités conclus par le Roi doit être respectés par la nation jusqu'à ce qu'ils aient été abrogés ou modifiés » <sup>775</sup>. Pour toutes ces raisons, MIRABEAU décide d'appuyer la demande de Louis XVI de porter l'armement à trente vaisseaux <sup>776</sup>. Le député se montre plus convaincant que le ministre des Affaires étrangères : après d'âpres discussions, l'Assemblée autorise le roi à armer quarante-cinq vaisseaux de ligne, par un décret en date du 26 août <sup>777</sup>. L'effervescence que suscite l'engagement français au sein des chancelleries européennes ramène le comte de MONTMORIN au cœur de l'action politique.

**337.** Le 1<sup>er</sup> septembre, l'Assemblée ordonne au ministre français des Affaires étrangères de notifier à l'ambassadeur espagnol Fernan NUNEZ le texte du décret qu'elle vient de voter à l'unanimité <sup>778</sup>. Londres en prend connaissance dans le même temps et s'alarme du soutien inconditionnel que Versailles porte, apparemment, à l'Espagne <sup>779</sup>. Le 4 septembre, l'ambassadeur britannique à Versailles adresse un mémoire à MONTMORIN dans lequel il le somme de s'expliquer sur le réarmement voté par l'Assemblée <sup>780</sup>. La réponse apaisante que le ministre lui adresse se fait l'écho d'un stratagème dilatoire mis au point par le Comité diplomatique pour ménager les susceptibilités espagnoles et britanniques, celui-là même que l'Assemblée a retranscrit dans le décret précité du 26 août. Reprenant les grandes lignes du

<sup>774</sup> Cité in ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, note (50), p. 141.

<sup>775</sup> Les propos de MIRABEAU sont rapportés au style indirect par William MANNING (*in The Nootka Sound Controversy, Op. cit.*, p. 426).

<sup>776</sup> En l'espèce, le poids reconnu par le député à la proposition de Louis XVI est tout à fait justifié au plan juridique. En effet, les pouvoirs diplomatiques du Roi avaient été formellement arrêtés par un premier décret constitutionnel adopté les 21 et 22 mai 1790, soit au début de l'affaire de la *Nootka Sund*. Ce texte fixait les principes d'une répartition des pouvoirs de paix et de guerre entre l'Exécutif et l'Assemblée. On avait, ainsi, convenu que le premier les exerce en fait et que la seconde les possède en droit. Plus précisément, le droit de faire la guerre fut attribué à la nation, la déclaration de guerre par l'Assemblée ne pouvant intervenir qu'après une proposition formelle du Roi, de sorte que les deux pouvoirs ne pouvaient rien faire l'un sans l'autre. Même en cas de circonstances exceptionnelles matérialisées, selon le décret, dans le « cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, d'un droit à conserver par la force des armes », le pouvoir exécutif était « tenu d'en donner, sans aucun délai, la notification au Corps législatif » (art. 3) et ce dernier pouvait, en cas d'interprétation abusive, poursuivre les ministres responsables comme « criminels de lèse-nation » (art. 4) et même requérir la cessation des hostilités (art. 5).

<sup>777</sup> *Le Moniteur* n° 239, 27 août 1790, p. 490, colonne 2.

<sup>778</sup> M.A.E., *Correspondance politique (CP), Espagne*, Vol. 629, f°235 r°. Lire également FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 25.

<sup>779</sup> Suite à la décision de l'Assemblée, l'ambassadeur britannique à Paris, GOWER, ne manqua d'exprimer sa surprise à MONTMORIN. Apparemment, Londres doutait fortement des capacités de la France à pouvoir financer l'armement requis par l'Espagne [*in* MANNING (W. R.), *Op. cit.*, pp. 429-430].

<sup>780</sup> *Op. cit.*, p. 430.

rapport de MIRABEAU, ce texte préconise le soutien à l'Espagne mais il pose, également, de nouvelles conditions à l'entrée en guerre de la France. Or, en l'espèce, elles ont pour effet de neutraliser l'obligation d'assistance imposée par le Pacte de la Nation. Que prévoit exactement ce décret?

**338.** Sous couvert d'adapter l'alliance monarchique visée par le Pacte de Famille au nouveau cadre révolutionnaire, le décret voté au mois d'août impose désormais à Louis XVI « de faire connaître à S. M. Catholique que la nation française, en prenant toutes les mesures propres à maintenir la paix, observera les engagements défensifs et commerciaux que son gouvernement a précédemment contracté avec l'Espagne »<sup>781</sup>. Ainsi donc, la transformation du Pacte de Famille en *traité de la nation* officialise, en matière militaire, le rétablissement de la stratégie capétienne. Concrètement, l'effectivité du réarmement promis à l'Espagne suppose l'existence d'une attaque préalable de la France par l'armada britannique ce qui revient finalement à laisser la Grande-Bretagne l'opportunité d'une participation française au conflit qui l'oppose à l'Espagne. Soufflant le chaud et le froid au mépris des règles les plus élémentaires de la courtoisie internationale, la France se rend, en l'espèce, coupable d'estoppel. On peut, à cet égard, s'interroger sur la bonne foi témoignée par l'Assemblée à l'égard de l'Espagne : a-t-elle conscience que les modifications apportées *a posteriori* au contenu du traité d'alliance neutralisent son application dans le cadre du litige hispano-britannique ? Le noyautage du Comité diplomatique par deux hommes de confiance du Premier ministre britannique PITT secrètement dépêchés en France pour faire annuler ledit Pacte, inciterait à répondre par l'affirmative<sup>782</sup>. Par-delà cet énième manquement de la France à la parole donnée, l'Histoire retiendra surtout la convergence des vues politiques des députés et de Louis XVI.

**339.** Ni l'Assemblée, ni le Roi ne souhaitent, en effet, provoquer une course à l'armement de part et d'autre des Pyrénées et de la Manche<sup>783</sup>. En proposant de minimiser et de différer l'envoi de troupes aux côtés de l'Espagne, la France compte sur le facteur temps pour amener

---

<sup>781</sup> Ce décret prévoit également que « le roi sera prié de faire immédiatement négocier avec les ministres de S. M. Catholique, à l'effet de resserrer, et perpétuer par un traité, des liens utiles aux deux nations, et de fixer avec précision et clarté toute stipulation qui ne serait pas entièrement conforme aux vues de la paix générale et aux principes de justice, qui seront à jamais la politique des Français. Au surplus, l'Assemblée nationale, prenant en considération les armements des différentes nations de l'Europe, leur accroissement progressif, la sûreté des colonies françaises et du commerce national ; Décrète que le roi sera prié de donner des ordres pour que les escadres françaises en commission puissent être portées à 45 vaisseaux de ligne, avec un nombre proportionné des frégates et autres bâtiments » (*in Le Moniteur*, 27 août 1790, n° 279, p. 490, colonne 2).

<sup>782</sup> ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 140.

<sup>783</sup> Il semblerait que même avec l'appui militaire de la France, les forces espagnoles n'auraient pas fait le poids face à l'armada britannique. « Dans le domaine international, nous précise M. ITAMAR, l'Angleterre était considérée comme un ennemi redoutable », et cette réalité n'avait pas échappé à la Cour de Versailles (*Op. cit.*, p. 141).

les Parties à régler à l'amiable leur litige. Telle semble être la stratégie que soumet MONTMORIN au Gouvernement espagnol qui doute de plus en plus de la bonne foi de la France. Dans sa lettre adressée à l'ambassadeur Fernan NUNEZ, le 1<sup>er</sup> septembre, le ministre réitère sur le soutien inconditionnel de Louis XVI envers le royaume d'Espagne. Si trente vaisseaux seulement – au lieu des quarante-cinq annoncés – sont mis dans l'immédiat à la disposition de l'Espagne, assure t-il, c'est uniquement pour éviter que la Grande-Bretagne n'interprète l'intervention française comme une marque d'hostilité. Ainsi, le ministre informe t-il Madrid du souhait du Roi de France de voir rapidement et pacifiquement résolu le litige qui oppose son cousin à l'Angleterre<sup>784</sup>. L'Espagne et la Grande-Bretagne suivront Louis XVI sur la voie de la réconciliation<sup>785</sup> mais la France n'en tirera aucun bénéfice. Bien au contraire, non comptant de perdre sa plus ancienne alliée, elle rapprochera cette dernière de sa plus ancienne rivale.<sup>786</sup>

**340.** La trame historique de l'affaire de la *Nootka Sund* ayant été exposée et « la question de fait » évoquée dans l'introduction s'étant finalement nouée au seul détriment de la diplomatie française, il reste à envisager de quelle manière elle a pu peser sur la résolution de la « question de droit » portant sur le devenir des pouvoirs de guerre et de paix de l'Exécutif français. Sans aller jusqu'à prétendre avec l'historien William MANNING que l'affaire de la *Nootka Sund* aurait pu « changer le cours de la Révolution française »<sup>787</sup>, on ne peut douter de l'impact significatif de cette espèce sur le sort de la Royauté. Plus délicate, en revanche, demeure l'appréciation de ses effets sur la gestion des Affaires étrangères. La cause de ce malaise semble à première vue évidente : pas plus que le « décret constitutionnel »<sup>788</sup> du 26 août 1790 que les débats passionnés qui ont précédés son adoption, n'attribuent de responsabilités particulières au ministère des Relations extérieures. Car, l'essentiel des

---

<sup>784</sup> Propos rapportés au style indirect par MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 428.

<sup>785</sup> Répondant aux vœux de la France, l'Espagne et l'Angleterre parvinrent à vider pacifiquement le contentieux qui les opposait. Par la convention de la *Nootka Sund* du 28 octobre 1790, le gouvernement espagnol concéda exclusivement aux navires britanniques un droit d'accès et de commerce à Nootka et sur la côte au nord des possessions espagnoles [sur les controverses découlant de l'interprétation de certaines clauses de l'accord, lire FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 26 ; lire également MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 455.

<sup>786</sup> Le décret du 26 août 1790 permet au gouvernement britannique de renouer avec la stratégie de sape amorcée sous le règne de Louis XVI : non comptant d'avoir obtenu le désarmement de l'Espagne, il a accentué la vulnérabilité de la France sur la scène extérieure, en l'amenant à neutraliser le « Pacte de Famille ». L'opinion publique française semble, elle-même, dépassée par les événements. Ainsi, lorsqu'elle apprend la signature de la paix entre l'Angleterre et l'Espagne, une semaine après la conclusion de l'accord de la *Nootka Sund*, elle est, dit-on, « surpris[e] » mais surtout, ils se sentent « trahis et abandonnés par leur alliée ». Le peuple espagnol partage le même antagonisme [FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 26].

<sup>787</sup> MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 285.

<sup>788</sup> LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental (1789-1815) », *Op. cit.*, p. 415.

travaux constituant porte, dans le domaine international, sur la désacralisation des pouvoirs de guerre et de paix du Roi<sup>789</sup>.

**341.** Outre la renonciation aux guerres de conquête, les décrets révolutionnaires organisent la subordination de l'autorité royale à la volonté suprême de la Nation – et donc de l'Assemblée. Cette hiérarchie de principe sera instrumentalisée par la Constitution du 14 septembre 1791. Dans la continuité du décret du 22 mai 1790<sup>790</sup>, son chapitre III prévoit, ainsi, que la déclaration de guerre, la ratification des traités et la fixation annuelle « du nombre d'hommes et de vaisseaux dont les armées de terre et de mer seront composées » relèvent de la compétence législative<sup>791</sup>. Les prérogatives internationales du Roi apparaissent, pourtant, étendues : nomination des ministres et des ambassadeurs, commandement des armées, signature des traités, droit de veto. Le pouvoir constituant est allé jusqu'à lui reconnaître formellement un droit exclusif à entretenir « des relations politiques au dehors, [à] conduire des négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés »<sup>792</sup>. L'autonomie d'action que cette disposition reconnaît au Roi en matière internationale défendrait, donc, de l'interpréter comme un « pouvoir commis ». Selon le Professeur ZOLLER, c'est là une innovation remarquable dans la mesure où « sous le rapport représentatif, le roi était placé sur la même ligne que l'Assemblée des députés »<sup>793</sup>. Mais, entre ce que la lettre constitutionnelle consacre et la réalité politique indexée par l'idéologie révolutionnaire, il y a un fossé qui justifie, en pratique, le fait que chacune des compétences du Roi soit « annihilée par un droit plus fort donné à l'Assemblée »<sup>794</sup>. Des circonstances particulières de l'épisode de la *Nootka Sund*, le Constituant français a donc tiré les leçons suivantes : désormais, face à un cas d'hostilités imminentes ou commencées, ou dans l'hypothèse d'une demande de soutien émanant d'un allié, le Roi doit en donner la notification à l'Assemblée, sans aucun délai. Ce verrouillage de l'action constitutionnelle du Roi sur la scène extérieure montre finalement les limites de la stratégie de continuité que les révolutionnaires entendaient privilégier dans le contexte émergent de la Révolution.

---

<sup>789</sup> Sur la sacralité des prérogatives internationales du Roi, lire notamment CORNETTE (J.), *Le Roi de guerre. Essai sur la souveraineté dans la France du Grand siècle*, Payot, 2000, pp. 215-229.

<sup>790</sup> Le décret du 22 mai 1790 a consacré le principe d'une répartition des tâches en matière de politique étrangère qui a longtemps divisé la doctrine constitutionnaliste [le Professeur Michel TROPER se fait l'écho de ces querelles doctrinales dans sa thèse (*La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980, pp. 36-37) ; elles seraient transcendées, au final, par la théorie du Professeur Raymond CARRE de MALBERG qui, pour étayer la thèse de la spécialisation des organes en matière de relations extérieures, retient pour critère la nature des actes juridiques (*Op. cit.*, pp. 37-38)].

<sup>791</sup> Titre III, Chap. III, Sect. Première, Art. 1 et 2.

<sup>792</sup> Chap. IV, Section III, Art. 1.

<sup>793</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 31-32; dans le même sens, lire CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome II, Sirey, 1922, p. 268, §. 365.

<sup>794</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 408.

**342.** L'immixtion officielle de l'Assemblée dans le domaine des relations extérieures passe ainsi, et à partir de 1790, pour être la première pierre à l'œuvre de modernisation d'une tradition monarchique dont l'invocabilité échappe totalement à celui qui est spécifiquement chargé de son instrumentalisation. Cet état de fait n'a pas découragé les observateurs avertis, de voir dans l'activisme du comte de MONTMORIN, les prémices de la politisation de ses attributions diplomatiques « au détriment de son rôle administratif »<sup>795</sup>. Or, l'appréciation de l'autonomie constitutionnelle du ministre conduit à tempérer cette affirmation.

## **B) La politisation relative du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères**

**343.** Ejecté du piédestal sur lequel les théoriciens de la monarchie absolue l'avaient placé, le Roi de France est devenu à la faveur du transfert de la souveraineté de l'État à la Nation, le « Roi des Français »<sup>796</sup>. Ce nouveau statut constitutionnel marque la fin du monopole princier, principe qui fondait et organisait les relations extérieures de la France des Temps Modernes. A cet égard, Frédéric MASSON a déduit de l'affaiblissement de la stature politique du Roi une responsabilité particulièrement lourde pour le ministre des Affaires étrangères : « S'il ne conduisait pas le Roi et la France, précise-t-il, s'il se laissait aller à suivre tranquillement la route que traçaient les bureaux, à exécuter fidèlement les ordres qu'inspiraient au Roi ces coteries de Cour perpétuellement divisées, il n'y avait plus de politique étrangère, plus de ministère politique, et graduellement, de ces sommets où l'avaient placée la politique du grand Roi, où, l'avait consolidée la sagesse de VERGENNES, la France descendait jusqu'au mépris de l'Europe et en arrivait par suite à mépriser elle-même son propre Gouvernement »<sup>797</sup>. Selon Frédéric MASSON, la politique extérieure de la France ne peut souffrir l'absence d'une direction exécutive, de sorte que la carence volontaire ou non du Roi emporterait pour le ministre des Affaires étrangères l'obligation d'assurer la continuité des relations internationales de la France. Ce serait, donc, sous couvert de garantir la pérennisation de la politique étrangère de la France et sa représentation diplomatique que la revalorisation du rôle politique du ministre se justifierait.

---

<sup>795</sup> OUTREY (M.), « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (2) », *Op. cit.*, p. 497.

<sup>796</sup> Titre III, Chap. 2, Sect. Première, Art. 2, Constitution de 1791.

<sup>797</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 4.



**344.** Dans cette optique, la posture de retrait privilégiée par Louis XVI durant l'affaire de la *Nootka Sund*<sup>798</sup> aménage durant la période constituante, un temps de crise particulièrement propice à l'épanouissement du rôle politique du ministre des Affaires étrangères. On comprend mieux, alors, pourquoi le bilan mitigé de la politique de conciliation menée par le comte de MONTMORIN entre mai et août 1790, lui a valu, en doctrine, des commentaires particulièrement enthousiastes. A l'époque contemporaine, un diplomate a admis que « le principe de la responsabilité des ministres devant l'Assemblée qui, (...) a commencé à s'affirmer dès la Constituante, notamment par la création d'un comité diplomatique permanent, a considérablement accru le rôle politique du ministre des Affaires étrangères au détriment de ses fonctions proprement administratives »<sup>799</sup>. Cette interprétation est loin d'être convaincante du point de vue juridique. Parce que cette assertion n'est corroborée ni par la pratique et ni par l'oeuvre de la Constituante, elle confinerait davantage en un anachronisme qu'en une analyse progressiste du rôle du « ministre citoyen ».

**345.** De manière incidente, l'affaire de la *Nootka Sund* a conféré au ministre des Relations extérieures une plus grande visibilité sur les scènes politiques française et européenne (1). Le droit constitutionnel révolutionnaire défend, toutefois, d'en déduire l'affirmation d'une responsabilité politique qui serait propre à autonomiser les prérogatives diplomatiques du ministre des Affaires étrangères. Si l'on part, en effet, du postulat selon lequel le texte de 1791 est la consécration constitutionnelle de la résolution diplomatique du contentieux anglo-espagnol, force est de constater qu'il dénie, *a posteriori*, toute existence propre au ministre des Affaires étrangères<sup>800</sup> – ainsi qu'à ses homologues – au sein du

---

<sup>798</sup> On l'a déduite de la confrontation de l'action de Louis XVI durant le déroulement de l'affaire de la *Nootka Sund* et de la pratique constitutionnelle entérinée en 1791. Le fait que la première Constitution française autorise expressément le Roi à « se rendre au lieu des séances du Corps législatif » (Titre III, Chap. III, Sect. IV, Art. 6) tend à établir *a posteriori* la possibilité qui était offerte à Louis XVI de venir s'exprimer devant l'Assemblée constituante entre mai et août 1790. Contrairement à la tradition républicaine, il semble ainsi que la pratique révolutionnaire avait opté, au plan institutionnel, pour une interprétation souple du principe de la séparation des pouvoirs en permettant, notamment, au Roi de « faire l'ouverture de la session » du Corps législatif (Titre III, Chap. III, Sect. IV, art. 1). Toutefois, les documents que nous avons consultés se rapportant directement ou indirectement au règlement constitutionnel du contentieux anglo-espagnol, semblent indiquer que le Roi ne s'est jamais présenté en personne devant l'Assemblée constituante pour défendre sa décision de donner un plein effet au Pacte de Famille en aidant l'Espagne. Il en a toujours délégué le soin, soit au ministre des Affaires étrangères MONTMORIN, soit au député MIRABEAU qui lui a conservé son estime et son soutien jusqu'à sa mort. A ce titre, parce qu'elle est à l'initiative du Roi, cette posture de retrait n'est pas un effet du rapport de subordination organisé par la Constitution entre le Roi et la Nation, mais témoigne davantage du recul que Louis XVI souhaitait conserver vis-à-vis de la nouvelle gouvernance politique.

<sup>799</sup> OUTREY (A.), « Histoire et principes des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497.

<sup>800</sup> Le texte consacre, en revanche, une section aux relations extérieures » (Chap. IV-Sect. III). Il est significatif que les trois articles qui la composent ne mentionnent que l'action extérieure du « Roi des Français » agissant « au nom de la Nation » (art. 2). Nulle part, il n'est fait mention du ministre des Affaires étrangères, y compris dans l'article unique du Titre VI intitulé « Des rapports de la Nation française avec les Nations étrangères ». En l'espèce, c'est la Nation et la Loi qui sont identifiées, en des termes généraux, comme les pierres angulaires des relations avec les ressortissants « étrangers établis ou non en France » ainsi que les « Puissances étrangères ».

« Gouvernement monarchique ». Le Roi, seul, se voit déléguer la puissance exécutive<sup>801</sup>. Dans la continuité de la tradition monarchique, la première Constitution révolutionnaire maintient, donc, le ministre en dehors de la direction de la politique étrangère. A partir du moment où la lettre constitutionnelle et l'esprit révolutionnaire le privent de tout pouvoir décisionnel autonome, on serait même tenté de reconnaître « au ministre citoyen » une ascendance politique moindre que celle que le pouvoir royal concédait, en fait, à ses « Grands ministres ». Cette dernière involution déduite de la pratique juridique conduit à douter du bien-fondé de l'hypothèse selon laquelle « l'activité parlementaire » du comte de MONTMORIN aurait contribué à rompre, dès 1791, « l'équilibre qui existait encore à la fin de l'Ancien Régime entre les attributions administratives du ministre secrétaire d'État aux Affaires étrangères et ses attributions politiques »<sup>802</sup> (2).

## 1. Une revalorisation opérée sous le contrôle de l'Assemblée constituante

346. On a soutenu, à l'époque contemporaine, que l'affaire de la *Nootka Sund* avait donné au ministre des Affaires étrangères un avant-goût des potentialités politiques que son rôle d'intermédiaire entre l'Assemblée constituante et le Roi pouvait lui offrir à l'époque moderne. Cette affirmation peut surprendre à une époque où le ministère des Affaires étrangères ne compte pas parmi les départements les plus en vue<sup>803</sup>. C'est dire, alors, combien la sollicitation de l'arbitrage de la France dans le contentieux anglo-espagnol a été providentielle au comte de MONTMORIN, qui a pu, en moins d'une année, redonner tout son prestige à son administration. Pour autant, peut-on aller jusqu'à affirmer avec Amédée OUTREY que son « activité parlementaire »<sup>804</sup> en a fait un acteur politique à part entière du jeu diplomatique ? La volonté des révolutionnaires d'inscrire la gestion de la politique étrangère dans la continuité de la pratique antérieure<sup>805</sup> incite à prendre du recul par rapport à l'affirmation de ce diplomate de la IV<sup>ème</sup> République.

---

<sup>801</sup> Titre III, Art. 4 : « Le Gouvernement est monarchique : le Pouvoir exécutif est délégué au roi pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après ».

<sup>802</sup> OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p.497.

<sup>803</sup> Selon l'historien Frédéric MASSON, le ministère le plus influente et aussi le plus dangereux en 1789 était celui de l'Intérieur. A l'inverse, celui des Affaires étrangères « pouvait passer inaperçu » (*In Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 67).

<sup>804</sup> OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497.

<sup>805</sup> Dans les mois qui ont suivi la prise de la Bastille, l'Assemblée constituante a fait le choix de maintenir « provisoirement [leurs] fonctions comme par le passé », sous couvert de garantir l'effectivité de la loi, le temps de réorganiser l'administration de l'État [lire en ce sens le décret de l'Assemblée constituante du 20 octobre 1789 « sur les attributions du Conseil du Roi », reproduit in DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État*, Tome I, Éd. A. GUYOT et SCRIBE, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1834, p. 52]. On a trouvé trace, également, du respect de la tradition monarchique dans le domaine diplomatique,

347. Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, l'idée de permanence transparaît à travers l'éclectisme des fonctions que leur responsable a assumé durant le règlement amiable de l'affaire de la *Nootka Sund*. On se rappelle, en effet, que les usages monarchiques faisaient déjà de la négociation, de l'information et de l'engagement politique les principaux volets de l'action extérieure de l'État. Or, au plan empirique, il a été établi que le comte de MONTMORIN est demeuré étroitement associé à ces activités le temps du règlement diplomatique de la *Nootka Sund*. Pourtant d'un point de vue strictement juridique, les modalités de ses interventions sur la scène politique européenne apparaissent, en 1790, inchangées dans la mesure où elles procèdent toujours d'une délégation des pouvoirs d'action et de représentation du Roi<sup>806</sup>. Malgré tout, une pratique politique innovante imposée à l'ensemble du gouvernement à l'issue d'une réunion des états-généraux en mars 1789 aurait permis, incidemment, d'infléchir la tradition monarchique, à savoir celle imposant aux ministres de rendre compte de leur gestion respective au Roi, mais aussi à l'Assemblée<sup>807</sup>. Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, la mise en place d'une direction politique duale ne peut manquer de menacer le monopole que les usages réservaient jusqu'alors au chef de l'État. Elle met, surtout, à l'épreuve le lien qui unit historiquement son responsable ministériel au Pouvoir exécutif. De fait, le dilemme politique auquel le confronte la division constitutionnelle des tâches arrêtée successivement en mai 1790 puis en 1791, hypothèque les

---

dans un arrêté adopté par l'Assemblée le 11 décembre 1789, dans lequel elle signifie au ministre des Affaires étrangères ne pas vouloir « porter atteinte par ses décrets à aucune des (...) immunités » des ambassadeurs. Elle réaffirme, à ce titre, la compétence exclusive du pouvoir exécutif pour connaître de toutes questions s'y rapportant [*in* DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 61-62].

<sup>806</sup> L'historien François DREYFUS rapporte l'existence d'un décret en date du 3 novembre 1789 dans lequel la Constituante rappelle que tous les pouvoirs émanent de la Nation seule. Sur cette base, elle consacre le principe d'une division des pouvoirs législatif et exécutif attribués respectivement à une chambre monocamérale et au Roi entre les mains duquel, il est dit que « le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement » (*in* « Le temps des révolutions (1787-1870) », *Op. cit.*, p. 50). Malheureusement, il ne nous a pas été possible de retrouver ce décret qui n'est apparemment pas référencé dans le recueil de Jean-Baptiste DUVERGIER.

<sup>807</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 279. On a, malgré tout, relevé une tentative désespérée de Louis XVI de conserver la maîtrise sur l'organisation du « Gouvernement monarchique » quelques jours à peine après la prise de la Bastille, sous couvert de « faire régner, entre toutes les parties de l'administration, cet accord d'unité si désirables dans tous les temps, et plus nécessaires encore dans les temps difficiles ». Dans un esprit pratique, il a, ainsi, décrété la fusion du Conseil des dépêches et du Conseil royal des finances et du commerce au sein du Conseil d'État (art. 1<sup>er</sup>) ; la compétence exclusive du Conseil du Roi pour connaître des « nominations aux charges, emplois ou bénéfices dans l'église, la magistrature, les affaires étrangères, la guerre, la marine, la finance et la maison du Roi » (art. 2) ; la création d'un « Comité contentieux des départements » chargé de garantir la cohérence d'ensemble du traitement contentieux des affaires rapportées, jusqu'à présent, par les départements au Conseil des dépêches (art. 3). Cette dernière instance est, ainsi, composée de conseillers d'État et de maîtres des requêtes agissant en qualité de rapporteurs (art. 4), [Lire en ce sens, « Le règlement fait par le Roi pour la réunion de ses conseils », du 9 août 1789, reproduit *in* DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 35-36].

chances du ministre des Affaires étrangères de durer au sein des institutions révolutionnaires plus qu'il ne les multiplie<sup>808</sup>.

**348.** D'emblée, le fait que « [l]a diplomatie ne se [fasse] plus seulement à Versailles, mais aussi à l'Assemblée et particulièrement à son Comité diplomatique quand ce n'[est] pas dans les sociétés révolutionnaires »<sup>809</sup> contraint le comte de MONTMORIN à adopter une posture équivoque vis-à-vis du Pouvoir politique. Toutefois, à la différence de la pratique ministérielle antérieure à 1789, la recherche d'appuis au sein de la gouvernance bicéphale vise moins à assouvir des ambitions politiques qu'à se protéger des vicissitudes du Pouvoir<sup>810</sup>. Ainsi, l'étiollement de l'autorité de Louis XVI observée dans le cadre de l'affaire de la *Nootka Sund*<sup>811</sup> a, semble-t-il, incité le comte de MONTMORIN à préférer le lien d'obédience politique au lien d'allégeance historique.

**349.** Dans le but de séduire la frange radicale de l'Assemblée, le ministre prend ses distances avec les représentations étrangères des Cours européennes<sup>812</sup>. Lors d'une séance, il n'hésite pas à révéler le contenu de dépêches secrètes de l'ambassadeur français à Madrid

---

<sup>808</sup> Le zèle dont fait preuve MONTMORIN dans le cadre de l'affaire de la *Nootka Sund* a pu convaincre l'Assemblée de l'utilité de sa fonction, mais il n'a pas suffi à endormir la méfiance de ses membres. Le jour où Louis XVI et sa famille ont été arrêtés à Varennes le 22 juin 1791, l'Assemblée nationale a fait publier une « Adresse » à l'attention des Français. L'institution n'y cache pas l'animosité et la défiance qu'elle ressent à l'égard de l'Exécutif dans son ensemble, ce en dépit des concessions accordées au Gouvernement monarchique en 1790, notamment, en matière internationale: « [l]es décrets sur la guerre et la paix ont ôté au Roi et à ses ministres le droit de sacrifier les peuples aux caprices des cours » [« Bulletin de l'Assemblée nationale » du 22 juin 1790, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 24 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur seul histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, 1861, p. 732]. On comprend mieux, dès lors, l'acharnement dont le comte de MONTMORIN a été la cible après le retour du Roi à Paris (Voir *infra*).

<sup>809</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 332.

<sup>810</sup> Ministre plénipotentiaire à Saint-Petersbourg au moment où éclate la Révolution en 1789, le comte de SEGUR rapporte les tourments politiques qu'endure un comte de MONTMORIN désemparé mais clairvoyant: « De tous les tableaux que l'on m'avait tracés de la révolution, écrit le comte de SÉGUR, celui que me fit ce ministre [MONTMORIN] fut le plus sombre. Cependant, son esprit juste, autant qu'éclairé, sentait très bien la nécessité de terminer nos troubles par une transaction sincère et par un pacte qui contiendrait tous les éléments d'un bon gouvernement représentatif; mais, en même temps, il était persuadé que la violence de plusieurs passions opposées rendaient ce remède impossible. "D'un côté, me dit-il, le peuple, dans sa fougue, paraît ne vouloir qu'une démocratie qui mène à l'anarchie. (...) D'autre part, la Cour, l'aristocratie et ce qui environne le Roi rejettent avec opiniâtreté tout ce qui ne leur montre pas la monarchie telle qu'elle était autrefois. *Vous savez à quel point j'aime le Roi. Il est juste, vertueux, bon; mais sa volonté est privée de force. Il ne sait résister ni à ceux qu'il craint, ni à ceux qu'il aime; je fais de vains efforts pour le déterminer à suivre avec fermeté un plan quelconque. Ah! Croyez-moi, cette funeste lutte entre un parti populaire passionné et un monarque faible finira par nous faire traverser une république.* » [in SEGUR (L.-Ph.), *Mémoires ou Souvenirs et anecdotes par M. le comte de SÉGUR*, Tome III, Arnold LABROUSSE, Bruxelles, 1825, pp. 583-584].

<sup>811</sup> On se rappelle, en effet, que si la tradition monarchique qui confère au Roi le pouvoir de représenter la France auprès des puissances étrangères est respectée par les différentes Parties en conflit durant le règlement diplomatique du contentieux territorial – l'essentiel de la correspondance diplomatique est adressée au Roi Louis XVI et/ou au ministre MONTMORIN, mais jamais à l'Assemblée constituante – elle présente un poids relatif lors des séances à l'Assemblée. L'appui de MIRABEAU a été, non seulement, déterminant mais souvent, nécessaires, à l'effectivité des engagements pris par l'Exécutif (Voir *supra*).

<sup>812</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 332.

perdant, ainsi, la confiance des monarchies européennes et de son propre personnel<sup>813</sup>. Il consolide son image de patriote à l'occasion de soupers auxquels il convie les révolutionnaires les plus populaires, tels que MIRABEAU ou le marquis de LA FAYETTE. Il finit, ainsi, par s'aliéner la Cour de Versailles<sup>814</sup> mais sa stratégie de rapprochement ne tarde pas à se révéler payante puis qu'elle lui permet d'échapper à la disgrâce du gouvernement de NECKER, le 27 octobre 1790<sup>815</sup>. Finalement, la stratégie de survie déployée par le comte de MONTMORIN apporte une caution à l'analyse d'Amédée OUTREY. Le ministre des Affaires étrangères donne réellement l'impression d'exploiter la visibilité politique qu'il a acquise, sous la Constituante, en vue de consolider sa place au sein des institutions révolutionnaires<sup>816</sup>. Mais, ce que le diplomate de la IV<sup>ème</sup> République ne dit pas c'est que la compromission politique du ministre n'est qu'apparente. Elle masque un dessein qui va au-delà de la permanence de sa fonction, et même de sa survie personnelle : le comte de MONTMORIN veut « remettre Louis XVI en selle »<sup>817</sup> avec le soutien de MIRABEAU. Sous l'impulsion conjointe du ministre et du tribun, les Affaires étrangères vont devenir, à la fois, l'instrument et l'enjeu d'un complot visant le sommet de l'État.

**350.** MONTMORIN et MIRABEAU ont une vision modérée du Pouvoir<sup>818</sup>. Ils projettent, à cet égard, de « pousser la Constituante à la faute pour remporter les élections qui suivraient l'adoption de la nouvelle constitution, tout en réfrénant les visées réactionnaires du Roi et de son entourage »<sup>819</sup>. Cependant, le succès de leur entreprise implique d'avoir la maîtrise totale

---

<sup>813</sup> SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202.

<sup>814</sup> Lire en ce sens la « Lettre de KAUNITZ au comte de MERCY en date du 18 mars 1787 », in *Correspondance secrète avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1901, p. 85.

<sup>815</sup> Le Gouvernement a été renvoyé par le Roi à la demande de l'Assemblée. Ce sont les députés de la gauche qui seraient intervenus pour demander le maintien du comte de MONTMORIN [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202].

<sup>816</sup> Ce trait de caractère n'a pas échappé à ses contemporains. La Reine Marie-Antoinette, notamment, le décrit comme « un tout petit homme, (...), aimant le pouvoir » (in « Lettre de KAUNITZ au comte de MERCY » en date du 18 mars 1787, *Op. cit.*, p. 85). De même, un diplomate américain s'est-il risqué, un jour, à demander à MONTMORIN « si le Roi est bien au courant de la duplicité de son ministre actuel », en voulant parler du ministre des Affaires étrangères. Loin de se démonter, l'intéressé lui a « répond[u] affirmativement » [in MORRIS (G.), *Journal de Gouverneur MORRIS, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis en France de 1792 à 1794, Pendant les années 1789, 1790, 1791 et 1792*, traduit de l'américain par E. PARISET, Éd. PLON-NOURRIT & C<sup>IE</sup>, Paris, 1901, p. 284].

<sup>817</sup> LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 418.

<sup>818</sup> MIRABEAU entretient une correspondance « quotidienne » avec MONTMORIN depuis décembre 1790. Si l'on en croit l'historien Frédéric MASSON, « ses rapports avec lui [est] de toutes les heures. Rien ne s'est fait que par son conseil » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 88]. Dans les notes qu'il adresse à la Cour pour expliquer son projet de sauver la monarchie, MIRABEAU désigne le comte de MONTMORIN comme « la seule personne avec qui des députés puissent et veuillent s'entendre » (in *Correspondance entre le comte de MIRABEAU et le comte de LA MARCK pendant les années 1789, 1790 et 1791*, Recueillie, mise en ordre et publiée par M. Ad. de BACOURT, Tome II, Librairie V<sup>E</sup> LE NORMANT, Paris, 1851, p. 469).

<sup>819</sup> LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 417. Ce « plan » fut présenté à MONTMORIN sous forme d'un « Aperçu de la situation de la France et des moyens de concilier la liberté publique avec l'autorité royale ». Guy CHAUSSINAND-NOGARET lui consacre une étude particulière in *Mirabeau*, Seuil, 1982, p. 237.

sur la gestion des Affaires étrangères, canal par lequel ils pourront obtenir des soutiens à l'extérieur, et notamment, auprès des nobles émigrés. La création d'un « comité diplomatique » au sein de l'Assemblée, le 1<sup>er</sup> août 1790 leur en donne l'occasion. MIRABEAU en prend, d'emblée, la direction. Assisté de cinq autres membres, on lui confie la mission d'évaluer les traités existant entre la France et les puissances étrangères<sup>820</sup>, et plus généralement, de contrôler l'action extérieure de l'Exécutif. A cette occasion il prend connaissance de tensions croissantes avec l'ennemi désigné de la Révolution, à savoir l'Autriche, patrie de l'impopulaire souveraine Marie-Antoinette. La perspective d'une guerre contribuerait à désavouer la politique de paix de l'Assemblée aux yeux du peuple, en même temps qu'elle restaurerait la stature internationale du Roi<sup>821</sup>.

**351.** Prenant pour prétexte une note adressée à Louis XVI au mois de janvier 1791, dans laquelle l'Empereur Léopold II se plaint du non-respect des termes d'un traité conclu entre la France et le Saint-Empire germanique en 1648<sup>822</sup>, MONTMORIN demande à l'Assemblée de lui renouveler sa confiance pour tenter de désamorcer au plus vite le conflit. « La nature des affaires dont je suis chargé, affirme-t-il, prête à un grand nombre d'inculpations. Les justifications sont toujours difficiles, souvent impossibles et quelque fois criminelles ; je dis criminelles parce que je regarderais comme telles toutes publications qui, n'ayant pour objet que de disculper le ministre, pourraient compromettre la chose publique. »<sup>823</sup>

**352.** Le 28 janvier, MIRABEAU, prend soin de rassurer l'Assemblée sur l'état des relations extérieures de la France. Il attribue au ministère de MONTMORIN le mérite d'une paix durable avec les puissances européennes. En sa qualité de président du Comité diplomatique, il lui donne officiellement *quitus* de sa gestion. Dans le rapport qu'il adresse en ce sens à l'Assemblée, le tribun ne peut s'empêcher de faire le départ entre le chef irréprochable du ministère des Affaires étrangères d'une part, et son personnel diplomatique

---

<sup>820</sup> Créé dans le contexte de l'affaire de la *Nootka Sund*, on se souvient que c'est le rapport qu'il présenta à l'Assemblée au mois de mai 1790 qui détermina, en grande partie, le sort des pouvoirs de guerre et de paix du Roi. On comprend mieux, à présent, la finalité attachée à la posture ambiguë du tribun qui, sous couvert de démocratiser l'action politique de la France, s'est servi du « Pacte de Famille » pour conserver au Roi l'intégrité de ses prérogatives internationales (Voir *supra*). Malgré tout, ce n'est qu'à partir du 1<sup>er</sup> juin 1790 que le comte de « MIRABEAU est en rapports constants avec la Cour » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 88].

<sup>821</sup> LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op.cit.*, p. 418.

<sup>822</sup> Le 14 décembre 1790, l'Empereur autrichien avait déjà cru bon de rappeler à la France et à la demande des princes possessionnés d'Alsace de respecter les droits territoriaux que le traité de Mûnster conférait aux princes possessionnés d'Alsace. En vertu de ce traité, l'Empereur germanique avait cédé à la France sa souveraineté sur l'Alsace, à l'exclusion des fiefs que de nombreux princes allemands avaient conservés dans cette région. Selon les termes du traité, ces possessions demeuraient régies par le droit germanique. En l'espèce, l'intervention de l'Autriche fait suite à la demande d'arbitrage que lui a adressée les princes allemands après que ces derniers eurent refusé une offre d'indemnité de la France.

<sup>823</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 87-88.

objet de toutes les suspicions, d'autre part. Il gourmande, en particulier, les « hommes qui ne compromettent pas la puissance française par des doutes sur ses succès, qui ne soient pas en quelque sorte étrangers au nouveau langage dont ils doivent être les organes, et qui, soit qu'ils ne connaissent pas la régénération de leur patrie, soit que leurs anciens préjugés combattent leurs devoirs, soit qu'une longue habitude de servir le despotisme ne leur permette pas de s'élever à la hauteur d'un système de liberté ». Ils « ne sont plus que les agents du ministère ou les confidents de l'aristocratie, et non les représentants d'un peuple magnanime », se plaint-il. Pour ces motifs, le député demande et obtient de l'Assemblée la validation de sept nominations nouvelles pour les ambassades les plus influentes<sup>824</sup>. Discrètement, la cabale ourdie par les comtes de MIRABEAU et de MONTMORIN se structure de l'intérieur. Toutefois, la dégradation incontrôlée des relations diplomatiques de la France va de nouveau attirer l'attention de l'Assemblée sur l'action du ministre des Affaires étrangères. Mais, il peut compter sur le soutien constant de MIRABEAU pour échapper au désaveu parlementaire. Ainsi, le président du Comité diplomatique est-il à ses côtés, le 13 mars, lorsqu'il rassure l'Assemblée des visées pacifistes de Berlin et de Vienne, ainsi que de l'ouverture de négociations militaires avec Berne. C'est, appuie-t-il la proposition de déploiement des troupes le long de la frontière nord dont se plaint Léopold II. De même, MIRABEAU parvient-il à faire avorter des motions mises aux voix contre le système de MONTMORIN, jugé peu probant<sup>825</sup>. Le triomphe de la Royauté et de la France semble, alors, à portée de factieux. Cependant, la mort de MIRABEAU, le 2 avril 1791 change brutalement la donne, car entre les seules mains de MONTMORIN, « [l]e ministère secret n'est plus qu'un rouage sans utilité »<sup>826</sup>

**353.** Le ministre pense, alors, à quitter les affaires. Il donne sa démission à l'Assemblée qui la lui refuse. Les députés trouvent son attitude fuyante autant suspecte qu'inopportune dans le contexte de la crise diplomatique. La disparition de MIRABEAU coïncide, en effet, avec l'ouverture des discussions sur un projet de décret relatif à l'organisation du ministère des Affaires étrangères. Avant même de discuter de son agencement interne et du mode de recrutement de son personnel, les députés ROBESPIERRE et PETION orientent, dès le 6 avril, les débats sur la responsabilité du ministre. MONTMORIN est, alors, la cible désignée des Jacobins. Avant même que le rapporteur du Code pénal ne soumette le projet de décret définissant les délits opposables aux ministres, les députés MENOUE et BUZOT commentent

---

<sup>824</sup> Le 27 mars 1791, les « hommes » de MIRABEAU ont placés à l'ambassade de Rome, de Stockholm, de Venise, de Saint-Petersbourg, de La Haye, de Dresde et de Liège » [Lire LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 418].

<sup>825</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 88.

<sup>826</sup> *Op. cit.*, p. 89.

les dernières nominations d'ambassadeurs par le Roi. Ses choix présenteraient un caractère « absolument antipatriotique »<sup>827</sup>. BUZOT en attribue la responsabilité au ministre des Affaires étrangères, et estime qu'ils pourraient fonder un renvoi éventuel. Il va, même, jusqu'à proposer à l'Assemblée « qu'elle puisse faire au Roi des représentations contre ceux qui se conduiraient aussi mal que M. de MONTMORIN l'a fait dans cette circonstance »<sup>828</sup>. Dès le lendemain, le ministre écrit pour justifier ces nominations. Il ne doute pas du patriotisme de son personnel, et ne voit, dans la mise en cause de sa gestion, qu'une vaine manœuvre démagogique<sup>829</sup>. La sourde colère du ministre est perceptible dans ses écrits : « la tranquillité dont on jouit au dehors, précise t-il à l'Assemblée, lui permet de croire que ses services ne sont pas inutiles à la chose publique, et que son ancien et inviolable attachement au Roi lui fait un devoir de rester auprès de lui tant qu'il lui accordera sa confiance »<sup>830</sup>. Ces derniers propos témoignent d'une certaine témérité et sonnent presque comme un rappel à la Loi pour les députés : leur volonté de se reconnaître le droit de le renvoyer leur ferait-elle oublier que, selon la tradition constitutionnelle, c'est à Louis XVI qu'il doit rendre des comptes ? Car, quel que soit le degré d'influence que l'Assemblée s'arroge, en pratique, le ministre ne tient son portefeuille que du Roi. Hélas, pour lui, sa foi dans les usages anciens va être sérieusement ébranlée par celui qui est supposé l'incarner. Dès avril 1791, son protecteur projette, en effet, de fuir la France avec le concours des émigrés et des puissances étrangères et... le sacrifice de MONTMORIN.

**354.** Le 17 avril, Louis XVI tente de quitter les Tuileries, où l'Assemblée le tient reclus avec sa famille, sous couvert d'aller faire ses pâques à Saint-Cloud. Une foule hostile et la garde nationale l'en empêchent aussitôt. Deux jours plus tard, il se rend donc à l'Assemblée où, tout en réaffirmant sa fidélité à la Constitution, il réclame le droit de sortir de Paris. Il n'en faut pas plus pour qu'aussitôt la capitale bruisse des rumeurs les plus folles : « le Roi hors de Paris, toutes les puissances attaqueront par terre et par mer, (...) MONTMORIN donnera sa démission, et qu'il en résultera d'épouvantables désordres »<sup>831</sup>. Pour calmer le peuple, les Jacobins proposent de lui sacrifier le ministre des Affaires étrangères.

---

<sup>827</sup> *Op. cit.*, p. 90. Parmi les sept nominations, c'est surtout celle de BONNE-CARRERE qui est la plus sujette à caution (Voir *Infra*, pour une présentation plus complète de la participation controversée de ce diplomate à la républicanisation des Affaires étrangères sous le ministère DUMOURIEZ).

<sup>828</sup> MASSON (F.), *Ibid.*

<sup>829</sup> MONTMORIN insiste particulièrement sur l'absence de preuves matérielles attestant de l'antipatriotisme de ses ambassadeurs. Il ne voit dans les critiques de BUZOT et MENOUE que des « déclamations vagues » qui n'ont pour « but que de l'effrayer ». Il souligne, par ailleurs, le fait que « cette dénonciation (...) était depuis longtemps répandue dans les journaux » (*Ibid.*).

<sup>830</sup> Cité in MASSON (F.), *Ibid.*

<sup>831</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 91.



**355.** Le 19 avril, ROBESPIERRE accuse MONTMORIN et le Comité diplomatique d'avoir couvert des mouvements subversifs à l'étranger<sup>832</sup>. Le député « affirme l'intelligence des ennemis extérieurs avec ceux du dedans ; il déclare que les ministres sont inactifs, que le Comité diplomatique ne surveille pas MONTMORIN, ne révèle pas les secrets qui importent le plus à la Nation »<sup>833</sup>. Le député PETION demande que le Comité diplomatique soit spécialement chargé de surveiller les activités extérieures. MENOUE doute que cette instance « puisse marcher avec un tel ministre »<sup>834</sup> qui ne peut escompter de soutien du Roi. Impassible, il observe le démembrement de l'un de ses plus solides bastions. Pire, il prête main forte à l'Assemblée.

**356.** Le 23 avril, Louis XVI fait rédiger, par le comte de MONTMORIN, une instruction à l'adresse de tous les ambassadeurs de France, dans laquelle il les enjoint de faire l'apologie de la Révolution. Il la présente comme « l'anéantissement d'une foule d'abus accumulés depuis des siècles par l'erreur des peuples ou le pouvoir des ministres qui n'a jamais été le pouvoir des Rois ». Il va juste jusqu'à affirmer que « ceux qui se disent les amis du Roi, sont les ennemis de la royauté », « qu'il est libre, absolument libre, qu'il est entièrement et absolument heureux ». Il ne manque pas, enfin, de saluer la nouvelle Constitution qui, « en assurant la liberté et l'égalité des citoyens, fonde la prospérité nationale sur les bases les plus inébranlables, qui affermit l'autorité royale par les lois, qui prévient par une révolution glorieuse la révolution qu'les abus de l'ancien gouvernement auraient bientôt fait éclater, en causant peut-être la dissolution de l'Empire, enfin qui fera le bonheur du Roi »<sup>835</sup>. L'Assemblée exulte : « Pour la première fois, commente le député CHABROUD, les maximes sacrées qui énoncent les droits de l'homme entreront dans les mystères de la correspondance diplomatique »<sup>836</sup>. Il s'en trouve, cependant, des députés pour douter de la réalité de l'adhésion du Roi à la Révolution<sup>837</sup>. MONTMORIN se charge de les convaincre de

---

<sup>832</sup> ROBESPIERRE et REBWELL, notamment, font référence à un déploiement militaire sollicité par les États de Porrentruy, sur leur sol, en vue de se défendre contre les troupes de l'évêque de Bâle (*Ibid.*). Or, comme il a été précédemment indiqué, les conditions de l'entrée en guerre de la France limitent, depuis 1790, le recours à la force à la seule hypothèse de la défense des intérêts de la France. En l'absence de bases conventionnelles justifiant l'implication des forces armées françaises, ce déploiement serait donc inconstitutionnel.

<sup>833</sup> *Ibid.*

<sup>834</sup> *Ibid.*

<sup>835</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 92.

<sup>836</sup> Cité in MASSON (F.), *Ibid.* On pourra apprécier l'hypocrisie de Louis XVI en comparant cet éloge avec les reproches qu'il adresse « au sortir de Paris », dans sa « Proclamation aux Français » du 22 juin 1791 (Voir Annexe I, texte 34).

<sup>837</sup> Le député MARAT, notamment, n'est pas dupe de la conversion soudaine de Louis XVI : « Comment, dit-il, a-t-il le front de crier à la calomnie contre ceux qui ont dit qu'il n'était pas libre, lui qui est venu cinq jours auparavant s'en plaindre comme un écolier à l'Assemblée nationale ? » Et il conclut : « Quoi donc ? Le cœur des rois se retourne-t-il comme un gant ? » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 93]. La presse semble lui donner raison : *Le Moniteur* du 31 mai publie en première page une « correspondance de Francfort, en date du 17 mai 1791 » qui évoque l'envoi de « deux contre-lettres (...) en même temps que la déclaration [du 23 avril], dont on

la sincérité du souverain, quitte à engager sa « responsabilité, [sa] tête et [son] honneur »<sup>838</sup>. Il faut croire qu'il a, encore, un certain crédit auprès de l'Assemblée qui désavoue ses détracteurs de la veille<sup>839</sup>. Hélas, pour lui, la belle synergie politique ne fait pas longtemps illusion.

**357.** Le 21 juin, l'Assemblée apprend avec stupéfaction que « le roi et une partie de sa famille ont été enlevés (...) par les ennemis de la chose publique »<sup>840</sup>. Ils sont, finalement, arrêtés le lendemain à Varennes<sup>841</sup>. L'étonnement laisse rapidement place à la colère après que le ministre de la justice LAPORTE ait donné lecture, le jour même, d'une « Proclamation » que Louis XVI lui a adressée un peu avant son départ. Le Roi y dénonce le despotisme de l'Assemblée et les dérives de la Révolution<sup>842</sup>. De fait, la thèse de l'« enlèvement » est bientôt supplantée par celle d'un « grand attentat »<sup>843</sup> dans lequel le

---

a voulu qu'elle annullassent l'effet, et qu'elles ont discréditée entièrement » [in « Politique – Allemagne », *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 31 mai 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française, depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, Paris, 1861, p. 531].

<sup>838</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 94.

<sup>839</sup> L'Assemblée menace même de poursuivre *Le Moniteur* avant que celui-ci se résolve à publier en première page, une « réponse à la dénonciation faite par une lettre de M. MONTMORIN, ministre, lue à la séance de l'Assemblée nationale, le mercredi matin, 1<sup>er</sup> juin, sur l'article Francfort, inséré dans cette feuille, n° 151 ». Son auteur à peine à croire en la bonne foi de MONTMORIN et se félicite même d'avoir contribué à un salutaire « désaveu ministériel » par la publication de la lettre. Il ne peut s'empêcher de mettre en garde l'opinion publique et, à cette occasion, il a une terrible prémonition: « [u]n ministre des Affaires étrangères n'est pas toujours le confident de l'intérieur. Dans tous les cas, même dans la supposition d'un mensonge déjà fort répandu, n'est-ce rien que d'avertir les ministres patriotes, s'ils le sont, que les mécontents abusent en pays étrangers de l'idée qu'on partagerait au château des Tuileries leur fureur et leur abominables desseins ? » [in « Politique », *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 4 juin 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française, depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 571 ; les italiques sont celles du texte original].

<sup>840</sup> In *Gazette nationale ou le Moniteur universel* du 22 juin 1791, « Bulletin de l'Assemblée nationale. Présidence de M. Alexandre BEAUHARNAIS », reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 715].

<sup>841</sup> Sur la fuite rocambolesque du Roi et son arrestation à Varennes lire BERTAUD (J.-P.), *La Révolution française*, Coll. Tempus, Éd. Perrin, 2004, pp. 115-118 ; TACKETT (T.), *Le roi s'enfuit. Varennes et l'origine de la Terreur*, La Découverte, 2004 ; OZOUF (M.), « Varennes », in *Dictionnaire critique de la Révolution française. Evènements*, Flammarion, 1992, pp. 326-340.

<sup>842</sup> Ce débat a été provoqué par la lecture d'un manifeste que Louis XVI avait laissé derrière lui, après sa fuite. Intitulé « Proclamation du Roi adressée à tous les Français à sa sortie de Paris », il a été transmis par le ministre de la Justice DUPORT-DUTERTRE à l'Assemblée le 24 juin. Le Roi s'y plaint, avec force détails, d'« être prisonnier dans ses propres États » depuis octobre 1789, du fait que « ses soins ont été méconnus et dénaturés » par l'Assemblée qu'il accuse de l'avoir « mis (...) hors de la Constitution en lui refusant le droit de sanctionner les actes constitutionnels (...) » et l'avoir empêcher d'agir « en chef suprême de l'administration du royaume ». En désespoir de cause, Louis XVI interpelle le peuple : « Désiriez-vous que le despotisme des clubs remplaçât la monarchie sous laquelle le royaume a prospéré pendant quatorze ans ? » [Publiée in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 22 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, *Op. cit.*, pp. 721-722 ; l'intégralité de cette « Proclamation » est également reproduite en Annexe I (texte 34)].

<sup>843</sup> Formule extraite d'un projet d'Adresse aux Français du Comité constitutionnel [in *Gazette nationale ou le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 24 juin 1791, reproduit *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, Paris, 1861, p. 731].

comte de MONTMORIN se trouve être le plus compromis. N'avait-il pas donné, un mois plus tôt, l'assurance de la sincérité du Roi ? N'avait-il pas répondu, sur sa « tête » et sa « responsabilité », de l'obéissance de Louis XVI à la Constitution ? Parmi les nombreux reproches que le souverain adresse à la gouvernance révolutionnaire dans son mémoire du 22 juin, il en ait un qui concerne spécifiquement la gestion des relations extérieures. La virulence du propos dessert la thèse de l'innocence de MONTMORIN : « Quant aux Affaires étrangères, on a accordé au Roi la nomination des ambassadeurs et la conduite des négociations ; on lui a ôté le droit de faire la guerre ; on ne devrait cependant pas soupçonner qu'il la déclarerait de but en blanc. Le droit de faire la paix est d'un tout autre genre. Le Roi ne veut faire qu'un avec la nation ; mais quelle puissance voudra entamer des négociations lorsque le droit de révision sera accordé à l'Assemblée nationale ? Indépendamment du secret nécessaire et impossible à garder dans une Assemblée délibérante, nécessairement publique, on aime encore à ne traiter qu'avec la personne qui peut, sans aucune intervention, passer le contrat (...). »<sup>844</sup> Cette dernière réalité a, sans doute, justifié le maintien de l'inviolabilité de fonction de Louis XVI, en dépit du caractère factieux de son discours<sup>845</sup>. Se contentant simplement de le suspendre, de la date de son retour à Paris – le 25 juin – jusqu'à l'adoption de la Constitution, l'Assemblée profite du flou juridique dans lequel baigne le statut ministériel pour rappeler à MONTMORIN le poids de ses récents engagements. D'ailleurs, aux yeux des députés, ses absences répétées lors des séances parlementaires de juin 1791 sonneraient presque comme un aveu de culpabilité<sup>846</sup>.

**358.** Dès l'annonce de la fuite du Roi, l'Assemblée ordonne la mise sous scellés des archives des Affaires étrangères ainsi que des chiffres qu'elles renferment<sup>847</sup>. Les anciens

---

<sup>844</sup> *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 22 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, 1861, p. 722 ; l'intégralité de cette « Proclamation » est également reproduite en Annexe I (texte 34).

<sup>845</sup> Sur la proposition du député TOULONGEON, l'Assemblée décrète le 22 juin que « [l]a royauté appartient à la Nation ; qu'elle ne doit pas être avilie (...) ». Elle s'engage, à cet égard, « à rendre au caractère du roi le respect qui lui est dû » [*in Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 24 juin 1791, reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 734].

<sup>846</sup> « Tous les ministres sont ici, excepté M. MONTMORIN, fait observer le député BOUSSION, lors de la séance du 22 juin. Je l'incolpe de n'être pas réuni aux ministres patriotes ». Le Garde des Sceaux intervient en faveur de son collègue : « L'hôtel de M. MONTMORIN est fort loin d'ici ; je lui ai expédié un courrier pour l'avertir des nouvelles que l'on vient de recevoir ; il peut être malade, mais encore j'assure qu'il ne tardera pas à être ici. » Il est alors cinq heures de l'après-midi. A l'issue d'une suspension de séance, le ministre des Affaires étrangères se présente le soir même à dix heures et demi (*Ibid.*).

<sup>847</sup> Sur proposition de FRETEAU la mise sous scellés est adopté sous la forme d'un décret qu'il ne nous a pas été possible de dater avec précision, mais tout porte à croire qu'elle s'analyse en une mesure de rétorsion prise à la suite de la lecture de la « Proclamation aux Français » de Louis XVI lue à la séance du 22 juin : « Il est ordonné au ministre de l'Intérieur de faire établir à l'instant même une forte garde aux dépôts des Affaires étrangères à Paris et aux dépôts des Affaires étrangères, de la Guerre et de la Marine et autres qui sont à Versailles, avec

alliés du ministre lui tournent le dos, la presse de gauche n'hésitant pas à réclamer que sa tête « tombe sous le fer du bourreau »<sup>848</sup>. Le 25 juin, les députés le font « mand[er] (...) à la barre de l'Assemblée nationale, pour s'y rendre compte d'un passeport qu'il a signé le 5 juin courant, et dont le roi était le porteur (...) »<sup>849</sup>. Ils dépêchent auprès de lui le commandant de la garde nationale pour assurer à la fois sa « sûreté et [sa] garde »<sup>850</sup> car, autour de l'hôtel du ministre, une foule particulièrement remontée l'attend de pied ferme. Les positions à l'Assemblée sont, pour leur part, plus nuancées.

**359.** Si pour certains, la bonne foi du ministre n'est pas à mettre en cause<sup>851</sup> d'autres, au contraire, s'étonnent que l' « on [puisse] brûler les registres si promptement qu'on ne puisse aujourd'hui trouver un passeport du 5 de ce mois »<sup>852</sup>. On lui reproche, plus exactement, de l'avoir délivré à des tantes du roi, « sous des noms supposés »<sup>853</sup>. Le comte s'en défend car, dans « ce cas, précise t-il, j'aurais favorisé une évasion ; je leur en ai donné un sous leurs véritables noms », maintient-il<sup>854</sup>. Quatre commissaires sont, alors, spécialement mandatés pour vérifier les dires du ministre. Une perquisition rapide des bureaux des Affaires étrangères suffit à convaincre les députés RONDERER, GOURDAN, CAMUS et MUGUET, de son innocence<sup>855</sup>. Se référant à la copie d'une note adressée, le 5 juin 1791, par un ministre

---

défense de laisser sortir aucuns papiers ou paquets des lieux où ils se trouvent. Pareils ordres seront exécutés à l'égard du logement qu'habite à Paris le ministre des Affaires étrangères », [reproduit in MASSON (F.), *Op. cit.*, note (1), p. 96].

<sup>848</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 400. Sur le rôle politique joué par les journalistes de gauche durant la période révolutionnaire lire, CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>849</sup> *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 741.

<sup>850</sup> *Ibid.*

<sup>851</sup> C'est notamment le cas du député MUGUET qui a proposé la convocation de MONTMORIN dans le but de lui donner l'opportunité de se justifier : « J'ai pensé, dit-il, que pour éviter tout soupçon, il fallait demander les explications que j'avais bien prévu que M. MONTMORIN donnerait. Tout le monde sait que tous les jours, à la municipalité, on délivre des passeports à des personnes que l'on ne connaît pas ; cela est impossible autrement. Je répète donc que je n'ai eu d'autre motif que d'éloigner tous les soupçons de la malveillance, et de conserver la confiance à ceux qui en ont besoin (*On applaudit*) » [*Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 742].

<sup>852</sup> Cette intervention du député CAMUS est, en l'espèce, autant applaudie que celle du député MUGUET [*Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 742].

<sup>853</sup> *Ibid.*

<sup>854</sup> Soit sous le nom de baronne de KORFF [in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 742].

<sup>855</sup> Dans le rapport qu'il adresse à l'Assemblée, le commissaire RONDERER déclare avoir « vérifié sur les registres des Affaires étrangères le fait des passeports, qui a jeté pendant un moment des soupçons sur la conduite de M. MONTMORIN. M. SIMOLIN, ministre plénipotentiaire de l'impératrice des Russies, avait demandé un passeport pour madame de KORFF et sa famille ; la demande est du 5 juin. M. MONTMORIN ne pouvait se refuser à signer ce passeport. Quelques jours après, madame KORFF écrit une lettre à M. SIMOLIN,

plénipotentiaire au comte de MONTMORIN, dans laquelle il lui demande « de vouloir bien lui accorder deux passeports, dont l'un pour madame la baronne de KORFF, (...); l'autre pour madame la baronne de STERGIEMAN, (...), qui partent par Metz pour Francfort »<sup>856</sup>, l'Assemblée « déclare que la conduite de M. MONTMORIN est irréprochable »<sup>857</sup>. Le soulagement du ministre est de courte durée, car si il a pu échapper à une mise en accusation par l'entremise des modérés, ces derniers ne sont pas parvenus à faire obstacle à la mise sous tutelle de son département. Il s'agit, alors, pour l'Assemblée de faire bonne figure face aux monarchies européennes qui « estiment que la France n'a plus de diplomatie »<sup>858</sup> depuis l'emprisonnement du Roi en avril 1791.

**360.** Ainsi, dès le 21 juin, l'Assemblée s'assure, à la demande du député FRETEAU, « que les cours étrangères soient officiellement instruites des événements qui viennent de se passer (...). [Elle] autorise son président à expédier des passeports aux courriers qui vont être expédiés par le ministre des Affaires étrangères, afin qu'ils puissent librement traverser la frontière »<sup>859</sup>. A aucun moment, MONTMORIN ne proteste contre l'ingérence des députés. Dépassé par les événements, on le dit surtout « consterné de la déloyauté (...) de ce Roi en qui il croyait et qui l'a trompé »<sup>860</sup>. Le sentiment est partagé par l'ensemble des Français, à qui l'Assemblée ne tarde pas non plus à s'adresser pour démentir les propos virulents tenus par Louis XVI, la veille de sa fuite.

**361.** Dans son « Adresse aux Français » adoptée le 22 juin, elle présente le gouvernement représentatif comme un rempart face au « despotisme ministériel » qui guette le pays après la tentative de fuite du Roi: « La nécessité des circonstances, lit-on dans l'Adresse aux Français du 22 juin, a quelque fois déterminé l'Assemblée nationale à se mêler, malgré elle, des affaires d'administration. (...) Les Sociétés des Amis de la Constitution ont soutenu la révolution. Elles sont plus nécessaires que jamais, et l'on ose dire qu'elles gouvernent les

---

dans laquelle elle lui dit qu'ayant ramassé tous les papiers inutiles pour les brûler avant son départ, elle avait jeté, par mégarde, son certificat au feu. Elle prie M. SIMOLIN de demander un second certificat à M. MONTMORIN. Voilà le fait vérifié sur les pièces citées ci-dessus, trouvées dans les cartons du bureau des Affaires étrangères » [*Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 743].

<sup>856</sup> *Ibid.*

<sup>857</sup> *Ibid.*

<sup>858</sup> SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202.

<sup>859</sup> In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 21 juin 1791, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 22 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 728.

<sup>860</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 97.

corps administratifs et l'empire, comme si c'étaient des corps délibérants ! Français, tous les pouvoirs sont organisés, tous les fonctionnaires publics sont à leurs postes ; l'Assemblée nationale veille au salut de l'État (...) »<sup>861</sup>. Désireux de faire amende honorable, Louis XVI écrit, le lendemain, aux émigrés un vibrant plaidoyer en faveur de la Révolution, dans lequel il les enjoint de « rentrer dans le sein d'une patrie qui [leur] tend les bras » où « au lieu d'ennemis, [ils] ne trouver[ont] que des frères ». Il se fait même menaçant : « [L]a loi a parlé, obéissez, ou craignez les suites funestes d'une imprudente illusion »<sup>862</sup>. Cette dernière volte-face de Louis XVI consacre l'entière soumission de l'Exécutif à l'Assemblée. Ce faisant, elle scelle le destin politique de ses ministres en les condamnant à n'être plus que des soliveaux de l'Assemblée.

**362.** Aux Affaires étrangères, MONTMORIN abdique en faveur du Comité diplomatique : il lui communique tous les renseignements qu'il reçoit des diplomates français<sup>863</sup>. Il renonce, même, à son droit d'exposer les affaires à l'Assemblée au profit des membres du Comité<sup>864</sup>. Ce sont ces derniers, d'ailleurs, qui sollicitent, désormais, du président de l'Assemblée les passeports nécessaires aux courriers dépêchés à l'étranger par le ministre<sup>865</sup>. La soumission de MONTMORIN, et de l'Exécutif en général, à la gouvernance révolutionnaire est tout un symbole si l'on en croit le député DESMEUNIER, chargé par le Comité de Constitution de lire le 22 juin la réponse de l'Assemblée à la Proclamation du Roi : « Les décrets sur la guerre et la paix ont ôté au Roi et à ses ministres le droit de sacrifier les peuples aux caprices des cours. La ratification définitive des traités a été réservée aux représentants de la nation on se plaint d'avoir perdu une prérogative : quelle prérogative que celle de n'être pas soumis à consulter la volonté nationale pour sacrifier le sang et les fortunes des citoyens ! Qui mieux que le Corps législatif peut connaître les vœux et les intérêts de la Nation ? On veut pouvoir faire la guerre impunément ? Eh quoi ! n'avons-nous pas fait, sous l'ancien gouvernement, une assez longue expérience de l'ambition des ministres ? »<sup>866</sup> Dans un tel climat de défiance et de hargne, on comprend mieux les difficultés rencontrées par la

---

<sup>861</sup> « Bulletin de l'Assemblée nationale » du 22 juin 1791, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 24 juin 1791, reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 732.

<sup>862</sup> In « Lettre du roi à M. de CONDE », extraite de la *Gazette du département du Nord*, n° 140, en date du 23 juin 1791, retranscrite in « Bulletin de l'Assemblée nationale » du 25 juin 1791, reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 754.

<sup>863</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>864</sup> *Op. cit.*, p. 101.

<sup>865</sup> *Op. cit.*, p. 98.

<sup>866</sup> In « Bulletin de l'Assemblée nationale » du 22 juin 1791, *Op. cit.*, p. 732.

gouvernance pour remplacer le ministre MONTMORIN. D'une place honorifique sous l'Ancien Régime, elle est devenue à l'issue de la Constitution un poste à haut risque.

**363.** Par-delà leur aspect anecdotique, les déboires politiques du comte de MONTMORIN avec les milieux révolutionnaires et monarchiques concrétisent, dès 1789, le lien ténu qui existe entre la pérennisation de sa fonction et celle de la politique extérieure de la France. Car, l'Assemblée – mais aussi les diplomates étrangers – l'ont bien compris : dans le chaos institutionnel engendré par la Révolution, l'efficacité de la politique étrangère nécessite pour le Pouvoir politique suprême le contrôle des Affaires étrangères, c'est-à-dire la maîtrise des tenants et des aboutissants de l'action diplomatique. Dans les premiers temps de la Révolution, il aura manqué dans les rapports entre le ministre des Affaires étrangères et les nouveaux dirigeants, la condition subjective qui justifiait, sous l'Ancien Régime, la participation étroite du secrétaire d'État aux Affaires étrangères à la direction politique de la France, à savoir la *confiance* du dirigeant<sup>867</sup>. Sous la Constituante, le ministère des Affaires étrangères s'affirme, empiriquement, comme le lieu privilégié d'un rapport de forces politique sur lequel son responsable n'a aucune prise. A cet égard, les travaux constitutionnels entrepris durant cette période et leur concrétisation le 3 septembre 1791 ont explicitement les causes juridiques de son exclusion de la conduite politique de la diplomatie.

**364.** Pour le droit constitutionnel révolutionnaire, le fait d'être un agent du Pouvoir exécutif n'est pas le gage d'une autonomie gouvernementale, ce qui conduit à infirmer juridiquement le postulat de départ, à savoir l'hypothèse d'une reconnaissance – même informelle – de la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères.

## **2. Une revalorisation infirmée par le droit constitutionnel révolutionnaire**

**365.** Dans les premiers temps de la Révolution, la force des usages a spontanément conduit le ministre des Relations extérieures à se comporter en exécutant fidèle du Roi. Mais, dès 1790, le Droit révolutionnaire n'a pas manqué d'attenter à l'autorité royale, en arrêtant, par voie de décrets, le principe novateur d'une division des tâches en matière de politique étrangère. Adoptés dans le contexte de l'affaire de la *Nootka Sund*, pour répondre aux exigences inhérentes à sa résolution diplomatique, et plus généralement à l'exercice des pouvoirs de guerre et de paix « du Roi des Français », les premiers textes constitutionnels ont été interprétés par la gouvernance dans un sens favorable à la subordination de l'Exécutif

---

<sup>867</sup> Cette lacune est rappelée par l'Assemblée nationale, elle-même, dans l'« Adresse aux Français » précitée du 22 juin 1791.

monarchique à l'Assemblée. L'affaiblissement de la stature internationale de la Royauté inciterait à voir dans le rôle gestionnaire du ministre un substitut à la représentation politique dévolue traditionnellement au Roi dans le domaine international. Or, cette déduction est infirmée tant par la lettre que par l'esprit de la Constitution du 3 septembre 1791. Car, au sens de la première charte constitutive française, le Roi seul est habilité « à entretenir des relations politiques à l'étranger »<sup>868</sup>, sous la réserve ultime que le Corps législatif y consente<sup>869</sup>. Dans cette optique, la marge de manœuvre du ministre citoyen est encore plus réduite que celle des secrétaires d'État aux Affaires étrangères de l'Ancien Régime, en tant que sa latitude d'action ne dépend plus seulement de la volonté d'un seul, mais de celle des représentants de la Nation.

**366.** Malgré tout, au plan statutaire, il demeure prioritairement un agent du Pouvoir royal de qui il tient ses prérogatives. A cet égard, le lien d'autorité que consacre la Constitution entre la royauté et les ministres instrumentalise le principe d'une continuité entre la gestion des affaires extérieures de la France de l'Ancien Régime et celles de la France révolutionnaire. C'est en ce sens que l'on doit comprendre la qualification « monarchique » du Gouvernement instauré en 1791<sup>870</sup>. Toutefois, et ainsi qu'il a déjà été observé aux plans étymologique et factuel, à partir de 1789 le « gouvernement monarchique » ne procède plus d'une politique « royaliste ». A ce titre, l'idéologie démocratique a inspiré, au niveau de l'action ministérielle, deux mécanismes juridiques nouveaux qui sont de nature à contrebalancer l'autorité que le Roi exerce coutumièrement sur ses agents. Soulignant *a posteriori* la relativité de l'autonomie d'action conférée par des textes spéciaux au ministre des Affaires étrangères quelques mois avant l'adoption de la Constitution de 1791 **(a)** ces innovations normatives cautionneraient, en termes objectifs, l'ingérence de fait des députés dans le domaine des Affaires étrangères qui a été soulignée précédemment **(b)**.

### **a. La subordination du ministre des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale, par le droit constitutionnel spécial**

---

<sup>868</sup> Titre III, Chap. IV, Article premier : « Le Roi seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des États voisins, distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera convenable, et en régler la direction en cas de guerre ».

<sup>869</sup> Titre III, Chap. IV, Article III : « Il appartient au Roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaire au bien de l'État, sauf la ratification du Corps législatif ».

<sup>870</sup> Titre III, Art. 4 : « Le Gouvernement est monarchique : le Pouvoir exécutif est délégué au Roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, (...) ».



**367.** Une discussion est amorcée au début de l'année 1791 sur l'organisation du ministère des Affaires étrangères à la faveur, notamment, d'une proposition du député DESMEUNIERS. Elle va servir de trame aux débats qui vont se succéder entre les 7 et 13 mars 1791<sup>871</sup>.

**368.** Avant même d'évoquer le statut et les attributions du ministre des Affaires étrangères, l'ordre du jour prévoit un débat général sur le principe de la responsabilité ministérielle. Les attaques fréquentes dont est, alors, l'objet le comte de MONTMORIN ne sont peut-être pas étrangères à cette entrée en matière peu banale<sup>872</sup>. Les discussions s'amorcent sur la base du projet de Code pénal présenté par le député LEPELLETIER dit SAINT-FARGEAU. D'emblée, le ton est donné : « (...) la qualité de ministre ne sera pas un brevet d'impunité », affirme-t-il<sup>873</sup>. L'importance de leurs missions justifie, selon lui, de « prononc[er] des peines plus graves pour les ministres que pour les autres fonctionnaires publics, et pour les fonctionnaires publics que pour les simples particuliers »<sup>874</sup>. Il illustre son propos en détaillant « les délits que peuvent commettre les ministres, classés dans le titre des délits contre la sûreté extérieure de l'État ; (...) contre la Constitution »<sup>875</sup> et ceux commis « sous la qualification de fonctionnaires publics »<sup>876</sup>. Le député DESMEUNIER intervient rapidement pour tempérer les vues de son collègue : « (...) il ne faut pas confondre la

---

<sup>871</sup> Ces dates correspondent à l'ouverture et à la clôture des débats qui ont trait spécifiquement à la première constitutionnalisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la Révolution. Il faut préciser, toutefois, qu'ils interviennent dans le cadre d'une discussion globale relative à « l'organisation des ministères » [En ce sens lire les différents « Bulletins de l'Assemblée nationale » publiés dans ce laps de temps, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, pp. 77-121].

<sup>872</sup> On se rappelle que c'est à la suite du décès du comte de MIRABEAU, le 2 avril 1791, que les attaques contre le ministre des Affaires étrangères se sont faites de plus en plus vives au sein de l'Assemblée, comme en témoigne le désaveu du député ANSON cité en introduction du présent Titre : « (...) Si vous remarquez que je place le dernier [département] celui des secrétaires d'État qui est chargé des Affaires extérieures, cela pourra paraître surprenant à ceux qui, habitués à lui voir tenir autrefois le premier rang, ne peuvent perdre le respect qu'ils ont conçu pour cette politique que l'on mettait autrefois au nombre des connaissances supérieures. La raison l'a fait descendre de plus en plus à la place qu'elle doit occuper, c'est-à-dire bien après l'administration intérieure de l'empire, de laquelle dépend véritablement la félicité de ses habitants. » (In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 10 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 12 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 105).

<sup>873</sup> In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 78.

<sup>874</sup> *Ibid.*

<sup>875</sup> *Ibid.*

<sup>876</sup> *Ibid.* Les listes de délits tranchent par leur exhaustivité – elles s'étalent sur presque deux colonnes du *Moniteur* ! – avec le caractère succinct du régime de responsabilité qui sera décrété ce 7 mars (Voir *infra*, note 878). Elles sont reproduites in « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.* pp. 78-79.

responsabilité avec la comptabilité »<sup>877</sup>. Cette approche restrictive se retrouve dans le décret du 7 mars 1791 qui constitutionnalise en trois articles le principe de la responsabilité des ministres citoyens :

« Art. XXVI. Les ministres seront tenus de rendre compte, en ce qui concerne leur administration tant, de leur conduite que de l'état des dépenses et affaires, toutes les fois qu'ils en seront requis par le corps législatif.

« Art. XXXII. Les ministres seront responsables : 1° de tous délits contre la sûreté nationale et la constitution du royaume ; 2° de toute atteinte à la liberté et à la propriété individuelles ; 3° de tout emploi des fonds publics sans décret du corps législatif, ainsi que de toutes dissipations des fonds publics qu'ils auraient faites ou favorisées.

« Art. XXXIII. Les délits des ministres, les réparations et les peines qui pourront être prononcées contre les ministres coupables, seront déterminées dans le Code pénal ».

**369.** En limitant les sanctions de l'action gouvernementale au seul cadre administratif, le décret du 7 mars infirme bien l'hypothèse d'une responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères. Concrètement, il ne peut être poursuivi que pour des faits délictuels se rapportant à la gestion de son département.<sup>878</sup> Sanctionnés par le Code pénal, les actes du ministre ne peuvent engager sa responsabilité qu'aux plans individuel et administratif. En conséquence, il ne peut se voir reprocher des actes politiques accomplis par le Roi dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives internationales, ce *malgré l'existence d'un contreseing*. Cette exclusion est consacrée expressément dans un décret adopté le 11 avril réglementant le statut et l'exercice des compétences dévolus aux différents membres du Pouvoir exécutif<sup>879</sup> :

« Art. XVII. Il y aura un conseil d'État composé du roi et de ses ministres.

« XVIII. Il sera traité dans ce conseil de l'exercice de la puissance royale donnant son consentement, ou exprimant le refus suspensif sur les décrets de la législature, *sans qu'à cet égard le contreseing de l'acte entraîne aucune responsabilité*<sup>880</sup>.(...)

« XIX. Les actes de la correspondance du Roi avec le corps législatif seront contresignés par un ministre.

« XX Chaque ministre contresignera la partie de ses actes relative à son département.(...)

---

<sup>877</sup> In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 79.

<sup>878</sup> Parmi les « délits que peuvent commettre les ministres, classés dans le titre des délits contre la sûreté extérieure de l'État », il est, ainsi, prévu « pour le ministre qui aura donné ou contresigné l'ordre (...), soit la peine capitale, soit une peine supplétive (In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat*(mai 1789-novembre 1799), Tome VIII, *Op. cit.*, p. 78). De même, parmi les cas de délits proposés par LEPelletier pour illustrer les atteintes à la Constitution, figure celui où « (...) des troupes de ligne investissent ou pénètrent dans l'enceinte de ces assemblées, le ministre qui en aura signé l'ordre, (...), ser[a] exécuté, ser[a] puni de la peine capitale, ou de celle qui lui sera substituée » (*Ibid.*).

<sup>879</sup> Le décret est reproduit dans son intégralité in « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 11 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 13 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 107.

<sup>880</sup> Nous soulignons.

« XXIV. Si après la délibération du conseil et l'ordre du Roi, un ministre voit du danger à concourir, par les moyens de son département, à l'exécution des mesures arrêtées par le Roi à l'égard d'un autre département, après avoir fait constater son opinion dans le registre, il pourra procéder à l'exécution sans en demeurer responsable, et alors la responsabilité passera sur la tête du ministre requérant (...) ».

**370.** En termes de régime de responsabilité, l'impression de continuité avec les usages anciens n'est finalement qu'apparente. Mais, l'impression d'une pratique anticipatrice sur les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres des régimes parlementaires se révèle, quant à elle, encore plus illusoire. En l'espèce, le contreseing ne constitue, en effet, qu'un acte purement formel qui n'entraîne la responsabilité du ministre que dans la seule hypothèse d'actes de gestion ou d'exécution propres à son département<sup>881</sup>. Ainsi, aux termes de l'article XVIII, le ministre des Affaires étrangères ne pourra se voir reprocher les actes proprement politiques du Roi, c'est-à-dire ceux concourant à l'engagement conventionnel de l'État, dans un sens positif (conclusion d'un traité) ou négatif (renonciation ou dénonciation d'un traité). Bien plus, l'article XXIV aménage au profit du ministre un devoir de réserve qui lui permet de se dédouaner dans l'hypothèse où il serait amené, « par les moyens de son département », à mettre en oeuvre un ordre du Roi qu'il jugerait dangereux à l'égard d'un autre ministère. C'est là une atteinte à la pratique monarchique qui organisait, jusqu'alors, la prééminence du Roi au sein de son Conseil. Cette innovation conforte l'égalité relative statutaire que l'esprit révolutionnaire promeut au sein de l'Exécutif : du sommet à la base, ils sont tous des « fonctionnaires de l'État », le Roi n'étant que le premier d'entre eux en sa qualité de chef de l'Administration. Toutefois, cette conception globalisante ne prive pas les membres de l'Exécutif d'attributions particulières.

**371.** S'agissant du ministre des Affaires étrangères, ses compétences ont été spécifiquement envisagées dans un projet de décret débattu et adopté au cours de la même séance du 11 avril<sup>882</sup>. Ses missions traditionnelles ont été reconduites dans leur principe, mais modernisées au niveau des modalités de leur exécution. Le poids de l'histoire peut expliquer,

---

<sup>881</sup> Selon une lecture littérale de l'article XVIII et une lecture *a contrario* de l'article XXIV du décret. A ce propos, le député LEPelletier avait proposé que « [t]out ministre qui aura contresigné un acte tendant à donner un pouvoir contraire à la Constitution, ou à rétablir un corps détruit par la Constitution, sera puni de la peine capitale, ou de celle qui la remplacera (...) », (*in* « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 78). Cette incrimination doit être lue à la lumière du décret du 11 avril qui limite en son article XX, l'exigence du contreseing – et donc des atteintes à la Constitution – à l'adoption d'actes relatifs au département du ministre contresignataire.

<sup>882</sup> La rapidité de la procédure d'adoption témoigne, à cet égard, du consensualisme des prérogatives arrêtées par le projet de décret, ce qui tend bien à inscrire la pérennisation de sa fonction dans une logique de continuité par rapport à la pratique multiséculaire des secrétaires d'État aux Affaires étrangères.

sans doute, que le refus de désigner un Premier ministre ait été envisagé dans la continuité de la discussion sur les attributions spéciales du ministre des Affaires étrangères<sup>883</sup> :

« Art. XIII. Le ministre des Affaires étrangères aura :

« 1° La correspondance avec les ministres, résidents ou agents que le Roi enverra ou entretiendra auprès des puissances étrangères ;

« 2° Il rapportera au conseil et dirigera ce qui sera relatif aux négociations avec les puissances de l’Afrique et d’au-delà du cap de Bonne-Espérance (*ce paragraphe est ajourné*).

« 3° Il suivra et réclamera l’exécution des traités ;

« 4° Il surveillera et défendra au dehors les intérêts politiques et commerciaux de la nation française ;

« 5° Il sera tenu de donner au corps législatif les instructions relatives aux affaires extérieures, dans les cas et aux époques déterminées par la Constitution, et notamment par le décret sur la paix et la guerre.

« 6° Conformément aux décrets du [...], il rendra chaque année à la législature un compte détaillé, et appuyé de pièces justificatives, de l’emploi des fonds destinés aux dépenses publiques de son département ».

**372.** La mise en garde du député DESMEUNIERS susévoquée prend tout son sens au regard de l’article XIII (4°) et permet d’éviter un malencontreux amalgame : les obligations de surveillance et de défense des intérêts politiques consiste davantage en un rapport de comptabilité que de responsabilité. Concrètement, il s’agit pour le ministre des Affaires étrangères de pourvoir à l’effectivité des prérogatives internationales du Roi que les décrets de 1790 lui ont conférées et d’assurer le suivi de sa correspondance avec l’étranger (art. XIII, 1° à 4°). A ces prérogatives traditionnelles s’ajoutent, toutefois, des contraintes nouvelles et non des moindres : la soumission de ses activités diplomatiques (5°) et administratives (6°) au contrôle du corps législatif. On constatera, cependant, que nulle part dans le décret du 11 avril, le terme de « responsabilité » n’est associé à l’interventionnisme des députés. Aucune sanction n’étant spécifiée, c’est donc bien un rapport de comptabilité – et non un rapport hiérarchique – qui s’instaure entre le ministre et de l’Assemblée<sup>884</sup>. Sur ce point, la tradition monarchique semble préservée. Ainsi, le décret constitutionnel du 11 avril 1791 – ni même la Constitution du 3 septembre 1791 – dénie-t-il au ministre tout pouvoir décisionnel autonome dans sa sphère d’action. Reconnaître l’inverse reviendrait à voir en le décret du 11 avril une abrogation du décret de 1790. Or, cette analyse est infirmée par le renvoi à ce dernier texte relevé à l’article XIII (5°). Les décrets d’août 1790 et d’avril 1791 sont donc

---

<sup>883</sup> Extrait reproduit in « Bulletin de l’Assemblée nationale », Séance du 11 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 13 avril 1791, *Réimpression de l’Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu’au Consulat*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, 1861, p. 107.

<sup>884</sup> Certes, le terme de « responsabilité » figure dans le décret du 7 mars 1791 précité (art. XXXII). Toutefois, à l’instar de la formulation des dispositions du décret du 11 avril qui organisent la sanction des activités ministérielles, celle des articles XXVI, XXXII et XXXIII, pèchent par leur imprécision. Ainsi, il est clairement établi à l’article XXVI que les ministres « rend[ent] des comptes » en ce qui concerne la gestion de leurs services au « corps législatif ». En revanche, aucune disposition d’identifie l’organe chargé de sanctionner « la responsabilité » des ministres en matière pénale et individuelle (art. XXXII). Tout au plus, sait-on que le principe de la légalité des peines constitue une condition de la mise en jeu de cette responsabilité (art. XXXIII).

complémentaires. Bien plus, l'article XIII nous conforte dans l'idée que le ministre n'a de compte à rendre au corps législatif que sur l'*exécution* qu'il fait des « instructions relatives aux affaires extérieures » (5°) ainsi que sur la *gestion* de son département, spécifiquement au plan budgétaire (6°). De ce point de vue, la nuance suggérée par le député DESMEUNIERS consisterait à faire le départ entre l'action instrumentale dont répond le ministre des Affaires étrangères, et, l'action politique dont est responsable mais dont ne répond pas le Roi du fait de son inviolabilité<sup>885</sup>.

**373.** Dans une perspective complémentaire, une lecture littérale de la première charte constitutive française permettrait d'affiner la perception du rôle politique du ministre citoyen des Affaires étrangères. Car, elle met en relief des éléments de réponse à une problématique dont ne font, *a priori*, pas état les décrets d'avril 1791 : sachant qu'on lui reconnaît désormais le droit de contester la constitutionnalité des ordres du Roi, le ministre est-il *toujours* responsable devant ce dernier ?<sup>886</sup> Si les révolutionnaires avaient paru respecter la prééminence traditionnelle du Roi au sein du Gouvernement monarchique en avril 1791, cinq mois plus tard, leur position semble s'être raffermie au bénéfice du corps législatif.

## **b. Une mainmise du corps législatif sur le domaine des Affaires étrangères confortée par le délitement du lien d'autorité du Roi, par la Constitution du 3 septembre 1791**

**374.** Les bases constitutionnelles qui ont progressivement enraciné le ministre des Affaires étrangères au sein de la République seront spécifiquement envisagées dans la seconde Partie de cette étude<sup>887</sup>. Cependant, une exégèse rapide de la Constitution de 1791

---

<sup>885</sup> Cette inviolabilité est formellement réaffirmée par la Constitution de 1791: « La personne du Roi est inviolable et sacrée (...) » (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 2). La lettre constitutionnel envisage, malgré tout, cinq hypothèses entraînant l'abdication légale du Roi : le refus par le Roi de prêter serment à la Nation et à la loi (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 5) ; sa rétraction, après avoir prêté serment (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 5) ; le recours par le Roi à la force armée contre la Nation (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 6) ; le refus du Roi de s'opposer formellement à l'emploi inconstitutionnel de la force armée contre la Nation (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 6) ; le refus du Roi de rentrer de l'étranger à l'expiration du délai imparti par la proclamation du Corps législatif (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 7). Or, une « abdication expresse ou légale » emporte pour le Roi sa soumission au régime de droit commun, en termes de responsabilité : dès lors qu'« il sera dans la classe des citoyens, [il] pourra être accusé et jugé comme eux pour les actes postérieurs à son abdication » (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 8).

<sup>886</sup> Ce désaveu confirme les doutes émis sur l'analogie proposée par Amédée OUTREY entre le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale sous la Révolution et celui opéré sous les régimes parlementaires modernes. Il y aurait déduit la qualité de responsable politique du ministre, mais, force est de reconnaître le caractère improbable d'une fronde ministérielle dans le contexte actuel de la présidentialisation de la V<sup>ème</sup> République (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I, sur le principe de la prééminence du chef de l'État et ses limites en matière d'Affaires étrangères).

<sup>887</sup> Voir *infra* [Partie II-Titre I-Chap. II].

révèle, de manière paradoxale<sup>888</sup>, l'intérêt manifeste des Révolutionnaires pour son domaine d'action. L'Assemblée constituante lui a consacré une section III à l'intitulé non équivoque – « Des relations extérieures » – inséré au Titre III encadrant l'exercice des « Pouvoirs Publics ». Sauf, que cette section III correspond aux dispositions qui fondent et encadrent l'exercice des pouvoirs internationaux du Roi, unique représentant exécutif de la Nation (Titre III, art. 2). Nulle part, il n'est fait mention d'un ministre qui partagerait la responsabilité politique de l'action du Roi.

**375.** En effet, reprenant presque mots pour mots le décret du 7 mars précité, la Constitution de 1791 limite la sanction des actes ministériels à « tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelles ; de toutes dissipations des deniers destinés aux dépenses de [son] département » (Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 5). Rien d'innovant sur ce dernier point, si ce n'est une volonté apparente de l'Assemblée de maintenir un flou statutaire dans les rapports qu'entretiennent le ministre et le Roi. De ce point de vue, les obscurités, voire les contradictions de la lettre constitutionnelle se révèlent plus contraignantes pour le Roi que pour le ministre.

**376.** La Constitution de 1791 substitue au traditionnel lien d'autorité de l'Ancien Régime un « simple » lien hiérarchique matérialisé par les pouvoirs de nomination et de révocation du Souverain (Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 1). De fait, si le ministre n'est formellement pas un acteur politique à part entière de l'Exécutif<sup>889</sup>, la Constitution l'y rattache en tant qu' « agent du Pouvoir exécutif » (Titre III, Sect. IV, Chap. III, art. 2) institutionnalisé sous la forme d'un « Gouvernement (...) monarchique » (Titre III, art. 4). Il est, donc, reconduit dans le statut que lui avait originellement conféré la tradition constitutionnelle de l'Ancien Régime, à savoir celui d'instrument du Pouvoir exécutif<sup>890</sup>. Il continue à tenir ses prérogatives d'une

---

<sup>888</sup> Le paradoxe s'apprécie au regard des discours virulents susévoqués qui ont émaillé les discussions portant sur la fonction de ministre des Affaires étrangères entre mars et avril 1791.

<sup>889</sup> Cette affirmation peut être déduite, *a contrario*, de l'article 1<sup>er</sup> du Chapitre IV « De l'exercice du pouvoir exécutif » (Titre III) qui dispose que « [l]e Pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du roi (...) ». On peut, également, observer l'absence d'occurrence à la fonction de ministre dans ce chapitre, ni même de renvois explicite à la Section IV « Des ministres » (Titre III, Chap. II).

<sup>890</sup> La Constitution de 1791 prévoit, toutefois, un aménagement à cette règle pour pallier à l'hypothèse exceptionnelle d'une « absence » du Roi. Dans le but de garantir la continuité du fonctionnement et de la direction de l'État, la lettre constitutionnelle neutralise le principe de la délégation des pouvoirs entre le Roi et les ministres et confère à ces derniers un droit d'action direct et autonome dans la sphère exécutive. Ils « sont tenus, sous leur responsabilité, de faire tous les actes du Pouvoir exécutif dont l'exercice sera suspendu dans la main du Roi absent » (Titre III, Chap. II, Sect. Première, Art. 7). Cette subrogation entraîne, *de jure*, pour l'accomplissement des compétences politiques du Roi – tels qu'un engagement conventionnel ou l'établissement de relations diplomatiques – une mise en jeu possible de la responsabilité du ministre pour ces faits accomplis, non plus sur délégation de la puissance royale, mais sur celle de la Loi (Titre III, Chap. II, Section Première, Art. 3). Dans cette unique circonstance, la sanction parlementaire se rapprocherait le plus de l'hypothèse avancée par

délégation de l'exercice de la puissance royale qu'il exerce, au sens de l'article 4 du Titre III, sous « l'autorité » du Roi. Cette disposition est instrumentalisée par le décret 11 avril dans sa partie relative aux attributions spéciales du ministre des Affaires étrangères (art. XIII) et de manière plus générale, dans son volet encadrant l'exercice du contreseing ministériel (art. XVIII, XIX, XX et XXIV)<sup>891</sup>. Au regard de la Constitution de 1791, la signature du ministre demeure un acte matériel symbolisant l'unité exécutive et ne saurait être l'indice d'une responsabilité politique quelconque pour leur auteur. Toutefois, l'analogie avec les décrets constitutionnels connaît ses premières limites.

**377.** D'un point de vue formel, le ministre demeure bien responsable devant le chef de l'Exécutif à cette nuance près que, la Constitution de 1791 confère au Corps législatif le moyen de court-circuiter le pouvoir de sanction que le Roi détient traditionnellement à l'égard de ses agents. Ainsi, il est prévu qu'« [a]ucun ministre en place, ou hors de place, ne peut être poursuivi en matière criminelle, pour fait de son administration, *sans un décret du Corps législatif* »<sup>892</sup>. Cette contrainte formelle est confortée par l'impossibilité absolue du Roi de s'opposer à la mise en cause d'un ministre<sup>893</sup>. La relativisation de la prééminence du Chef de l'Exécutif se trouve, par ailleurs, confortée par deux autres exigences dérogeant aux usages anciens. L'une serait de nature à atténuer le rapport d'autorité qui ordonne depuis l'Ancien Régime ses relations avec ses agents. L'autre légitimerait l'ingérence du Corps législatif dans la gestion des départements ministériels.

**378.** La première obligation constitutionnelle consiste pour les ministres en la prestation d'un serment civique envisagé à l'article 5 du Titre II : « Je jure d'être fidèle à la Nation et à la loi et au Roi et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution du Royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante aux années 1789, 1790 et 1791 »<sup>894</sup>. L'énumération des différents destinataires de la fidélité ministérielle ne doit pas tromper sur la place qui est attribuée au Roi au sein de l'organisation constitutionnelle du Pouvoir : le serment que le souverain doit lui-même prononcer avant sa prise de fonction, le subordonne respectivement à

---

Amédée OUTREY selon laquelle elle matérialiserait la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères (Voir *supra*). Or, comme nous aurons l'occasion de l'apprécier dans les développements à venir, cette exception ne s'est jamais réalisée sous l'empire de la Constitution de 1791. En effet, au lieu de favoriser l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères, la déchéance de la Royauté par le décret du 10 août 1792 a servi de prétexte à l'annexion du Pouvoir exécutif par l'Assemblée (Voir *infra*).

<sup>891</sup> On note que le paraphe des ministres est d'ailleurs expressément requis par la Constitution de 1791 (Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 4).

<sup>892</sup> Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 8.

<sup>893</sup> Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 6 : « En aucun cas, l'ordre du Roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité ».

<sup>894</sup> L'article 3 du Titre II érige, également, la prestation du serment civique en une condition *sine qua none* de la procédure de naturalisation.

la Nation et à la Loi<sup>895</sup>. Cette verticalité justifie, ainsi, le droit de réserve conféré aux ministres par le décret du 11 avril précité. Pour autant, faut-il voir en l'assujettissement du Roi à la loi une volonté du Pouvoir constituant de subordonner l'autorité royale au Corps législatif ? Un élément de réponse est apporté par la disposition qui impose pareillement aux « représentants en Assemblée nationale législative » une prestation de serment : « [ils] prononceront tous ensemble, au nom du peuple français, le serment de vivre libres ou mourir. Ils prêteront ensuite individuellement le serment de maintenir de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années 1789, 1790 et 1791, de ne rien proposer ni consentir, dans le cours de la Législature, qui puisse y porter atteinte, et d'être en tout fidèles à la Nation, à la loi et *au Roi* »<sup>896</sup>. L'étude du contexte dans lequel les travaux constitutifs se sont déroulés, aménage un recul suffisant pour apprécier la vacuité de cette obligation, du moins dans la partie organisant la subordination du Corps législatif à l'Exécutif royal. Outre le processus de démystification des pouvoirs de guerre et de paix du Roi opéré par les décrets de 1790, il convient également de rappeler que la fuite avortée de Louis XVI a été sanctionnée, dès son retour à Paris (le 25 juin), par la suspension de l'exercice de ses pouvoirs jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1791. De fait, la prééminence du chef de l'Exécutif au sein de l'organisation politique que l'on serait tenté de déduire de la prestation de serment des parlementaires est loin d'être corroborée par la pratique institutionnelle antérieure à l'adoption de la charte constitutive. Cette remarque est vérifiée, également, par la pratique diplomatique postérieure.

**379.** L'incapacité de la lettre constitutionnelle à freiner l'ascendance de l'Assemblée sur le Pouvoir Exécutif est particulièrement significative en matière internationale, au point que trois ans seulement après la prise de la Bastille, certains partenaires étrangers de la France ont été amenés à conclure des traités au mépris du pouvoir de représentation que le Roi des Français détient, en principe, « pour entretenir des relations politiques au dehors, conduire des négociations »<sup>897</sup>, « arrêter et (...) signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et d'autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'État sauf la ratification du Corps législatif »<sup>898</sup>. Héritée de l'Ancien Régime, la préséance de l'Exécutif en matière conventionnelle a été, par exemple, ignorée par la République de Mulhouse lors de négociations menées en février 1792. A dessein de concrétiser des

---

<sup>895</sup> Titre III, Chap. II, Sect. Première, Art. 4 : « Le Roi, à son avènement au trône, ou dès qu'il aura atteint sa majorité, prêtera à la Nation, en présence du Corps législatif, le serment d'être fidèle à la Nation, et à la loi, d'employer tout le pouvoir qui lui est délégué, à exécuter les lois. (...) »

<sup>896</sup> Titre II, Art. 6.

<sup>897</sup> Sect. III, Article Premier.

<sup>898</sup> Sect. III, Art. 3.



conventions qu'elles avaient évoquées quelques années plus tôt avec le Roi de France, elle avait dépêché une petite délégation auprès de l'Assemblée législative française pour en obtenir la ratification. Conformément à la procédure requise, le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, Claude de LESSART<sup>899</sup>, lui avait préalablement adressé le texte des accords. Il ne restait plus qu'à y apposer la signature du Roi préalablement à la ratification parlementaire, sauf que, dans leur hâte, les envoyés de Mulhouse présentèrent leurs pouvoirs...directement à l'Assemblée, sans égards pour la lettre constitutionnelle. Certes, en leur qualité de plénipotentiaires étrangers, ils pouvaient en ignorer l'existence. Mais, que dire alors du respect dû aux usages diplomatiques forgés par la pratique monarchique ! L'Assemblée, pour sa part, feignit de les ignorer. L'impunité de fait dont elle jouissait l'incita à détourner les pouvoirs conventionnels du Pouvoir exécutif au bénéfice du Comité diplomatique et du commerce qu'elle chargea de mener les négociations jusqu'à leur terme<sup>900</sup>. Au plan théorique, certains pouvoirs constitutionnels reconnus au Corps législatif, en matière d'action gouvernementale, sont susceptibles d'expliquer cet élan hégémonique.

**380.** S'agissant, notamment, de l'exigence de « comptabilité » dont sont redevables les ministres envers le Corps législatif, elle est définie de manière plus extensive par la Constitution de 1791 qu'elle ne l'est par le décret du 7 avril car elle est opposable de manière directe et incidente aux membres du « Gouvernement monarchique ».

**381.** La mise en jeu directe de la responsabilité du ministre pour fait de son administration est formellement limitée à l'hypothèse d'un contrôle budgétaire du ministère. Concrètement, il est demandé à son responsable de « présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement »<sup>901</sup>. Au sens de la Constitution de 1791, les pouvoirs d'investigation des parlementaires n'excèdent, donc, pas le cadre gestionnaire des Affaires étrangères. C'est là un point de rupture notable par rapport aux usages de l'Ancien Régime.

**382.** Sous la Monarchie absolue, « le ministre n'avait à fournir aucun détail sur [son] emploi, sinon au roi, et il n'avait aucune justification à présenter que la décharge qu'il en

---

<sup>899</sup> Successeur du comte de MONTMORIN, il a été ministre des Relations extérieures de novembre 1791 à mars 1792.

<sup>900</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 332.

<sup>901</sup> Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 7.

recevait »<sup>902</sup>. La force de cet usage va soustraire, pendant quelques temps, au pouvoir d'investigation de l'Assemblée certaines catégories de dépenses propres à l'action diplomatique. Tel est le cas, notamment, des dépenses secrètes du Département. Leur sort a été âprement débattu au cours d'une séance parlementaire, le 26 avril 1792. A cette date, le ministre DUMOURIEZ<sup>903</sup>, successeur de De LESSART, dispose d'un budget dont le montant maximal de 6 300 000 livres est demeuré inchangé depuis la Constituante en 1791<sup>904</sup>. Cependant, l'entrée en guerre de la France contre l'Autriche au printemps 1792 va rapidement accroître les dépenses de fonctionnement du ministère. Son responsable se présente, donc, devant l'Assemblée dans le but d'obtenir un fonds extraordinaire affecté principalement aux dépenses secrètes des Affaires étrangères. Il se garde, toutefois, de préciser leur finalité exacte<sup>905</sup>. Sa discrétion ne manque pas de heurter le député DANTON : « Mettre à la disposition du ministre des Affaires étrangères une somme de 6 millions pour être employée à des dépenses secrètes, sans que, par la nature même de cette dépense, il soit jamais tenu d'en rendre compte, me semble une mesure si dangereuse pour la liberté, que je croirais qu'elle est dans la décadence au moment même où vous auriez décrété cette mesure. (*Il s'élève des murmures*). Oui, je croirai la liberté comme anéantie, du moment où cette diplomatie méprisable, réduit à un système sous le prétexte de l'utilité publique, la source de nouvelles déprédations ministérielles »<sup>906</sup>. Mais, comme le relève, alors, *Le Moniteur* seule « [*u*]ne petite partie de l'Assemblée applaudit » à l'intervention de DANTON, la majorité d'entre elle préférant avaliser la demande du ministre des Affaires étrangères<sup>907</sup>. Cette concession aux anciens usages ne tarde pas à être remise en cause. Le 4 août 1792, la Constituante suspend par décret le paiement des pensions du personnel diplomatique sur les fonds secrets et ordonne au ministre de lui communiquer dans les vingt-quatre heures la liste des

<sup>902</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 338.

<sup>903</sup> Charles Du PERIER, dit « DUMOURIEZ », a été ministre des Relations extérieures de mars 1792 à juin 1792.

<sup>904</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 338.

<sup>905</sup> Ces dépenses secrètes consistent, principalement, en 1792 à la rémunération des agents et espions français disséminés à l'étranger pour prévenir « la formation d'une coalition antirévolutionnaire » (*Op. cit.*, p. 337). Ils sont déployés en priorité à Madrid, Naples, Florence, Venise, mais également en Allemagne de plus en plus proche de l'Autriche et de la Prusse, rendant la mission des agents français particulièrement périlleuse. Dépêché à Mayence, en juin 1792, VILLARS témoigne : « (...) Je marche sur des charbons ardents...de toutes parts, on m'environne de pièges...les femmes émigrées surtout, qui sont ici en grand nombre, et notamment Marie de GRAMONT ci-devant comtesse et la ci-devant duchesse de GUICHE employeront toutes pour me nuire beaucoup d'adresse et de perfidie (...). A moins de consentir à me rassasier d'outrages, confie t-il, je ne saurais tenir ici plus longtemps. » [*in* LIVET (G.), *Instructions aux ambassadeurs*, Vol. XXVIII « États allemands », Tome I, Éd. du C.N.R.S., Paris, 1962, pp. 281 ;287]. s

<sup>906</sup> « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 26 avril 1792, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 27 avril 1792, *In Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome XII, Éd. Plon, Paris, 1862, p. 227.

<sup>907</sup> *Ibid.*

pensionnés<sup>908</sup>. DUMOURIEZ cède à demi : il livre les « plus gros bénéficiaires »<sup>909</sup> mais s'abstient de révéler « quelques traitements particuliers qui se paient en pays étrangers et s'emploient sur les états de frais extérieurs de divers agents politiques »<sup>910</sup>.

**383.** En l'espèce, la résistance du ministre s'explique essentiellement par la forte personnalité du « Général DUMOURIEZ » plus que par une réelle volonté de la part de ce dernier d'entraver l'immixtion des parlementaires dans la sphère exécutive. *Parce qu'il n'a pas de statut politique autonome au sein du « Gouvernement monarchique », on ne saurait voir en l'investissement du domaine exécutif par le Corps législatif l'équivalent d'un contrôle politique, au sens que lui prête les régimes parlementaires à partir de 1814.* En effet, la conception extensive retenue par le pouvoir constituant en matière de contrôle parlementaire ne déborde pas le cadre ministériel des relations extérieures car il ne sanctionne que la dimension instrumentale des relations extérieures<sup>911</sup>. Comme il a été déjà précisé, il serait faux d'assimiler le mécanisme du contreseing révolutionnaire à celui des régimes parlementaires. Une preuve supplémentaire est, ainsi, apportée par l'extension formelle de ce pouvoir à l'« ordonnateur du département »<sup>912</sup>. Concrètement, la Constitution de 1791 aligne le ministre sur le rang d'un « ordonnateur », c'est-à-dire d'un agent administratif et non politique<sup>913</sup>.

---

<sup>908</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 338.

<sup>909</sup> Il s'agit, notamment, de la Maison de CARRIGNAN, l'Infant Duc de Parme, divers correspondants étrangers, d'anciens employés des Postes, dont le surintendant D'OGNY (*Ibid.*).

<sup>910</sup> M.A.E., *État des pensions, gratifications et autres traitements annuels assignés sur les fonds secrets, août 1792*, Finances, Vol. 12, F. 7-8.

<sup>911</sup> On opposera, toutefois, à cette analyse, cette réserve déduite de l'appréciation des termes du décret du 22 mai 1790 relatif aux pouvoirs de guerre et de paix du Roi par le Professeur Elizabeth ZOLLER (*in Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 82). Rappelant que le Pouvoir exécutif est tenu de notifier au Corps législatif tout recours à la force armée conformément au décret (art. 3), il lui appartient, également, s'il juge que celui-ci est intervenu au mépris de la Constitution, de « poursuivre les ministres responsables comme "criminels de lèse-nation" » (art. 4). N'étant pas parvenue, malheureusement, à retrouver le texte du 22 mai 1790, il nous est impossible de resituer dans son contexte général cet article 4, afin d'apprécier le degré d'implication de la responsabilité ministérielle dans la conduite de la politique étrangère. On observera, toutefois, que la Constitution de 1791 n'a pas repris cette dernière incrimination.

<sup>912</sup> Envisagé par le décret du 11 avril 1791 comme une contrainte essentiellement matérielle pour le Roi, le contreseing est également consacré par la Constitution de 1791 selon laquelle « [a]ucun ordre du Roi ne pourra être exécuté, s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département » (Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 4).

<sup>913</sup> Cette précision souligne l'absence de représentativité qui caractérise la fonction ministérielle depuis l'Ancien Régime et que reconduisent les Révolutionnaires. Entre 1789 et 1877, tout se joue principalement entre le chef de l'Exécutif et le Pouvoir législatif en matière internationale. Le ministre demeure cantonné dans un rôle de spectateur. De fait, l'évolution que connaît progressivement sa « représentativité » au sein des régimes parlementaires modernes d'abord (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. I), puis sur la scène extérieure à la faveur des régimes d'assemblée (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II) va contribuer à singulariser son action internationale par rapport à celle des agents du Corps diplomatique. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, la doctrine convient, notamment, du fait que « [d]ire qu'un ministre public est revêtu du caractère représentatif, c'est exprimer l'idée qu'il représente immédiatement son gouvernement, par rapport aux affaires dont il est chargé. (...) Le caractère représentatif est (...) la qualité en vertu de laquelle les agents diplomatiques, ou ministres publics, représentent immédiatement leur gouvernement, par rapport aux affaires dont ils sont chargés et qui intéressent leur nation » [PRADIER-FODÉRE, *Cours de droit diplomatique*, A. Pedone, 1881, Tome I, *Op. cit.*, pp. 250-251]. Cette

**384.** La définition restrictive du contreseing ministériel par la Constitution de 1791 combinée à la revalorisation conséquente du pouvoir de contrôle du corps législatif sur l'action gouvernementale participe d'un affaiblissement généralisé du Pouvoir exécutif qui rend improbable la politisation du rôle instrumental du ministre durant les premières années de la Révolution. La stratégie de sape de l'Assemblée consistant à « rogne[r] presque quotidiennement les prérogatives de l'exécutif »<sup>914</sup> va connaître son point d'orgue avec l'éviction définitive de la Royauté de la sphère politique durant l'été 1792. Cet évènement majeur de l'histoire constitutionnelle française constitue un repère historique tout aussi déterminant dans le processus de modernisation du rôle du ministre des Affaires étrangères en tant qu'il coïncide avec les débuts de la républicanisation de son département. Ce n'est que trois ans après la prise de la Bastille que les titulaires prendront véritablement la mesure de la rupture idéologique avec l'Ancien Régime.

## ***Section II. – S'inscrire dans la République pour le ministre (1792-1794) : une exigence démocratique imposée par l'émergence d'une diplomatie d'assemblée***

**385.** Les développements qui précèdent ont établi, en fait et en droit, le ministre des Affaires étrangères dans le rôle de « valet »<sup>915</sup> de l'Assemblée nationale à qui il rend des comptes bien plus souvent que ne le prévoit la lettre constitutionnelle. N'ayant aucune prise directe sur la gouvernance – à l'inverse des « Grands » ministres-secrétaires d'État de l'Ancien Régime – l'amplitude de son action est tributaire de la conjoncture politique du moment. Dans cette optique, certains faits peuvent peser plus lourdement que d'autres sur les

---

posture est confirmée par la doctrine de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, à cette nuance près que leur représentation est celle du chef de l'État et non celle du Gouvernement [Lire notamment, GENET (R.), *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, Tome I, A. Pedone, 1931, p. 90]. Elle sera remise en cause par la pratique internationale postérieure à la Seconde guerre mondiale : « [d]ans la conduite des relations entre États, (...), les obligations (...) assumées pour garantir la sécurité personnelle des diplomates et leur exemption de toute poursuite sont essentielles, [elles] sont inhérentes à leur caractère représentatif et à leur fonction diplomatique » (C.I.J., « Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran », ordonnance du 15 déc. 1979, Rec. 1979, p. 19). Commentant cette interprétation prétorienne, le Professeur Philippe CAHIER précise que c'est l'État et non le Gouvernement qui est en l'espèce représenté. Ce faisant, l'auteur réhabilite, sous la V<sup>ème</sup> République, la conception personnelle de la représentation internationale de l'Ancien Régime [lire CAHIER (Ph.), *Le droit diplomatique contemporain*, Droz, Genève, 1962, p. 133]. Fort de cette conception doctrinale et jurisprudentielle majoritaire, on ne saurait parler de « singularité » à proprement parler entre les régimes applicables au ministre des Affaires étrangères et aux agents diplomatiques – exception faite des consuls qui, au regard de l'État, n'ont « aucun caractère représentatif » [lire ROUSSEAU (C.), *Droit international public*, Sirey, Paris, Tome IV, 1980, p. 218] – si la distinction « État/Gouvernement » n'était obscurcie, en doctrine, par les descriptions que l'on donne des fonctions des ambassadeurs : « [il] représente le gouvernement de son pays vis-à-vis des autorités du pays où il est envoyé. Il est doté de l'autorité nécessaire pour parler en son nom (...) » [lire SERRES (J.), *Manuel pratique de protocole*, Éd. de la Bièvre, Courbevoie, 1992, n° 13, p. 24].

<sup>914</sup> LENTZ, « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 416.

<sup>915</sup> COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire », *Revue des Deux Mondes*, Tome 22, 15 août 1877, Paris, p. 888.

conditions de sa permanence au sein des institutions révolutionnaires. Tel est, précisément, le cas des quatre décrets adoptés le 10 août 1792 qui réforment les cadres statutaire et organique du Pouvoir exécutif<sup>916</sup>.

**386.** Pris dans le contexte de « la Patrie en danger », ces textes abrogent le caractère « monarchique » du Gouvernement en suspendant le Roi d'une part<sup>917</sup>, en renouvelant et en nommant les différents ministres sous l'autorité exceptionnelle de l'Assemblée nationale, d'autre part<sup>918</sup>. Ils s'analysent, alors, comme un prélude constituant à la mise en place de la République. Mais, avant d'en consacrer la forme dans le marbre constitutionnel, la gouvernance se doit de garantir la continuité de l'État. C'est ainsi, que l'Assemblée nationale, et à sa suite la Convention nationale, sont amenées, sous couvert de combler

---

<sup>916</sup> Dans l'attente de l'avènement officiel de la République et de sa charte constitutive, ces décrets neutralisent « provisoirement » (art. 2 du premier décret) l'effectivité des sections I et II (Titre III, Chap. II) de la Constitution de 1791, relatives respectivement à la « royauté et au Roi » et à « la Régence ». On notera, toutefois, la prudence observée par l'Assemblée nationale dans le choix des termes employés, tant au niveau des intitulés que du contenu des textes. Officiellement, ils n'ont pour effet que de « suspendre » le Pouvoir exécutif et le Roi, et non de les évincer. Cette réserve nous amène à nuancer l'analyse proposée par le Professeur Michel VERPEAUX concernant la portée abusive du vocable « suspension ». L'auteur se limite uniquement à la lecture des deux premiers décrets du 4 août 1790 qui lient « la suspension du Pouvoir exécutif » (premier décret) à « la suspension du Roi » (deuxième décret). En réalité, la portée du premier décret est atténuée par les deux derniers décrets adoptés le même jour et qui traitent du sort des ministres. Si les hommes sont renouvelés, les fonctions restent. De fait, on ne saurait parler d'une abrogation des prérogatives constitutionnelles du Pouvoir exécutif dans son ensemble, comme le laisse entendre le Professeur VERPEAUX, mais uniquement des parties relatives à la royauté à qui le premier décret attribue la responsabilité « des maux » qui menacent la nation : « les dangers de la patrie [étant] parvenus à leur comble (...), y précise-t-on, c'est pour le Corps-Législatif le plus saint des devoirs d'employer tous les moyens de la sauver ». La suspension de l'Exécutif royal se présente comme le moyen le plus légitime de tarir la source des maux en tant qu'ils « dérivent principalement des défiances qu'a inspirées la conduite du chef du pouvoir exécutif, dans une guerre entreprise en son nom contre la Constitution et l'indépendance nationale ; (...) ces déviations ont provoqué, des diverses parties de l'empire, un vœu tendant à la révocation de l'autorité déléguée à Louis XVI ». Mais, parce que le Corps législatif se défend de toute volonté d'« usurpation » en vue d'agrandir sa propre autorité, il décide de s'en remettre au peuple. A cette fin, l'article 1<sup>er</sup> du décret l'invite « à former une Convention nationale ». Toutefois, et contrairement à ce qu'il a été parfois, soutenu en doctrine, ce décret n'est pas explicite sur la portée abrogatoire de ses dispositions. En effet, aux termes de l'article 2, la Convention nationale n'est pas convoquée par refondre la Constitution de 1791 mais pour « prononcer les mesures qu'elle croira devoir adopter pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité ». Sous des atours démocratiques, la transition constitutionnelle favorise l'avènement du premier régime d'assemblée de la France et avec lui, la pratique d'une diplomatie parlementaire (Voir *infra*). Il serait, même, le seul véritable qu'elle ait connu à ce jour pour certains auteurs [en ce sens lire PACTET (P.), *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, A. Colin, 19<sup>e</sup> éd., 2000, Note (1), p. 142 ; de même, LECLERCQ (Cl.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, 7<sup>e</sup> éd., 1990, pp. 216-217].

<sup>917</sup> « Décret relatif à la suspension du Roi » : « L'Assemblée nationale décrète : 1<sup>o</sup> que le Roi est suspendu, et que sa famille et lui restent en otage ; 2<sup>o</sup> que le ministère actuel n'a pas la confiance de la nation, et que l'Assemblée va procéder à le remplacer ; 3<sup>o</sup> que la liste civile cesse d'avoir lieu » [in DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1789 à 1830)*, Tome IV, 2<sup>ème</sup> éd., Publié chez A. Guyot et Scribe, Paris, p. 292].

<sup>918</sup> Article 1<sup>er</sup> du « décret relatif au remplacement du ministère » : « Les ministres seront provisoirement nommés par l'Assemblée nationale et par une élection individuelle ; ils ne pourront pas être pris dans son sein ». Ce décret semble hiérarchiser les différents postes : celui de ministre des Affaires étrangères est cité en dernière place [DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1789 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 292]. De manière générale, les deux derniers décrets du 10 août 1790 relatifs au Gouvernement, abrogent la compétence traditionnellement dévolue au Roi depuis le Moyen Age en matière de nomination ministérielle. S'agissant spécifiquement de la désignation du ministre des Affaires étrangères, elle a donné lieu à un partage des voix entre LEBRUN-TONDU et GROUVELLE qui s'est soldé par la victoire du premier et l'attribution du poste de secrétaire du Conseil pour le second.

« provisoirement » le vide induit par la déchéance de la royauté dans les domaines qui lui étaient réservés par la Constitution de 1791<sup>919</sup>, de prendre la direction de l'ensemble des affaires de l'État, à commencer par celles ayant trait à ses relations avec le dehors. Malgré tout, la rupture avec l'Ancien Régime est loin d'être brutale pour le Département.

**387.** Grâce à une politique de réformes impulsée par le ministre DUMOURIEZ, quelque mois avant l'été 1792, la supplantation de l'esprit monarchique par l'idéologie démocratique s'est opérée sans heurts manifestes au niveau de direction administrative. Il en va différemment dans les services centraux et extérieurs où sévit une véritable « chasse aux diplomates de l'Ancien Régime », entre 1792 et 1794. L'étude des ministères qui se sont succédées durant cet intervalle confirme le principe d'un abaissement significatif du Pouvoir exécutif sur la scène extérieure, et plus généralement au sein des institutions politiques. Sa représentativité n'est plus que commise en matière diplomatique, qu'il ait encore un chef jusqu'au 10 août 1792 (**Paragraphe 1**) ou que son action soit indexée par l'émergence d'une diplomatie d'assemblée consécutivement à l'éviction politique du Roi (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. Une transition vers la République impliquant la remise en cause de la tradition monarchique au sein du ministère des Affaires étrangères**

**388.** Le 30 septembre 1791, la première assemblée constituante française se sépare après avoir fait accepter au Roi la Constitution. Louis XVI a juré serment du bout des lèvres<sup>920</sup> mais, le mal est déjà fait, l'épopée de Varennes a révélé aux yeux du peuple sa duplicité. Sa déloyauté envers l'œuvre révolutionnaire ne peut, alors, manquer de rejaillir sur le fonctionnement des institutions nouvelles, à commencer sur celui du Gouvernement qui lui est constitutionnellement rattaché. Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, le désaveu de la Royauté va justifier la remise en cause de la tradition monarchique sur laquelle la diplomatie révolutionnaire avait entendu fonctionner dès 1789.

**389.** Autrefois source du pouvoir d'action du ministre des Affaires étrangères, le Roi est devenu, depuis sa fuite avortée, un obstacle à son autonomie d'action. En toute logique, les décrets du 10 août 1792 auraient dû s'analyser en un acte libérateur pour le « ministre citoyen », en particulier s'il s'affirme comme un fervent patriote comme le successeur de De

---

<sup>919</sup> « Décret qui abolit la royauté en France », du 22 septembre 1791 : « La Convention national décrète, à l'unanimité, que la royauté est abolie en France » [reproduit in DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830)*, Tome V, 2<sup>e</sup> éd., Publié chez A. Guyot et Scribe, Paris, 1834, p. 3].

<sup>920</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 879.

LASSART, Charles DUMOURIEZ. Dans les faits, il n'en a rien été, l'exclusivité du Roi étant simplement remplacée par la dictature de la Convention nationale en septembre 1792.

**390.** Sous couvert d'œuvrer à la républicanisation du régime, la nouvelle gouvernance institutionnalisée va commencer par briser le monopole traditionnel que le Pouvoir exécutif détient en matière de représentation internationale depuis le Moyen-Age. Remettant en cause la définition restrictive retenue en la matière par la Constitution de 1791, elle fait dépendre la légitimité de la représentation internationale du principe l'élection<sup>921</sup>. A partir de septembre 1792, la volonté des représentants de la Nation indexerait l'action des représentants extérieurs de l'État. Il en résulte pour le ministre des Affaires étrangères – dont la fonction demeure, depuis 1791, strictement inconciliable avec l'exercice d'un mandat électif – une nouvelle mise à l'écart de la direction de la politique extérieure. L'abaissement des organes de la fonction exécutive est alors manifeste. On ne saurait, pourtant, parler de dépossession ministérielle si l'on en croit l'un des décrets pris le 10 août 1792 dans lequel l'Assemblée informe le peuple que la « suspension du Pouvoir exécutif » ne participe pas d'une volonté d' « usurpation » du Pouvoir politique.

**391.** N'ayant pour seul objectif que de secourir « la patrie en danger », selon les termes du premier décret, elle expurge le Pouvoir exécutif de « la source de ces maux », à savoir le Roi. Ainsi et, contrairement à ce qu'on a pu dire, la « suspension du Pouvoir exécutif », dans un sens absolu, s'apprécie uniquement au niveau de sa direction et ne s'étend à ses ramifications. Seules les modalités d'action des membres du Gouvernement changent en tant

---

<sup>921</sup> La Constitution de 1791 organise en son Titre III (art. 2), la coexistence des principes de l'élection et de l'hérédité, ce qui l'amène à dissocier la représentation internationale reconnue exclusivement au Roi de la représentation nationale assumée par le Corps législatif. Le Professeur Michel TROPER souligne, à ce propos, l'ingéniosité de l'Assemblée constituante qui a su justifier le principe de la collaboration des pouvoirs exécutif et législatif par le biais d'un rapport analogique établi entre la procédure conventionnelle et la procédure législative. Au final, souligne l'auteur, « [c]hacun reste bien dans son rôle (...), le roi participe pour l'essentiel à la conduite des relations extérieures non en tant que pouvoir exécutif, mais en tant que co-législateur » [TROPER (M.), « L'émergence du gouvernement », in *Mélanges Patrice GELARD : Droit constitutionnel*, Préf. de Louis FAVOREU, MONTCHRESTIEN, 2000, p. 135]. La donne change, à partir de 1793, lorsque le pouvoir exécutif se voit priver du droit de veto par la Constitution, et plus généralement de toute participation au processus législatif. Ne disposant plus d'un pouvoir de décision, ni d'un droit d'initiative, en matière de politique extérieure, le Pouvoir exécutif était condamné à n'être que le commis de l'Assemblée. Il n'en a rien été, la lettre constitutionnelle ayant confié au Conseil exécutif la négociation des traités, sous la réserve de leur ratification par le Corps législatif (Art. 55 et 70). Dans cette perspective, la compétence recouvrée de l'Exécutif, fût-elle exercée collégalement, s'analyse en un aménagement à la diplomatie parlementaire mise en place par la Convention nationale à partir de septembre 1792. Comme nous aurons l'occasion de l'apprécier, empiriquement et objectivement, il se justifie moins par des considérations démocratiques que par des exigences pratiques. A bien des égards, le flou normatif qui a toujours baigné l'action diplomatique moderne prend sa source dans l'organisation révolutionnaire des Affaires étrangères établie entre 1792 et 1795. « Inaugur[ant], aux dires du Professeur Michel VERPEAUX, une longue tradition de bouleversements constitutionnels » [VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, p. 950], cet intervalle chaotique imprime à la gestion des affaires extérieures une dynamique particulière qui emprunte à la fois au réel et à l'aléatoire.

qu'ils se trouvent « provisoirement » placés sous l'autorité du Pouvoir législatif. C'est à ce titre que l'Assemblée procède à leur renouvellement, dans l'attente que le peuple convoque une Convention nationale.

**392.** DUMOURIEZ, pour sa part, a une conception très idéaliste de sa fonction: « Le ministre des Affaires étrangères, affirme t-il, doit donc être un homme d'un patriotisme reconnu. Comme la femme de César, il ne doit pas même souffrir le soupçon ; une grande intégrité, une grande connaissance des hommes, une grande fermeté, un esprit juste et vaste doit compléter son caractère. »<sup>922</sup> Cette vision dynamique va lui inspirer des pratiques innovantes dans le cadre de la gestion des services intérieures et extérieures qui ne seront pas toujours du goût de la Royauté (A). Premier de son genre depuis la chute de l'Ancien Régime, le système progressiste de DUMOURIEZ ne suscitera pas davantage l'engouement de l'Assemblée. A la veille du 10 août 1792, elle se défie plus que jamais de l'idée d'un « citoyen-ministre » des Affaires étrangères (B).

### **A) L'émergence d'une gestion patriotique des Affaires étrangères : le ministère DUMOURIEZ**

**393.** La nomination de DUMOURIEZ<sup>923</sup> aux Affaires étrangères serait une concession de Louis XVI au parti girondiste qui domine l'Assemblée, au début de l'année 1792<sup>924</sup>. Son parcours est éclectique : diplomate et militaire de carrière sous l'Ancien Régime<sup>925</sup>, jouissant

---

<sup>922</sup> Cité in BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 210.

<sup>923</sup> Charles François DUMOURIEZ a été ministre des Relations extérieures de mars 1792 à juin 1792.

<sup>924</sup> En réalité, il avait été pressenti une première fois pour assurer un intérim, le temps que soit instruit le procès du ministre des Affaires étrangères de LESSART, accusé par l'Assemblée de trahison. La réaction première du général fut de refuser l'offre du Roi : « il ne veut du ministère, ni par *intérim*, ni sans *intérim* », fait-il dire à Louis XVI. « Il préfère le commandement qu'il lui a promis », précise t-il, (*in La vie et les mémoires du général DUMOURIEZ, avec des notes et des éclaircissements historiques*, BAUDOUIN FRERES, Paris, 1822, p. 136). L'Assemblée fit alors pression sur le Roi. A ses yeux elle, DUMOURIEZ était l'homme de la situation : n'avait-il pas affirmé dans son *Mémoire sur les Affaires étrangères* (1791), en parlant du chef des Affaires étrangères, que « ce ministre était le moins compliqué de tous, celui qui exigeait le moins de mystère, (...) » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 152]. Ayant perdu tout espoir de retrouver son fidèle de LESSART, définitivement discrédité aux yeux des députés, Louis XVI adressa « l'ordre d'accepter la place sans intérim » au Général (*Op. cit.*, pp. 137-138). Ces circonstances ont conduit la doctrine spécialisée à conférer à la nomination de DUMOURIEZ une dimension éminemment politique [En ce sens lire, COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire », *Op. cit.*, p. 881].

<sup>925</sup> Il a notamment participé à la guerre de Sept Ans et à la conquête de la Corse dans les armées de Louis XVI. Il a également servi Louis XV, dans le cadre du Secret du Roi, en plus des missions que lui confiait le duc de CHOISEUL [*in* BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 210].



de la confiance de Louis XVI<sup>926</sup>, il est aussi un ardent défenseur des idées révolutionnaires<sup>927</sup>, notamment en matière diplomatique.

**394.** Lorsque le ministre prend la tête des Affaires étrangères, il ambitionne d'« unir d'une manière indissoluble le roi et la nation par la Constitution »<sup>928</sup>. Paradoxalement, il se fixe pour mission première d'expurger de son département les reliquats de l'Ancien Régime qui menacent cette unité politique. Ses cibles sont alors « les bureaux des Affaires étrangères et les ministres en pays étrangers » qu'il juge « très contre-révolutionnaires »<sup>929</sup>. Les « ministres ses prédécesseurs » ne sont pas épargnés : « (...) plus courtisans qu'hommes d'État, [ils] avaient été plus occupés d'intrigues que des affaires de la France »<sup>930</sup>, au point que cette dernière n'est plus, en 1792, qu'« une puissance, (...), de second ordre »<sup>931</sup>. Pour lui rendre toute sa considération, il faut selon le ministre « changer tous les agents, et en adopter d'autres qui fussent propres à soutenir avec dignité le système constitutionnel »<sup>932</sup>. Ainsi, transposée au cœur de l'administration diplomatique à dessein de mettre cette dernière en conformité avec l'esprit démocratique de la Constitution, la Révolution va lui faire perdre sa qualité et son esprit de corps.

**395.** A bien des égards, le fossé grandissant que certains observateurs relèvent entre le ministre et son personnel à l'époque actuelle, prendrait sa source dans la gestion réactionnaire menée par DUMOURIEZ « au nom de la Nation ». La *républicanisation* à marche forcée du régime aurait, ainsi, conduit à une déconstruction du principe d'unité de l'action exécutive qui fondait, depuis 1626, le monopole de fait du ministre des Affaires étrangères dans la gestion des relations du dehors. De la base (1) au sommet du Département (2), ce qui n'est encore qu'une idéologie juridique va couvrir nombre d'exactions et de compromissions, contredisant les principes démocratiques sur lesquels la République est censée reposer.

## **1. Les commis et diplomates de l'Ancien Régime : des obstacles à la républicanisation de l'action extérieure**

---

<sup>926</sup> On dit de DUMOURIEZ qu'il prêtait à Louis XVI nombre de qualités : « il l'a toujours trouvé poli, doux, affable et même très patient », avec ses ministres (*in La vie et les mémoires du général DUMOURIEZ, avec des notes et des éclaircissements historiques, Op. cit.*, p. 139).

<sup>927</sup> Dans son *Mémoire sur les Affaires étrangères* qu'il dédie aux Jacobins en 1791, il juge « honorable pour l'humanité, [la déclaration] de s'abstenir de conquêtes, et de n'entreprendre que des guerres justes, c'est-à-dire défensives » [cité *in* BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, 210].

<sup>928</sup> MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 151.

<sup>929</sup> *Op. cit.*, p. 153.

<sup>930</sup> *Ibid.*

<sup>931</sup> *Op. cit.*, p. 154.

<sup>932</sup> *Ibid.*

**396.** DUMOURIEZ l'affirmait dans son *Mémoire sur les Affaires étrangères* publié en 1791 : « (...) cinquante ans ne se passeront pas avant que l'Europe ne soit républicaine ». Il concluait son propos en demandant « un changement aussi prompt que total dans le corps diplomatique. Peu importe que nos représentans soient sans expérience, (...) c'est la majesté de la nation qui donnera du poids à nos négociateurs »<sup>933</sup>. Arrivant au ministère avec une conception par trop idéalisée de la Révolution, on comprend que DUMOURIEZ n'ait pas vu le danger que présentait le renvoi immédiat des anciens commis et diplomates formés sous les ministères de VERGENNES et de MONTMORIN<sup>934</sup>. Mais, on mesure avec encore plus d'acuité le climat délétère que les purges réclamées par les Girondins font régner au sein de son administration lorsque l'on sait, qu'à l'inverse du ministre<sup>935</sup>, pas plus les gens de bureau (a) que les diplomates sont peu enclins à bouleverser leurs habitudes (b).

### a. Les purges patriotiques au sein de l'Administration centrale

**397.** Au rythme des proscriptions<sup>936</sup> et des délations<sup>937</sup>, l'ancienne organisation s'efface progressivement pour laisser place à six bureaux placés sous l'autorité d'un directeur-général

---

<sup>933</sup> *Ibid.*

<sup>934</sup> Selon les chiffres avancés par Georges COGORDAN, « plus de la moitié des commis » fut renvoyée à l'arrivée de DUMOURIEZ au ministère des Affaires étrangères [In « Le ministère des Affaires étrangères pendant la Révolution », *Op. cit.*, p. 884]. Le mépris éprouvé par le ministre à l'égard du personnel issu de la Carrière transparait déjà dans son *Mémoire* : « (...) les anciens représentants étaient des jeunes gens de la cour sans éducation politique », disait-il [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 151-152]

<sup>935</sup> La promotion par le réseau que privilégie le Girondin DUMOURIEZ n'a, en cela, rien à envier à la stratégie de rapprochement du monarchien de MONTMORIN (Voir *supra*).

<sup>936</sup> Les cas les plus emblématiques de la proscription qui frappa le Département furent ceux des deux plus anciens commis, Gérard de RAYNEVAL et HENNIN. DUMOURIEZ avait pris ombrage de leur influence au sein de l'administration qu'ils « conduisaient » par la centralisation et le traitement des dépêches [En ce sens lire MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 147]. Aussi, « [i]ls demandèrent leur retraite à temps pour prévenir les intentions du nouveau ministre » (*Ibid.*). Mais, il faut croire que DUMOURIEZ avait la rancune tenace puisque, non content de mettre en cause leur loyauté envers la nation, il spolia HENNIN d'une partie des droits de sa retraite, et s'abstint de payer une pension à RAYNEVAL, au motif qu'il avait reçu suffisamment de gratifications (*Op. cit.*, p. 148).

<sup>937</sup> C'est un des effets négatifs de la chasse aux serviteurs de l'Ancien Régime auquel fut, notamment, victime M. de SEMONIN. Il fit l'objet d'accusations très circonstanciées par le sans-culotte GENSON, qui tendent à le présenter comme l'un de ses commis. Nous rapportons fidèlement ses reproches, qui ne sont pas dénués d'actualité: « Il y a un de vos burau sur lequel vous n'avez pas porté vos regards ou il règne la plus affreuse aristocratis, le tems que j'ai abbite Versailles ma mi apportée de savoir que lon socupe plus souvent au dépôt des Affaires étrangères a faire des extraits pour le *Journal de la Cour et de la Ville*, la *Gazette de Paris* et l'*Amie du Roi*, que des affaires de la nation. Je vous dénoncé surtout le chef de ce bureau comme le plus enragé de tous les aristocrate ; la preuve de ce que javance c'est que rien ne pu encore le forcera prendre la cocard nationale et il ne reçoit de journaux que ceux-ci-dessus nommés avec le *Journal de Genève*, le *Journal général de France*, il a lu peu de tan le *Moniteur*, mais la lecture de ce journal lui donnais des convulsions, il y a quelque chose de pire que tout cela, c'est que Monsieur SIMONIN qui coûte 24 à 30 mille livre par an à la nasion, ne fait pas dans le courant de son année pour 24 livre de travail a payer très généreusement, il necrit surement pas pour le service de son bureau la valeur d'un caier de paier a lettre il socupe mais cest a sa campagne a planter et a taillier des arbres et a chasser dans son parc voilla ses occupasion de toute l'année. Il vient à Versaille tout les huit jours des foit tout les trois semaines quelquefois un mois, il arrive le matain a onze heures et repart a deux le meme jour et retourne diner a sa campagne. Il est indigne pour la nasion de payer une personne aussi cher qui la serve aussi

des Affaires étrangères<sup>938</sup>. Cette petite révolution n'a pas manqué de susciter « une certaine perturbation »<sup>939</sup> dans le cercle fermé de l'administration centrale. L'anti-conformisme du titulaire, Guillaume de BONNE-CARRERE, n'est sans doute pas étranger à ces remous. Assimilé par la doctrine spécialisée à « une sorte d'aventurier peu scrupuleux, [il] vient de se signaler par un scandale à Liège où le prince-évêque a refusé de l'accréditer en raison des propos favorables à la révolution et hostiles au despotisme qu'il a prononcés lors de sa prestation de serment »<sup>940</sup>. Il n'en faut pas plus pour séduire DUMOURIEZ qui fait de BONNE-CARRERE son collaborateur privilégié. Ayant son emploi du temps aligné sur celui du ministre<sup>941</sup>, le directeur-général se risque même à confondre sa fonction avec celle de son supérieur. C'est, ainsi, qu'il s'attribue les mérites des purges administratives<sup>942</sup>. Le choix des six chefs de bureau dément cette affirmation. Amis de DUMOURIEZ, tout porte à croire que le ministre a toujours conservé la maîtrise absolue en matière de nomination. A ce titre, il a fait de l'inexpérience diplomatique un critère d'électivité<sup>943</sup>. C'est là, le point faible de son système de réformes que n'a pas manqué de relever Frédéric MASSON : « c'est un principe en administration que la multiplication des cadres amène fatalement l'augmentation du nombre des commis. [Or] les commis choisis par les Jacobins étaient ignares et mal payés ; il fallut donc, (...) pour obtenir la même somme de travail que sous l'ancienne administration, en introduire de nouveaux »<sup>944</sup>. Seul le bureau des traducteurs, devenu le « bureau particulier » de DUMOURIEZ, a été sauvé de la proscription, les Jacobins ne disposant pas parmi ses membres de personnes capables de suppléer la « compétence spéciale » des anciens

---

malle et cy peu et qui fait des vœux pour voir tout les patriote mordre la poussière. » Selon les précisions apportées par l'historien Frédéric MASSON qui a retranscrit ce témoignage, GENTON aurait terminé sa lettre de dénonciation, « en demandant la place de M. de SEMONIN » [*Op. cit.*, note (1), p. 150].

<sup>938</sup> Ce poste n'est pas une innovation. Rappelons que l'abbé de LA VILLE dont nous avons eu l'occasion de dresser le portrait et l'étonnante carrière, s'était vu gratifié de cette charge par Louis XV [En ce sens, lire COGORDAN (G.), *Op. cit.*, pp. 861-862].

<sup>939</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 336.

<sup>940</sup> BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 211.

<sup>941</sup> De cinq heures du matin, heure à laquelle le ministre a coutume de venir travailler, jusqu'au souper de minuit, son directeur général l'assiste dans les rendez-vous et ses audiences qu'il accorde de 11 heures à 16 heures ainsi que dans sa correspondance à partir de 17h30. La vie militaire a donné à DUMOURIEZ le goût de la rectitude et de la ponctualité. Les seuls écarts que le ministre tolère, sont ceux que lui imposent les jours de Conseil auprès du Roi et les séances à l'Assemblée, [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 336].

<sup>942</sup> « Mon premier pas, aurait-il dit, dans le Département qui m'était confié, fut de l'organiser entièrement, de démettre les commis courbés sous le joug du despotisme, et de les remplacer par les jacobins passionnés pour l'égalité. Le Département des Affaires étrangères fut le seul, grâce à mon courage, qui s'épura au feu du patriotisme. Le système politique fut changé, et déjà le 20 mars, quatre jours après ma nomination, au style rampant de l'esclavage succéda l'idiome de la liberté » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 159].

<sup>943</sup> L'amitié semble être le critère privilégié par DUMOURIEZ dans le choix de ses six auxiliaires : « LEBRUN-TONDU (...), soldat déserteur (...) avait fondé le *Journal général de l'Europe*, sorte de gazette internationale publiée qui parut à Liège de 1785 à 1792 ; NOËL, ex-tonsuré, régent de collègue et publiciste ; BAUDRY – dont les autographes semblent révéler des connaissances orthographiques limitées, – COLCHEN, plus tard encore le comte COLCHEN, pair de France, – MENDOUBE, un ancien orfèvre, – enfin GEOFFROY, qui seul appartenait à la carrière », [In COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 882].

<sup>944</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 169.

commis<sup>945</sup>. Malgré tout, cette dernière concession demeure symbolique au regard de l'influence grandissante du Pouvoir législatif dans la gestion du ministère.

**398.** DUMOURIEZ avait lui-même encouragé dans son *Mémoire*, un contrôle assidu du corps législatif sur son action : « [le] ministre [des Affaires étrangères] doit être un homme d'un patriotisme éprouvé, au-dessus du soupçon, comme la femme de César. Une intégrité absolue, une grande connaissance des hommes, une grande fermeté, un esprit juste et vaste doivent compléter son caractère »<sup>946</sup>. L'Assemblée a répondu aux souhaits de transparence du ministre – relayés, du reste, par les partis extrémistes<sup>947</sup> – en renforçant les pouvoirs d'investigation du Comité diplomatique institué par les décrets des 14 et 15 octobre 1791. Aux termes d'un décret du 14 mars 1792, le ministre des Relations extérieures a désormais l'obligation de lui adresser une copie certifiée des correspondances officielles de son département, en sus des rapports et des comptes-rendus des dépenses qu'il peut éventuellement lui demander. Le texte lui impose, également, de transmettre au Comité des « notes relatives aux complots contre la Patrie »<sup>948</sup>. Ces dernières contraintes vont conduire le ministre à accentuer la pression sur ses ambassadeurs. Or, de même que DUMOURIEZ n'a pu supporter le maintien des anciens commis, de même, se sent-il le devoir de transposer l'esprit patriotique dans les services extérieurs<sup>949</sup>.

---

<sup>945</sup> *Op. cit.*, p. 161.

<sup>946</sup> *Op. cit.*, p. 152.

<sup>947</sup> Dans un discours lu à la Société des Amis de la Constitution, SILLERY se prend à rêver : « Rien n'est plus simple et plus facile à conduire que ce ministère ; car maintenant le ministre des Affaires étrangères n'a plus rien à imaginer...il faut avoir vécu avec le corps diplomatique pour voir combien leurs fonctions sont futiles et combien ils y mettent d'importance. (...) L'ouvrage des bureaux des Affaires étrangères peut être simplifié à un point que le ministre pourrait, toutes les semaines, faire faire un extrait du travail que l'on ferait imprimer sous le titre de *Journal diplomatique*, et qui nous délivrerait de cette *Gazette de France*, qui nous ennuie depuis si longtemps » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 153-154]. Plus éloquent est le projet que le député François LOBJOY nourrit à l'égard du Département. Du Comité diplomatique, il dit qu'il « doit être le surveillant constant du ministre. Il doit dévoiler ses perfidies, commenter ou démentir ses assertions. On lui donnera communication de toutes les correspondances, et les sous-ordres seront obligés de donner toutes les notions. Il pourra envoyer de son propre mouvement des agents. Du reste, ce ne sera pas la suppression de la responsabilité ministérielle. Le Comité sera passif et spéculatif. Il épiera les rouages et le jeu de la machine. Au reste, le secret d'État n'existera pas. Notre diplomatie, à nous, sera d'être sincères. Si les législateurs sont tentés de parler, nous trouverons dans leurs indiscretions le moyen de nous garantir des traditions mystérieuses des bureaux et des iniquités ministérielles. Avec une Constitution comme la nôtre, on a dit qu'il était inutile d'entretenir des ministres auprès des puissances étrangères (...) » [LOBJOY (F.), *L'opinion de LOBJOY, maire de Colligis, député de l'Aisne, sur la nécessité d'organiser le Département des Affaires étrangères dans le sens de la Constitution*, Imprimerie nationale, Paris, 17 mars 1792, brochure de 24 pages ; Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 154-155].

<sup>948</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 336.

<sup>949</sup> Comme il a été déjà souligné, le pouvoir de nomination des ambassadeurs appartient au Roi. Toutefois, la Constitution permet à l'Assemblée de s'ingérer dans ce domaine réservé, en tant qu'elle reconnaît au Corps législatif le pouvoir de décréter la suppression des offices publics. Sans que le Pouvoir législatif ne puisse agir directement dans la désignation des agents extérieurs, son rôle ne demeure pas moins déterminant en tant que sa sanction des choix royaux peut conduire, à terme, à une paralysie des services extérieurs.

## **b. Les purges au sein des représentations extérieures françaises et des ambassades étrangères**

**399.** Sous le ministère DUMOURIEZ, le fait dominant sur la scène extérieure est la déclaration de guerre à l'Autriche, le 20 avril 1792. Nonobstant son ingérence dans les affaires militaires, le ministre DUMOURIEZ va sécuriser l'information des troupes en plaçant des hommes de confiance à l'étranger<sup>950</sup>. Il n'hésite pas, également, à évincer les ambassadeurs étrangers, en poste à Versailles, qu'il jugerait menaçant envers la cause révolutionnaire. Tel a été le cas de l'ambassadeur de Vienne, Florimont MERCY-ARGENTEAU. Jugé trop proche de la Reine, l'Assemblée se méfie de lui. Faisant fi de la protection que lui aménagent les règles coutumières d'exterritorialité, le ministre français des Affaires étrangères ordonne la mise sous scellés de l'ensemble de ses biens personnels ainsi que de sa maison de campagne<sup>951</sup> avant de soumettre le diplomate à la loi contre les émigrés. De même, son personnel d'ambassade ayant la nationalité autrichienne est arrêté sur la base du décret sur les étrangers<sup>952</sup>. Mais, au final, le représentant de l'Autriche s'en sort mieux que l'ambassadeur de France en poste en Pologne, le marquis de DESCORCHES De SAINTE-CROIX. Sans directives des Affaires étrangères depuis la fin de 1791, il ignore tout de l'avancée des idées révolutionnaires en France. Et, lorsque des premières nouvelles lui parviennent enfin du ministre DUMOURIEZ, c'est « pour être rappelé à l'ordre à cause de ses initiatives en faveur de la Pologne »<sup>953</sup>, alliée de la Russie et donc ennemie de la France. Désorienté, ne sachant plus quelle attitude adopter envers son hôte, le diplomate se retranche dans sa légation. Son mutisme conduit son premier secrétaire AUBERT à s'exprimer en son nom sur les affaires de la France<sup>954</sup>. Mécontent, DESCORCHES le décharge de ses fonctions au profit de son second secrétaire, au motif qu'il lui paraît plus docile.

**400.** La marche vers la République a fait le malheur de l'organisation ancienne des Affaires étrangères. Aurait-elle au moins fait le bonheur de son responsable patriote qui aspire à devenir « ministre dirigeant »<sup>955</sup> ?

---

<sup>950</sup> Tels son cousin CHATEAUNEUF et BARTHELEMY – futur Directeur – en Suisse ou encore Charles De PONT envoyé à Bonn comme chargé d'affaires auprès de l'archevêque électeur de Cologne, Maximilien-François de HABSBOURG, frère de Marie-Antoinette. De même, il offre à CHAUVELIN, le fils de son ancien général en Corse, le poste d'ambassadeur à Londres où il le fait accompagner par Maurice de TALLEYRAND.

<sup>951</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 337.

<sup>952</sup> *Ibid.*

<sup>953</sup> *Ibid.*

<sup>954</sup> M.A.E., *Personnel*, Vol. 3, F. 2-46.

<sup>955</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 471.

## 2. Le Roi : un obstacle constitutionnel à la républicanisation de la direction politique des Affaires étrangères

**401.** Ancien officier sous l’Ancien Régime, son responsable, Charles DUMOURIEZ, est à l’aise dans les conflits armés, au point de « diriger autant les Affaires étrangères *stricto sensu* que les armées et la guerre » au début de son ministère<sup>956</sup>. Il sait aussi s’adapter à la donne politique quand il le faut et renier sans scrupules son discours irénique de la veille<sup>957</sup>. C’est lui, notamment, qui a rédigé et lu à l’Assemblée le texte de la déclaration de guerre à l’Autriche. Profitant de la perte de crédit du Roi depuis l’affaire de VARENNES, il parvient même à s’imposer dans la conduite des forces armées<sup>958</sup>. Mais, il commet l’erreur de sous-estimer la défiance qui est attachée à la dimension exécutive de sa fonction. Il semble, en effet, que le lien institutionnel qui l’unit encore au Roi soit plus déterminant, aux yeux de l’Assemblée, que le patriotisme dont il fait montre dans la mise en œuvre de sa diplomatie de guerre. La suspicion de l’Assemblée n’est pas dénuée de fondements. Aussi forte que soit son adhésion aux idées de la Révolution, DUMOURIEZ se sent investi d’une mission particulière envers Louis XVI.

**402.** « En me nommant ministre, affirme DUMOURIEZ dans son discours de présentation à l’Assemblée le 17 mars 1792, le Roi a cherché à prouver son attachement à la Constitution. Nous sommes devenus les gages de la confiance publique. Je serai auprès des puissances étrangères l’organe de votre énergie »<sup>959</sup>. Ses rapports ambigus avec le « Roi des Français » deviennent d’autant plus stratégiques pour ce dernier, que les purges menées au sein du ministère ont privé la Cour de tout contact avec l’étranger<sup>960</sup>. Politiquement et instrumentalement désarmé, le Roi se retrouverait à la merci de son ministre des Affaires étrangères : « DUMOURIEZ n’a plus à se préoccuper ni de la tradition, ni de l’opinion de ses bureaux, souligne Frédéric MASSON. Il n’a à craindre aucune contradiction, à vaincre aucune résistance, et si, un jour donné, le Roi se refuse à marcher dans la voie où l’aura engagé la Gironde, s’il congédie son ministre, les commis resteront, qui continueront à suivre la route

---

<sup>956</sup> BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 211.

<sup>957</sup> Dans son *Mémoire* précité de 1791, DUMOURIEZ fait l’apologie de la diplomatie capétienne promue dans les premiers temps de la Révolution, préconisant l’abandon des guerres de conquêtes au profit des guerres défensives, un système de gestion plus économique des bureaux centraux et des services extérieurs, et projet plus original, la renonciation à entretenir des alliances car « un grand peuple, un peuple juste et libre, est allié naturel de tous les peuples et ne doit pas avoir d’alliances particulières qui le lient ou non aux intérêts et aux passions de tel ou tel peuple » [Cité in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 881].

<sup>958</sup> BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 212.

<sup>959</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 171.

<sup>960</sup> BONNE-CARRERE se vantera sous l’An II, « d’avoir communiqué à la commission extraordinaire les dépêches officielles avant que le Roi les eût lues » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 170].

tracée, et qui y entraîneront le Roi après eux »<sup>961</sup>. DUMOURIEZ est loin, toutefois, de se comporter en « ministre dirigeant ». Si l'on se réfère aux obsessions belligérantes du ministre des Affaires étrangères, il serait plus juste de voir en lui un « ministre conquérant » d'un domaine plutôt que celui d'un pouvoir. En effet, il n'est pas question, dans ses discours, d'occulter le Roi. Comme nous l'avons précédemment souligné, le Général n'a jamais caché son désir d'associer Louis XVI à la grandeur de la France. Mais, il est dans l'intérêt supérieur du Roi comme de l'État de lui reconnaître une marge d'action plus grande que celle dévolue à ses prédécesseurs. Tel est précisément l'objet de l'audience particulière qu'il a sollicitée à son entrée dans les conseils du Roi.

**403.** Faisant fi des convenances, DUMOURIEZ a exposé à Louis XVI les principes de son action: « il s'est présenté comme l'homme de la nation, devant parler toujours le langage de la liberté et de la Constitution ; il a dit au Roi qu'il ne travaillerait qu'avec lui ou au Conseil, a déclaré qu'il changerait tout le corps diplomatique, qui était ouvertement contre-révolutionnaire, qu'il contrarierait le Roi dans les choix qu'il lui proposerait ; il a agité devant lui les terreurs de la populace, lui a parlé de la conquête de la confiance publique, et enfin lui a annoncé pour le prochain Conseil quatre dépêches qui, ni pour les principes, ni pour le style, ne ressembleraient en rien à celles de ses prédécesseurs »<sup>962</sup>. Son enthousiasme, semble-t-il, a convaincu le Roi du bien-fondé de sa démarche. Il lui a donné, ce jour-là, sa confiance pour toute la durée de son ministère<sup>963</sup>. Paradoxalement, il n'a pu en dire autant de l'Assemblée. Un an après sa nomination, elle ne tarde pas à reprocher au ministre des Affaires étrangères les premiers revers de sa diplomatie de guerre.

**404.** Porté par ses idéaux, le ministre a surévalué l'état des forces françaises à l'approche de l'été. Les débâcles successives et la trahison de plusieurs hauts officiers – dont LA FAYETTE – lui valent d'être auditionné par les députés au mois de juin 1792. L'un des plus farouches opposants à la Royauté, le député CHABOT en profite pour l'accuser de soutenir les menées subversives du « comité autrichien », au seul motif qu'il appartient à l'entourage du Roi<sup>964</sup> ! Dans la continuité de la pratique gestionnaire de MONTMORIN, le système de DUMOURIEZ confirme la dimension aléatoire que présente le mélange de la diplomatie et de la politique pour un ministre, à l'époque révolutionnaire. Trahi par ses amis Girondins, déçu

---

<sup>961</sup> *Ibid.*

<sup>962</sup> *Ibid.*

<sup>963</sup> *In La vue et les mémoires du général DUMOURIEZ, avec des notes et des éclaircissements historiques, Op. cit., p. 142.*

<sup>964</sup> Le député CHABOT l'accuse, notamment, d'avoir fomenté un coup de force pour renverser le ministère girondin [En ce sens, lire BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 215 ; MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 175].

par son système diplomatique, le Général décide de rejoindre le ministère de la Guerre, le 12 juin. Six jours plus tard, il désigne, un Feuillant, le marquis Scipion de CHAMBONAS pour lui succéder aux Affaires étrangères<sup>965</sup>. Ce passage de témoin coïncide avec l'entrée de la Révolution dans sa phase la plus radicale. La fin de l'état de grâce qu'avait connue la direction des Affaires étrangères se fait durement sentir, le jour même de la prise de fonctions du marquis de CHAMBONAS à l'Assemblée, le 21 juin.

**405.** « Ami personnel et enthousiaste du Général »<sup>966</sup>, il a beau prêter serment à la Constitution « qui sera [son] seul bouclier contre les méchants », et à la loi qui sera « [sa] seule arme »<sup>967</sup>, les députés ne témoignent qu'indifférence et méfiance à l'égard du nouveau ministre des Affaires étrangères<sup>968</sup>. Ainsi, lorsque le 5 juillet 1792, le marquis informe l'Assemblée de l'avancée des troupes autrichiennes contre la France, « le député GENSONNÉ demande qu'il soit appelé à la barre pour rendre compte de l'état des négociations et des mesures prises pour prévenir les hostilités »<sup>969</sup>. A l'inverse, le député BRISSOT lui reproche, lors de la séance du 8 juillet, de ne pas avoir alerté l'Assemblée des mouvements prussiens. Pire, une loi du 24 juin 1792 retire au ministre des Affaires étrangères le pouvoir de destituer les commis de son département. Faible d'autorité, peu respecté de son

---

<sup>965</sup> Victor-Scipion-Louis-Joseph de LA GARDE, marquis de CHAMBONAS, a été ministre des Affaires étrangères de 18 juin au 23 juillet 1790. La nomination de CHAMBONAS intervient le lendemain de l'invasion des Tuileries par le peuple de Paris. Il s'agit d'une initiative girondiste ayant pour but de commémorer le jour anniversaire du serment du jeu de paume [pour une description détaillée du déroulement de cette journée, on peut se référer à cet extrait de la *Gazette de Paris* publié par un royaliste anonyme, *Récit exact et circonstancié de ce qui s'est passé au château des Tuileries le mercredi 10 juin 1792*, Imprimerie GIROUARD, Paris, 16 p. ; le dévouement que témoigna envers le Roi (p. 4) et la Reine (p. 6) celui qui devait devenir le lendemain, ministre des Affaires étrangères y est manifeste]. Sur les circonstances de sa nomination, lire également : BOIS (J.-P.), « CHAMBONAS », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, *Op. cit.*, p. 217.

<sup>965</sup> Son amitié pour DUMOURIEZ lui vaut, malgré tout, un meilleur traitement que ses collègues de la Guerre, de l'Intérieur et des Contributions publiques, « dont les prédécesseurs, nous dit Frédéric MASSON, avaient emporté les regrets de la nation ». Malgré tout, la méfiance demeure entre le ministère et l'Assemblée, en raison de l'appartenance du ministre au parti Feuillant que l'on soupçonne de vouloir mettre fin à la politique de guerre des Girondins [En ce sens, lire WOLF (Gerhard), « Le marquis Scipion de CHAMBONAS, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI (juin-juillet 1792), *Annales historiques de la Révolution française*, n° 259, 1985, p. 25].

<sup>966</sup> COCORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 883.

<sup>967</sup> Selon l'historien Frédéric MASSON, le discours de présentation de CHAMBONAS aurait été rédigé par BONNE-CARRERE. On y retrouve, notamment, l'enthousiasme patriotique et le pragmatisme de DUMOURIEZ : « J'ai l'honneur d'annoncer à l'Assemblée que le Roi m'a nommé ministre des Affaires étrangères. J'espère que la manière dont je me suis prononcé pour la Révolution ne laissera aucun doute sur mon patriotisme. La Constitution sera mon seul bouclier contre les méchants, et la loi la seule arme dont je me servirai. Je renouvelle devant l'Assemblée le serment de vivre libre ou mourir, d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi. (*On entend quelques applaudissements*). Il est flatteur pour moi d'annoncer à l'Assemblée que la République de Gênes s'est déterminée à la neutralité. J'espère, par mes soins, déterminer beaucoup d'autres puissances à ne pas s'immiscer dans nos affaires » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 189].

<sup>968</sup> Son amitié pour DUMOURIEZ lui vaut, malgré tout, un meilleur traitement que ses collègues de la Guerre, de l'Intérieur et des Contributions publiques, « dont les prédécesseurs, nous dit Frédéric MASSON, avaient emporté les regrets de la nation ». Malgré tout, la méfiance demeure entre le ministère et l'Assemblée, en raison de son amitié passée avec LAFAYETTE à qui CHAMBONAS aurait fait graver un portrait à la Révolution : « le plus brave des soldats et le meilleur des généraux », et surtout, de son affection ostensible pour la famille royale [in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 186].

<sup>969</sup> BOIS (J.-P.), « CHAMBONAS », *Op. cit.*, p. 217.



personnel qui dirige en sous-main le ministère<sup>970</sup>, CHAMBONAS subit de plein fouet la « guerre que l'Assemblée [a] engagée contre les ministres [feuillants] »<sup>971</sup>.

**406.** Le cabinet se plaint de ne plus avoir les moyens de défendre le royaume de « l'anarchie qui menace de tout engloutir ». Excédés par une série de décrets inconstitutionnels adoptés pour couvrir l'immixtion croissante de la Gironde dans l'action exécutive<sup>972</sup>, les ministres donnent ensemble leur démission, à l'exception de CHAMBONAS. Prétextant être malade depuis trois jours, il n'a pu assister au compte rendu solennel devant l'Assemblée. Malgré tout, il a chargé le député KOCH de lire le rapport sur la situation extérieure dans lequel il fait état « (...) dans presque toutes les cours étrangères un esprit d'opposition aux principes de la liberté qui sont les bases de la Constitution française »<sup>973</sup>. Son bilan des relations diplomatiques de la France est des plus alarmiste. Le pays compte alors « beaucoup d'ennemis, peu d'alliés sûrs » précise le ministre, à l'exception notable des Etats-Unis « dont l'amitié pour la nation française est à l'épreuve de toutes les intrigues »<sup>974</sup>. Isolée sur la scène européenne, la France ne va pas tarder à se retrouver également sans chef pour la guider sur le champ des batailles militaires et diplomatiques.

## **B) La perte du caractère « monarchique » de la fonction gouvernementale du ministre des Affaires étrangères : la portée involutive des décrets du 10 août 1792**

**407.** A dessein de sauver « la patrie en danger », selon les termes du premier décret du 10 août 1792<sup>975</sup>, l'Assemblée nationale expurge du Pouvoir exécutif « la source de ces maux », à

---

<sup>970</sup> Il n'a pas échappé aux diplomates étrangers de l'époque que l'ancien directeur-général de DUMOURIEZ, BONNE-CARRERE, profitait du caractère effacé de CHAMBONAS pour le supplanter dans son action diplomatique : « S'étant aperçu que le directeur du bureau des Affaires étrangères faisait de la politique de son propre chef, Lord GOWER [ambassadeur britannique à Paris] a reçu une idée de fragilité de la position de CHAMBONAS et du ministère feuillant en entier » [*in* « Le marquis de Scipion CHAMBONAS, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI (juin-juillet 1792) », *Op. cit.*, p. 44. L'historien Jacob-Nicolas nous éclaire sur les rapports ambigus qui unissent le ministre à son directeur : « Quand DUMOURIEZ de ministre de la guerre s'était fait général d'armée, il avait laissé au ministère des Affaires étrangères, pour être espion de CHAMBONAS, son scélérat chef de bureau, qu'il employait à toutes les intrigues... Je m'aperçus bien que CHAMBONAS, qui le flattait, mourait de peur de lui et eût désiré pour beaucoup en être délivré » [*in* MOREAU (J.-N.), *Mes souvenirs*, Vol. II (1774-1797), Plon, 1901, Paris, p. 525].

<sup>971</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 190.

<sup>972</sup> Il s'agit, notamment, de deux décrets adoptés le 22 juin 1792. Le premier excédait les termes de la Constitution de 1791 en tant « qu'il considérait les ministres comme formant conseil, agissant en conseil, et encourant une responsabilité à l'occasion de faits qui n'étaient pas de leur département. Par le second, immixtion flagrante dans les mesures exécutives, la Gironde prétendait exercer une pression sur le Roi, et l'obliger à lever le veto » que Louis XVI avait opposé à deux décrets relatifs à la conscription et aux prêtres [MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 190-191].

<sup>973</sup> Cité *in* BOIS (J.-P.), « CHAMBONAS », p. 217.

<sup>974</sup> *Ibid.*

<sup>975</sup> « Décret relatif à la suspension du pouvoir exécutif » du 10 août 1792, *in* DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, 2<sup>e</sup> éd., Chez A. Guyot et Frères, Paris, 1834, pp. 290-291.

savoir le Roi. En apparence circonstanciée, cette sanction emporterait implicitement, selon le Professeur Michel VERPEAUX, l'abrogation de la première charte constitutive française : « [i]l faut en réalité lire l'article 1<sup>er</sup> du décret pour comprendre que la Constitution de 1791 est sans doute défunte »<sup>976</sup>. Aux termes de cette disposition « le peuple français est invité à former une Convention nationale, (...) ». L'article 2 en fournit l'explication : « [l]e chef du pouvoir exécutif est provisoirement suspendu de ses fonctions, jusqu'à ce que la Convention nationale ait prononcé sur les mesures qu'elle croira devoir adopter pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité ». De la sollicitation du peuple « souverain », le Professeur VERPEAUX en a déduit le caractère originaire de la procédure constituante inaugurée par *les décrets* du 10 août<sup>977</sup>. Le pluriel est de circonstance car la lecture systémique des quatre décrets adoptés ce jour nous incite à nuancer la posture globalisante du Professeur VERPEAUX<sup>978</sup>.

**408.** Comme l'auteur l'a finement relevé, « il y [a eu] une véritable improvisation de l'Assemblée nationale, à partir du 10 août, confrontée à une situation complètement nouvelle, pour laquelle aucune réponse directe ne figurait dans la Constitution »<sup>979</sup>. Les députés eux-mêmes sont divisés sur la nature de la Convention nationale : assemblée de révision ? Pouvoir constituant originaire ? Guidé par la posture majoritaire dégagée lors des débats qui ont conduit à l'adoption des décrets du 10 août<sup>980</sup> mais aussi par l'ambiguïté de l'exposé des motifs du décret relatif à la formation des assemblées primaires pour le rassemblement de la Convention nationale<sup>981</sup>, le Professeur VERPEAUX opte pour la seconde solution. S'il est vrai qu'il n'y a eu, au plan procédural, « aucune véritable transition constitutionnelle (...)

---

<sup>976</sup> VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, pp. 950-951.

<sup>977</sup> *Op. cit.*, p. 952.

<sup>978</sup> Il semble que le Professeur VERPEAUX ait limité son analyse aux deux premiers décrets du 10 août 1792 qui consacrent respectivement « la suspension du Pouvoir exécutif » et à « la suspension du Roi », dans son article sur « Les transitions constitutionnelles (...) ». Or, le principe d'une continuité de l'activité gouvernementale – que permettraient, en l'espèce, les deux derniers décrets relatifs aux membres du Gouvernement auxquels ne fait pas référence l'auteur – serait de nature à atténuer les conséquences juridiques que le Professeur VERPEAUX attache à l'éviction du Roi de la sphère d'activité politique (Lire « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, pp. 937-949).

<sup>979</sup> *Op. cit.*, p. 950.

<sup>980</sup> En réponse à une proposition visant à ne pas faire réélire à la Convention les membres du Corps législatif, le député VERGNAUD récuse l'hypothèse d'une simple révision de la Constitution : « M. CHOUDIEU a confondu une Convention nationale avec une Assemblée de révision. S'il ne s'agissait que d'une Assemblée de révision, l'Assemblée aurait jugé si elle était liée par la Constitution et si elle pouvait y déroger. Mais, il s'agit ici d'une Convention nationale. Or, dans toute Convention nationale, le peuple exerce sa souveraineté dans toute sa plénitude » [*In DUVERGIER (J.-B.), Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830), Tome IV, Op. cit.*, p. 293].

<sup>981</sup> « L'Assemblée nationale, considérant qu'elle n'a pas le droit de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté dans la formation d'une Convention nationale, et que cependant il importe au salut public que les assemblées primaires et électorales se forment en même temps, agissant avec uniformité, et que la Convention nationale soit promptement rassemblée... » [*In DUVERGIER (J.-B.), Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830), Tome IV, Op. cit.*, p. 297].

organisée » entre l'été 1792 et l'adoption de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793<sup>982</sup>, il semble excessif d'interpréter cette carence comme une « limite du constitutionnalisme »<sup>983</sup>. On y verrait plutôt une énième manifestation de la souplesse du système constitutionnel révolutionnaire.

**409.** Il serait, notamment, fondé sur la coexistence de lois constitutionnelles générales – formalisées par l'adoption d'une charte constitutive – et de lois spéciales – instrumentalisées par des décrets<sup>984</sup>. Dans cette optique, il faudrait se garder d'analyser la stratégie d'action de l'Assemblée nationale, en 1792, à travers le prisme de la hiérarchie normative léguée par Hans KELSEN. L'étude du cadre juridique du ministre des Affaires étrangères a révélé, dans son domaine d'action, l'inexistence d'un vide juridique au niveau constitutionnel, grâce notamment au rapport systémique qui fonde l'articulation des normes décrétales de l'époque révolutionnaire avec celles consacrées solennellement par le pouvoir constituant<sup>985</sup>. A l'époque révolutionnaire, la prise en compte de la nature et du mode d'adoption de la norme est d'une importance moindre pour apprécier sa force juridique que celle qu'on lui attribue aujourd'hui car, comme il a été souligné en doctrine, dans un cas comme dans l'autre les décrets de l'Assemblée qui organisent les pouvoirs publics et les chartes constitutives n'ont de force et de légitimité qu'à travers le dogme de la loi<sup>986</sup>. Décret et constitution se valent donc, dès lors, qu'ils ont une même source – la volonté générale représentée – et poursuivent une même fin – l'intérêt général. Mais, précisément, le Professeur Michel VERPEAUX n'a pas manqué de relever que cette croyance avait été instrumentalisée, en l'espèce, à l'encontre même de la Constitution de 1791.

---

<sup>982</sup> VERPEAUX (M.), *Op. cit.*, p. 953.

<sup>983</sup> *Ibid.*

<sup>984</sup> Dans une perspective plus fine, le Professeur Michel VERPEAUX a mis en évidence « deux théories institutionnelles » qui sont susceptibles d'ordonner, au plan juridique, l'action des pouvoirs publics à partir de la pratique de la Convention nationale : « la théorie constitutionnelle, inscrite dans des textes qui n'ont pas reçu d'application, et la théorie révolutionnaire, codifiée dans les « grands » décrets de la Convention » (*in La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Préf. de Michel FROMONT, Coll. Les grandes thèses du droit français, P.U.F., 1991, p. 151).

<sup>985</sup> Voir *supra*, les décrets de mai et août 1790 et ceux d'avril et de mai 1791.

<sup>986</sup> Cette réalité est, notamment, appréciée par le Professeur Michel VERPEAUX dans le cadre de la détermination de l'existence et des bornes du pouvoir réglementaire de l'Exécutif (Voir sa thèse précitée relative à *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, précitée, 434 p). Elle est, également, appréhendée sous l'angle d'une dichotomie « Constitution/décret » par le Professeur Marie-Josée GUEDON: « Si les Constituants proclament en 1789 le principe de la séparation des pouvoirs, celle-ci n'a que des effets très relatifs. La méfiance envers le pouvoir exécutif et le dogme de la suprématie de la loi conduisent à l'absorption de tout le pouvoir normatif par la loi. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que "ce qui est décidé", c'est-à-dire l'acte législatif, soit qualifié de décret. S'ouvre ainsi une période pendant laquelle les textes constitutionnels utilisent le terme uniquement pour désigner les actes d'organes législatifs. Tel est le cas des constitutions de 1791 et 1793 (les actes de la Convention sont aussi dénommés décrets), ainsi que celle de 1795 » (*in « Décret et Constitution », in Etudes en l'honneur de Georges DUPUIS : Droit public*, Préf. de Georges VEDEL, L.G.D.J., 1997, p. 127).

**410.** Dans une Adresse de l'Assemblée nationale aux Français, adoptée également le 10 août 1792, l'auteur observe une mise en balance pour le moins incongrue : « la volonté du peuple [y] est opposée à la Constitution, c'est-à-dire celle de 1791 (...). Mieux même, le ralliement à la Constitution est assimilé au ralliement aux conspirateurs »<sup>987</sup>. Se faisant, il met pertinemment en exergue un défaut propre à la souplesse d'un système constitutionnel qui fluctue au gré des discours politiques. Pour le Professeur VERPEAUX, la suspension du Pouvoir exécutif couvrirait finalement un dessein plus ambitieux : « [l]e corps législatif ne pouvait ou ne voulait pas rester prisonnier du cadre fixé par la constitution précédente, devenue de fait inapplicable »<sup>988</sup>. Sauf que, la lecture du recueil de Jean-Baptiste DUVERGIER montre qu'il n'y a pas eu de flottement véritable au niveau de l'action exécutive au lendemain de l'éviction du Roi. Bien au contraire, l'Assemblée a manifesté un souci véritable de garantir sa constance et sa régularité par rapport au système en vigueur. Les modifications apportées par voie de décrets, aux cadres organique et fonctionnel du Gouvernement ne se révèlent, en effet, substantielles que dans les relations qui unissent ses membres au Roi.

**411.** Les changements organiques sont opérés d'emblée par deux décrets adoptés le 10 août 1792 venant affiner le principe de la « suspension du Pouvoir exécutif »<sup>989</sup>. Moins que le rapport hiérarchique établi par la Constitution de 1791 entre les ministres et le Roi<sup>990</sup>, c'est une tradition constitutionnelle vieille de plusieurs siècles que la mainmise de l'Assemblée sur la composition du Gouvernement condamne à la caducité. Le « décret relatif au remplacement du ministère » prend soin, toutefois, d'enserrer le pouvoir de nomination de l'Assemblée nationale dans une série de contraintes procédurales<sup>991</sup> et temporelles<sup>992</sup>. Il s'agit, en effet, de ne pas donner l'impression au peuple de remplacer un régime symboliquement déchu par une

---

<sup>987</sup> VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, p. 953.

<sup>988</sup> *Ibid.*

<sup>989</sup> Il s'agit des décrets relatifs « au remplacement du ministère » et « à la nomination des nouveaux ministres » que nous avons cités précédemment, (*Voir supra*).

<sup>990</sup> Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 1 : « Au roi seul appartient le choix et la révocation des ministres ».

<sup>991</sup> *Voir supra*. Rappelons que outre l'interdiction qui frappe les députés de solliciter un poste gouvernemental (art. 1<sup>er</sup>), le décret prévoit un ordre d'élection des six ministres en vertu duquel le poste de ministre de l'Intérieur apparaît comme le plus influent et celui des Affaires étrangères comme le moins important (art. 2). Ainsi, le ministre de l'Intérieur étant élu en premier, il est appelé à assurer l'intérim des autres ministères le temps que leur responsable soit désigné (art. 3). Le décret définit ensuite en ces articles 4 à 6 les modalités de proposition et de vote des « sujets » élus, en principe, à la majorité absolue des suffrages (art. 5). Dans l'hypothèse contraire, un second tour est organisé au cours duquel l'Assemblée déterminera « par assis et levée » qui aura eu le plus de voix, sachant qu'en cas de doute un recours à l'appel nominal est prévu (art. 6). Cette procédure est étendue à la désignation du secrétaire du conseil (art. 7) ainsi qu'au gouverneur du prince royal (art. 8).

<sup>992</sup> En écho au décret relatif à la suspension du Pouvoir exécutif dans lequel l'Assemblée se défend de « vouloir agrandir [son autorité] par aucune usurpation », l'article 1<sup>er</sup> du décret « relatif au remplacement du ministère » dispose que « [l]es ministres seront provisoirement nommés par l'Assemblée nationale et par une élection individuelle (...) ».

dictature nouvelle. Car, si la Révolution française a bien une origine bourgeoise, elle est devenue par l'effet des crises successives, populaire. Or, le peuple de Paris n'est pas prêt à renoncer à la logique libérale du régime qui vient d'être officiellement consacrée par la Constitution de 1791. L'idéologie démocratique permet peut-être à l'Assemblée de se débarrasser du chef de l'Exécutif mais pas de son corps.

**412.** D'un point de vue fonctionnel, la permanence d'organes exécutifs est une nécessité, certaines matières pouvant difficilement être mises en œuvre par une assemblée collégiale<sup>993</sup>. C'est au regard de cette dernière réserve que l'effet attaché « à la suspension du Pouvoir exécutif », le 10 août 1792, mériterait d'être tempéré. Tout au plus, certains décrets pris à sa suite réaménagent le cadre d'exercice de la fonction exécutive dans l'optique de la transition du régime vers la République, sans pour autant remettre en cause le statut instrumental que la Constitution de 1791 reconnaît aux ministres. Il ne faut pas oublier que l'Assemblée a remis son sort entre les mains du peuple souverain en lui demandant de convoquer la Convention nationale. Il s'agit, alors, de lui prouver que l'État peut fonctionner sans un chef de l'Exécutif tant que perdure l'unité gouvernementale. C'est en ce sens, que l'on peut comprendre la finalité attachée aux deux décrets pris le 11 août 1792 relatifs « au mode d'impression et de publication des décrets »<sup>994</sup> :

« 1er décret :

L'Assemblée nationale décrète ce qui suit :

1° Les décrets déjà rendus et qui n'auraient pas été sanctionnés par le Roi, ainsi que les décrets à rendre, et qui ne pourraient l'être, attendu le décret de suspension du pouvoir exécutif, de ce jour, porteront néanmoins le nom et auront dans toute l'étendue du royaume la force de loi, et la formule ordinaire continuera d'y être employée.

2° Il est enjoint au ministre de la justice d'y apposer le sceau de l'État (...), et de signer les minutes et expéditions des lois qui doivent être envoyées aux tribunaux et aux corps administratifs.

*Les ministres arrêteront et signeront ensemble les proclamations et autres actes de même nature.*

2<sup>e</sup> décret :

L'Assemblée nationale rapporte le décret de ce jour, en ce qu'il ordonne que les décrets seront publiés suivant l'ancienne forme.

---

<sup>993</sup> Au nombre de ces domaines résolument exécutifs, « les relations extérieures » figurent en bonne place aux côtés de « la participation au processus législatif et même au pouvoir réglementaire » [Lire en ce sens, TROPER (M.), « L'émergence du Gouvernement », *Op. cit.*, p. 134]. Citons à titre d'illustration, l'extrait d'un décret en date du 21 août 1792 « relatif aux généraux, officiers généraux et officiers suspendus ou destitués » : « Le pouvoir exécutif est chargé de témoigner aux cantons helvétiques, au nom de la nation française, sa reconnaissance pour les services rendus à la France par les Suisses dans les armées françaises. » [DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 340]. On le voit, le fameux dogme de la représentation par l'Exécutif demeure encore fort dix jours après l'éviction du Roi.

<sup>994</sup> DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 293.

L'Assemblée décrète qu'à compter de ce jour, tous ses décrets seront imprimés et publiés sans préambule, et suivis du mandement accoutumé, signé par le ministre de la justice, au nom de la nation. »

**413.** Ces deux textes mettent l'accent sur la continuité matérielle de l'action exécutive. On observe toutefois que, de manière symbolique, le principe d'une action collégiale au niveau ministériel est consacré en position charnière, sans doute pour mettre en relief le caractère novateur de la solution que l'Assemblée propose au peuple pour suppléer la carence du Roi et garantir, ainsi, la continuité de l'action exécutive. Cette collégialité est institutionnalisée sous la forme d'un conseil exécutif provisoire établi par un décret du 15 août 1792.

**414.** « Formé par les six ministres, précise son article 1<sup>er</sup>, [il] sera chargé, en vertu du décret du 10 de ce mois, de toutes les fonctions de la puissance exécutive »<sup>995</sup>. A première vue, on serait tenté d'interpréter cette solution dans le sens d'une revalorisation de la fonction des ministres. Elle aboutirait à conclure à l'abrogation du cadre fixé par la Constitution de 1791. Sauf que, nonobstant la nouvelle hiérarchie interne au Gouvernement<sup>996</sup>, le décret du 15 août 1792 cantonne ses membres dans le rôle qui était déjà le leur depuis 1789, celui d'exécutants d'une volonté politique qui les domine. A cet égard, le conseil exécutif provisoire ne saurait être considéré comme le faire-valoir de l'Assemblée. Sa qualité d'organe subalterne justifie, ainsi, le fait que ses membres n'héritent pas des pouvoirs décisionnels du Roi. Ainsi, la participation du Pouvoir exécutif à la procédure législative est-elle maintenue, simplement l'action de ses membres se limite uniquement en l'instrumentalisation des lois votées par le corps législatif. A cet effet, l'article 2 confère au Conseil exécutif provisoire la charge de « sceller les lois du sceau de l'État, et de les faire promulguer ». De ce point de vue, il peut sembler excessif de parler de « puissance exécutive » dans la mesure où, en lieu et place du Pouvoir exécutif dont le roi était le dépositaire, on se trouve face à de pures fonctions matérielles exercées, qui plus est, « provisoirement » sous l'autorité directe du corps législatif. Le verrouillage juridique de l'action gouvernementale est, ainsi, total, et ne laisse place à aucune marge discrétionnaire pour les membres du Gouvernement.

---

<sup>995</sup> DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 310. On précise que la participation du Conseil à la procédure législative est garantie, mais uniquement dans son volet instrumental. L'article 2 lui confère, à cet effet, la charge de « sceller les lois du sceau de l'État, et de les faire promulguer ». De ce point de vue, l'expression « puissance exécutive » semble excessive au regard de la mainmise de l'Assemblée sur la direction politique de l'État.

<sup>996</sup> Si, comme on l'a dit plus haut, certains ministères sont jugés plus importants que d'autres par l'Assemblée, d'un point de vue strictement statutaire, il n'y a pas un qui soit supérieur aux autres. Pour éviter toutes luttes d'influences parmi les six ministres, le décret du 15 août prévoit en son article 3 que « [c]haque ministre remplira à tour de rôle, semaine par semaine, les fonctions de président du conseil ».

**415.** Dans sa thèse, le Professeur VERPEAUX confère une portée rétrograde à la conception révolutionnaire du « pouvoir exécutif » : « il indique une place seconde par rapport à l'acte de création qu'est la loi. Il renvoie à une exécution, c'est-à-dire une fonction matérielle, par opposition à la loi qui est abstraction »<sup>997</sup>. Si il est vrai que l'analyse du décret du 10 août 1792 relatif à la suspension du Roi abonde dans le sens de l'auteur, il en va tout autant des décrets adoptés à sa suite en vue d'encadrer l'action gouvernementale. La « puissance exécutive » à laquelle il est fait référence plus haut, n'est envisagée, à partir du 10 Août, que pour l'accomplissement de fonctions matérielles. Pour cette raison, on ne saurait voir une rupture manifeste avec le régime de fonction des ministres, tel qu'il a été entériné par la Constitution de 1791<sup>998</sup>. Il serait intéressant, sous l'angle *stricto sensu* de l'action gouvernementale, d'introduire une nuance par rapport à la portée globalisante que le Professeur VERPEAUX paraît attacher au décret encadrant « la suspension du Pouvoir exécutif ».

**416.** Une lecture systémique des quatre décrets du 10 août, élargie à l'Adresse aux Français que l'Assemblée nationale publie le même jour, tend à limiter l'effet abrogatoire de ces textes aux seules prérogatives royales : « la suspension du Roi, y lit-on, était le seul moyen de mettre au grand jour les trahisons d'une cour conspiratrice, qui espérait couvrir tous ses crimes du voile de l'inviolabilité constitutionnelle (...) »<sup>999</sup>. Désignés sous l'appellation des « conspirateurs des Tuileries », les ministres sont aussi coupables que leur chef<sup>1000</sup>. Ce partage des responsabilités leur vaut, précisément, d'être l'objet de deux décrets spécifiques en ce 10 Août<sup>1001</sup>. Mais, si globalement les ministres ne sont pas perçus comme une menace

---

<sup>997</sup> *In La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799, Op. cit.*, p. 40.

<sup>998</sup> La donne est différente d'un point de vue statutaire, notamment si l'on apprécie cette rupture au niveau de la direction politique de l'Exécutif. L'éviction du Roi de la scène politique se traduit pour les ministres par la perte de leur chef hiérarchique et partant de la source constitutionnelle de leurs prérogatives depuis le Moyen Age. Dans cette perspective, il y aurait bien une rupture avec la tradition monarchique.

<sup>999</sup> *In Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises*, Imprimé sous la dir. de Jules MAVIDAL et Emile LAURENT, Première série (1787-1799), Tome XLVIII, Éd. Paul DUPONT, 1896, p. 380.

<sup>1000</sup> Ils sont étroitement associés à l'action pernicieuse du Roi au point de justifier qu'on attente également à leurs prérogatives constitutionnelles : « Fallait-il donc, par un superstitieux respect pour la Constitution, laisser paisiblement le Roi et ses conseillers perfides, détruire la liberté française et la Constitution avec elle ? (...) Ce respect hypocrite pour la loi qu'affectaient les conspirateurs des Tuileries, et dont leur complices ou leurs dupes osent encore se servir dans quelques portions de l'Empire, n'est donc plus qu'une dérision perfide » [*in Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises*, Imprimé sous la dir. de Jules MAVIDAL et Emile LAURENT, Première série (1787-1799), Tome XLVIII, *Op. cit.*, p. 380-381].

<sup>1001</sup> Les décrets relatifs au remaniement du Gouvernement ont été adoptés, notamment, à l'initiative du député GUADET. Les députés BRISSOT de WARVILLE et BASIRE. Proposent d'y assortir une motivation. Le premier fait valoir le fait que l'Assemblée ne puisse « décréter ce projet [de suspension du ministère] sans avoir décrété préalablement que le ministère actuel n'a pas la confiance de la nation, ou plutôt sans en avoir mis une partie ou le tout en état d'accusation. La Constitution que nous nous faisons une lois de suivre, assure t-il, nous trace cette marche. (...) Car les ministres qui ont eu l'ineptie de croire ou plutôt l'audace d'accepter le ministère dans un temps où le Pouvoir exécutif était en état manifeste de contre-révolution sont au moins très suspect, s'ils

politique à la pleine autorité que revendique l'Assemblée, c'est parce que cette dernière n'entend pas leur rétrocéder l'intégralité du Pouvoir exécutif, et en particulier celui de la représentation politique que l'article 2 du Titre III de la Constitution de 1791 confère au Roi. De fait, le droit transitoire induit par le passage de la monarchie constitutionnelle à la République établit, dans le contexte immédiat de l'éviction de Louis XVI de la scène politique française, un système juridique hybride. De manière novatrice, ce n'est plus le Roi mais le Pouvoir législatif qui y est présenté comme la source de sa légalité ; de manière traditionnelle, les ministres chargés de sa mise en œuvre conservent un rôle purement instrumental, le pouvoir décisionnel du Roi étant récupéré par l'Assemblée dans l'attente de l'avènement du nouveau régime. Dans le chaos politique apparent engendré par la déchéance de la Royauté, la portée ambivalente des décrets pris à l'été 1792 identifierait, au niveau de la gestion des affaires de l'État, un élément de stabilité qui serait propre à transcender les origines monarchiques de ces dernières : la technicité du Pouvoir exécutif.

**417.** En définitive, moins qu'une abrogation ou qu'une caducité, c'est une lecture accommodante de la Constitution de 1791 que l'Assemblée et, à sa suite la Convention nationale, proposent en matière d'action exécutive, dans l'attente de la refondation du régime. Si jusqu'ici l'influence du Pouvoir législatif avait été relativement bridée par le principe de la séparation des pouvoirs arrêté en 1789, l'éviction de la Royauté permet enfin de légitimer aux yeux du peuple le verrouillage de l'action ministérielle. Avec un Gouvernement qui lui est entièrement soumis et une Constitution qu'elle peut manipuler à loisir sous couvert de gérer « provisoirement » les affaires de la France, la nouvelle gouvernance entend, ainsi, dicter sa loi sur la scène politique intérieure comme extérieure. Cependant, le contexte géopolitique dominé par les coalitions contre-révolutionnaires va, très vite, montrer les limites de la diplomatie réactionnaire. Une fois n'est pas coutume, le climat de crise entretenu par les dérives conventionnelles desservira les intérêts du ministre des Affaires étrangères plus qu'il ne favorisera son maintien au sein de la première République.

---

ne sont pas déjà convaincus de trahison ». Sous des applaudissements, il demande, aussitôt, la mise sous scellés de leurs papiers [*in Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises*, Imprimé sous la dir. de Jules MAVIDAL et Emile LAURENT, Première série (1787-1799), Tome XLVIII, *Op. cit.*, p. 647]. Le député BASIRE surenchérit : « Il sera très facile, avec le projet de décret de M. GUADET, d'organiser le ministère de ce jour. Dès lors je ne vois pas que la suspension du ministère soit bien à craindre pour la bonne marche du gouvernement. Il n'y a pas de doute sur la question de savoir si les ministres ont la confiance de la nation. Il n'en est pas un de nous qui puisse se lever pour l'affirmative (...) » (*Ibid.*).



## Paragraphe 2. Le ministre des Affaires étrangères sous la République révolutionnaire : une fonction sursitaire dans le contexte de la diplomatie d'assemblée

418. Loin de libérer le ministre des Affaires étrangères, l'éviction du Roi inaugure, pour la diplomatie française, une période d'obscurantisme qui ne prendra fin qu'à l'avènement du Directoire. Entre 1792 et 1795, la fonction ministérielle va ainsi connaître nombre d'avatars au fur et à mesure que s'affirme l'idéologie révolutionnaire, allant même jusqu'à disparaître en 1794<sup>1002</sup>.

419. Un mois après les événements de l'été 1792, le responsable des maux ministériels est ouvertement mis à l'index par Louis Claude BIGOT DE SAINTE-CROIX<sup>1003</sup>, dernier ministre royaliste des Affaires étrangères: « La Convention ne fut imaginée que comme un supplément infaillible au complot d'un meurtre probable. Destinée à être le corps de réserve des assassins du 10 Août [1792], elle est devenue l'asile de ceux du 2 septembre (...) »<sup>1004</sup>. Les propos très durs du successeur du marquis de CHAMBONAS traduisent son indéfectible loyauté envers Louis XVI, en même temps qu'ils refléchissent l'antagonisme exacerbé qui a caractérisé les relations du Département avec l'Assemblée durant son court ministère. Sa rancune peut sembler, même, légitime quand on se rapporte aux circonstances de son départ des Affaires, ordonné le jour même où fut prononcée la déchéance de la royauté. Il avait, alors, accompagné Louis XVI et sa famille jusqu'à l'Assemblée. Sur le vote d'une motion du député BRISSOT, la confiance de la Nation avait été retirée à l'ensemble des ministres en activités<sup>1005</sup> et l'intérim confié à six ministres. Bien que nommés par l'Assemblée nationale

---

<sup>1002</sup> Sa suppression – ainsi que celle des cinq autres ministères – est organisée par le décret du 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794) adopté à l'unanimité par la Convention nationale, sur la base d'un rapport de Lazare CARNOT, membre du second Comité de Salut public. A cette date, le Conseil exécutif provisoire est remplacé par douze commissions subordonnées au Comité de Salut public. Peu commenté en doctrine spécialisée en dépit de l'ampleur de la réforme qu'il consacre en matière d'organisation gouvernementale, ce texte fera l'objet de développements spécifiques (Voir *infra*).

<sup>1003</sup> Dernier ministre des Relations extérieures de Louis XVI, Louis-Claude BIGOT De SAINTE-CROIX a dirigé les Affaires étrangères du 1<sup>er</sup> au 10 août 1792. Le marquis, dit-on, n'avait accepté de prendre la direction des Affaires étrangères que « par dévouement pour le roi » (BOIS (J.-P.), « BIGOT DE SAINTE-CROIX », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 218). C'est en vain qu'il avait tenté de renvoyer du ministère les Jacobins placés par DUMOURIEZ. Le ministre avait, notamment, proposé au Roi d'éloigner BONNE-CARRÈRE de Versailles en le nommant ministre plénipotentiaire à Philadelphie et de remplacer CHAUVELIN par Gérard de RENNEVAL. Sans succès (*Ibid.*).

<sup>1004</sup> *Histoire de la conspiration du 10 août 1792 par L. C. BIGOT DE SAINTE-CROIX ministre des Affaires étrangères de S.M.T.C.*, « Avant-Propos », Londres, 1793, non paginée.

<sup>1005</sup> Vote que le ministre, réfugié par la suite à Londres, commentera en ces termes : « la pluralité de cinq voix a fait la sentence contre le vœu de contre les cinq dixième et demi de la Nation », [*in* BIGOT De SAINTE-CROIX (L.-C.), *Histoire de la conspiration du 10 août 1792*, *Ibid.*].

sur scrutin individuel, l'unité gouvernementale demeurerait, ainsi, préservée sous la forme d'un Conseil exécutif provisoire.

**420.** Dans les grandes lignes, la nouvelle ossature du Pouvoir exécutif présente des similitudes avec la structure de l'ancien Conseil du Roi mais, dans les faits, l'autorité politique de ses membres ne tarde pas à pâtir des vellétés hégémoniques de la Convention nationale instituée le 22 septembre 1792. La maîtrise du département des Affaires étrangères compte, notamment, parmi ses priorités car elle prévoit d'en faire un instrument privilégié de sa propagande idéologique. Pour se faire, elle s'attaque à l'âme qui anime l'appareil diplomatique, à savoir son responsable en titre. Exercé sous le contrôle direct de la Convention nationale, le pouvoir de direction du chef du Département s'amointrit progressivement pour ne plus être que symbolique à partir de 1793, date de l'instauration du premier Comité de Salut Public. Jusqu'en 1795, cette ramification de la Convention nationale s'impose comme le centre d'impulsion de l'action extérieure, au détriment du monopole de principe que le ministre des Affaires étrangères a hérité de l'Ancien Régime. De fait, si nous avons jugée relativement précaire sa fonction entre 1789 et 1792, à partir de la Conventionnelle elle est proprement sursitaire.

**421.** Jusqu'à l'avènement du Directoire, la perte de la représentativité du ministre des Affaires étrangères au sein de l'organisation gouvernementale rend difficile tant la détermination de ses fonctions que l'amplitude de son action exécutive (**A**), ce qui ne manque pas, en pratique, d'affaiblir son autorité à l'égard de son personnel, en particulier, à l'égard de celui en poste à l'étranger. Sous couvert de défendre les valeurs de la République hors des frontières nationales, la Convention accroît l'autonomie des diplomates les faisant passer du rang de simples observateurs à celui de véritables agents de propagande politique. Peu apprécié des Cours européennes, ce mélange des genres va, considérablement, accentuer l'isolement de la France sur la scène internationale. Dans le contexte de ce qui s'apparente de plus en plus à une diplomatie d'assemblée, il ne faut pas s'étonner du déclin relatif que connaît alors le concept bodinien de la souveraineté de l'État et plus encore, de celui qui, depuis l'éviction de la Royauté, a la responsabilité de la défendre au Dehors (**B**).

### **A) La dilution du pouvoir directionnel du ministre des Affaires étrangères au sein du Comité exécutif provisoire**

**422.** Après le 10 août 1792, la radicalisation du mouvement républicain ne pouvait manquer d'affecter la place assignée au ministre des Affaires étrangères au sein de la nouvelle gouvernance révolutionnaire. En effet, jusqu'alors le lien hiérarchique qui l'unissait à la Royauté faisait peser sur l'action ministérielle – même patriotique – une présomption de bonne foi qui tombait rapidement sous les accusations des factions révolutionnaires<sup>1006</sup>. Mais, à présent que la monarchie est supplantée par la République, plus aucun obstacle politique ne se dresse entre les militants de la Révolution et la conduite gouvernementale de la politique extérieure. Dans les faits, le recrutement des candidats au poste de ministre des Affaires étrangères a cessé d'être un casse-tête pour l'Assemblée. Toutefois, une problématique de taille demeure au plan juridique : à quel titre le ministre assurerait-il la gestion de son département ? De qui tiendrait-il ses pouvoirs ? A quelle(s) fin(s) les assigner ? La rupture avec la tradition monarchique emporterait-elle une plus grande autonomie d'action pour lui ? A moins que la politique étrangère ne prenne désormais sa source en dehors du Pouvoir exécutif ? Telles sont les principales problématiques que soulève, à l'aube de la Première République française, la perte du chef de l'État français.

**423.** Au plan strictement normatif, l'éviction de Louis XVI de l'échiquier politique entraîne un vide juridique qui précarise, *de facto*, le statut constitutionnel du ministre des Affaires étrangères. Comme il a été précédemment souligné, la lecture systémique des dispositions de la Constitution de 1791 – unique charte constitutive de référence à la date du 10 août – dénie au chef du Département la qualité de membre de l'Exécutif à part entière. De

---

<sup>1006</sup> Voir en ce sens les vicissitudes rencontrées par le premier ministre des Affaires étrangères patriotique, DUMOURIEZ. Hostile à la radicalisation de l'idéologie révolutionnaire prônée par la Convention nationale, il n'hésitera pas à mettre le bataillon qu'il avait la charge de commander en septembre 1792 contre les armées autrichiennes au service de l'ennemi. Sa trahison ne manquera pas d'être reprochée à son ami et successeur à la tête des Affaires étrangères, Pierre LEBRUN-TONDU (Voir *infra*). Notons, toutefois, que parce que les ministres révolutionnaires ont souvent payé de leur vie, ou à tout le moins été déchus de leurs fonctions sur la base de leurs idées politiques plus que pour fait de leur administration, il a été avancée en doctrine l'hypothèse d'une responsabilité politique incidente. Telle semble être la solution à laquelle le Professeur Michel TROPER aboutit à l'issue de son analyse du renvoi des principaux ministres (NECKER, de LA LUZERNE, MONTMORIN et SAINT-PRIEST) survenu le 13 juillet 1789 (*A.P.*, Tome VIII, p. 223). Se référant aux débats parlementaires qui ont précédé et entouré le remaniement ministériel, le Professeur TROPER s'interroge sur la question de savoir si les députés ont le pouvoir de désavouer un ministre nommé par le Roi. Il reprend, sur ce point, la subtilité de la réponse de BARNAVE : « la déclaration de l'Assemblée selon laquelle les ministres auraient perdu la confiance de la Nation n'est pas aux yeux de l'Assemblée elle-même et ne doit pas être un droit de révocation, et ne doit même être assortie d'aucune pression sur le Roi » (*In La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, Op. cit.*, p. 73). Cette ambiguïté conduit l'auteur à interpréter en termes nuancés la première constitutionnalisation du régime de responsabilité ministérielle : « S'il est vrai que les ministres n'ont pas été soumis par la Constitution [de 1791] à la responsabilité qualifiée aujourd'hui « politique », il n'est pas exact que l'Assemblée constituante ait jamais envisagé d'instaurer au profit du Corps législatif, sous une forme quelconque, un droit de révoquer les ministres individuellement ou collectivement. Elle n'y a donc jamais renoncé expressément » (*Op. cit.*, pp. 71-72). L'auteur pousse même plus loin sa réflexion en interprétation la responsabilité pénale qui est formellement opposable aux ministres comme une responsabilité politique qu'établirait incidemment la position de « sujétion constante » des membres du Gouvernement à l'égard de l'Assemblée (*Op. cit.*, p. 72 ; 75-81).

1789 à « la révolution du 10 Août »<sup>1007</sup>, le poids de la tradition monarchique a, ainsi, maintenu étroitement unies l'effectivité des fonctions ministérielles et l'autorité du Roi<sup>1008</sup>, notamment par le biais du mécanisme de la délégation des pouvoirs. Mais précisément, dès lors que les décrets du 10 août organisent la suspension de la Royauté, la source directe du pouvoir d'action des membres du Gouvernement se trouve tarie. Par quels moyens permettre aux six ministres nommés le 10 août en remplacement du gouvernement de Louis XVI, d'assurer la gestion de leur département respectif ?

**424.** Une réponse transitoire est apportée par le décret-loi du 15 août 1792. La portée de ce texte réside essentiellement dans la reconduction formelle de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Mais, en pratique, la Convention nationale va consciencieusement vider de sa substance le monopole d'action que son autonomie administrative lui aménageait depuis l'Ancien Régime. Sa stratégie de sape va se déployer à deux niveaux de l'action ministérielle. Au plan individuel, elle va revenir sur les singularités statutaires qui avaient été reconnues aux titulaires au printemps 1791. Non content de condamner le ministre à agir de concert avec ses cinq autres homologues (1), la nouvelle gouvernance soumet bientôt l'action exécutive collégiale au contrôle du Comité de Salut public, privant ainsi le Pouvoir exécutif de toute marge d'action discrétionnaire en matière de politique étrangère (2).

## **1. Une fonction ministérielle indexée par l'exercice collégial du Pouvoir exécutif**

**425.** Selon les termes du décret-loi du 15 août 1792, l'Assemblée nationale convient de « la nécessité de fixer une formule nouvelle pour tous les actes de la puissance exécutive, jusqu'à l'époque où la Convention nationale sera assemblée ». A cet égard, elle confie « (...) au conseil exécutif provisoire, formé par les six ministres, (...), toutes les fonctions de la puissance exécutive » (art. Premier). Il aura pour missions principales « de faire sceller les lois du sceau de l'État, et de les faire promulguer » (art. II). Pour s'assurer qu'aucun de ses membres n'acquiert trop d'assurance par sa charge, le décret précise « chaque ministre remplira à tour de rôle, semaine par semaine, les fonctions de président du conseil » (art. III). Instrumentalisés pour la première fois dans le cadre du ministère des Affaires étrangères par

---

<sup>1007</sup> Selon la formule d'un journaliste de l'époque, Jean-Gabriel PELTIER. Il a livré un témoignage circonstancié des événements du 10 Août et de leurs impacts sur la vie politique française dans son *Dernier tableau de Paris, ou Récit Historique de la Révolution du 10 Août, des causes qui l'ont produite, des événements qui l'ont précédée, et des crimes qui l'ont suivie*, 3 Vol., Publié chez l'Auteur, Chez OWEN, Chez CHUBER, Chez BALDWIN, PATERNOSTER-RAW & DE BOFFE, 1793.

<sup>1008</sup> Article 1<sup>er</sup> (Titre III, Chap. II, Sect. 4) : « Au roi seul appartiennent le choix et la révocation des ministres ».

Pierre LEBRUN-TONDU<sup>1009</sup>, les termes de ce décret vont durablement organiser le verrouillage de l'administration des Affaires étrangères par la Convention nationale et ce, jusqu'à l'avènement des premiers régimes napoléoniens.

**426.** Entre août 1792 et 1799, la pratique révolutionnaire va rôgner la visibilité politique des ministres successifs, plongeant la politique étrangère de la France dans une ère d'obscurantisme. De manière symbolique, cette période noire de la fonction ministérielle est inaugurée par l'assassinat de deux anciens titulaires, le comte de MONTMORIN<sup>1010</sup> et de Claude de VALDEC de LASSART<sup>1011</sup>, trois semaines seulement après l'arrivée du premier

---

<sup>1009</sup> Pierre Henri Hélène Marie TONDU, dit LEBRUN-TONDU a été ministre des Affaires étrangères du 10 août 1792 au 21 juin 1793.

<sup>1010</sup> Après son départ du ministère En compagnie de LESSART et de ministres en activité demeurés fidèles de Louis XVI – notamment, le ministre de la Marine et des colonies, Antoine-François BERTRAND DE MOLLEVILLE – un « comité occulte » assimilable, selon l'historien François MASSON à un « ministère, dans le sein duquel on délibérait sur les moyens d'enrayer la Révolution » [*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804), Op. cit.*, p. 217 ; il ressort des *Memoires* de BERTRAND DE MOLLEVILLE, que ce comité secret préparait la fuite du Roi et de sa famille, avant que leur projet n'avorte à l'été 1792 (*in Mémoires secrets pour servir à l'histoire de la dernière année du règne de Louis XVI, Roi de France*, Vol. II, Chez STRAHAN et CADELL (Londres), Chez les marchands de nouveauté (Paris), 1797, pp. 271-294, 360 p.)]. L'éviction du Roi, le 10 août 1792, valut à MONTMORIN d'être emprisonné à l'Abbaye, non sans avoir essuyé au préalable des attaques incessantes et infondées de la part des députés et des journalistes dont se fait savamment l'écho, Frédéric MASSON (*Op. cit.*, pp. 218-220). Son funeste pressentiment ne tarde pas à se réaliser. Le 2 septembre, il est traduit devant un tribunal criminel révolutionnaire qui, aux dires de commentateurs, « n'[est] qu'une sinistre parodie des formes de la justice » [*in COGORDAN (G.), Op. cit.*, p. 885]. Déclaré innocent à l'unanimité par ses juges, le comte de MONTMORIN demeure, malgré tout, emprisonné sur les ordres de DANTON. Cette injustice n'a pas manqué d'inspirer à un témoin de l'époque une comparaison lourde de sens : « Il serait difficile de dire quelle différence il y a entre un pareil ordre d'un ministre de la Justice et une lettre de cachet du plus cruel despote » [*in PELTIER (Jean-Gabriel), Dernier tableau de Paris ou Récit Historique de la Révolution du 10 Août, Des Causes qui l'ont produite, des Evènements qui l'ont précédés, et des Crimes qui l'ont suivie*, Tome II, Publié Chez l'Auteur, Chez OWEN, Chez CHUBER, Chez BALDWIN, PATERNOSTER-ROW & DE BOFFE, Londres, 1793, p. 199 (505 p-XXXVIII p); pour une description particulièrement exhaustive du procès de MONTMORIN, lire également MASSON (F.), , *Op. cit.*, pp. 220-225]. Le jugement de l'ancien ministre a été, en effet, particulièrement expéditif, sans égards pour les droits de la défense : « Monsieur le président, tonne un assistant du président du Tribunal, les crimes de M. de MONTMORIN sont connus, et, puisque son affaire ne nous regarde pas, je demande qu'il soit envoyé à La Force. – Oui ! Oui ! A La Force ! crièrent les juges. – Vous allez donc être transféré à La Force, dit ensuite le président. – Monsieur le président, puisqu'on vous appelle ainsi, réplique MONTMORIN du ton le plus ironique, je vous prie de me faire avoir une voiture. – Vous allez l'avoir », rétorque froidement le président MAILLARD [échanges reproduits *in COGORDAN (G.), Op. cit.*, p. 885]. Le calme apparent de MONTMORIN s'expliquerait par le funeste pressentiment qu'il avait de longue de la chute de la royauté et de sa propre mort : « C'est un passe-port pour l'autre monde qu'il me faudrait, avouait-il déjà le 4 août à BERTRAND DE MOLLEVILLE qui l'exhortait à se pourvoir de papiers pour sa sûreté. Toutes ces précautions sont inutiles ; quoi que je fasse, je n'échapperai pas aux gens qui me veulent. Je suis sûr d'être assassiné dans moins de trois mois » [cité *in MASSON (F.), Op. cit.*, p.221]. La foule qui se jette sur lui à sa sortie du tribunal lui donnera raison de la manière la plus atroce qui soit : « Dès qu'il parut, rapporte Frédéric MASSON, on se rua sur lui. Mais au moment où on l'égorgeait, il parvint à se soulever et à mordre la main d'un des assassins (...). Un autre septembriseur lui abattit alors les doigts à coups de sabre, et quelques heures après, tout dégouttant de sang, il promenait dans les cafés du quartier ces affreux trophées, qu'il remettait dans sa poche, après les avoir montrés. Percé de plusieurs coups en plein corps, haché, coupé, tailladé, M. de MONTMORIN vivait encore. Ses bourreaux l'empalèrent et le portèrent ainsi aux portes de l'Assemblée nationale » (*Op. cit.*, pp. 225-226).

<sup>1011</sup> Le ministre de LASSART périt cinq jours après le comte de MONTMORIN. Contraint de quitter les Affaires étrangères après avoir été mis en accusation par les Girondins, il était en état de détention préventive à Orléans au mois d'août 1792. A la demande de la Commune de Paris, l'Assemblée législative ordonne son retour dans la capitale avant de faire volte-face, le 2 septembre. Les premières émeutes qui viennent de coûter la vie à MONTMORIN la poussent à renvoyer le prisonnier à Orléans. Mais, l'ordre est mal exécuté, le convoi

« ministre-citoyen » aux Affaires étrangères aux Affaires étrangères, Pierre LEBRUN-TONDU.

**427.** Successeur de BIGOT de SAINTE-CROIX, LEBRUN-TONDU a été nommé par l'Assemblée à une courte majorité<sup>1012</sup>. Les députés apprécient particulièrement sa discrétion, « son esprit sage parce qu'il n'[a] pas d'élans d'aucune espèce »<sup>1013</sup>. A une époque où l'Assemblée place la poursuite de la guerre au-dessus des courtoisies diplomatiques, la docilité semble être, ainsi, devenu un critère d'électivité plus déterminant que celui de la technicité ou de l'expérience. Le départ impromptu de représentations étrangères, à partir de l'été 1792, est donc loin d'émouvoir la gouvernance française. Il augure, pourtant, la perte de soutiens influents sur la scène extérieure.

**428.** Ainsi, Madame de STAEL, épouse de l'ambassadeur de Suède, est-elle la première à se retirer, le 13 août, après avoir été « arrêtée, menée à l'hôtel de ville, menacée de mort, pillée et manquait d'être tuée »<sup>1014</sup>. Le jour suivant, c'est au tour de l'ambassadeur de Venise et du représentant des villes hanséatiques de quitter Paris. Les ministres de Genève et de Pologne leur emboîtent le pas le 15, suivis le 20, du chargé d'affaires de Saxe et du ministre de Danemark ; le 21, on assiste au départ de l'ambassadeur de Suède, puis du ministre de Liège, le 22. Même les plus solides alliés de la Révolution menacent de quitter la France, à l'image de l'ambassadeur américain, Morris GOUVERNEUR, alors en conflit avec le ministre français des Affaires étrangères. A ses récriminations s'ajoutent bientôt celles de la Suisse<sup>1015</sup>. Lorsque le 23 septembre – soit deux jours après la proclamation de la République – le ministre LEBRUN-TONDU se présente devant l'Assemblée pour dresser l'état des lieux de la situation diplomatique de la France, ses prévisions sont, sans surprises, alarmistes: « (...) le moment du plus terrible danger arrivera au printemps prochain ; c'est qu'alors la tyrannie coalisée fera son dernier effort, et que nous aurons à repousser à la fois les forces combinées de tous les rois qui auront pu ou qui auront osé fournir leur contingent à cette croisade

---

poursuivant sa route à Versailles. Ameutée par des émissaires de la Commune, une foule hostile se presse au-devant de l'ancien ministre qui est accompagné de nombreux autres inculpés politiques. Le maire de Versailles tente de s'interposer : « la foule l'entoure et le menace ; il se consume en vains efforts jusqu'au moment où un fort de la halle l'enlève. Aussitôt les prisonniers sont assaillis à coups de lance et de couteau ; une mêlée terrible s'engage. Sur cinquante-deux prisonniers, huit seulement s'échappèrent ; au nombre des morts [est] de LESSART, que sa situation d'ancien ministre désignait spécialement à la haine des massacreurs » [*in* COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 885].

<sup>1012</sup> Proche de la mouvance girondine, Pierre LEBRUN-TONDU a été choisi par 109 voix contre 91. Ses qualités personnelles auraient fait la différence avec le journaliste et écrivain, Philippe-Antoine GROUVELLE [*Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 218].

<sup>1013</sup> BOIS (J.-P.), « LEBRUN-TONDU », *Op. cit.*, p. 218.

<sup>1014</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 260.

<sup>1015</sup> *Ibid.*

impie. »<sup>1016</sup>. La Convention lui répond fièrement, le 26 septembre, que « la République n'ouvrirait pas de négociations avant que le territoire français eût été évacué »<sup>1017</sup>. La concomitance de cette déclaration avec la mise en accusation de Louis XVI ne peut que compliquer la tâche du ministre des Affaires étrangères qui peine à préserver les neutralités négociées par DUMOURIEZ<sup>1018</sup>.

**429.** Au fur et à mesure que l'instruction du procès du Roi approche de son dénouement, le sentiment anti-français gagne l'ensemble des monarchies européennes. Le hasard veut que ce soit LEBRUN-TONDU, alors président de quinzaine du Conseil exécutif, qui signe le l'ordre exécution du roi. Sa mise en œuvre, le 21 janvier 1793, est sanctionnée par la formation d'une première coalition européenne contre la France, à l'initiative de l'Angleterre<sup>1019</sup>. Révoltée par le régicide, elle « chasse les agents de la République »<sup>1020</sup>. La Convention riposte en lui déclarant la guerre. L'envergure du mouvement contre-révolutionnaire prend de court LEBRUN-TONDU. Il n'en faut pas plus pour que l'Assemblée le suspecte de frayer avec les monarchies européennes. Ses liens avec l'ancien ministre DUMOURIEZ qui vient de passer à l'ennemi<sup>1021</sup> lui valent les foudres des Montagnards qui prennent peu à peu de l'ascendance sur la majorité girondine. Ainsi, le ministre est-il « régulièrement pris à partie par MARAT, dénoncé à l'Assemblée, accusé le 14 novembre

---

<sup>1016</sup> *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 28 septembre 1792, « Séance de la Convention nationale du 23 septembre 1792 », *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, Tome XIV, *Op. cit.*, p. 60 [lire en complément, le compte rendu du ministre des Affaires étrangères, LEBRUN, en date du 25 septembre 1792, reproduit à l'Annexe I (texte 36)].

<sup>1017</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 886.

<sup>1018</sup> A la fin du mois de septembre, il annonce à l'Assemblée la neutralité de l'Angleterre. Mais, Londres cessera toute communication officielle avec la France à partir du mois de décembre. A cette période, LEBRUN entame, alors, des négociations avec l'Espagne pour obtenir sa neutralité moyennant la garantie de permettre à Louis XVI de pouvoir se retirer librement dans le pays qu'il aura choisi pour asile. La démarche du ministre est, alors, entravée par le début du procès du Roi de France. Il en ira de même de sa tentative de rapprochement avec Rome. Des pourparlers avaient officieusement été entamés au mois de novembre, au cours desquels un cardinal génois proposait son intercession auprès du Pape, sous réserve que ce dernier accepte le rattachement d'Avignon et du Comtat. Afin de concrétiser cet accord, LEBRUN dépêche un ministre résident à Rome au mois de janvier, mais déjà, la ville connaît ses premières émeutes antifrançaises. L'exécution de Louis XVI le 21 janvier 1793 contraint LEBRUN à rappeler son ministre en catastrophe.

<sup>1019</sup> On rapporte que peu après l'exécution de Louis XVI, un Anglais avait escaladé l'échafaud pour tremper son mouchoir dans le sang du Roi avant de l'envoyer à Londres. Le mouchoir fut placé en forme de drapeau sur la tour de cette ville. Par ce geste, la Grande-Bretagne signifia la fin de la neutralité qu'elle avait observée vis-à-vis de la Révolution depuis 1789. Le renvoi des plénipotentiaires français fut immédiatement suivi d'une période de deuil décrété à l'échelle nationale, par Londres [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 271].

<sup>1020</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 886.

<sup>1021</sup> Ami de longue date de LEBRUN-TONDU et parrain de sa fille, DUMOURIEZ s'inscrit en faux contre la radicalisation du mouvement révolutionnaire, à partir de septembre 1792. « Après le procès du Roi, il est à peu près résolu à mettre la Convention au pas et à rendre à la France une monarchie constitutionnelle modérée » [BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 215]. Il compte sur le succès de ses victoires militaires pour rallier le peuple à son projet de coup d'État, mais son rêve se brise avec sa défaite contre les Autrichiens à Neerwinden le 18 mars 1793. Déçu par la politique de la Convention nationale, il se range sous la bannière viennoise le 5 avril jetant l'opprobre sur le camp des girondins auquel appartient, alors, LEBRUN-TONDU.

d'être royaliste, le 10 novembre d'être traître... »<sup>1022</sup>. Son sort étant politiquement lié à celui des conventionnels girondins, LEBRUN-TONDU est entraîné dans la chute du parti au mois de d'avril 1793. Sous la pression populaire, le Comité de Salut public le met en état d'arrestation le 4 juin 1793<sup>1023</sup>. Elle l'autorise, toutefois, à continuer à gérer son ministère de chez lui jusqu'à son remplacement par François DEFORGUES, le 21 juin<sup>1024</sup>.

## **2. L'abdication informelle du pouvoir directionnel du ministre des Affaires étrangères au profit du Comité de Salut public**

**430.** Le successeur de LEBRUN-TONDU doit sa nomination, moins à son expérience diplomatique qu'au zèle qu'il témoigne à l'égard de l'idéologie révolutionnaire. Il compte, ainsi, parmi les signataires de la circulaire du 3 septembre 1792 qui a conduit aux massacres des prisons dont faisait état BIGOT DE SAINTE-CROIX<sup>1025</sup>. C'est ainsi qu'il s'assure l'amitié des conventionnels les plus influents du moment, et grâce à elle, le poste de ministre des Relations extérieures. La complaisance de DEFORGUES envers la gouvernance révolutionnaire va introduire la Terreur au sein du Département, ce que son personnel ne lui pardonnera pas.

---

<sup>1022</sup> BOIS (J.-P.), « LEBRUN-TONDU », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, *Op. cit.*, p. 221.

<sup>1023</sup> Dans le mandat d'arrêt lancé contre LEBRUN le Comité de Salut public tente de minimiser l'impact de la procédure pénale lancée contre le ministre des Affaires étrangères, notamment, sur l'exercice de sa fonction et sa représentation vis-à-vis des Puissances étrangères. Il la présente davantage comme une mesure participant au maintien de l'ordre public, plus que comme une sanction individuelle : « Considérant, dit le Comité, que le bruit s'est répandu que quelques personnes manifesteraient l'intention de s'assurer de deux ministres, de les consigner dans leurs maisons et de leur donner des gardes ; que cette disposition contrarierait les opérations du Gouvernement ; que le ministre des Affaires étrangères perdrait sa considération, son crédit, son influence ; qu'il en résulterait des inconvénients très préjudiciables aux relations politiques que le Gouvernement entretient avec plusieurs puissances, États et peuples des diverses parties du monde, dont le secret et la célérité peuvent seuls assurer le succès ; que les ministres appartiennent à la République ; que leur crédit, leur considération ont la plus grande influence sur les affaires de leurs Départements ; que pour conserver cette influence et s'assurer qu'elle ne sera pas préjudiciable aux intérêts de la patrie, le Comité de Salut public a pris toutes les précautions que la prudence exige, et a donné à la surveillance le degré d'activité qui doit rassurer les habitants de Paris...arrête que le conseil général de la Commune de Paris sera informé que le Comité de Salut public est chargé par la Convention nationale de surveiller les ministres...et que le Comité de Salut public attend du civisme et des lumières du conseil général de la Commune et du concours de tous les citoyens de Paris, que les ministres de la République conserveront la liberté et l'indépendance nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, et que si le conseil général avait des motifs graves d'inquiétude, il les communiquerait au Comité de Salut public, qui prendrait les ordres de la Convention nationale, et ferait provisoirement ce que les circonstances exigeraient » [ce mandat d'arrêt est signé par CAMBON, GUYON, BARERE, LINDET, BREARD, DELMAS, LACROIX, TREILHARD, in *Recueil des Actes du Comité du Salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, Tome IV (6 mai 1793-18 juin 1793), *Op. cit.*, pp. 390-391].

<sup>1024</sup> François Louis Michel CHEMIN DES FORGUES, dit DEFORGUES, a été ministre des Affaires étrangères du 21 juin 1793 au 2 avril 1794.

<sup>1025</sup> Incidemment, DEFORGUES aurait, donc, contribué à l'assassinat de MONTMORIN et de LESSART. LEBRUN-TONDU ne tarde, d'ailleurs, pas à grossir les rangs des ministres des Affaires étrangères victimes de la proscription : traduit devant le Tribunal révolutionnaire, il est condamné à mort le 7 nivôse (27 décembre 1793). Trois autres fonctionnaires du Département partagent également son sort Thomas BAUDRY, MAINDOUZE et JOZEAU [lire en ce sens, COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 886].



**431.** Selon le Professeur Jean BAILLOU, le principal point de discordance entre DEFORGUES et ses commis résiderait dans le maintien du poste de directeur des Affaires étrangères. Nonobstant la personnalité très décriée de son titulaire, BONNE-CARRERE, le rôle influent qui lui est attribué depuis DUMOURIEZ est remis en cause par les premiers commis. Pour certains, son caractère intermédiaire neutraliserait le lien direct établi depuis RICHELIEU entre le ministre, « partie responsable en chef », et « les parties responsables subalternes »<sup>1026</sup>. Cette fonction directrice matérialiserait, ainsi, un goulot d'étranglement qui dénaturerait, à terme, « l'action directe de la responsabilité »<sup>1027</sup>. D'autres mettent en avant un risque de vénalité accru par l'existence d'un directeur unique<sup>1028</sup>. La dysharmonie ambiante entre les principaux collaborateurs du ministre est révélatrice du fossé grandissant entre le sommet et la base de l'appareil diplomatique révolutionnaire. Toutefois, elle n'est pas la cause la plus déterminante du délitement du pouvoir directionnel du ministre. Celle-ci résiderait dans une volonté politique manifeste de brider l'autonomie de son administration en la plaçant sous la tutelle plus ou moins informelle des révolutionnaires<sup>1029</sup>.

**432.** Ainsi, sous le ministère DEFORGUES, il n'est pas rare que de croiser DANTON ou ROBESPIERRE rue Cerrutti, où se trouve alors l'hôtel des Affaires étrangères. Ils y viennent, dit-on, pour discourir en toute amitié avec le ministre. Le personnel du Département

---

<sup>1026</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 287.

<sup>1027</sup> *Ibid.*

<sup>1028</sup> Cette dernière mise en garde s'appuie sur la pratique dévoyée du premier titulaire du poste de directeur des Affaires étrangères, l'Abbé de LA VILLE qui affectionnait particulièrement « de se mêl[er] de beaucoup d'intrigues » (*Ibid.*).

<sup>1029</sup> Occupant l'aile droite de la Convention nationale, à partir de septembre 1792, les Girondins tentent de préserver la dimension monarchique du Gouvernement, moins le Roi. A cet égard, ils soumettent au mois de mai 1793, au Comité du Salut public, un mémoire qui comporte, notamment, une proposition de refonte de l'organisation interne des Affaires étrangères allant dans le sens d'une plus grande autonomie de leur responsable en titre. Avec l'éviction du Roi, le ministre des Affaires étrangères deviendrait, ainsi, seul maître à bord de l'administration en charge de la diplomatie. Le mémoire indiquait, ainsi, qu'il « devait être seul responsable » de ce département. « Ses fonctions étant indivisibles, il faut donc un chef unique, précise le texte, qui n'aurait pas d'adjoints. Les bureaux seraient divisés en sections, correspondant aux divers pays. Les chefs de ces sections formeraient, sous la présidence du ministre, un conseil consultatif destiné à les éclairer sur des points à traiter par correspondance ». La tradition monarchique sacrifierait, toutefois, à la nouveauté démocratique pour le ministre, ce dernier devant être « élu périodiquement » tandis que la Carrière serait sauvée pour les subalternes à qui l'on conserverait un caractère « permanents ». Pour justifier cette différence de traitement entre la base et le sommet de l'administration diplomatique, le mémoire s'inspire des mêmes considérations qui avaient motivé la fonctionnarisation des premiers commis sous la monarchie administrative de Louis XIV : « L'instabilité des places détruirait l'émulation, supprimerait l'instruction, faciliterait la corruption. Quant aux agents de l'extérieur, il serait utile de joindre l'action populaire à l'action politique ; de joindre le bureau des consulats aux bureaux politiques et de procéder à une organisation nouvelle (...) », [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, note (1), p. 238]. L'exhaustivité du mémoire nous a contraint à limiter notre extrait à aux réformes spécifiques à la fonction ministérielle, précisons toutefois que ce mémoire projette une réforme drastique de l'administration centrale et des services extérieurs des Affaires étrangères dont le point d'orgue serait la mise en place d'un Conseil des Affaires étrangères qui garantirait sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, à la fois plus de cohérence et de prise d'initiative au sein de l'appareil diplomatique (Voir Annexe I, texte 38).

n'apprécie que modérément l'ingérence de personnalités politiques dans la gestion des bureaux<sup>1030</sup>. Il en va différemment du ministre qui voit dans ces marques d'estime le moyen de se préserver de mises en accusation intempestives. Il compose d'autant plus facilement avec la présence des conventionnels que les dîners impromptus dont ils les gratifient sont les principales animations que connaît son ministère depuis qu'il en a pris la direction, au point d'arracher à l'historien Frédéric MASSON cet abrupt commentaire: « [c]omme pouvoir, le ministre n'exist[e] plus »<sup>1031</sup>. Et pour cause, en ce mois de juin 1793, DEFORGUES n'a plus véritablement matière à travailler. L'état des relations diplomatiques de la France connaît, alors, son niveau le plus bas depuis la révolution de 1789: le pays ne correspond plus qu'avec les chancelleries de Genève, Malte et du Danemark tandis qu'à l'étranger, seuls dix agents représentent encore le pays<sup>1032</sup>. Quant à l'éventualité d'entamer des négociations avec les puissances étrangères qui occupent le territoire français, elle est formellement condamnée par la Constitution du 24 juin 1793. Dans la continuité de la déclaration du 26 septembre 1792, son article 121 dispose que « [le Peuple français] ne fait point la paix avec un ennemi qui occupe son territoire ». La diplomatie de propagande est présentée, dans ses grandes lignes, comme le moteur du système constitutionnel révolutionnaire<sup>1033</sup>: Son succès sert, paradoxalement, de prétexte à la Convention pour repousser indéfiniment l'entrée en vigueur de la Constitution de 1793 et partant, pour se maintenir en place<sup>1034</sup>.

---

<sup>1030</sup> « DANTON, rapportent certains commis, était le plus aimable, il causait volontiers beaux-arts et belles-lettres, il vantait les charmes de la vie domestique ; ROBESPIERRE moins porté vers l'épigramme, parlait diplomatie et politique, *au besoin il conférait des affaires de service avec les commis* », [Cités in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 887]. Nous soulignons.

<sup>1031</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 296.

<sup>1032</sup> BOIS (J.-P.), « CHEMIN-DEFORGUES », in *Dictionnaire des ministres Affaires étrangères (1589-2004)*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 222.

<sup>1033</sup> La nouvelle constitution, en précise les bases, en proclamant que le peuple français « refuse [l'asile] aux tyrans » mais qu'il « la donne aux étrangers bannis de leur patrie pour cause de la liberté » (art. 120 C). De même, il se présente comme « l'ami et l'allié naturel des peuples libres » (art. 118 C). A ce titre, « [i]l ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations. Il ne souffre point que les autres nations s'immiscent dans le sien » (art. 119). Belle dans son principe, cette profession de foi se révèle décevante dans sa mise en œuvre. La faiblesse des articles 118 à 121 de la Constitution de 1793 n'a pas échappé à Frédéric MASSON qui n'y voit qu'un exemple réussi de « logomachie » justifié par la volonté du Comité de Salut public de conserver la maîtrise de l'action extérieure qu'il aurait dû perdre, en principe, au bénéfice du conseil exécutif, chargé par la Constitution de la direction et de la surveillance de l'administration générale, conformément aux directives du Corps législatif (art. 65 C), [MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 296-297].

<sup>1034</sup> A dessein d'illustrer l'ineffectivité qui frappe d'emblée, la Constitution de 1793, on peut se référer aux négociations menées, en violation de l'article 121 C, avec la Prusse [in COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la Révolution », *Op. cit.*, p. 887]. Dans le souci de ne pas susciter l'ire populaire, le ministère des Affaires étrangères a pris soin d'entourer les pourparlers d'un luxe de précautions qui n'ont pas empêché, malgré tout, des indiscretions de la part de commis. Craignant qu'elles ne lui soient reprochées, le ministre DEFORGUES s'est empressé d'édicter un règlement particulièrement sévère à destination de son personnel, le 16 décembre 1793 (26 frimaire) qui témoigne, à la fois, de la peur manifeste du ministre à l'égard des Conventionnels et du climat délétère qui règne entre ses employés et sa personne (Voir Annexe I, texte 41).

**433.** En déclarant le 19 du premier mois (11 octobre 1793), sur la proposition de SAINT-JUST, que le gouvernement resterait révolutionnaire jusqu'à la survenance de la paix, la Convention avorte, non seulement, sa propre oeuvre constituante, mais surtout, elle fait des affaires extérieures le point de mire de la gouvernance révolutionnaire. La priorité ainsi donnée à la politique de guerre va légitimer la prééminence du Comité de salut public sur la scène extérieure.<sup>1035</sup>

**434.** Consacrée par le décret du 25 mars 1793, la mainmise du Comité de Salut public sur le pouvoir exécutif se traduit au niveau des Affaires étrangères par la création d'un *bureau des relations extérieures*, chargé de la correspondance avec le ministère des Affaires étrangères. Il est, alors, dirigé par Jean-Baptiste MAUDRU, ancien avocat qui avait assuré des missions en Russie avant d'en être expulsé en 1791<sup>1036</sup>. A première vue, ses fonctions semblent secondaires : elles consistent principalement en des demandes de renseignements et en des communications à transmettre au ministre. Officiellement, ce dernier conserve encore le monopole de la correspondance avec les agents extérieurs<sup>1037</sup> mais, il en va différemment en pratique<sup>1038</sup>.

**435.** « Les occupations de DEFORGUES [sont] presque nulles », affirme-t-on<sup>1039</sup>. Elles se réduisent à l'enregistrement des décisions du Comité. Le ministre « n'a pour ainsi dire aucune responsabilité politique »<sup>1040</sup> contrairement à ce que le successeur de LEBRUN laissait entendre, aux membres de la Convention, à la veille de l'adoption de la Constitution de juin 1793 : « Représentants, vous m'avez appelé au ministère des Affaires étrangères ; j'apporte dans ces nouvelles fonctions un dévouement entier à la liberté. En dirigeant les intérêts de la République, je ne perdrai pas de vue les principes sacrés qui ont servi de base à la Constitution que vous venez de décréter (...). »<sup>1041</sup>. L'étiollement du rôle ministériel est concomitant à la montée en puissance du Comité de Salut public. L'influence de cette instance en matière de politique étrangère va, d'ailleurs, servir de trame à une revendication dantoniste des plus radicale en matière gouvernementale.

---

<sup>1035</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 297.

<sup>1036</sup> BOIS (J.-P.), « CHEMIN-DEFORGUES », *Op. cit.*, p. 222.

<sup>1037</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 297.

<sup>1038</sup> *Ibid.*

<sup>1039</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 887.

<sup>1040</sup> BOIS (J.-P.), « CHEMIN-DEFORGUES », *Op. cit.*, p. 222.

<sup>1041</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 297.

436. Prenant pour prétexte un rapport de BARERE dans lequel le député révèle une prétendue conspiration anglaise<sup>1042</sup>, DANTON préconise à titre préventif de concentrer l'essentiel des pouvoirs exécutifs entre les mains du Comité de Salut public de sorte que les ministres ne soient plus que « des premiers commis de ce gouvernement provisoire »<sup>1043</sup>. En contrepartie, précise DANTON, le Comité assumerait la responsabilité de la somme de 50 millions qu'il réclame au titre du bon fonctionnement de « son » Gouvernement provisoire<sup>1044</sup>. Cette dernière proposition fait achopper la réforme dantoniste, car si la majorité de la Convention nationale s'accorde sur l'abaissement de la condition ministérielle, de nombreux membres influents sont réticents à l'idée d'étendre la responsabilité du Comité à la gestion budgétaire du Gouvernement provisoire. Certains craignent le risque accru de malversations n'expose le Comité à « une foule de calomnies qui rejailliraient sur la Convention elle-même »<sup>1045</sup>. D'autres, que le moment ne soit pas opportun à l'établissement d'un « gouvernement provisoire tout à fait nouveau »<sup>1046</sup>. Hésitante, la Convention se contentera, au final, de voter un crédit de 50 millions au profit du Comité, sans attenter, *a priori*, à la représentation politique des ministres. Mais, il en faut plus pour décourager les velléités hégémoniques du Comité de Salut public, en particulier, dans le domaine des relations internationales<sup>1047</sup>. Sur ce point, le vide juridique induit par l'ineffectivité de la

---

<sup>1042</sup> *Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés*, fondé par MM. MAVIDAL et E. LAURENT, continué par M. L. LATASSE, M. LOUIS CLAVEAU, M. CONSTANT PIONNIER, M. ANDRE DUCOM, Vol. LXX, Imprimerie et Librairie administratives et des chemins de fer de Paul DUPONT, Paris, 1906, pp. 90-103.

<sup>1043</sup> *Op. cit.*, p. 105.

<sup>1044</sup> *Ibid.*

<sup>1045</sup> Tel le est, notamment, la position de JEAN-BON-SAINT-ANDRE. Il appuie, malgré tout, la proposition de DANTON sur le transfert de la totalité des pouvoirs exécutifs au Comité (*Op. cit.*, p. 105).

<sup>1046</sup> Telle est, notamment, la position de BARERE : « Je doute qu'en remettant à votre comité des dispositions de finances, vous trouviez beaucoup de membres qui veuillent y rester, rétorque-t-il à DANTON. Pour moi, du jour où vous nous chargerez du maniement de deniers, je donne ma démission. Le mal est dans la concurrence de deux autorités. Décrétez qu'il n'y aura plus de Conseil exécutif, que les ministres seront les agents de l'exécution ; mais laissez-nous notre organisation, et ne nous donnez aucun fonds (...) », (*A.P.*, Vol. LXX, *Op. cit.*, p. 106). De même, ROBESPIERRE voit-il dans le caractère avant-gardiste de la réforme de son rival, une source de déséquilibre dans le contexte d'une république qui est encore loin d'être opérationnelle : « Si, en changeant l'état du gouvernement actuel, on y substituait un état certain et stable, j'appuierais la proposition de DANTON ; mais en détruisant l'autorité du Conseil exécutif, je ne vois pas qu'on fasse mieux marcher le gouvernement. La proposition me paraît vague, son objet d'une exécution incertaine. Il serait dangereux de paralyser subitement le gouvernement existant. Il ne suffit pas de dire : il n'y aura plus de Conseil exécutif, et le comité de Salut public sera un gouvernement provisoire ; il faut organiser ce gouvernement ; et comme on ne nous en a pas encore montré les moyens, je demande l'ajournement de la proposition. » (*A.P.*, Vol. LXX, *Ibid.*).

<sup>1047</sup> Selon la description qu'en donne Frédéric MASSON, l'activisme de la Convention a donné lieu à des atteintes massives au droit des gens, en matière diplomatique. Ainsi, en riposte à l'enlèvement de deux envoyés français – l'un ministre à Naples et l'autre, ambassadeur à Constantinople – à Novale par des agents autrichiens, la Convention a-t-elle confisqué, à partir du 14 août 1793, les biens des ressortissants de toutes les puissances coalisées. Ses orateurs les plus influents ne masquent plus leur désir de mettre fin à la diplomatie ancienne : « La nôtre, affirme BARERE, doit être la diplomatie des canons et de la victoire. » [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 298].

Constitution de 1793<sup>1048</sup> lui offre l'occasion d'ôter tout espoir au ministre des Affaires étrangères de pouvoir revendiquer un quelconque rôle politique au sein du gouvernement révolutionnaire.

**437.** Le 24 septembre 1793, le Comité adopte un arrêté dans lequel il définit « les bases provisoires diplomatiques ». Or, dans ce texte adopté par PRIEUR DE LA MARNE et BARERE, aucune action spécifique n'est prévue pour le ministre des Affaires étrangères, ni même pour son administration<sup>1049</sup>. L'appareil diplomatique hérité des Rois ne subsiste plus que de manière diffuse par l'entremise d'instances collégiales républicaines. Outre les coupes drastiques opérées dans le personnel extérieur (*Première base*), on relève surtout la perte, pour le ministre des Affaires étrangères, du rôle qui lui incombait depuis la création de sa charge en 1589, à savoir celui de la correspondance avec l'étranger (*Cinquième base*). En vertu de l'arrêté de 1793 la pérennisation des relations diplomatiques de la France n'est plus l'objet d'une responsabilité individuelle mais d'un jugement en opportunité du Comité de Salut public et du Conseil exécutif provisoire. Il est question pour ces différentes instances de s'assurer, préalablement à tout échange, du « caractère positif » des agents et des ministres étrangers désireux d'entrer en relations avec la République française. Dans le cadre de la diplomatie de guerre que promeut la Convention nationale depuis septembre 1792 et que rappelle le Comité dès la *Première base* de son arrêté, la *positivité* des représentations étrangères postulerait une double exigence : nonobstant le respect des usages hérités de la pratique monarchique en matière de négociation<sup>1050</sup>, elle ferait peser sur les diplomates étrangers une obligation d'adhésion, ou à tout le moins de neutralité vis-à-vis de l'idéologie révolutionnaire. Cette exigence résulterait de la lecture combinée de la *Première base* et de la *Quatrième base* du texte. A l'exception des agents mandatés par les « peuples libres » que

---

<sup>1048</sup> Ineffectivité, en particulier, des règles constitutionnelles relatives aux « Rapports de la République française avec les nations étrangères » (Voir articles précités 118 à 121 de la Constitution du 24 juin 1793).

<sup>1049</sup> Selon les termes de l'arrêté (publié in *Recueil des actes du Comité de Salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, Publié par François-Alphonse AULARD, Tome VII, Imprimerie nationale, Paris, 1894, pp. 28-29) : « *Première base*. – Pendant la guerre et jusqu'à ce que la Constitution soit mise en exécution, il n'y aura pas, auprès des puissances étrangères, des ministres plénipotentiaires, ni des ambassadeurs. Le Comité de Salut public et le Conseil exécutif provisoire n'emploieront que des agents secrets, des secrétaires de légation et des chargés d'affaires.

*Deuxième base*. – Revoir le tableau de tous les employés diplomatiques au dehors, et les réformer ou les rappeler.

*Troisième base*. – Il n'y aura plus d'instructions écrites données aux agents diplomatiques pour être emportées par eux ; elles seront connues d'eux avant leur départ et déposées aux archives des Affaires étrangères. Il ne leur sera donné que des pouvoirs et des lettres de crédit.

*Quatrième base*. Il n'y aura d'exception à l'article 1<sup>er</sup> que pour les deux peuples libres, les Américains et les Suisses.

*Cinquième base*. Le Comité de Salut public et le Conseil exécutif provisoire ne traiteront avec aucun des agents et ministres étrangers qui n'auront pas un caractère positif auprès de la République française. »

<sup>1050</sup> Exigence qui est rappelée, notamment, pour les agents français à la *Troisième base*, à savoir la possession de pouvoirs et de lettres de crédit (Voir *supra*, les origines monarchiques de ce formalisme).

sont les Américains et les Suisses (*Quatrième base*), les autres plénipotentiaires sont présumés représenter des peuples asservis par des régimes d'essence non républicaine. Sans être expressément nommées, les principales monarchies européennes semblent être visées *a contrario* par la *Quatrième base*. A ce titre, la République française apprécierait souverainement l'opportunité d'entrer en relations avec des gouvernements qui, par la nature de leur régime, présentent un risque subversif. De fait, ce qui n'était, depuis le Moyen-Age, qu'un prélude formel à la tenue de négociations diplomatiques devient, sous couvert de propagande révolutionnaire, un engagement politique à part entière qui est propre à décourager la survenance de la paix. Sachant que la Convention nationale a fait de la situation de belligérance, à la fois la cause et le terme de son maintien, il est compréhensible qu'elle ne soit pas pressée de rétablir des relations diplomatiques avec l'ensemble de l'Europe. A cet égard, c'est une mission partisane qu'elle assigne désormais aux Affaires étrangères. C'est pour s'assurer que ses agents ne soient pas tentés de revenir à la conception classique de leur rôle qu'elle a délégué au Comité de Salut public le soin de contrôler au plus près l'action des bureaux.

**438.** Le gouvernement révolutionnaire tel qu'il a été établi par le décret du 14 frimaire (4 décembre 1793) confère au Comité de Salut public « la totalité des forces de la France »<sup>1051</sup>. Ce texte entérine la mise sous tutelle du Conseil exécutif : « Chacun des ministres, précise-t-il, est tenu personnellement de rendre tous les dix jours un compte particulier et sommaire des opérations de son département » (art. 5, Sect. II). S'agissant spécifiquement des relations extérieures, le Comité est chargé « des opérations majeures en diplomatie, et de traiter directement ce qui dépend de ces mêmes opérations » (art. 1<sup>er</sup>, Sect. III). En outre, « il se réserve le droit d'envoyer des agents, surveille ceux auxquels le ministre des Affaires étrangères, antérieurement, a donné des missions » (art. 12 et 13). Encore une fois, c'est l'historien Frédéric MASSON qui a su le mieux saisir la dimension involutive du processus de républicanisation sur le rôle de ministre des Affaires étrangères : « quoique DEFORGUES conserve le titre, il n'a plus l'exercice des fonctions »<sup>1052</sup>. Mais, pouvait-il seulement en être autrement, dans le contexte réactionnaire qui caractérise le passage du régime monarchique à la République ? Par conviction ou par goût de la compromission, le fait est que DEFORGUES est le premier membre du Gouvernement à renier son titre ministériel, alors qu'il préside le Conseil exécutif, le 28 frimaire (18 décembre) : « Citoyens, un seul mot, clame-t-il ; la qualification de ministre est la cause de la défaveur meurtrière dans laquelle languissait le Conseil exécutif. Cette expression magique a l'influence malfaisante de tout corrompre, de

---

<sup>1051</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 299.

<sup>1052</sup> *Op. cit.*, p. 300.

tout dénaturer. Tout, jusqu'à la langue, doit être régénéré dans le système républicain. Nous ne sommes plus les ministres des despotes, nous sommes les agents d'un gouvernement populaire. Faites donc disparaître jusqu'aux expressions qui retracent encore des débris monarchiques. »<sup>1053</sup> Il n'en faut pas plus pour convaincre le Comité que le salut de la république française vienne de l'impuissance de ses ministres. Le peu d'autonomie qu'il leur conférait encore, leur est retiré par un décret du 18 nivôse (7 janvier 1794) disposant que « nul ministre ne pourr[a] puiser dans le trésor public qu'en vertu d'un décret rendu sur le rapport d'un comité »<sup>1054</sup>. L'argent étant le nerf d'un ministère, plus aucune action ne peut désormais échapper à la surveillance du Comité passé entre temps aux mains des robespierristes<sup>1055</sup>.

**439.** Si l'envergure politique qui est attachée à la diplomatie de propagande de la Convention peut justifier l'effacement du ministre des Affaires étrangères<sup>1056</sup> – lequel demeure un simple « agent d'exécution » des assemblées révolutionnaires, sans aura politique autre que celle qu'elles veulent bien lui concéder – elle semble difficilement expliquer la pression exercée en parallèle, sur les employés de son ministère.

**440.** En effet, suite aux purges de DUMOURIEZ et de LEBRUN, l'incivisme est quasi-inexistant chez le personnel des Affaires étrangères<sup>1057</sup>. Mais, ce qu'il a gagné en loyauté, il l'a perdu en compétences. C'est sur ce point noir de l'action administrative que se concentre l'attention du Comité de Salut public. Entre 1789 et 1793, le nombre des employés aurait cru

---

<sup>1053</sup> Cité in MASSON (F.), *Ibid.*

<sup>1054</sup> *Ibid.*

<sup>1055</sup> Ce constat est valable pour le ministre des Affaires étrangères comme pour l'ensemble de son personnel. A cet égard, un arrêté spécial pris en exécution du décret du 14 frimaire met particulièrement en relief le rôle de commis du ministre des Relations extérieures [Texte reproduit in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 301, note (1)]. Le fait que les représentants de la France – et le ministre – tiennent, en vertu de ce texte, l'essentiel de leurs instructions du Comité et surtout, le fait que ce dernier y soit présenté comme le correspondant direct des gouvernements étrangers sont marquent un recul très net de la tradition monarchique en matière diplomatique : « « Le Comité de Salut public, en exécution de l'article Ier de la section III du décret du 14 frimaire, concernant le gouvernement révolutionnaire, qui charge le Comité des grandes mesures diplomatiques, arrête les bases suivantes :

1° *Le Comité signera les lettres de créance données à tous les envoyés. Elles seront contresignées par le ministre des Affaires étrangères* [nous soulignons].

2° Le Comité prendra les arrêtés nécessaires pour les autorisations spéciales à donner aux envoyés.

3° Le Comité arrêtera les bases des opérations à confier aux envoyés de la République. *Les instructions seront données par le ministre des Affaires étrangères et soumises au Comité.*

4° *Le Comité correspondra directement avec les gouvernements étrangers, quand il jugera convenable à la dignité de la République* [nous soulignons].

BARERE, PRIEUR, COLLOT-D'HERBOIS, CARNOT, COUTHON, SAINT-JUST et LINDET. »

<sup>1056</sup> Par exemple, la Convention s'est passée des services de DEFORGUES pour entendre le rapport d'un projet d'acte de navigation [in *Acte de navigation avec ses rapports au commerce, aux finances, à la nouvelle diplomatie des Français*, inséré dans la *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 3 octobre 1793, cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, note (1), p. 298].

<sup>1057</sup> Dans la période qui suit l'éviction du Roi, on dénombre une seule dénonciation de commis qui s'est soldée par son expulsion le 1<sup>er</sup> septembre 1792 [in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 241].

« en raison directe de leur infériorité morale »<sup>1058</sup>. Dans ce laps de temps, il serait passé de quarante et à soixante-quatorze en avril 1793, à soixante-dix-huit en juin de la même année<sup>1059</sup>. Dans les faits, « les ministères [seraient] devenus le refuge de toutes les incapacités, l’asile contre la réquisition, la vache à lait des patriotes »<sup>1060</sup>. Dans les faits, les réformes républicaines peinent à rétablir l’harmonie et l’ordre au sein du Département, au point que, à l’issue du ministère de DEFORGUES, « on s’achemin[e] ainsi lentement vers le moment où il n’y aurait plus de ministère »<sup>1061</sup>.

**441.** La fonction de ministre des Affaires étrangères a connu de nombreux avatars dans l’intervalle où s’institutionnalise la République révolutionnaire : considérablement affaibli par la pratique du Comité de Salut public, le principe d’une gestion unipersonnelle de la politique extérieure est mis à mal par l’avènement d’une diplomatie qui prend, désormais, sa source en dehors de la sphère exécutive<sup>1062</sup>. A cet égard, le remplacement du ministère des Affaires étrangères par la Commission des Relations extérieures en 1794 constituerait une étape déterminante dans la stratégie de globalisation de la diplomatie de propagande du gouvernement révolutionnaire. Il inscrirait, surtout la fonction de ministre des Affaires étrangères, dans une phase de déclin relatif.

## **B) Une diplomatie d’assemblée, source du déclin relatif de la fonction du ministre des Relations extérieures**

**442.** Il est vain de chercher dans les premières constitutions révolutionnaires – et *a fortiori*, dans la politique réactionnaire de la Convention nationale – une volonté manifeste de la gouvernance de reconnaître une existence politique autonome au ministre des Affaires étrangères<sup>1063</sup>. Placé sous l’autorité directe du Comité de Salut public à partir de 1793, sa fonction demeure essentiellement exécutive. La pression sur la gestion de l’action extérieure s’accroît, un an plus tard, avec le remplacement des dantonistes par les robespierristes au sein du Comité de Salut public. Leur arrivée coïncide avec une radicalisation du contrôle des

---

<sup>1058</sup> *Op. cit.*, p. 257.

<sup>1059</sup> *Ibid.*

<sup>1060</sup> *Ibid.*

<sup>1061</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 888.

<sup>1062</sup> Cette rupture avec la tradition constitutionnelle nous inspire l’hypothèse d’une « diplomatie d’assemblée ». Par commodité de langage, elle nous permet de souligner non pas la prédominance du Pouvoir législatif en tant que la gouvernance révolutionnaire se défend de confondre la Convention nationale avec une assemblée législative, mais plutôt la subordination du Pouvoir exécutif à une direction collégiale du pays.

<sup>1063</sup> Le caractère « manifeste » de cette reconnaissance est ici mis en relief (Voir *supra*, l’analyse du Professeur TROPER qui verrait dans la sanction de la mise en jeu de la responsabilité pénale et civile des ministres révolutionnaires, et plus exactement dans le lien de sujétion qu’elle établirait vis-à-vis du corps législatif, comme l’indice d’une responsabilité politique).



assemblées sur la gestion des affaires de l'État. Le remplacement du ministère des Affaires étrangères par une Commission des Relations extérieures est, alors, ordonné par voie de décret. S'inscrivant dans le cadre de la refonte générale de l'organisation gouvernementale, cette réforme entérine, en droit, la « dictature » du Comité de Salut public en matière diplomatique.

**443.** C'est en toute discrétion et à l'unanimité de ses membres que la Convention nationale décrète la suppression du Conseil exécutif provisoire et des six ministères qui le composent le 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794)<sup>1064</sup>(1). Les conséquences attachées à l'éviction du ministre, dans le domaine des relations extérieures, sont loin d'être anodines : parallèlement à la mesure innovante que constitue la mise en place d'une gestion collégiale du Département, la disparition du ministre marquerait, de manière symbolique, un changement de perspective au niveau de l'objet de la diplomatie française. Il ne s'agirait plus de défendre à l'étranger les « intérêts permanents et généraux » de l'État mais de satisfaire l'« égoïsme » des partis révolutionnaires<sup>1065</sup>. Or, si l'on considère avec le Professeur ZOLLER que la défense de la « souveraineté [de l'État] est au cœur des relations extérieures »<sup>1066</sup>, cette interrelation commanderait de relativiser la précarité statutaire prêtée, au début de la

---

<sup>1064</sup> BUCHEZ (J.-B.) et ROUX (P.-C.), *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des Assemblées nationales, depuis 1789 jusqu'en 1815*, Tome 32, Paulin Libraire, Paris, 1837, pp. 166-178. Il est remarquable que cette réforme majeure proposée et défendue par Lazare CARNOT au nom du Comité de Salut public, n'ait pas été entourée par les mesures de publicité habituelles (notamment, sa publication par *Le Moniteur*). La discrétion qui entoure l'adoption du décret ainsi que sa mise en œuvre justifie, sans doute, le silence observé en doctrine à l'égard du décret du 12 germinal an II. Bien qu'il n'intéresse pas exclusivement le ministre des Affaires étrangères nous avons fait le choix de le reproduire intégralement en Annexe I (texte 44) afin de faciliter sa diffusion. A ce propos, nous mettons en garde contre la reproduction partielle de ce texte proposée par Frédéric MASSON (*Op. cit.*, pp. 308-309). Bien que l'historien se réfère lui-même au *Journal des Assemblées nationales*, il a parfois pris quelques libertés par rapport à la syntaxe et au contenu du décret sans aller jusqu'à le dénaturer. Peut-être est-ce à tort que nous portons à ce texte une importance majeure dans la compréhension des enjeux attachés à la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères. On a regretté, toutefois, que les rares occurrences au décret aient conduit à une analyse orientée du rapport de CARNOT. Elles auraient, notamment, occulté ses éléments les plus avant-gardistes touchant, notamment, à la responsabilité politique (Voir *infra*).

<sup>1065</sup> Cette dichotomie est soulignée, en des termes généraux, par le sociologue Théophile FUNCK-BRENTANO et l'historien Albert SOREL in *Précis du Droit des gens*, Éd. Plon, Nourrit & C<sup>ie</sup>, 2<sup>e</sup> éd., 1887, p. 76. Nous appuierons principalement sur leurs vues pour appuyer notre analyse. La subjectivisation des intérêts étatiques n'est pas sans rappeler la pratique monarchique. Pourtant, dans les faits, l'action diplomatique de la Convention et du Comité de Salut public s'en distingue, en tant qu'elle ne sert pas que l'État n'en est plus le destinataire mais le peuple. On pourrait, alors, voir en ce transfert de souveraineté un élément d'explication déterminant du recul que nous évoquons. Les motivations qui sous-tendent le projet de décret du 12 germinal établissent, d'ailleurs, un lien de causalité entre le processus de démocratisation de la gestion gouvernementale des affaires de l'État et la suppression du système des ministres.

<sup>1066</sup> In *Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 13.

Révolution à la fonction ministérielle, sauf à déconnecter l'action diplomatique française des précieux atouts qui façonnent depuis le Moyen-Age la vie interétatique<sup>1067</sup> (2).

## **1. Une républicanisation impliquant la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères**

**444.** Consacrée à l'initiative du Comité de Salut public dans le but de favoriser la républicanisation de l'action diplomatique française (a), la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères entre 1794 et 1795 va emporter dans cet intervalle des effets inverses : non seulement elle n'a pas favorisé la restauration d'un esprit de corps au sein de la Commission des Relations extérieures, mais encore, est-elle loin d'augurer la fin de la tradition monarchique en matière de politique étrangère (b).

### **a. Une suppression consacrée par le décret du 12 germinal an II**

**445.** Ce décret est adopté sans discussion par la Convention nationale, peu avant l'arrestation du ministre DEFORGUES<sup>1068</sup>. Il ambitionne une réorganisation massive des services administratifs impliquant le remplacement des six ministères établis en 1789 par douze commissions<sup>1069</sup>. « Surfant » sur la vague démocratique, le texte complète la stratégie de sape des organes exécutifs orchestrée par les décrets du 10 Août, en mettant en relief l'incompatibilité du conseil exécutif avec le régime républicain. Mais, ce n'est pas tant l'instance en elle-même que les membres qui la composent individuellement que vise Lazare CARNOT, auteur du rapport qui introduit le projet de décret : « [i]nstitution créée par les Rois

---

<sup>1067</sup> C'est pour mesurer l'importance que les coutumes internationales façonnées à l'époque des Temps modernes ont acquise dans le contexte réactionnaire de la Révolution française que nous avons fait le choix de leur accorder des développements conséquents au Titre précédent. On aura, notamment, l'occasion de revenir sur les difficultés rencontrées par les révolutionnaires pour réadapter les règles protocolaires ou encore celles ayant trait à l'accréditation des agents, l'idée étant de démontrer l'influence que ces usages internationaux ont déjà, dans les premiers temps du constitutionnalisme français (Voir *infra*).

<sup>1068</sup> La déchéance de DEFORGUES fait suite à la chute de DANTON après que ce dernier eut désavoué le système de terreur mis progressivement en place par les robespierristes. Dénoncé aux Jacobins, le 9 ventôse, comme un « ministre étranger aux affaires » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 302], DEFORGUES est cité comme témoin par DANTON. Décrété d'accusation le 13 germinal (2 avril 1794), le ministre des Affaires étrangères est arrêté dans la nuit du 13 au 14 puis conduit au Luxembourg d'où il adresse à ROBESPIERRE une vibrante supplique dans laquelle il nie, en des termes ambigus, l'existence de « liaisons trop intimes avec DANTON » : « je ne l'ai vu et connu que pour vous et par vous », affirme-t-il au meneur du Comité de Salut public (Voir Annexe I, texte 45). ROBESPIERRE demeurera sourd aux supplications du ministre. La fin de sa dictature, le Neuf Thermidor, permettra à DEFORGUES de recouvrer sa liberté, ce dont semble regretter Frédéric MASSON. L'historien ne peut, en effet, s'empêcher de constater qu'« [i]l ne mourut que le 10 septembre 1840, après avoir été pensionné par la Restauration et la monarchie de Juillet » (*Op. cit.*, p. 304).

<sup>1069</sup> Le choix de douze commissions n'est pas anodin si l'on se réfère à l'argumentation de CARNOT : « Assez morcelées pour que leurs influences particulières soient peu sensibles, assez réunies pour que leurs opérations soient assujetties à un même système, elles paraissent remplir l'objet d'un gouvernement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour faire le bien, et impuissant pour faire le mal » (BUCHEZ (J.-B.) et ROUX (P.-C.), *Op. cit.*, p. 173).

pour le gouvernement héréditaire d'un seul, pour le maintien des trois ordres, pour des distinctions et pour des préjugés, pourrait-elle en effet devenir le régulateur d'un gouvernement représentatif et fondé sur le principe d'égalité ? Les ressorts de la monarchie, les rouages sans nombre d'une hiérarchie nobiliaire, les leviers du fanatisme et du mensonge, pourraient-ils servir à composer un nouvel ordre de choses totalement établi sur la raison et la souveraineté du peuple ? Non, cette machine politique ne pourrait vaincre ses frottements ; elle s'arrêterait par nécessité, ou se briserait, ou agirait à contre-sens ». Pour le rapporteur, le système des ministres aurait contribué à la division des « forces » du pays. De fait, selon CARNOT, la réforme du gouvernement révolutionnaire passe non seulement, par la recherche d'une plus grande unité dans l'action exécutive, mais aussi d'une plus grande légitimité : « C'est pour lui seul que le peuple se donne un gouvernement. (...) Le gouvernement n'est donc, à proprement parler, que le conseil du peuple, l'économe de ses revenus, la sentinelle chargée de veiller autour de lui pour en écarter les dangers et lancer la foudre sur quiconque oserait tenter de le surprendre. » On ne peut manquer d'observer, en l'espèce, le détournement de traditions auquel se livre le révolutionnaire. Ainsi, la centralisation de l'administration gouvernementale que l'on doit à l'action de Louis XVI et des Principaux ministres-secrétaires d'État, est-elle présentée comme le nerf de sa réforme gouvernementale. Bien plus, le caractère démocratique du gouvernement compterait, selon ce rapport, parmi les « vérités primitives et éternelles [sur lesquelles] se sont érigés tous les trônes et toutes les tyrannies du monde ». Il s'en suit un opportun retournement de situation : au regard de la tradition démocratique que rappelle CARNOT, « les premiers rois » sont décrits comme des « valets infidèles et adroits, qui ont abusé de la confiance de leur maître pendant son sommeil ». Les ministres, pour leur part, sont présentés comme les fidèles soutiens des « usurpateur[s] [des] droits du peuple ». A cet égard, CARNOT prête à leur fonction exécutive un effet « liberticide » : « [i]l faut [en] prémunir le peuple » exhorte t-il. Comment ? Selon l'article 1<sup>er</sup> de son projet de décret, en supprimant le conseil exécutif « ainsi que les six ministères qui le composent » pour les remplacer par douze commissions (art. 2)<sup>1070</sup> « subordonnées » au Comité de Salut public (art. 17).

---

<sup>1070</sup> Selon l'énumération retenue par l'article 2 de ce décret [reproduit intégralement sous le rapport de CARNOT, en Annexe I (texte 44)], il est prévu une: « 1° Commission des administrations civiles, police et tribunaux ; 2 Commission de l'instruction publique ; 3° Commission de l'agriculture et des arts ; 4° Commission du commerce et des approvisionnements ; 5° Commission des travaux publics ; 6° Commission des secours publics ; 7° Commission des transports, postes et messageries ; 8° Commission des finances ; 9° Commission de l'organisation et du mouvement des armées de terre ; 10° Commission de la marine et des colonies ; 11° Commission des armes, poudres et exploitation des mines ; 12° Commission des relations extérieures » (art. 2). En principe, les commissions sont composées de deux membres et d'un adjoint assurant les fonctions de secrétaire et de garde des archives de la commission (art. 4), à l'exception expresse de six commissions, dont celle des relations extérieures qui doit se contenter d'un seul commissaire sans adjoint (art. 4, al. 2). Nous apprécierons plus loin les implications de cette rigueur, notamment au regard de la mainmise du Comité de Salut public sur l'administration des affaires diplomatiques (Voir *infra*).

446. « [S]e réservant la pensée du gouvernement », peut-on lire plus loin dans le rapport de CARNOT, le Comité de Salut public se voit légitimement investi du devoir d'accaparer toutes les affaires de l'État. Parce qu'il est « l'émanation directe, partie intégrante et amovible de la Convention nationale » il a la charge « de tous les objets d'une importance secondaire, ou qui ne peuvent être discutés en assemblée générale ». Ainsi donc, l'urgence ou des circonstances exceptionnelles permettrait au Comité de suppléer la direction politique du pays. CARNOT en déduit une conséquence pour le moins avant-gardiste occultée par les rares commentateurs de ce décret<sup>1071</sup>.

447. Bien avant 1814 – soit donc, l'instauration du premier régime parlementaire moderne en France – l'origine démocratique des pouvoirs du Comité suscite une réflexion sur la responsabilité gouvernementale : « (...) la responsabilité, précise CARNOT, (...) est de droit naturel à l'égard de tous ceux qui sont chargés des affaires de l'État. La justice du peuple se trompe rarement ; elle distinguera toujours un système de trahison et de malveillance, d'une simple erreur ; il saura toujours qu'on doit juger les hommes publics par la masse de leurs actions, et que leur imputer à crime des fautes inévitables dans une grande administration, ce serait rendre absolument impossible la marche rapide et hardie que doit avoir tout gouvernement, et surtout un gouvernement révolutionnaire ». Esquissé par le rapport, le principe d'une responsabilité politique de la classe dirigeante est évacué par le projet de décret: seuls « les membres de chacune des commissions particulières sont solidairement responsables pour leurs actes illégaux et pour leur négligence, (...), relative au gouvernement révolutionnaire » (art.18 – 3°). Le décret n'envisageant expressément que la responsabilité des commissaires et de leurs adjoints, on en déduit *a contrario* que le Comité bénéficierait d'une immunité dans l'exercice de sa charge<sup>1072</sup>. Si à l'image du Roi, on présume que cette instance ne « peut mal faire », il en va autrement de leurs subalternes.

---

<sup>1071</sup> On pense, notamment, à l'analyse très engagée de l'historien Frédéric MASSON et qui sert de références à la doctrine spécialisée tel Georges COGORDAN (*Op. cit.*, pp. 888-889). Le choix des termes que Frédéric MASSON emploie, et en particulier les conséquences qu'il déduit de « la puissance absolue » que le décret accorderait, selon lui, au Comité de Salut public (*In Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 310), donne lieu à une retranscription parcellaire du régime juridique consacré par le projet de décret. De ce texte, l'auteur ne retient que l'impression du « plus étrange spectacle dont l'histoire de notre pays ait fait mention : à l'établissement, sous prétexte de liberté, de la plus effroyable tyrannie qu'ait jamais subie aucun peuple, à une concentration, entre les mêmes mains et au profit des mêmes individus, de pouvoirs tels qu'aucun despote ne les a jamais rêvés. La France toute entière, tous les rouages de son gouvernement, toutes les fonctions de sa vie sont accaparés par un Comité, et, ce qui pourrait sembler le plus bizarre, si d'incessantes révolutions ne nous avaient habitués à de pareilles aventures, c'est au nom de la démocratie et de la justice que l'on tente de justifier ces actes. » (*Op. cit.*, p. 308).

<sup>1072</sup> Si l'analogie avec le régime parlementaire moderne semble donc compromis par l'apparente immunité du Comité, on relèvera malgré tout dans le rapport de CARNOT une similitude frappante entre le rôle imparti au gouvernement révolutionnaire et à celui imposé au Gouvernement sous les régimes d'assemblée.

**448.** Le caractère solidaire de la responsabilité du personnel des Commissions présente une certaine affinité avec le système parlementaire moderne. Mais, on ne saurait pousser plus loin l'analogie car non seulement le régime de la mise en jeu de leur responsabilité ne diffère pas de ceux consacrés avant 1794 – en tant que l'adjectif « illégaux » et le terme « négligence » identifieraient respectivement une responsabilité pénale et une responsabilité administrative – mais encore les actes politiques d'un Gouvernement au sens parlementaire du terme, s'apprécient-ils au regard de l'intérêt général et non d'un seul organe, fût-il dirigeant<sup>1073</sup>. Ces réserves trouvent un écho dans la pratique des commissaires en charge des relations extérieures. Il est d'autant plus improbable de leur prêter une responsabilité politique que le gouvernement révolutionnaire les a strictement cantonnés à des activités de bureau<sup>1074</sup>.

**449.** Ainsi, ce décret du 12 germinal inaugure, en droit, le règne sans partage du Comité de Salut public en matière de négociation diplomatique – soit le volet politique de l'action extérieure – et, fait notable, de l'instrumentalisation de cette dernière. Cependant, la mise en œuvre du décret va aller à l'encontre des prévisions rationalisantes de CARNOT.

## **b. Une suppression relativisée par les contradictions de la diplomatie d'assemblée**

**450.** La Convention nationale ambitionne de faire du département des Affaires étrangères la caisse de résonance de l'idéologie révolutionnaire. La sensibilisation des employés des

---

<sup>1073</sup> Au monisme de principe, on objectera deux exceptions de fait en matière de responsabilité: celle des régimes d'assemblée qui organisent la prééminence des Chambres sur le Pouvoir exécutif – à l'image des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques françaises – et celle de la présidentialisation du régime parlementaire – à l'image de la V<sup>ème</sup> République française à partir de 1962. Le déséquilibre des pouvoirs qui caractérisent ces deux systèmes, oblige le Gouvernement, tantôt à confondre la défense des intérêts de l'État et de la Nation avec celle du Pouvoir législatif (sur la forme, le principe moniste est respecté, mais sur le fond la pratique légicentriste ne favorise pas l'exercice démocratique du pouvoir politique) tantôt à répondre de sa politique prioritairement devant le président de la République qui est, alors, l'organe constitué prééminent de l'État (en l'espèce, même si la nature parlementaire du régime justifie le maintien de la responsabilité gouvernementale devant la chambre basse, sa mise en jeu est, en principe, neutralisée par le fait majoritaire ; mais, comme l'observe CARNOT, les hommes publics n'étant pas infaillibles par nature, la sanction de leurs impairs demeure, pour l'essentiel, à la discrétion du chef de l'État).

<sup>1074</sup> La fonction des premiers commissaires des relations extérieures paraît si insignifiante aux yeux du Comité qu'il n'a pas jugé utile de mettre en œuvre l'article 18-3<sup>o</sup> décret du 12 germinal, se contentant de sanctionner les actes de négligence manifeste d'un simple renvoi. Ainsi, BUCHOT en fit-il l'humiliante expérience, lui « qui apprit par un journal qu'on lui avait nommé un successeur », son secrétaire MIOT [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 890]. Le choix de la Convention nationale n'était pas anodin. Cinq mois après l'arrivée de BUCHOT au commissariat des relations extérieures, MIOT se serait plaint du manque de diligence et de professionnalisme de son patron: « Son ignorance, ses manières ignobles, sa stupidité, dépassaient tout ce qu'on pouvait imaginer, rapporta-t-il. Pendant les cinq mois qu'il fut à la tête du département, il ne s'en occupa nullement, et était incapable de s'en occuper. Les chefs de division avaient renoncé à venir travailler avec lui ; il ne les voyait ni les demandait. On ne le trouvait jamais dans son cabinet, et quand il était indispensable de lui faire donner sa signature pour quelque légalisation, seul acte auquel il avait réduit ses fonctions, il fallait aller la lui arracher au café Hardy, où il passait habituellement ses journées. » [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 889].

Affaires étrangères à l'esprit démocratique avait été amorcée, de manière modérée, sous le ministère DUMOURIEZ. La politique conciliatrice du ministre avait, dans les faits, permis la coexistence pacifique du bonnet phrygien des patriotes avec un esprit monarchique entretenu par le personnel issu de la Carrière. Les premières crispations notables apparaissent au sein du personnel peu après l'avènement de la République. C'est du bout des lèvres, par exemple, que le ministre LEBRUN avait désavoué l'assassinat d'un agent extérieur français à Rome après que les démonstrations patriotiques trop excessives de sa délégation eurent provoqué la colère du peuple<sup>1075</sup>. De même, se sentit-il démuni face à ses diplomates désorientés par la politique réactionnaire de la Convention nationale<sup>1076</sup>. Son successeur DEFORGUES n'a eu pas les

---

<sup>1075</sup> L'application d'une circulaire de la Marine du 28 novembre 1792 était à l'origine des faits. Le texte ordonnait aux consuls de substituer au traditionnel écusson fleurdelysé, un « tableau » représentant la République. Le consul en poste à Rome refusa de s'exécuter. Ne disposant pas de représentation diplomatique dans la ville sainte, le ministre de France à Naples y envoya son secrétaire de légation, Hugo de BASSVILLE, pour contraindre le consul. Il était, alors, secondé par un officier de marine De MONGE. A son arrivée, le militaire entrepris de purger le consulat de tous ses reliquats monarchiques : il ramena la statue de Louis XIV dans la cave de l'Académie de France, installa dans la salle à manger le buste de BRUTUS face à la Déclaration des droits, afficha sans vergogne la cocarde tricolore qu'il avait épinglée à son uniforme [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 340]. Le mépris ostensible qu'il témoignait à l'égard de la royauté choqua l'opinion romaine et provoqua une émeute populaire au cours de laquelle, Hugo de BASSVILLE perdit la vie [Pour une description précise des circonstances de son assassinat lire MASSON (F.), *Les diplomates de la Révolution, Hugo de BASSVILLE à Rome, BERNADOTTE à Vienne, CHARAVAY Frères Editeurs, Paris, 1882, p. 97*]. Selon un spécialiste de cette période, n'est pas tant l'honneur de Louis XVI que celui du souverain pontife que défendaient alors les Romains. Sans doute, gardaient-ils rancœur à la France révolutionnaire, l'injure qui avait été fait au Pape Pie VI, le 4 mai 1791, date à laquelle un mannequin le représentant avait été brûlé au Palais Royal [MASSON (F.), *Les diplomates de la Révolution, Hugo de BASSVILLE à Rome, BERNADOTTE à Vienne, Op. cit.*, p. 16]. Le recul que témoigna son ministre de tutelle, LEBRUN, dans cette histoire fut relevé en doctrine. On salua, à cet égard, « la modération du ministre des Affaires étrangères qui s'efforçait d'atténuer les initiatives audacieuses de certains milieux révolutionnaires (...) » [in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 340]. On la trouva, même, fondée au regard du droit des gens en vigueur en matière diplomatique : « BASSVILLE a été frappé par une émeute populaire ; un crime a été commis, mais non pas un crime contre le droit des gens, car BASSVILLE n'est à Rome ni accrédité, ni même accréditable. Il est comme il l'a dit lui-même, (...), un étranger venu pour visiter les monuments et attiré par la simple curiosité » [MASSON (F.), *Les diplomates de la Révolution, Hugo de BASSVILLE à Rome, BERNADOTTE à Vienne, Op. cit.*, p. 97]. Cependant, ce rappel du droit coutumier, aussi pertinent soit-il, ne pèse pas bien lourd face à la radicalisation de la diplomatie révolutionnaire orchestrée par la Convention nationale. Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, la période de la Conventionnelle est riche d'actions attentatoires aux droits des États étrangers et de leurs représentants (Voir *supra*). La majorité des décrets adoptés en matière d'Affaires étrangères entre 1792 et 1794, et auxquels nous nous sommes parfois référés, accordent sans ambiguïté la prééminence au triomphe de l'idéologie républicaine, au risque de perdre des alliances et/ou de multiplier les coalitions anti-révolutionnaires (Voir *supra*).

<sup>1076</sup> Accusant, ainsi, réception de la brochure que le ministre LEBRUN, lui a fait parvenir pour l'informer de la suspension du Roi, l'ambassadeur à Constantinople lui adresse en retour, le 10 octobre 1792, sa lettre de démission : « J'ai remis, Monsieur, les pièces arrivées ici (...) à Monsieur le comte de CHOISEUL-GOUFFIER, mon chef, qui les a déposées dans un carton où s'ensevelissent toutes les dépêches contraires aux principes qui doivent animer tous bons et fidèles sujets du roi. Ce sera le sort de toutes celles qui me parviendront de votre part », [Cité in MARCERE (E. de), *Une ambassade à Constantinople*, Tome I, Alcan, Paris, 1927, pp. 38-39]. Après l'exécution de Louis XVI, certains ambassadeurs français ont dû, parfois, recourir à la ruse pour obtenir l'agrément de leur accréditation. Ainsi, fut-il de François BARTHELEMY en poste dans les cantons helvétiques depuis le ministère de DUMOURIEZ. Sur instruction du ministre des Affaires étrangères il confia, le 21 janvier 1793, au bourgmestre de Zurich un paquet pour le Directoire helvétique contenant ses lettres de créance et les lettres officielles d'accompagnement. Faisant fi des usages diplomatiques, il lui demanda de le conserver toujours scellé (Voir *Supra*). Peine perdue. La survenance de la mort de Louis XVI, deux jours plus tard, fut sanctionnée par le refus d'agrément du diplomate français : « l'évènement tragique qui était survenu avait autorisé le chef zurichois à l'instruire qu'il lui était absolument impossible de faire usage de son paquet »,

mêmes scrupules. Il a été confronté à la même situation de crise dans la gestion de ses services, tant ses responsabilités l'« effray[aient] »<sup>1077</sup>. De fait, bien avant l'adoption du décret du 12 germinal, la complaisance que les ministres des Affaires étrangères témoignent à l'égard de l'ingérence des assemblées les a fait perdre en visibilité et en force au sein de leur propre département (**b-1**). La vacuité du rôle du Commissaire des Relations extérieures s'impose, alors, dans la logique des choses (**b-2**).

### **b-1. Un pouvoir directionnel annihilé avec la complaisance des « ministres-citoyens »**

**451.** Detesté de son personnel, le ministre DEFORGUES s'attire également les foudres de ses correspondants étrangers par son zèle patriotique. Les monarchies apprécient, ainsi, modérément de recevoir le papier à en-tête illustré aux armes de la République. Après la mort de Louis XVI, on y fait figurer, le plus souvent, « une jeune République debout ou assise sur un socle, tenant une lance surmontée du bonnet phrygien, (...) environnée des symboles révolutionnaires ; à ses pieds gît une couronne royale renversée »<sup>1078</sup>. De même, le style diplomatique français suit la mode du jour impulsé par le protocole révolutionnaire. Les agents extérieurs introduisent, à cet égard, le tutoiement dans la correspondance diplomatique et se désignent entre eux, par le qualificatif de « citoyen »<sup>1079</sup>. La propagande révolutionnaire incite même, parfois, les citoyens français à des comportements inqualifiables, à l'instar des événements survenus, le cas 14 juillet 1793, en Turquie. La Porte ayant interdit aux ressortissants français de commémorer la prise de la Bastille, « on chanta à grands cris dans les rues du quartier européen de Pera des chansons révolutionnaires ou injurieuses pour les ministres des autres puissances européennes ; au Palais de France, quelques citoyens allèrent détruire l'emblème des fleurs de lys et les révolutionnaires entraînaient des janissaires dans leurs danses autour d'un arbre de la liberté planté sur les terrasses du Palais »<sup>1080</sup>. La France parvint à négocier, à grande peine, leur châtement avec le Raïs Effendi faute de pouvoir disposer d'un ambassadeur sur place. Ce n'était pas faute d'en avoir dépêché un, mais il avait été arrêté par les Autrichiens dans la Valteline !<sup>1081</sup> Conséquence directe de la diplomatie de guerre impulsée par la Convention nationale, la diminution des représentants réguliers à

---

rapporta BARTHELEMY à LEBRUN, [in BARTHELEMY (F.), *Mémoires de Barthélémy (1768-1819)*, Plon, Paris, 1914, p. 95 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 340].

<sup>1077</sup> MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1789-1804)*, *Op. cit.*, p. 288.

<sup>1078</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 339.

<sup>1079</sup> Pour une illustration, se référer à la lettre adressée par le Comité de Salut public au ministre DEFORGUES en date du 24 brumaire an II de la République (14 novembre 1793) citée précédemment (Voir *supra*).

<sup>1080</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 341.

<sup>1081</sup> M.A.E., *Correspondance diplomatique*, « Autriche », Vol. 364, F. 49-55.

l'étranger a entraîné, dans le même temps, l'augmentation des agents secrets et des envoyés spéciaux. On pourrait y voir un clin d'œil au *Secret du Roi* de Louis XV, si l'organe qui neutralise la diplomatie officielle des Affaires étrangères, n'avait été une institution politique novatrice : le Comité de Salut Public.

**452.** Instauré par un décret du 6 avril 1793 pour faire face aux dangers qui menacent la République, le Comité supervise l'action du Conseil exécutif – et donc du ministre des Affaires étrangères qui, rappelons-le, en est membre à partir du 15 août 1792. Ainsi, dans le domaine spécifique de la défense extérieure, les responsabilités qui échoient au Comité vont justifier le fait qu'il étende son contrôle à la conduite de la diplomatie de guerre qu'avait impulsée le ministre DUMOURIEZ. A cet égard, le Comité veut s'assurer une maîtrise totale sur les informations en provenance de l'étranger. Il va opérer en deux temps. D'une part, l'autorité de tutelle que le ministre des Affaires étrangères exerce à l'égard des agents extérieurs depuis 1626 lui est transférée *de facto* par le lien de subordination qui est établi à son égard par le décret du 6 avril 1793 : en sa qualité d'autorité hiérarchique du ministre, il règne donc *politiquement* sur le Département. Toutefois, le Comité ne tarde pas également à s'ingérer dans le détail de l'administration du ministère y compris dans ses ramifications extérieures. Ainsi, en vertu d'un arrêté spécial du 20 ventôse (10 mars 1794), il est prévu que :

« Le Comité de Salut public, en exécution de l'article 1<sup>er</sup> de la section III du décret du 14 frimaire, concernant le gouvernement révolutionnaire, qui charge le Comité des grandes mesures diplomatiques, arrête les bases suivantes :

1° Le Comité signera les lettres de créance données à tous les envoyés. Elles seront contresignées par le ministre des Affaires étrangères.

2° Le Comité prendra les arrêtés nécessaires pour les autorisations spéciales à donner aux envoyés.

3° Le Comité arrêtera les bases des opérations à confier aux envoyés de la République. Les instructions seront données par le ministre des Affaires étrangères et soumises au Comité.

4° Le Comité correspondra directement avec les gouvernements étrangers, quand il le jugera convenable à la dignité de la République. »<sup>1082</sup>

**453.** Toutefois, en termes d'action stratégique, ce sont surtout les agents intervenant au-delà du champ du renseignement opérationnel qui présentent le plus d'intérêt aux yeux du régime révolutionnaire. L'activité d'espionnage à laquelle se livre Théobald BACHER pour le compte du Comité de Salut public en est une parfaite illustration<sup>1083</sup>. Placé comme simple

---

<sup>1082</sup> Cité in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Op. cit., note (1), p. 301.

<sup>1083</sup> Comme il a été souligné dans le Titre précédent, l'activité d'espionnage à l'échelle internationale est aussi ancienne que l'activité diplomatique en tant qu'elles concourent toutes les deux à un même objectif : servir les intérêts politiques de la puissance étatique à l'étranger. Simplement l'une aura le mérite d'être opérée sous des formes officieuses, l'autre aura, par principe, l'avantage de la discrétion mais l'inconvénient de l'immoralité (Voir *supra*). Toutefois, à l'issue de l'Ancien Régime, il semble que le statut d'espion ait fait l'objet d'un effort de systématisation plus soutenu, notamment auprès de la doctrine internationaliste. S'appuyant notamment sur



secrétaire auprès de l'ambassadeur de France en Suisse, il est à la tête du service secret des armées françaises et surtout, d'un vaste réseau de correspondances avec les États allemands et l'Italie du Nord<sup>1084</sup>. Il peut, ainsi, tenir informer rapidement le Comité des préparatifs et des mouvements des armées ennemies ainsi que des agissements des émigrés. Cependant, comme tout agent en contact avec les royalistes, sa loyauté envers la Révolution demeure sujette à caution<sup>1085</sup>. L'efficacité de son activité d'espionnage lui vaudra, malgré tout, d'être reconduit dans ses fonctions sous la Convention thermidorienne instaurée à l'issue du Neuf Thermidor (27 juillet 1794)<sup>1086</sup>. La structure centrale des Affaires ne bénéficiera pas d'une telle magnanimité.

## **b-2. Une fonction ministérielle mise entre parenthèse suite à la mise en place de la Commission des Relations extérieures (2 avril 1794-4 novembre 1795)**

454. La chute de ROBESPIERRE est saluée par le rétablissement de la diplomatie de paix. Ce faisant, à la différence de leurs prédécesseurs les conventionnels thermidoriens vont être amenés à rendre le domaine des relations extérieures aux diplomates pour concentrer son attention sur les mouvements insurrectionnels intérieurs. Ce temps de détente va permettre à la Commission des Relations extérieures instaurée par le décret du 12 germinal de consolider l'activité de ses bureaux après avoir subi pendant longtemps la domination du Comité de Salut public<sup>1087</sup>. Toutefois, si cet infléchissement permet à la Commission d'élargir son

---

les écrits de GROTIUS, un auteur allemand du XIX<sup>ème</sup> siècle nous propose une définition générale de cette fonction qu'il intègre parmi « les formes du commerce international » : « [o]n entend par espions les personnes qui, sans caractère public, et dans un but secret, sous les faux dehors d'amis, de neutres, etc, tâchent de prendre des renseignements en pays étranger ou ennemi sur les affaires particulières d'un gouvernement, sur la position d'une armée, d'une place de guerre etc. On distingue à cet effet des espions de guerre et des espions politiques » [in HEFFTER (A.-G.), *Le droit international public de l'Europe*, Traduit par Jules BERGSON, Éd. E.-H. SCHROEDER (Berlin), COTILLON Editeur du Conseil d'État (Paris), 1866, p. 458]. Au regard de la pratique de la Conventionnelle, il semble que le statut des espions français transcende cette distinction, ce qui n'est ni surprenant au regard des libertés – pour ne pas parler de non-respect – prises par le Gouvernement révolutionnaire à l'égard des usages diplomatiques, ni problématique au niveau du régime juridique. Sur ce point, le Professeur HEFFTER semble formel : cette activité para-diplomatique s'apprécie « exclusivement » au regard des règles du droit public interne (*Ibid.*).

<sup>1084</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 341.

<sup>1085</sup> On a pu lire, notamment, dans une note adressée par un représentant des armées de Moselle au Comité de salut public, en date du 24 floréal an II (13 mai 1794) : « Si le citoyen BACHER n'est pas aristocrate, son style est au moins d'un homme suspect » [in *Recueil des actes du Comité de salut public, avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, Publié par François Alphonse AULARD, Tome XIII (23 avril 1794-28 mai 1794), Imprimerie Nationale, Paris, 1900, p. 507].

<sup>1086</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 342.

<sup>1087</sup> L'ascendance de fait et de droit du Comité en matière diplomatique peut expliquer son manque d'empressement à mettre en œuvre le décret du 12 germinal dans sa partie concernant la Commission des Relations extérieures. Pour sa part, l'historien Frédéric MASSON met en relief d'autres causes pratiques, voire idéologiques, possibles pour expliquer la lenteur du Gouvernement révolutionnaire : « [L]es rapports de la France avec l'étranger étaient nuls ; d'autres objets attiraient toute l'activité des dictateurs ; l'administration réformée et assez compacte opposait une certaine force d'inertie que l'incapacité des commissaires, tout nouveaux dans cette partie, était impuissante à vaincre ; enfin il subsistait malgré tout une sorte de préjugé sur la nécessité d'avoir des

champ d'action, il est encore loin de profiter à son responsable, tenu encore à l'écart de la direction des affaires politiques et administratives de son département.

**455.** Durant les quatre mois qu'a duré la dictature de ROBESPIERRE, trois commissaires se sont succédés à un rythme effréné aux Affaires étrangères<sup>1088</sup>. Avant même que le premier ne soit installé dans ses fonctions, le Comité a déjà pris des arrêtés relatifs à la Commission des Relations extérieures. Ainsi, le 13 germinal (2 avril 1794), il exige que les anciens ministres lui adresseront sous deux jours, au plus tard, « l'état nominatif des chefs et employés de ses bureaux avec la désignation exacte de leurs fonctions, leur âge, le lieu de leur naissance, l'indication de leurs talents, de leur état avant leur entrée dans les bureaux »<sup>1089</sup>. Le jour même, le Comité délègue au citoyen GOUJON employé au ministère de l'Intérieur, la signature des dépêches du département des Affaires étrangères. Le 17, BARERE le présente à la Convention en vue d'obtenir l'agrément de sa nomination à la tête de la Commission des Relations extérieures. Appelé à siéger à la Convention en qualité de suppléant du département de Seine-et-Oise, GOUJON est écarté au profit du citoyen HERMANN, ancien président du tribunal révolutionnaire. Il ne tarde pas, toutefois, à être évincé au profit du citoyen BUCHOT dont la candidature est solidement appuyée par ROBESPIERRE<sup>1090</sup>. La valse des commissaires tranche avec l'immobilisme que connaissent les services administratifs du Département durant ces trois mois. Dans les grandes lignes, on retrouve la même organisation, mais aussi le même climat délétère observés sous le ministère DEFORGUES.

**456.** Ainsi, d'après le tableau du 11 messidor an II (29 juin 1794), le travail de la Commission est partagé entre quatre bureaux politiques<sup>1091</sup>, un bureau des fonds<sup>1092</sup>, un

---

hommes spéciaux dans une carrière spéciale », [in *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution, (1789-1804), Op. cit.*, p. 310].

<sup>1088</sup> Il s'agit de Jean Marie GOUJON, commissaire du 5 avril 1794 au 8 avril 1794 ; de Martial HERMAN, commissaire du 8 avril 1794 au 20 avril 1794 ; de Philibert BUCHOT, commissaire du 20 avril 1794 au 3 novembre 1794. A la suite du Neuf Thermidor, trois autres personnalités prendront les rênes de la Commission des Relations extérieures : Bernard MANGOURIT DU CHAMP-DUGUET, commissaire du 3 novembre 1794 au 21 novembre 1794 ; André François MIOT, commissaire du 21 novembre 1794 au 19 février 1795 ; Jean-Victor COLCHEN, commissaire du 19 février 1795 au 3 novembre 1795. Précisons qu'ils n'ont pas été référencés dans le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004* (publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS et Maurice VAISSE, précité). On ne saurait dire si c'est la perte du caractère ministérielle de *la fonction* ou si c'est l'insignifiance *des fonctions* imparties aux différents commissaires qui aurait motivé cette ellipse.

<sup>1089</sup> MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 310.

<sup>1090</sup> *Op. cit.*, p. 311.

<sup>1091</sup> Les bureaux politiques se scindaient en quatre divisions établies selon le critère géographique : la première avait hérité de la correspondance politique et consulaire avec l'Angleterre, les Etats-Unis, la Hollande, l'Espagne, le Portugal, les Indes orientales et occidentales [Pour une description détaillée de son personnel se reporter à MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 313]; la deuxième division politique gérait la correspondance politique et consulaire avec Ratisbonne, les Electorats, les villes hanséatiques, le duché de Deux-Ponts, le Wurtemberg, la Prusse, les Pays-Bas et la Toscane (*Ibid.*) ; la troisième division s'occupait de la correspondance avec la Suède, la Russie, la Pologne, Dantzig, les

bureau du contentieux politique<sup>1093</sup>, un dépôt<sup>1094</sup>, et le secrétariat. Devenu par la force des choses – et plus exactement par l’inertie des trois premiers commissaires – l’organe le plus important de la Commission des Relations extérieures, le secrétariat est étoffé d’un bureau d’enregistrement ainsi que d’un bureau de l’expédition des lois. Il est chargé par le Comité de « l’ouverture des paquets, des comptes décadaires des chefs de bureau, de la communication au Comité de Salut public des dépêches importantes, de la partie des passeports et des légalisations, de l’envoi des lois et arrêtés, des circulaires pour l’envoi des lois, de la garde des livres et atlas de la commission »<sup>1095</sup>.

**457.** L’innovation la plus marquante observée au niveau de l’action administrative à partir du 12 germinal, n’est pas spécifique aux relations extérieures, mais elle n’a pas moins contribué à semer le trouble au sein du personnel du Département. Elle est prévue par un arrêté du 13 prairial an II (1<sup>er</sup> juin 1794) qui dispose qu’«[i]l sera nommé par chaque commission un citoyen chargé de rendre compte journallement au commissaire de chacune d’elles de l’exactitude de tous les employés à se trouver ponctuellement à leurs bureaux, aux heures qui seront indiquées ci-après. Ce citoyen n’exercera dans les bureaux aucune autre fonction, et son traitement sera de 2,400 livres par an. »<sup>1096</sup> Le Comité entend réprimer avec sévérité l’indiscipline croissante au sein des ministères. Il s’agit, désormais, de mériter le confort que leur statut de fonctionnaire leur garantit et de savoir l’apprécier : « [l]es emplois, affirme le Comité, sont pour des patriotes, des pères de famille, et les denrées sont chères. On ne pourra que plus tard réduire les traitements sans souffrance et par conséquent sans injustice ; mais au règne de l’égalité, peut-on laisser exister une disproportion énorme entre

---

États barbaresques, les Echelles, la Porte Ottomane, et la gestion de l’établissement des Jeunes de langues que nous évoquerons plus loin (*Op. cit.*, p. 314); la quatrième division, enfin, avait la responsabilité de la correspondance avec la Suisse, Rome, Naples, Venise, Gênes, le Piémont et la Sardaigne (*Op. cit.*, p. 315).

<sup>1092</sup> Tant la structure que le personnel du bureau des fonds demeure inchangé(e) sous la Commission par rapport à l’organisation mise en place sous le ministère DEFORGUES [En ce sens, lire MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 316].

<sup>1093</sup> Créé en 1793, ses fonctions s’apparentent à celles des juristes actuels près le Quai d’Orsay. Le bureau du contentieux politique et consulaire était compétent pour connaître « des questions relatives aux prises faites sur mer, aux douanes nationales, aux traités de commerce avec les puissances étrangères, et enfin aux contestations qui pouvaient s’élever relativement aux frontières » (*Ibid.*). Il est intéressant de noter que, à la différence des autres bureaux, celui-ci se compose majoritairement d’employés formés aux usages de l’Ancien Régime. Ainsi, son premier chef avait-il occupé le poste de directeur des consulats sous l’Ancien Régime ; de même, avait-il pour sous-chef, ROSENSTIEL, entré au Département sous VERGENNES. Parmi les commis, on comptait également un ancien procureur au Parlement avant la Révolution recruté, après 1789, pour exercer dans « la partie secrète des Affaires étrangères » (*Ibid.*).

<sup>1094</sup> A l’image de la direction des fonds, on ne relève pas de changement notable au niveau du dépôt de la Commission, en tant qu’il demeure implanté à Versailles en dépit de certaines propositions de transfert à Paris contre lesquelles le commissaire BUCHOT s’est opposé (*Ibid.*).

<sup>1095</sup> MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 316-317.

<sup>1096</sup> Cité in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 318. La journée de travail des employés des Commissions se déroulait comme suit : « de huit heures du matin à deux heures, et de cinq heures à huit heures et demie du soir. » [COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 890].

deux hommes qui, rapprochés de la nature par le régime républicain, sont présumés n'avoir à peu près que les mêmes besoins ? Les talents dira-t-on ? Sans doute, il est permis d'y avoir égard, mais il faut graduer par des nuances insensibles et le talent, et le salaire. Celui qui a plus de talent doit trouver son excédant de jouissance dans ce même talent, et non pas le chercher dans une augmentation de traitement. »<sup>1097</sup>

**458.** Face à une telle dégradation des conditions de travail, on imagine aisément que les bureaux des Affaires étrangères – et l'Administration en général – aient accueilli avec enthousiasme et soulagement la chute de ROBESPIERRE le Neuf Thermidor an II (27 juillet 1794). Désireuses d'impulser une dynamique moins brutale à la France révolutionnaire, les nouvelles instances – la Convention et le troisième Comité de Salut public – vont rompre avec le principe d'une gestion terroriste<sup>1098</sup>. Dans le département des Relations extérieures, cette phase de détente se traduit par le rétablissement d'une ligne de démarcation plus nette entre les volets politique et administratif de l'action extérieure. Elle concourt à la restauration d'une autonomie relative de l'administration centrale.

**459.** Car, bien qu'elle soit formellement consacrée par le décret du 12 germinal an II, la Commission des Affaires étrangères n'a été véritablement effective qu'après la chute de la Convention montagnarde. Ainsi, c'est un arrêté du Comité de Salut public, pris le 23 vendémiaire an II (14 octobre 1794) en application d'un décret de la Convention thermidorienne du 7 fructidor an II (24 août 1794)<sup>1099</sup> qui règle l'organisation de ses services. A partir de cette période, les affaires politiques sont réparties en trois divisions, composées chacune d'un chef, d'un sous-chef et de deux commis. La première division a en charge, les Cantons helvétiques, l'Espagne, le Portugal, Malte, les Deux-Siciles, Parme, Rome, Modène, la Sardaigne, la Toscane, le Milanais, Venise et Gênes ; la deuxième gère les relations avec le Maroc, Alger, Tunis, Tripoli, la Porte, les Indes, la Pologne, la Prusse et la Russie ; la troisième s'occupe de la correspondance avec les Etats-Unis, la Suède, le Danemark, l'Angleterre, l'Allemagne, les Provinces-Unies et l'Autriche<sup>1100</sup>. La perte d'une division par

---

<sup>1097</sup> Cité in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, pp. 889-890.

<sup>1098</sup> Dans le domaine des Affaires étrangères, elles ont fait si bien table rase des trois mois de la dictature de ROBESPIERRE qu'elles procédèrent au remplacement du commissaire BUCHOT sans l'en informer, ce qui était la moindre des sanctions à son égard (on se reportera à nos précisions antérieures sur les circonstances pour le moins humiliantes dans lesquelles il découvrit son remplacement; voir *supra*).

<sup>1099</sup> Ce texte attribuait au Comité de Salut public « la direction de la partie politique et la surveillance de la partie administrative des relations extérieures » [in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 327-328].

<sup>1100</sup> *Op. cit.*, p. 328.

rapport à l'organisation mise en place sous la direction de BUCHOT s'explique par la volonté du Comité de calquer la structure interne de la Commission sur sa propre administration<sup>1101</sup>.

**460.** En effet, dans le but de conserver la mainmise sur l'administration diplomatique, le Comité s'est doté d'une section des relations extérieures comprenant trois divisions politiques<sup>1102</sup>. Sur ce point, l'historien Frédéric MASSON confesse qu'« [i]l est difficile, sinon presque impossible, de retrouver au complet l'organisation des bureaux du Comité »<sup>1103</sup>, sous la période de la Convention thermidorienne. Malgré tout, les rares informations collectées par l'auteur attestent de l'inexistence d'hommes issus de la Carrière au sein du « service extérieur » du Comité<sup>1104</sup>. Interprétée comme une faiblesse par le Comité, cette absence va paradoxalement justifier la consolidation des bureaux spécialisés de la Commission. Car, à l'inverse de la section des Relations extérieures du Comité, on y tolère la présence d'hommes formés à la pratique monarchique<sup>1105</sup>.

**461.** C'est donc le manque d'expérience des Révolutionnaires en matière d'action diplomatique qui a déterminé, au niveau de l'organisation de la Commission, le rétablissement de son autonomie fonctionnelle. Celle-ci demeure, toutefois, relative parce que limitée aux emplois nécessitant une compétence technique spéciale. Ainsi en est-il des services en charge de la correspondance en matière d'affaires consulaires, commerciales, contentieuses, d'économie politique, d'arts, de sciences, de ceux traitant de démarches administratives très spécifiques ou encore de ceux qui ont rapport « aux découvertes utiles faites à l'étranger »<sup>1106</sup>. Nonobstant le caractère circonstancié de l'autonomisation organique de la Commission, cette dernière voit son champ d'action limité par la défense itérative faite à ses services de s'occuper des affaires politiques en rapport avec l'étranger. Concrètement, si

---

<sup>1101</sup> On relèvera, toutefois, parallèlement aux trois divisions mentionnées, la permanence du dépôt, du bureau des lois, du secrétariat général, du bureau des fonds et du bureau de la démarcation des limites (sur ce point, se reporter aux descriptions exhaustives de Frédéric MASSON, *in Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, pp. 334-338).

<sup>1102</sup> S'agissant de l'organisation générale du Comité de Salut public de l'an II, précisons qu'il avait réparti ses attributions en cinq sections : la première était relative à « la Guerre » ; la deuxième aux « armées de Sambre-et-Meuse, du Nord, du Rhin, des Alpes et d'Italie » ; la troisième section gérait les « armées des Pyrénées orientales et occidentales » ; la quatrième section s'occupait des « armées de l'Ouest », quant à la cinquième, elle avait hérité des « Relations extérieures, correspondance avec les représentants en mission, surveillance des hôpitaux militaires » [*in* MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, note (1), p. 354].

<sup>1103</sup> *Ibid.* Georges COGORDAN apporte un éclairage complémentaire sur la composition de cette section « sur laquelle MARTIN DE DOUAI paraît avoir eu longtemps la haute main » (*in Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire, Op. cit.*, p. 891). Les trois divisions ont eu initialement pour chefs respectifs, OTTO, REINHARD et COLCHEN (*Ibid.*).

<sup>1104</sup> MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 328-329.

<sup>1105</sup> *Op. cit.*, p. 330.

<sup>1106</sup> *Ibid.*

le Comité lui conserve la compétence pour délivrer les passeports et les certificats, il lui interdit d'adresser des instructions aux agents extérieurs, y compris aux consuls. De même, lui seul est habilité à signer les lettres de service, il vise les rapports sur le contentieux, contrôle toutes les correspondances politiques, et s'il « laiss[e] au Commissaire le renouvellement des Chiffres, il s'en réserv[e] l'usage et la surveillance »<sup>1107</sup>. On le voit, en dépit de l'assouplissement observé au niveau de la gestion de la Commission des Relations extérieures, son chef est encore loin d'en avoir la pleine maîtrise.

**462.** Au niveau de la direction de la Commission des Relations extérieures, la détente amorcée à partir du Neuf Thermidor s'est immédiatement traduite par le choix de gestionnaires accomplis<sup>1108</sup>. Toutefois, le Comité de Salut public ne pouvait souffrir longtemps de voir la Commission gagner en force et en autonomie parallèlement à son activité diplomatique. Aussi, n'a-t-il pas tardé à se débarrasser d'un responsable consciencieux comme MIOT – nommé pour la circonstance ministre à Florence – pour le remplacer par le docile COLCHEN. Sur la stature du dernier commissaire des Relations extérieures, la doctrine est unanime : il n'en a aucune ! Ecarté des grandes négociations diplomatiques de l'époque<sup>1109</sup> par le Comité, c'est à peine, nous dit Georges COGORDAN, si l'on peut « se dout[er] qu'il y [a] un commissaire aux affaires étrangères du nom de

---

<sup>1107</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 339.

<sup>1108</sup> Nous pensons, notamment, à André MIOT nommé le 21 novembre 1794. C'est sous sa gestion que le Département aurait été « le plus complètement organisé » jusqu'au Directoire [COGORDAN (G.), *Op. cit.*, pp. 890-891]. Précisons, toutefois, qu'il *aurait* été précédé à la tête de la Commission des Relations extérieures par Bernard MANGOURIT DU CHAMP-DUGUET (3 novembre 1794-21 novembre 1794) à l'initiative de RICHARD, si l'on se réfère au *Dictionnaire des parlementaires français [in Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les Membres des Assemblées françaises et tous les ministres français, Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1789 jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1889, Publié sous la direction de Adolphe ROBERT, Edgar BOURLOTON et Gaston COUGNY, Tome I « LAV-PLA », Paris, 1891, p. 217]*. A tort, si l'on en croit l'historien Frédéric MASSON qui nous livre une autre version de sa nomination. Se référant à une lettre que MANGOURIT aurait adressée le 5 novembre 1794 à la Convention, depuis Charlestown, ville où il officiait en tant que consul, l'auteur révèle que le candidat aurait refusé la place de Commissaire des Relations extérieures : « (...) je regarde comme un devoir sacré de déclarer que je ne me crois point assez de lumières pour remplir ce poste important, peut-on lire dans sa missive. Je vous supplie d'agréer que je vous invite à faire un autre choix et à être convaincus que les moments les plus précieux de ma vie seront toujours ceux où je pourrai servir la cause de la liberté et de l'égalité. Salut et fraternité ». Fervent défenseur des « idées nouvelles » [reproduit in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 324]. N'étant pas parvenue à retrouver ce document parmi les recueils officiels en rapport à la réglementation et aux débats parlementaires de l'époque, nous ne pouvons départager les auteurs du *Dictionnaire* précité et l'estimé Frédéric MASSON. Mais, nous faisons le choix de fournir aux lecteurs le plus d'informations possibles concernant cette période obscure de la Révolution. Aussi, et tout en soulignant son caractère hypothétique, nous n'avons pas occulté le passage de MANGOURIT à la tête de la Commission à partir du 13 brumaire an III [Voir en Annexe II la liste chronologique des ministres français des Affaires étrangères (document 1)]. Les auteurs s'accordent, néanmoins, sur la suite de sa carrière : à l'issue de sa fonction de consul pour l'un ou de Commissaire pour les autres, la Convention lui confia des missions diplomatiques dont certaines furent accomplies sous le sceau du secret [in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, note (1), pp. 324-325 ; *Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les Membres des Assemblées françaises et tous les ministres français, Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1789 jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1889, Tome I « LAV-PLA », Op. cit.*, p. 217].

<sup>1109</sup> Notamment des glorieux Traités de Bâle.

COLCHEN »<sup>1110</sup>. Frédéric MASSON se veut encore plus critique, estimant que le Ministère aurait été, sous sa direction, ni plus, ni moins « décapité » !<sup>1111</sup> Fort, le terme n'en est pas moins conforme à la réalité ambivalente qui caractérise la direction des relations extérieures de la France révolutionnaire. Une lutte d'influence s'y déroule bel et bien, mais elle n'a pas vocation à intéresser le chef de l'administration diplomatique définitivement relégué au rang de spectateur de la politique étrangère par le Comité de Salut public et la Convention thermidorienne.

**463.** La guerre était le nerf de la diplomatie des Conventions girondines et montagnardes. La paix devient celle de la Convention thermidorienne. A dessein de répondre à cette aspiration nationale, le Comité de Salut public lui demande, sur la base d'une proposition soumise par CAMBACÉRÈS le 13 ventôse (3 mars 1795), des pouvoirs exceptionnels. Il est question de faciliter et d'accélérer la conclusion d'ententes. Pour se faire, le Comité revendique la compétence de principe pour négocier les traités, laissant à la Convention le soin de se prononcer uniquement sur les clauses patentes des traités définitifs. La lecture du rapport de CAMBACÉRÈS et de son ambitieux projet divise la Convention. Elle vote l'ajournement avant de reprendre les débats le 22 ventôse (12 mars). Entre temps, la majorité de ses membres s'est ralliée aux quatre premières dispositions du projet qu'elle adopte sans discussion<sup>1112</sup>. Des dissensions persistent, toutefois, sur la constitutionnalité des cinquième et sixième articles.

**464.** L'article 5 du projet a pour effet de soustraire certains traités importants à la ratification de la Convention : « [l]es conventions préliminaires, telles que les armistices et les neutralisations, sont comprises dans l'article 2, et ne sont pas sujettes à la ratification »<sup>1113</sup>. Les Montagnards PRIEUR, MERLIN, DUHEM et GOUJON réclament le maintien de la

---

<sup>1110</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 893.

<sup>1111</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 338.

<sup>1112</sup> Selon la version du décret reproduit par Frédéric MASSON (*in Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 351), le Comité obtient partiellement satisfaction puisque la Convention lui confère l'exercice de plein droit du *treaty making power* pour certains traités spécifiques et non des moindres. Malgré tout, il ne détient pas le dernier mot au niveau de la procédure conventionnelle, la France ne pouvant être engagée définitivement par ces traités, qu'après examen et double validation de la Convention nationale :

« ARTICLE PREMIER. – Le Comité de Salut public, chargé par la loi du 7 fructidor de la direction des relations extérieures, négocie, au nom de la République, les trêves, les traités de paix, d'alliance et de commerce ; il en arrête les conditions.

ART. 2. – Il prend toutes les mesures nécessaires pour accélérer et pour faciliter la conclusion de ces traités.

ART. 3. – Les traités sont signés par les membres du Comité, lorsqu'ils ont traité directement avec les envoyés des puissances étrangères, soit par les ministres plénipotentiaires auxquels le Comité a délégué à cet effet des pouvoirs.

ART. 4. – Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés, ratifiés et confirmés par la Convention nationale sur le rapport du Comité de Salut public.»

<sup>1113</sup> *Ibid.*

procédure de ratification pour les armistices mais concèdent au Comité la compétence exclusive pour les neutralisations. Un compromis est trouvé en ajoutant après le mot « neutralisations », les termes « y relatives »<sup>1114</sup>. Les négociations s'avèrent plus délicates, en revanche, s'agissant de l'article 6 du projet. Cette disposition habilite le Comité à signer des articles secrets sans avoir communiqué les négociations, soit à un comité spécial de douze membres, soit au comité de législation. L'atteinte à la prééminence de la Convention nationale est manifeste, malgré tout, cette dernière transige : le Comité aura « le droit de signer des articles secrets, pourvu qu'ils n'atténuent pas les articles patents. »<sup>1115</sup> Le pragmatisme et le souci de diligence semblent organiser l'équilibre des forces entre le Comité et la Convention. Ainsi, les articles 7, 8 et 9 venant préciser le régime des conventions secrètes sont-ils adoptés sans discussion<sup>1116</sup>. L'importance et l'étendue des pouvoirs ainsi conférés au Comité de Salut public ne peuvent empêcher une comparaison avec le décret constitutionnel précédemment évoqué sur le droit de paix et de guerre. De toute évidence, ce décret du 22 ventôse marque un renouveau du Pouvoir exécutif en matière diplomatique appréciable, non pas tant par rapport aux compétences conférées au Roi en août 1790 mais par rapport à la chute de l'Ancien Régime en 1789. Car, jamais, sous la période révolutionnaire, des organes exécutifs n'avaient obtenu, en matière internationale, une telle marge d'action de la part des assemblées. C'est sans doute parce qu'il n'a pas d'origine monarchique que le Comité peut se targuer d'un tel exploit<sup>1117</sup>. Mais, alors, comment expliquer que le Commissaire des Relations extérieures, lui-même créature de la Convention, n'ait pas été associé à la revalorisation des pouvoirs extérieurs du Comité de Salut public?

**465.** C'est que, outre l'autorité que les Comités successifs lui ont usurpée au sein de l'appareil diplomatique, la Convention ne lui a jamais concédé une quelconque représentativité sur la scène politique extérieure. En cela, pas plus en termes d'action que de

---

<sup>1114</sup> *Op. cit.*, p. 352.

<sup>1115</sup> *Ibid.*

<sup>1116</sup> Faute d'avoir pu consulter le texte originel de ce décret, nos analyses sont établies à partir du résumé de ces trois dispositions proposé par l'historien Frédéric MASSON : « Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés, ratifiés et confirmés par la Convention nationale sur le rapport du Comité de Salut public. Néanmoins, les conditions arrêtées dans les engagements secrets reçoivent leur exécution comme si elles avaient été ratifiées. Aussitôt que les circonstances permettent de rendre publiques les opérations politiques qui ont donné lieu à des conventions secrètes, le Comité rend compte à la Convention nationale de l'objet de la négociation et des mesures qu'il a prises » (*In Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 352).

<sup>1117</sup> Pour mesurer concrètement l'intensité de son activité diplomatique à partir du 22 ventôse, on pourra se reporter au bilan dressé par Frédéric MASSON (*in Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, pp. 352-353).



« système »<sup>1118</sup>, la fonction de Commissaire ne présente une analogie quelconque avec celle de ministre des Affaires étrangères.

**466.** Comme il a été apprécié sous la période des Temps Modernes, les volets de l'activité politique extérieure qui sont assortis de la force juridique la plus contraignante sont la négociation et la représentation. Le Commissaire des Relations extérieures n'a prise dans aucun de ces domaines dominés, en droit, par le Pouvoir politique suprême que monopolise, en l'espèce, la Convention nationale. Aussi, et même si jusqu'à présent, on a pu apprécier le caractère effacé du Commissaire essentiellement au regard de l'hégémonisme du Comité de Salut public, on ne saurait mésestimer l'incidence de la prééminence institutionnelle de la Convention en matière diplomatique.

**467.** La recherche d'une paix durable sous la Convention thermidorienne engage l'assemblée dans une intense activité diplomatique. Il s'agit de conclure rapidement et efficacement un grand nombre d'alliances. Tel est précisément l'objet du décret du 22 ventôse an III (12 mars 1795) que nous venons d'évoquer. Toutefois, si l'on pouvait s'étonner précédemment de la facilité avec laquelle la Convention avait cédé du terrain au Comité en matière de négociation, une anecdote touchant à l'action internationale de la Convention nationale permet de relativiser la magnanimité dont elle avait preuve à l'égard du projet de CAMBACERES. Au début de l'an III, la France était entrée en pourparlers avec la Toscane qui avait dépêché à Paris, le 2 pluviôse (21 janvier), un représentant en la personne de Francesco SAVERIO CARLETTI. L'installation de ce diplomate constitua un évènement : il était le premier ambassadeur d'une puissance monarchique à faire son entrée dans la Convention<sup>1119</sup> ! Dix jours plus tard, le représentant RICHARD monta à la tribune de la Convention et, au nom du Comité de Salut public, mit aux voix le rétablissement de la neutralité avec la Toscane. L'assemblée était sur le point d'acter séance tenante le projet de traité lorsque l'un des conventionnels, Antoine-Claire THIBAUDEAU rappella que « ce

---

<sup>1118</sup> On se rappelle, en effet, que l'une des causes principales de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères en 1789, tenait à l'héritage légué par les Grands ministres des Affaires étrangères monarchiques. A ce titre, le système de VERGENNES axé sur la paix avait servi de point d'appui aux premières diplomaties révolutionnaires. En sa qualité d'ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI, MONTMORIN avait été, alors, jugé apte à poursuivre l'œuvre de son prédécesseur (Voir *supra*). On aurait pu penser qu'en revenant au *système* de VERGENNES, le rôle de Commissaire aurait pu être mise en avant dès lors qu'il continuait à fonctionner selon quasiment les mêmes ressorts. Cependant, c'était sans compter sur l'ascendance politique acquise par le Comité à laquelle s'ajoutait, depuis le décret du 22 vendémiaire précité sa stratégie de noyautage du Département.

<sup>1119</sup> Le symbolisme de cet évènement suscite l'enthousiasme par un conventionnel de l'époque : « La Convention nationale voit avec intérêt dans son sein un homme connu par sa philosophie et ses principes d'humanité, et qui a rendu d'importants services à des Français malheureux. Le choix que le gouvernement toscan a fait pour le représenter auprès de la République française, et pour cimenter l'union entre les deux peuples, est un sûr garant qu'elle ne sera jamais troublée (...) » [THIBAUDEAU (A.-C.), *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, Tome I « Convention », Baudouin Frères, 1824, p. 127].

n'[était] pas avec le Comité de Salut public, mais avec la Convention que les puissances [faisaient] la paix. »<sup>1120</sup> Le traité fut finalement ratifié le 25 pluviôse (13 février) par la Convention, non sans susciter la sourde colère du Comité<sup>1121</sup>. Il s'en trouva, malgré tout, une autorité pour ne pas s'émouvoir d'avoir été tenu à l'écart des pourparlers : le Commissaire aux Relations extérieures de l'époque – André MIOT<sup>1122</sup>. Contrairement aux usages protocolaires en vigueur à l'époque monarchique, il n'avait d'ailleurs pas pris part à l'accréditation de l'ambassadeur toscan.

**468.** Jusqu'à l'éviction de la Royauté, le ministre des Affaires étrangères était pourtant un rouage administratif incontournable en matière de droit de légation. Ce rôle privilégié avait été attaché par la monarchie à son activité de correspondance diplomatique. Pourtant, sous la Commission thermidorienne, le Département – et son chef – a bel et bien perdu le monopole de fait qu'il détenait en matière protocolaire. C'est un cérémonial emprunt de simplicité qu'improvise la Convention nationale pour entériner l'installation de James MONROE à l'ambassade américaine à Paris. Arrivé à Paris le 22 thermidor an II (9 août 1794), soit quelques jours à peine après la fin de la Terreur, il avait écrit quatre jours plus tard au président de la Convention pour être accrédité auprès du Gouvernement révolutionnaire. Le 27 thermidor, la Convention arrêta par décret un cérémonial minimaliste : au terme d'une audience solennelle, deux discours et une accolade fraternelle donnée par le président l'ambassadeur fut accrédité. Le caractère expéditif et peu conventionnel du protocole révolutionnaire mit mal à l'aise MONROE. En effet, contrairement aux usages diplomatiques en vigueur depuis l'Ancien Régime, son accréditation est survenue sans qu'il y ait eu un rappel formel de son prédécesseur Gouverneur MORRIS. Craignant d'éventuels contentieux, le nouvel ambassadeur « a soin d'insister sur ce fait (...) ; qu'il ne sait à qui s'adresser ; qu'il est, en un mot, chargé d'établir des relations entre les deux pays et non de continuer la politique de son prédécesseur. »<sup>1123</sup>

**469.** En cette fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, cette anecdote révèle l'existence de traditions diplomatiques bien ancrées au niveau de la pratique internationale. Elle renvoie à une époque où le ministère des Affaires étrangères était une interface incontournable des correspondants étrangers de la France. Mais, à l'image du recul observé en matière de négociations diplomatiques, le Commissaire des Relations extérieures ne peut prétendre à un droit légitime

---

<sup>1120</sup> Cité in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 348.

<sup>1121</sup> *Ibid*, note (1).

<sup>1122</sup> *Ibid*.

<sup>1123</sup> MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 345.

sur le Protocole d'État, héritage monarchique dont les premiers ministres révolutionnaires des Affaires avaient pourtant encore la charge peu avant les événements du 10 Août. Si finalement, l'absence d'analogie entre les fonctions de ministre et de commissaire est clairement établie par la pratique et le droit de la période conventionnelle, on ne peut manquer de s'interroger succinctement sur les incidences de la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Quelles leçons peut-on tirer de la courte parenthèse durant laquelle elle a été supprimée de l'ordonnement juridique français ?

## **2. La portée transcendante de l'héritage monarchique en matière diplomatique**

**470.** Les dérives du système démocratique ont abouti à l'effet inverse recherché par la Convention nationale en septembre 1792. Loin de souligner les défauts du système diplomatique façonné sous l'Ancien Régime, la républicanisation excessive du département Affaires étrangères a conduit à une politisation préjudiciable à la cohérence d'ensemble de ses activités administratives. De manière spécifique, la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères aurait, ainsi, établi *a contrario* un lien de causalité entre sa fonction instrumentale et la pérennisation des intérêts supérieurs de l'État (**a**). C'est d'ailleurs dans le souci de restaurer la stature internationale de la France que le Directoire replace formellement le ministère des Affaires étrangères au cœur de l'action, avec l'arrêté du 22 messidor an VII (10 juillet 1799) (**b**) et consolide, dans la continuité de la Convention thermidorienne, certains legs monarchiques (**c**).

### **a. La permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères : la garantie d'une aire d'autonomie entre les sphères de la souveraineté étatique et de la souveraineté nationale**

**471.** Même si le Droit des gens est peu formaliste par nature<sup>1124</sup>, il est des usages diplomatiques devant lesquels les gouvernances internes doivent déjà objectivement plier en cette fin de siècle<sup>1125</sup>. A la question de savoir si la fonction de ministre des Affaires étrangères en fait partie sous la Révolution, la Convention nationale adresse, dans son décret du 12

---

<sup>1124</sup> On se reportera sur ce point aux usages qui émergent en matière diplomatique à partir de la période des Temps Modernes (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

<sup>1125</sup> Le discours politique combat cette réalité, comme en témoigne le discours apologique du conventionnel THIBAUDEAU, qui de la simplicité du Protocole français une fierté nationale : « Des hommes superficiels et légers, que la vie des cours avaient corrompus, essayaient de tourner en ridicule cette simplicité ; les cabinets étrangers étaient loin d'en plaisanter ; et leurs envoyés, en entrant dans cette assemblée où l'on n'était ébloui ni par l'or ni par le pourpre, mais dont les armées triomphaient de l'Europe, et dont les principes effrayaient toujours les trônes, se sentaient saisis d'un respect bien différent de celui que leur inspirait l'éclat du diadème et la majesté royale. C'est alors qu'on était fier d'être Français, et que cet orgueil était légitime (...) » (*Op. cit.*, p. 128).

germinal an II, une réponse formellement négative. La permanence ou la suppression de cette fonction relève du droit interne et en cela, les usages extérieurs n'ont pas à peser sur son devenir. Pour autant, si l'on envisage cette problématique sous un angle prospectif, la disparition de la fonction ministérielle dans le contexte spécifique de la Révolution peut nourrir une réflexion, notamment, sur la dimension du rôle de garant que les auteurs lui reconnaîtront « naturellement » à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1126</sup>.

**472.** En effet, la désorganisation suscitée par la mise en œuvre du décret du 12 germinal an II au sein du Département établirait *a contrario* le postulat suivant : l'existence d'un responsable intermédiaire entre la direction exécutive de l'État et sa base instrumentale serait la condition *sine qua none* d'une saine expression politique. Comme le rappelle si justement le Professeur ZOLLER, l'essence même du rôle de ministre des Affaires étrangères « est de savoir donner forme diplomatique à une volonté politique »<sup>1127</sup>. Plus précisément, la dimension instrumentale de sa fonction garantirait une version dépassionnée du discours politique, favorisant ainsi la détermination rapide d'un consensus entre les Parties. Mais, cette affirmation est loin d'être évidente en 1794. Pour le Comité de Salut public dominé par les Montagnards, les origines monarchiques de la fonction ministérielle en font un obstacle rédhibitoire à la diffusion du discours patriotique. La suppression du système des ministères opéré par le décret du 12 germinal s'analyserait, donc, comme une étape indispensable à la stratégie de politisation globale de l'appareil diplomatique d'État sur laquelle le Comité s'appuie pour asseoir sa « dictature » sur la scène internationale.

**473.** Du Commissaire aux représentants extérieurs, en passant par les commis, l'ensemble du personnel de l'administration des Affaires étrangères est voué *nolens volens* à la propagation de l'idéologie démocratique, sous le contrôle étroit de la Convention et du Comité. La mise sous tutelle du Département par la gouvernance révolutionnaire aurait, ainsi, abaissé de manière critique et criticable l'autonomie de ses membres à un niveau « 0 ». Comment prétendre, en effet, défendre à l'étranger les intérêts d'une France qui se dit démocratique si ses propres représentants politiques et diplomatiques se comportent en véritables dictateurs ? Au regard de cette contradiction, il ne faut pas s'étonner de la désorientation et de la réprobation manifestées par nombre d'agents extérieurs français et étrangers de l'époque. Et pour cause, cette diplomatie que nous sommes tentés de qualifier de

---

<sup>1126</sup> Le Professeur PRADIER FODÉRÉ, notamment, voit en lui « le chef naturel des agents extérieurs de son pays » (*In Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 261).

<sup>1127</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 114.

*partisane* rompt avec les schémas classiques des relations politiques que les États expérimentent depuis la période des Temps Modernes.

474. Sous couvert de faire table rase du passé monarchique, la pratique diplomatique de la Convention nationale aurait dénaturé l'objectif qui est traditionnellement assigné à la représentation internationale – qu'elle soit exercée directement par l'instance dirigeante ou par le biais de ministres publics. Il s'agit toujours de défendre des intérêts, mais ce n'est plus la souveraineté de la France qui en est l'enjeu. A la différence de la majorité des Gouvernements étrangers de l'époque, la France de la Convention nationale n'entame de négociations que pour s'assurer de l'adhésion de ses partenaires au discours idéologique que les partis au pouvoir promeuvent. En cela, le concept d'État souverain, que Jean BODIN avait deux siècles plus tôt présenté comme la pierre angulaire des relations diplomatiques modernes<sup>1128</sup> – concept avec lequel les premiers théoriciens de la souveraineté populaire étaient parvenus à composer jusqu'à l'été 1792<sup>1129</sup> – a été considérablement estompé au bénéfice prétendument d'une souveraineté populaire<sup>1130</sup> dont l'exercice est monopolisé par des factions révolutionnaires qui sont plus ou moins humainement liées, plus ou moins politiquement rivales<sup>1131</sup>. Fort de cette interrelation, le chaos politique interne ne peut

---

<sup>1128</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III). Sur ce point, le Professeur Olivier BEAUD confère une portée supplétive à la *République* de BODIN. Elle aurait donné à la pratique médiévale le liant conceptuel qui lui manquait pour légitimer l'avènement d'un pouvoir politique central au niveau interne et suprême vis-à-vis de l'extérieur (En ce sens, lire *La puissance de l'État*, Léviathan, P.U.F., 1994, p. 47 : « (...) des éléments de souveraineté moderne dans la pensée médiévale existent évidemment, mais faute de conscience réflexive ; il n'y a pas de concept de souveraineté. Certes, chez BODIN comme chez ses prédécesseurs romains, la validité du droit dérive de la volonté exprimée par le Prince ; cette *voluntas principis* serait commune aux juristes des droits savants médiévaux et au légiste du XVI<sup>e</sup> siècle. Mais la véritable originalité de la *République* de BODIN tient à la prise de conscience de la naissance de l'État dont témoigne son idée de souveraineté. Celle-ci précipite au sens chimique les éléments antérieurs de réflexion. La preuve de cette découverte tient au fait qu'elle permet de bâtir le pouvoir comme un système cohérent. (...) »).

<sup>1129</sup> Voir *supra*, les débats constitutants relatif au règlement de l'affaire du *Nootka Sund* qui ont abouti aux décrets de 1790 réglant l'exercice des pouvoirs de paix et de guerre du Roi.

<sup>1130</sup> Généralement distinguée de la théorie de la souveraineté nationale consacrée à l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 (« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nulle section du peuple, ni aucun individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément »), la théorie de la souveraineté populaire a été instrumentalisée pour la première fois par la Constitution de 1793. Inspirée par les idées rousseauistes, cette seconde théorie « donne de réels pouvoirs aux citoyens », de sorte que « l'exercice de la citoyenneté n'est plus une fiction mais un droit constitutionnel » [BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel*, Hachette supérieur Droit, 2007, p. 45]. Pour le Professeur Philippe BLACHÈRE le départ opéré par les pratiques révolutionnaires entre ces deux théories aurait perdu de sa pertinence sous la V<sup>ème</sup> République, dans la mesure où « la théorie constitutionnelle démocratique s'attache moins à identifier le titulaire de la souveraineté (le peuple ou la nation) que d'interdire à une personne ou à un groupe de s'en approprier l'exercice (interdiction énoncée d'ailleurs à l'article 3, alinéa 2, de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »), [*Op. cit.*, p. 46].

<sup>1131</sup> Les luttes intestines qui agitent la Convention se répercutent systématiquement sur le Comité de Salut public, et... sur le ministre des Affaires étrangères. On se rappelle, à cet égard, la déchéance du ministre LEBRUN-TONDU à la suite du renvoi des Girondins de la Convention au mois de mai 1793. Il en est allé de même, du ministre DEFORGUES, emprisonné à la suite de la chute de DANTON initiée par son rival au sein du Comité, ROBESPIERRE. L'influence dominante des robespierristes au sein du Comité, à partir du 1<sup>er</sup> avril 1794, n'a été possible que grâce au changement de majorité à la Convention qui, de girondine est devenue montagnarde. La dimension très politisée de la nomination des ministres conventionnels – et même des Commissaires des

manquer de se réfléchir dans l'action extérieure, en particulier si cette dernière est mise en œuvre sans relais intermédiaire spécialisé pour en temporer les excès. Tel est précisément, l'intérêt que présenterait une autorité strictement administrative qui aurait un accès privilégié à la direction de l'État et aux chancelleries étrangères. Nonobstant le climat délétère qu'il a encouragé sous couvert de propagande au sein du Département, l'on peut objectivement reprocher au Gouvernement révolutionnaire d'avoir adossé l'instrumentalisation de sa politique étrangère au principe de l'unité d'action seul, minorant ainsi un principe qui avait justifié en 1626 la centralisation de la gestion des affaires extérieures entre les mains du secrétaire d'État aux Affaires étrangères : sa cohérence avec les systèmes juridiques étrangers auxquels cette action est confrontée.

**475.** En renonçant au ministère des Affaires étrangères, la Convention nationale a renoncé au temps de décalage nécessité par le traitement du discours politique. Si l'on ajoute à cela, la dilution de l'identité étatique de la France organisée par la confusion des pouvoirs de représentations nationale et internationale, la diplomatie *partisane* promue par les assemblées révolutionnaires ne pouvait que perdre en force et en visibilité sur la scène politique extérieure. Cependant, la pratique du régime qui lui succède incite à porter la critique moins sur l'objet que sur les instruments de la diplomatie conventionnelle qui l'ont mise en œuvre.

**476.** La réhabilitation du système des ministères sous le Directoire tend à faire de la suppression de l'élément de décentralisation légué par Henri III et RICHELIEU – soit, le ministère des Affaires étrangères – une faiblesse majeure du système diplomatique de la Convention nationale. De manière spécifique, les errements des conventionnels ont inspiré au gouvernement de la Première République française, ce qui constitue encore aujourd'hui l'une des rares bases juridiques du monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique.

## **b. La réhabilitation apparente de la fonction du ministre des Affaires étrangères sous le Directoire: l'arrêté du 22 messidor an VII**

**477.** L'importance de l'arrêté du 22 messidor an VII (10 juillet 1799) ne peut se comprendre que par rapport aux turbulences que vient de traverser le Département, car en

---

Relations extérieures, si l'on se réfère au cas précité de BUCHOT par exemple – peut expliquer le fait que si les activités des titulaires vont en déclinant, il en va étrangement différemment de leur responsabilité. Simplement, ce n'est pas tant sur leurs actes que sur leurs opinions politiques et plus exactement, sur la qualité de leurs liens avec le parti politique dominant au sein de la Convention et/ou du Comité qu'on leur demande des comptes.

pratique, l'influence des Conseils – et même des Directeurs après le coup d'État du 18 fructidor an V (4 septembre 1797) – est telle, que ce texte est loin de ménager une aire réservée au profit du ministre des Affaires étrangères. Ainsi, dans ses grandes lignes, comme dans sa mise en œuvre, la politique étrangère du Directoire diffère-t-elle peu de celle de la Convention thermidorienne. Le nouveau gouvernement se veut même plus avide de conquêtes que de paix. Il est, alors, loin de se douter qu'en axant principalement sa politique sur les victoires militaires, il donnait à l'un de ses principaux artisans les moyens de le saborder. De ce point de vue, l'arrêté du 22 messidor a été adopté à un moment crucial de l'histoire révolutionnaire : au fur et à mesure que Louis Napoléon BONAPARTE multiplie les succès politiques sur la scène européenne, l'autorité du Directoire s'amenuise de plus en plus. Au regard de cette lutte d'influences, l'arrêté du 22 messidor s'apparente donc plus à une concession politique qu'à la consécration d'une réalité juridique.

**478.** Sous couvert de redonner un sens à la règle du monopole d'État en matière de relations extérieures, le Directoire restaure la centralité du ministre des Affaires étrangères. Aux termes de l'arrêté de 1799, il est de nouveau l'unique « intermédiaire » des puissances étrangères<sup>1132</sup>. A ce titre, l'article Premier dispose que « [l]es étrangers accrédités de quelque manière que ce soit près du Gouvernement, et ceux qui se trouvent occasionnellement sur le territoire de la République par suite d'opérations politiques auxquelles il a pris part, n'ont de rapports directs qu'avec le ministre des Relations extérieures. » L'article 2 précise qu'« ils ne communiquent que par son intermédiaire avec les autres ministères ». Une lecture littérale laisse croire, *a priori*, à la réhabilitation de règlement de 1626 par lequel le cardinal de RICHELIEU avait regroupé entre les mains du secrétaire d'État aux Affaires étrangères les relations du Dehors à l'exception des affaires consulaires<sup>1133</sup>. Bien plus, la généralité des termes de l'arrêté combinée aux réformes qui ont étendu les limites administratives de son département entre 1793 et 1799<sup>1134</sup>, incite à voir en ce texte une revalorisation massive des fonctions diplomatiques du ministre. Cependant, lorsque l'on se penche sur la pratique constitutionnelle antérieure à ce texte, on serait plutôt tenté de lui conférer une valeur principalement déclaratoire.

---

<sup>1132</sup> MAE, I, p. 11 (le texte est également reproduit dans son intégralité en Annexe I, texte 52).

<sup>1133</sup> Rappelons que les bureaux des consulats ont été rattachés au Département sous la Convention nationale, par un arrêté en date du 14 février 1793. Précisons à ce propos que, à la date du 22 messidor an VII, les bureaux consulaires sont détachés des bureaux politiques du ministère des Affaires étrangères, à l'initiative du ministre Charles-Maurice TALLEYRAND-PERIGORD. Il estimait que les activités de négoce dont avaient principalement en charge les consuls, n'étaient pas assimilables à des activités proprement diplomatiques, c'est-à-dire politiques [En ce sens, lire COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 896].

<sup>1134</sup> Voir *supra* et *infra*.

**479.** En effet, en dépit de l'avancée juridique que constitue l'arrêté de 1799, la pratique constitutionnelle persiste à interpréter restrictivement la fonction du ministre des Affaires étrangères au point de pousser à la démission l'un de ses titulaires les plus charismatique<sup>1135</sup>. Son rôle gouvernemental demeure une source de frustrations pour ceux qui espéraient revenir sur le devant de la scène politique intérieure et extérieure. Car, outre son titre de ministre, le responsable du Département récupère surtout son statut de « chef de bureau »<sup>1136</sup>. Pourtant, à sur certains points, l'arrêté de 1799 présenterait une portée révolutionnaire, au sens où elle entérinerait, dans le domaine des Affaires étrangères, la rupture juridique d'avec la diplomatie réactionnaire de la période conventionnelle, telle qu'elle a été amorcée par Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

**480.** A l'issue de la période sombre de la Conventionnelle, le rétablissement du système ministériel, et avec lui le renouveau du Pouvoir exécutif, compte parmi les problématiques prioritaires du pouvoir constituant<sup>1137</sup>. L'organisation gouvernementale des débuts de la Révolution renaît, à la faveur d'un projet d'organisation initié par le conventionnel THIBAudeau et adopté le 26 fructidor an III (14 juillet 1795). Toutefois, dans le souci de rationaliser la pratique exécutive, le conventionnel a pris soin de distinguer les attributions du ministre de celles réservées au Directoire : « Cette distinction n'était pas nouvelle peut-être, confessa THIBAudeau, mais on le trouvait nulle part assez fortement exprimée »<sup>1138</sup>. La Constitution de l'an III rétablit, dans les grandes lignes, le principe d'une compétence gouvernementale exercée conjointement sous le contrôle des pouvoirs exécutif et législatif : les ministres sont, ainsi, nommés par le Directoire, hors de son sein, et sont révocables à sa volonté<sup>1139</sup> ; leurs attributions et leur nombre, en revanche, sont déterminés par le Corps législatif<sup>1140</sup>. On semble, ainsi, revenu à la conception duale du lien d'autorité qui articulait, à partir de 1789, l'exercice des prérogatives ministérielles avec celui du Pouvoir politique suprême. Les innovations les plus marquantes proposées par THIBAudeau s'apprécient

---

<sup>1135</sup> Nous pensons spécifiquement à Charles-Maurice TALLEYRAND. Nous tenterons de justifier ultérieurement le « charisme » que nous lui prêtons en consacrant une étude spéciale à sa pratique diplomatique éminemment pédagogique. Par la durée de ses ministères, par leur position charnière au regard de l'histoire constitutionnelle française et surtout, par l'influence qu'il a joué dans la direction de la politique étrangère française entre 1799 et 1815, il nous est apparu comme le résultat suprême de la période révolutionnaire (Voir *infra*).

<sup>1136</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 897.

<sup>1137</sup> On peut voir en l'article 46 du Titre V de la Constitution de l'an III une condamnation implicite de la concentration des pouvoirs opérée sous le régime de la Convention nationale au profit des assemblées parlementaires. Il est expressément défendu au corps législatif « d'exercer par lui-même, [ou] par des délégués, le Pouvoir exécutif, [et] le Pouvoir judiciaire ».

<sup>1138</sup> « Discours de THIBAudeau du 26 fructidor an III », cité in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 359.

<sup>1139</sup> Titre VI, art. 148 C.

<sup>1140</sup> Titre VI, art. 150 C.



surtout en matière de responsabilité ministérielle. C'est à niveau que la rupture avec la pratique gouvernementale conventionnelle est la plus apparente.

**481.** Si les membres du Gouvernement répondent toujours de leurs actes devant les représentants de la Nation et l'Exécutif suprême<sup>1141</sup>, ils ne peuvent plus délibérer en conseil<sup>1142</sup>. Le pouvoir constituant a entendu, ainsi, restaurer l'action ministérielle dans son individualité. A ce titre, les membres du gouvernement « correspondent immédiatement avec les autorités qui leur sont subordonnées »<sup>1143</sup>. De même, ils ne peuvent pas correspondre directement avec le Corps législatif. Quant au ministre des Relations extérieures, THIBEAUDEAU prévoit spécifiquement de lui confier la correspondance avec les ambassadeurs, les ministres, résidents ou agents que le Directoire enverra ou entretiendra auprès des puissances étrangères. A ces compétences traditionnelles, s'ajoutent celles de l'exécution des décrets du Directoire intéressant son département, et la gestion des consulats. Ce dernier point suscite des critiques parmi les conventionnels. L'on fait remarquer à THIBEAUDEAU que sur « sur cent lettres qu'écrivent les consuls, quatre-vingt dix-neuf sont adressées au ministre de la Marine ; que les consuls sont spécialement chargés de diriger le commerce, de donner des instructions et des éclaircissements aux négociants, capitaines, etc..., quelque fois de ravitailler les escadres, et qu'il n'y a rien de diplomatique dans leurs fonctions »<sup>1144</sup>. On surenchérit : « (...) se figurant être des agents politiques, ils s'occuperont, non de commerce de leurs nationaux, mais des intérêts de l'Europe ; (...) peu surveillés par le ministère des Affaires étrangères, ils céderont peut-être à certaines tentations dont les garantiraient les visites répétées des officiers de vaisseaux ; qu'enfin si COLBERT a ainsi réglé les choses, si elles sont restées telles pendant un siècle sans qu'on y trouvât d'inconvénients, il est inutile d'innover, surtout en présence des dangers qu'on prévoit »<sup>1145</sup>. Finalement, la Convention adopte la proposition de THIBEAUDEAU mais permet aux consuls de correspondre également directement avec le ministère de la Marine<sup>1146</sup>. Les fonctions et le

---

<sup>1141</sup> Titre VI, art. 152 C : « Les ministres sont respectivement responsables, tant de l'inexécution des lois, que de l'inexécution des arrêtés du Directoire ».

<sup>1142</sup> Titre VI, art. 151 C.

<sup>1143</sup> Titre VI, art. 149 C.

<sup>1144</sup> Débats retranscrits partiellement in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 360-361.

<sup>1145</sup> *Ibid.*

<sup>1146</sup> Cette bataille rangée en matière consulaire peut sembler anodine en tant que l'objet des missions consulaires a des retombées politiques moindres que celui des missions diplomatiques. Toutefois, la maîtrise de l'ensemble des agents extérieurs par le ministère des Affaires étrangères présente un intérêt majeur pour son chef en tant qu'elle doit parachever le processus de centralisation amorcé en 1626. Même après que les consuls aient été définitivement soumis à l'autorité exclusive du Département à partir du Consulat, des ministères ont continué à exercer des pressions sur les gouvernements successifs pour obtenir que les Consulats leur soient rattachés. Nous avons déjà souligné cet état de fait au Titre précédent (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II ; Annexe I, texte 62). L'importance stratégique que les affaires consulaires revêt en termes de débouchés économiques, culturels et sociaux explique sans doute le fait, qu'au plus fort de la politique réactionnaire de la Convention nationale, ces

cadre de l'action du ministre des Affaires étrangères étant fixés, reste désormais à trouver un titulaire à une charge que l'on présente, en doctrine, comme « lourde » dans le contexte de paix.<sup>1147</sup> Après moult hésitations<sup>1148</sup>, c'est un parfait novice en matière politique et diplomatique qui est choisi pour rétablir la lignée des ministre des Affaires étrangères, le 3 novembre 1795. Sur ce point, la pratique directoriale ne diffère guère de la pratique de la Convention nationale.

**482.** Charles de LACROIX de CONSTANT<sup>1149</sup> n'a jamais accompli de missions à l'étranger, ni travailler au sein du Département, ni même écrit sur la diplomatie<sup>1150</sup>. Propulsé dans un domaine qu'il ne connaît pas, sans compétence spéciale, le nouveau ministre aura peine à imposer son autorité. Le Directoire compte précisément sur cet état de fait pour s'assurer la maîtrise totale de l'action extérieure<sup>1151</sup>. En pratique, la revalorisation des responsabilités du ministre apparaît, en effet, très relative en dépit des succès diplomatique que la France enchaîne à cette époque<sup>1152</sup>. Selon l'historien Jean-Pierre BOIS, le « gros paradoxe » du ministère de DELACROIX c'est que « [c]'est sans doute celui qui a vu la conclusion du plus grand nombre d'actes internationaux depuis que la fonction existe, mais aussi celui au cours duquel le ministre et ses agents ont joué le rôle le plus négligeable ». <sup>1153</sup> Tenu éloigné de la scène diplomatique, le ministre des Relations extérieures concentre alors ses efforts sur la réorganisation de l'administration centrale. Sous son impulsion, le Département est divisé en dix bureaux dont certains présentant une structure innovante.

---

reliquats monarchiques aient été non seulement préservés en dépit de leur origine monarchique, mais aussi consolidés au niveau des ressorts qui les animent (Voir *infra*, la réhabilitation de l'Ecole des Langues).

<sup>1147</sup> MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 361.

<sup>1148</sup> Les noms de CAMBACÉRÈS et de MERLIN DE DOUAI auraient circulé parmi les conventionnels au motif qu'ils connaissaient bien la politique étrangère que le Directoire entendait promouvoir, pour avoir contribué à sa définition (*Ibid.*).

<sup>1149</sup> Charles DELACROIX de CONSTANT a dirigé les Affaires étrangères du 3 novembre 1795 au 15 juillet 1797.

<sup>1150</sup> Avec beaucoup de réserves, l'historien Jean-Pierre BOIS avance un élément d'explication: « DELACROIX devait cette fonction à l'influence de TALLEYRAND qui était l'amant de sa femme » [*in* « DELACROIX Charles », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 223]. Le candidat avait, toutefois, à son actif l'obtention d'un siège de député au sein du Conseil des Anciens, un mois avant sa nomination à la tête du Département.

<sup>1151</sup> L'un des premiers directeurs, REBWELL, ayant relevé le manque d'expérience de DELACROIX se serait exclamé: « C'est l'homme qu'il nous faut ! » Ayant fréquenté l'université de Strasbourg où il reçut un enseignement en droit public, REBWELL caressait l'espoir de diriger en sous-main l'action diplomatique, si l'on en croit l'historien Frédéric MASSON (*Ibid.*).

<sup>1152</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 348-349.

<sup>1153</sup> *In* « DELACROIX », *Op. cit.*, p. 223.

**483.** Parallèlement aux divisions politiques traditionnelles – passées au nombre de quatre<sup>1154</sup> – aux bureaux des consulats, du contentieux, des archives et des dépenses, on trouve ainsi un « secrétariat intime » et un « secrétariat général ». Le « secrétariat intime » gère la partie secrète des relations extérieures, l'enregistrement, les traductions, le chiffre et les analyses<sup>1155</sup>. Quant au « secrétariat général », il a en charge « la légalisation des pièces présentées au Département, de l'expédition des passeports, de la correspondance, du dépôt et du classement des lois et arrêtés du Directoire exécutif, des journaux, des rapports, etc., de leur envoi aux agents, des détails relatifs à tout ce qu s'imprime pour le service du Département et des fournitures de bureau. »<sup>1156</sup> Cette répartition des tâches, pour le moins originale ne se maintiendra que jusqu'au germinal an IV (avril 1796), période à partir de laquelle les cinq employés du « secrétariat intime » sont réintégrés dans un secrétariat général<sup>1157</sup> dans le cadre d'une réforme drastique imposée par le Directoire au ministre DELACROIX.

**484.** Parce qu'il n'a pas de compétences spécifiques en matière diplomatique, le ministre a fait le choix de s'entourer de nombreux collaborateurs. Trop au goût de la gouvernance. Ainsi, des soixante-seize commis prévus initialement par DELACROIX, on arrive à quatre-vingt quatorze en nivôse an IV (décembre 1795), quatre-vingt dix en germinal (avril 1796), quatre-vingt-sept en thermidor (juillet 1796)<sup>1158</sup>. Les reproches du Directoire semblent fondés au regard des dépenses engagées par ses rivales européennes : ainsi, la gestion française des relations extérieures est trois fois plus coûteuse qu'en Allemagne et presque six fois plus qu'en Espagne, en Angleterre, en Russie et en Prusse<sup>1159</sup>. DELACROIX se résout en vendémiaire an V (25 septembre 1796) à supprimer la division des consulats et répartit ses affaires dans les autres divisions politiques en fonction du pays où est situé chaque consulat. Le nombre des employés demeurant toujours trop élevé<sup>1160</sup>, DELACROIX adresse, le 29

---

<sup>1154</sup> La première division est responsable des relations avec l'Allemagne, les villes hanséatiques, la Suède et le Danemark ; la deuxième gère la correspondance avec la Prusse, la Pologne, la Russie, la Turquie et les Barbaresques ; la troisième s'occupe des relations avec l'Italie, des Deux-Siciles, de l'Espagne, du Portugal et de la Suisse ; enfin, la quatrième division a en charge celles avec les Etats-Unis, l'Angleterre et la Hollande [*in* MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 363].

<sup>1155</sup> *Ibid.*

<sup>1156</sup> *Ibid.*

<sup>1157</sup> On trouvera de précieuses indications sur la refonte du statut du personnel de ce secrétariat dans l'ouvrage précité de Frédéric MASSON (*Op. cit.*, pp. 364-369).

<sup>1158</sup> *Op. cit.*, p. 378.

<sup>1159</sup> Selon le rapport que l'un de ses membres, BARBE-MARBOIS, a présenté à la séance du Conseil des Anciens du 16 prairial an V (4 juin 1797), la République française a dépensé pour l'année en cours 6 104 255 livres 1 sou 8 deniers ; l'empire allemand, 2 150 000 livres ; le royaume d'Espagne, 1 650 000 livres ; 1 810 000 livres ; la Russie, 1 600 000 livres ; la Prusse, 1 450 000 livres, [*in* MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 385].

<sup>1160</sup> On compte près de quatre-vingt quatre employés selon les chiffres avancés par Frédéric MASSON (*Op. cit.*, p. 387).

messidor an V (17 juillet 1797), au Directoire un projet de réforme particulièrement drastique dont l'actualité ne se dément :

« La nécessité où je me trouve, citoyen, de faire de grandes réformes dans le Département qui m'est confié, me force, pour le bien du service et de l'exactitude de la correspondance, d'exiger plus de travail de la part de ceux de mes coopérateurs qui sont conservés. Dans leurs bureaux respectifs, les chefs de division sont seuls à portée de veiller à ce que chacun des employés soit rendu à son poste à l'heure indiquée pour le travail. Le règlement de l'administration porte que les heures de bureau sont depuis neuf heures du matin jusqu'à quatre heures de l'après midi. Cet ordre est de rigueur, et les chefs de division sont chargés sous leur propre responsabilité de le faire observer exactement.

« S'il arrive qu'un employé se rende trois fois de suite à son bureau après dix heures, ou qu'il en sorte avant trois heures et demie, le chef sera tenu d'en avertir le ministre ; il en sera de même si un employé, excepté les jours de garde, s'absente deux fois de suite de son bureau. Il est un autre objet sur lequel le Directoire exécutif m'a chargé d'apporter la plus sérieuse attention : c'est d'empêcher qu'aucun des employés de mon Département ne dérobe une partie du temps qu'il doit tout entier à ses devoirs pour travailler à des journaux, ou fournir des articles aux journalistes ; il me sera impossible de conserver un employé qui prendrait sur lui de faire l'un ou l'autre (...). »<sup>1161</sup>

**485.** Cette réforme permet d'abaisser le nombre des employés à vingt commis en même temps qu'elle renforce la centralisation de l'activité administrative du Département ainsi que l'autorité des chefs de bureau. Progressivement, l'esprit de corps renaît au sein de l'administration centrale. Cependant, la faiblesse politique dont souffre encore son responsable ministériel<sup>1162</sup> montre que le Directoire est encore loin d'avoir renoué avec le système diplomatique légué par VERGENNES. Qu'un ministre ambitieux vienne, et le Département retrouverait un rôle de premier plan sur la scène extérieure. Lorsqu'il est nommé à la tête des Affaires étrangères la veille même où fut adoptée la réforme du 29 messidor, Charles-Maurice TALLEYRAND-PERIGORD nourrit cet espoir. C'est d'ailleurs, sous son

---

<sup>1161</sup> Cette réforme en date du 29 messidor an V (17 juillet 1797) est attribuée à Charles DELACROIX même si la veille Charles-Maurice de TALLEYRAND-PERIGORD venait de lui succéder [reproduite in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 385].

<sup>1162</sup> Si le ministre des Affaires étrangères est absent de la scène politique extérieure, il en va autrement des généraux. L'enchaînement de victoires diplomatiques permet, notamment, à certains d'accroître, outre leur prestige personnel, une influence déterminante sur le Directoire. On rapporte, à cet égard, que lors de la campagne d'Italie (1796-1797), l'influence du général en chef de l'armée d'Italie, Napoléon BONAPARTE était telle, qu'il parvint à s'arroger l'initiative et la conduite des négociations au grand dam du Directoire et de diplomates rompus aux affaires italiennes, tel François CACAULT [lire en ce sens BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 349 ; dans le même sens, lire in BOIS (J.-P.), « DELACROIX », *Op. cit.*, p. 223]. Le général impressionne par la rapidité et l'efficacité de ses « négociations » : c'est à lui que la France doit la signature de l'armistice de Cherasco avec la Sardaigne le 9 floréal (28 avril 1796) ; l'armistice de Plaisance, avec le duc de Parme le 20 floréal (28 avril 1796) ; l'armistice du 23 floréal, avec le duc de Modène (12 mai 1796) ; l'armistice de Brescia, avec le roi des Deux-Siciles le 17 prairial (5 juin 1796) ; l'armistice de Bologne, avec le Saint-Père le 5 messidor (28 juin 1796). De même, c'est le général corse qui signe la Convention de Bologne du 10 janvier 1797 avec la Toscane, le traité de paix de Tolentino avec le Pape (le 19 février 1797). De son côté, le général MOREAU signe à Bade l'armistice du 17 juillet 1796 avec le Wurtemberg ; l'armistice à Stuttgart, avec Bade le 25 juillet 1796, et avec la noblesse immédiate du cercle de Souabe le 27 juillet ; l'armistice du 7 août, à Wurtzbourg avec le cercle de Franconie ; l'armistice du 11 mai 1797, à Heidelberg, avec l'Autriche. Durant cette période faste aux diplomates-militaires, on ne compte aucune signature de traités à mettre au compte du ministre DELACROIX.

ministère que le monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique a été restauré par l'arrêté précité du 22 messidor. Mais, le ministre a tôt fait de perdre ses illusions face devant un Directoire qui entend faire de la diplomatie son pré carré. Dix jours après l'adoption de l'arrêté, l'évêque d'AUTUN donne sa démission<sup>1163</sup>. Sa retraite des affaires ne dura que quatre mois, le temps que Napoléon BONAPARTE revienne de sa campagne égyptienne et ne le rappelle au Ministère après son coup d'État du 18 brumaire<sup>1164</sup>.

**486.** « Avec le Consulat, la période révolutionnaire est close »<sup>1165</sup> et avec lui, est-on tenté d'ajouter, prend fin le déclin relatif de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Les périodes de la Convention nationale et du Directoire resteront les périodes les plus sombres de son histoire<sup>1166</sup>. Cependant, dans le domaine spécifique relations extérieures, ce serait offrir une transcription parcellaire et par trop orientée que de leur conférer une portée essentiellement involutive. Bien avant que Napoléon BONAPARTE ne restaure juridiquement les usages diplomatiques de l'Ancien Régime et ne modernise leurs bases en

---

<sup>1163</sup> Sa démission intervient le 2 thermidor an VII (20 juillet 1799) alors que son ami Napoléon BONAPARTE a été envoyé par le Directoire en Egypte pour y mener campagne. Subissant les attaques des factions jacobines au sein des Conseils ainsi que les reproches des directeurs, TALLEYRAND n'avait pas d'autre choix que de se retirer. Il ne s'agit, toutefois, que d'une retraite stratégique. Comme le souligne finement Georges COGORDAN, l'une des qualités de TALLEYRAND c'est qu'« il savait toujours se retirer à temps quand la maison menaçait ruine » (*Op. cit.*, p. 897). Il le prouva, une seconde fois, au moment de la dislocation de l'Empire, n'hésitant pas à trahir celui qui l'avait ramené sur le devant de la scène politique à partir du Consulat.

<sup>1164</sup> Deux raisons principales justifient ce choix : outre le fait que TALLEYRAND eut très tôt la conscience de l'intérêt que pouvait présenter une alliance avec Napoléon BONAPARTE [Voir en Annexe I, la lettre que le ministre des Affaires étrangères lui adresse pour lui signifier sa première nomination à la tête des Affaires étrangères (texte 50)], le successeur de l'évêque d'AUTUN ne marqua guère son passage au Département par son efficacité et son autorité.

<sup>1165</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 898.

<sup>1166</sup> Il nous est difficile d'abonder dans le sens de la conclusion de Georges COGORDAN qui estime « faible (...) la trace que la révolution a laissée dans le département des Affaires étrangères » (*Op. cit.*, p. 898). Notre réserve se comprend par rapport aux vicissitudes que la fonction de ministre des Affaires étrangères a subies sous la Convention nationale. Pour une description plus exhaustive que celle que nous avons proposée de la situation chaotique des ministres sous la Convention nationale, on se reportera pour le LEBRUN-TONDU à l'analyse de Jean-Pierre BOIS [*in* « LEBRUN-TONDU », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 219 notamment] ; pour son successeur CHEMIN-DEFORGUES, à l'analyse de Jean-Pierre BOIS [*in* « CHEMIN-DEFORGUES », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 222]. De manière générale, à partir du ministère de LEBRUN et jusqu'à la fin de la Convention nationale le 26 août 1795, l'étiollement de l'autonomie d'action des ministres des Affaires étrangères est telle qu'ils perdent toute singularité statutaire. Il est, ainsi, remarquable que le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères* publié sous la direction d'éminents historiens, n'a pas répertorié les ministères de Jean Marie GOUJON (5 avril 1794-8 avril 1794), Martial HERMAN (8 avril 1794-20 avril 1794), Philibert BUCHOT (20 avril 1794-3 nov. 1794), Bernard MANGOURIT DU CHAMP-DUGUET (3 nov. 1794-21 nov. 1794), André MIOT (21 nov. 1794 au 19 février 1795) et Jean-Victor COLCHEN (19 février 1795-3 nov. 1795). Cette valse des ministères des Affaires étrangères est un signe évident de l'emprise que la gouvernance révolutionnaire exerce sur la direction de ce département, au même titre que la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères opérée en 1794. L'analyse de Georges COGORDAN présenterait, cependant, une certaine pertinence au regard de l'évolution de l'administration du Département. Comme il sera souligné dans les développements à venir, l'impact involutif observé au niveau de la fonction ministérielle est considérablement atténué au niveau des services en grande partie grâce à la survivance de rouages monarchiques. A l'échelle strictement administrative, ces reliquats seraient le gage, à la fois d'une continuité et d'une stabilité à long terme dans la gestion des Affaires étrangères.

faveur du pouvoir directionnel du ministre, un timide retour vers le passé monarchique est déjà perceptible dès la Convention thermidorienne. Cet infléchissement a un impact très relatif sur l'autonomie du ministre. Malgré tout, il constitue le point de départ d'une série de réformes administratives qui aboutiront, sous les régimes napoléoniens, à la consécration incontestée du monopole du Département sur l'ensemble des activités extérieures.

### **c. Les services spécialisés du Département : un legs monarchique précieux pour la diplomatie républicaine**

**487.** A la fin de l'an II, l'état des relations diplomatiques de la France est au plus bas. Tant que la Révolution persiste à rejeter les pratiques de l'ancienne diplomatie, la France demeurait condamnée à l'isolement. C'est précisément à cette période que le Comité de Salut public redécouvre les bienfaits des Rois. En témoigne l'extrait de cet étonnant rapport transmis anonymement au Comité:

« Le département des Affaires étrangères sous l'ancienne monarchie, était le seul bien administré. Depuis Henri IV jusqu'au régent, les rois ou un premier ministre dirigeaient, lisaient et signaient de leur propre main les dépêches. Le ministre n'était qu'un scribe, un secrétaire d'État des volontés du maître. Ce maître était l'héritier de quelque principe de famille, de quelques axiomes, bases des vues ambitieuses de la maison de Bourbon, au préjudice des maisons rivales. Nos tyrans ne s'écartèrent jamais de ces axiomes et, forts de l'industrie nationale, ils parvinrent à donner à la France des degrés d'étendue qui en ont fait la puissance la plus terrible au dehors. Dans toutes nos guerres, une province nouvelle était la récompense de notre politique et de l'usage de nos forces (...). »<sup>1167</sup>

**488.** MIOT, alors Commissaire des Relations extérieures, se fait l'écho de cette prise de conscience. Dans un rapport qu'il adresse au Comité le 11 décembre 1794, il renoue avec la voie diplomatique tracée par les Rois bourbons. Il y précise son intention de conserver au volet extérieur de son administration, « la même organisation que sous l'Ancien Régime », étant entendu que « les mêmes postes seraient occupés, et les mêmes frais d'établissement (...) accordés qu'avant 1789 ». <sup>1168</sup> A sa suite, le Comité entreprend d'assouplir sa position à l'égard des monarchies européennes : il fait lever les scellés apposés sur les effets du compte de MERCY-ARGENTEAU, ambassadeur de l'Empereur autrichien en France le 4 nivôse (24 décembre 1794) ; sur les effets et propriétés du compte de Fernand NUNEZ, ancien ambassadeur d'Espagne, le 17 pluviôse (5 février 1795) ; sur les papiers du comte de SOUZA, ambassadeurs du Portugal, mort en avril 1793, etc.<sup>1169</sup> Mais, qu'on ne s'y trompe pas. Dans l'optique de la Convention nationale, il n'est nullement question de rendre

---

<sup>1167</sup> Cité in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 891.

<sup>1168</sup> MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 347.

<sup>1169</sup> *Ibid.*

hommage à l'œuvre monarchique dans l'optique de la Convention. Il s'agit de puiser dans l'héritage de la France les ressorts indispensables au déploiement de l'idéologie révolutionnaire. Cette conception pragmatique des relations extérieures va justifier la consolidation de legs institutionnels hérités de l'Ancien Régime. Le plus important de ces reliquats – et surtout, le plus convoité des ministères – demeure l'institution des consulats.

**489.** C'est en effet, à un décret de la Convention nationale en date du 14 février 1793<sup>1170</sup> que l'on doit le rattachement des Consuls au ministère des Relations extérieures. Mais, comme semble l'indiquer le caractère laconique de la formule qui consacre cette réforme<sup>1171</sup>, le décret se limite à l'énoncé d'un principe général<sup>1172</sup>. Même si une circulaire en date du 25 du même mois invite les consuls à se mettre en rapport avec leur nouveau responsable ministériel, ils continuent à dépendre de l'autorité du ministre de la Marine, notamment, pour « les paiements à faire concernant le service de la Marine »<sup>1173</sup>. On a interprété cette mesure comme une volonté de marquer « la part croissante prise par les relations commerciales dans notre politique extérieure » mais surtout, d'« achev[er] en même temps l'évolution qui, depuis l'origine, avait tendu à concentrer dans un même département ministériel, toutes les affaires de l'étranger »<sup>1174</sup>. La Convention y voit un moyen de consolider à long terme ses échanges avec l'extérieur. C'est, en ce sens, que l'on doit interpréter le décret-loi du 30 mars 1795 (10 germinal an III) qui institue l'« Ecole des Langues Orientales Vivantes ». Elle est complémentaire du décret 14 février 1793 en tant qu'elle fournit aux Consulats ses plus précieux outils.

**490.** L'« Ecole des Langues Orientales » est l'héritière de l'« Ecole des Jeunes de Langues » instituée par un arrêté du Conseil du Commerce adopté le 18 novembre 1669 à

---

<sup>1170</sup> Un doute sur la date de cette réforme est soulevé dans le *Recueil* de Jean-Baptiste DUVERGIER (*Op. cit.*, p. 151). Inséré entre deux documents en date du 14 février, le décret qui la consacre en son point 13, est daté du « 15 février ». « Relatif à l'organisation du ministère de la Marine » il semble être suivi d'un décret complémentaire, en date du 14 février 1793, « qui augmente le nombre, et fixe les appointements des chefs, sous-chefs, sous-contrôleurs et commis de l'administration civile de la marine dans les ports ». La logique temporelle suppose que le régime général précède ou soit, à tout le moins concomitant, à la réglementation spécifique. L'ordre chronologique transparaît, d'ailleurs, dans la disposition formelle des deux décrets.

<sup>1171</sup> « Art. 13. Le bureau des consulats fera partie du ministère des Affaires étrangères » (*Ibid.*).

<sup>1172</sup> Nous avons pu apprécier déjà les raisons du flou que draine la question du rattachement statutaire des consuls, institution convoitée à l'époque les Affaires étrangères et la Marine. Il faudra attendre le régime napoléonien pour que les consulats relèvent exclusivement du Département.

<sup>1173</sup> Voir Décret du 19 février 1793 [*in* DUVERGIER (J.-B.), *Recueil, Op. cit.*, p. 157]. Il faut attendre une ordonnance du 26 avril 1845 pour que le passage du cadre des secrétaires dans celui des consuls soit autorisé et, un décret du 10 juillet 1880 (*in Bull. des lois*, 2<sup>e</sup> semestre 1880, n<sup>o</sup> 20, p. 213) pour l'institution d'un concours unique donnant indifféremment accès aux postes diplomatiques et aux postes consulaires [Lire en ce sens OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, pp. 496-497 ; p. 503].

<sup>1174</sup> *Op. cit.*, p. 496.

l'initiative de COLBERT<sup>1175</sup>. Le ministre de Louis XIV avait pour ambition d'accroître l'influence de la France en Orient par l'entremise des consuls français installés au Levant assistés de leurs interprètes, connus dans cette partie du monde sous le nom de *drogmans*. L'« Ecole des Jeunes » était alors une pépinière de premier choix. En application du décret de 1669, l'institution accueillait tous les trois ans six enfants âgés de 9 à 10 ans, à Constantinople chez les Capucins de Péra<sup>1176</sup>. Moyennant le paiement par la Chambre de Commerce de Marseille d'une indemnité de 300 livres par élèves, les religieux leur enseignèrent, dans un premier temps, le turc. On compléta leur formation, en 1721, avec l'apprentissage de l'arabe et du grec ancien puis du persan, en 1763<sup>1177</sup>. A cette date, l'Ecole fut rattachée au Collège Louis Le Grand et placée sous l'autorité directe du ministre des Affaires étrangères. Il avait, ainsi, l'assurance que les maîtres qui y dispensaient les enseignements demeuraient à sa disposition<sup>1178</sup>. L'importance stratégique de ce personnel est clairement établie par une ordonnance du 3 mars 1781: « c'est de leur intelligence, de leur courage, de la fidélité de leurs rapports et de leurs traductions que dépend presque toujours le succès des affaires ; ce n'est que d'après leurs comptes rendus que les officiers du roi peuvent prendre un parti ; la manière dont ils présentent les affaires en détermine ordinairement les suites »<sup>1179</sup>. De fait, le souci constant des révolutionnaires de disposer d'un réseau d'informations diversifié et réactif<sup>1180</sup> a, sans doute, justifié la reprise de cette école par le décret-loi de 1795.

**491.** Sous la Convention nationale, l'« Ecole des Langues Orientales » renaît sous la dénomination d'« Ecole des Langues Orientales ». Elle est, alors, transférée dans l'enceinte de la Bibliothèque nationale. A cette occasion, le ministre des Affaires étrangères cède sa direction à son homologue de l'Intérieur. Il conserve, toutefois, l'opportunité d'admettre les élèves dans la carrière de drogmanat, à l'issue de leur formation. Le fait que la nomination et le renvoi des élèves et des maîtres soient laissés à son entière discrétion, lui permet d'exercer une « surveillance absolue » sur le fonctionnement de l'institution<sup>1181</sup>. En réalité, les considérations politiques ont souvent déterminé le choix du ministre tant dans la sélection des lauréats que dans le recrutement du personnel. S'agissant, ainsi, des élèves, il ne faut pas s'étonner de retrouver parmi les « Jeunes de langue » promus pour la première fois par

<sup>1175</sup> Il semble qu'en 1795, l'Ecole des Jeunes de Langues n'accueillait plus, en tout et pour tout, qu'un seul élève et un domestique [in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 351].

<sup>1176</sup> DENY (J.), « L'Ecole Nationale des Langues Orientales Vivantes », in *Cent cinquantième de l'Ecole des Langues Orientales*, Imprimerie Nationale, Paris, 1948, pp. 1-2.

<sup>1177</sup> DEBOUT (M.), « La Bibliothèque de l'Ecole des Langues Orientales », *Bull. Bibl. France*, Tome 27, n°8, 1982, pp. 479-480.

<sup>1178</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.

<sup>1179</sup> Citée in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.

<sup>1180</sup> Voir *supra*, la pratique de Théophile BACHER.

<sup>1181</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.



TALLEYRAND, en février 1797, « trois fils de représentants du peuple – BRIVAL, AUGUIS et TREIHLARD – [les] fils d'un ancien agent de renseignement – les frères NERCIAT – [le] fils de l'ancien ministre LEBRUN, et [le] petit-fils d'un ancien interprète – CARDONNE »<sup>1182</sup>. Quant au personnel, le ministre a, d'abord, recruté comme « instituteur », SIMON, ancien avocat et chargé du bureau du Chiffre du Comité de Salut public. Il lui a adjoint, ensuite, un « sous-instituteur » en la personne d'ORTIS, ex-missionnaire devant le Levant et aumônier de l'ambassadeur de France à Constantinople<sup>1183</sup>. L'équipe pédagogique s'est étoffée, par la suite, de professeurs d'arabe, de persan et de turc, en sus des missions qu'ils accomplissent déjà pour le compte du ministre des Affaires étrangères au sein de l'administration centrale<sup>1184</sup> ou sur la scène extérieure<sup>1185</sup>. La réputation grandissante des générations d'orientalistes que l'école a formées va la rendre particulièrement attractive, de sorte que sous l'Empire, le nombre d'élèves est multiplié par dix-huit<sup>1186</sup>. Preuve est faite pour certains observateurs, que en dépit de la démesure que l'on prête traditionnellement à l'action diplomatique de la Convention nationale, cette dernière a fait montre « en matière de pédagogie diplomatique » d'un « esprit de clairvoyance et [d']une largeur de vue »<sup>1187</sup>. Sur ce point, elle a ouvert la voie à la politique de rationalisation que les régimes napoléoniens vont développer en vue de consolider l'assise administrative du ministre des Affaires étrangères.

---

<sup>1182</sup> *Ibid.*

<sup>1183</sup> *Ibid.*

<sup>1184</sup> Parallèlement à son activité d'enseignement, SILVESTRE DE SACY a occupé le poste de secrétaire-interprète des Affaires étrangères le 1<sup>er</sup> fructidor an XIII (19 août 1805). En cette qualité, il a traduit en arabe les bulletins de l'armée française ainsi que les documents de propagande employés par l'empereur BONAPARTE, pour détourner à son profit, le fanatisme des Musulmans [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497].

<sup>1185</sup> Au moment où il est recruté pour enseigner à l'École des Langues Orientales, VENTURE est déjà secrétaire-interprète du ministre des Affaires étrangères. C'est en cette qualité qu'il est détaché auprès de l'État-Major de l'expédition d'Égypte qui lui sera funeste [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (2) », *Op. cit.*, p. 497].

<sup>1186</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.

<sup>1187</sup> OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497.

## Chapitre II. – Un rôle instrumental régénéré par la restauration napoléonienne de la tradition monarchique en matière diplomatique

« 1799 ne fut pas plus un début que 1815 ne fut une fin. (...) L'observation de la période napoléonienne n'est qu'une nouvelle illustration de ce que la géopolitique se rit souvent des aspects purement idéologiques et de l'organisation interne des États. (...)».  
[Thierry LENTZ]<sup>1188</sup>

« Le choix que le gouvernement a fait de vous pour ministre des Relations extérieures fait honneur à son discernement. Il prouve en vous de grands talents, un civisme épuré et un homme étranger aux égarements qui ont déshonoré la Révolution.

Je suis flatté de correspondre souvent avec vous et vous mettre par-là à même de vous convaincre de l'estime et de la haute considération que j'ai pour vous. Salut et fraternité. »

[Napoléon BONAPARTE au ministre TALLEYRAND-PERIGORD]<sup>1189</sup>

---

<sup>1188</sup> *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome I « Napoléon et la conquête de l'Europe 1804-1810 », Fayard, 2002, p. 17.

<sup>1189</sup> Citation extraite de la réponse que le général BONAPARTE adresse au ministre TALLEYRAND-PERIGORD après que ce dernier l'eut informé de sa nomination, par le Directoire, à la tête du ministère des Relations extérieures [Cité in ORIEUX (J.), *Talleyrand*, Flammarion, 1970, p. 285]. La flagornerie dont le nouveau chef du Département témoigne envers le militaire, témoigne de l'esprit intuitif qui habite le nouveau chef du Département. A bien des égards, il pressent ce que sera l'agencement du rôle du ministre napoléonien avec le chef de l'État : « effrayé de mes fonctions dont je sens la périlleuse importance, écrit-il, *j'ai besoin de me rassurer par le sentiment de ce que votre gloire doit apporter de moyens et de facilités dans les négociations. Le nom seul de BONAPARTE est un auxiliaire qui doit tout aplanir* » (nous soulignons ; voir Annexe I, texte 50).

**492.** Le 18 brumaire inaugure en France un régime constitutionnel inédit présenté en doctrine juridique comme un mélange plus ou moins subtile de « monarchie absolue » et de « despotisme éclairé » par l'idéologie démocratique<sup>1190</sup>. C'est à cet esprit de synthèse que le ministre napoléonien des Affaires doit de recouvrer, à l'issue de l'épopée révolutionnaire, le monopole de fait que RICHELIEU avait attaché à sa charge de correspondant diplomatique du Roi. Loin de postuler une rupture brutale avec la Révolution, la régénération de son rôle instrumental repose donc sur « le respect du passé associé à l'intelligence du présent »<sup>1191</sup>. Cette ambivalence confère au système napoléonien un caractère évolutif qui va justifier la modernisation des bases juridiques des cadres organique et fonctionnel des Affaires étrangères. Plus précisément, entre 1799 et 1814, l'administration diplomatique va vivre au rythme des améliorations constitutionnelles du régime, tels que le passage au consulat à vie en 1802, la proclamation de l'Empire en 1804 ou encore le mariage autrichien de l'Empereur en 1810. Rythmée, ainsi, par la vie politique et les guerres de Napoléon, l'action extérieure est loin, toutefois, d'être improvisée. Tirant les leçons des désorganisations massives orchestrées par les gouvernements d'assemblée, Napoléon va l'appuyer sur un minutieux travail préparatoire dont il attribue la responsabilité au ministre des Relations extérieures.

**493.** Seul à correspondre avec les chancelleries étrangères, unique destinataire de la correspondance des postes, signataire des instructions qui leur est adressées, le ministre napoléonien semble investi de prérogatives non négligeables qui lui aménagent, dès 1799, un accès direct à Napoléon sans passer par l'intermédiaire du secrétaire. Ce privilège, il ne le partage avec aucun autre ministre<sup>1192</sup>. Pourtant, au regard du droit constitutionnel de l'époque, la régénération du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères n'emporte pas une rupture brutale avec les régimes précédents. La prééminence de son rôle technique et, surtout l'absence récurrente d'un pouvoir décisionnel autonome sur la scène diplomatique, feraient la jonction entre les pratiques monarchiques, révolutionnaires et napoléoniennes. A ce titre, la constitutionnalisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères s'inscrit dans le droit fil de la logique restrictive promue sous l'Ancien Régime et que n'a pas remise en cause la Révolution<sup>1193</sup>.

---

<sup>1190</sup> GHERARI (E.), *Constitutions et vie politique de 1789 à nos jours*, Coll. Cursus, Armand Colin, 2<sup>e</sup> éd., 2006, p. 14.

<sup>1191</sup> BROGLIE (A. de), *Histoire et diplomatie*, *Op. cit.*, p. 132. Cette opinion est également partagée par l'un des biographes de l'Empereur : « Fort à l'intérieur, puissant en dehors, souligne le Professeur Jacques-Olivier BOUDON, Napoléon réussit le tour de force de mettre un terme à la Révolution française sans paraître renier son héritage » (*In La France et l'Europe de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 9).

<sup>1192</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 454.

<sup>1193</sup> L'unité historique de ces différents régimes autour de la consolidation du rôle administratif du ministre des Affaires étrangères est rappelée, notamment, par le Professeur Elizabeth ZOLLER (*In Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 111). De même, la dimension pragmatique que revêt traditionnellement la revalorisation

494. « Les ministres de Napoléon sont encore proches de ceux de Louis XIV, rapporte l'un des biographes de l'Empereur. Rien à voir avec les membres des cabinets de nos trois dernières Républiques, précise-t-il. De grands commis : ainsi serait-on tenté de les présenter »<sup>1194</sup>. L'empreinte des Rois est manifeste. La tradition monarchique cautionne le retour à une direction personnelle de l'action extérieure qui va limiter le champ autonome du ministre à la gestion de son administration. Il faut, à ce titre, établir une distinction entre le rôle gouvernemental du ministre qui emporte des responsabilités diplomatiques spécifiques (**Section I**), et le rôle technique qu'il assume en sa qualité de chef de bureau (**Section II**). Il s'est trouvé, toutefois, un ministre des Affaires étrangères exceptionnel pour établir la porosité de ce distingo. A tout le moins, l'intemporalité que la doctrine contemporaine prête à la « méthode » de TALLEYRAND mérite des développements spécifiques. Le Prince de BENEVENT l'ayant éprouvée sous les régimes révolutionnaires et napoléoniens – voire parlementaire – elle donne à voir, en des termes concrets et pédagogiques, l'héritage diplomatique dont jouit la France, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle (**Section III**).

### ***Section I. Un rôle gouvernemental défini restrictivement par le droit constitutionnel napoléonien***

495. La conception restrictive des régimes napoléoniens est le résultat des siècles de pratiques politiques qui ont animé l'action diplomatique de la France depuis 1589. A cet égard, la définition constitutionnelle des prérogatives politiques et administratives du ministre des Relations extérieures se trouve fortement indexée par le renouveau d'une tradition monarchique fortement ébranlée sous la Révolution : celle qui fait du chef de l'État l'unique centre d'impulsion de la politique étrangère. La revalorisation de la direction exécutive de la France emporte pour le chef du Département un résultat en demi-teinte : Napoléon ne souffrant d'aucune concurrence dans la conduite de la politique étrangère, il prive son ministre des Relations extérieures de toute autonomie sur la scène extérieure. Cantonné dans son rôle historique de commis du chef de l'État (**Paragraphe 1**), le chef du Département subit également la tutelle du chef du Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir réglementaire (**Paragraphe 2**).

---

des fonctions du ministre est perceptible à travers la diversification des missions qui échoient à l'administration diplomatique, au plus fort de l'épopée napoléonienne : « Le maintien et l'exécution des traités et conventions de politique et de commerce ; la correspondance avec les ambassadeurs, ministres, résidents, agents diplomatiques et commerciaux, soit des puissances étrangères près l'Empereur des Français, soit de Sa Majesté près les gouvernements étrangers » (*in Almanach impérial*, 1811, p. 195).

<sup>1194</sup> Propos tenus par le Professeur Jean TULARD dans sa préface de l'ouvrage de Thierry LENTZ *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, Éd. Jas, Éd. Christian, 1999, p. 11.

## **Paragraphe 1. Un statut ministériel inchangé depuis l’Ancien Régime : le commis du Pouvoir politique suprême**

**496.** A l’époque moderne, doctrines constitutionnaliste et internationaliste s’accordent à confondre le domaine des « Affaires étrangères » avec le domaine général de la « diplomatie » en tant que leur instrumentalisation respective poursuit un objectif unique : la défense des intérêts supérieurs de l’État. S’agissant du ministre qui en assume la responsabilité spécifique, on a pu affirmer qu’il « est dans chaque État le premier des diplomates. Il dirige les représentants de l’État dans leurs relations avec les gouvernements auprès desquels ils sont accrédités ; il traite directement les affaires diplomatiques avec les agents étrangers accrédités auprès de l’État dont il est le ministre. Il dépend de lui de présenter au choix du chef de l’État les agents les plus dignes et les plus capables, et de mettre, par des instructions claires et précises, ces agents à même de remplir leur mission »<sup>1195</sup>. A l’inverse de la conception monarchique, le clivage entre les volets politique et administratif de la diplomatie se trouve considérablement estompé à la faveur du monopole traditionnel que le ministre détient, à l’époque contemporaine, en matière de correspondance diplomatique<sup>1196</sup>. Mais précisément, cette conception globalisante de l’action diplomatique n’est pas celle retenue par le droit constitutionnel napoléonien. Et pour cause, en 1799, la centralité des Affaires étrangères en matière d’action extérieure est loin d’être traditionnelle. Les vicissitudes endurées par le Département et son chef durant la période révolutionnaire témoignent, au contraire, de sa relativité.

**497.** En matière d’action extérieure, l’instrumentalisation de la tradition monarchique par Napoléon se limite à la légitimation de la personnalisation de la conduite de la politique étrangère. Sous l’Ancien Régime comme sous la Révolution, on constate que la prééminence du chef de l’État en matière internationale a toujours été affirmée par les textes constitutionnels au détriment de l’autonomie d’action du ministre sur la scène diplomatique (A). Le système napoléonien fusionnant les rôles de chef d’État et de chef de Gouvernement

---

<sup>1195</sup> FUNCK-BRENTANO (T.) et SOREL (A.), *Op. cit.*, p. 78.

<sup>1196</sup> Comme il sera précisé dans la Seconde Partie de la présente étude, la pratique constitutionnelle de la V<sup>ème</sup> République combine cette approche fonctionnaliste des relations extérieures (notamment en son Titre XV intitulé des « Communautés européennes et de l’Union européenne ») avec une définition formaliste de l’activité conventionnelle. Notamment en son Titre VI intitulé « Des traités et accords internationaux » ainsi qu’en son Titre XIV, intitulé « Des accords d’association ». A ce titre, il faudra dissocier l’approche restrictive de la lettre constitutionnelle de l’interprétation *lato sensu* que permettent les originalités du système constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République et que légitime le droit international positif [Voir *infra* (Partie II- Titre II)].

en la personne de Napoléon ne pouvait qu'assigner au ministre un rôle d'agent d'exécution (B).

### **A) Une tradition constitutionnelle préjudiciable à l'autonomie politique du ministre : l'exclusivité reconnue au chef de l'État en matière de représentation internationale**

**498.** A l'époque des Temps modernes, la personnalisation de l'exercice des prérogatives internationales de l'État fait du Roi la source première des relations interétatiques. Quant au secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il ne peut engager régulièrement l'État, en dehors d'une délégation du pouvoir d'incarnation du Roi<sup>1197</sup>. Les premières constitutions révolutionnaires<sup>1198</sup> ont donné une assise normative à ce principe coutumier en définissant, notamment, le domaine des Affaires étrangères indépendamment de la fonction de ministre des Relations extérieures<sup>1199</sup>. Historiquement, elles ont été constitutionnalisées sous la forme d'un domaine régalien et non sous celle d'un domaine gouvernemental autonome. Le constitutionnalisme moderne se contente, donc, à partir de 1791, de reprendre la conception bodinienne qui les érige en des lieux d'exercice privilégiés des pouvoirs de guerre et de paix du Chef de l'État<sup>1200</sup>.

**499.** A partir de 1791, tout se passe comme si les révolutionnaires entendent rationaliser le cadre juridique de la gestion des Relations extérieures. Non pas que la lettre constitutionnelle ignore le volet instrumental de la diplomatie. Mais parce qu'elle lui consacre

---

<sup>1197</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 1).

<sup>1198</sup> Section III – Chap. IV- Titre III, Constitution de 1791 ; Titre XII, Constitution de 1795.

<sup>1199</sup> La Constitution de 1791 consacre une Section III « *Des relations extérieures* », intitulé que reprend la Constitution de 1795 en son Titre XII. Quant à la fonction de « ministre des Relations extérieures », seule la Constitution de l'An XII en fera expressément mention dans un Titre V consacré aux pouvoirs du Sénat.

<sup>1200</sup> Au plan historique, le monopole d'État dans la conduite des relations extérieures est le résultat de la dépossession au profit de la monarchie centralisatrice, de pouvoirs autrefois reconnus à la noblesse. Ce transfert procédait d'une double logique d'unification des sources normatives du Royaume et de sa pacification<sup>1200</sup>. En inféodant les seigneurs et en les intégrant dans une noblesse dite « de Cour » où ils leur était interdit de se battre en duel et où il n'était pas de bon goût de porter l'épée, le Roi entendait stabiliser le territoire intérieur pour mieux promouvoir les intérêts du Royaume à l'extérieur. Le lien historique entre la diplomatie et la guerre venait ainsi d'être établie : en décrétant comme seul légitime le recours à la violence par la puissance régaliennne, cette dernière se reconnaissait l'exclusivité de la défense des frontières et de leurs extensions. Ce monopole n'interdisait pas, en pratique, à la puissance monarchique de déléguer à des personnes privées des fonctions régaliennes externes. On peut, ainsi, souligner le rôle prépondérant joué par les grandes compagnies en matière de colonisation. Assimilables aux sociétés anonymes actuelles, il était courant qu'elles reçoivent « délégation de fonctions politiques en étant habilitées à traiter directement avec des groupes politiques étrangers au nom de l'État lui-même » (ZOLLER (E.), *op. cit.* p. 17). Or, l'essentiel de l'œuvre de démocratisation de la politique étrangère va consister, précisément, non pas à supprimer la logique monopolisatrice qui l'anime depuis l'Ancien Régime mais à l'aménager en vue de briser le monopole d'un seul. Pour se faire, la Révolution opère une désacralisation de la personne du Roi : ses pouvoirs diplomatiques ne sont plus déduits du pouvoir de représentation incarnative que lui reconnaissait le droit coutumier, mais du pouvoir de représentation démocratique que lui attribue désormais la Constitution de 1791.

un titre particulier<sup>1201</sup> d'une part, et qu'elle le distingue formellement du domaine constitutionnel des « Relations extérieures » d'autre part<sup>1202</sup>, tout porte à croire qu'elle entend rattacher le champ spécifique « des Relations extérieures » à la direction de la politique étrangère.

**500.** Pour les premiers constituants français, la notion de « Relations extérieures » recouvrirait concrètement, la conduite des négociations<sup>1203</sup>, les préparatifs de guerre<sup>1204</sup>, la déclaration de guerre<sup>1205</sup> et la signature des traités<sup>1206</sup>. L'action exécutive procéderait, ici, d'une conception élitiste du pouvoir diplomatique. Or, une telle approche réductrice a pour effet d'exclure, au plan constitutionnel, la fonction de ministre des Affaires étrangères « de l'exercice du pouvoir exécutif », objet du Chapitre dans lequel est envisagée la délimitation constitutionnelle du champ des « Relations extérieures »<sup>1207</sup>. Car, comme il a été déjà spécifié, si « 1789 » marque bien historiquement la fin de l'Ancien Régime, ce n'est qu'en 1792 que la rupture a été juridiquement consommée. Jusqu'à cette date, les révolutionnaires ont dû s'accommoder de la Royauté et plus précisément, des traditions qu'elle a forgées en matière internationale.

**501.** En matière diplomatique, notamment, les révolutionnaires ont attribué au Roi l'exclusivité « des relations politiques au dehors »<sup>1208</sup>. Mais, son privilège a été de courte durée, l'application de la Constitution de 1791 ayant été suspendue au bout d'une année, précisément à la suite de la pratique abusive du droit de veto reconnu par ce texte à Louis XVI. Cette prérogative est une contrepartie de la répartition de la compétence militaire entre « le pouvoir exécutif Suprême [qui] réside exclusivement dans la main du Roi »<sup>1209</sup> et l'Assemblée nationale législative matérialisant le « Corps législatif » (article 2, Chapitre III, Titre III). Dans le souci constant de démocratiser le cadre d'exercice des compétences régaliennes, les révolutionnaires ne se doutent pas qu'ils viennent de saborder leur propre œuvre. Le recours au veto royal révèle l'existence d'un conflit constitutionnel qui ne peut se résoudre qu'au bout d'une période variant de deux à six ans<sup>1210</sup>. Or, en matière d'offensives militaires, ce délai d'attente est difficilement conciliable avec la réalité du terrain. Il

---

<sup>1201</sup> Titre VI « *Des rapports de la Nation française avec les Nations étrangères* ».

<sup>1202</sup> Elle envisage dans un chapitre relatif aux pouvoirs du Roi et inclus dans un titre différent (Chapitre IV « *De l'exercice du pouvoir exécutif* », Titre III « *Des pouvoirs publics* »).

<sup>1203</sup> Art. 1, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

<sup>1204</sup> Art. 2, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

<sup>1205</sup> Al. 1, Art. 2, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

<sup>1206</sup> Art. 3, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

<sup>1207</sup> Intitulé du Chapitre IV incluant la définition du cadre constitutionnel des Relations extérieures.

<sup>1208</sup> Art. 1, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

<sup>1209</sup> Art. 1, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

<sup>1210</sup> GODECHOT (J.), *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Garnier Flammarion, Paris, 1995, p. 69.

transforme le droit d'obstruction en une arme paralysante redoutable pour le régime, comme en atteste la pratique royale de l'époque<sup>1211</sup>. De fait, si pour les historiens son usage abusif a justifié la déchéance de la Royauté, le 10 août 1792, il incarne, surtout, pour les constitutionnalistes la faillite de la première Constitution française. De manière incidente, il a contribué à la revalorisation statutaire du ministre des Affaires étrangères. La compromission des différents ministres avec les milieux politiques révolutionnaires nous avait déjà aiguillé sur cette voie.

**502.** L'effort d'encadrement du pouvoir monarchique, au lendemain de la Révolution, a eu pour conséquence majeure, la consécration d'une définition à la fois restrictive au plan matériel – exclusion du domaine des affaires avec les étrangers au seul bénéfice du maintien du pouvoir régalien de direction dans la conduite des affaires militaires et conventionnelles – et élitiste au plan institutionnel – la responsabilité des « Relations extérieures » relève du pouvoir exécutif Suprême représenté « exclusivement » par le Roi. Il s'en est suivie une période de transition organisant le passage d'une gestion monarchique des relations extérieures axée principalement sur la promotion d'une diplomatie de paix à une diplomatie réactionnaire ayant à cœur de refondre la force de projection diplomatique de la France à l'image de la République. Dans cette optique, les contraintes constitutionnelles relatives au domaine des « Relations extérieures » se sont progressivement estompées au plan normatif pour considérablement se renforcer au plan fonctionnel.

**503.** Le remplacement du Roi par un organe collégial – le « Conseil exécutif » – aurait dû contribuer à la revalorisation statutaire du ministre en charge de l'activité diplomatique, en tant qu'il lui permettait de s'affirmer de plus en plus comme un acteur gouvernemental à part entière. Constitutionnellement parlant, il n'y a plus d'obstacle institutionnel entre le ministre et la gouvernance. Sauf que la fonction de ministre n'est elle-même pas spécifiquement envisagée par le texte de 1793. Dans le silence du texte, son rôle traditionnel de responsable administratif incite à le rattacher à l'autorité du Conseil exécutif. Composé de vingt-quatre membres (art. 62), cet organe est en effet « chargé de la direction et de la surveillance de l'administration générale ». De fait, la suppression de la figure royale n'a pas emporté avec elle le rapport de subordination qui indexe la fonction ministérielle depuis sa création en 1589. Elle en a, simplement, léguée la pleine jouissance à la nouvelle gouvernance. Mais, précisément, parce que l'expression « Relations extérieures » a disparu du texte constitutionnel, le ministre ne pouvait-il, également, tirer quelques profits de ce silence ?

---

<sup>1211</sup> Au cours du seul mois de juin 1792, Louis XVI usa par trois de son droit de veto pour contrer des projets de lois qui avaient pour objet de renforcer la défense d'une France subissant des vives attaques extérieures.



**504.** Le verrouillage de l'action politique par le Corps législatif<sup>1212</sup> n'offre pas les conditions optimales pour une action ministérielle extensive. A l'instar du Professeur Jacques GODECHOT que « le principal mérite de la Constitution de 1793 ne réside pas dans ses possibilités d'application »<sup>1213</sup> mais plutôt dans la constitutionnalisation novatrice de principes de droit social qui ont vocation à intéresser aussi bien les nationaux que les étrangers – sous la réserve expresse pour ces derniers, que l'exigibilité desdits principes ne soit pas constitutive d'une ingérence dans les affaires intérieures des autres Nations (art. 119 C)<sup>1214</sup>. L'ouverture sur le monde extérieur se précise, bien, dans la Constitution de 1793, mais elle s'impose au ministre des Affaires étrangères plus qu'il ne la dirige.

## **B) Une revalorisation napoléonienne de la stature du chef de l'État préjudiciable à l'autonomie politique du ministre des Affaires étrangères**

**505.** Sous le Consulat et l'Empire, le rôle politique des ministres ne connaît pas de modifications substantielles par rapport à la pratique révolutionnaire. On les perçoit toujours comme de « simples collaborateurs » du Pouvoir politique suprême<sup>1215</sup>. Un point de rupture avec la conception des régimes antérieurs si la Constitution de l'an VIII – et les textes qui l'ont progressivement amendée – avaient introduit en France un régime parlementaire « à l'anglaise »<sup>1216</sup>. Or, on ne retrouve pas de cabinet autour d'un Premier ministre<sup>1217</sup>, ni la

---

<sup>1212</sup> Aux termes de l'article 62 C, le Conseil exécutif « ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif ».

<sup>1213</sup> GODECHOT (J.), *Op. cit.*, p. 93.

<sup>1214</sup> Sous certaines conditions, la Constitution de 1793 reconnaît pour la première fois aux étrangers le droit de participer au suffrage universel – privilège qui demeure encore interdit aux Françaises ! Elle les considère comme des citoyens à part entière, et à ce titre ils sont « admis à l'exercice des Droits de citoyen français » (art. 4 C) à l'exclusion des droits de souveraineté – l'article 7 spécifiant que « [l]e peuple souverain est l'universalité des citoyens français » – ainsi que du droit de se présenter à l'élection des députés – celle-ci étant réservée uniquement à « [t]out Français exerçant les droits de citoyen » au sens de l'article. 28. Par ailleurs, l'œuvre constituante a pris soin d'actualiser le combat révolutionnaire en introduisant l'« Acte constitutionnel » de 1793 par une « Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen » forte de 35 articles promouvant le modèle démocratique français, modèle qui, à cette occasion, est transposé dans la sphère des relations interétatiques (art. 118 à 121 C). Dans l'optique de la philosophie libérale et universaliste des révolutionnaires, la Constitution reconnaît le droit d'asile aux apatrides persécutés « pour la cause de la liberté » (art. 120). Elle réaffirme, ainsi, la farouche opposition de la France à toute forme d'oppression gouvernementale exercée tant à l'intérieur de ses frontières (art. 9 C dans l'hypothèse d'actes subversifs internes interne ; art. 120 C dans l'hypothèse d'une occupation militaire) qu'à l'extérieur (art. 120, al. 2 C s'agissant de régimes tyranniques).

<sup>1215</sup> TULARD (J.), Préface de l'ouvrage de Thierry LENTZ, *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>1216</sup> Nous tempèrerons notre propos en matière de responsabilité ministérielle, notamment au regard de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire (Voir *supra*).

<sup>1217</sup> Nous verrons que l'existence de trois conseils – dont non prévu par la Constitution – regroupant les ministres napoléoniens ne contredit pas cette réalité que l'historien TULARD a magistralement soulignée : « La Révolution, et plus encore l'Empire, ont tout inventé : le Secrétaire général, les chefs de division, les méthodes de travail, l'échelle des traitements, les conditions d'avancement, et même les caisses de retraite, tout sauf le

possibilité pour les assemblées d'exercer des moyens de pression à l'encontre de ce cabinet, voire de sanctionner l'action de ses membres. Ainsi, face au Premier Consul et à l'Empereur, il y a avant tout des *individus* circonscrits à la sphère de leur département et subordonnés à la gouvernance. A l'image des secrétaires d'État aux Affaires étrangères de l'Ancien Régime, la carrière des ministres napoléoniens demeure, à cet égard, soumise au bon vouloir du chef de l'État. Cependant, à la différence des Rois, le lien de subordination qui articule de nouveau leur charge avec l'Exécutif suprême, est désormais encadré par un droit constitutionnel écrit.

**506.** De 1799 à 1814, l'organisation des pouvoirs sous le Consulat et l'Empire s'est construite autour d'un texte de base entré en vigueur avant même sa ratification par le peuple: la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799). Inspirées par SIEYES et BONAPARTE<sup>1218</sup>, ses lignes forces ont été, par la suite, remodelées par voie une série de sénatus-consultes<sup>1219</sup>. Celui du 28 floréal an XII intéresse spécifiquement la fonction de ministre des Relations extérieures. Il est prévu en son article 41 que « (...) le ministre des Relations extérieures rend compte à l'Empereur de la situation politique de l'État ». Une lecture littérale laisserait croire à une avancée majeure au plan de la responsabilité ministérielle. L'orientation césariste que prend résolument le régime dès 1799 tempère, bien vite, l'enthousiasme des titulaires.

**507.** Ainsi, le droit constitutionnel napoléonien exclut le ministre du Gouvernement. Selon l'article 1<sup>er</sup> du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, « [l]e Gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français ». Resituée dans le contexte du Titre V dans lequel l'article 41 précité s'intègre – en l'occurrence celui relatif « Aux grandes dignités de l'État » – cette disposition ne vise pas spécifiquement la fonction de ministre des Relations extérieures mais le cadre d'action de l'archichancelier d'État. Il s'agit d'indiquer de manière expresse ses collaborateurs privilégiés, au nombre

---

cabinet ministériel sous l'Empire », (*In* « Le cabinet ministériel sous l'Empire », *Origine et histoire des cabinets des ministres en France*, (Voir *infra*).

<sup>1218</sup> En l'an III, SIEYES avait posé, en termes simplistes, le principe d'une séparation de l'exécutif et du « gouvernement ». Le premier était « tout action », le second « tout pensée ». Dans l'optique du révolutionnaire, le Gouvernement était appelé à fusionner, au niveau de la direction de l'État, l'Exécutif et le Législatif. En l'an VIII, il soumit cette dichotomie aux commissions législatives provisoires chargées de préparer la nouvelle constitution. Elle fut désavouée au profit de la vision napoléonienne d'un Pouvoir exécutif fort: un Gouvernement qu'il incarnerait *en sa personne* face au Corps législatif [en ce sens, lire LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 24].

<sup>1219</sup> Celui du 14 thermidor an X (2 août 1802) faisant de BONAPARTE un « Consul à vie » ; celui du 16 thermidor an X (4 août 1802) instrumentalisant le précédent sénatus-consulte ; celui du 28 floréal an XII (18 mai 1804) instaurant le régime impérial ; celui du 10 août 1807 supprimant le Tribunat. Aux Cents-Jours, la Constitution impériale sera complétée, le 22 avril 1815, par un « Acte additionnel aux constitutions de l'Empire ». Ce dernier texte dénote par la portée libérale des dispositions relatives à la fonction ministérielle, en particulier, celles qui encadrent la responsabilité gouvernementale.

desquels le sénatus-consulte compte le ministre des Relations extérieures, sans qu'il y ait une volonté politique quelconque de doter la fonction ministérielle d'une assise constitutionnelle autonome<sup>1220</sup>. Car, ce serait contredire le principe de la personnalisation du pouvoir politique énoncé à l'article 1<sup>er</sup> du sénatus-consulte de l'an XII. A cet égard, c'est au chef de l'État et à lui seul qu'incombe *la fonction de gouverner*. Quant au ministre, il ne leur appartient que *d'administrer*.

**508.** Aux termes de l'article 54 de la Constitution de l'an VIII, « [l]es ministres procurent l'application des lois et des règlements d'administration publique ». En d'autres termes, les ministres ne sont que des *agents exécutifs* et non des *acteurs du Pouvoir exécutif*. Le pouvoir réglementaire qu'il exerce par voie d'arrêtés et de circulaires se limite à la gestion de leur département respectif. Napoléon se montre particulièrement intransigeant sur le respect imparti aux prérogatives respectives des ministres. Leur docilité est un gage du maintien de l'ordre public. Il le rappellera, notamment, à Eugène de BEAUHARNAIS, vice-roi d'Italie : « La loi a souvent besoin d'un développement qui est un règlement. Il y a là-dessus des limites que l'usage seul peut faire connaître ; *mais les ministres ne peuvent agir qu'au nom du Gouvernement* (...). Il s'en faut bien que les ministres aient le droit d'expliquer la loi. Ce serait un droit vraiment funeste, qui détruirait l'administration (...). Vous verriez bientôt toute l'influence se diriger sur les ministres ; ils ne tarderaient pas à en abuser. »<sup>1221</sup> Cette mise en garde n'est pas sans rappeler la critique des Lumières et des conventionnels. La solution de l'Empereur se veut mon radicale : il s'agit de conserver au ministre sa place au sein de l'organisation exécutive, simplement il lui retire toute aura politique. Dans cette optique, le contreseing ministériel prévu à l'article 55 de la Constitution de l'an VIII pour tout acte du Gouvernement – c'est-à-dire des Consuls, avant 1804 et après cette date, de l'Empereur – ne présente pas de portée contraignante au sens que lui donneront les régimes parlementaires modernes. Le ministre n'est pas co-auteur de l'acte, sa signature n'emportant pas l'endossement de la responsabilité politique de l'acte impérial. A l'image des droits constitutionnels monarchiques et révolutionnaires, le paraphe ministériel n'est qu'une simple formalité d'authentification et de notification. De ce point de vue, le ministre qui se risquerait à refuser de contresigner l'acte du chef de l'État s'exposerait à une sanction politique et non

---

<sup>1220</sup> Article 41: « (...) - Il [l'archichancelier d'État] présente à l'Empereur et signe les lettres de créance et la correspondance d'étiquette avec les différentes cours de l'Europe, rédigées suivant les formes du protocole impérial, dont il est le gardien. - Il est présent au travail annuel dans lequel le ministre des Relations extérieures rend compte à l'Empereur de la situation politique de l'État. - Il présente les ambassadeurs et ministres de l'Empereur dans les cours étrangères, au serment qu'ils prêtent entre les mains de sa Majesté impériale. - Il reçoit le serment des résidents, chargés d'affaires, secrétaires d'ambassade et de légation et des commissaires généraux et commissaires des relations commerciales. - Il présente les ambassades extraordinaires et les ambassadeurs et ministres français et étrangers ».

<sup>1221</sup> *Correspondance*, n° 9014, « Lettre du 25 juillet 1805 ».

juridique, à savoir un renvoi pour insubordination<sup>1222</sup>. Ce serait encore aller à l'encontre de la personnalisation du pouvoir politique susmentionnée que de reconnaître au ministre napoléonien, le pouvoir de bloquer l'exécution d'une décision impériale.<sup>1223</sup> Le seul domaine où il peut exercer un pouvoir de décision est celui dont il a la charge spécifique. On a pu, ainsi, considérer que « la tutelle des ministres sur l'administration doit être considérée comme un indéniable instrument de pouvoir »<sup>1224</sup>. La nature césariste des régimes napoléoniens invite à tempérer cette affirmation.

## Paragraphe 2. Un pouvoir réglementaire noyauté par le chef de l'État

**509.** Sous les régimes napoléoniens, « le Gouvernement dispose désormais d'un véritable pouvoir réglementaire puisqu'il peut prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois (art. 44) », souligne le Professeur Yves GUCHET<sup>1225</sup>. Il convient, cependant, de préciser c'est que cette activité est le fait principal du chef de l'État depuis le Consulat<sup>1226</sup>. A l'image de l'activité diplomatique, il faut donc dissocier le pouvoir réglementaire de l'Empereur de celui des ministres.

**510.** L'article 59 de la Constitution de l'an VIII place les ministres à la tête d'administrations centrales et locales. Ils exercent leur autorité hiérarchique sur le département dont ils ont officiellement la charge ainsi que sur les services relevant de leur portefeuille dans les arrondissements communaux et « les portions plus étendues du territoire », c'est-à-dire les départements créés par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Ce déploiement administratif contribue à rendre les ministères plus réactifs au

---

<sup>1222</sup> Cette sanction est demeurée exceptionnelle sous la période napoléonienne. Sur les trente-deux ministres qui servirent les consuls puis l'Empereur, seul le ministre des Relations extérieures TALLEYRAND-PERIGORD fut renvoyé.

<sup>1223</sup> Comme le note finement l'historien Thierry LENTZ, la preuve du caractère purement matériel du contreseing est établie, au plan formel, par le fait que la signature du ministre ne figure que sur la minute d'un décret. « C'est la signature du secrétaire d'État qui apparaît au *Bulletin des Lois* et au *Moniteur* », observe l'auteur. « Aux yeux du public, en déduit-il, il n'y avait donc pas cosignature d'un ministre, mais un simple visa du plus proche collaborateur du chef de l'État », (*In Dictionnaire des ministres de Napoléon, Op. cit.*, p. 27).

<sup>1224</sup> LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon, Op. cit.*, p. 27.

<sup>1225</sup> GUCHET (Y.), *Histoire constitutionnelle de la France 1789-1974, Op. cit.*, p. 116.

<sup>1226</sup> Le Titre IV de la Constitution de l'an VIII est consacré expressément au Gouvernement, mais il y est précisé que cette fonction est confiée aux consuls. Or, une lecture systémique de l'ensemble de ces dispositions établit la prééminence du *Premier consul* – soit Napoléon BONAPARTE – en lui reconnaissant une voix prépondérante. Concrètement, c'est donc à lui qu'il appartenait de gouverner en dernier ressort. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII -18 mai 1804) se veut encore plus explicite en son article Premier : « Le Gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français ». Cette exclusivité est un renvoi implicite à la pratique concentrationnaire en vigueur sous la monarchie absolue. Elle révèle une personnalisation de l'exercice du pouvoir gouvernemental. Toutefois, et comme nous aurons l'occasion d'insister sur ce point, la revalorisation de la responsabilité ministérielle et surtout, la modernisation du mécanisme du contreseing à la fin de la période impériale, défend de voir dans la pratique napoléonienne du Pouvoir une analogie fidèle par rapport à l'action des Rois.

quotidien, aussi bien dans la collecte d'informations que dans la prise de directives. En pratique, les ministres napoléoniens s'investissent-ils dans la gestion de leur personnel, l'arbitrage des recours gracieux avec les citoyens, la rationalisation des dépenses, etc. S'agissant spécifiquement des missions imparties au chef du Département, elles sont spécifiquement envisagées par le décret du 25 décembre 1810<sup>1227</sup>. Ce texte s'inscrit d'emblée dans la continuité du règlement de 1626 et de l'arrêté du 22 messidor an VII car il consolide l'assise juridique du monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique. La pratique centralisatrice de l'Empereur va, toutefois, circonscrire son opposabilité à la sphère interministérielle.

**511.** L'objet principal du décret du 25 décembre 1810 porte sur les communications écrites<sup>1228</sup>. A cette date, interdiction est faite aux différents ministres de correspondre « sous quelque prétexte que ce soit » avec des agents étrangers. Ils ont, par ailleurs, l'obligation de transmettre au ministre des Affaires étrangères « dans les vingt-quatre heures (...) toute lettre qu'ils recevraient traitant d'une affaire quelconque, de petite ou de grande importance » (art. 1<sup>er</sup>)<sup>1229</sup>. Tout manquement à cette règle est l'objet de vives réprimandes de la part de l'Empereur qui se montre encore plus protecteur des prérogatives du ministre des Relations extérieures que le titulaire lui-même !<sup>1230</sup> Dans le souci de décourager des dissonances au sein de son gouvernement, il va jusqu'à étendre l'interdiction aux échanges verbaux suscités par

---

<sup>1227</sup> Nous envisagerons dans la Seconde Partie de cette étude, l'actualité de ce décret. Même si il n'a pas échappé à la doctrine que depuis 1810 et jusqu'à aujourd'hui, l'exclusivité reconnue au ministre des Affaires étrangères n'a jamais été respectée, ni par ses homologues, ni par les instances gouvernantes, des obligations conventionnelles souscrites par la France à l'issue de la Seconde guerre mondiale amèneraient au profit du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République des réserves de compétence opposables à la gouvernance. Nous tenterons, ainsi, de démontrer le fait que le ministre disposerait de moyens objectifs de donner un plein effet au Décret de 1810, y compris en période de présidentialisation du régime. A ce titre, les avancées observées au niveau de la pratique diplomatique internationale identifieraient, au niveau du droit interne français deux conceptions de la fonction de ministre des Affaires étrangères : l'une de nature politique serait axée sur le principe de sa subordination au chef de l'État ; l'autre de nature juridique atténuerait le principe de sa subordination au regard de l'autonomie statutaire que le droit international positif reconnaît au titulaire sur la scène politique extérieure. De ces deux approches, il semble que tant la pratique constitutionnelle que l'opinion publique française se fassent plus facilement l'écho de la première plutôt que de la seconde.

<sup>1228</sup> *Ibid.* p. 111, note 3 et reproduit in *MAE*, I, p. 19.

<sup>1229</sup> Voir Annexe I, texte 61.

<sup>1230</sup> Le ministre de la police, SAVARY, commit l'imprudence d'entrer en relations avec le royaume de Naples sans en référer au préalable au ministre des Relations extérieures. Informé de cette entorse qui avait mis l'administration du Département dans l'embarras, l'Empereur ne manqua de réprover SAVARY : « Vous ne devez pas vous mêler de ce qui regarde la reine de Naples. Laissez-la faire ce qu'elle veut, tempête Napoléon. Moins vous causerez avec elle, mieux cela vaudra ; les conversations avec elle seraient mauvaises, puisque vous ne savez pas mon but. Montrez-lui donc les égards convenables, et restez tranquille ». Et l'Empereur d'insister quelques lignes plus loin : « Moins vous causerez avec les ministres étrangers, moins vous aurez d'ambassadeurs à votre table, mieux cela vaudra. (...) Vous ne savez pas mes intentions ; je ne vous les ai pas dites ; vous vous êtes donc exposé à donner à mon ministre des instructions opposées à celles du ministre des Relations extérieures. (...) Vous pouviez prévenir le ministre des Relations extérieures ; mais vous ne deviez rien prendre sur vous. *Lorsqu'un ministre se mêle de ce qui ne le regarde pas, il bouleverse l'administration. Il n'est pas dans la règle que vous donniez une seule instruction à mes ministres à l'étranger* [nous soulignons] » [*In Lettres inédites à Napoléon I<sup>er</sup>*, Publiées par Léon LUCESTRE, Tome II, n° 877, Éd. Plon, Nourrit & Cie, Paris, 1897, pp. 166-167].

des demandes ou des plaintes adressées aux ministres autres que celui des Relations extérieures par des puissances étrangères. Il est, ainsi, « expressément défendu [aux] ministres, conseillers d'État, de répondre soit par écrit, soit verbalement à aucune demande, plainte ou affaire, que ce soit de petite ou de grande importance, qui leur serait adressée par un agent étranger, l'unique réponse doit être qu'ils doivent s'adresser au ministère des Relations extérieures » (art. 2)<sup>1231</sup>. On s'est interrogé en doctrine sur la portée attachée au caractère « unique » de la réponse du ministre des Affaires étrangères. Fonde-t-il un avis simplement obligatoire ou est-il obligatoire *et* conforme ? Pour le Professeur Marcel MERLE, le caractère contraignant de l'acheminement du courrier manifeste « la volonté de faire du ministère des Affaires étrangères le seul interlocuteur du monde extérieur. Il ne saurait donc y avoir d'autre politique étrangère que celle émanant du seul ministère institué à cet effet »<sup>1232</sup>. Une circulaire du 25 avril 1808 semble abonder dans le sens du politologue. Il y est rappelé aux agents du Département qu'ils n'ont d'instructions à recevoir que du Ministère des Relations extérieures, de sorte que lorsque d'autres autorités les sollicitent pour des démarches diplomatiques, ils doivent se référer à ce dernier. Seuls les consulats sont autorisés à déroger au monopole du Département. Ils peuvent, ainsi, communiquer avec le ministère de la Marine et du Commerce, mais ils ont l'obligation d'en informer le ministre des Relations extérieures<sup>1233</sup>. De manière plus générale, il est une exception absolue à la centralité des Affaires étrangères de nature qui ne souffre d'aucun tempérament: la prééminence institutionnelle du chef de l'État au sein de l'Exécutif.

**512.** Dans la continuité de pratique de la monarchie absolue, la dimension autoritariste du régime napoléonien est un obstacle rhédibitoire à l'affirmation de prépondérances parallèles. Ne va-t-il pas jusqu'à reprocher à sa propre sœur d'avoir contrevenu à l'une de ses directives : « Les ministres parlent en mon nom ; personne n'a le droit de paralyser, d'arrêter l'exécution des ordres qu'ils transmettent (...) » tance-t-il. Bien plus, la personnalisation du pouvoir de représentation<sup>1234</sup> justifie, au plan protocolaire, qu'un ministre napoléonien domine un noble de sang. Napoléon se fait fort de la rappeler à la Grande-Duchesse de Toscane: « Vous êtes sujette, et comme tous les Français, vous êtes *obligée d'obéir aux ordres des ministres; car un*

<sup>1231</sup> Documents réunis par LE ROY (F.), *La conduite des Affaires étrangères en France*, F.N.S.P., Centre d'Études des Relations Internationales, 1959, pp. 13-15.

<sup>1232</sup> MERLE (M.), *La politique étrangère*, P.U.F., 1984, p. 28.

<sup>1233</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 454.

<sup>1234</sup> Principe que nous avons déjà évoqué dans notre Titre précédent, dans le cadre des pouvoirs diplomatiques du monarque absolu (Voir *supra*).

*mandat de prise de corps décerné par le ministre de la police vous ferait très bien arrêter, non seulement vous, mais le premier prince de sang (...) »*<sup>1235</sup>.

**513.** La structure gouvernementale mise en place par la Constitution de l'an VIII impliquerait la coexistence d'un double rapport hiérarchique qui n'est pas sans rappeler l'organisation gouvernementale de l'Ancien Régime : l'un installerait les ministres au sommet de leurs pyramides administratives respectives<sup>1236</sup> ; l'autre engloberait, à l'échelle constitutionnelle, lesdites administratives dans un système dominé par la figure de l'Empereur. Dans la pensée napoléonienne, on ne saurait encore donner une assise politique au rôle gouvernemental des ministres. A l'instar des monarques absolus, le Premier Consul et l'Empereur s'appuient en priorité sur des gestionnaires et non sur des « Ministères » au sens que leur prêteront les régimes parlementaires modernes.

**514.** Les ministres napoléoniens renouent, donc, avec la pratique des Conseils réunis, pour la circonstance, sous la présidence de l'Empereur. Ces instances ne sont pas pour autant des lieux de décision collégiale – ni même seulement de décision collective à l'image, par exemple, des Conseils exécutifs provisoires établis après les 10 août 1792. Dans le même ordre d'idée, le régime napoléonien n'a jamais admis l'existence officielle d'un « Premier » ou « Principal ministre » qui serait de nature à faire de l'ombre à Napoléon<sup>1237</sup>. Au plan organique, comme au plan fonctionnel, « l'Empereur en ses conseils » s'emploie irrémédiablement à verrouiller l'action exécutive.

**515.** Dès 9 heures du matin, le chef de l'État accorde des audiences informelles aux ministres, qu'il reçoit individuellement<sup>1238</sup>. Ces séances de travail privilégiées sont réservées aux titulaires de portefeuilles – catégorie à laquelle appartient le ministre des Relations

---

<sup>1235</sup> Nous soulignons. *Lettres inédites de Napoléon I<sup>er</sup>*, « Lettre du 17 août 1809 à Elisa, Grande-Duchesse de Toscane », Tome I, n° 507, p. 347.

<sup>1236</sup> Sur ce point, la pratique napoléonienne du cloisonnement ministériel éloigne du schéma monarchique qui, on l'a vu, imposait un principe de polyvalence à ses secrétaires d'État, de sorte qu'il n'était pas rare qu'ils interviennent dans une sphère de compétences située en marge de leur charge officielle (Voir *supra*).

<sup>1237</sup> L'Empire eut malgré tout des ministres charismatiques qui, par la confiance que leur portait Napoléon et les responsabilités diverses qui leur avaient déléguées, pouvaient se rapprocher de la figure d'un principal ministre. On pense, notamment, à FOUCHE [En ce sens lire, TULARD (J.), *Joseph FOUCHE*, Fayard, 1998, p. 172-218 [496 p.] ; MADELIN (Louis), *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome II « L'avènement de l'Empire – Vers l'empire d'Occident (1806-1807) – L'affaire d'Espagne (1807-1809) – L'apogée de l'Empire (1809-1810) », Éd. Robert Laffont, 2003, pp. 266-278 ; THIBAUT (Françoise), « CAMBACÉRÈS et FOUCHE, les hommes de l'ombre », in *1807: apogée de l'Empire*, Etudes reunites par Jacques BERNET et Emmanuel CHERRIER, Recherches Valenciennes n° 3°, Calhiste Presses Universitaires de Valenciennes, 2009, pp. 150-163 ; notamment, pp.151-156] et surtout, CAMBACÉRÈS. En sa qualité d'archichancelier, « il gouverna pratiquement la France pendant près de 10 mois, en l'absence de l'Empereur » en 1807, [THIBAUT (Françoise), *Op. cit.*, p. 156]. Toutefois, à la différence de la pratique monarchique, l'Empereur était loin de déléguer les rênes de l'État aux hommes qu'il distinguait.

<sup>1238</sup> LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 38.

extérieures. Elles sont organisées soit en conseil privé, soit en conseil des ministres, soit en conseils d'administration. *A priori*, le ministre des Relations extérieures aurait une prétention spécifique à siéger dans la première de ces instances.

**516.** Institué par l'article 57 du sénatus-consulte de l'an X instaurant le Consulat à vie, le *conseil privé* est, en effet, compétent pour discuter de la ratification des traités de paix ou d'alliance, et plus généralement de tout projet de sénatus-consulte<sup>1239</sup>. Outre les Consuls, il est composé de deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et de deux grands-officiers de la Légion d'honneur, tous désignés par le Premier consul. Après la proclamation de l'Empire, les deuxième et troisièmes Consuls furent remplacés, au sein du conseil privé, par « deux grands dignitaires de l'Empire » - à savoir les anciens Consuls CAMBACÉRÈS, devenu archichancelier de l'Empire, et LEBRUN, devenu architrésorier. Si l'on en croit l'historien Thierry LENTZ, les soixante-cinq conseils privés convoqués entre 1802 et 1814 ont mobilisé principalement les ministres de l'Intérieur – « vingt-cinq fois » et de la Justice – « vingt-quatre fois ».<sup>1240</sup> Rien ne filtre sur les interventions du ministre des Relations extérieures, mais une précision de l'historien laisserait à penser que les titulaires n'eurent jamais l'occasion de siéger en conseil privé, aucun « traités n'y [ayant été] jamais discutés. »<sup>1241</sup> C'est dire que dans l'esprit de Napoléon, le domaine diplomatique est non pas un domaine « réservé » mais « exclusif » à sa personne, réalité à laquelle l'entrepreneur TALLEYRAND s'est heurté dans le cadre de la gestion de son département<sup>1242</sup>. Témoin d'un entretien particulier que Napoléon avait accordé à son ministre, l'ambassadeur de Prusse LUCCHESINI présente ce dernier comme un auditeur *en apparence* effacé : « Toutes les instances ministérielles que l'on adresse au sieur de TALLEYRAND, ou demeurent dans le portefeuille de ce ministre, soigneux de ne pas irriter la susceptibilité du maître par des essais inutiles, ou en reçoivent un accueil que la prudence décrit au sieur de TALLEYRAND de dissimuler ou de voiler de prétextes spécieux »<sup>1243</sup>. Lorsque Napoléon ne peut recevoir son ministre des Relations extérieures, il communique avec lui par lettres. Leur contenu confirme la figure effacée que dépeint le diplomate prusse. La majorité des 300 lettres qu'ils s'échangent entre 1800 à 1809 souligne la posture de retrait de TALLEYRAND<sup>1244</sup>. Le plus souvent, le rôle du ministre se limite soit à transmettre ou à résumer la correspondance

---

<sup>1239</sup> *Op. cit.*, p. 39.

<sup>1240</sup> *Ibid.*

<sup>1241</sup> *Ibid.*

<sup>1242</sup> Son offensive aussi subtile soit-elle fait de son ministère l'un de ceux qui connut le plus de remaniements sous les régimes napoléoniens. L'Empereur était, pourtant, connu « pour ne pas aimer changer ses ministres ni ses hauts fonctionnaires », [MADELIN (L.), *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome II *Op. cit.*, p. 279]. Ainsi, TALLEYRAND conservera t-il le Département jusqu'en 1807.

<sup>1243</sup> Cité par Georges LACOUR-GAYET in *Talleyrand 1754-1838*, Payot, 1930-1931, pp. 57-58.

<sup>1244</sup> *Lettres inédites de TALLEYRAND à Napoléon 1800-1809*, Perrin et C<sup>ie</sup>, Paris, 1889, XLII-492 p.



diplomatique, soit à faire état de l'instrumentalisation des instructions reçues. Il s'enhardit parfois à quelques commentaires critiques : « [l]es lettres d'Allemagne sont ce qu'elles doivent être, stériles en faits et vagues en conjectures »<sup>1245</sup>. Les auteurs des dépêches sont ces cibles préférées. Ainsi, s'en prend-t-il au général d'HEDOUVILLE qui « a négligé de m'envoyer le rescrit de l'empereur [de Russie] qui pouvait seul nous faire connaître l'état de la négociation »<sup>1246</sup> ; ou encore, à l'ambassadeur en poste à Lisbonne dont il juge les manières trop brutales avec les autorités locales<sup>1247</sup>. Bref, la poigne de TALLEYRAND redonne une pleine légitimité aux « Affaires étrangères ». A l'issue de son ministère, la procédure des communications écrites est généralisée dans les relations de ses successeurs avec l'Empereur.

**517.** L'exception que constitue le rôle influent du Prince de BENEVENT révèle un trait de caractère spécifique au ministre des Affaires étrangères: il est un homme de régimes. On entend par là que l'amplitude de ses attributions *a été* sous l'Ancien Régime, *est* à l'issue des périodes révolutionnaires et *sera* sous les régimes républicains à venir, toujours fonction du lien d'obédience politique qui l'unit aux instances gouvernantes. Plus précisément, ce n'est que lorsque ces liens seront distendus par la pratique hégémonique de pouvoirs concurrents à ceux du Pouvoir exécutif suprême qu'il peut s'émanciper de la tutelle politique de celui-ci. Mais, en attendant que les défaillances du système constitutionnel instauré par les lois de 1875 ne lui donnent les moyens d'assouvir son ambition, le ministre de l'époque bonapartiste doit se contenter d'instrumentaliser la volonté d'un chef d'État au sommet de sa gloire sur la scène extérieure<sup>1248</sup>. De fait, pour les raisons qui précèdent, on se gardera d'interpréter l'initiative napoléonienne d'instituer un *conseil des ministres*<sup>1249</sup>, à partir du Consulat, comme la volonté de consacrer un pouvoir décisionnel collégial au sein de l'Exécutif.

**518.** Le conseil des ministres est un énième moyen de contrôle du chef de l'État sur la gestion des portefeuilles ministériels. Dès le début du Consulat, Napoléon réunit les titulaires

---

<sup>1245</sup> Lettre du 28 juillet 1804.

<sup>1246</sup> Lettre du 9 août 1803.

<sup>1247</sup> Lettre du 5 août 1803.

<sup>1248</sup> Après le passage de TALLEYRAND à la direction des Affaires étrangères, ses successeurs devront se contenter de « tri[er] la correspondance des postes à [l']intention [de l'Empereur], rendant compte des entretiens ou d'échanges de notes avec les diplomates étrangers, sollicitant des instructions, présentant rapports et mémoires demandés par l'Empereur sur telle ou telle affaire, lui soumettant enfin, avant expédition ou publication, les projets de correspondance diplomatique, textes de convention ou règlements émanant du Département » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 456].

<sup>1249</sup> Cette instance n'est envisagée par aucun texte constitutionnel. A ce titre, elle ne doit pas être confondue avec le « Conseil de gouvernement » envisagé par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (18 mai 1804) pour assurer l'intérim au niveau de la direction de l'État, en cas d'extinction de la dynastie impériale et dans l'attente de la désignation d'un nouvel empereur. Le *conseil des ministres* se veut plus une instance de réflexion pour les ministres et un outil de contrôle privilégié pour l'Empereur.

afin d'entendre « leurs remarques sur la répartition des compétences entre les différents départements »<sup>1250</sup>. Les sujets de discussion sont donc aussi variés que les problèmes de gestion rencontrés au quotidien par les « commis très supérieurs » de Napoléon<sup>1251</sup>. Ils sont abordés en présence de l'ensemble des ministres le mercredi, à treize heures, sous la présidence de Napoléon. Si l'absence de l'Empereur a parfois été supplée par CAMBACÉRÈS<sup>1252</sup> – voire par l'Impératrice entre 1813-1814<sup>1253</sup> – les ministres demeurent, pour leur part, irremplaçables<sup>1254</sup>. Il faudra attendre l'épisode des Cent-Jours, pour que les ministres non titulaires de portefeuille – les « ministres d'État – ainsi que des personnalités extérieures au gouvernement – tel que Lucien BONAPARTE, en qualité de « prince français » – soient admis aux séances du conseil des Ministres. De fait, des trois conseils c'est bien celui dédié à l'évocation des problèmes techniques rencontrés dans la mise en œuvre de la politique napoléonienne qui apparaît le plus contraignant pour l'action ministérielle.

**519.** L'emprise de l'Empereur sur le pouvoir gouvernemental est la plus manifeste lorsqu'il siège en conseils d'administration. Non prévus par les textes constitutionnels, ils sont organisés les lundis, jeudi et samedi. Ils permettent à Napoléon de traiter des sujets précis en

<sup>1250</sup> LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 40.

<sup>1251</sup> MADELIN (Louis), *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome II, *Op. cit.*, p. 280.

<sup>1252</sup> La confiance que l'Empereur témoignait à CAMBACÉRÈS s'analysait plus comme un défi à relever qu'une source de privilèges. L'historien américain Isser WOLOCH n'a pas manqué de souligner les dilemmes qui ont souvent éprouvé la fidélité de CAMBACÉRÈS à l'égard de la politique napoléonienne. L'historien est, à cet égard, admiratif de la loyauté indéfectible que l'Empereur savait inspirée à ses « iron men » : « *It was a constant challenge for CAMBACÉRÈS to operate effectively within these prescribed limits, to avoid any irreparable blunders, and to maintain Napoleon's trust yet defend his own sense of status and dignity. How anyone could be suited for such a bizarre job description remains a matter of wonderment, but CAMBACÉRÈS filled it with pose and a high measure of success. His aversion to intrigue surely contributed to his success, and a fawning epistolary style no doubt reassured his chief even as CAMBACÉRÈS, in a sometimes whiny fashion, defended himself against Napoleon's periodic reproaches* » [In WOLOCH (I.), *Napoleon and His Collaborators. The making of a dictatorship*, Ed. W. W. Norton & Company, New York, London, 2002, p. 133; p. 281].

<sup>1253</sup> Sous réserve, pour CAMBACÉRÈS et l'Impératrice de réserver les affaires les plus importantes « à la signature de Sa Majesté » [En ce sens, lire LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, pp. 42-43].

<sup>1254</sup> Responsable des archives impériales avant de devenir secrétaire de Napoléon, le baron Agathon-Jean-François FAIN nous décrit dans le détail le déroulement de ce conseil qui, nonobstant sa nature informelle présente une portée très actuelle avec l'objectif de cohésion exécutive incarné par le conseil des ministres de la V<sup>ème</sup> République : « Le mercredi était jour de conseil des ministres. La table ronde était dressée (dans le cabinet des grands appartements des Tuileries ; il y avait autant de chaises que de ministres ; le fauteuil de l'Empereur tournait le dos à la cheminée, la chaise du ministre secrétaire d'État y faisait face. Les ministres introduits, l'Empereur s'asseyait ; chacun prenait place et la séance commençait. Chaque ministre vidait à tour de rôle son portefeuille sur la table et faisait en présence de ses collègues les différents rapports de son département. Dans bien des cas, après un exposé sommaire, on ne donnait lecture que du projet de décret qui contenait les conclusions. L'Empereur provoquait toujours l'avis des autres ministres qui pouvaient avoir des connaissances relatives à l'affaire ; lui-même il disait ce qu'il pensait dans ce premier aperçu, et quand l'affaire était bien entendue, on passait à une autre. Dans cette réunion intime, l'Empereur s'attachait surtout à résoudre tous les doutes, à fixer toutes les incertitudes qui pouvaient embarrasser les ministres (...). *La force de son gouvernement devait être dans l'unité du système dont il était l'âme et le plus important de ses soins était de maintenir cette unité entre lui et ses ministres.* » (in *Mémoires du baron FAIN, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur publiés par ses arrière-petits-fils, avec une introduction et des notes*, Éd. Plon-Nourrit & C<sup>ie</sup>, Paris, 1908, pp. 119-120). [XVI-372 p.].

tête à tête avec le ou les ministre(s) concerné(s), accompagné(s) si besoin de leurs directeurs généraux de l'Administration, des chefs de division et du commis chargé de la comptabilité. A partir de 1800, des conseillers d'État ont été invités à participer aux séances<sup>1255</sup>. Le Conseil relatif aux Relations extérieures se réunit une fois par mois, ce qui témoigne d'un dynamisme moindre comparé à d'autres ministères.<sup>1256</sup> Il est vrai que l'essentiel des travaux porte, alors, sur les aspects gestionnaires du Département et non sur les aspects politiques de son action. Pourtant, qu'il s'agisse de débattre du sort d'un État ou de la configuration des divisions politiques du Ministère, l'Empereur ne rechigne pas à aller dans les détails des dossiers, réduisant encore un peu plus la marge de manœuvre du ministre au sein de sa propre administration : « En faisant passer ainsi presque tous les chefs de service pendant des heures entières par cette rude épreuve, relate le baron FAIN, Napoléon apprenait aussi bien les hommes que les choses ; voilà le secret de tant de bons choix qu'il savait faire »<sup>1257</sup>. Le renforcement de la tutelle napoléonienne sur l'activité administrative des ministres a suscité, en doctrine, un nouveau débat sur le régime de la responsabilité gouvernementale. Sur ce point, la conception restrictive de leur rôle exécutif découragerait de faire dériver la responsabilité pénale individuelle des ministres vers une responsabilité politique.

### **Paragraphe 3. Une responsabilité gouvernementale définie restrictivement par le droit constitutionnel napoléonien**

**520.** Les ministres napoléoniens répondent de leur action principalement devant l'Empereur. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII leur impose, à ce titre, la prestation d'un serment d'allégeance: « Je jure obéissance aux constitutions de l'Empire *et à l'Empereur* ». Le dernier élément de la formule révèle une contrainte d'inspiration plus monarchique que révolutionnaire, l'obéissance à la Loi confinant en la défense d'un intérêt personnel, celui de Napoléon. Le lien d'obédience rétabli entre les ministres et le chef de l'État attesterait donc de la responsabilité politique des premiers devant le second, pour les historiens<sup>1258</sup> comme pour les juristes<sup>1259</sup>. On serait tenté de tempérer cette analyse au regard du souci constant de Napoléon de se défaire de l'image de dictateur d'une part<sup>1260</sup>, et de l'exégèse des textes

---

<sup>1255</sup> LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 44.

<sup>1256</sup> Cette indication est déduite *a contrario* d'une précision apportée par M. Thierry LENTZ selon laquelle les conseils relatifs aux Finances, à la Guerre et à la Marine se tenaient exceptionnellement par décade (*in Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 40).

<sup>1257</sup> *Mémoires du baron FAIN, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur publiés par ses arrière-petits-fils, avec une introduction et des notes*, *Op. cit.*, p. 129.

<sup>1258</sup> LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 28.

<sup>1259</sup> GUCHET (Y.), *Histoire constitutionnelle de la France 1789-1804*, *Op. cit.*, p. 116.

<sup>1260</sup> Dans son discours du 1<sup>er</sup> janvier 1814, Napoléon défend la légitimité de son pouvoir face aux contestations du Corps législatif : « La nation est dans le trône, le trône est dans la nation ou sans cela il n'y a plus de monarchie (...). Je ne tiens pas la Couronne de mes pères, mais de la volonté de la nation qui me l'a donnée

constitutionnels qui animent la vie gouvernementale du Consulat à la fin de l'Empire, d'autre part.

**521.** Au plan statutaire le ministre napoléonien des Relations extérieures endosse l'habit de commis du chef de l'État. A cet égard, Napoléon lui assigne des tâches essentiellement instrumentales, limitant son pouvoir décisionnel à la gestion de ses services. Mais, même au sein de son département, le ministre est susceptible de voir ses instructions court-circuitées par l'autorité impériale de sorte que tant dans la direction que dans la gestion de ses affaires, le ministre demeure totalement tributaire de la volonté du chef de l'État. Le régime de concentration des pouvoirs interdirait, donc, la reconnaissance d'une sphère d'autonomie politique au profit du ministre. Si on ajoute, à cela, le caractère essentiellement formel de son contreseing, la mise en jeu de sa responsabilité serait dénuée de fondements en matière diplomatique. On se rappelle à cet égard que, l'Empereur détient le monopole du pouvoir de représentation politique, au plan intérieur comme extérieur, de sorte que l'action internationale du ministre des Relations extérieures s'analyse en des actes de fonction et non en l'exercice d'une fonction autonome, à l'image du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ce verrouillage de l'action exécutive par l'Empereur est révélateur d'une pratique césariste qui fait, en principe, du chef de l'État une source politiquement irresponsable. Dans cette perspective, admettre la mise en jeu de la responsabilité politique des ministres reviendrait à admettre celle de l'Empereur, ce qui serait contraire tant à la pratique institutionnelle évoquée précédemment qu'à la lettre constitutionnelle. Sur ce point, la Constitution de l'an VIII prendrait une certaine distance avec la pratique monarchique mais aussi avec les dérives révolutionnaires.

---

(...) ». En marge du discours officiels, certaines confessions *a posteriori* de l'Empereur ne manquent pas d'ambiguïté. Ainsi, en 1816, c'est un regard plus nuancé qu'il porte sur les circonstances de son accession au pouvoir : « Je me trouvais dictateur, la force des circonstances le voulait ainsi, (...) » [Aveu rapporté par LAS CASES (Emmanuel), *Le Mémorial de Sainte-Hélène*, 7 novembre 1816, Tome II « Septembre 1816 – Octobre 1818 », Coll. Pléiade, Gallimard, 1935, ]. Dans la pensée napoléonienne, ce n'est pas tant l'état de nécessité qui aurait donc justifié son arrivée brutale au pouvoir, mais plutôt sa motivation, à savoir restaurer la puissance de la France en lui redonnant un chef dans lequel elle s'incarnerait. Dans le fil des théories de la monarchie absolue, la centralisation de la direction des affaires de l'État entre les mains d'un seul homme ne s'analyserait pas en une dictature personnelle, mais tournée vers la défense des intérêts supérieurs du pays et du peuple : « J'ai refermé le gouffre anarchique et débrouillé le chaos, se vantait-il au mois de mai 1816. J'ai dessouillé la Révolution, ennobli les peuples et raffermi les rois (...). On démontrera que ma dictature était de toute nécessité, [on] prouvera que la licence, l'anarchie, les grands désordres étaient encore au seuil de la porte » [Propos rapportés par LAS CASES, *Le Mémorial de Sainte-Hélène*, Tome I « Juin 1815 – Août 1816 », *Op. cit.*,]. Jusqu'au bout, Napoléon se défend de s'être détourné de l'idéal démocratique qui l'avait poussé à renverser le Directoire : « J'ai toujours pensé que la souveraineté résidait dans le peuple, soutient-il le 3 mars 1817. En fait le gouvernement impérial était une espèce de République. Appelé pour en être le chef par la voix de la nation, j'eus pour principe de tenir la carrière ouverte aux talents », [Cité in *Histoire et dictionnaire du Consulat et de l'Empire*, Publié sous la direction de Alfred FIERRO, André PALLUEL-GUILLARD et Jean TULARD, Éd. Robert LAFFONT, 1995, p. 293].

**522.** L'article 46 de la Constitution de l'an VIII prévoit la possibilité de poursuivre les ministres signataires de mandat à l'encontre de personnes soupçonnées de complot, si dans les dix jours qui suivent leur arrestation elles demeurent emprisonnées sans raison valable ou n'ont pas encore été déférées en justice. Les ministres se rendent, alors, coupables de crime de détention arbitraire. S'il est vrai que le texte constitutionnel ne précise pas la procédure à mettre en œuvre, on peut difficilement envisager au regard du discours démocratique de Napoléon, que ce dernier se reconnaisse compétent pour juger leurs actes. Parce que l'article 46 vise expressément le « Gouvernement » – soit donc l'Empereur seul – l'implication de Napoléon dans la sanction de ce crime remettrait en cause le principe d'une justice impartiale. Dans cette circonstance, les abus ministériels relèveraient plutôt de l'appréciation de tribunaux pénaux. Ils sont d'ailleurs expressément compétents pour connaître des « délits personnels emportant peine afflictive ou infamante » commis par les ministres<sup>1261</sup>.

**523.** De même, l'obscurité des textes rend tout aussi problématique la mise en jeu de la responsabilité des ministres en matière de gestion financière. En leur qualité de chef de service, ils engagent leur responsabilité par la signature de leurs comptes détaillés lesquels font l'objet d'une mesure de publicité (art. 57 C). On peut regretter, cependant, le silence gardé par la lettre constitutionnelle sur l'autorité compétente pour sanctionner cette transparence budgétaire. Pour Thierry LENTZ, cette lacune devrait être interprétée en faveur de l'Empereur<sup>1262</sup>. Mais, ne serait-ce pas faire double emploi avec le contrôle informel que Napoléon exerce aux moyens des conseils – et notamment, des conseils d'administration? La question mérite, selon nous, d'être posée au regard du pouvoir de contrôle que la Constitution reconnaît au profit d'autres organes dans une hypothèse à mi-chemin entre le principe d'une responsabilité politique et celui d'une responsabilité personnelle.

**524.** Aux termes de l'article 72 de la Constitution de l'an VIII, les ministres sont réputés « responsables » pour tout acte du Gouvernement signé par eux et qui serait déclaré inconstitutionnel par le Sénat, ainsi que pour l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique, des ordres particuliers qu'ils ont donnés si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois ou aux règlements. Dans ces derniers cas, l'article 73 prévoit que le Tribunat « dénonce » le ministre fautif au Corps législatif, lequel se charge alors de se prononcer sur l'accusation non sans avoir au préalable entendu l'intéressé. Si la violation de la Loi est établie par le Corps législatif, le ministre est alors renvoyé devant la

---

<sup>1261</sup> La procédure se veut plus précise sur ce point. Il est prévu que les ministres soient poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après autorisation du Conseil d'État. Dans les faits, cette procédure n'aurait jamais été mise en œuvre selon M. Thierry LENTZ (*in Dictionnaire des ministres de Napoléon, Op. cit.*, p. 29).

<sup>1262</sup> *Ibid.*

Haute Cour, composée de juges – choisis parmi la Cour de Cassation – et de jurés – nommés par le chef de l'État sur la liste nationale. Dans les faits, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre, ni sous le Consulat, ni sous l'Empire. Il faudra attendre 1815, pour que le régime de la responsabilité des ministres napoléoniens se démocratise de manière significative.

**525.** Adopté à l'issue de l'exil de Napoléon à l'Île d'Elbe, l'Acte additionnel le 22 avril 1815 amende plus qu'il ne s'ajoute aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. L'abandon formel du « G » majuscule pour désigner l'organe investi du Pouvoir exécutif manifeste un assouplissement du régime au niveau de l'action exécutive. Membres à part entière du « gouvernement », les ministres voient désormais leur autonomie d'action croître dans leur département respectif. En pratique, le silence gardé par l'Acte sur les conditions de leur nomination et de leur révocation établit un *statu quo* par rapport au droit antérieur. Le régime de leur responsabilité connaît, en revanche, une avancée importante.

**526.** Objet d'un Titre IV, la responsabilité ministérielle peut toujours être mise en jeu aux plans pénal, personnel et *presque* politique. En effet, les effets attachés au « contreseing » ont sensiblement muté. D'une signature simplement formelle, elle devient une obligation substantielle qui frappe de nullité l'acte réglementaire qui en serait dépourvu au sens de l'article 38 de l'acte additionnel. Toutefois, le fait qu'il soit strictement interdit aux ministres signataires de répondre de leur signature devant les chambres<sup>1263</sup> rend encore improbable toute analogie avec la pratique parlementariste. L'avancée n'est pas moins majeure: « Aucun régime parlementaire issu d'une monarchie (...) n'est né autrement que par la transformation du contreseing d'abord en marque d'approbation par le ministre de la mesure prise (c'est-à-dire l'expression progressive d'une volonté autonome de celle du monarque) et ensuite, en moyen d'interpellation par les chambres (celles-ci s'en prennent au ministre car le monarque, inviolable et irresponsable, ne peut être interpellé) »<sup>1264</sup>.

**527.** Au regard de l'Acte additionnel, les ministres étaient appelés à gagner en autonomie sur la scène gouvernementale. La chute de l'Empire à l'issue de la parenthèse des Cent-jours retardera cette avancée jusqu'à la survenance des premières dérives du régime parlementaire, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Dans ce laps de temps, l'accent sera porté sur la consolidation du cadre matériel de leur action. A cet égard, le domaine des Affaires étrangères va être l'objet de vastes réformes structurelles qui vont contribuer à permettre de donner sa pleine mesure au

---

<sup>1263</sup> L'article 46 de l'Acte additionnel interdit formellement aux chambres d'appeler à la barre les ministres.

<sup>1264</sup> LENTZ (T), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, pp. 30-31.

décret de 1810. Ce que Napoléon refuse à son ministre en termes d'autonomie à l'échelle politique, il le lui donne en termes d'autonomie administrative.

## ***Section II. Un rôle gouvernemental régénéré par les réformes administratives napoléoniennes***

**528.** Les réformes administratives opérées sous le Consulat et l'Empire s'apprécient à un double niveau dans le domaine des Affaires étrangères. Dans le but de mettre à disposition du chef de l'État un appareil diplomatique réactif et performant, l'autorité du ministre est raffermie dans ses relations avec le personnel du Département (**Paragraphe 1**) ainsi que dans son assise organique (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. La consolidation statutaire du personnel des Affaires étrangères**

**529.** S'inscrivant dans la continuité des réformes révolutionnaires qui, les premières, avaient cristallisé la condition statutaire des employés et agents des Affaires étrangères, un arrêté du 3 floréal an VIII (23 avril 1800)<sup>1265</sup> initié par le ministre des Affaires étrangères TALLEYRAND a d'abord unifié les grades entre les agents diplomatiques du Département, aussi bien en ce qui concerne le personnel extérieur – ambassadeurs ou légations –<sup>1266</sup> que le personnel de l'administration centrale. A cette occasion, « les droits des agents en matière de recrutement, d'avancement, de rémunération, de discipline, de retraites et d'une manière générale, dans toutes les questions intéressant (...) leur statut. »<sup>1267</sup> Cette rationalisation participe à la restauration de l'esprit de corps au sein des bureaux du ministère des Affaires étrangères. Dans l'optique de TALLEYRAND-PERIGORD, la cohérence et l'unité d'action au sein du Département passe nécessairement par la réhabilitation de la tradition monarchique qui place le ministre des Affaires étrangères non seulement à la tête, mais aussi au cœur de l'appareil administratif<sup>1268</sup>:

« Dans tout État bien gouverné, peut-on lire dans un rapport ministériel qui précède l'adoption de l'arrêté du 3 floréal, il y a un esprit propre à chaque branche d'administration. Cet esprit donne de l'unité, de l'uniformité et une certaine énergie à la direction des affaires ; il transmet la tradition des devoirs, il en perpétue le sentiment et l'observation ; il attache et le

---

<sup>1265</sup> Cet arrêté est reproduit intégralement en Annexe I (texte 56).

<sup>1266</sup> Cette rationalisation s'apprécie *a contrario* par rapport aux disparités statutaires qui vont persister entre les consuls et les employés de la Direction consulaire et commerciale de l'administration centrale jusqu'en 1880. Elles vont, ainsi, établir des voies de carrière distinctes au sein d'un même corps. C'est un des rares éléments de particularisme que Napoléon a toléré durant son règne [OUTREY (A.), *Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 498].

<sup>1267</sup> OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 498.

<sup>1268</sup> L'autonomisation des bureaux est présenté dans un rapport du citoyen TALLEYRAND relatif au « plan de promotions graduelles adopté par le conseil d'État pour le département des Relations Extérieures », en date du 30 germinal an VIII (20 avril 1800). Ce rapport est reproduit intégralement en Annexe I (texte 55).

corps, et les individus qui en sont membres, au Gouvernement, comme au but vers lequel toutes les émulations se dirigent, comme à la source de tous les degrés de considération dont on ambitionne de jouir.

La révolution, en détruisant l'ancien Gouvernement, a trouvé des administrations dont l'esprit était si fortement constitué sur les bases que je viens d'exposer, et si invariablement dirigé vers le but que j'ai désigné, que, ne pouvant changer ni cet esprit ni cette direction, elle a été obligé de détruire toutes les administrations existantes ; mais, en les remplaçant par de nouvelles institutions, on ne s'est occupé que du matériel de l'organisation. On a supposé que, dans la conduite des affaires, tout se réduisait à des lois simples, à un petit nombre de maximes, et à des règlements d'une facile exécution. On a cru que le zèle était partout et pouvait tout ; on a relégué dans les dictionnaires de l'ancien régime, comme des idées de hiérarchie et d'esprit de corporation, les degrés d'instruction, les titres de promotion, les droits de l'indispensable expérience. Je n'hésite pas à le déclarer ; cette seule cause, agissant à la fois dans toutes les branches de l'administration de l'État, a suffi pour retarder l'époque de leur organisation, pour les frapper toutes d'instabilité, de stérilité, pour maintenir par toutes les affaires dans un état d'incertitude, les recettes dans un état d'insuffisance, les dépenses dans un état d'abus et de désordre ; les factions dans un état perpétuel d'audace et d'insolence, le Gouvernement dans un état permanent de dépendance et de versatilité.

Il n'y a que l'esprit d'administration, partout établi, et partout diversifié selon la variété des devoirs que chaque administration impose, qui puisse tout remettre à sa place, en fixant de manière invariable les rapports des administrés à chaque branche du pouvoir, et les rapports de toutes les parties de l'administration au système général de l'organisation de l'État. L'administration est l'intermédiaire qui rapproche les gouvernants et les gouvernés ; elle est le nœud qui associe les intérêts particuliers et l'intérêt général ; elle est le point de contact et d'union de l'autorité publique et de la liberté individuelle. Il n'existe, peut-on lire dans ce rapport du 30 germinal an VIII (20 avril 1800) qu'un moyen d'établir et de fixer, dans chaque administration, l'esprit qui lui est propre ; ce moyen est dans un système de promotion, sagement conçu et invariablement exécuté. (...)

Il ne se forme, dans cette administration aucun esprit, aucun honneur de profession ; on y dit bien qu'on aime la République ; mais la seule manière d'aimer utilement la République est de s'attacher à la position dans laquelle on la sert ; et comme sans principe de promotion, on ne peut être assuré de la position dans laquelle on se trouve, il n'est pas possible qu'on s'y attache.

Le système de promotion est, dans la main du ministre, la seule arme avec laquelle il puisse repousser l'ineptie ambitieuse, s'affranchir des importunités du patronage, remettre en crédit l'expérience, la vertu, le talent, et subordonner le droit important de choisir au seul empire de la justice et du discernement. (...) »<sup>1269</sup>

**530.** Même si, en 1800, la conception des rapports hiérarchiques entre le ministre et son personnel, ne souscrit pas encore totalement au régime actuel de fonctionnaire, elle n'en a jamais été aussi proche. Le recul de l'Histoire incite même à minorer l'imperfection de la pratique napoléonienne par rapport à la législation moderne de la fonction publique. Car, dans les grandes lignes, cet arrêté pose les bases en la matière en liant l'autonomisation des employés à une responsabilisation poussée de leur action. A ce titre, l'œuvre de TALLEYRAND constitue le point de départ d'un cycle de réformes administratives qui va

---

<sup>1269</sup> M.A.E., *Organisation et Règlements du Ministère (1547-1806)*, f° 323. Ce rapport est reproduit intégralement en Annexe I (texte 55). Nous aurons l'occasion de nous y référer ultérieurement, notamment, pour illustrer un trait caractéristique de la « méthode » TALLEYRAND, à savoir l'enjeu stratégique que présente les qualités humaines et les connaissances théoriques en matière de relations diplomatiques.



concourir à la normalisation de la gestion des Affaires étrangères<sup>1270</sup>. Mais, quelle est précisément sa configuration sous le régime napoléonien ?

## Paragraphe 2. La consolidation du cadre organique des Affaires étrangères

**531.** Le système napoléonien recherche l'unité dans la direction et dans l'action du ministère des Affaires étrangères. Dans cette optique, la centralisation de l'activité des bureaux internes et celle des services extérieurs entre les mains du ministre s'inscrit dans une

---

<sup>1270</sup> Modifié par un décret impérial du 27 mars 1806 rendu sur la proposition d'HAUTERIVE qui désirait aligner les conditions de recrutement des agents extérieurs des Affaires étrangères sur celles des membres du Conseil d'État, l'arrêté du 3 floréal va inspirer, jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, une série de réformes complémentaires tendant à rationaliser la formation et le recrutement des diplomates. C'est dans cette optique, que HAUTERIVE parvint à faire approuver par le prince de POLIGNAC, le 25 avril 1830, un règlement par lequel il entendait organiser pour la première fois de l'histoire du Département, un cours de droit public et un cours d'instruction diplomatique. Dispensés sous la direction du juriconsulte et du publiciste, les aspirants diplomates n'y étaient admis qu'« à la condition de subir un examen prouvant que l'on avait fait de bonnes études classiques » [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 501]. A l'issue de leur formation de deux, s'ils justifiaient en outre de la maîtrise de l'anglais ou de l'allemand ainsi « que des conditions de fortune suffisante pour vivre dans une cour étrangère » (*ibid.*), ils étaient autorisés à s'inscrire sur la liste des candidats au nouvel emploi de secrétaire surnuméraire, et plus tard de secrétaires d'ambassade et de légation [M.A.E., *Organisation et Règlements du ministère (1808-1844)*, f° 307]. La mort d'HAUTERIVE le 28 juillet 1830 et surtout, le contexte révolutionnaire, avorta la mise en application du règlement POLIGNAC. Cela n'entrava nullement le processus de réformes sous la Monarchie de Juillet. Ainsi, la question de l'encombrement des postes diplomatiques inspira deux ordonnances en date du 1<sup>er</sup> mars 1833 [*in* M.A.E., *Ecole diplomatique, « Aspirants surnuméraires (1692-1833) », f° 524-527]* et du 20 août 1833 [*in* M.A.E., *Consulats (183-1839), « Edits, lois, ordonnances », f° 444]*. La première fixait pour chaque poste le nombre et le grade des agents qui devaient y être affectés ; la seconde imposa aux candidats désireux de devenir élèves consuls, le diplôme de licencié en droit. Sous la Seconde République, la problématique du recrutement inspira à Hyppolite CARNOT, ministre de l'Instruction publique sous le Gouvernement provisoire, le projet d'une école d'administration vouée au recrutement des services administratifs et politiques. Organisée sur le modèle de l'Ecole Polytechnique, cette école spéciale ne survécut pas à la Seconde République. La commission à laquelle CARNOT avait confié le soin d'instrumentaliser son projet « avait commis l'erreur, nous dit Amédée OUTREY, de réserver des chaires à quatre membres du Gouvernement provisoire : Armand MARRAST devait y enseigner le droit privé défini comme un droit individuel et social ; LEDRU-ROLLIN, l'histoire des institutions administratives ; GARNIER-PAGES, l'économie des finances ; LAMARTINE, le droit international et l'histoire des traités [!] » [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 502]. GARNIER-PAGES, pourtant visé par l'initiative de la commission, aurait condamné ce mélange des genres : « (...) non contents de gouverner la France, ces hommes visent à l'enseigner ! Ils se décorent d'un titre et sont incapables de remplir une fonction. C'est sans doute une retraite qu'ils se préparent » [Cité *in* OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, pp. 502-503]. Sa critique fut suivie d'effets : les professeurs improvisés furent remplacés par des maîtres de conférence. Suite à ce premier désaveu, l'Ecole d'Administration fut rattachée au Collège de France, le 11 avril 1848 avant d'être supprimée le 9 août 1849. Il fallut attendre un décret impérial du 17 décembre 1853 pour que les attachés surnuméraires de l'administration et ceux des légations justifient au minimum du titre de licenciés en droit. L'institution du concours sera durablement réhabilitée sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques avec l'un réservé, *pour la première fois*, à la carrière diplomatique (décret du 1<sup>er</sup> février 1877) et l'autre à la carrière consulaire (arrêté du 10 juillet 1877). Les modalités des examens ont été précisées par une série de décrets. Ainsi, en 1880 a-t-on complété les capacités exigées traditionnellement des candidats – notamment, une solide connaissance juridique, littéraire, géographique, historique et linguistique – par des épreuves plus pratiques et plus axées sur l'individualité. Elles conduisaient les aspirants à participer à des stages évalués par un jury spécial composé en majorité d'agents du Département (Voir Décret du 10 juillet 1880, *J.O.R.F.* du 13 juillet 1880, reproduit *in* *Annuaire diplomatique*, 1881, p. 250). Le principe d'un classement arrêté à cet effet, fut repris par les décrets du 24 avril 1900 (*J.O.R.F.* 1901, p. 315) et du 17 janvier 1907 (*J.O.R.F.* 1907, p. 448) qui y adjoignirent une note d'aptitude professionnelle. La modernisation de la procédure de formation et de recrutement du personnel des Affaires étrangères fut entérinée par une ordonnance du 9 octobre 1945 qui confie ces missions à l'Ecole Nationale d'Administration.

logique rationalisante. Concrètement, elle va se traduire par une répartition matériellement plus équilibrée entre une base étoilée, régentée par deux divisions politiques qui ont un accès direct au sommet de cette pyramide administrative, à savoir au ministre. La hiérarchie est ici tournée vers l'action. Le brio des régimes napoléoniens réside, ainsi, dans ce qu'ils ont de plus contestable au regard de la pratique démocratique des pouvoirs : c'est la logique concentrationnaire des pouvoirs qui aurait permis au ministre de reprendre fermement en main les rênes de la correspondance diplomatique.

**532.** Sous le Consulat et l'Empire, la correspondance diplomatique est partagée entre deux grandes divisions du Département, ayant le titre spécial de « politiques ». En réalité, le champ de compétences des divisions du *Nord* et du *Midi* est élargi aux affaires commerciales et contentieuses. *A priori* placées sur une même ligne directrice, la première de ces divisions s'avère plus influente que la seconde.

**533.** La division du *Nord* a, en effet, en charge la correspondance avec l'Angleterre, la Russie, l'Autriche, la Prusse, les États d'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark. Ce faisant, elle gère une « zone diplomatique » particulièrement dynamique dans le contexte des guerres de conquête napoléoniennes. Il en va autrement de la « zone » héritée par la division du *Midi*, qui couvre la Suisse, les États d'Italie, la Turquie, la Perse, les Régences barbaresques, le Maroc, l'Espagne, le Portugal et l'Amérique<sup>1271</sup>. Ces États sont loin d'être inactifs sur la scène internationale. Mais, à la différence des États relevant de la division du *Nord*, ils sont peu enclins à entretenir des rapports continuels entre eux. La division du *Midi* conserve, malgré tout, un intérêt stratégique pour le ministre des Relations extérieures en tant qu'elle lui aménage des canaux d'informations privilégiés aux plans politique – notamment, avec des États comme Rome, l'Espagne – et économique – notamment, avec des États d'Orient. En pratique, la division du *Midi* « avait beaucoup plus souvent occasion d'éclairer le gouvernement que de recevoir de lui des directions spontanées, comme celles qu'il donnait presque toujours à la division du *Nord*. »<sup>1272</sup> On aurait pu craindre en raison de cette disparité apparente qu'une dysharmonie ne s'installe au niveau de la direction politique des Relations extérieures. Or, il n'en a rien été. Les circonstances de l'époque ont permis de transcender les inégalités de fait entre les services. L'unité tient à la combinaison de deux facteurs mis en lumière par Nicolas DEFFAUDIS: « « l'impulsion aussi habile qu'infatigable et irrésistible qu'imprim[e] alors à toutes les branches de l'administration, l'homme prodigieux qui

---

<sup>1271</sup> DEFFAUDIS (N.), *Questions diplomatiques et particulièrement des travaux et de l'organisation du ministère des Affaires étrangères*, Éd. Goujon et Milon, Paris, 1849, p. 102.

<sup>1272</sup> *Op. cit.*, p. 103.

présid[e] aux destinées de l'État, ensuite à la simplification qu'apport[ent] dans toutes les affaires, notre gouvernement absolu à l'intérieur et notre position guerroyante et victorieuse à l'étranger. En d'autres circonstances, insiste l'historien, l'absence d'un chef véritable et officiel de tous les bureaux du ministère, aurait été promptement reconnue pour ce qu'elle était, un grave défaut dans l'organisation que nous examinons. » En d'autres termes, la clé de voûte du système administratif des Relations extérieures, entre 1799 et 1814, serait Napoléon : il « pensait et travaillait pour tous. Il embrassait l'ensemble et les détails », résume Nicolas DEFFAUDIS.<sup>1273</sup>

**534.** A l'issue de la période révolutionnaire, le caractère public de la charge de ministre des Affaires étrangères connaît une régénérescence manifeste en terme de centralité administrative. Cependant, les éléments de modernité juridique introduits par Napoléon BONAPARTE au niveau de la gestion des relations extérieures ne confinent pas en la reconnaissance d'un pouvoir de décision autonome sur la scène politique extérieure. Sur ce point, la pratique constitutionnelle napoléonienne reconduit le ministre dans le rôle instrumental qu'il n'a jamais cessé d'occuper depuis l'Ancien Régime. La réhabilitation du monopole ministériel constitue, ainsi, la réponse juridique à la problématique générale qui sous-tend la conception révolutionnaire de la fonction ministérielle : la permanence du chef du Département au sein des régimes modernes se justifie, principalement, au regard du décret de 1810 et accessoirement, par rapport à son obligation de pourvoir à l'effectivité des prérogatives internationales du chef de l'État<sup>1274</sup>. Concrètement, la stabilité du rôle administratif du chef du Département est le résultat d'un équilibre précaire entre l'autoritarisme du chef de l'État et la direction intelligente de l'administration diplomatique à laquelle TALLEYRAND a imprimé durablement sa marque.

### ***Section III. Une consolidation juridique propice à la modélisation de la fonction ministérielle : la pratique exemplaire de TALLEYRAND***

---

<sup>1273</sup> *Op. cit.*, p. 105. Ils sont nombreux, parmi les observateurs avertis, à lui donner raison : rares sont les papiers du Ministère qui ne portent pas les observations et/ou la signature impériale(s) ; rares sont les collaborateurs du ministre qui n'aient pas été spécialement choisis par Napoléon, comme le fut le malheureux M. de la BESNADIERE dont la plume a été d'une aide précieuse à TALLEYRAND lors des Congrès et autres interventions parlementaires du ministre. Dans le même sens, lire le témoignage de CHAMPAGNY, ministre de l'Intérieur au début de 1807 [Archives Nationales, *Affaires étrangères IV 1288*, « Lettre de CHAMPAGNY à MARET », 23 mars 1807, reproduite in MOULLIER (I.), « L'intérieur et l'extérieur : l'administration face à la conjoncture impériale en 1807 », in *1807 : apogée de l'Empire ?*, Etudes réunies par Jacques BERNET et Emmanuel CHERRIER, Recherches Valenciennes n° 30, Presses Universitaires de Valenciennes, 2009, p. 195 ; pp.195-211].

<sup>1274</sup> Ce caractère « accessoire » s'apprécie, en particulier, sous les régimes d'assemblée des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> République à la faveur de l'affaiblissement de l'autorité présidentielle. Ce n'est pas un hasard si cette période a été déterminante de la politisation du rôle international du ministre des Affaires étrangères (Voir *infra*, Partie I – Titre I).

**535.** Si l'on en croit le Professeur Michel VERPEAUX, « [l]a période révolutionnaire ne favorisait sans doute guère les évolutions paisibles »<sup>1275</sup>. La pratique des ministres des Affaires étrangères de cette époque semble, pourtant, lui donner tort, ne serait-ce que par l'inscription de leurs prérogatives gouvernementales dans une logique de continuité. A ce titre, la longue expérience politique et diplomatique du Prince Charles-Maurice de TALLEYRAND nous est apparue comme une source déterminante de la survivance et de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères. A tout le moins, renferme-t-elle les linéaments les plus significatifs de la conception moderne du rôle ministériel.

**536.** Nourrie à la fois par les écrits<sup>1276</sup> du « Grand siècle » – expression employée par M. Jacques CHAZELLE pour désigner le XVII<sup>ème</sup> siècle<sup>1277</sup> – et par les discours libéraux des révolutionnaires<sup>1278</sup>, l'ambition politique de celui qui occupera successivement les postes de Ministre des Relations extérieures<sup>1279</sup>, président du gouvernement provisoire<sup>1280</sup>, ministre des Affaires étrangères<sup>1281</sup>, président du Conseil des ministres et ministre des Affaires étrangères<sup>1282</sup> est entièrement vouée à l'instrumentalisation d'une paix durable en Europe<sup>1283</sup>. Les tenants du droit international doivent, à ce titre, d'avoir banni la « Loi du Talion » dans les relations interétatiques<sup>1284</sup> et donné au droit public une place de premier choix dans les négociations de sommet de l'époque<sup>1285</sup>.

---

<sup>1275</sup> VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, p. 956.

<sup>1276</sup> D'après M. Emmanuel de WARESQUIEL, les *Caractères* de LA BRUYERE, ainsi que les *Maximes* de LA ROCHEFOUCAULD comme le *Testament* de RICHELIEU ou encore les *Mémoires* de TORCY et de NOAILLES constituaient les ouvrages de référence du ministre (*in* « La manière TALLEYRAND », *Revue des Deux Mondes*, Juillet-août 2004, p. 103).

<sup>1277</sup> CHAZELLE (J.), *La diplomatie*, Que sais-je ? n° 129, P.U.F., 1968, p. 22.

<sup>1278</sup> Le ministre n'était pas indifférent également aux écrits de LOCKE et de MONTESQUIEU [lire WARESQUIEL de (E.), article « TALLEYRAND-PERIGORD », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*, 2005, pp. 226-228].

<sup>1279</sup> Du 15 juillet 1797 au 20 juillet 1799 et du 22 novembre 1799 au 9 août 1807.

<sup>1280</sup> Du 1<sup>er</sup> avril au 13 mai 1814.

<sup>1281</sup> Du 13 mai 1814 au 10 juillet 1815.

<sup>1282</sup> Du 10 juillet au 16 septembre 1815.

<sup>1283</sup> Dans cette perspective, sa vision du rôle international de la France post-monarchique se rapproche davantage de celle d'un FLEURY ou d'un VERGENNES que de celle d'un CHOISEUL. Au lendemain de la Révolution l'objectif premier de la France doit être, selon lui, de stabiliser ses institutions avant de se lancer dans de nouvelles guerres de conquêtes : « Après avoir reconnu que le territoire de la République française suffit à sa population et aux immenses combinaisons d'industrie que doit faire éclore le génie de la liberté, après s'être bien persuadé que le territoire ne pourrait être étendu sans danger pour le bonheur des anciens comme pour celui des nouveaux citoyens de la France, on doit rejeter sans détour tous ces projets de réunion, d'incorporation étrangère qui pourraient être proposés par un zèle de reconnaissance ou d'attachement plus ardent qu'éclairé... La France doit rester circonscrite dans ses propres limites : elle le doit à sa gloire, à sa justice, à sa raison, à son intérêt et à celui des peuples qui seront libres par elle » [*In* WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, p. 227].

<sup>1284</sup> Dans la continuité de l'idéologie des Lumières, il est intimement convaincu que l'équilibre européen implique une harmonisation des relations interétatiques. Il n'aura de cesse, donc, de favoriser des négociations multilatérales dont la plus célèbre est demeurée celle de la Convention de Vienne de 1815. De ce point de vue, l'apport de TALLEYRAND à l'évolution du droit public est indéniable : sa recherche du principes et de lois consensuelles en matière diplomatique débouchera sur la condamnation générale du droit du plus fort promu

**537.** Son investissement personnel tant dans la gestion diplomatique que dans la définition des grandes lignes de la politique étrangère du Directoire, du Consulat et de l'Empire, inspire *a posteriori* une conception à la fois stable dans ses assises juridiques et surtout, ambivalente au regard de sa matérialité en tant que la fonction de ministre des Affaires étrangères, si elle est toujours tournée vers l'extérieur, présente de plus en plus une part subjective axée sur la détermination des qualités personnelles du titulaire de la fonction.

**538.** « [O]bservé, critiqué, voir injurié par des hommes qui, éduqués aux valeurs de la Révolution, sensibles aux accords de la vertu antique et de la morale privée appliquée aux devoirs de l'homme public »<sup>1286</sup> n'ont pas voulu ou su saisir les subtilités de sa stratégie de modernisation de la gestion des relations extérieures, TALLEYRAND reste convaincu que la performance de l'action diplomatique française est avant tout affaire de méthode (**Paragraphe 1**) et de manières (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. La « méthode TALLEYRAND » : la dimension pédagogique du rôle de ministre des Affaires étrangères**

**539.** A l'un de ses agents qu'il dépêchait à l'étranger, TALLEYRAND tint ce langage pour le moins immoral : « Il me paraît qu'un arbitrage suppose une querelle. Votre premier soin doit être d'abord d'entretenir la jalousie, l'aigreur, d'exciter même quelque altercation, de l'animer, de rendre votre médiation nécessaire. (...) Il faut brouiller les gens qu'on veut raccommoder »<sup>1287</sup>. Cet éloge de la tromperie que lui a sans doute inspiré *Les Caractères* de LA BRYUERE<sup>1288</sup> est précisément au cœur de ce que l'on est tenté d'appeler la « méthode TALLEYRAND ». Déjà prégnante à l'époque monarchique, la duplicité devient sous les ministériats successifs de TALLEYRAND l'arme la plus redoutable de la diplomatie française moderne parce que aboutie dans sa conceptualisation (**A**) et dans son instrumentalisation (**B**).

### **A) L'apport de TALLEYRAND à la conceptualisation de la parole diplomatique**

---

sous l'Ancien Régime et instrumentalisé par le principe d'inégalité souveraine. Pour autant et selon les spécialistes de l'action diplomatique, le « droit public » de TALLEYRAND « n'a pas non plus grand-chose à voir avec notre moderne droit international » en raison du caractère encore trop aléatoire du jeu des alliances étatiques (*Ibid.*).

<sup>1285</sup> WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, p. 234.

<sup>1286</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 194.

<sup>1287</sup> Conseil prodigué par TALLEYRAND à Jean-Baptiste TREILHARD, le 7 février 1798 [cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 194].

<sup>1288</sup> LA BRUYERE, *Les Caractères*, Chapitre X, « Du souverain et de la République » (cité *supra*).

**540.** En enseignant aux diplomates l'art de la tromperie, TALLEYRAND ne fait qu'user d'artifices qui ont fait leur preuve sous l'Ancien Régime<sup>1289</sup>. Toutefois, la Révolution a sensiblement modifié la base idéologique de l'apologie de la dissimulation. Car, en inaugurant le règne démocratique de la parole, du verbe et des principes, la Révolution n'a fait qu'accroître l'écart qui a toujours été encouragé en matière diplomatique entre les intentions officieuses et les discours officiels. Pour TALLEYRAND, un diplomate accompli doit savoir jouer de cet écart pour le bien de l'État qu'il sert. Mais encore faut-il qu'il soit suffisamment outillé pour cela. Le ministre y pourvoit en s'inspirant de sa propre formation. Ainsi de l'avis de l'un de ses biographes, il ne fait aucun doute que le séminaire de Saint-Sulpice – « le plus souple et le plus mondain des séminaires de l'époque », selon un observateur avisé<sup>1290</sup> – fut déterminant dans le rôle qu'il a joué comme ministre des Relations extérieures<sup>1291</sup>.

**541.** Loin de le retirer du monde, sa formation ecclésiastique l'a au contraire encouragé à l'associer aux affaires. Elle lui a inculqué, notamment, un goût prononcé pour l'étude « de l'histoire et du droit public européen »<sup>1292</sup>. Son entrée aux affaires, sous le Directoire, lui offre l'occasion de partager ses centres d'intérêts avec le plus grand nombre de ses agents, en faisant de la division des Archives, longtemps dirigée par l'un de ses plus proches collaborateurs, le comte d'HAUTERIVE, un service central de son ministère, au même titre que le dépôt des négociations – passées ou secrètes<sup>1293</sup>. Il les installe dans un petit hôtel de MAUREPAS, acheté à cet effet, bien déterminé à en renforcer les structures. Dans l'un de ses rapports transmis à BONAPARTE après Brumaire et dans lequel il fait état de la réorganisation de son ministère, il classe parmi les qualités essentielles que doit posséder ses agents « un penchant de l'esprit pour l'étude des relations politiques ». Mais pour TALLEYRAND, l'efficacité de cet apprentissage suppose de la part de l'élève qu'il ait « une certaine étendue d'idées » – comprenons par là, une certaine largesse d'esprit à l'égard de la matière internationale – et qu'il fasse montre de « la facilité nécessaire pour saisir bien et promptement les objets » – autrement dit, qu'il soit doté d'un esprit alerte et percutant<sup>1294</sup>. En pédagogue scrupuleux, le ministre donne l'exemple. Ainsi, maîtrise t-il parfaitement l'histoire diplomatique de l'Europe inaugurée par les traités de Westphalie de 1648. La référence au

---

<sup>1289</sup> CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 18.

<sup>1290</sup> WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, p. 222.

<sup>1291</sup> WARESQUEIL de (E.), *Talleyrand – Le Prince immobile*, Librairie Arthème Fayard, 2003, pp. 52-55.

<sup>1292</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 105.

<sup>1293</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Ibid.*

<sup>1294</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Rapport au premier consul de la République par le ministre des Relations extérieures, germinal an VIII (22 mars au 20 avril 1800)*, Paris, Imprimerie de la République, germinal an VIII ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Ibid.*

passé est une donnée récurrente dans ses jeux d'instructions<sup>1295</sup>. Dans son ouvrage *De l'État de la France à la fin de l'an VIII* co-écrit avec Blanc d'HAUTERIVE et publié anonymement en 1800, il consacre un chapitre introductif à la « Situation politique de l'Europe avant la guerre ». Plus précisément, la science des hommes doit permettre à ses agents d'être de fins stratèges, c'est-à-dire des diplomates polymorphes si l'on croit une dépêche que TALLEYRAND adresse au ministre VALDEC de LESSAC en mission à Londres : « Ce n'est pas tout d'avoir raison ; encore faut-il prendre le temps de ceux auprès de qui l'on veut en faire usage »<sup>1296</sup>. En d'autres termes, et pour paraphraser LA BRUYERE, un bon diplomate est un « caméléon » qui doit savoir s'adapter aux habitudes, aux manières, à la pensée de leurs hôtes et adversaires. Il doit pouvoir apprécier les intérêts de son propre pays à l'aune des leurs. C'est à cette fin que TALLEYRAND impose à ses agents d'être omniprésents, « à la Cour, à la Bourse, parmi les négociants »<sup>1297</sup>, de tisser un réseau d'informateurs à l'étranger mais également de s'appuyer sur des correspondants sûrs qui les tiennent informer de l'actualité de leur propre pays. La propagande leur est autorisée au besoin, afin de « parler un peu bien de nous dans les journaux »<sup>1298</sup>. Cette stratégie d'ouverture sur le monde n'est pas propre au Prince qui ne fait que donner corps aux leçons que lui a enseignées le duc de CHOISEUL, rencontré lors de son exil à Chanteloup, quelques années avant la Révolution : « Un ministre qui va dans le monde peut à tout instant être averti d'un danger : il peut le devenir même dans une fête. Et qu'apprendra-t-il dans son bureau s'il est sans cesse enfermé ? »<sup>1299</sup>

**542.** En invitant l'histoire et la sociologie dans le dialogue du politique et du juriste, TALLEYRAND entend bien inscrire « l'action diplomatique dans la durée, au service de la continuité de l'État »<sup>1300</sup>. Pour se faire, il puise dans le passé et dans la science de l'homme, les ressorts de sa pratique à venir et de celle de ses agents. Mais, pour intelligente qu'elle doit être, la parole d'un diplomate doit également être mesurée dans son expression. C'est une qualité de plénipotentiaire qui, aux yeux du ministre, est aussi déterminante du succès d'une négociation que la vivacité de son esprit.

<sup>1295</sup> WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, pp. 228-230.

<sup>1296</sup> TALLEYRAND à VALDEC de LESSART, 27 janvier 1792 ; cité in PALLAIN (G.), *Correspondance diplomatique de TALLEYRAND, la mission de TALLEYRAND à Londres en 1792*, E. Plon Nourrit et Cie, 1889, p. 48.

<sup>1297</sup> TALLEYRAND à DUMOURIEZ, 8 juin 1792 ; cité in PALLAIN (G.), *Op. cit.*, p. 344.

<sup>1298</sup> TALLEYRAND à BONNECARRERE, 28 mai 1792 ; cité in PALLAIN (G.), *Op. cit.*, p. 332.

<sup>1299</sup> Cité in ARTAUD de MONTOR (A.-F.), *Histoire de la vie et des travaux politiques du comte d'Hauterive, comprenant une grande partie des actes de la diplomatie française, depuis 1784, jusqu'en 1830*, A. Le Clère, 1839, p. 17.

<sup>1300</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 106.

## B) L'apport de TALLEYRAND à l'instrumentalisation de la parole diplomatique

543. La perfection d'un diplomate, pour TALLEYRAND, se mesure à la possession de certaines qualités : il s'agit de « savoir adopter l'attitude juste et user des bons arguments au bon moment »<sup>1301</sup>. En d'autres termes, « circonspection est mère de sûreté » dans l'action diplomatique. C'est du moins, l'idée qui affleure dans une circulaire émise en 1798 par TALLEYRAND à destination de ses agents : « Gardez-vous d'un défaut trop commun de nos jours, je parle de cette énergie irascible et bruyante qui, dans un diplomate, ne sera jamais regardée comme une heureuse qualité. Mesurez toutes vos démarches, et n'oubliez jamais que fougue n'est pas force »<sup>1302</sup>.

544. La réserve constitue donc la qualité première d'un diplomate. Mais loin d'être générale, celle-ci est fonction du contexte humain et politique de la négociation : tout dépend des qualités de l'adversaire ainsi que « de la force ou de la faiblesse de la position dans laquelle on se trouve »<sup>1303</sup>. La pratique de TALLEYRAND est, à ce titre exemplaire, si l'on se réfère au commentaire de SANDOZ-ROLLIN, représentant de la Prusse à Paris en 1800 : « Il n'est pas dans le caractère de TALLEYRAND de s'énoncer clairement et péremptoirement, observe-t-il. Il espère négocier mieux et obtenir davantage en s'expliquant moins. » Et de surenchérir aussitôt, en évoquant les « subterfuges » et les « vaines paroles » du ministre<sup>1304</sup>. Dans une correspondance ultérieure à OTTO, nouvellement nommé à Londres, TALLEYRAND persiste : « Tenez pour règle constante qu'avec le cabinet britannique il faut être sans cesse sur la réserve, et ne céder que pied à pied les choses sur lesquelles on pourrait être décidé »<sup>1305</sup>. De même, les enjoint-t-il à conserver la parfaite maîtrise de leurs émotions dans le cadre des joutes diplomatiques soit que leurs adversaires les auraient mis sur la défensive, soit qu'ils tenteraient de préserver l'harmonie des discussions en éludant les sujets fâcheux. Ainsi, en 1830, alors que TALLEYRAND représente le gouvernement de LOUIS-PHILIPPE et s'emploie à défendre la conquête d'Alger contre une opinion britannique des plus hostile, il met en garde son ministre, le général SEBASTIANI : « Quant à Alger, j'ai évité d'en parler, j'aimerais bien que nos journaux en fissent autant ; il est bon qu'on

---

<sup>1301</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 110.

<sup>1302</sup> Circulaire aux agents diplomatiques et consulaires de la République française, Paris, le 14 nivôse an VI (3 janvier 1798) ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 106.

<sup>1303</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 108.

<sup>1304</sup> Cité in BAILLEU (P.), *Preussen und Frankreich von 1795 bis 1807, Diplomatische correspondenzen*, Coll. Publicationen aus den K. Preussischen Staatsarchiven ; Bd. 8, 29, S. Hirzel, Leipzig, 2 vol, 1881 et 1887, I, 20 février 1800, p. 366.

<sup>1305</sup> TALLEYRAND à OTTO, 1<sup>er</sup> septembre 1800, Catalogue Piasa ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 109.



s'accoutume à notre occupation et le silence est le meilleur moyen »<sup>1306</sup>. Napoléon lui-même ne pouvait s'empêcher d'admirer l'incroyable sang-froid de son ministre : « Il était si adroitement évasif et divaguant, disait-il de TALLEYRAND, qu'après des conversations de plusieurs heures, il s'en allait, ayant échappé souvent aux éclaircissements ou aux objets que je m'étais promis d'en obtenir lorsque je le voyais arriver »<sup>1307</sup>. Cette parfaite maîtrise de lui-même, sauva plus d'une fois le ministre de périlleuses situations. Bien avant que TALLEYRAND ne trahisse effectivement l'Empereur, ce dernier le prit violemment à partie durant un conseil des ministres, convaincu que son ministre complotait contre lui. Pendant une dizaine de minutes, TALLEYRAND demeura imperturbable, essuyant « des reproches et des injures sanglantes »<sup>1308</sup> comme si ceux-ci ne lui étaient pas adressés. Une fois l'Empereur apaisé et le Conseil terminé, c'est tout aussi tranquillement qu'il commenta avec l'un de ses collègues, la scène que venait de lui faire Napoléon : « C'est dommage qu'un aussi grand homme ait été si mal élevé ! »<sup>1309</sup>. A n'en pas douter, le ministre a le sens de la formule quand il s'agit d'user à dessein de sa parole. WELLINGTON homme politique britannique et ami fidèle de TALLEYRAND<sup>1310</sup> aimait la citer en exemple. Il estimait ainsi « parfaitement diplomatique » sa réponse à quelqu'un qui lui demandait à l'issue d'une conférence à Londres particulièrement longue et décevante, ce qui s'était passé : « Mylord, il s'est passé trois heures »<sup>1311</sup>. Derrière sa nonchalance d'apparence, TALLEYRAND sait également se montrer un âpre compétiteur quand il s'agit d'imposer ses vues. Durant cette conférence qui avait pour objet de délimiter les frontières de la future Belgique, TALLEYRAND mit tout en œuvre pour obtenir un tracé favorable aux intérêts français. Ses interlocuteurs ne parviendront à lui arracher sa signature qu'en l'affamant en le retenant plus de huit heures en conférence. Il allait alors sur ses 80 ans !<sup>1312</sup> TALLEYRAND avait su, pourtant, tenir la dragée haute aux « Quatre Grands »<sup>1313</sup>. C'est précisément sur son succès rencontré au Congrès de Vienne de

<sup>1306</sup> TALLEYRAND à SEBASTIANI, Londres, 27 novembre 1830, in *Mémoires du prince de Talleyrand*, éd. Broglie, Paris, Calmann-Lévy, vol. III, 1891, p. 417.

<sup>1307</sup> Cité in LAROUSSE (P.), *Grand dictionnaire universel du XIXe siècle. Français, Historique, Géographique, Mythologique, Bibliographique, Littéraire, Artistique, Scientifique, etc.*, t. VI, Deuxième partie, SLATKINE, Genève-Paris, 1866-1879, Réimpression de l'édition de Paris, 1982, p. 889.

<sup>1308</sup> *Ibid.*

<sup>1309</sup> Cité in LAROUSSE (P.), *Ibid.*

<sup>1310</sup> TALLEYRAND rencontra le duc de WELLINGTON au cours de son séjour à Londres en 1792 en tant qu'ambassadeur. La relation privilégiée qu'il entretint à partir de cette date avec le duc éclatera publiquement à l'occasion d'un incident survenu le 29 septembre 1831 à la Chambre des Lords. Critiquant la politique de TALLEYRAND, le marquis de LONDONDERRY fut à son tour vertement pris à partie par le duc de WELLINGTON venant au secours du ministre français.

<sup>1311</sup> Cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 109.

<sup>1312</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 109.

<sup>1313</sup> Il s'agit des principaux participants à la Conférence de Vienne de 1815. La France y côtoie alors, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie considérés alors comme les pays vainqueurs de Napoléon. L'Autriche est représentée par METTERNICH (assisté de Friedrich von GENTZ ; l'Angleterre est représentée par le *Foreign secretary* Lord CASTLEREAGH (remplacé en 1815 par Lord WELLINGTON et Lord CLANCARTY) ; le Chancelier HARDENBERG assisté de Wilhelm von HUMBOLDT sont les porte-paroles de

1815 que sa réputation de diplomate fût bâtie. Car, si les euphémismes et les sous-entendus sont souvent privilégiés par le Prince, il sait également se montrer cassant quand les intérêts de la France l'exigent. Le cardinal CONSALVI, parce qu'il commit l'erreur de prendre fait et cause pour le Pape au lieu de représenter le Roi de Naples, allié de Louis XVIII, en fera les frais. Il ne se remettra pas du « ton vif et dur » du ministre<sup>1314</sup>, pas plus que de son « ton très haut et très âpre »<sup>1315</sup>. Ses homologues allemands, britanniques, autrichiens et russes ne se remettront pas davantage de l'échec diplomatique que le Prince de BENEVENT leur infligea à la veille de l'ouverture du Congrès de Vienne<sup>1316</sup>. A cet égard, l'action qu'y mena le ministre français est suffisamment riche de sens pour mériter que l'on s'y arrête.

**545.** Répondant à l'invitation de son éminent collègue autrichien METTERNICH, TALLEYRAND se rendit à son domicile, accompagné du représentant de l'Espagne, Don Pedro LABRADOR. Il y trouva ses quatre homologues déjà réunis sous la présidence du représentant britannique, CASTLEREAGH. Pressentant un traquenard visant à exclure la France des futures négociations, le diplomate entreprit consciencieusement de saborder la stratégie de sape des Quatre représentants. Il souligna d'abord l'indélicatesse de son hôte en demandant les raisons pour lesquelles on avait cru bon qu'il ne vienne pas sans ses plénipotentiaires. On lui répondit qu'il avait été jugé préférable de se limiter à des discussions préliminaires et non officieuses qui n'avaient pour seuls destinataires que les chefs de délégation. Dans ces conditions, fit remarquer TALLEYRAND, comment expliquer le fait que le représentant prussien, HARENBERG, soit accompagné de son plénipotentiaire ? On lui rétorqua que HARENBERG était sourd. La réponse inspira à TALLEYRAND un commentaire lourd de sens qui eût le don de mettre ses interlocuteurs mal à l'aise : « Nous avons tous nos infirmités, et pouvons les exploiter si nécessaire »<sup>1317</sup>. Le diplomate se fit alors plus insistant en demandant pourquoi les représentants du Portugal et de la Suède n'étaient pas là. Après tout, n'étaient-ils pas également signataires du traité de Paix de Paris au même titre que deux des puissantes invitantes ? Le silence embarrassé qui suivit attisa la hargne de TALLEYRAND, en même temps qu'il prenait connaissance des conclusions des discussions entre les Quatre. Un terme récurrent irrita le diplomate : « Alliés ». De quels « alliés » était-il question ? Contre quels ennemis ? Certainement pas contre Napoléon que la trahison de

---

la Prusse tandis que les intérêts russes sont défendus par les ministres NESSELRODE et RAZOUMOVSKI. Dès son arrivée à Vienne le 24 septembre 1814, le représentant de Louis XVIII, TALLEYRAND va habilement exploiter les rivalités naissantes entre les Quatre Grands en matière de répartition des zones d'influence territoriales, pour contrer leur « dictature » diplomatique.

<sup>1314</sup> NOËL (L.), *Enigmatique TALLEYRAND*, Fayard, 1975, p. 122.

<sup>1315</sup> *Op. cit.*, p. 124.

<sup>1316</sup> Le Congrès de Vienne s'est tenu du 1<sup>er</sup> octobre 1814 au 9 juin 1815.

<sup>1317</sup> NICOLSON (H.), « La méthode TALLEYRAND », *Revue des deux Mondes*, Juillet-août 2004, p. 119.

TALLEYRAND avait en partie, contribué à faire emprisonner à l'île Elbe ; pas plus contre Louis XVIII qui devait leur garantir la paix avec la France. « Parlons franchement, messieurs s'emporta-t-il : s'il doit y avoir des alliés dans cette affaire, ceci n'est pas un endroit pour moi. »<sup>1318</sup> Tentant une esquive, les Quatre expliquèrent que le terme d' « Alliés » avait été privilégié uniquement pour sa concision. « On ne devrait pas rechercher la brièveté aux dépens de la précision », leur rétorqua TALLEYRAND<sup>1319</sup>. Il reprit sa lecture des conclusions : « Je ne comprends pas », murmura-t-il. Il recommença sa lecture. « Je ne comprend pas », répéta-t-il. « Pour moi, martela-t-il, il n'y a que deux dates ; et entre ces deux dates, il n'y a rien. La première est le 30 mai, jour où la tenue du Congrès a été décidée ; la seconde est le 1<sup>er</sup> octobre, où le Congrès a été ouvert. Rien de ce qui s'est produit dans l'intervalle n'existe pour moi. »<sup>1320</sup> Pour le diplomate français, la signature de la paix à Paris avait entraîné la caducité de la Quadruple Alliance, en conséquence, la revendication d'un pouvoir de direction des Quatre n'était justifiée ni au plan légal, ni même au plan politique, voire historique. Leur seul engagement tenait à la tenue du Congrès à la date du 1<sup>er</sup> octobre. Aucune autre interprétation pour TALLEYRAND n'était admissible. Ses interlocuteurs reconnurent leur défaite : « L'intervention de TALLEYRAND, concéda le représentant de l'Autriche, détruisit tous nos plans. C'est une scène que je n'oublierai jamais »<sup>1321</sup>. Les Quatre déchirèrent alors le protocole qui entérinait leurs prétentions et sollicitèrent le soutien de TALLEYRAND pour en refondre les grandes lignes, ce dont il s'acquitta avec plus ou moins de tact<sup>1322</sup>, lui qui quelques temps plus tôt enjoignait ses agents à ne pas céder à la tentation d'humilier leurs adversaires.

**546.** Car en plus de sa réserve, un bon diplomate doit briguer également « une certaine élévation de sentiment » en prenant appui sur « ce qu'il y a de grand dans la fonction de représenter sa nation au dehors »<sup>1323</sup>. Lorsqu'ils parlent au nom de la France, les plénipotentiaires doivent s'identifier à la Nation au point que leur orgueil se confonde avec le sentiment de fierté nationale. Doté de toutes ces qualités et nécessairement guidé par un élan patriotique, le diplomate saura être, alors, « habile dans l'art de traiter les affaires » soit qu'il anticipe les coups retors de ses adversaires, soit qu'il prenne l'initiative de les manœuvrer pour les amener sur le terrain approprié, et ce, même s'il n'est pas envisagé par ses instructions.

<sup>1318</sup> Cité in NICOLSON (H.), *Op. cit.*, p. 120.

<sup>1319</sup> *Ibid.*

<sup>1320</sup> *Ibid.*

<sup>1321</sup> *Ibid.*

<sup>1322</sup> NICOLSON (H.), *Op. cit.*, pp. 120-122.

<sup>1323</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 108.

547. Parce qu'il est impératif que l'homme s'efface derrière la fonction, la « méthode TALLEYRAND » se révèle assez proche de la conception apolitique développée par l'Ancien Régime en matière de représentation internationale<sup>1324</sup>, à cette différence près que l'individualité y est fortement encouragée dans l'intérêt du service. On touche, alors, aux « manières » de la diplomatie, c'est-à-dire aux qualités diplomatiques les plus volatiles que nous a enseignées la vie de TALLEYRAND. Si il ne les a jamais exprimées, il les aura au moins pratiquées tout au long de sa vie.

## **Paragraphe 2. La « manière TALLEYRAND » : la dimension subjective de la fonction de ministre des Affaires étrangères**

548. La dimension subjective de la fonction de ministre des Affaires étrangères, au regard de la pratique de TALLEYRAND renvoie à l'influence de sa personnalité sur son rôle diplomatique. Elle se nourrit des qualités propres du ministre qui ne sont fondamentalement pas différentes de celles inculquées à ses diplomates : dissimulation, circonspection, immobilité. Ces qualités lui façonneront à vie un masque détesté par certains<sup>1325</sup> mais admiré par beaucoup. Quels temps après Brumaire, Napoléon faisait déjà observer à CAMBACÉRÈS cette « immobilité dans les traits que rien ne peut altérer »<sup>1326</sup>. Ce « masque impénétrable, sans grimace ni sourire »<sup>1327</sup> autorisera TALLEYRAND à ériger le cynisme et la dérision en armes diplomatiques bien plus efficaces que la traditionnelle langue de bois. A tout le moins, permettra-t-il de diversifier l'usage de l'outil précieux du diplomate qu'est sa parole. Pour TALLEYRAND, « un vrai diplomate ne doit s'étonner de rien »<sup>1328</sup>. Il doit donc être capable de faire raisonnablement face à tout. Dans ses *Mémoires*, madame de REMUSAT évoque, ainsi, la manière dont le ministre de BONAPARTE s'y prenait pour lui communiquer les nouvelles les plus importantes. Ainsi, en mars 1802, il travailla pendant une heure avec lui comme si de rien n'était, avant de lui remettre tranquillement le traité de paix tout juste signé à Amiens avec le gouvernement britannique, traité que Napoléon attendait, semble-t-il avec

---

<sup>1324</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II).

<sup>1325</sup> Notamment de CHATEAUBRIAND qui relèvera avec un certain mépris qu'à la fin de sa vie, son visage avait « viré à la tête de mort » [in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 112] ; de LANNES et de MURAT : « Son derrière recevrait un coup de pied que sa figure n'en dirait rien » [in LAROUSSE (P.), *Op. cit.*, p. 889].

<sup>1326</sup> CAMBACÉRÈS de (J.J.), *Mémoires inédits*, vol. 1, Perrin, 1999, p. 468.

<sup>1327</sup> SAINTE-BEUVE (C.-A.) et NOËL (L.) [éd.], *Monsieur de TALLEYRAND*, Éd. du Rocher, Monaco, 1958, p. 66.

<sup>1328</sup> BERTRAND (P.), *Lettres inédites de TALLEYRAND à NAPOLEON, 1800-1809*, Perrin, 1889, introduction p. XXXI.

impatience depuis des semaines<sup>1329</sup>. « Cette force dans le silence frappa le premier consul et ne le fâcha pas »<sup>1330</sup>. Bien plus, il décida le futur Empereur à conserver près de lui un Prince. Mais, ce serait faire injure au brio de TALLEYRAND que de se limiter à ses seules bonnes manières visibles. Car, si « ses yeux n’exprimaient rien, relève TROTTER, collaborateur du premier *Foreign secretary*, Charles-James FOX, [TALLEYRAND est] un homme plein de ressources, d’un esprit vif, infatigable et parfaitement agréable »<sup>1331</sup>. « Sur ce visage de mort, on trouve pourtant la physionomie fine et spirituelle de l’évêque d’Autun », observe pour sa part madame de CAZANOVE sous le Consulat<sup>1332</sup>. Tous ces témoignages concourent à une évidence : le ministre a le don de charmer son auditoire. Ce don, il le doit à son séjour dans le très mondain et aristocratique séminaire de Saint-Sulpice, où il apprit selon ses propres termes, « le bon ton, les bonnes manières et le bon maintien »<sup>1333</sup>. Qu’entend t-il par là ? « Une manière de parler, et même de se taire qui f[ait] qu’avec des diversités d’opinions et de mœurs on p[eut] d’abord se trouver ensemble et quelque fois arriver à des rapprochements utiles »<sup>1334</sup>. Il doit également ses charmantes manières à la gent féminine côtoyée dans les salons mondains quelques années avant la Révolution. A son contact, il prit la mesure des « rapports de la courtoisie et de l’impertinence, il découv[r]it que le ridicule tu[ait] et que l’on [pouvait] tout faire passer avec de l’esprit, de cet esprit dont la justesse se cach[ait] dans l’exacte nuance du dire et qu’il appel[ait] encore le " tact ". »<sup>1335</sup>

**549.** Séduire, tel pourrait être le dernier volet de l’enseignement de TALLEYRAND et peut-être même, le plus important. Ne déclara-t-il pas au crépuscule de sa vie que des « trois savoirs : le savoir proprement dit ; le savoir-faire et le savoir-vivre (...) les deux derniers dispens[aient] bien souvent du premier »<sup>1336</sup> ? C’est oublier que l’époque monarchique où le paraître fondait et guidait l’action diplomatique n’était pas si éloignée que cela dans le temps et dans les mœurs françaises. *Nolens volens*, son esprit a perduré et a même été encensé sous le Directoire, le Consulat, l’Empire et les deux Restaurations par le fait d’un seul homme dont les diplomates d’aujourd’hui soulignent encore l’actualité et la pertinence de son apport à la

<sup>1329</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 113.

<sup>1330</sup> REMUSAT (C.), *Mémoires de madame de REMUSAT*, Calmann-Lévy, vol. I, 1879-1880, p. 230.

<sup>1331</sup> TROTTER (J.-B.), *Memoirs of the Latter Years of the Right Honorable Charles-James FOX*, G. Sidney, London, 1811., p. 251; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 113.

<sup>1332</sup> *Journal de madame de CAZANOVE d’ARLENS (février-avril 1803)*, éd. Alphonse PICARD, 1803, p. 22.

<sup>1333</sup> Cité WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 113.

<sup>1334</sup> « Discours prononcé dans la séance du mardi 13 novembre 1821, par M. le duc-prince de TALLEYRAND à l’occasion du décès de M. le comte BOURLIER, évêque d’Evreux » ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Ibid.*

<sup>1335</sup> WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, pp.113-114.

<sup>1336</sup> Confiance que rapporte l’un de ses amis, Thomas RAIKES, et qui est extraite d’une conversation que TALLEYRAND avait eue sous le Consulat avec son bibliothécaire, Le CHEVALLIER [Lire RAIKES (T.), *Journal of Thomas RAIKES*, vol. III, 8 mai 1837, p. 181, cité in WARESQUIEL de (E.), « Le manuel TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 114].

définition de la diplomatie. Pour M. François BUJON de L'ESTANG, « les changements considérables » opérés dans la sphère des relations internationales sont demeurés sans effet sur la conception très pragmatique de TALLEYRAND « parce que l'essence de la diplomatie reste la même ». « On peut la résumer, insiste l'auteur, en quatre fonctions distinctes : observer, négocier, représenter et vendre »<sup>1337</sup>. Ces quatre fonctions avaient été identifiées déjà par le pouvoir monarchique<sup>1338</sup>. Elles ont été consolidées au plan juridique sous les régimes révolutionnaires et napoléoniens. C'est donc, finalement, dans l'intemporalité de son rôle instrumental que le ministre des Affaires étrangères aurait puisé la légitimité de sa survivance.

**550.** Mais, à présent qu'il est durablement établi au regard de la pratique démocratique du pouvoir, la tentation est de plus en plus grande pour les titulaires de renforcer leur autorité politique à l'égard de la gouvernance. L'émergence d'une tradition républicaine dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, complémentaire de la tradition monarchique, va y contribuer de manière pour le moins paradoxale.

---

<sup>1337</sup> BUJON de L'ESTANG (F.), « Les quatre fonctions de la diplomatie », *Revue des deux Mondes*, Juillet-août 2004, p. 80.

<sup>1338</sup> BÉLY (L.), « Un art de négocier », *Revue des Deux Mondes*, Juillet-août 2004, pp. 91-102.

## Conclusion du Titre II

« Le département des affaires étrangères chez une grande puissance est un fardeau trop disproportionné aux forces d'un seul homme. Y a-t-il en effet beaucoup de têtes assez bien organisées pour s'occuper à la fois d'une médiation, d'un traité de commerce, d'une discussion politique, d'un projet d'union, de l'intérêt de ses alliés, des mouvements de ses rivaux ; ici, du soin caché de fomenter des troubles, là, de les prévenir, plus souvent de les apaiser ? Veiller à l'honneur de la nation, à la liberté des mers ; diriger les organes particuliers de la volonté souveraine, avancer le système d'amélioration, etc... Quels détails ! »<sup>1339</sup>

**551.** La conception napoléonienne de la fonction ministre des Affaires étrangères souscrit à la logique restrictive développée par la pratique monarchique. Toutefois, une nuance est perceptible au niveau des motivations qui la sous-tendent. Au regard du droit constitutionnel, les bornes qui enserrent l'action ministérielle participent à la restauration de la tradition monarchique qui fait du chef de l'État la source d'impulsion de la politique étrangère. La donne s'inverse à l'échelle instrumentale : *la portée restrictive attachée au décret de 1810 – et donc au monopole du chef du Département en matière diplomatique – aménage une réserve de compétences administratives au profit du ministre des Relations extérieures*. Cependant, cette avancée est tempérée par la logique de concentrations des pouvoirs: concrètement, la limite matérialisée par le monopole ministériel est opposable à tous les acteurs politiques et diplomatiques à l'exclusion du Premier Consul – et plus tard, de l'Empereur.

**552.** Dans les grandes lignes, on redécouvre, donc, en 1799 le principe de la répartition des prérogatives internationales décrit au Titre précédent, à savoir celui dissociant le volet politique de l'action diplomatique – c'est-à-dire, le lieu où s'incarne le pouvoir décisionnel – de son volet opératique – c'est-à-dire, le lieu où la volonté politique est mise en forme et en œuvre. Malgré tout, cette tradition prend avec Napoléon une dimension moderne car, le chef de l'État entend donner à son action extérieure une coloration démocratique. De fait, la prééminence qu'il revendique dans la gestion des affaires de l'État s'articule avec le principe d'une responsabilisation accrue de la gestion administrative de ces dernières. Telle est la

---

<sup>1339</sup> Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799), Éd. Henri PLON, Paris, 1863, p. 119.

portée incidente que l'on attribuerait, *in fine*, à la reprise en main vigoureuse de l'organisation des Affaires étrangères par Napoléon BONAPARTE. Telle serait la portée historique du décret de 1810 qui constitue, encore sous la V<sup>ème</sup> République, la base juridique qui fonde la compétence de principe que la pratique constitutionnelle reconnaît avec plus ou moins de force au ministre des Affaires étrangères.



**SECONDE PARTIE. – LA CONCEPTION RÉPUBLICAINE DE LA FONCTION DE  
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES: LE RESPONSABLE POLITIQUE DES  
INTERETS SUPÉRIEURS DE L'ÉTAT**

« Dans la tradition républicaine, le ministre des Affaires étrangères appartient, (...), à un Gouvernement responsable devant le Parlement et dont les délibérations, en Conseil des ministres, sont présidées par le chef de l'État. Son action, (...) s'inscrit donc dans le cadre d'une entreprise collective où le rôle respectif des diverses instances doit être apprécié selon le texte de la Constitution et, dans une plus large mesure, selon l'application qui en est faite ».

[Jean BAILLOU et Pierre PELLETIER]<sup>1340</sup>

---

<sup>1340</sup> *Les Affaires étrangères*, Coll. « L'administration française », P.U.F., 1962, p. 23.

**553.** *A priori*, la place que le ministre des Affaires étrangères occupe dans le système constitutionnel contemporain ne fait aucun doute pour les acteurs politiques qui l'animent comme pour la doctrine qui le commente. Ainsi, selon un spécialiste du droit diplomatique, il est « fondamental de considérer que le ministre des Affaires étrangères, comme le rappellent sous la V<sup>ème</sup> République les textes relatifs à l'organisation gouvernementale, a "la responsabilité de la politique extérieure de la France" (circulaire n° 9467/SG du 24 juillet 1969 sous la signature de Jacques CHABAN-DELMAS). Il est à ce titre, *le seul ministre qui puisse être considéré par nature comme représentant de la France à l'étranger*»<sup>1341</sup>. Énoncée sous la forme d'une loi sociologique à même de transcender le droit positif, la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères légitimerait son statut de chef de la diplomatie française qu'il partage, dans une mesure moindre, avec le président de la République. Se faisant, la conception moderne du pouvoir de direction du ministre des Affaires étrangères impliquerait un changement de perspectives par rapport à la conception monarchique de sa fonction, en tant qu'elle organiserait la primauté de son rôle politique – instrumentalisé par son pouvoir de représentation – sur son rôle historique de gestionnaire – instrumentalisé par ses prérogatives administratives. Cette hiérarchie fonctionnelle semble aller de soi sous le régime de la V<sup>ème</sup> République. Pourtant, ce n'est que depuis la III<sup>ème</sup> République que le ministre des Affaires étrangères peut engager la France, par son seul fait<sup>1342</sup>. C'est aux bouleversements constitutionnels et géopolitiques exceptionnels de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle que les titulaires actuels doivent, en effet, le privilège d'exercer de manière autonome le *treaty making power* dans le respect des prérogatives internationales du chef de l'État (art. 52, al. 1 C), du Gouvernement (art. 52, al. 2 C) et du Parlement (art. 53 C). L'émancipation progressive du ministre français des Affaires étrangères s'est, ainsi, nourrie de la démocratisation progressive de l'exercice du pouvoir d'État qui s'est amorcée à partir de 1814.

**554.** Dans les faits, la recherche de consensualisme qui anime la pratique diplomatique des premiers régimes républicains a aménagé pour les ministres successifs un temps de recul favorable à la consolidation de leur assise institutionnelle au sein du Gouvernement, préalable indispensable à l'émancipation de la tutelle historique du chef de l'État. La politisation de leurs prérogatives administratives participerait à la rationalisation des échanges interétatiques

---

<sup>1341</sup> Nous soulignons. PANCRACIO (J.-P.), « Ministre des Affaires étrangères (France) », in *Dictionnaire de la diplomatie*, Éd. Micro Buss, Dalloz, 2007, p. 385.

<sup>1342</sup> Au plan historique, la pratique politique française a cantonné le ministre des Affaires étrangères plus souvent dans un rôle de gestionnaire que de représentant étatique à part entière. Ainsi, il est demeuré un exécutant au sens strict pendant près de trois siècles (1589-1877), et n'est devenu un homme d'État qu'à l'avènement du régime d'assemblée à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

impulsée par le développement de la diplomatie de Congrès et des cycles de conférences internationales. Cependant, en pratique, le principe d'une responsabilité politique se révèle encore laborieux à mettre en oeuvre en matière de politique étrangère que ce que laisse entendre, en général, la doctrine constitutionnaliste contemporaine. De fait, et à l'instar de ce qui a été observé sous les périodes monarchiques et révolutionnaires, on ne saurait sous-estimer la portée supplétive que les événements historiques revêtent au niveau de la modernisation constitutionnelle du cadre d'exercice des pouvoirs internationaux de la France moderne.

**555.** La genèse du rôle politique du ministre des Affaires étrangères, observée entre 1814 et 1958, révèle ainsi que c'est moins la parlementarisation du régime constitutionnel français que la pratique diplomatique internationale qui se développe dans cet intervalle qui a contribué à la politisation de fait du rôle international du ministre des Affaires étrangères (**Titre I**). Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de l'influence déterminante que le droit international positif a acquis et conserve encore sous la V<sup>ème</sup> République, au niveau de la détermination des conditions de permanence et d'effectivité des pouvoirs du chef du Quai d'Orsay. Dans une certaine limite, l'invocation des usages diplomatiques permettent d'assouplir la conception constitutionnelle traditionnellement restrictive du rôle politique du ministre des Affaires étrangères (**Titre II**).

**Titre I.** – La politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères (1814-1958): maître de la diplomatie par le fond, son serviteur par la forme

**Titre II.** – Le déclin relatif de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République

## **Titre I. – La politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères (1814-1958): maître de la diplomatie par le fond, son serviteur par la forme**

« (...) Les Chambres ne se mêleront jamais d'administration, ne feront jamais de demandes inquiétantes ; elles n'exposeront jamais les ministres à se compromettre, si les ministres sont ce qu'ils doivent être, c'est-à-dire maîtres des Chambres par le *fond*, et leurs serviteurs par la *forme*. Quel moyen conduit à cet heureux résultat ? Le moyen le plus simple du monde : le ministère doit disposer de la majorité et marcher avec elle ; sans cela point de gouvernement ».

[Vicomte René de CHATEAUBRIAND, ministre des Affaires étrangères de Louis XVIII (28 décembre 1822-4 août 1824)]<sup>1343</sup>

« Je n'ai nullement la prétention d'avoir la situation d'un ministre parlementaire ; ce que souhaiterais, autant pour Votre Majesté que pour moi, c'est d'être traité comme le sont les ministres importants des souverains absolus ».

[Comte Alexandre WALEWSKI, ministre des Affaires étrangères de l'Empereur Napoléon III (7 mai 1855-4 janvier 1860)]<sup>1344</sup>

---

<sup>1343</sup> *In De la monarchie selon la charte*, Imprimerie de Le Normand, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1816, pp. 30-31.

<sup>1344</sup> *In Walewski*, Librairie académique Perrin, Paris, 1976, p. 276.

**556.** « Le département des affaires étrangères, affirme le baron Antoine DEFFAUDIS, a été longtemps et chaque jour menacé d'une désorganisation totale, à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur. Il n'a dû d'y échapper, à travers les désordres qui l'on s'y fortement troublé, qu'à la résistance très méritoire, bien que souvent impuissante, de l'homme consciencieux et modéré (homme nouveau pourtant) qui, par bonheur, s'en est trouvé le chef »<sup>1345</sup>. Chiffres à l'appui, si l'on en croit ce ministre plénipotentiaire du Second Empire, sans le brio et la constance des dix-huit chefs du ministère des Affaires étrangères de la période révolutionnaire, des sept personnalités qui leur ont succédé sous le Premier Empire, des douze ministres de la Restauration et des cinq responsables qui ont pris les rênes du Département au moment où le diplomate s'exprime<sup>1346</sup>, la République aurait perdu l'instrument le plus efficace de son arsenal diplomatique. Particulièrement laudatif à l'égard du ministre qui en a la charge, on s'étonne, toutefois, de retrouver son propos discrètement inséré en note de bas de page. C'est que, depuis la chute de l'Empire, l'enracinement de sa fonction au sein des régimes parlementaires modernes ne s'est pas effectué dans des circonstances politiquement pérennes. De manière paradoxale, les usages constitutionnels qui lui ont permis de survivre à la Révolution constitueraient la principale source juridique de ses maux. En pratique, la politisation du rôle ministériel que sous-tend la revendication des Chambres d'étendre leur contrôle aux actes diplomatiques serait gravement hypothéquée par la prédominance que les chefs d'État successifs revendiquent, en fait et en droit, dans la conduite de la politique étrangère.

**557.** S'appuyant allégrement sur les textes constitutionnels qui leur reconnaissent entre 1814 et 1875 le monopole de la conduite de la politique étrangère de la France, les chefs d'État s'emploient à concentrer entre leurs mains l'essentiel du pouvoir décisionnel en matière internationale. Irrémédiablement cet hégémonisme conforte le ministre des Affaires étrangères dans son rôle historique de soliveau du Pouvoir exécutif suprême. Se faisant, la tradition constitutionnelle en matière diplomatique apparaît, au XIX<sup>ème</sup> siècle, comme une entrave au processus de politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères timidement amorcé sous la Révolution sans qu'il ne lui soit possible, toutefois, de l'arrêter.

---

<sup>1345</sup> DEFFAUDIS (A.-L.), *Questions diplomatiques, et particulièrement des travaux et de l'organisation du ministère des Affaires étrangères*, Goujon et Milon Libraires, Paris, 1849, note (1) p. 7.

<sup>1346</sup> Durant les trois années que durera la Seconde République, pas moins de onze ministres se succéderont au 37 rue Quai d'Orsay. S'en suivront quatorze ministres sous le Second Empire, quatre-vingt onze sous la III<sup>ème</sup> République et vingt-sept sous la IV<sup>ème</sup> République [Voir Annexe II (document 1), la liste chronologique des ministres français des Affaires étrangères]. Ainsi, du comte de MONTMORIN SAINT-HÉREM (16 juillet 1789 – 29 novembre 1791) qui inaugure la lignée post-monarchique des ministres des Affaires étrangères, au passage éclair de René PLEVEN à la direction des Affaires étrangères (13 mai 1958-28 mai 1958) qui clôt la IV<sup>ème</sup> République, la France aura eu cent quatre-vingt un chefs de la diplomatie (*Ibid.*).

**558.** En effet, si l'action diplomatique du ministre demeure empêchée au niveau de l'ordre juridique interne, elle semble au contraire gagner en souplesse dans l'ordre juridique international à la faveur de la multiplication des congrès et autres conférences internationales.

**559.** Sous les premiers régimes parlementaires, l'activité diplomatique du ministre augure, finalement, de retombées politiques plus significatives que l'étroitesse – somme toute relative<sup>1347</sup> – de ses rapports avec les parlementaires. A tout le moins, l'essor de la multilatéralisation des échanges diplomatiques à partir de 1814 permet de faire évoluer le statut exécutif du ministre vers plus d'objectivité en l'imposant sur la scène européenne, moins comme le commis d'un homme que comme un serviteur de l'État à part entière (**Chapitre I**). Il faudra, cependant, attendre l'affaiblissement de l'autorité politique du président de la République sous les régimes d'assemblée pour que la pratique constitutionnelle française daigne s'infléchir, enfin, et conférer au ministre des Affaires étrangères la stature d'un homme d'État (**Chapitre II**).

**Chapitre I.** – Le ministre des Affaires étrangères sous les premiers régimes parlementaires modernes : un serviteur de l'État (1814-1875)

**Chapitre II.** – Le ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire : un homme d'État (1875-1958)

---

<sup>1347</sup> La relativisation découlerait de la prééminence des chefs d'État dans la conduite de la politique étrangère. Les propos ultérieurs ne manqueront pas d'établir au plan théorique comme au regard de la pratique diplomatique, le court-circuitage de la collaboration fonctionnelle que les chartes constitutives organisent en matière conventionnelle entre le chef de l'État et les Chambres. La républicanisation du régime constitutionnel est loin d'emporter la disparition de la diplomatie personnelle (Voir *infra*).

## Chapitre I. – Le ministre des Affaires étrangères sous les premiers régimes parlementaires modernes : un serviteur de l'État (1814-1875)

« Si l'on dit que des ministres peuvent toujours demeurer en place malgré la majorité, parce que cette majorité ne peut pas physiquement les prendre par le manteau et les mettre dehors, cela est vrai. Mais si c'est garder sa place que de recevoir tous les jours des humiliations, que de s'entendre dire les choses les plus désagréables, que de n'être jamais sûr qu'une loi passera, tout ce que je sais alors, c'est que le ministre reste, et que le gouvernement s'en va ».

[Viconte François-René de CHATEAUBRIAND]<sup>1348</sup>

---

<sup>1348</sup> *De la monarchie selon la Charte, Op. cit.*, p. 65.

**560.** Aux dires du Professeur Marcel MORABITO, « [l]e régime parlementaire suppose que les Chambres puissent exercer un contrôle permanent sur l'activité du gouvernement »<sup>1349</sup>. Si, dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, ce principe fondateur du régime parlementaire moderne reçoit un écho favorable auprès des acteurs politiques<sup>1350</sup>, la question de l'étendue du contrôle parlementaire va les diviser, en revanche, et demeurera un mystère constitutionnel jusqu'à l'avènement de la III<sup>ème</sup> République. Non pas que les différentes chartes constitutives adoptées entre 1814 et 1875 aient éludé cette question. Elles y ont répondu en conférant aux Chambres un pouvoir d'investigation assorti de mécanismes de sanction pour en garantir l'effectivité. L'obscurité et les ambiguïtés s'apprécieraient, alors, au niveau des effets attachés à ces mécanismes par les parlementaires – voire par les chefs d'État désireux de se débarrasser de ministres récalcitrants<sup>1351</sup>. Concrètement, la question se pose de savoir si les représentants de la Nation ont le pouvoir de renvoyer les ministres. Cependant, sa résolution importe peu au regard de la problématique de l'autonomie d'action ministérielle car, que l'on adopte la perspective des chefs d'État ou celle des parlementaires pour y répondre, au final, le ministre des Affaires étrangères demeure irrémédiablement enfermé dans son rôle traditionnel d'exécutant du Pouvoir politique suprême.

**561.** La période qui couvre l'institutionnalisation des premiers régimes parlementaires modernes en France (1814-1877) est, donc, placée sous le signe de la continuité pour le responsable du Département. Néanmoins, on ne peut s'arrêter à ce constat négatif car, l'essor concomitant des relations interétatiques et, plus exactement, le développement de la multilatéralisation des échanges internationaux à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle vont parvenir à galvaniser suffisamment l'activité diplomatique du chef du Département pour lui conférer une visibilité institutionnelle plus grande auprès de l'étranger, à défaut d'un pouvoir de représentation encore exclusivement réservé au chef d'État. Dans le cas spécifique du ministre des Affaires étrangères, c'est donc dans la pratique diplomatique internationale plus que dans la pratique constitutionnelle française de l'époque que résident les matériaux les plus solides pour consolider la politisation de ses prérogatives extérieures.

---

<sup>1349</sup> *In Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Lextenso, Montchrestien, 11<sup>e</sup> éd., 2010, p. 189.

<sup>1350</sup> « Rien de plus simple que la responsabilité ministérielle sous la monarchie constitutionnelle dont elle est le principal ressort (...), affirme Lucien-Anatole PREVOST-PARADOL ; ce mécanisme est devenu si familier dans notre siècle aux esprits éclairés, que l'expliquer est presque inutile » (*In La France nouvelle*, Éd. Michel Lévy Frères, Paris, 1868, p. 123).

<sup>1351</sup> Voir *infra*, notamment, la pratique diplomatique de Louis XVIII.



562. L'incertitude suscitée au sein de la doctrine spécialisée par la genèse du régime parlementaire en France<sup>1352</sup> impose, dans un premier temps, de délimiter le cadre conceptuel du présent Chapitre. Cette démarche préalable peut se révéler déterminante des axes d'étude à privilégier pour résoudre la problématique de la politisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères entre 1814 et 1877. Dans cet intervalle particulièrement riche en bouleversements constitutionnels, l'assise administrative des ministres des Affaires étrangères demeure paradoxalement stable de sorte que, finalement, on peut douter de l'impact de la configuration du régime sur l'amplitude de leur action diplomatique. De fait, si la réflexion sur le caractère parlementaire peut se révéler utile à la compréhension des rapports du ministre des Affaires étrangères avec les instances dirigeantes, elle n'est pas exclusive de la politisation de son rôle diplomatique<sup>1353</sup>. Sans doute la normalisation du monopole juridique qu'il détient en matière de correspondance diplomatique peut expliquer le fait que les titulaires se soient toujours vus garantir une place de premier choix au sein du Gouvernement<sup>1354</sup>. Mais, s'ils n'ont donc plus à craindre pour leur statut exécutif, ils doivent

---

<sup>1352</sup> L'indétermination de la doctrine constitutionnaliste sur les critères de qualification du régime parlementaire (responsabilité politique des ministres devant les Chambres, droit de dissolution reconnu au chef de l'État, collaboration fonctionnelle entre les Pouvoirs exécutif et législatif, droit d'interpellation des Chambres, motion de censure, etc) semble avoir été transcendée par la théorisation de la collaboration des pouvoirs du Professeur Georges BURDEAU (*Traité de Science politique*, Tome V « Les régimes politiques », L.G.D.J., 1985, pp. 345-348), il semble en aller autrement des historiens. Ainsi, pour le Professeur Benoît YVERT, « le grand demi-siècle allant de la Seconde Restauration à l'instauration définitive de la République, consécutive à la démission de MAC-MAHON » serait couvert par le principe d'une « responsabilité introuvable ». Il matérialiserait « la quête du régime idéal augurée par la fracture fondatrice de 1789 » [In *Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815 – Histoire et dictionnaire raisonné des chefs du gouvernement en France (1815-2007)*, Coll. Tempus, Éd. Perrin, 2002, p. 13].

<sup>1353</sup> La politisation du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères est sans conteste historiquement liée à l'émergence du parlementarisme en France. Toutefois, d'un point de vue méthodologique, une distanciation par rapport à la réflexion doctrinale sur les critères d'identification du régime parlementaire permettrait de centrer nos propos sur l'apport de ce régime à l'autonomisation des prérogatives externes du ministre et éviterait, ainsi, des digressions théoriques sur la nature des régimes qui se sont succédés entre 1814 et 1875. Nous convenons, toutefois, avec le Professeur Georges BURDEAU du « défaut » que constitue un postulat basé sur la seule déclaration de l'existence du régime parlementaire. Il ne saurait « s'établir[r] par [cette] seule affirmation », (*Traité de Science politique*, Tome V, *Op. cit.*, p. 349). Mais, ce serait perdre de vue le sujet à traiter que d'impulser une discussion théorique parallèle sur la réalité avérée ou non du parlementarisme. C'est, donc, avec toutes les réserves émises par le Professeur BURDEAU (*Op. cit.*, pp. 348-350) que nous prenons pour postulat de départ de faire coïncider la période allant de la Restauration à la veille de la III<sup>ème</sup> République avec l'émergence du parlementarisme en France, étant entendu que ce concept est envisagé comme un moyen et non une fin de notre analyse. Nous sommes, même, plutôt convaincus par l'esprit transigeant de cet homme politique de la III<sup>ème</sup> République : « La France n'est ni légitimiste, ni républicaine, ni bonapartiste, elle est indifférente à la forme du gouvernement, et disposée par là même à préférer celle qui existe, toutes les fois qu'elle ne trouble point violemment ses intérêts » [SAVARY (Ch.), *Le gouvernement constitutionnel – Étude sur les questions actuelles, Responsabilité ministérielle – Amendement Grévy – Régime présidentiel – Chambre haute – Droit de dissolution – Loi électorale – Organisation du pouvoir exécutif*, Librairie du moniteur universel, 1873, p. VI].

<sup>1354</sup> La manifestation la plus évidente de l'importance politique accordée au portefeuille des Affaires étrangères consiste sans doute dans son cumul inégalé avec la fonction de président du Conseil. Entre 1814 et 1875, dix ministres des Affaires étrangères assumeront cette charge informelle en sus de la gestion de la politique extérieure. Ils partageront ce privilège avec trois ministres de la Guerre et trois ministres de l'Intérieur. Pour autant, la dilection apparente des présidents du Conseil pour le département des Affaires étrangères doit être relativisée au regard de l'évolution budgétaire du ministère des Affaires étrangères que l'on observe dans la même période. Le Quai d'Orsay compte, alors, parmi les départements les moins bien lotis avec un budget qui

désormais le concilier avec les exigences engendrées par la modernité démocratique. C'est à ce titre que l'émergence de la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères présenterait un intérêt au regard de la problématique qui sert de fil rouge à l'étude historique de la fonction ministérielle, à savoir celle de son autonomie d'action sur la scène politique extérieure. A ce titre, la spécificité du domaine d'action du chef du Département conduirait à transcender le questionnement doctrinal sur la parlementarisation des régimes politiques du XIX<sup>ème</sup> siècle en élargissant le champ d'étude à la pratique diplomatique internationale. On y aurait trouvé des signes plus manifestes de l'émancipation politique du ministre des Affaires étrangères qu'au niveau de la pratique constitutionnelle française.

**563.** Toutefois, nonobstant la courte parenthèse de la « Chambre introuvable »<sup>1355</sup>, les parlementaires ne manquent pas d'accentuer dès la Seconde Restauration leur pression sur l'action gouvernementale extérieure. L'imprécision des textes constitutionnels leur permet de donner aux débats une tournure de plus en plus politisée ce qui n'est pas sans affecter l'autonomisation du pouvoir diplomatique du ministre des Affaires étrangères. En effet, en débordant le cadre fixé par les révolutionnaires pour le contrôle de l'action gouvernementale, les Chambres entendent faire de la responsabilité politique des ministres un cheval de Troie devant leur permettre d'être plus étroitement associées à la conduite de la politique étrangère, domaine d'où l'exclut la tradition monarchique.

**564.** D'individuelle sous la Monarchie et la Révolution, l'enjeu de l'enracinement du chef du Département au sein des régimes démocratiques modernes revêt, à partir de 1814, une portée progressivement collégiale au fur et à mesure que la pratique parlementaire affine les contours d'un rôle politique gouvernemental disjoint de celui du chef de l'État, qu'il soit monarque constitutionnel, président de la République ou Empereur. Au final, la problématique de la politisation du rôle ministériel réfléchit en termes nuancés celle de la légitimité impartie au monopole traditionnel du Pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère. La politisation de fait du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères serait-elle de nature à atténuer la prééminence de fait reconnue depuis le Moyen Age au chef de l'État en matière de représentation internationale ? Cette innovation exclurait-

---

soit se maintient à un bas niveau, soit connaît une diminution significative [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 547 (budget sous la Restauration) ; *Op. cit.*, p. 607 (budget sous la Monarchie de Juillet)] mais rarement une hausse conséquente [*Op. cit.*, p. 755 (budget sous le Second Empire)].

<sup>1355</sup> Cette expression serait attribuée à Louis XVIII pour qualifier la chambre des députés majoritairement royaliste, élue en août 1815 et dissoute en septembre 1816. Le souverain pense, ainsi, gouverner sans opposition parlementaire. Mais, dans la pratique, la « chambre introuvable » prend très vite une orientation ultraciste, notamment en matière judiciaire et pénale, qui n'est pas pour plaire à Louis XVIII qui veut conserver à son règne une dimension libérale. Elle semble, en revanche, se délaisser des affaires extérieures.

elle ou compléterait-elle ce qui s'apparente au XIX<sup>ème</sup> siècle à une « convention de la Constitution » ? La réponse à ces interrogations révèle les lignes de fractures les plus marquantes entre la doctrine majoritaire et la pratique des chefs d'État du XIX<sup>ème</sup> siècle.

**565.** Dans le droit fil de la pratique centralisatrice de l'Ancien Régime, les chefs d'État successifs vont, en effet, renouer avec la personnalisation de l'exercice des pouvoirs politiques. Il convient de rappeler que la subjectivisation de la diplomatie d'État a pour effet majeur de limiter le rôle du ministre des Affaires étrangères à l'accomplissement d'actes de fonction en lieu et place de l'exercice d'un pouvoir décisionnel autonome<sup>1356</sup>. Dans cette perspective, au regard de l'exclusivité du lien d'autorité que les différentes constitutions consacrent entre les membres du Gouvernement parlementaire et le chef de l'État, l'hypothèse d'une politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères annoncée dans le présent Titre s'avèrerait finalement hasardeuse.

**566.** D'un point de vue strictement normatif, la problématique de l'autonomie politique du ministre serait invalidée, entre 1814 et 1877, par la constitutionnalisation de son étroite dépendance vis-à-vis du chef de l'État, qu'il soit monarque parlementaire, président de la République ou Empereur (**Section I**). Sauf que, entre ce que les textes promeuvent conformément à la tradition constitutionnelle et ce que leur pratique établit en fonction des rapports de force qui animent la vie politique, il y a un fossé que la modernité démocratique va progressivement accentuer au bénéfice de l'autonomisation du rôle politique ministériel, y compris dans des domaines que l'on dit, à l'époque, « réservés » de plein droit au chef de l'État. Tel est le cas des « Affaires étrangères ». Concrètement, l'immixtion croissante des Chambres dans la politique extérieure va réaménager – plus qu'elle ne va menacer – le monopole de principe que le Pouvoir exécutif détient traditionnellement en ce domaine. Sous couvert de transparence, le recours extensif au contrôle parlementaire va emporter le renforcement du principe de spécialisation arrêté par les Révolutionnaires en 1790 en singularisant de plus en plus l'action extérieure présidentielle (traditionnellement incontrôlable) par rapport à l'activité de négociation du ministre (politiquement contrôlable mais pas constitutionnellement sanctionnable). De fait, il sera d'usage de plus en plus parmi les chefs du Département de lier leur sort gouvernemental à la confiance des Chambres. Cette initiative se justifierait moins par rapport à l'évolution du régime constitutionnel français que par rapport à l'accentuation des responsabilités que la pratique diplomatique internationale

---

<sup>1356</sup> Voir *supra*, la conception apolitique du rôle diplomatique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (Partie I- Titre I- Chap. II- Sect. II).

fait peser sur les ministres des Affaires étrangères à partir du Congrès de Vienne de 1815 (Section II).

### *Section I. Une politisation de la fonction ministérielle entravée par la prédominance constitutionnelle du chef de l'État en matière diplomatique*

567. « Le gouvernement parlementaire, soutient le Professeur Adhémar ESMEIN, n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites »<sup>1357</sup>. Prise dans un sens strict, cette définition ne s'appliquerait donc pas aux régimes politiques qui se sont succédés entre 1814 et 1875, en France. Car, dans cet intervalle, le pouvoir constituant met un point d'honneur à ne pas retranscrire une pratique qui, dès les débuts de la Restauration, s'imposait pourtant comme une évidence « après les années de liberté fougueuse qu'avait connues la Révolution [et] après le régime si dur du premier Empire »<sup>1358</sup>.

568. Dès 1816, un ministre d'État célèbre souligne avec force les lacunes de monarchie de Louis XVIII : le sort du Gouvernement devrait être lié à une majorité parlementaire qui conforte ou dénonce son action<sup>1359</sup>. De même, « l'unité du ministère », affirme-t-on en doctrine, doit relever de la responsabilité solidaire de ses membres fédérés autour d'un Premier ministre « à l'anglaise »<sup>1360</sup>. Au final, l'instauration d'un gouvernement de cabinet postulerait, l'abaissement du rôle politique du chef de l'État, car dans une monarchie parlementaire, affirme Adolphe THIERS en 1829, « [l]e Roi règne et ne gouverne pas »<sup>1361</sup>. Les chartes constitutives du début du XIX<sup>ème</sup> siècle dédaigneront ses principes par trop novateurs au profit de ceux éprouvés par les Constitutions révolutionnaires qui avaient arrêté

---

<sup>1357</sup> ESMEIN (A.), *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Librairie de la Société du Recueil général des lois & des arrêts, Sirey, 3<sup>e</sup>éd., 1903, p. 111.

<sup>1358</sup> *Op. cit.*, p. 153.

<sup>1359</sup> Voir *supra*, la citation de René de CHATEAUBRIAND introduisant le présent Titre.

<sup>1360</sup> « Le ministère une fois formé doit être *un*. Cela ne veut pas dire que la différence d'opinions politiques dans des hommes de mérite, lorsqu'ils sont encore isolés, soit un obstacle à leur réunion dans un ministère. Ils y peuvent entrer par ce qu'on appelle en Angleterre un ministère de coalition, convenant d'abord entre eux d'un système général, faisant chacun les sacrifices commandés par l'opinion et la position des affaires. Mais une fois unis au timon de l'État, ils ne doivent plus gouverner que dans un même esprit. L'unité du ministère ne veut pas dire encore que la Couronne ne puisse changer quelques membres du Conseil sans changer les autres ; il suffit que les membres entrants forment un système homogène d'administration avec les membres restants. En Angleterre, il y a fréquemment des mutations partielles dans le ministère ; et la totalité ne tombe que quand le premier ministre s'en va » [ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 46]. Le Vicomte est, par ailleurs, convaincu de la nécessité pour les ministres de se retirer lorsqu'ils ont perdu le soutien de la majorité parlementaire : « (...) il fait que [les ministres] changent l'esprit de la majorité, ou qu'ils s'y soumettent. On ne gouverne point hors de la majorité (...) » (*Op. cit.*, p. 65).

<sup>1361</sup> CALMON (M.), *Discours parlementaires de M. THIERS*, « Discours à la Chambre des députés du 13 mars 1846 », Tome VII, Éd. Calmann-Lévy, 1880, p. 144. « J'avais écrit en 1829 ce mot devenu célèbre : « Le Roi règne et ne gouverne pas ». Je l'avais écrit en 1829, insiste-t-il. Est-ce que vous croyez que ce que j'ai écrit en 1829 je ne le pense pas en 1846 ? Non je le pense encore, je le penserai toujours ».

le principe d'une séparation rigide des pouvoirs<sup>1362</sup>. Mais, à une époque où l'opinion publique prend déjà une part active à la défense de la liberté politique<sup>1363</sup>, la formulation péremptoire des textes ne saurait suffire à décourager une réflexion critique sur le monopole du pouvoir décisionnel qu'ils attribuent sans équivoque au chef de l'État. De manière incidente, les discussions doctrinales et parlementaires ne pouvaient manquer de rejaillir sur la problématique de l'indépendance institutionnelle du ministre qui, depuis l'Ancien Régime, a traditionnellement la charge de donner forme à la volonté du Pouvoir politique suprême.

**569.** Cependant, dans le domaine régalien des Affaires étrangères, les contradictions et les ambiguïtés relevées par les premiers acteurs et commentateurs des régimes parlementaires n'ont pas de résonance particulière en raison de l'exclusivité conférée par le droit politique au chef de l'État en matière de représentation étatique (**Paragraphe I**). Cette prééminence devenue traditionnelle par la force des écrits et des usages constitutionnels va légitimer le retour à une conduite centralisée et personnalisée de la politique extérieure. Dans le contexte spécifique de la parlementarisation du régime, elle s'accommode difficilement avec l'autonomisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères. En effet, si les monarques absolus pouvaient se permettre d'accorder une marge d'action discrétionnaire à leurs ministres les plus fidèles sans craindre d'opposition au niveau interne, la logique parlementariste fait courir le risque aux chefs d'État modernes de voir leurs desseins internationaux contrecarrer par un éventuel désaveu des Chambres (**Paragraphe II**).

## **Paragraphe 1. Le cadre théorique de la problématique de la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères au XIX<sup>ème</sup> siècle**

---

<sup>1362</sup> Jusqu'en 1877, le domaine de la politique étrangère demeurera un bastion quasi-imprenable pour les Chambres, nonobstant les actes de pure gestion accomplis par le ministre des Affaires étrangères, notamment, en matière budgétaire et de service. Le Professeur ESMEIN est parmi les premiers auteurs à justifier la pertinence de cette restriction, qui demeurent *a priori* valables sous les régimes d'assemblée : « Dans tout État où le pouvoir exécutif est séparé du législatif, rappelle-t-il, c'est au premier que revient *naturellement* la direction des relations extérieures et de l'action diplomatique. Lui seul peut, en effet, remplir utilement cette mission, et cela pour deux raisons : 1° Seul, il constitue l'élément permanent du gouvernement (...). Or, l'action diplomatique exige une direction continue. Elle exige aussi un esprit de suite qui se trouvera plus aisément dans le pouvoir exécutif que dans les assemblées, *même avec le gouvernement parlementaire*. 2° L'action diplomatique, pour être fructueuse, exige également la lenteur et la patience dans les procédés, la discrétion et parfois même un secret complet. Ce sont des conditions que l'on ne saurait trouver dans les assemblées, qui exercent le pouvoir législatif » (*Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Op. cit.*, pp. 567-568 ; nous soulignons). On convient, toutefois, que les éléments de parlementarisation consacrés par les différentes constitutions adoptées entre 1814 et 1875 ont contribué à atténuer l'influence du Pouvoir exécutif en matière de politique étrangère en consacrant durablement une zone mixte en matière de conclusion des traités dans laquelle, l'effectivité des traités les plus importants nécessite une collaboration étroite des Pouvoirs exécutif et législatif.

<sup>1363</sup> Pour une illustration, on se reportera au témoignage que, Prosper DUVERGIER de HAURANNE, livre des remous parlementaires ainsi que des rixes populaires et estudiantines suscités en 1822 par des réformes législatives en matière de presse [*In Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*, Tome VI, Éd. Michel Lévy Frères, Paris, 1864, pp. 588-591].

**570.** D'un point de vue strictement normatif, le principe de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres s'analyserait moins comme un acquis du régime parlementaire que comme un héritage de la tradition républicaine<sup>1364</sup>. On constate, en effet, que jusqu'en 1875<sup>1365</sup>, les chartes constitutives mettent un point d'honneur à soustraire les actes politiques du Gouvernement du champ de contrôle des représentants de la Nation. A tout le moins, n'autorisent-elles pas expressément les parlementaires à les sanctionner<sup>1366</sup>. Or, au regard de l'évolution démocratique de la France, ce flou normatif ne pouvait laisser la doctrine et les acteurs politiques indifférents, même si dans l'absolu, la conception restrictive traditionnelle des textes constitutionnels revenait à priver de force juridique, les arguments invoqués en faveur de la politisation des actes ministériels, en particulier ceux adoptés en matière de politique étrangère. La prise en compte des spécificités matérielles de ce domaine régalién donnerait, ainsi, une orientation singulière à la résolution de la problématique de la responsabilité politique des ministres.

**571.** L'exégèse des dispositions constitutionnelles ayant trait à la conduite de la politique étrangère tend à faire de la permanence d'un Exécutif fort et centralisateur le fil rouge de cette période charnière de l'histoire constitutionnelle française, en lieu et place de l'institutionnalisation du régime parlementaire. Certaines Chartes ne présentent-elles pas expressément les régimes monarchiques<sup>1367</sup> et bonapartistes<sup>1368</sup> comme les modèles sur

---

<sup>1364</sup> Sur ce point, la doctrine constitutionnaliste se veut généralement plus nuancée. Nombre d'auteurs contemporains adoptent la méthode du faisceau d'indices pour établir le caractère parlementaire du régime. Ainsi, pour le Professeur Dominique TURPIN, « les ingrédients d'un régime parlementaire à la française se trouvent principalement dans les Chartes, celle du 4 juin 1814 d'abord puis, surtout, celle du 14 août 1830, dont l'application devait donner naissance à une forme achevée de parlementarisme dualiste qualifiée, (...) d'orléaniste » (*In Le régime parlementaire*, Coll. Connaissance du droit – Droit public, Dalloz, 1997, p. 18). Se présentant, donc, sous des formes plus ou moins abouties et donc, plus ou moins complexes à qualifier, la parlementarisation des régimes politiques français du XIX<sup>ème</sup> siècle découragerait, au final, toute posture radicale : « A chacun sa vérité, comme à chacun son régime parlementaire (...). Ainsi, le parlementarisme n'a cessé d'évoluer depuis sa fondation, (...) au point de fonder une famille, au sein de laquelle, chaque *membre* possède cependant sa personnalité propre » [GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Domat Droit public, Montchrestien, 24<sup>e</sup> éd., 2010, p. 138].

<sup>1365</sup> Notamment, l'article 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à « l'organisation des pouvoirs » qui consacre pour la première fois expressément le principe d'une responsabilité gouvernementale collégiale: « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. - Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ».

<sup>1366</sup> Dans une perspective plus atténuée, on notera que pour le Professeur TROPER, il n'y a pas lieu de problématiser l'incertitude qui entoure la reconnaissance, au niveau constitutionnel, d'un pouvoir de sanction des Chambres en matière d'action gouvernementale car « le problème n'est pas de savoir si l'Assemblée a le droit de renvoyer les ministres, mais si elle a la possibilité de provoquer leur départ, (...). Le problème n'est pas non plus de savoir si les ministres sont tenus de démissionner dès qu'ils sont mis en minorité, mais s'ils ont encore assez de force pour rester en fonction » (*in La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980, p. 98).

<sup>1367</sup> Lire en ce sens, les préambules des Chartes de 1814 et 1830.

<sup>1368</sup> Lire en ce sens, le discours introductif de la Constitution de 1852.

lesquels appuyer un nouveau régime fédéré autour de la personne du chef de l'État ? Mais, précisément, parce que cette autorité s'évertue à concentrer entre ses mains le pouvoir décisionnel en matière exécutive, la problématique de la responsabilité politique des ministres revêt, alors, un caractère secondaire. Au plan strictement constitutionnel, l'alternance de définitions restrictives ou peu explicites du lien d'interdépendance entre les ministres et les Chambres a, ainsi, conduit certains auteurs à soustraire la problématique de la politisation de l'action gouvernementale du champ juridique<sup>1369</sup>.

**572.** Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, ce questionnement consistant à apprécier tour à tour les textes et leurs interprétations doctrinales et pratiques a abouti à un double constat. Une lecture littérale et globale des bases constitutionnelles de l'action extérieure organiserait, *a priori*, l'annexion du domaine des relations extérieures au domaine du chef de l'État qui en assumerait la responsabilité politique, au moins devant le peuple (A). Mais précisément, la prise en compte de la donne populaire par le pouvoir politique suprême emporte, de manière concomitante, une distanciation par rapport aux pratiques centralisatrices de l'Ancien Régime et de l'Empire. Ainsi, dans les faits, l'existence d'un chef d'État fort est loin de museler politiquement les ministres. D'un point de vue théorique, l'équilibre des forces entre les pouvoirs exécutif et législatif se voudrait, donc, plus déterminant de l'amplitude de leur rôle politique que le lien d'autorité consacré par la lettre constitutionnelle (B).

### **A) Une réponse exégétique *a priori* favorable à l'annexion des Affaires étrangères au « domaine politiquement réservé » au chef de l'État**

**573.** Les Constitutions des premiers régimes parlementaires supposent et impliquent l'annexion des Affaires étrangères au « domaine réservé » du chef de l'État plus qu'elles ne la consacrent expressément. Parce qu'il demeure, entre 1814 et 1875, l'unique titulaire de l'exercice du pouvoir de représentation internationale – prérogative politique par excellence en matière diplomatique – la défense des intérêts supérieurs de l'État lui échoit *naturellement* de plein droit<sup>1370</sup>. Bien plus, le contexte émergent des régimes parlementaires confèrerait à la

---

<sup>1369</sup> On s'appuiera, en particulier, sur l'analyse du Professeur Michel TROPER, qui analyse cette problématique comme une question politique en tant qu'elle se trouverait principalement résolue, en marge des textes constitutionnels, par la pratique institutionnelle (*La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française Op. cit.*, pp. 97-101).

<sup>1370</sup> Cette évidence – que l'on doit à la constance relative de la tradition monarchique sous les régimes révolutionnaires et bonapartistes – redonnerait aux écrits du philosophe John LOCKE toute leur valeur dans le contexte de la séparation des pouvoirs plus ou moins rigide organisée par les premiers régimes parlementaires. Elle mettrait particulièrement en relief son fameux pouvoir « fédératif » qui instrumentaliserait le droit de paix et de guerre et sur lequel les Chambres tenteront d'asseoir leur emprise jusqu'à la veille de la V<sup>ème</sup> République :

problématique de la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère une dimension hautement stratégique. Elle garantirait, de manière générale, au Pouvoir exécutif de conserver, en ce domaine, son ascendance historique sur les Chambres. Dans cette optique, étendre « à l'extrême » le contrôle des assemblées représentatives sur l'action du ministre des Affaires étrangères leur aménagerait un accès privilégié à un domaine que les différents chefs d'État parlementaires entendent se réserver. La Charte que Louis XVIII octroie aux Français en 1814 s'y emploie, au même titre que celle de 1830. Quant à la Constitution de 1848, si elle semble avoir atténué le principe de la domination du président de la République en rendant l'exercice de ses prérogatives plus contraignantes vis-à-vis des Chambres et des ministres, elle n'empêchera pas Louis-Napoléon de conforter son ascendance politique aux plans interne<sup>1371</sup> et surtout externe.

---

« Les États se trouvant dans un état de nature par rapport à tous les autres ou à toutes les personnes qui n'en font pas partie, il existe dans chacun d'entre eux un *pouvoir* qu'on peut appeler *naturel*, parce qu'il correspond à une faculté qu'avait naturellement chaque homme avant d'entrer en société » (*In Essai sur le pouvoir civil de John Locke*, traduit, présenté et annoté par J.-L. FYOT, Bibliothèque de la science politique, P.U.F., 1953, pp. 158-159).

<sup>1371</sup> La résistance opposée par le Président de la République à la volonté des Chambres de soumettre l'action gouvernementale à leur contrôle politique s'est manifestée ostensiblement à l'occasion de la révocation du général CHANGARNIER de ses fonctions de commandant de l'armée de Paris et des gardes nationales de la Seine. Cet acte est survenu sous le couvert d'un ministère réformé le 9 janvier 1851, à la suite d'une interpellation soulevée dans l'Assemblée par certains actes du général CHANGARNIER lui-même, « et au cours de laquelle, précise le Professeur ESMEIN, celui-ci avait obtenu un ordre du jour de confiance de la majorité » (*In Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Op. cit.*, p. 149). Cette sanction provoqua des crispations au sein du Pouvoir exécutif. Elles éclatèrent au grand jour à l'occasion d'un débat solennel qui s'est tenu à l'Assemblée du 15 au 18 janvier 1851. L'essentiel des discussions politiques porta sur « la marche du président de la République contre le pouvoir législatif qui s'accroissait chaque jour et [sur] les espérances de restauration monarchique qui animaient une partie de la majorité » (*Op. cit.*, p. 150). Quant au débat juridique, il amena les parlementaires à déterminer qui, du président de la République ou du Gouvernement devait endosser la responsabilité politique de la destitution du généralement CHANGARNIER. Une Commission spécialement mandatée proposa une motion respectueuse de la logique parlementaire : « L'Assemblée nationale, tout en reconnaissant que le pouvoir exécutif a le droit incontestable de disposer des commandements militaires, blâme l'usage que le ministère a fait de ce droit » (*Ibid.*). Ce texte divisa les ministres : certains n'étaient pas hostiles au principe d'une mise en jeu individuelle de leur responsabilité politique (*Ibid.*), d'autres au contraire s'estimaient constitutionnellement responsables que pour les actes de simple administration de sorte que, pour les actes de Gouvernement seul le Président devait en être tenu responsable en tant qu'il avait le pouvoir de direction. Certains députés soutiennent cette dernière analyse. Ainsi, à la séance du 15 janvier, Marc-Eugène de GOULARD déclara : « J'aurais conçu parfaitement pour ma part, sous le dernier gouvernement monarchique, que des votes de non confiance, des votes de blâme contre le Cabinet fussent apportés à cette tribune. Alors c'était quelque chose de régulier et de normal : le roi était inviolable... Il n'est pas possible aujourd'hui d'introduire dans le gouvernement de la République, sous l'empire de la Constitution de 1848, les discussions constitutionnelles qui, à une autre époque, pourraient avoir leur fondement dans un principe vrai, dont on a abusé quelque fois, mais qui, aujourd'hui, seraient un véritable anachronisme... Aujourd'hui, il n'en est plus même. M. le président de la République est responsable ; il est responsable d'après les termes de la Constitution, d'après l'esprit de cette Constitution. » [Intervention reproduite in *Le moniteur* du 16 janvier 1851, p. 154 ; citée par Adhémar ESMEIN, *Op. cit.*, note (3) pp. 150-151]. A sa suite Alphonse LAMARTINE donnera également la préférence à la responsabilité présidentielle : « Quant à moi, dans mes doctrines constitutionnelles, ce n'est tant aux ministres que je demanderais compte, si j'étais offensé d'un acte pareil ; j'en demanderais compte, comme cela se fera peut-être tout à l'heure, au pouvoir exécutif lui-même ; car c'est un acte de gouvernement et non pas d'administration ; c'est un acte de pouvoir à pouvoir et non pas un simple acte de cabinet » [Séance du 17 janvier 1851, reproduite in *Moniteur* du 18 janvier 1851, p. 172 ; citée par Adhémar ESMEIN, *Op. cit.*, note (1), p. 151]. Cette interprétation était partagée par Louis-Napoléon, mais elle ne fut pas retenue par la majorité de l'Assemblée qui vota la motion de blâme contre les ministres. Le président de la République se résigna à les renvoyer, à contrecœur, comme l'atteste la teneur de son message du 24 janvier 1851 : « [l']Union des deux pouvoirs, convint-il, est indispensable au repos du pays ; mais comme la Constitution les a rendus indépendants,



574. De manière générale, la similitude des formules relevées dans les différentes constitutions pour définir le rôle international du chef de l'État entre 1814 et 1875 conforte l'impression d'une monopolisation durable des pouvoirs de guerre et de paix à son seul profit. Qu'il s'incarne en la personne d'un « roi »<sup>1372</sup> ou d'un Empereur<sup>1373</sup>, qu'il soit élu président de la République<sup>1374</sup>, l'Exécutif suprême concentre entre ses mains l'essentiel des prérogatives extérieures. Ainsi, sous couvert de veiller à « la sûreté de l'État »<sup>1375</sup>, les textes constitutionnels lui confient, dès 1814, le pouvoir de commandement des forces armées ainsi que l'exercice du *treaty making power*<sup>1376</sup>. En l'espèce, le caractère unitaire des prérogatives internationales de l'État n'est pas sans rappeler la conception bodinienne des pouvoirs de paix et de guerre que les révolutionnaires s'étaient pourtant employés à briser à dessein d'en démocratiser les conditions de leur mise en oeuvre. Mais, c'est *a priori* sans ambiguïté que le pouvoir constituant inscrit, à partir de 1814, le principe de la séparation des pouvoirs dans le droit fil des expériences monarchique<sup>1377</sup> et bonapartiste<sup>1378</sup> qui font du Pouvoir exécutif

---

la seule condition de cette union est la confiance réciproque... Pour ne point prolonger une dissidence pénible, j'ai accepté, après le vote récent de l'Assemblée, la démission d'un ministère qui avait donné au pays et à la cause de l'ordre des gages éclatants de son dévouement. Voulant toutefois reformer un cabinet avec des chances de durée, je ne pouvais prendre ses éléments dans une majorité née de circonstances exceptionnelles, et je me suis vu, à regret, dans l'impossibilité de trouver une combinaison parmi les membres de la majorité, malgré son importance. Dans cette conjoncture je me suis résolu à former un ministère de transition, composé d'hommes spéciaux, n'appartenant à aucune fraction de l'Assemblée et décidés à se livrer aux affaires sans préoccupation de parti » (Message reproduit in *Oeuvres de Napoléon III*, Tome III, Éd. Henri Plon, Paris, 1856, p. 208). Ce discours affable du président de la République ne trompe pas : dans sa pensée, le coup d'État est déjà arrêté.

<sup>1372</sup> Article 13 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 ; article 12 de la Charte constitution du 14 août 1830.

<sup>1373</sup> Article 2 du décret impérial du 2 décembre 1852.

<sup>1374</sup> Article 43 de la Constitution du 4 novembre 1848 ; article 2 de la Constitution du 14 janvier 1852.

<sup>1375</sup> Article 14 (Charte de 1814).

<sup>1376</sup> Aux termes de l'article 14 de la Charte de 1814, en sa qualité de « chef suprême de l'État, [le roi] commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, (...) ». Cette formulation est reprise à l'identique à l'article 13 de la Charte de 1830, à une contrainte supplémentaire près imposée au niveau du recrutement de soldats étrangers : « Le roi est le chef suprême de l'État ; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, (...). Toutefois, aucune troupe étrangère ne pourra être admise au service de l'État qu'en vertu d'une loi. » Cette collaboration est supprimée par l'article 6 de la Constitution de 1852 qui revient à la formule originelle de 1814 : « Le président de la République (...) commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, (...) ». Elle est reconduite sous le Second Empire par l'article 14 du Sénatus-consulte du 21 mai 1870 « fixant la Constitution de l'Empire » : « L'Empereur est le chef de l'État. Il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce (...) ».

<sup>1377</sup> Outre le caractère octroyé de la Charte de 1814 qui est donc entrée en vigueur sans consultation ni ratification populaire, son Préambule est introduit par le renvoi suprenant après la parenthèse laïque révolutionnaire, à « la divine providence » qui aurait rappelé Louis XVIII – désigné par le « Nous » de majesté – au pouvoir « après une longue absence ». En d'autres termes, pour le souverain, la Révolution et les régimes bonapartistes en seraient rien de plus que des parenthèses. La Restauration assurerait, ainsi, une jonction avec le règne de Louis XVI, « réunissant [ainsi] les temps anciens et les temps modernes », selon le Préambule de la Charte.

<sup>1378</sup> En réponse, sans doute, au Préambule de la Charte de 1814 dans laquelle transparaît à demi-mots le peu de considération que Louis XVIII accorde au bonapartisme, Louis-Napoléon BONAPARTE s'emploie à redonner à l'héritage politique de son oncle toute sa valeur, dans le long Préambule de la Constitution du 14 janvier 1852 : « (...) je n'avais pas la prétention, si commune de nos jours, de substituer une théorie personnelle à l'expérience des siècles. J'ai cherché, au contraire, quels étaient dans le passé les exemples les meilleurs à suivre, quels hommes les avaient donnés, et quel bien en était résulté. Dès lors, j'ai cru logique de préférer les préceptes du

suprême le centre d'impulsion de la politique étrangère. Ce faisant, la lettre constitutionnelle découragerait plus qu'elle ne favoriserait l'intercession d'autres autorités dans la conduite de l'action extérieure. A ce titre, les restrictions à l'exercice des pouvoirs de guerre et de paix du président de la République consacrées par la Constitution de 1848 s'analyseraient en autant d'exceptions qui confirmeraient le principe de la prééminence institutionnelle du chef de l'État en ces domaines. Au regard de la charte constitutive de la Seconde République, elles s'apprécieraient aux plans formel et matériel.

575. Ainsi, là où un article a suffi jusqu'alors pour définir la compétence internationale du chef de l'État, la Constitution de 1848 prévoit cinq dispositions pour la décliner. Outre les attributions militaires et conventionnelles citées plus haut, on relèvera, pour la première fois dans l'histoire du régime parlementaire, la constitutionnalisation du droit de légation<sup>1379</sup> qui constitue, sans doute aujourd'hui, le volet le moins sujet à polémique de la fonction de représentation des chefs d'État<sup>1380</sup>. Cette présentation éclatée des prérogatives internationales du président de la République refléchit au plan formel l'affaiblissement de la stature politique présidentielle qu'organise la lettre constitutionnelle<sup>1381</sup>. Selon le Professeur MORABITO le régime des pouvoirs internationaux du chef de l'État témoignerait d'une véritable « suspicion »<sup>1382</sup> à son encontre. Il est, en effet, remarquable que l'exercice de chacune de ses compétences soit strictement conditionné par le principe d'une collaboration, soit avec l'Assemblée nationale<sup>1383</sup>, soit avec le ministre des Affaires étrangères par le biais du

---

génie aux doctrines spécieuses d'hommes à idées abstraites. J'ai pris comme modèle les institutions politiques qui déjà, au commencement de ce siècle, dans des circonstances analogues, ont raffermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur. J'ai pris comme modèle les institutions qui, au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, n'ont été renversées que par l'Europe entière coalisée contre nous. En un mot, je me suis dit : *puisque la France ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière, du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adopterions-nous pas aussi les institutions politiques de cette période ? (...) Notre société actuelle, (...) n'est pas autre chose que la France régénérée par la Révolution de 89 et organisée par l'Empereur. Il ne reste plus rien de l'Ancien Régime que de grands souvenirs et de grands bienfaits (...).* »

<sup>1379</sup> Article 60 C : « Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du président de la République ».

<sup>1380</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 46 ; de même, voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I.

<sup>1381</sup> Il semble que durant les débats constituants qui ont porté sur la répartition des pouvoirs internationaux entre l'Exécutif et les Chambres, des voix se soient élevées pour souligner le danger de faire dépendre le caractère définitif d'un traité de l'approbation de l'Assemblée nationale et non de la ratification présidentielle, au sens de l'article 53 de la Constitution de 1848. COMBAREL de LEYVAL « estime cette autorisation dangereuse car elle gêne les négociations, notamment en cas de guerre, et inutile puisque l'Assemblée dispose d'une autre sanction qui consiste à renverser le gouvernement. Pour ces mêmes raisons, BARTHELEMY-SAINTE-HILAIRE voudrait qu'en cas d'urgence le président de la République puisse se dispenser de cette autorisation » [LUCHAIRE (F.), *Naissance d'une Constitution : 1848*, Coll. Histoire des constitutions de la France, Fayard, 1998, p. 123]

<sup>1382</sup> MORABITO (M.), *Op. cit.*, p. 232.

<sup>1383</sup> C'est notamment le cas pour ses pouvoirs de guerre et de paix. Ainsi, aux termes de l'article 50 C, le président de la République « dispose de la force armée, *sans pouvoir jamais la commander en personne* ». Cette disposition est éclairée par l'article 54 : « [Le président de la République] veille à la défense de l'État, *mais il ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale* ». De même, l'exercice du *treaty making power* du chef de l'État se veut plus contraignant pour ce dernier. Outre le fait qu' « il ne peut

mécanisme du contreseing<sup>1384</sup>. Pour le Professeur MORABITO, ces contraintes donneraient tout leur sens à l'interdiction qui est faite au président de la République « de dissoudre » ou de « proroger l'Assemblée nationale » (art. 51 C) sous peine d'être déchu de ses fonctions pour « crime de haute trahison » (art. 68). Or, cette impossibilité serait de nature à contredire l'analyse que le même auteur propose du premier alinéa de l'article 68 C d'où il exciperait un élément de parlementarisation du régime républicain. Aux termes de cette disposition, « *le président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration* ». Le fait que le mécanisme du contreseing ministériel n'emporte pas, pour les ministres, l'endossement de la responsabilité politique des actes présidentiels a conduit le Professeur MORABITO à inverser le rapport de forces au bénéfice des Chambres : « détournée de sa logique orléaniste en l'absence de dissolution, [la tradition parlementaire] a seulement pour objet de *placer les ministres dans une situation de stricte dépendance envers l'Assemblée* »<sup>1385</sup>. Ce faisant, faut-il en déduire avec lui, « l'existence d'une *responsabilité politique des ministres* » qui s'imposerait en dépit de l'obscurité des textes ?<sup>1386</sup> D'ailleurs, qu'apporterait à l'étude de la fonction de ministre des Affaires étrangères la confrontation de cette problématique qui divise encore, aujourd'hui, la doctrine constitutionnaliste<sup>1387</sup> avec celle de la prééminence traditionnelle du chef de l'État en matière internationale ?

**576.** La réponse à ces deux problématiques réside moins dans les textes constitutionnels – dont l'exégèse, on vient de le voir, permet aux chefs de l'État successifs « de régner et de

---

céder aucune portion du territoire » (art. 51 C), les traités qu'il « négocie et ratifie » (art. 53 C) ne deviennent définitifs qu'après approbation de l'Assemblée nationale (art. 53 C).

<sup>1384</sup> Cette collaboration est déduite d'une lecture systémique et *a contrario* de l'article 60 C précité et de l'article 67 C en vertu duquel les actes du Président de la République « autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres » sont soumis à l'exigence d'un contreseing ministériel. Même si le ministre des Affaires étrangères n'est pas spécifiquement visé par les textes constitutionnels et réglementaires, les usages diplomatiques évoqués dans la première Partie de cette étude lui ont reconnu, dès les Temps modernes, un rôle technique incontournable en matière d'accréditation d'envoyés et d'ambassadeurs étrangers (Voir *supra*, Partie I- Titre I- Chap. II- Sect. II).

<sup>1385</sup> MORABITO (M.), *Op. cit.*, p. 232.

<sup>1386</sup> *Op. cit.*, pp. 232-233. Se positionnant par rapport à la pratique politique en vigueur sous la Seconde République, l'auteur estime que pas plus le « manque de clarté » de la constitution (*Op. cit.*, p. 232) que « l'absence de disposition constitutionnelle prévoyant expressément une responsabilité politique des ministres ne permet de conclure à son inexistence » (*Op. cit.*, p. 233). Si pour le Professeur MORABITO, l'instrumentalisation de la Constitution de 1848 s'inscrit dans la continuité du processus de parlementarisation amorcé sous la Monarchie de Juillet (*Ibid.*), elle semble en revanche s'en éloigner en ne faisant plus dépendre le principe d'une responsabilité politique des ministres de celui de l'irresponsabilité du chef de l'État, ce dernier répondant pour la première fois de l'histoire constitutionnelle française de ses actions en sa qualité propre.

<sup>1387</sup> Dans sa thèse relative à *La séparation des pouvoirs*, le Professeur Michel TROPER propose une lecture moins enthousiaste que celle retenue par le Professeur MORABITO (*Ibid.*). Si les deux auteurs accordent une grande importance aux discours politiques critiques qui ont salué l'adoption de la Constitution 1848, la lecture des travaux préparatoires de cette charte apporte un éclairage plus objectif aux débats. A tout le moins, ont-ils conduit le Professeur Michel TROPER à les situer en marge du Droit, ce dont il sera fait écho.

gouverner »<sup>1388</sup> au détriment de l'action politique des ministres – que dans leurs lectures équivoques et contradictoires<sup>1389</sup>.

## **B) Une problématique dynamisée, en pratique, par l'obscurité des textes constitutionnels**

**577.** La constitutionnalisation d'une subordination exclusive des ministres à l'égard du chef de l'État serait un frein à l'autonomisation de leur rôle politique au sein de l'Exécutif. Selon le Professeur TROPER elle aurait conduit la majorité des acteurs politiques de l'époque à considérer la problématique de l'indépendance des ministres non pas comme un problème juridique mais comme « une question de pur fait »<sup>1390</sup>. Une lecture rapide des chartes adoptées entre 1814 et 1875 confirme cette première analyse car aucune d'entre elles n'a expressément reconnu aux parlementaires le pouvoir de renvoyer les ministres, ni imposé à ces derniers de démissionner consécutivement à un désaveu parlementaire. Se faisant, qu'il soit imprécis ou formellement restreint aux matières pénales et civiles, le régime constitutionnel de la responsabilité ministérielle entérinerait la prééminence institutionnelle du chef de l'État de sorte que c'est essentiellement en marge des textes qu'il faudrait rechercher les marques d'autonomie de l'action ministérielle (1). Sur cette base, il précéderait en droit le processus de politisation de l'action gouvernementale en général (2).

### **1) La responsabilité politique des ministres devant les Chambres : une problématique « de pur fait »**

**578.** « Les Constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil, écrivait en 1820 le chef de file des doctrinaires<sup>1391</sup>, Pierre-Paul ROYER-COLLARD; les Gouvernements sont

---

<sup>1388</sup> L'exemple le plus topique reste sans doute l'article 2 de la Constitution du 14 janvier 1852 qui n'est pas sans rappeler les formulations des sénatus-consultes du Premier Empire: « Le Gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis-Napoléon BONAPARTE, président actuel de la République ». Le retour vers le passé impérialiste est manifeste à l'article 3 qui souligne le caractère instrumental du rôle ministériel : « Le président de la République gouverne au moyen des ministres (...) ».

<sup>1389</sup> TROPER (M.), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, *Op. cit.*, p. 93.

<sup>1390</sup> Sur ce point, l'auteur prend, notamment, appui sur le vocabulaire employé par les acteurs politiques de la Seconde République pour caractériser leurs rapports avec les Chambres. On distingue, alors, la responsabilité « légale » ou « juridique » des ministres de leur responsabilité « morale » ou « générale » (*Op. cit.*, p. 97).

<sup>1391</sup> C'est sous cette appellation que se regroupent entre 1814 et 1830, les sympathisants du parti royaliste. Sous l'impulsion du député ROYER-COLLARD, ils se fixent pour objectif de concilier la monarchie et l'idéologie révolutionnaire. Ils sont, ainsi, convaincus qu'un régime fondé sur l'autorité d'un chef n'est pas forcément incompatible avec une pratique politique libérale. Procédant plus d'une logique de *think tank* que de celle d'un parti politique, le courant doctrinaire s'affirmerait à la fois contre les idées républicaines défendues par les partis de la gauche, et contre le radicalisme royaliste des ultras, situés à droite. C'est d'ailleurs la nomination d'un président du Conseil ultra, le prince de POLIGNAC, par Charles X qui allait conduire, outre à la révolution de juillet 1830, à l'implosion du groupe des doctrinaires. Si certains sont demeurés « légitimistes » - à l'instar du

placés sous la loi universelle de la création et sont condamnés au travail »<sup>1392</sup>. A l'usage, cette réalité normative dont se fait ainsi l'écho « l'un des plus grands esprits » du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1393</sup> va se déformer sous l'impulsion de voix politiques et doctrinales discordantes. Jusqu'à l'avènement du « siècle parlementaire »<sup>1394</sup>, elles vont cautionner en théorie, les pratiques extensives de certains ministres, et en particulier de ceux en charge des Affaires étrangères. Le fait que les chefs du Département aient souvent cumulé leurs prérogatives gouvernementales avec la fonction de président du Conseil, entre 1814 et 1870, n'est sans doute pas étranger à ces velléités émancipatrices. Sans minorer la portée progressiste de leurs actions, l'absence de linéarité observée en la matière jusqu'à l'avènement du régime d'assemblée, conduit à relativiser la portée constituante que la doctrine majoritaire confère *a posteriori* à l'expérimentation ministérielle du régime parlementaire.

**579.** Si aucune constitution n'attribue aux Chambres le pouvoir de renvoyer les ministres, il en va différemment du chef de l'État. Qu'il soit Roi, Président de la République ou l'Empereur, il détient en droit le pouvoir exclusif de nommer les membres du Gouvernement. Le rapport hiérarchique qu'institutionnalise ce lien de subordination présume de la vision restrictive que les pouvoirs constituants successifs ont du principe de la responsabilité politique des ministres. Assimilée à la « responsabilité générale » dont se fait l'écho le Professeur TROPER, elle impliquerait un rapport de comptabilité appréciable dans la seule sphère exécutive. A ce titre, elle doit être dissociée du régime de la responsabilité pénale et/ou civile qui prévoit l'intervention des Chambres. Dans un mouvement complémentaire à cette

---

député ROYER-COLLARD qui défendra jusqu'à sa mort la légitimité de la dynastie des BOURBONS – d'autres se sont ralliés aux orléanistes.

<sup>1392</sup> Cité in ARDANT (M.), MATHIEU (B.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso Éditions, L.G.D.J., 21<sup>e</sup> éd., 2009, p. 68.

<sup>1393</sup> De l'avis formulé par l'un de ses contemporains, le journaliste et député Prosper DUVERGIER de HAURANNE, dans son célèbre ouvrage sur l' *Histoire du gouvernement parlementaire en France* (In Tome X, Éd. Michel Lévy Frères, 1871, Paris, p. 709).

<sup>1394</sup> Sous cette appellation, l'historien Benoît YVERT désigne le siècle « durant lequel le président du Conseil se situe dans l'étroite dépendance de la majorité au pouvoir », soit selon l'auteur la période « 1879-1958 » (In *Premier ministre et présidents du Conseil depuis 1815*, *Op. cit.*, p. 14). Les juristes sont plutôt enclins à le démarrer deux ans plus tôt, avec la crise de mai 1877. Elle entérine la fameuse « Constitution Grévy » qui entérine, en fait, la stratégie de sape de l'autorité politique du président de la République. A partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, sa fonction est ramenée à une dimension nominale au bénéfice du président du Conseil. Porté par la majorité parlementaire, il se voit attribuer une marge de manœuvre plus grande que celle impartie à un président de la République irresponsable politiquement. Seules les périodes de crises ministérielles et extérieures permettent de nouveau au chef de l'État de retrouver son ascendance traditionnelle au sein des institutions. Le poids que les usages constitutionnels confèrent au Pouvoir exécutif en matière de politique étrangère va contrebalancer en ce domaine, le poids des Chambres, et justifier l'absence de diplomatie parlementaire sous cette période. L'impact de l'étiollement de la stature politique du chef de l'État qu'organisent les régimes d'assemblée des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques va surtout contribuer à l'autonomisation de la politique extérieure gouvernementale par rapport à l'action extérieure présidentielle. Ainsi, l'effectivité des pouvoirs internationaux du chef de l'État entre la Restauration et la III<sup>ème</sup> République expliquerait, *a posteriori*, l'impact relatif que le cumul de la fonction de président du Conseil et de ministre des Affaires étrangères aura, dans cet intervalle, sur la politisation de l'action gouvernementale.

posture restrictive, la formulation elliptique retenue par nombre de constitutions entre la Restauration et la III<sup>ème</sup> République, assoit durablement la préséance du chef de l'État dans l'appréciation du devenir politique du Gouvernement<sup>1395</sup>. A dessein de combler l'obscurité des textes, une lecture systémique conduirait, en effet, à fonder la responsabilité des ministres sur le régime de droit commun qui limite, depuis la Révolution, le champ d'investigation des parlementaires à l'action individuelle des ministres. Ainsi, l'article 13 de la Charte de 1814 disposant que « les ministres sont responsables » serait-il instrumentalisé par les articles 55 et 56, définissant les modalités de mise en œuvre de la procédure pénale. De même, l'article 12 de la Charte de 1830 annoncerait les procédures d'accusation et de jugement instruites par les Chambres conformément à l'article 47 C. La prééminence reconnue par la lettre constitutionnelle au chef de l'État n'a pas empêché certains auteurs de déceler, en marge des textes, les prémices d'une action gouvernementale solidaire : ainsi, le soutien et légitimité que lui apporte la majorité parlementaire doit conduire, selon DUVERGIER de HAURANNE, à décréter l'« imbécillité du chef de l'État », préalable indispensable à l'établissement du gouvernement parlementaire tel qu'il le conçoit en 1830<sup>1396</sup>. Dans cette hypothèse, le destin politique du Gouvernement en place ne dépendrait plus, alors, que de la seule confiance des Chambres.

**580.** Cette évolution aurait pu favoriser la politisation du rôle de ministre des Affaires étrangères car leurs titulaires ont fréquemment cumulé leur portefeuille avec la fonction de Président du Conseil. Mais, précisément, en l'absence d'assise constitutionnelle qui soit spécifique à cette autorité inspirée de la pratique parlementaire britannique, c'est le chef de l'État qui assume officiellement la direction politique du Gouvernement. Sur ce point la Constitution de 1852 est sans équivoque quant à la passivité du rôle imparti aux ministres (art. 3 C). Ce dernier constat incite, donc, à minorer l'impact de ce cumul sur la politisation de la

---

<sup>1395</sup> Article 13 de la Charte de 1814 : « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. (...) » ; article 12 de la Charte de 1830 : « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. (...) » ; article 2 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 : « Les ministres ne dépendent que de l'Empereur. (...) Ils sont responsables. (...) ». Les textes constitutionnels instituant la Seconde République et le Second Empire consacrent le rapport de subordination des ministres envers le chef de l'État de manière explicite. Ainsi, aux termes de l'article 64 de la Constitution de 1848, « Le président de la République (...) révoque les ministres. ». De même, aux termes de l'article 13 de la Constitution de 1852, « Les ministres ne dépendent que du chef de l'État ; ils ne sont responsables que, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement (...) ». Selon l'article 2 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, « les ministres ne dépendent que de l'empereur (...) ». L'article 19 du sénatus-consulte « fixant la Constitution de l'Empire » du 21 mai 1870 dispose que « l'empereur nomme et révoque les ministres (...) ».

<sup>1396</sup> *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1816)*, Tome X, *Op. cit.*, p. 708.

fonction de ministre des Affaires étrangères dans le contexte des premiers régimes parlementaires<sup>1397</sup>.

## **2) Le renouveau de la personnalisation de l'exercice des pouvoirs internationaux : un obstacle à la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères**

**581.** A partir de 1814 et jusqu'en 1875, le chef de l'État demeure, en droit constitutionnel, le représentant général et unique de la France dans ses rapports avec les puissances étrangères. Cette prééminence est paradoxalement mise en relief par la Constitution de 1848 qui, on l'a vu, organise le régime le plus contraignant en matière d'action diplomatique pour le chef de l'Exécutif. Ainsi, l'article 60 prévoit-il que « les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du Président de la République »<sup>1398</sup>. Comme il a déjà été apprécié dans la Première Partie de cette étude, les ministres publics s'affirment depuis l'époque des Temps modernes comme des rouages indispensables à l'établissement et à la pérennisation des relations diplomatiques. A ce titre, les usages diplomatiques assortissent le droit de légation des chefs d'État de prérogatives importantes. Ils leur confèrent, en premier lieu, le droit de recevoir les *lettres de créance* qui attestent du caractère diplomatique (ou « public ») des envoyés en France par les puissances étrangères ; ils leur reconnaissent, ensuite, le droit d'*agrée*r les diplomates mandatés *intuitu personae*. Sur ce point, les dérives républicaines observées sous la Convention nationale ne sont pas parvenues à infléchir les coutumes diplomatiques de sorte qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, il est toujours d'usage qu'« un gouvernement ne nomme jamais un ministre, pour le représenter près d'un gouvernement étranger, sans que le choix de la personne ait été valablement agréé par le souverain ou par le magistrat auprès duquel il est accrédité »<sup>1399</sup>. Mais, en plus de ce paradoxe, la Constitution de 1848 serait également source d'une contradiction favorable à la prééminence du chef de l'État dans le domaine spécifique des relations extérieures.

**582.** En alignant la responsabilité politique du chef de l'État sur celle des ministres (art. 68 C), la charte constitutive de la Seconde République aurait annihilé les contraintes matérielles qu'elle impose au président de la République dans l'exercice de ses pouvoirs de guerre et de paix. Loin de se démarquer finalement des chartes de 1814 et 1830, la

---

<sup>1397</sup> On verra de quelle manière le Gouvernement parviendra à infléchir la tradition constitutionnelle en faveur d'une plus grande autonomie d'action sur les scènes politiques interne et internationale à partir de 1875, et plus particulièrement dans le contexte inédit des deux Guerres mondiales (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II).

<sup>1398</sup> Cette formule sera reprise par l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875.

<sup>1399</sup> ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 567.

Constitution de 1848 participerait indirectement à la personnalisation de la direction politique de la France, du moins dans ses relations avec l'étranger.

**583.** Selon le Professeur ESMEIN, la mise en œuvre des dispositions qui encadrent la responsabilité du président de la République et des ministres a révélé l'existence d'une « incompatibilité logique » que traduirait l'absorption de la responsabilité des ministres par celle du président de la République<sup>1400</sup>. Son analyse s'est vérifiée sous l'empire de la Constitution de la Seconde République en pratique et en théorie<sup>1401</sup>. De la même manière, entre 1871 à 1873 le président de la République, Adolphe THIERS, a-t-il entendu cristalliser la responsabilité gouvernementale sur sa seule tête<sup>1402</sup>. Lucien-Anatole PREVOST-PARADOL avait, pourtant, alerté des dangers qu'un tel cumul présentait pour la pratique libérale du pouvoir. Dans *La France nouvelle* (1868), ouvrage de référence en matière de doctrine orléaniste, l'homme politique dénonce l'« injustice » théorique qu'organise la centralisation de la responsabilité politique entre les mains du souverain<sup>1403</sup>. C'est en vain qu'il tente de démontrer l'impossibilité matérielle pour le président de la République de cumuler la direction politique des affaires du dedans et du dehors « avec une vigilance assez soutenue et assez éveillée pour qu'il soit à bon droit responsable de toutes les fautes »<sup>1404</sup>. *In fine*, la revendication d'une responsabilité exclusive par un chef d'État ne serait ni plus ni moins qu'« une fiction destinée à couvrir le pouvoir absolu d'une ombre d'équité en le décorant d'une apparence de garantie »<sup>1405</sup>. A ce titre, le partage de cette responsabilité politique avec les ministres – et en particulier avec celui qui en est le chef de manière informelle depuis 1816 – participerait d'une logique démocratique. Il impliquerait, concrètement, une définition claire et une limitation rigoureuse de la responsabilité des différents organes exécutifs de telle sorte que celle du président de la République se trouve bornée aux seuls devoirs qui relèvent directement de son office, ce qui reviendrait à laisser le restant, c'est-à-dire la responsabilité de la politique générale, à son cabinet. Telle sera la

---

<sup>1400</sup> *Op. cit.*, p. 593.

<sup>1401</sup> Selon un homme politique de cette période, l'article 68 comportait le risque « de voir le Président s'appliquer constamment à exagérer sa responsabilité afin d'étendre son pouvoir » [*In* PREVOST-PARADOL (L.-A.), *La France nouvelle*, Éd Michel Lévy Frères, 2<sup>e</sup> éd., 1868, p. 121]. Dans le même sens, lire MORABITO (M.), *Op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>1402</sup> ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 450.

<sup>1403</sup> PREVOST-PARADOL (L.-A.), *Op. cit.*, pp. 115-128.

<sup>1404</sup> Selon PREVOST-PARADOL, « [l]a politique étrangère d'un grand État peut être, à la rigueur, livrée à une seule main et conduite avec assez d'autorité pour que la responsabilité de cette direction repose, sans trop d'injustice, sur une seule tête. Mais que la même personne exerce en même temps sur l'administration intérieure du pays une surveillance assez attentive et assez éclairée pour répondre à bon droit des fautes commises en toute matière et sur tous les points de ce vaste théâtre, c'est ce qu'il est impossible de concevoir ; de sorte que la seule responsabilité vraiment encourue par celui qui revendique un tel rôle, avec ses privilèges et avec ses périls, c'est d'avoir entrepris sciemment une tâche qui dépasse les forces humaines » (*Op. cit.*, p. 117).

<sup>1405</sup> *Op. cit.*, p. 118.



solution constitutionnelle, par la tradition républicaine à partir de 1875 mais, pour les pouvoirs constituants antérieurs à la III<sup>ème</sup> République, elle demeure exceptionnelle.

**584.** Soit que la lettre constitutionnelle confie expressément au président de la République le monopole de la direction des affaires de l'État, soit qu'elle reconnaisse expressément sa pleine responsabilité, elle est loin de décourager l'hégémonisme du titulaire. En effet, loin de s'analyser en un moyen de pression des Chambres, en 1848, la menace d'une sanction parlementaire servirait idéalement les arrière-pensées présidentielles: « [d]éguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, écrit ainsi PREVOST-PARADOL c'est donner habilement à l'ambition personnelle la forme la plus respectable, et par conséquent, la plus dangereuse, chez un peuple très sensible à l'idée de justice, et particulièrement sensible à la générosité du caractère »<sup>1406</sup>. En 1871, la « Constitution RIVET »<sup>1407</sup> a bien tenté de consolider les entraves constitutionnelles à l'action présidentielle, tout en conservant en apparence la hiérarchie retenue sous la Seconde République en matière de responsabilité. Ainsi, au plan formel, le chef de l'État (art. 3), au même titre que ses ministres (art. 2), demeure responsable devant l'Assemblée. On notera, toutefois, cette anomalie : il est également prévu que chacun des actes présidentiels doivent être contresignés par les ministres (art. 2). Sauf à considérer le paraphe ministériel comme un acte purement matériel – à l'image de la pratique observée sous la Révolution – il semble que la « Constitution RIVET », en neutralisant la mise en jeu de la responsabilité présidentielle, donne la prévalence à celle des membres du Gouvernement. Or, tant les discours parlementaires que la pratique présidentielle semble aller dans le sens inverse du texte. Ainsi, le charismatique Adolphe THIERS n'a-t-il pu se résoudre, sous le Gouvernement provisoire, à un attentisme politique face aux Chambres. « Dans toutes les questions graves et délicates, le président de la République intervenait en personne, rapporte le Professeur ESMEIN, montait à la tribune et cherchait à faire triompher dans l'Assemblée sa politique personnelle : mais en

---

<sup>1406</sup> *Op. cit.*, p. 122.

<sup>1407</sup> Cette « Constitution » est inspirée d'une proposition déposée le 12 août 1871, par le député RIVET en vue de consolider les bases du Gouvernement de la République provisoire. A cette fin, il émit trois suggestions : que le président THIERS reçoive le titre de « président de la République » en lieu et place de l'appellation de « chef du pouvoir exécutif de la République française » que lui avait conféré une résolution du 17 février 1871 de l'Assemblée ; que les pouvoirs présidentiels soient prorogés de trois ans, sachant que « si dans cet intervalle, l'Assemblée nationale jugeait à propos de se dissoudre, les pouvoirs de M. THIERS, liés à ceux de l'Assemblée, ne dureraient que le temps nécessaire pour la constitution d'une nouvelle assemblée, laquelle à son tour aurait à statuer sur le pouvoir exécutif » ; que la responsabilité ministérielle soit nettement établie par rapport à celle du chef de l'État [ESMEIN (A.), *Op. cit.*, pp. 447-448]. L'Assemblée ne souscrivit qu'à la première proposition et réaménagera les deux autres dans un sens *a priori* défavorable à l'autonomie d'action présidentielle. C'est à Jules FAVRE que l'on doit l'expression « Constitution RIVET » : « Vous savez ce qui sortit de ces délibérations : ce qu'on a appelé la Constitution RIVET qui maintenait de fait, toutes choses réservées, la forme républicaine » (*In Annales de l'Assemblée nationale*, Tome XXXVI, « Séance du 22 janvier 1875 devant l'Assemblée nationale », Imprimerie et Librairie du Journal officiel, Paris, 1875, p. 252).

même temps il s'exposait à tomber devant un vote contraire de la majorité »<sup>1408</sup>. La conséquence de son activisme s'imposa d'elle-même aux députés: « du moment où [le président de la République] est présent à nos débats, y est le premier et presque le seul représentant de sa politique, les ministres disparaissent derrière lui, et leur responsabilité couverte par la sienne, ne paraît plus que nominale »<sup>1409</sup>. Mais, aussi évident soit-il, ce rapport de cause à effet entre la politique extensive du chef de l'État et la mise en jeu de sa responsabilité devant les Chambres, ne sera jamais concrétisé. Et pour cause, dès lors que le chef de l'État concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir décisionnel en matière exécutive, n'est-ce pas prendre le risque de paralyser la France que de permettre aux Chambres de l'évincer ? Cette question se pose en des termes d'autant plus cruciaux en matière internationale que, depuis l'Ancien Régime, il échoit traditionnellement au chef de l'État, la responsabilité d'assurer la continuité de l'État en lui donnant corps à et *vis-à-vis* de l'étranger.

**585.** Transcendant finalement le rapport de forces qui se noue entre l'Exécutif et les assemblées, la prédominance du chef de l'État en matière diplomatique s'impose objectivement comme une nécessité vitale pour la défense des intérêts supérieurs du pays. A tout le moins, c'est par rapport à ce dernier enjeu que l'opportunité d'émanciper le ministre des Affaires étrangères de la tutelle politique du chef de l'État devrait être prioritairement appréciée et moins au regard de l'évolution générale du parlementarisme en France.

## **Paragraphe 2. Une lettre constitutionnelle interprétée par la doctrine majoritaire et parlementaire en faveur de la prédominance diplomatique du chef de l'État**

**586.** Le monopole du chef de l'État en matière de politique étrangère souscrit à une tradition constitutionnelle que le Pouvoir exécutif suprême exploite dans le but de freiner les velléités d'une diplomatie parlementaire<sup>1410</sup>. A cet égard, la Charte de 1814<sup>1411</sup>, celle de

---

<sup>1408</sup> ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 450.

<sup>1409</sup> Rapport du duc de BROGLIE à l'Assemblée nationale du 21 février 1873, publié in *Journal officiel*, du 22 février 1873, p. 1285 ; cité par Adhémar ESMEIN, *Op. cit.*, note (2), p. 450.

<sup>1410</sup> Revendiquée par certains acteurs politiques, sous le régime actuel de la V<sup>ème</sup> République, la diplomatie parlementaire n'est pas une réalité juridique mais s'analyserait plutôt en une revendication politique. Pour une étude approfondie et actualisée de cette thématique, on se reportera aux actes du colloque organisé par les assemblées sur « la diplomatie parlementaire » et en particulier, à l'intervention de M. Hubert VEDRINE. En l'espèce, celui qui est, à l'époque, ministre des Affaires étrangères dénierait une matérialité juridique à cette expression. Il souligne, toutefois, la pertinence de « son esprit » en reconnaissant que, sous la V<sup>ème</sup> République, les parlements ont « un rôle légitime dans les relations internationales aux côtés de l'Exécutif » (Colloque sur « La diplomatie parlementaire » du 23 juin 2001 organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat, Actes reproduits sur les sites Internet respectifs des deux assemblées : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/diplomatie.asp> ; [http://www.senat.fr/colloques/diplomatie\\_parlementaire/diplomatie\\_parl](http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parl)

1830<sup>1412</sup>, la Constitution du 14 janvier 1852<sup>1413</sup> et celle du 21 mai 1870<sup>1414</sup> organiserait en matière conventionnelle un « système absolu »<sup>1415</sup> plaçant l'Élysée au cœur de l'action extérieure. Parallèlement aux règles normatives, la prééminence du chef de l'État se trouverait confortée par deux raisons pratiques. Le Professeur ESMEIN les expose sous la forme d'un bilan qu'il dresse à l'issue du Second Empire: « 1° Seul, [le chef de l'État] constitue l'élément permanent du gouvernement (...). Or, l'action diplomatique exige une direction continue. Elle exige aussi un esprit de suite qui se trouvera plus aisément dans le pouvoir exécutif que dans les assemblées, même avec le gouvernement parlementaire. 2° L'action diplomatique, pour être fructueuse, exige également la lenteur et la patience dans les procédés, la discrétion et parfois même un secret complet. Ce sont des conditions que l'on ne saurait trouver dans les assemblées, qui exercent le pouvoir législatif »<sup>1416</sup>. Cependant, en marge du monopole exécutif en matière internationale, les différentes chartes constitutives qui se sont succédées depuis 1814 ont aménagé progressivement, au niveau de la procédure de conclusion des traités, une zone mixte où la compétence exécutive et la compétence législative sont mobilisées conjointement pour entériner en termes définitifs les engagements internationaux de la France. Il faut sur ce point dissocier l'action proprement *diplomatique* réservée aux organes exécutifs, de la *décision politique ultime* qui nécessite un consensus entre le chef de l'État et

---

[ementaire.html](#)]). De manière générale, l'évolution historique du terme « diplomatie » révèle l'ambivalence intrinsèque à ce concept. Il s'articulerait autour d'un volet proprement politique – instrumentalisé par l'initiative et l'exercice d'un pouvoir d'engagement – et d'un volet technique – relevant de la responsabilité de principe du ministère des Affaires étrangères au regard des textes réglementaires du Directoire et de l'Empire précédemment étudiés. Or, si le Parlement est associé par la Constitution à l'action diplomatique, ses membres n'interviennent qu'en aval de la procédure conventionnelle – à la différence du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères susceptibles d'intervenir à tous les stades de la conclusion de traités et d'accords internationaux, y compris et surtout à celui de l'initiative. Les parlementaires n'exercent pas davantage de compétences administratives spécifiques requises pour la mise en forme des conventions. Aussi déterminants soient-ils en termes d'effectivité, leurs pouvoirs internationaux les cantonneraient finalement dans un rôle d'acteurs diplomatiques passifs. Le pouvoir exécutif n'attendrait de cette collaboration qu'une simple caution légitime à la conclusion des engagements les plus importants.

<sup>1411</sup> Voir article 14 C précité.

<sup>1412</sup> Voir article 13 C précité.

<sup>1413</sup> Voir article 6 C précité.

<sup>1414</sup> Voir article 14 C précité.

<sup>1415</sup> ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 569.

<sup>1416</sup> *Op. cit.*, p. 568. Cette vision n'est pas sans rappeler le regard idéaliste que Jean-Jacques ROUSSEAU porte sur la gestion des relations diplomatiques évoquée précédemment (Voir *supra*, Partie I- Titre II- Chap. I- Sect. I): « Par les principes établis dans le *Contrat social*, disait-il à ses concitoyens de Genève, on voit que, malgré l'opinion commune, les alliances d'État à État, les déclarations de guerre et les traités de paix ne sont pas des actes de souveraineté, mais de gouvernement ; et ce sentiment est conforme à l'usage des nations qui ont le mieux connu les vrais principes du droit politique. L'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple, les grandes maximes d'État ne sont pas à sa portée ; il doit s'en rapporter là-dessus à ses chefs qui, toujours plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère d'intérêt à faire au dehors des traités désavantageux à la patrie ; l'ordre veut qu'il leur laisse tout l'éclat extérieur et qu'il s'attache uniquement au solide. (...) Laissez les conseils négocier et traiter avec l'étranger ; ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre » [*In Lettres écrites de la Montagne, Op. cit.*, Partie II, « Lettre 7 »]. En dépit des affinités que l'approche démocratique de ROUSSEAU présente avec les constitutions des premiers régimes parlementaires, on ne saurait y voir une source d'inspiration majeure de celles-ci en tant que, en l'espèce, le philosophe définit la primauté du Pouvoir exécutif par rapport à un pouvoir législatif exercé directement par le peuple et non par des assemblées représentatives.

les Chambres. Le principe d'une séparation des pouvoirs en matière internationale mettrait, ainsi, en présence « deux systèmes absolus et opposés »<sup>1417</sup>. Or, c'est cet antagonisme institutionnel qui va donner toute sa pertinence aux débats qui entourent la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères. L'autonomisation du rôle gouvernemental par rapport à l'exercice des compétences du chef de l'État ferait du chef du Département une charnière de l'action politique de l'Exécutif en matière diplomatique. Ce faisant, il serait tributaire du rapport de forces qui se noue entre le pouvoir exécutif et les parlementaires. Dans le même temps, il ferait de sa dépendance à l'égard des Chambres, une condition *sine qua non* de l'équilibre institutionnel en matière de relations extérieures<sup>1418</sup>. Si l'activisme des organes exécutifs n'est, *a priori*, jamais dénué d'arrière-pensées en matière de politique étrangère, qu'en est-il du Pouvoir législatif ? La volonté des Chambres de peser sur la conduite de la politique étrangère par le biais du contrôle parlementaire traduirait-elle quelques velléités de développer une diplomatie parlementaire parallèlement au canal exécutif habituel ? La question mérite d'être posée au regard des nombreuses interpellations dont les ministres des Affaires étrangères sont l'objet entre 1814 et 1875<sup>1419</sup>. Or, dans le silence des textes, il n'est pas aisé d'établir les effets constitutionnels attachés au contrôle parlementaire. C'est alors que les traditions peuvent utilement aiguiller l'analyse doctrinale. Selon le Professeur ESMEIN, c'est précisément la confrontation de l'héritage monarchique et de l'idéologie révolutionnaire dans le domaine spécifique de la diplomatie qui aurait fait émergé, à l'issue de l'épopée bonapartiste, les fameux « systèmes absolus et opposés » en tant que les autorités qui y gravitent exercent, en droit, des compétences propres<sup>1420</sup>. Ils ne seraient, pas pour autant, strictement imperméables si l'on se réfère à la pratique parlementaire antérieure à la III<sup>ème</sup> République.

**587.** Concrètement, ces deux « systèmes absolus » seraient le fruit de l'antagonisme engendré par la division des prérogatives internationales de l'État opérées sous la Révolution et que le bonapartisme aurait réaménagé au profit d'un Exécutif fort. De fait, à partir de la Restauration, la primauté traditionnelle du chef de l'État en matière diplomatique ne pouvait manquer de se heurter à la légitimité recouvrée des parlementaires dans le contrôle de l'activité conventionnelle. C'est aux représentants de la Nation qu'échoirait la responsabilité

---

<sup>1417</sup> ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 568.

<sup>1418</sup> Ce rapport de causalité trouve une actualité, sous la V<sup>ème</sup> République, avec la situation du ministre des Affaires étrangères sous la cohabitation (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap I).

<sup>1419</sup> C'est surtout en matière de contrôle financier et budgétaire que la pression des Chambres se fait la plus forte sur l'action ministérielle. En guise d'illustration, on pourra se reporter à la collaboration exemplaire du ministre des Affaires étrangères LAMARTINE avec les Chambres [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 666-667].

<sup>1420</sup> ESMEIN (A.), *Op. cit.*, pp. 568-570.

d'engager définitivement la France à l'égard des puissances étrangères, à ce titre, ils seraient en droit de réclamer des comptes à l'Exécutif sur le travail effectué en amont, pendant et à l'issue des négociations. Or, ce sont des raisons de principe dégagées empiriquement lors des débats constituants de 1790 que l'on fait valoir en l'espèce plus que des règles de droit<sup>1421</sup>.

**588.** Dans l'optique révolutionnaire, le régime de l'engagement conventionnel est aligné sur celui de la loi interne, en tant qu'ils expriment tous deux le choix de la nation. Il appartient, donc, à ses représentants de l'entériner. A ce titre, l'intervention ultime des parlementaires introduirait un élément de rationalisation dans une procédure traditionnellement dominée par le Pouvoir exécutif. Elle atténuerait même la portée progressiste attachée à la reconnaissance de la responsabilité politique du chef de l'État et/ou de son ministre des Affaires étrangères. Car, un contrôle parlementaire *a posteriori* de l'action gouvernementale ne saurait suffire à désengager l'État des obligations contractées par l'Exécutif en son nom. Qu'importerait, alors, à la nation la sanction politique de ses actes ; elle n'en serait pas moins engagée en droit. De fait, c'est pour écarter la nation du danger d'absolutisation du pouvoir décisionnel que l'on a conclu sous la Révolution à la nécessité de conditionner l'effectivité de *tous les traités* sans distinction à l'approbation formelle du pouvoir législatif. Ce système, on l'a vu, est inscrit dans les Constitutions françaises de 1791<sup>1422</sup> et de 1793<sup>1423</sup>. Il a été repris par la Constitution de l'an III<sup>1424</sup> – bien que les pouvoirs du Directoire ont été considérablement étendus en pratique<sup>1425</sup> – ainsi que par la Constitution de l'an VIII<sup>1426</sup>. Par la suite, le Sénatus-consulte du 16 thermidor an X a restitué, au Premier Consul la liberté de ratifier les traités de paix et d'alliance, soit les plus importants<sup>1427</sup>. Toutefois, dans la période précédant la III<sup>ème</sup> République, ce système ne sera repris que dans

---

<sup>1421</sup> Lors d'une séance devant l'Assemblée constituante, le 17 mai 1790, PETION soutient que les singularités formelles des traités n'excluent pas une analogie matérielle entre ces accords internationaux et la loi interne. Ce faisant, elle justifierait, en matière diplomatique, un aménagement du monopole du pouvoir royal en faveur du corps législatif : « [I]es traités, de quelque nature qu'ils soient, d'alliance ou de commerce, ne sont autre chose que des lois de nation à nation...Or, s'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de faire les lois les plus simples, comment pourrait-on lui donner le droit d'en conclure d'aussi importantes ? » [Cité in ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 569, note (8)].

<sup>1422</sup> Titre III, Chap. II, Sect. I, art. 3 : « Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification ».

<sup>1423</sup> Art. 55 C : « Sont désignés sous le nom particulier de décret les actes du Corps législatif concernant (...) la ratification des traités ».

<sup>1424</sup> Art. 333 C : « Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le Corps législatif. Néanmoins les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution, dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire ».

<sup>1425</sup> Art. 330 C : « Il est autorisé à faire des stipulations préliminaires telles que des armistices, des neutralisations ; il peut arrêter aussi des conventions secrètes ».

<sup>1426</sup> Art. 50 C : « Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce, sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois » ; art. 51 C : « Les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents ».

<sup>1427</sup> Art. 58 C : Le Premier Consul ratifie les traités de paix et d'alliance après avoir pris l'avis du Conseil privé. Avant de les promulguer, il en donne connaissance au Sénat ».

la Constitution de 1848<sup>1428</sup>. En dehors de la Seconde République, les autres systèmes constitutionnels vont atténuer le caractère absolu de la répartition des pouvoirs en lui donnant une portée transactionnelle. La pratique parlementaire française du XIX<sup>ème</sup> siècle présenterait, ainsi, une certaine sensibilité avec les régimes anglo-saxons. Sur ce point la souplesse du système britannique aurait été préférée à la rigidité du système américain<sup>1429</sup>.

**589.** Le jeu naturel du gouvernement représentatif et parlementaire a favorisé, outre-Manche, une solution intermédiaire dans la conduite de la politique étrangère. En apparence, le droit coutumier constitutionnel a conservé au Pouvoir exécutif une pleine liberté dans l'exercice de son *treaty making power*. Au plan juridique, la Couronne a le pouvoir de négocier et de ratifier les traités sans que le consentement du Parlement ne soit requis. *A priori*, les Chambres ne se voient communiquer les traités conclus que selon le bon vouloir du monarque, soit « lorsqu'il le juge utile et convenable »<sup>1430</sup>. Cependant, la parlementarisation croissante du régime a sensiblement infléchi la procédure en faveur du pouvoir législatif avec la complaisance de la Couronne. La consolidation des moyens d'information et de contrôle des Chambres dans le cadre de la procédure conventionnelle aurait favorisé, en ce domaine, une collaboration de fait entre l'Exécutif et le Parlement.

**590.** Dans un premier temps, les Chambres se sont vues reconnaître la possibilité d'entendre le ministre sur la conclusion d'un traité ayant déjà été publié sans que cet échange ne puisse être sanctionné par l'invalidité de l'accord. Dans le même ordre d'idée, on a conféré

---

<sup>1428</sup> Art. 53 C précité. Cette disposition se retrouve également dans le projet de Constitution déposé par M. DUFAURE au mois de mai 1873, en son article 14 : « [Le président de la République] négocie et ratifie les traités ; aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par les deux Chambres ». L'influence des écrits de PREVOST-PARADOL n'est sans doute pas étrangère à cette initiative (En ce sens, lire *La France nouvelle*, *Op. cit.*, p. 103).

<sup>1429</sup> On ne trouve trace du système américain que dans le projet de Constitution du duc de BROGLIE déposé au mois de mai 1874, sous le gouvernement provisoire. Aux termes de la Constitution américaine, les traités négociés par le Président ne sont pas soumis au corps législatif en son entier, mais doivent être approuvés par le Sénat. Le consentement des deux tiers des membres présents est, alors, requis (art. 2, Sect. II). Selon l'interprétation du Professeur ESMEIN, le rôle assumé en l'espèce par la chambre haute l'éloignerait d'une activité proprement parlementaire. Elle serait assimilée à un « conseil de gouvernement » (*In Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*, *Op. cit.*, p. 571). Cette idée transparaît à l'article 19 du projet de Constitution de 1874 : « Le Grand Conseil (Chambre Haute) ratifie les traités négociés et conclus par le Président de la République » [Cité in ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 571, note (2)]. Ce faisant, le duc de BROGLIE se démarque de la posture de son père qui, en 1861, avait déconseillé la transposition du système américain en droit constitutionnel français : « Le Sénat des Etats-Unis intervient dans la conclusion des traités. Nulle convention diplomatique n'est définitive qu'autant qu'elle a obtenu l'assentiment des deux tiers au moins du Sénat, lequel peut ou l'admettre, ou la rejeter, et la modifier en tout ou en partie, de telle façon que son sort est à la merci de la minorité d'une Assemblée délibérante. Pour poser un pareil principe dans la Constitution de son pays, il fait bon n'avoir pas de voisin, il fait bon n'être vulnérable sur aucun point de son territoire, il fait bon ne courir aucun risque d'aucune espèce, et n'avoir jamais de parti à prendre dans des circonstances délicates » (*In Vues sur le gouvernement de la France. Ouvrage inédit du duc de BROGLIE publié par son fils*, Éd. Michel Lévy Frères, 1870, p. 286).

<sup>1430</sup> ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 571.

à chaque Chambre, le pouvoir d'exprimer son opinion sur les traités qui lui ont été soumis, sous la forme d'une motion. La troisième concession se révèle être la plus contraignante pour le Pouvoir exécutif, les Chambres s'étant vues attribuer le pouvoir d'approuver ou de repousser certains traités pour lesquels leur vote serait indirectement requis. Il s'agit, notamment, des accords qui « exigent, pour leur application, une modification de la législation civile, criminelle, commerciale ou fiscale, par exemple ceux qui auraient pour conséquence un changement des tarifs douaniers »<sup>1431</sup>. De même, le vote des Chambres est requis pour les traités « qui ne peuvent être appliqués sans un crédit spécial et nouveau »<sup>1432</sup>. En l'espèce, l'intervention parlementaire est une condition *sine qua none* en tant que seules les Chambres sont habilitées à changer la loi ou à augmenter les crédits gouvernementaux<sup>1433</sup>. L'idée d'une diplomatie parlementaire est, toutefois, combattue la doctrine britannique qui rappelle que les Chambres n'ont pas le droit de modifier les dispositions du traité qui leur est soumis<sup>1434</sup>. Ces règles coutumières, fixées de bonne heure en Grande-Bretagne, ont fini par pénétrer l'esprit des parlementaires français au début du XIX<sup>ème</sup> siècle.

**591.** Par trop idéalisé au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le pouvoir de contrôle des Chambres en matière de politique extérieure trouve vite ses limites dans l'immunité de fait que les ministres des Affaires étrangères leur opposent sous couvert de préserver le monopole décisionnel du chef de l'État. Apostrophé par un membre de l'opposition qui accuse son maître Louis XVIII de vouloir instaurer une « dictature » sous couvert de sauver l'État des périls extérieurs, le ministre Mathieu de MONTMORENCY-LAVAL<sup>1435</sup> lui rétorque qu'il est de son devoir de « refuser à la Chambre, au nom de la prérogative royale, le droit de traduire, (...), à sa barre, les actes de la diplomatie »<sup>1436</sup>. De même, à Benjamin CONSTANT qui lui reproche d'être rendu « incapable » par sa « fidélité » au Roi, il se dit « persuadé que cette conduite de l'homme de bien, toujours fidèle à son souverain, dans les temps de malheur comme dans les temps de prospérité, cette fidélité, s'il fallait opter, offre pour toutes les fonctions plus de garanties réelles que toutes les capacités et toutes les lumières »<sup>1437</sup>. Salués par les

---

<sup>1431</sup> *Ibid.*

<sup>1432</sup> *Op. cit.*, p. 572.

<sup>1433</sup> On notera, en France, un flottement au niveau de la compétence parlementaire requis en matière de traités de commerce. Ainsi, l'article 8 du Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 l'a-t-elle évincée pour ce type d'accord : « Les traités de commerce, faits en vertu de l'article 6 de la Constitution ont force de loi pour les modifications de tarifs qui y sont stipulées ». Cependant, le Sénatus-consulte du 8 septembre 1869 l'a rétablie en son article 10 : « Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de postes par des traités internationaux, ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi ». La Constitution du 21 mai 1870 reconduit ce principe en son article 18.

<sup>1434</sup> ANSON (W.), *The Law and Custom of the Constitution*, Part II, 2<sup>e</sup> éd., 1896, p. 2791.

<sup>1435</sup> Ministre des Affaires étrangères sous la Restauration du 14 décembre 1821 au 28 décembre 1822 et du 24 avril 1829 au 14 mai 1829.

<sup>1436</sup> Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Op. cit.*, p. 566.

<sup>1437</sup> *Ibid.*

applaudissements de la droite parlementaire, les propos du ministre révoltent un député de la gauche, Jacques-Antoine MANUEL. DUVERGIER de HAURANNE se fait l'écho des récriminations du parlementaire qui « s'étonna d'abord, que le ministre des Affaires étrangères osât contester à la Chambre le droit d'examiner et de critiquer les relations diplomatiques de la France avec les puissances étrangères. C'était là répudier les premières notions du gouvernement représentatif »<sup>1438</sup>. Ignorant les violents murmures que sa critique vient de susciter au sein de l'hémicycle, le député entreprend de l'illustrer en rappelant la trahison de Louis XVI envers la France révolutionnaire<sup>1439</sup> : « Eh quoi ! s'exclame Jacques-Antoine MANUEL, aurait-on déjà oublié ce que naguère on publiait, à la face de l'Europe, dans une adresse qui restera pour vous reprocher sans cesse vos contradictions ? Quoi ! Vous vous plaindrez en comité secret de ce que notre indépendance a été sacrifiée aux puissances étrangères, de ce que la Russie même nous a imposé un ministre, et aujourd'hui vous prétendez que nous n'avons pas le droit de faire avec réserve, avec prudence, ce que vous avez fait vous-mêmes sans prudence et sans réserve ? »<sup>1440</sup> Le reproche de Jacques-Antoine MANUEL n'est pas isolé. Sa préoccupation à l'égard des ingérences européennes ressurgit quelques temps plus tard, à l'occasion d'un débat portant les réformes de la comptabilité financière. En sa qualité de président du Conseil et de ministre des Finances, Jean-Baptiste VILLELE, reçoit les plaintes de BRUN de VILLERET et de BOGNE de FAYE. Les députés accusent le Gouvernement d'avoir « livré [la France] sans défense au parti de l'Ancien Régime »<sup>1441</sup>. Leur discours n'est pas sans rappeler ceux des députés conventionnels. Ils évoquent, ainsi, une « France déchue de son rang, esclave de la Sainte-Alliance et complice de l'oppression qui pesait sur les peuples de l'Europe »<sup>1442</sup>. Le président du Conseil réagit en rejetant la faute sur les parlementaires. C'est dans les discordes qu'elles suscitent entre le peuple et les institutions que se trouverait le foyer séditionnel : « Il est faux, dit-il, que la France soit déchue de son rang ; mais si vous voulez qu'elle exerce en Europe l'influence qui lui appartient naturellement, évitez les déchirements intérieurs, abstenez-vous des imputations malveillantes, et ramenez par votre union tous les Français à un même sentiment, celui de l'obéissance aux lois. »<sup>1443</sup> Le général FOY, qui avait précédemment attaqué de MONTMORENCY, réagit aussitôt : « Les députés, s'emporte-t-il, ne sont comptables qu'à Dieu et à la Chambre des opinions qu'ils émettent, et la France doit être assez forte pour ne pas souffrir que, dans des notes ou des conversations diplomatiques, on ose l'interpeller sur ce

---

<sup>1438</sup> *Op. cit.*, p. 567.

<sup>1439</sup> Voir la « Proclamation » transmise par Louis XVI à l'Assemblée nationale reproduite en Annexe I (texte 34).

<sup>1440</sup> Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Op. cit.*, p. 567.

<sup>1441</sup> *Op. cit.*, p. 586.

<sup>1442</sup> *Ibid.*

<sup>1443</sup> Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Ibid.*



qui s'est dit à la tribune. Cette tribune est le dernier asile de notre liberté ; aucune influence étrangère ne doit nous y suivre. »<sup>1444</sup> Sévère, l'attaque n'est pas moins ciblée. L'opposition demande à de VILLELE de s'expliquer sur l'approbation d'actes de deux Congrès. La réticence du président du Conseil interpelle de nouveau le député MANUEL qui s'étonne encore que « le ministre des Affaires étrangères ôsat contester à la Chambre le droit de se mêler aux transactions diplomatiques »<sup>1445</sup>. Aurait-il oublié que, à l'instar de ses collègues, c'est grâce à une adresse de décembre 1821 votée par la Chambre qu'il avait accédé au ministère ? Une sanctuarisation de l'action extérieure se révélerait alors politiquement inopportune. Le débat est, alors, relancé sur le fond par le député de CHAUVELIN qui s'insurge contre les coïncidences qu'il aurait relevées, depuis le congrès d'Aix-la-Chapelle, « entre les actes de la diplomatie étrangère et les mesures prises, en France, contre la liberté. Le Roi de France n'avait-il pas écrit au roi de Naples pour l'engager à se rendre à Laybach ? Et cette lettre n'avait-elle pas contribué à mettre Naples à la discrétion des baïonnettes étrangères ? »<sup>1446</sup> Le soutien de la majorité parlementaire permit, ce jour-là, au Gouvernement de clore le débat. Cependant, les interactions entre l'Exécutif et les Chambres en matière conventionnelle sont demeurées, jusqu'à sa consécration formelle en 1875<sup>1447</sup>, un élément central des débats parlementaires en matière de politique étrangère.

**592.** Éclairée par la pratique transactionnelle anglaise, elle va progressivement s'affiner en droit et en fait pour être ramenée à une distinction qui va servir de point d'ancrage à l'autonomisation du rôle international du Gouvernement. Car, en distinguant les traités que le Pouvoir exécutif peut conclure de sa seule autorité de ceux qu'il ne peut rendre définitif qu'au moyen d'une approbation parlementaire, la pratique constitutionnelle antérieure à la III<sup>ème</sup> République va aménager incidemment une aire d'autonomie au sein même du Pouvoir exécutif où l'habitude sera de plus en plus prise de laisser au chef de l'État la maîtrise des traités les plus importants, c'est-à-dire ceux requérant une procédure solennelle *éventuellement* élargie au vote parlementaire. A charge pour le Gouvernement de pourvoir à la conclusion des autres accords, sous le contrôle du chef de l'État et *éventuellement* de celui des Chambres. De ce point de vue, la politisation du rôle du ministre des Affaires étrangères procède historiquement moins de la parlementarisation du régime constitutionnel français,

---

<sup>1444</sup> Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Op. cit.*, pp. 586-587.

<sup>1445</sup> *Op. cit.*, p. 587.

<sup>1446</sup> *Ibid.*

<sup>1447</sup> Avec le fameux article 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres ».

que de la revalorisation de fait de son autorité dans la conclusion des accords, notamment bilatéraux.

## ***Section II. La politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères à l'épreuve des pratiques diplomatiques constitutionnelles et internationales du XIX<sup>ème</sup> siècle***

**593.** Appelé au trône le 6 avril 1814, après que le tsar Alexandre I<sup>er</sup> ait contraint l'Empereur Napoléon à abdiquer, Louis-Stanislas-Xavier de BOURBON écarte sans peine la constitution sommaire que le Sénat vient d'adopter à la hâte pour lui substituer la charte « octroyée » par laquelle il organise en droit sa prééminence sur la scène politique intérieure comme extérieure. Lorsque le 3 mai, le « roi des Français » rentre à Paris, il se sait, en effet, en position de force. Soutenu par la majorité de la droite parlementaire – qui est alors noyauté par les ultras – il trouve aux « Affaires étrangères » des alliés fidèles en la personne de TALLEYRAND et de ses « créatures ».

**594.** De la base au sommet, le Département est plus que jamais désireux de rompre avec la politique dirigiste et belligérante de Napoléon. Ainsi, le vide diplomatique que les guerres impériales ont suscité au sein des services extérieurs sert idéalement de prétexte au retour des hommes de la Carrière au sein du ministère. Les retombées politiques de cette initiative sont doublement appréciables pour le roi : non content de remettre l'instrumentalisation de sa politique extérieure entre les mains de partisans royalistes, il se concilie les bonnes grâces des cours européennes qui n'apprécient guère l'orientation parlementaire de la France monarchique<sup>1448</sup>. Mais au-delà de ces considérations partisans, le chef de l'État se pose plus

---

<sup>1448</sup> Si Louis XVIII parviendra à faire bonne figure auprès des principales monarchies européennes – en grande partie, grâce à une pratique parlementaire timorée jusqu'en 1830 et à l'unité exécutive que le souverain aura su maintenir autour de sa personne – il en ira différemment de Louis-Philippe. Les souverains étrangers lui pardonneront difficilement d'avoir étendu constitutionnellement la liberté d'action des Chambres, en droit et en fait [En ce sens lire le témoignage du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis-Philippe, livré par François GUIZOT dans ses *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome IV, Éd. Michel Lévy Frères, 1861, pp. 19-20 ; pp. 26-27]. Ainsi, en est-il du Tsar Nicolas I<sup>er</sup> qui, pour marquer le mépris que lui inspire le duc d'Orléans, refusera de le désigner par le « Monsieur mon frère » traditionnel entre souverains de l'époque. En 1841, le tsar finit par rappeler son chef de mission en poste à Paris. Par réciprocité, la France rappelle son ambassadeur en poste à Saint-Pétersbourg. Il faudra attendre la fin du règne de Nicolas I<sup>er</sup> pour que les deux puissances rétablissent des relations diplomatiques [In BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, Op. cit., p. 574]. Dans une mesure moindre, les HABSBOURG et leur célèbre ambassadeur le Prince METTERNICH s'opposent à l'union de Louis-Philippe avec une archiduchesse viennoise (*Ibid.*). Si le moins hostile des souverains européens de l'époque, le roi de Prusse Frédéric-Guillaume III soutiendra, en 1809, le mariage du prince royal français avec une princesse alliée de sa famille, il en ira autrement de son fils Frédéric-Guillaume IV, à la succession de son père (*Ibid.*). La haine qu'il voue à Louis-Philippe est partagée par le souverain britannique Guillaume IV, qui n'hésite pas à traiter le roi des Français d'« infamous scoundrel » [ZIEGLER (Ph.), *King William IV*, Collins, London, 1971, p. 161]. Imperturbable, le duc d'Orléans considère avec un certain humour ces marques d'hostilités : « Il y a deux choses que les rois de

que jamais en « garant » de la pérennisation de ses relations avec l'étranger. La dimension sécuritaire attachée à son pouvoir de commandement lui donne une légitimité suffisante aux yeux du peuple, mais aussi de ses propres ministres<sup>1449</sup>, pour canaliser – à défaut de contrer – les velléités des Chambres de participer plus étroitement à l'action diplomatique. Les dirigeants successifs vont, ainsi, s'appuyer sur la prééminence institutionnelle que leur reconnaissent les textes et l'opinion publique pour reconduire et consolider, sous les régimes parlementaires, le monopole du Pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère. Concrétisée, en droit, par la détention exclusive du pouvoir de représentation étatique, la primauté du chef de l'État est loin, toutefois, d'avoir une portée absolue au regard des pratiques diplomatiques interne et internationale.

**595.** Comme il a été apprécié sous l'Ancien Régime et les régimes bonapartistes, la présence d'un pouvoir fort aux commandes de l'État favorise généralement une diplomatie personnelle. Mais, si il est vrai que la politique extérieure des premiers régimes parlementaires s'inspire beaucoup des schémas centralisateurs et hiérarchisés mis en place à partir du règne louis-quatorzien (**Paragraphe 1**), elle s'en démarque, également, en tant que la parlementarisation du régime aménagerait une marge d'autonomie au profit du ministre des Affaires étrangères, fût-elle encore résiduelle et informelle. Toutefois, en raison de sa primitivité et des incertitudes constitutionnelles qui accompagnent sa retranscription entre 1814 et 1875, la tradition démocratique sous-tendue par la problématique de la responsabilité du ministre devant les Chambres ne suffit pas à elle seule à contrebalancer la définition restrictive de son rôle diplomatique. On aboutirait, donc, à un constat mitigé si le développement de la diplomatie des congrès au début du XIX<sup>ème</sup> siècle n'avait offert au ministre des Affaires étrangères les moyens de consolider son rôle de négociateur (**Paragraphe 2**).

## **Paragraphe 1. Une politisation enrayée par la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère**

---

l'Europe détestent, aurait-il dit. La France et moi, moi plus encore que la France » [LUCAS-LEBRETON (J.), *Louis-Philippe*, Fayard, 1938, p. 450].

<sup>1449</sup> Sous la Seconde République, LAMARTINE semble avoir eu à cœur de fédérer l'Exécutif autour de l'idéal de paix que recherchait ardemment les Français au sortir de la Révolution de 1848 et ce, malgré les discours de gloire et de libération des peuples dont les abreuyaient la presse de l'époque. La diplomatie irénique qu'il entendait promouvoir à son arrivée aux Affaires étrangères procédait, ainsi, d'« une politique sage et conforme aux circonstances ». Elle « fut celle de la majorité du gouvernement, (...) celle de LAMARTINE, à qui ses collègues laissèrent une autorité absolue pour tout ce qui concernait les affaires étrangères, et qui la mit en pratique avec tout l'habileté d'un ancien diplomate en même temps qu'il la revêtait, dans son langage, de la forme la plus brillante (...) » [QUENTIN-FAUCHART (P.), *Lamartine et la politique étrangère de la Révolution de février (24 février – 24 juin 1848)*, Société d'Éditions et de Publications Félix Juven, Paris, 1907, pp. 39-40].

**596.** Dans la continuité des pratiques monarchiques et bonapartistes, le chef de l'État des premiers régimes parlementaires est la pierre angulaire du système diplomatique car, « il est le garant de la paix, pour les Français comme pour les étrangers »<sup>1450</sup>. Après avoir garanti la survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la Révolution, la tradition constitutionnelle constitue, à partir de 1814, un frein à l'autonomisation de ses prérogatives diplomatiques sur la scène extérieure. En droit et en fait, elle l'enferme dans un rôle d'auxiliaire de l'Exécutif suprême.

**597.** De la première Restauration à l'Empire, en passant par la Monarchie de Juillet et la parenthèse républicaine de 1848, le pouvoir de représentation de l'État demeure formellement et politiquement concentré entre les mains de son chef. *A priori*, la fonction de ministre des Affaires étrangères se résume, alors, à celle qui est la sienne officiellement sous la V<sup>ème</sup> République : celle d'un pourvoyeur d'actes du chef de l'Exécutif<sup>1451</sup>. Cependant, les velléités croissantes des Chambres d'être associées plus étroitement à la prise de décision en matière diplomatique vont amener, en pratique, le chef du Département à juxtaposer la défense traditionnelle des intérêts supérieurs de l'État avec la mission plus politisée de la défense du monopole du Pouvoir exécutif en matière diplomatique. De ce point de vue, la reconnaissance d'une sanction parlementaire de l'activité extérieure du Gouvernement s'analyserait comme une menace à la prééminence diplomatique du chef de l'État. Car, si les textes empêchent les Chambres d'attenter à sa visibilité politique sur la scène extérieure – en lui conservant l'exclusivité du pouvoir de représentation – ils ne garantissent pas pour autant formellement l'immunité aux actes qu'ils accomplissent et notamment, lorsque le contreseing du ministre des Affaires étrangères est requis. C'est là une faille du système constitutionnel normatif que les tenants du parlementarisme seraient tentés d'exploiter, officiellement au profit d'une plus grande transparence de l'action politique extérieure, officieusement à dessein de rétablir, en matière internationale, un équilibre des pouvoirs que la tradition constitutionnelle fait *naturellement* pencher en faveur de l'Exécutif. Mais, c'est sans compter d'une part, sur le charisme des dirigeants qui se sont succédés entre 1814 et 1875 à la tête de la France et d'autre part, sur le contexte géopolitique engendré par les guerres de conquêtes de Napoléon I<sup>er</sup>.

---

<sup>1450</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, Op. cit., p. 518.

<sup>1451</sup> En ce sens, se reporter à l'analyse du décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, publié au *J.O.R.F.* du 15 mars 1953, p. 2436 (Voir Annexe I, texte 111)).

**598.** Par sa pratique expansionniste, l'Empereur a légué involontairement à la France du XIX<sup>ème</sup> siècle, un héritage politique délicat à gérer en termes de relations diplomatiques. Il a, surtout, entouré durablement la fonction de chef d'État d'une aura sécuritaire qui, aux yeux du peuple, va justifier la résistance opposée par le chef de l'Exécutif à l'immixtion des Chambres dans la conduite de la politique étrangère. En termes de légitimité, qu'il soit monarque (A), président de la République (B) ou Empereur (C), le chef de l'État trouve dans son rôle de garant des intérêts intérieurs et extérieurs de la France un moyen de tempérer à son avantage la logique parlementaire dans laquelle s'inscrit la France du XIX<sup>ème</sup> siècle. A tout le moins, lui permet-il de revendiquer, en matière d'Affaires étrangères, le principe d'un « domaine réservé » à l'Exécutif<sup>1452</sup>.

### **A) Une restauration monarchique propice à une conduite personnalisée de la politique étrangère**

**599.** Quasi-similaires dans leurs soubassements constitutionnels, les deux monarchies constitutionnelles de 1814 et 1830 poussent l'analogie jusqu'à promouvoir une conduite personnalisée de la politique étrangère, à l'image de Louis XIV ou de Louis XV. Il n'y a en soi rien de surprenant lorsque l'on sait l'admiration que Louis XVIII et Louis-Philippe vouent à leurs illustres ancêtres. Mais, c'est oublié que pas plus la géopolitique que le jeu des alliances diplomatiques n'est figé par le temps. De fait, et à la différence de la pratique absolutiste, tant sous la Restauration (1) que sous la Monarchie de Juillet (2), les ambitions des monarques constitutionnels s'affirment souvent aux détriments des intérêts de la Nation.

## **1. La restauration de l'esprit de famille en matière diplomatique**

---

<sup>1452</sup> Par cette expression, empruntée pour la circonstance à M. Jean BAILLOU (*in Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 576), il faut entendre un domaine dans lequel l'initiative décisionnelle appartient exclusivement au chef de l'État ce qui favorise, en pratique, une gestion personnalisée de ce domaine. Ainsi, Louis-Philippe fut-il le premier chef de l'État de l'époque à revendiquer avec force l'existence d'un pré carré en matière d'Affaires étrangères (*Ibid*). Son discours est sur ce point sans équivoque : « Quand il s'agit de la sécurité nationale, je porte avec moi la responsabilité de la France » [Cité *in* LUCAS-DUBRETON (J.), *Op. cit.*, p. 380]. Cette revendication ne fut pas du goût de ses ministres des Affaires étrangères, et particulier de CASIMIR PERIER, du duc de BROGLIE et, dans une mesure moindre, de THIERS. Ainsi, le premier qui considérait le Roi comme « un bêta » [*In* REMUSAT (Ch. de), *Mémoires de ma vie*, Tome II, Présentés et annotés par Charles H. POUTAS, Plon, 1962, p. 562] accepta-t-il de traiter des affaires diplomatiques en Conseil des ministres mais non sans les avoir examinées au préalable ; le deuxième fut de loin, le moins coopératif : il refusa de communiquer directement au Roi les dépêches des ambassadeurs et, de manière générale, le tint consciencieusement à l'écart des activités extérieures ; quant au troisième, il profita du cumul de son portefeuille avec la fonction de président du Conseil (du 22 février au 6 septembre 1836 et du 1<sup>er</sup> mars au 29 octobre 1840) pour tenter de contrebalancer l'influence politique de Louis-Philippe [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 576-580]. Comme il sera vu plus loin, cette fronde ministérielle va pousser Louis-Philippe à renouer avec la diplomatie secrète chère à Louis XV afin de conserver un rôle influent auprès des puissances étrangères (Voir *infra*).

**600.** Selon l'historien Jean BAILLOU, « [l]es dispositions naturelles de Louis XVIII ne le dispos[ent] guère à faire un emploi très actif des larges pouvoirs que la Charte et la situation politique lui accord[ent] dans le domaine de la politique extérieure »<sup>1453</sup>. De fait, à l'image de ses aïeux, le « roi des Français » est enclin à laisser gouverner ses ministres, du moins aussi longtemps qu'il leur accorde sa confiance<sup>1454</sup>. Toutefois, sa haine de Napoléon le pousse à quelques coups d'éclat diplomatiques dès son arrivée au pouvoir. C'est ainsi qu'il refuse le versement de la dotation prévue par le traité de Fontainebleau du 11 avril 1814 alors même que le 30 mai, il s'était expressément engagé à le faire. De même, dépêche-t-il le charismatique TALLEYRAND à Vienne pour faire aboutir les projets de transferts de Napoléon de l'île d'Elbe aux Açores ou à Sainte-Hélène ; dans le même temps, il ordonne au consul de France nommé à Livourne d'espionner l'Empereur déchu<sup>1455</sup>. Mais, ce qui marque le mieux le fossé entre l'action étrangère de Louis XVIII et l'opinion publique française, c'est sans doute l'esprit de famille qui domine les choix politiques du souverain.

**601.** Ainsi, lors du premier traité de Paris du 30 mai 1814, Louis XVIII répugne à conserver Annecy et Chambéry. Selon lui, ces territoires « appartiennent (...) au roi de Sardaigne, son beau-frère »<sup>1456</sup>. Il fait d'ailleurs de la succession de ce dernier une affaire d'État. Louis XVIII en vient, notamment, à défendre les prétentions au trône de Sardaigne des princes de CARIGNAN avec lesquels, Victor-Emmanuel I<sup>er</sup>, roi de Sardaigne, est en froid. Mais, ce dernier n'ayant pas d'héritier mâle, Louis XVIII craint que le royaume de Sardaigne ne soit confié au gendre de Victor-Emmanuel I<sup>er</sup>, un archiduc autrichien<sup>1457</sup>. Ce serait donner

---

<sup>1453</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 517. La nature sceptique, voire désabusée, du souverain aurait favorisée en matière de politique étrangère, des prises de position libérales. Ainsi, au moment des

<sup>1454</sup> L'élément de confiance est à double tranchant dans le contexte d'une gestion personnalisée de l'État. Ainsi, n'est-il pas rare, sous Louis XVIII, de voir les décisions du ministre des Affaires étrangères court-circuitées par l'intervention de favoris. Ainsi, en fut-il du premier duc et prince de BLACAS qui profitant de l'absence de TALLEYRAND, s'employa maladroitement jusqu'en juillet 1815 à rapprocher la France de l'Espagne, à l'occasion de la tentative d'enlèvement du général MINA par le chargé d'affaires d'Espagne. Le manque d'assurance dont fit preuve le prince de BLACAS dans ses rapports avec Madrid n'a pas échappé à M. Jean BAILLOU. Il s'est appuyé, notamment, sur la correspondance du favori avec TALLEYRAND : « Les deux lettres que BLACAS envoie à ce dernier pendant le Congrès de Vienne sont prolixes, embarrassées, diffuses, rapporte l'historien. Les minutes en sont excessivement raturées. On n'y sent point la sûreté d'un favori qui gouverne le ministre » (*In Les Affaires diplomatiques et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 517). Louis XVIII ne renverra pas moins le diplomate espagnol désavoué par le prince de BLACAS. Plus explicite, sans doute, est la nomination, sous le gouvernement VILLELE-MONTMORENCY (14 décembre 1821), de l'obscur Antoine HERMAN au poste de directeur politique des Affaires étrangères. Elle s'expliquerait, selon l'historien Guillaume BERTIER de SAUVIGNY par l'intercession des « Chevaliers de la Foi », association qui aurait eu un rôle déterminant dans la décision prise en faveur de la guerre d'Espagne [En ce sens, lire, *Le comte Ferdinand de BERTIER (1782-1864) et l'énigme de la Congrégation*, Les Presses continentales, 1948, Paris, pp. 324-327].

<sup>1455</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 509.

<sup>1456</sup> *Ibid.*

<sup>1457</sup> M.A.E., *Mémoires et documents, France*, Vol. 667, f° 3.

trop de puissance à l'une des plus farouches rivales de la France. Aussi, Louis XVIII charge-t-il à la délégation française au Congrès de Vienne de réconcilier en sous-main les CARIGNAN avec Victor-Emmanuel I<sup>er</sup>. Cette initiative avortera sous l'impulsion de l'Empereur d'Autriche François I<sup>er</sup> et du Prince de METTERNICH<sup>1458</sup>. Unie à l'Angleterre, Vienne n'aura de cesse de contrecarrer le projet de Louis XVIII de restaurer le « Pacte de Famille ».

**602.** Le souverain français se présente, en effet, comme le « chef de la maison de BOURBON »<sup>1459</sup>. En cette qualité, il se sent le devoir de défendre les intérêts des BOURBONS d'Espagne, de Naples et de Parme. Cependant, ces monarchies sont loin de le soutenir. Ainsi, en est-il du Roi d'Espagne, Ferdinand VIII, qui désireux de conserver une bonne entente avec l'Angleterre s'engage expressément à ne pas restaurer le « pacte de famille ». Les BOURBONS de Naples, pour leur part, conscients qu'ils doivent leur retour à la tête du royaume aux armées autrichiennes, signent le 12 juin 1815 un accord secret avec l'Autriche en vertu duquel ils lui concèdent un protectorat sur leur territoire. Quant à la famille de l'ancienne reine d'Étrurie qui avait collaboré avec les régimes bonapartistes, elle est assignée à résidence à Lucques en attendant que Parme soit libérée par la mort de l'ancienne impératrice Marie-Louise. C'est finalement le règlement du sort du royaume de Saxe lors du Congrès de Vienne qui va contraindre Louis XVIII à substituer à ses intérêts familiaux des revendications plus légitimiste<sup>1460</sup>. C'est une lettre que Alexandre I<sup>er</sup> adresse le 17 novembre 1814 à TALLEYRAND qui contraint le Roi à se désavouer.

**603.** Selon le tsar, « la Saxe [serait] pour les BOURBONS une affaire de famille »<sup>1461</sup>. Louis XVIII prend le parti de nier. A son ambassadeur, il affirme ne pas confondre ses ambitions personnelles avec les intérêts de la Nation dont il a la charge : « Le prince Régent et moi, nous sommes les plus désintéressés dans cette affaire, écrit-il à TALLEYRAND ; car la Saxe ne fut jamais l'alliée de la France, jamais Naples ne fut même à portée de l'assister dans aucune guerre, et il en est de même relativement à l'Angleterre. Je suis, il est vrai, le plus proche parent des deux rois, mais je suis avant tout le roi de France, père de mon peuple. C'est pour l'honneur de ma couronne, c'est pour le bonheur de mes sujets que je ne puis consentir à laisser établir en Allemagne un germe de guerre pour toute l'Europe »<sup>1462</sup>. Le 15 décembre, la Prusse s'invite dans le débat et propose au Roi de Saxe « une principauté de

---

<sup>1458</sup> Sur ce point, pas plus la France que l'Autriche n'obtiendront gain de cause, puisque Victor-Emmanuel finira par abdiquer, en 1821, au profit de son frère Charles-Félix dit « Le bien-aimé », en 1821.

<sup>1459</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 510.

<sup>1460</sup> Précisons que Louis XVIII est cousin par sa mère du roi de Saxe.

<sup>1461</sup> M.A.E., *Mémoires et documents, France, 678*, « Congrès de Vienne 1814-1815, Lettres de Louis XVIII et du prince de TALLEYRAND », f° 106.

<sup>1462</sup> « Lettre du 27 décembre 1814 », *Op. cit.*, f° 156.

700 000 habitants environ, composée, à la frontière française, du Luxembourg (...), de l'évêché de Trêves, du sud de l'évêché de Cologne jusqu'à Bonn, des abbayes de Prüm, de Stavelot et de Malmédy. La proposition prussienne est soutenue par la Russie. TALLEYRAND se méfie : « L'Empereur de Russie voudrait que Votre Majesté crût que c'est par égard pour Elle et pour faire une chose qui lui fût agréable, qu'il a conçu l'idée de donner au roi de Saxe quelques centaines de mille âmes sur la rive gauche du Rhin pour lui tenir lieu de son royaume », écrit-il ironiquement à Louis XVIII<sup>1463</sup>. Quelques jours plus tôt, le « roi des Français » lui faisait part également de ses doutes quant à la bonne foi de la Prusse et de la Russie : « [d]es deux principes compromis dans la question de la Saxe, l'un, celui de la légitimité, sera complètement sauvé, et c'est celui qui nous importait le plus (...) »<sup>1464</sup>. Il semble, malgré tout, que ce soit des considérations sécuritaires qui préoccupent le plus le souverain : « [s]'il s'agissait d'un prince qui ne fût pas déjà souverain, je pourrais le voir avec plaisir former un petit État dans mon voisinage, mais pour le roi de Saxe, dût-il consentir à l'échange, je n'y donnerais pas encore les mains »<sup>1465</sup>. Louis XVIII craint que les bons offices prussiens ne masquent une tentative de rapprochement territorial par voie d'alliances. Ainsi, dans le mémoire rédigé par LA BESNARDIERE, daté du 20 mai 1815 « sur la conduite de l'ambassade de France au Congrès de Vienne », il prescrit « à l'ambassade de tout faire pour que la Prusse ne soit pas mise en contact avec la France. Elle ne la touchera par aucun point, insiste t-il »<sup>1466</sup>. Peine perdue puisque l'article XXV de l'acte général du Congrès de Vienne signé le 9 juin 1815 établit la Prusse au voisinage de la France entre le Palatinat bavarois et le Luxembourg<sup>1467</sup>. Ce principe de légitimité qui aligne, à l'issue du Congrès de Vienne, la politique étrangère française sur la pratique diplomatique européenne, sera abandonné par Charles X au profit de « l'esprit de croisade »<sup>1468</sup>. Louis-Philippe le réhabilitera au prix d'une action diplomatique centralisée autour de sa personne, souvent menée à l'insu de ses ministres des Affaires étrangères, loyaux ou pas.

<sup>1463</sup> « Lettre du 16 janvier 1815 », *Op. cit.*, f° 170-171.

<sup>1464</sup> « Lettre du 10 janvier 1815 », *Op. cit.*, f° 176.

<sup>1465</sup> « Lettre du 15 janvier 1815 », *Op. cit.*, f° 180.

<sup>1466</sup> M.A.E., *Mémoires et documents, France*, 678, « Congrès de Vienne 1814-1815, Lettres de Louis XVIII et du prince de TALLEYRAND », f° 331. Ce mémoire fait écho à une lettre de TALLEYRAND adressé au Roi le 15 février 1815 : « [I]e duché de Luxembourg et le payx de Limbourg sont donnés au prince d'Orange comme indemnité de ses anciens pays héréditaires qu'il cède à la Prusse, et celle-ci ne touchera notre frontière en aucun point, ce qui semblait à Votre Majesté très important » (*Op. cit.*, f°211).

<sup>1467</sup> Dans son « rapport fait au roi pendant son voyage de Gand à Paris », TALLEYRAND tentera de minimiser l'impact de cette disposition : « La Prusse n'eut ni Luxembourg, ni Mayence, elle ne fut sur aucun point limitrophe de la France ; partout, elle en fut séparée par le royaume des Pays-Bas, dont la politique naturelle, depuis que son territoire s'est accru, assure à la France qu'elle n'a rien à craindre » (*Op. cit.*, f° 542).

<sup>1468</sup> « Esprit » que l'historien Jean BAILLOU apprécie, notamment, par rapport au soutien apporté à la cause hellénique par Charles X au mépris des droits légitimes du Sultan (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 518).



## 2. La restauration du Secret du Roi en matière diplomatique

604. Aux dires de l'un de ses ministres, Louis-Philippe « ne souffr[e] pas la dissidence, la contradiction ; car il y [voit] non un manque de respect, mais de la folie »<sup>1469</sup>. Or, comme il a été souligné plus haut, le souverain considère les Affaires étrangères comme sa chasse gardée. Pour se garantir la soumission totale de l'appareil diplomatique d'État, il nomme donc à sa tête des ministres dévoués à la cause royaliste (a). Combinée au soutien parlementaire dont Louis-Philippe jouira jusqu'à la fin de son règne, la complaisance gouvernementale incite à ériger en exceptions, les velléités émancipatrices des chefs du Département observées avant 1848 (b).

### a. Les ministres des Affaires étrangères sous la Monarchie de Juillet : des commis complaisants du chef de l'État

605. Louis-Philippe privilégie l'unité exécutive en matière de direction politique. En matière diplomatique, cette exigence conduit à la nomination de commis du Roi à la tête des Affaires étrangères, soit qu'ils se distinguent soit par leur caractère effacé, soit par une loyauté à toute épreuve. Il escompte, ainsi, des chefs du Département qu'ils n'empiètent pas sur son autorité. De fait, sur les douze ministres qui se succéderont aux Affaires étrangères dans cet intervalle<sup>1470</sup>, seuls deux titulaires tenteront notoirement de se soustraire à la tutelle de Louis-Philippe<sup>1471</sup>. Mais, avant d'envisager, dans leur singularité, les personnalités marquantes qui ont dirigé le Ministère sous le règne de Louis-Philippe, on ne peut manquer de relever d'abord l'absence de prédilection du monarque pour les diplomates de carrière.

---

<sup>1469</sup> RÉMUSAT (Ch. de), *Mémoires de ma vie*, Tome II, *Op. cit.*, p. 156.

<sup>1470</sup> Le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères* ne répertorie que onze titulaires dans cette période. Ainsi, ne figure pas sur la liste des ministres des Affaires étrangères de la Monarchie de Juillet, Louis Pierre BIGNON (31 juillet 1830-1<sup>er</sup> août 1830) nommé dans le ministère de la Commission municipale de Paris (31 juillet 1830-1<sup>er</sup> août 1830). Quant à la rétrospective que le site Internet du Quai d'Orsay consacre aux cent soixante titulaires il passe sous silence le court passage de Charles-Joseph BRESSON à la tête du Département (du 10 novembre 1834 au 18 novembre 1834). A juste titre sans doute, si l'on en croit les péripéties politiques qui ont entouré sa nomination par le « ministère des trois jours » formé par le duc de BASSANO depuis le 10 novembre. A cette date, les événements s'enchaînent très vite pour BRESSON qui n'a même pas eu le temps d'être consulté sur sa nomination. Le 11 novembre 1834 Louis-Philippe lui écrit de quitter son poste d'ambassadeur à Berlin pour gagner au plus vite Paris. Mais, avant même que la lettre ne parvienne au nouveau ministre des Affaires étrangères, le gouvernement se désagrège sous le poids de son impopularité. Le 14 novembre, Louis-Philippe avise alors à BRESSON son retour à ses fonctions antérieures : « Trois ministres ayant donné leur démission, le nouveau cabinet peut être considéré comme dissous. Dans cet état de chose, le Roi regretterait beaucoup qu'à un moment où cette dépêche vous parviendra, vous eussiez quitter Berlin » [Cité in ROBERT (H.), « BRESSON Charles Joseph », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 304].

<sup>1471</sup> Victor de BROGLIE (ministre des Affaires étrangères du 11 octobre 1832 au 4 avril 1834 et du 12 mars 1835 au 22 février 1836) et Adolphe THIERS (ministre des Affaires étrangères du 22 février 1836 au 6 septembre 1836 et du 1<sup>er</sup> mars 1840 au 29 octobre 1840).

**606.** Exception faite du comte Charles BRESSON<sup>1472</sup>, aucun ministre des Affaires étrangères de la Monarchie de Juillet ne justifie d'une expérience probante sur la scène politique extérieure. Pour l'essentiel, le choix du souverain se porte sur des hommes désireux de servir les intérêts du « roi des Français » avant ceux de la France, comme en témoigne, la pratique de celui qui inaugure le poste en août 1830, le comte Mathieu MOLÉ<sup>1473</sup>. Avec lui, Louis-Philippe renoue officiellement avec la tradition des commis d'Ancien Régime, pratique dont il ne se départira jamais<sup>1474</sup>.

**607.** Doué d'un « esprit (...) juste et délicat, capable de gravité et d'élévation [mais] ni très prompt, ni très fécond, ni très ferme »<sup>1475</sup>, MOLÉ a été durement marqué par ce qu'il appelle le « torrent révolutionnaire »<sup>1476</sup>. L'expérience napoléonienne lui a inspiré une conception souple du pouvoir qui le rend aussi à l'aise sous les ors des palais que dans

---

<sup>1472</sup> Charles BRESSON a commencé sa carrière au bureau des traducteurs du ministère des Affaires étrangères, en 1817. Deux ans plus tard, il obtient un poste d'attaché au sein de l'ambassade de France au Brésil. De mars 1820 à septembre 1830, il est employé à la légation de France à Washington où il accède aux grades de deuxième secrétaire et premier secrétaire successivement en novembre 1822 et en juin 1830. A l'issue de la Révolution de Juillet, il est recruté comme premier secrétaire à l'ambassade de France à Londres. S'y étant distingué en défendant la candidature du duc de NEMOURS au trône de Belgique, il est nommé, en mai 1831, ministre plénipotentiaire à Hanovre. En juin 1832, le ministre des Affaires étrangères SEBASTIANI l'envoie à Munich avant de se voir confier, en décembre 1832, la délicate mission de représenter la France auprès du Roi de Prusse [ROBERT (H.) « BRESSON Charles Joseph », *Op. cit.*, pp. 303-304].

<sup>1473</sup> MOLÉ Mathieu fut ministre des Affaires étrangères de Louis-Philippe du 11 août 1830 au 2 novembre 1830 puis président du Conseil et ministre des Affaires étrangères du 6 septembre 1836 au 31 mars 1839.

<sup>1474</sup> Louis-Philippe ne perdra sa liberté de choix s'agissant du ministre des Affaires étrangères qu'à l'occasion de la formation du gouvernement dit « du 11 octobre » 1832 que les historiens présentent comme « un gouvernement de résistance à l'insurrection permanente qui règne depuis 1830 ». A cette occasion, le ministre de BROGLIE formera avec Adolphe THIERS et François GUIZOT un front de résistance au sein du Gouvernement pour contrer, à grand peine, l'hégémonie de Louis-Philippe [SÉDOUY (J.-A.), « BROGLIE Achille Léonce Victor », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 296]. A cette époque, l'hostilité de THIERS envers le Roi se veut encore discrète puisque, à la chute du ministère BROGLIE, c'est à lui que Louis-Philippe confiera à la fois les rênes des Affaires étrangères et le poste de président du Conseil. Il pensait, ainsi, « pouvoir s'appuyer sur un serviteur fidèle » [WINOCK (J.), « THIERS Adolphe », in *Dictionnaires des ministres des Affaires étrangères 158-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 307].

<sup>1475</sup> Formule empruntée au comte de RÉMUSAT, dans sa description de la personnalité de MOLE [Cité par SÉDOUY (J.-A. de), « MOLÉ Mathieu Louis », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 283].

<sup>1476</sup> *Op. cit.*, p. 284. Issu d'une famille de parlementaires fortunés, il vit à treize ans son père mourir sur l'échafaud sous la Révolution. Son mariage avec une riche héritière lui permit de restaurer la puissance familiale. Quant à sa notoriété, il l'acquiesça au service de Napoléon, en 1806, en qualité d'auditeur au Conseil d'État, préfet de la Côte, directeur des Ponts et Chaussées, et pour finir, en 1813, ministre de la Justice et favori de l'Empereur. Pris de court par la chute du régime en 1814, il demeure fidèle au bonapartisme jusqu'au bout, bien qu'il décline durant les Cent-« Je n'ai nullement la prétention d'avoir la situation d'un ministre parlementaire, écrit-il à Napoléon III en 1860; ce que je souhaiterais, autant pour Votre Majesté que pour moi, c'est d'être jours, le poste de ministre des Affaires étrangères que l'Empereur lui proposait. Car, s'il passe pour un conservateur, MOLE est également un acteur politique éclairé. Sentant la fin du régime impérial proche, il exprime sa fidélité envers Louis XVIII afin de rester dans les eaux du pouvoir. Il se rapprochera, ainsi, des doctrinaires sous la Restauration et c'est précisément sa vision souple du pouvoir, qui marie les intérêts de la France nouvelle avec la tradition monarchique, qui lui vaudra le portefeuille des Affaires étrangères.

l'hémicycle parlementaire. Aux yeux de Louis-Philippe, il s'impose comme un ministre des Affaires étrangères idéal : par sa fortune et ses manières aristocratiques, il rassure l'Europe monarchique ; par son discours accommodant, il charme les Chambres. Malgré tout, dans l'optique du « roi des Français », le ministre des Affaires étrangères ne fait que la figuration en matière diplomatique. En matière d'instruction comme de négociation, le Roi ne laisse aucune marge d'action à son ministre<sup>1477</sup>, ce qui fait dire à l'un de ses biographes que le « passage de MOLÉ aux Affaires étrangères (...) n'a pas été particulièrement marquant »<sup>1478</sup>. Il en ira de même de son successeur Nicolas MAISON, premier surpris de se retrouver à la tête des Affaires étrangères au mois de septembre 1830<sup>1479</sup> : « La politique l'épouvante, écrit à son propos un diplomate étranger. Il y entend fort peu de chose. C'est un galant homme, mais dans le temps qui court, il fait plus encore que cette précieuse qualité pour être un bon ministre »<sup>1480</sup>. Durant le court passage qu'il fera au ministère des Affaires étrangères, Louis-Philippe ne prendra même pas la peine de s'entretenir avec lui<sup>1481</sup>. Car, au canal officiel du Département, le roi préfère les conseils officieux de l'un ses favoris, le général et comte Horace SÉBASTIANI. Louis-Philippe ne tarde d'ailleurs pas à officialiser leur collaboration en proposant à ce dernier la succession de MAISON, le 17 novembre 1830. Le général restera à la tête des Affaires étrangères pendant presque deux ans<sup>1482</sup>. La longévité exceptionnelle de son ministère est à mesure de la confiance que lui porte Louis-Philippe<sup>1483</sup>. Mais, fait notable,

---

<sup>1477</sup> On citera en guise d'illustration la stratégie développée par Louis-Philippe pour désamorcer la crise belge au mois d'août 1830 qui menaçait l'ordre territorial institué par les traités de 1814-1815. Sur leur base, avait été établi à l'initiative de la Grande-Bretagne un royaume des Pays-Bas renforcé de la Belgique qui avait pour but de prévenir toute tentative française de transgresser les frontières que l'Europe coalisée lui avait imposées à l'issue de l'Empire. Reprenant à son compte le principe de la non-intervention derrière lequel Londres s'était retranché, Louis-Philippe ordonne à son ministre des Affaires étrangères de faire savoir aux monarchies européennes que s'il s'abstient de soutenir la sédition belge, il réprimerait par la force toute intervention étrangère. C'est ainsi que le 31 août, MOLÉ convoque l'ambassadeur prussien, le baron de WERTHER en vue d'obtenir de la Prusse qu'elle désengage les troupes qu'elle a dépêchées au début de la crise, dans ses provinces rhénanes. Officiellement, elle motive son geste par un souci de défendre l'intégrité de ses territoires. Officieusement, la Prusse espère, ainsi, renforcer son influence en Allemagne du Sud où l'on est majoritairement favorable à la neutralité. Seule la Russie se dit prête à intervenir dans la crise belge mais elle est, elle-même, vite rattrapée par la crise qui s'ouvre en Pologne. Mais, c'est surtout dans ses rapports avec les autorités britanniques que MOLE connaîtra finalement les plus grandes difficultés dues principalement au court-circuitage de... Louis-Philippe (Voir *infra*, la diplomatie secrète développée par Louis-Philippe à cette occasion avec le soutien de son ambassadeur à Londres, TALLEYRAND).

<sup>1478</sup> SÉDOUY (J.-A.), « MOLÉ Mathieu Louis », *Op. cit.*, p. 289.

<sup>1479</sup> Il sera ministre des Affaires étrangères du 2 au 17 novembre 1830.

<sup>1480</sup> Citation du comte Rodolphe APPONYI, attaché à l'ambassade d'Autriche-Hongrie à Paris de 1826 à 1849 [Cité par Laurent THÉIS in « MAISON Nicolas Joseph », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 290].

<sup>1481</sup> Le ministre DECAZES souligne cet état de fait dans une lettre en date 17 novembre 1830, soit le jour où MAISON dut céder sa place au comte SÉBASTIANI : « [Le ministre des Affaires étrangères] avait pour la troisième fois, porté un travail au Roi qui le renvoyait toujours au lendemain » (Cité par Laurent THÉIS, *Ibid.*).

<sup>1482</sup> Le comte Horace SÉBASTIANI sera ministre des Affaires étrangères du 17 novembre 1830 au 11 octobre 1832.

<sup>1483</sup> Le comte de RÉMUSAT s'en fait l'écho dans ses *Mémoires sur ma vie*. D'après ce fin observateur, le Roi « ne voyait que [SÉBASTIANI] à qui se fier pour la politique extérieure » (Cité par Laurent THÉIS, « MAISON Nicolas Joseph », *Op. cit.*, p. 292). Globalement, on observe peu de remaniements dans la direction des Affaires

le président du Conseil de l'époque, Jean CASIMIR-PÉRIER, ne lui conserve pas moins son soutien. Ainsi, n'hésite-t-il pas à couvrir les maladresses du ministre face aux Chambres<sup>1484</sup>. Pour autant, si le principe de l'unité gouvernementale s'affirme de plus en plus à l'occasion des débats parlementaires de l'époque, ne suffit pas à contrebalancer l'influence politique du « roi des Français » dans la conduite de la politique extérieure. Sur ce point, la pratique monarchique de Louis XVIII maintient encore à l'état de chimère l'hypothèse d'une autonomie ministérielle en matière diplomatique.

## **b. Des revendications autonomistes relativisées par la pratique diplomatique centralisatrice de Louis XVIII**

**608.** La parlementarisation du régime met en relief une dichotomie majeure soulignée dans l'introduction générale de la présente thèse. La problématique de l'autonomie politique

---

étrangères entre le 31 juillet 1830 et le 23 février 1848. Toutefois, cette stabilité institutionnelle demeure relative car elle ne se justifie que par rapport à l'exceptionnelle durée du ministère GUIZOT (du 29 octobre 1840 et du 23 février 1848) qui met fin à la valse des titulaires. « Exceptionnelle », la longévité des ministres des Affaires étrangères n'est pas pour autant rare sous la Monarchie de Juillet. Elle ne semble pas non plus conditionnée par le degré de loyauté. Ainsi, le fidèle MOLÉ a-t-il dirigé les Affaires étrangères deux ans et demi lors de son second ministère (du 6 septembre 1836 au 31 mars 1839) tandis que le bouillant comte de BROGLIE a assumé cette charge pendant près d'un an et demi en dépit de son hostilité manifeste envers la politique étrangère de Louis-Philippe (du 11 octobre 1832 au 4 avril 1834). Sûr de son pouvoir, le Roi lui confiera, même, une seconde fois les rênes du Département (12 mars 1835 au 22 février 1836). Il en sera de même de Jean de Dieu SOULT qui, après avoir mené une campagne contre l'influence personnelle et la politique extérieure de Louis-Philippe au début de son règne, se verra attribuer la responsabilité des Affaires étrangères (en sus de la présidence du Conseil) pendant près de neuf mois (de 13 mai 1839 au 1<sup>er</sup> mars 1840). Si l'on se réfère à la description que le comte de RÉMUSAT donne de SOULT, Louis-Philippe n'avait plus rien à craindre d'un ministre que l'ambition avait transformé en « instrument du roi » et privé de « caractère politique » [Cité in ROBERT (H.), « SOULT Jean de Dieu, duc de Dalmatie », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 314]. Cependant, et comme il a été indiqué plus haut, ces ministères sont loin d'égaliser dans la durée celui du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis-Philippe, François GUIZOT, en poste pendant plus de sept ans. Ce record inégalé dans les annales françaises, se justifie par la posture subtile que le titulaire adopta jusqu'à la fin de ses fonctions survenue avec la chute du régime monarchique. Dans les faits, la soumission politique de GUIZOT envers Louis-Philippe n'est qu'apparente et sert, en réalité, un désir d'autonomie en matière diplomatique beaucoup plus grand que celui de servir les intérêts du « roi des Français » (Voir *infra*). Au final, l'ambivalence des critères d'électivité de Louis-Philippe au poste de ministre des Affaires étrangères n'est pas sans présenter d'affinités avec la fameuse politique d'« ouverture » du président actuel, Nicolas SARKOZY. Ce chef de l'État issu de la droite n'aurait pas fait œuvre innovante en s'appuyant sur un chef de la diplomatie de gauche, en l'occurrence (M. Bernard KOUCHNER) avant, finalement, d'attribuer le poste à un membre de son parti, Mme Michèle ALLIOT-MARIE (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chapitre I).

<sup>1484</sup> François GUIZOT jette un regard critique sur les rapports de SÉBASTIANI avec les parlementaires : « [d]ans les Chambres, en défendant avec plus de fermeté que d'habileté de langage la politique du cabinet, il se compromettait quelque fois gravement » (*In Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, Éd. Michel Lévy, 1858, p. 183). GUIZOT illustre aussitôt son jugement : « on sait quelles colères suscita contre [le ministre SÉBASTIANI] cette fameuse et malheureuse phrase prononcée en parlant des désastres de la Pologne : "Aux dernières nouvelles, la tranquillité régnait dans Varsovie". Dans cette occasion comme en toute autre, M. PÉRIER soutint énergiquement le général SÉBASTIANI contre toutes les attaques ; non seulement pour ne pas laisser faire de brèche à son ministère, mais par une juste et imperturbable appréciation des rares qualités du général. En vrai chef de gouvernement, M. PÉRIER, au moment même d'une faute ou d'un malheur, se souvenait de ce que vaut un homme, et ne consentait pas, pour atténuer quelques minutes son propre ennui, à jeter en pâture à l'ennemi un brave et fidèle allié » (*Op. cit.*, pp. 183-184).

du chef du Département que pose en pratique l'orientation libérale de la monarchie constitutionnelle conduit, en effet, à dissocier le domaine de la politique étrangère – où *règne* le Roi – de celui des « Affaires étrangères » – où devrait *gouverner* le ministre au regard de la logique parlementaire. Mais, comme il a été précisé dans la section précédente, la nature parlementaire des régimes qui se sont succédés entre 1814 et 1875 n'est pas clairement établie par leur charte constitutive respective. Ainsi, le flou constitutionnel qui entoure la reconnaissance d'un pouvoir de sanction parlementaire des actes diplomatiques permet encore au début du XIX<sup>ème</sup> siècle de privilégier en toute légitimité une définition globale du champ d'action extérieur de l'État. Le chef de l'État peut, ainsi, *régner et gouverner* dans le domaine de la politique extérieure dans la continuité des régimes de concentration du pouvoir décisionnel que furent la Monarchie absolue et l'Empire<sup>1485</sup>. L'exercice personnalisé des prérogatives internationales de l'État a pour effet de soustraire le volet politique des Affaires étrangères du champ de contrôle des Chambres et ce faisant, la pratique de Louis XVIII augurerait bien d'une conduite élitiste de la politique extérieure. Néanmoins, en réservant la responsabilité des affaires proprement diplomatiques au Roi, elle accentue aussi et immanquablement la conception restrictive du rôle international du ministre qui en a officiellement la charge.

**609.** Sous la Monarchie de Juillet, le chef du Département est reconduit en droit et en fait dans une fonction d'exécution. A tout le moins, en matière diplomatique, il n'est toujours pas habilité à engager l'État en dehors de l'accord de Louis-Philippe<sup>1486</sup>. Les ministres des

---

<sup>1485</sup> Cette pratique monopolisatrice ne contreviendrait pas forcément à l'émergence de fait du régime parlementaire qui est communément observée, en doctrine spécialisée, à partir de 1814. Ainsi, selon le Professeur Georges BURDEAU, « pour connaître un régime politique, l'observation des modes officiels d'exercice du pouvoir compte moins que l'analyse de sa nature » (*In La démocratie*, Éd. du Seuil, 1966, p. 141). De fait, l'exercice personnalisé du pouvoir politique par les monarques constitutionnels ne suffit pas à lui seul à caractériser les régimes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Même s'il s'éloigne de l'esprit du texte, il ne peut se permettre d'en dénaturer le contenu sous peine de verser dans le régime autoritaire que le peuple et les institutions politiques françaises dans leur ensemble rejettent en bloc à l'issue de l'Empire. Ce faisant, la pratique des chefs de l'État successifs doit être interprétée à la lumière des éléments de droit que renferment leurs chartes constitutives qui prévoient, notamment, des mécanismes rationalisants en matière d'action exécutive mis en jeu dans le cadre des pouvoirs de contrôle et d'information des Chambres. Ni totalement exégétique, ni totalement pragmatique, l'approche systémique que semble privilégier le Professeur BURDEAU conduirait, au final, à apprécier la réalité constitutionnelle des premiers régimes parlementaires au moyen de la règle du faisceau d'indices.

<sup>1486</sup> Au début de la Monarchie de Juillet, le manque d'influence des ministres des Affaires étrangères est tel que leurs propres ambassadeurs s'adressent directement à Louis-Philippe, au mépris du monopole reconnu en droit depuis le Consulat au Département dans le traitement des dépêches diplomatiques. Ainsi, la crise belge qui a inauguré le ministère de MOLÉ (Voir *supra*) a également suscité un conflit ouvert entre ce dernier et son plus illustre ambassadeur TALLEYRAND alors même que le Prince de BÉNÉVENT avait œuvré activement à la restauration de la centralité du ministre des Affaires étrangères en matière de politique extérieure (Voir *supra*, les circonstances de l'adoption du décret de 1799 et de l'arrêté de 1810 sous son ministère, respectivement à l'époque du Directoire et de l'Empire). Envoyé à Londres par Louis-Philippe afin de s'assurer que la Grande-Bretagne conserve durablement une position de neutralité vis-à-vis du Royaume de Belgique, TALLEYRAND refuse farouchement de soumettre à l'autorité de MOLÉ. Pour se faire, il met en place ses propres canaux de communication avec Louis-Philippe. Loin de s'offusquer de l'initiative du diplomate, le Roi l'accueille avec

Affaires étrangères paient, ainsi, au prix fort l'obscurité des textes constitutionnels sur le régime de leur responsabilité devant les Chambres. Car, face à l'incertitude normative, le chef de l'État a pour lui la reconnaissance formelle, d'une part de l'exclusivité du pouvoir de représentation diplomatique et d'autre part, de l'immunité de fonction attachée à son pouvoir de direction<sup>1487</sup>. Or, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, ces privilèges sont loin d'être des créations *ex nihilo* du Pouvoir constituant. De manière paradoxale, alors que la tradition monarchique avait permis à la fonction de ministre des Affaires étrangères de s'inscrire dans la modernité démocratique, elle constitue, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, un obstacle à l'autonomisation du rôle diplomatique du chef du Département. Certes, il y aura bien des ministres et des parlementaires pour se rebeller contre le renouveau du pouvoir « absolu » des monarques constitutionnels. Mais, la puissante aura messianique qui baigne sans discontinuité la fonction de chef d'État ramène leurs revendications à des épiphénomènes. Dans la continuité de Louis XVIII, Louis-Philippe les neutralisera aisément, en n'hésitant pas à jeter le poids des traditions séculaires dans la balance des pouvoirs, quitte à faire primer la souveraineté internationale de l'État sur la souveraineté nationale. Ce faisant, sa conception globale de l'action diplomatique lui inspire une stratégie qui a pour effet, en pratique, de vider de leur substance les mécanismes constitutionnels qui participent à la démocratisation de l'exercice du pouvoir de représentation.

**610.** Concrètement, la maîtrise de la politique étrangère par le « roi des Français » suppose non seulement la mise à l'écart des Chambres mais aussi de son ministre des Affaires étrangères. Il doit prendre garde, toutefois, à conserver la posture centriste qui lui avait valu le soutien massif du peuple en 1830<sup>1488</sup>. Elle l'oblige, ainsi, à ne pas court-circuiter ouvertement

---

soulagement car il est sûr, ainsi, de conserver la maîtrise totale des négociations, sans que les Chambres n'aient à en être informées [En ce sens lire, SÉDOUY (J.-A.), « MOLÉ Mathieu Louis », *Op. cit.*, p. 286]. Cependant, MOLÉ refuse de se laisser faire et tente de prendre le pas sur le Prince de BÉNÉVENT. Dans un premier temps il s'abstient d'informer son ambassadeur de la proposition de pourparlers qu'il a adressée au Premier ministre britannique WELLINGTON. Le ministre prend, ensuite, l'initiative de défendre la candidature de Paris pour accueillir le siège d'une Conférence relative au règlement de la crise belge. TALLEYRAND s'insurge : il souhaite qu'elle ait lieu à Londres pour mieux contrôler le déroulement des négociations ! En désespoir de cause, MOLÉ menace Louis-Philippe de démissionner si l'ambassadeur persiste à remettre en cause son autorité. Embarrassé, le Roi tente une médiation entre les deux adversaires mais ce sont finalement les émeutes de Paris survenues à la mi-octobre qui videront le litige, en emportant le gouvernement de droite. MOLÉ patientera six ans avant d'être rappelé au pouvoir comme président du Conseil et ministre des Affaires étrangères. C'est véritablement sous son second ministère que Louis-Philippe connaîtra l'apogée de son règne, à partir d'avril 1837, soit à une période où la France connaîtra la paix à l'extérieur mais aussi sur la scène politique intérieure (*Ibid.*).

<sup>1487</sup> Exception faite de la parenthèse républicaine de 1848 (Voir *supra*).

<sup>1488</sup> Quelques mois après son arrivée au pouvoir, la ville de Gaillac avait présenté à Louis-Philippe une adresse martiale dans laquelle elle déclarait laisser à son gouvernement le « soin d'assurer le développement des conquêtes de juillet ». Louis-Philippe lui fit savoir qu'il rejetait le principe d'une évolution politique radicale : « [s]ans doute la révolution doit porter ses fruits, mais cette expression n'est que trop souvent employée dans un sens qui ne répond ni à l'esprit national, ni aux besoins du siècle, ni au maintien de l'ordre public. C'est pourtant cela qui doit tracer notre marche. *Nous chercherons à nous tenir dans un juste milieu, également éloigné des*

le principe de la collaboration fonctionnelle consacré par la Charte de 1830 en matière exécutive et extérieure. Louis XVIII trouve, alors, dans la pratique diplomatique de ses aïeux un moyen subtil de doubler les parlementaires et le Gouvernement : le « Secret »<sup>1489</sup>. Cette stratégie est à la hauteur des ruses auxquelles certains ministres ont recours, à partir de 1832, pour soustraire les Affaires étrangères à l'influence du Roi<sup>1490</sup>.

**611.** Stigmatisant la complaisance de ses prédécesseurs, le duc de BROGLIE est le premier à rompre ouvertement avec le rôle de soliveau assigné aux ministres depuis la Restauration<sup>1491</sup>. « Il avait pour système de faire traiter les affaires de préférence par les représentants de la France dans leurs résidences respectives, témoigne à son propos le comte de RÉMUSAT. C'était surtout les conversations du Roi qu'il redoutait (...). BROGLIE espérait les prévenir en déplaçant le siège des négociations »<sup>1492</sup>. A cet égard, il n'hésite pas « à refuser au Roi la lecture de telle ou telle dépêche confidentielle, lui montrant à grande-peine les dépêches officielles »<sup>1493</sup>. Agacé, Louis-Philippe compte sur l'impopularité des choix diplomatiques dont hérite le gouvernement « du 11 octobre » auquel appartient le duc<sup>1494</sup> pour

---

*excès du pouvoir populaire et des abus du pouvoir royal* ». Cet idéal de *juste milieu* est réaffirmé à demi-mots, en septembre 1833, dans la réponse que Louis-Philippe adresse au président du tribunal de commerce de Bernay : « [n]otre révolution de 1830 a eu pour but la défense de l'ordre légal, et de même elle a réduit à l'impuissance ceux qui voulaient nous attirer dans les voies de l'anarchie et du désordre » (Cité par le Professeur Guy ANTONETTI, *Louis-Philippe*, Fayard, p. 713).

<sup>1489</sup> Louis-Philippe partagera son goût pour la diplomatie secrète avec Napoléon III. Ainsi, deux des ministres des Affaires étrangères lui dédieront un ouvrage au titre sans équivoque : « Le Secret de l'Empereur » de THOUVENEL Édouard et Agénor de GRAMONT (Publié aux éditions Lévy, Paris, 1889 ; lire notamment, Tome I, p. IV).

<sup>1490</sup> Influence royale qui n'a jamais été, somme toute, exclusive comme en témoigne le souci de MOLÉ d'imposer à l'ambassadeur TALLEYRAND, le monopole qui lui est reconnu en droit en matière de correspondance diplomatique (Voir *supra*).

<sup>1491</sup> Le duc Victor de BROGLIE a été ministre des Affaires étrangères du 11 octobre 1832 au 4 avril 1834 et du 12 mars 1835 au 22 février 1836.

<sup>1492</sup> Cité par Jacques-Alain SÉDOUY, « BROGLIE Achille Léonce Victor, duc de », *Op. cit.*, p. 297.

<sup>1493</sup> *Ibid.*

<sup>1494</sup> La doctrine spécialisée identifie le gouvernement du « 11 octobre » au triumvirat de résistance formé, en matière de politique étrangère, par le duc de BROGLIE, Adolphe THIERS et François GUIZOT. Engendré dans un contexte insurrectionnel, le gouvernement établi sous l'égide de Jean de Dieu SOULT, le 11 octobre 1832, hérite d'une situation diplomatique particulièrement explosive. Il lui faut, notamment, gérer la sortie de crise qui embrase le royaume de Belgique depuis le ministère MOLÉ. Or, en 1832, les Pays-Bas refusent toujours de ratifier le traité des « 24 articles » adopté par la conférence de Londres le 14 octobre 1831 au cours de laquelle les modalités de la délimitation des territoires belges et hollandais avaient été arrêtés. Quelques jours avant l'instauration du gouvernement « du 11 octobre », la France a donc proposé à la Grande-Bretagne de sanctionner lourdement le refus hollandais. Cette suggestion heurta les aspirations libérales du peuple français. Il n'hésita pas à comparer la rigidité de la ligne gouvernementale le poussa à comparer le gouvernement « du 11 octobre » à celle du ministère POLIGNAC qui entraîna la chute de Charles X. Le ministre de BROGLIE est conscient de la nécessité d'obtenir une victoire diplomatique avant l'ouverture de la session parlementaire en décembre. Selon ses directives, TALLEYRAND signe à Londres avec le Premier ministre PALMERSTON un accord fixant le principe d'une action commune contre la Hollande. Sous couvert d'obtenir l'exécution du traité de 1831 et avec le soutien tacite de la Grande-Bretagne, la France lancera ses troupes contre la Hollande qui occupe encore Anvers. Cette sanction franco-britannique suscite la colère des principales puissances continentales qui jugent légitimes les prétentions territoriales des Pays-Bas. Pourtant, aucune ne se résout à s'engager aux côtés des armées hollandaises. Le 23 décembre 1832, c'est donc sans encombre que les 70 000 soldats français dépêchés en Belgique obtiennent au profit de cette dernière la capitulation de la garnison d'Anvers. Ce succès permet à de

se débarrasser du ministre indocile. Les Chambres soutiennent sa démarche et obtiennent la démission du ministre en avril 1834 à la suite d'un banal incident diplomatique mettant aux prises la France et les États-Unis. Anodin sur le fond du litige, cet évènement présente une importance majeure au plan de la pratique politique interne, car pour la première fois dans l'histoire des régimes démocratiques modernes de la France, le roi et les parlementaires sanctionnent à l'unisson un ministre des Affaires étrangères. Il convient, donc, de le présenter succinctement.

**612.** Depuis les guerres napoléoniennes, le gouvernement de Washington n'a eu de cesse de contester la saisie au nom du blocus continental de navires américains par la France, alors même que les États-unis ont ouvertement adopté une posture neutre à l'égard des puissances européennes. Napoléon avait tenté de désamorcer la crise en leur proposant une indemnisation de 18 millions de francs, offre que le gouvernement américain déclina. Le règlement de l'affaire fut ajourné sous la Restauration avant d'être remis à l'ordre du jour par Louis-Philippe. Considéré comme un parvenu par les principales monarchies européennes, le « roi des Français » tente de s'assurer le soutien des États libéraux. Les négociations avec les États-Unis sont donc reprises sous son règne et aboutissent en 1831, sous l'égide du président du Conseil CASIMIR-PÉRIER, à la signature d'un accord prévoyant le versement par la France d'une indemnité de 25 millions de francs aux autorités américaines. La France, pour sa part, obtient des concessions tarifaires en faveur des produits, vins et soieries françaises. Mais, pour que l'accord entre en vigueur, encore faut-il que les Chambres autorisent le chef de l'État à le ratifier. Or, la discussion du projet de loi d'autorisation de ratifier n'interviendra que trois ans seulement après sa signature. Un tel retard augure laisse entrevoir des joutes oratoires difficiles pour le duc de BROGLIE appelé, en sa qualité de ministre des Affaires étrangères, à défendre ledit accord. Il se heurte, en particulier, au légitimiste Pierre-Antoine BERRYER. Cet avocat de métier parvient à se rallier la majorité parlementaire, car nombreux sont ceux dans l'hémicycle à voir en l'accord de 1831 un texte anti-patriotique<sup>1495</sup>. Sans surprise, le projet est rejeté par 176 voix contre 168. Le duc de BROGLIE en tire aussitôt les conséquences et donne spontanément sa démission à Louis-Philippe: « Il faut que la parole d'un ministre des Affaires étrangères soit non seulement sincère mais sérieuse, qu'il ait non seulement la volonté mais le pouvoir de tenir ce qu'il a promis, se justifiera t-il plus tard

---

BROGLIE de consolider durablement sa place à la tête des Affaires étrangères, mais aussi son pouvoir d'initiative en matière diplomatique [En ce sens, lire SÉDOUY (J.-A.), « BROGLIE, Achille Léonce Victor, duc de », *Op. cit.*, pp.297-298].

<sup>1495</sup> *Op. cit.*, p. 299.



auprès de TALLEYRAND »<sup>1496</sup>. Son retour au Ministère en mars 1835 lui donnera l'occasion de donner corps à ses convictions.

**613.** Un mois à peine après avoir repris la direction du Département – en sus du poste de président du Conseil – le premier geste fort du duc de BROGLIE consiste à relancer le processus de ratification de l'accord franco-américain de 1831. Pouvait-il en être autrement au vu de la teneur menaçant du dernier discours au Congrès d'Andrew JACKSON ? En décembre 1834, le président américain se disait prêt à sanctionner l'inexécution de l'accord en confisquant des biens français aux États-Unis à hauteur des compensations promises. Aussi, lorsque le duc de BROGLIE se présente devant les Chambres pour défendre le projet de loi de ratification, Pierre-Antoine BERRYER se dresse de nouveau face à lui. Le député met l'accent cette fois sur « le patriotisme blessé des députés »<sup>1497</sup>. Malgré sa verve, il ne parvient plus à convaincre : la ratification de l'accord est autorisée par 289 voix contre 137 sous la réserve expresse que le Gouvernement obtienne du président JACKSON des explications quant à la menace proférée contre les intérêts français outre-atlantique<sup>1498</sup>. Le ministre des Affaires étrangères eut à peine le temps de savourer sa victoire que déjà Louis-Philippe ouvre un nouveau front dans le conflit interne qui l'oppose à son chef du Département.

**614.** Depuis son premier ministère, le duc de BROGLIE soutient l'orientation libérale de la Suisse. Telle n'est pas la posture du « roi des Français » qui cautionne, notamment, les pressions exercées par Vienne sur le gouvernement de Berne après que ce dernier ait offert l'asile à des réfugiés politiques autrichiens. Revenant sur son désir d'alliance avec les puissances libérales, Louis-Philippe tente, ainsi, de se rapprocher des monarchies européennes... sur les précieux conseils de TALLEYRAND<sup>1499</sup>. Pour s'assurer les bonnes grâces de l'Autriche, il n'hésite donc pas à court-circuiter l'influence de son ministre des Affaires étrangères en rappelant de Berne l'ambassadeur RUMIGNY qu'il juge trop compromis avec les radicaux. Il le fait remplacer par le duc Napoléon MONTEBELLO, un farouche partisan de la cause royaliste<sup>1500</sup>. De même, c'est à cette période qu'il entame une

---

<sup>1496</sup> Cité par M. Jacques-Alain SÉDOUY, in « BROGLIE, Achille Léonce Victor, duc de », *Ibid.*

<sup>1497</sup> *Ibid.*

<sup>1498</sup> *Ibid.*

<sup>1499</sup> Depuis l'ambassade de Londres où il est en poste depuis 1830, le prince du BÉNÉVENT oriente d'autant plus facilement les choix politiques de Louis-Philippe qu'ils s'affirment à l'encontre de la politique libérale privilégiée par le duc de BROGLIE lors de son premier ministère. Ainsi, au début de l'année 1834, TALLEYRAND encourage vivement le ministre des Affaires étrangères à conclure une alliance stratégique avec l'Autriche (En ce sens, lire « Lettre du 24 février 1834 », reproduite in *Mémoires du Prince de TALLEYRAND*, Publiés avec une préface et des notes par le duc de BROGLIE, Tome V, Éd. Calmann-Lévy, Paris, 1892, p. 333).

<sup>1500</sup> Louis-Philippe récompensera d'ailleurs sa docilité en le nommant ministre des Affaires étrangères du 31 mars au 12 mai 1839 [THÉIS (L.), « MONTEBELLO, Napoléon Auguste Lannes, duc de », Publié sous la

correspondance secrète avec le rival autrichien de TALLEYRAND, le prince de METTERNICH<sup>1501</sup>. Le principe d'une double diplomatie française, l'une officielle gérée par de BROGLIE, l'autre officieuse dominée par la personne de Louis-Philippe<sup>1502</sup>, s'affirme au fur et à mesure que les lignes de fracture entre le roi et son ministre sont de plus en plus ostensibles. Ainsi, de BROGLIE ne manque t-il pas de reprocher à Louis-Philippe sa stratégie de rapprochement avec les monarchies centrales: « [C]onsidéré dans ses rapports avec les autres gouvernements, affirme t-il, le gouvernement de Juillet est un parvenu. Il ne doit point en rougir ; il doit au contraire s'en faire un honneur et se conduire en conséquence. » Il s'agit, poursuit-il, de rechercher « le genre de considération, que mérite un gouvernement, sérieux, sensé, fidèle à sa parole et disposant d'une puissance grande et réelle »<sup>1503</sup>. Cette pensée en dit long sur la vision que le ministre a de son rôle gouvernemental : c'est en serviteur de l'État qu'il entend diriger les Affaires étrangères et non en commis du roi. Ses velléités d'émancipation trouveront bien un écho favorable auprès de certains successeurs<sup>1504</sup> mais jusqu'en 1877, le principe de la prééminence des chefs d'État brille encore de beaucoup trop d'éclat sur les scènes politiques intérieure et extérieure pour conférer des bases juridiques stables à l'autonomisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères. C'est parce qu'il ne tentera jamais d'aller à l'encontre de la volonté du dernier monarque constitutionnel de la France que, par exemple, François GUIZOT conservera durablement une marge

---

direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, pp. 312-313].

<sup>1501</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 577.

<sup>1502</sup> Et de la famille du souverain si l'on en croit la correspondance officieuse échangée entre Adélaïde d'Orléans et TALLEYRAND, en marge de la correspondance officielle que l'ambassadeur de France à Londres entretient avec le duc de BROGLIE (Pour une illustration, se rapporter aux *Mémoires du prince de TALLEYRAND*, publiés avec une préface et des notes par le duc de BROGLIE, Tome V, Éd Calmann Lévy, Paris, 1892, pp.34-39).

<sup>1503</sup> Cité par Jacques-Alain SÉDOUY in « BROGLIE, Achille Léonce Victor, duc de », *Op. cit.*, p. 300.

<sup>1504</sup> Louis-Philippe a la dent dure à l'égard des membres du Gouvernement qui échappent à son emprise. « Mon ministre dit des sottises » dit-il en 1830 du président du Conseil Jacques LAFFITTE (Cité par M. Jean LUCAS-LEBRETON *Op. cit.*, p. 193). Dès sa nomination, Louis-Philippe a entendu se démarquer des choix de son gouvernement : « Si le chef doit être M. LAFFITTE, confie t-il au duc de BROGLIE, j'y consens pourvu qu'il soit lui-même chargé de choisir ses collègues, et je préviens d'avance que, ne partageant pas son opinion, je ne saurais lui promettre de lui prêter secours » (Cité par le Professeur Guy ANTONETTI, *Op. cit.*, pp. 633-634). De même, en juillet 1840, Louis-Philippe déclare à propos de son ministre des Affaires étrangères Adolphe THIERS : « Pour votre gouverne particulière, rapporte le comte de SAINTE-AULAIRE, ambassade de France à Vienne, il faut que vous sachiez que je ne me laisserai pas entraîner trop loin avec par *mon petit ministre* [THIERS]. Au fond, il veut la guerre et moi je ne la veux pas ; et quand il ne me laissera plus d'autre ressource, je le *briserai* plutôt que de rompre avec toute l'Europe » (Cité par le Professeur Guy ANTONETTI, *Op. cit.*, p. 823 ; nous soulignons). A l'instar du duc de BROGLIE, Louis-Philippe s'appuya sur le parlementarisme naissant pour se débarrasser des ministres récalcitrants en obtenant leur démission à la suite d'un désaveu du Conseil des ministres pour LAFFITTE et des Chambres pour THIERS et le duc de BROGLIE. D'ailleurs, la démission du second ministère de Victor de BROGLIE en 1835 marque une première dans l'histoire du régime parlementaire français, car c'est la première fois qu'un gouvernement tombe après avoir été mis en minorité devant la Chambre des députés. Mais, c'est là une concession bien relative accordée à l'oeuvre démocratique car, *in fine*, elle permet à Louis-Philippe de consolider sa prééminence de fait sur les institutions exécutives et législatives, sans heurter de front la logique libérale à laquelle le peuple français est fortement attaché depuis 1789.

discrétionnaire dans l'action extérieure. Il en paiera le prix fort<sup>1505</sup> même si on a pu lire dans une lettre que le ministre adresse à son chef de cabinet GÉNIE, en 1843, pour se plaindre de l'indocilité du directeur politique DESAGES, cette étonnante confession : « Voilà pourtant trois ans que, dans aucune occasion un peu importante, je n'ai manqué à faire ce que je voulais »<sup>1506</sup>. Qui croire ?

**615.** Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, il apparaît d'autant plus difficile de soutenir avec fermeté la reconnaissance d'une autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères sur la scène extérieure que les pratiques des titulaires observées sous les régimes postérieurs à la Monarchie de Juillet consolident, dans la majorité des cas, leur lien de subordination envers le chef de l'État, qu'il soit président de la République ou Empereur.

## **B) Une responsabilité centralisée entre les mains du président de la République en matière de politique étrangère**

**616.** Si l'on se réfère à la seule lettre constitutionnelle, c'est véritablement sous la présidence de Louis-Napoléon que l'action diplomatique des ministres des Affaires étrangères doit véritablement sacrifier à la logique parlementariste, ou à tout le moins à l'esprit républicain dont se fait le chantre le premier ministre des Affaires étrangères de la Seconde République<sup>1507</sup>. Paradoxalement, c'est sous cette même période que la préséance du président de la République sur les membres du Gouvernement s'est affirmée avec le plus de force à travers la menace de la mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle. « Triste condition que celle d'un ministre des Affaires étrangères dans un tel pays et dans un pareil temps, confessera Alexis de TOCQUEVILLE »<sup>1508</sup>.

**617.** Fort de la légitimité constitutionnelle que lui confère l'article 68, Louis-Napoléon BONAPARTE va concentrer entre ses mains l'essentiel du pouvoir directionnel en matière

---

<sup>1505</sup> Selon l'historienne Suzanne d'HUART, « [GUIZOT] tient [Louis-Philippe] informé de tout, lui adressant aussi bien les dépêches que les lettres particulières des ambassadeurs avec ses commentaires et lui demandant son avis avec une grande déférence et des témoignages personnels d'attachement » [*In* « Louis-Philippe et GUIZOT d'après leur correspondance », in *Actes du colloque François GUIZOT (22-25 oct. 1974)*, Société de l'histoire du protestantisme français, 1976, p. 162].

<sup>1506</sup> Cité par André-Jean TUDESQ in *Origine et histoire des cabinets des ministres en France*, Droz, Genève, 1975, p. 39.

<sup>1507</sup> On se reportera, notamment, à son *Manifeste aux Puissances extérieures* du 4 mars 1848 reproduit en Annexe I (texte 63).

<sup>1508</sup> Cité par le Professeur Arnaud TEYSSIER in « TOCQUEVILLE Alexis-Charles-Henri CLEREL de » Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 340. Alexis de TOCQUEVILLE a été ministre des Affaires étrangères du 2 juin 1849 au 31 octobre 1849.

diplomatique. Supposée rabaisser sa fonction politique, la menace d'une sanction parlementaire de la politique extérieure présidentielle donne finalement une impulsion supplémentaire à la pratique extensive du chef de l'État, ce qui n'est pas pour favoriser l'autonomie d'action du chef du Département<sup>1509</sup>.

**618.** Malgré tout, on notera, de la part du premier titulaire une volonté farouche de centraliser l'activité de négociation entre ses mains. En effet, si Alphonse de LAMARTINE reconnaît volontiers la préséance de Louis-Napoléon BONAPARTE dans la conduite de l'action extérieure<sup>1510</sup>, il exclut également les diplomates de métier des négociations importantes pour les réserver à lui-même et à son cabinet. Dans l'optique du ministre, « le chef de poste [doit] (...) observer, informer, à la rigueur recommander une solution, rien de plus (...). L'ambassadeur [est] tenu à rênes courtes »<sup>1511</sup>. C'est donc sous l'impulsion de LAMARTINE qu'émerge progressivement ce que certains observateurs avertis de l'époque ont qualifié péjorativement de « système diplomatique bureaucratique » dans lequel les affinités personnelles priment souvent la technicité et l'expérience<sup>1512</sup>. Cette réalité s'apprécie

---

<sup>1509</sup> Souhaitent-ils, d'ailleurs, s'émanciper de la tutelle politique du chef de l'État ? Le doute est permis au regard de la posture restrictive adoptée par certains titulaires sous la Seconde République et le Second Empire. LAMARTINE, premier ministre des Affaires étrangères du « Prince-président », a ainsi une vision très limitée du rôle gouvernemental. *A priori*, il ne croit pas en le principe d'une solidarité ministérielle : « chaque ministre, affirme-t-il, était souverain dans son centre d'action. On ne se soumettait mutuellement que les questions très graves qui se rattachaient à la politique d'ensemble du gouvernement » [Cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 639]. Plus explicite encore est l'aveu du comte Alexandre WALEWSKI qui introduit le présent Titre (Voir *supra*). Les motifs des reproches que ce ministre des Affaires étrangères adresse à Napoléon III seront exposés plus loin et s'analysent davantage comme une condamnation de la personnalité du souverain que comme une critique de son autorité (Voir *infra*).

<sup>1510</sup> Voir *supra*.

<sup>1511</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 679. Les ministres publics recouvèrent leur place en matière de négociation sous le ministère de Jules BASTIDE (17 juillet 1848-2 juin 1848) avant d'être de nouveau cantonnés dans un rôle essentiellement informatif sous le Second Empire (*Op. cit.*, p. 756). Ainsi, un ambassadeur de cette époque s'insurge-t-il contre la pratique centralisatrice de l'Empereur et du ministre des Affaires étrangères. Ils auraient oublié que la diplomatie n'est « quelque chose que par les ambassades et les agents à l'étranger » [Baron d'AGREVAL (D.), *Les diplomates français sous Napoléon III*, Dentu, Paris, 1872, p. 4]. Un autre se plaint de ce qu'elle ait été sacrifiée aux « caprices du pouvoir personnel et aux nécessités de la propagande révolutionnaire » [IDEVILLE (H. Comte d'), *Journal d'un diplomate en Italie. Notes intimes pour servir à l'histoire du Second Empire. Turin 1859-1862*, Hachette, 1872, Préface pp. I-II]. La classe politique, pour sa part, se fait l'écho d'un « conflit sourd » entre l'Empereur et le personnel extérieur du Quai d'Orsay [OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral : études, récits, souvenirs*, Tome III « Napoléon III- 1898 », Garnier Frères, 1895-1918, p. 118].

<sup>1512</sup> « Grâce au système de diplomatie bureaucratique, se plaint ainsi le baron d'AGREVAL, on trouve presque naturel que M. BENEDETTI, qui a commencé sa carrière en Orient et qui, dit-on connaît l'Orient, ait été choisi pour le poste de Berlin. Cela se voit tous les jours. Personne non plus ne songe à s'étonner que notre ambassadeur soit arrivé à son poste sans connaître l'Allemagne. C'est encore tout à fait conforme à l'usage » [Cité par ARBOIT (G.), *Aux sources de la politique arabe de la France : le Second Empire au Machrek*, Thèse remaniée, soutenue en histoire contemporaine à l'Université de Strasbourg III (1999), Coll. Comprendre l'Orient, L'Harmattan, 2000, p. 312]. Alexis de TOCQUEVILLE, ministre en 1849, choisit également ses agents parmi ses proches amis. Il confia, ainsi, l'influente ambassade de Vienne à son meilleur ami Gustave de BEAUMONT. « Ils vont ensemble, comme le flacon de vinaigre et le flacon d'huile », aurait dit d'eux l'un de leurs contemporains [HEINE (H.), *Allemands et Français*, Éd. Michel Lévy Frères, 1869, Paris, p. 313].

également au niveau de la nomination des ministres des Affaires étrangères de la Seconde République.

**619.** Court dans la durée, le régime républicain n'a pas moins vu se succéder des personnalités aussi diverses que variées à l'hôtel qui abrite depuis le ministère GUIZOT le siège de la diplomatie française. Ainsi, le Département a-t-il été dirigé par des poètes et écrivains<sup>1513</sup>, un marchand de bois<sup>1514</sup>, des militaires<sup>1515</sup>, un comptable<sup>1516</sup>, un avocat<sup>1517</sup>, un homme du monde<sup>1518</sup>. L'éclectisme des nominations est le reflet de la méfiance que Louis-Napoléon porte aux diplomates de métier<sup>1519</sup>. C'est là un moyen sûr, en sus du serment à la République que le prince-président a rétabli le 26 janvier 1852 en vertu de l'article 14 de la nouvelle Constitution<sup>1520</sup>, de s'assurer la maîtrise totale de la direction de l'appareil diplomatique d'État. C'est en ce sens également que l'on peut interpréter la valse des ministères observée en matière d'Affaires étrangères entre 1848 et 1852. Au regard de la pratique centralisatrice de Louis-Napoléon, elle témoignerait moins d'une instabilité de

---

<sup>1513</sup> Alphonse de LAMARTINE (24 février 1848-11 mai 1848) ; Alexis de TOCQUEVILLE (2 juin 1849-31 octobre 1849).

<sup>1514</sup> Également journaliste Jules BASTIDE (11 mai 1848 au 29 juin 1848 et du 17 juillet 1848 au 20 décembre 1848) a occupé le siège de député de Seine-et-Marne parallèlement à ses fonctions ministérielles (du 23 avril 1848 au 26 mai 1849). Selon le mot du directeur du journal *Le National* sous la Seconde République, Armand MARRAST, il aurait été porté aux Affaires étrangères, « parce que BASTIDE est étranger aux Affaires » (Cité sur le site officiel de l'Assemblée nationale, « Jules BASTIDE », in *Base de données des députés français depuis 1789* : [http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num\\_dept=11137](http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num_dept=11137)).

<sup>1515</sup> Le général Marie-Alphonse BEDEAU (29 juin 1848-17 juillet 1848) et le général Jean-Ernest DUCOS de LA HITTE (17 novembre 1849-9 janvier 1851). Ces militaires comptent parmi les ministres des Affaires étrangères les plus discrets de la Seconde République, ce qui valut sans doute au second de demeurer le plus longtemps à son poste car, on le dit très impopulaire au sein du gouvernement [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 643].

<sup>1516</sup> Le baron Anatole BRENIER de RENAUDIERE (24 janvier 1851-10 avril 1851) a été, en son temps, un chef de comptabilité très compétent mais un orateur peu convaincant face à l'Assemblée [En ce sens lire BAILLOU (J.), *Ibid.*].

<sup>1517</sup> Pierre Jules BAROCHE a été ministre des Affaires étrangères du 10 avril 1851 au 26 octobre 1851.

<sup>1518</sup> Le marquis Louis de TURGOT a été ministre des Affaires étrangères du 26 octobre 1851 au 28 juillet 1852. Cet ancien Pair de France s'est surtout démarqué par les fêtes somptueuses qu'il organisait que par ses choix gestionnaires à la grande satisfaction de Louis-Napoléon BONAPARTE qui conservait, dès lors, la maîtrise totale des Affaires étrangères.

<sup>1519</sup> On n'en dénombre que trois. Outre Alphonse de LAMARTINE qui fut chargé d'ambassade à Naples (1820), secrétaire d'ambassade à Florence (1825), chargé d'affaires de France en Toscane (1826), Édouard DROUYN de LHUYE (du 20 décembre 1848-2 juin 1849, du 9 janvier 1851-24 janvier 1851 et du 28 juillet 1852 au 7 mai 1855) a été attaché d'ambassade à Madrid (1830) avant d'être nommé directeur d'un département des Affaires étrangères sous le ministère d'Adolphe THIERS. Ses qualités de gestionnaire lui ont valu d'assurer par son troisième ministère la charnière administrative entre la Seconde République et le Second Empire. On notera également le court ministère du comte Alphonse de RAYNEVAL (31 octobre 1849-17 novembre 1849) issu d'une longue lignée de diplomates, il a été ambassadeur de France auprès du Saint-Siège (1851). Après avoir connu une courte embellie dans les premières années du règne impérial, notamment évoquée par M. Jean BAILLOU (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 688), les rapports entre Louis-Napoléon BONAPARTE et la Carrière se sont radicalisées, moins en raison de la forte personnalité de l'Empereur que des choix irrésolus et ambigus qu'il a faits en matière de politique extérieure (Voir *infra*).

<sup>1520</sup> Ce faisant, Louis-Napoléon mettait fin à la pratique souple instaurée à partir du 2 mars 1848 par LAMARTINE qui avait dispensé, à cette date, tous les agents du Département de prêter serment à la République [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 651].

l'action extérieure gouvernementale que de la volonté présidentielle de décourager des voix discordantes dans la conduite de sa politique étrangère. Reste qu'en dépit d'un passage au Quai d'Orsay souvent bref<sup>1521</sup>, certains responsables ont durablement marqué cette institution par leur personnalité<sup>1522</sup>. Mais, tout leur génie ne suffira pas à inverser l'infléchissement césariste du régime. Le maintien de DROUYN de LHUYS en fonction à l'issue du coup d'État de décembre 1858 symbolise la permanence de la servilité politique du ministre des Affaires étrangères envers l'Empereur.

### **C) Un régime impérial propice à une accentuation du lien d'obédience politique du ministre des Affaires étrangères envers l'Empereur**

**620.** Avec un pouvoir législatif effacé, Napoléon III s'impose comme le maître absolu du jeu diplomatique, sinon tout au long de son règne, du moins jusqu'à la veille de sa chute en 1870. Sous la République, il avait parfois accepté d'associer ses ministres à l'élaboration de ses décisions<sup>1523</sup>. Sous l'Empire, il les tient résolument à l'écart des affaires. N'ayant plus à

---

<sup>1521</sup> Sur les treize ministères qui se sont succédés entre le 24 février 1848 et le 26 octobre 1851, seul le général DUCOS de LA HITTE obtint de diriger le Département pendant plus d'une année.

<sup>1522</sup> Pour le Professeur Arnaud TEYSSIER, LAMARTINE demeure « l'un des plus curieux ministres des Affaires étrangères que la France ait connus (...) » (*In* « LAMARTINE, Alphonse-Marie-Louis, de », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 325). Il faut reconnaître avec cet éminent historien que celui qui, en sa qualité d' « homme social » se défend de verser dans le « ministérialisme » [OLBACH (L.), *La France parlementaire (1834-1851) : œuvres oratoires et écrits politiques par Alphonse de LAMARTINE*, Tome II, « Lettre aux électeurs de Bergues du 16 octobre 1837 », Éd. A. LACROIX, VERBOECKHOVEN et C<sup>ie</sup>, Paris, Bruxelles, Leipzig et Livourne, 1864, pp. 1-2] avait une pratique peu académique pour entretenir des relations avec l'étranger ou même avec ses propres agents. Ainsi, pour LAMARTINE, la diplomatie devait se faire par voie d'incantation et non par écrit : « [o]n ne rédige pas des instructions, a-t-il écrit, en période de Révolution » (Cité par M. Jean BAILLOU *in Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 677). Or, cette technique n'était pas pour faciliter une action diplomatique harmonieuse entre l'administration centrale et les services extérieurs car les instructions orales étant par nature, incontrôlables, leur mise en œuvre relevait de l'interprétation plus que de l'exécution formelle. Selon M. Jean BAILLOU la nature imprécise de LAMARTINE se réfléchissait même dans les bases juridiques sur laquelle il appuyait l'action du Ministère. Ainsi, les diplomates devaient-ils se référer à une circulaire du 2 mars relative aux agents diplomatiques complétée le 4 ou 6 mars par un « texte [non] daté » souligne l'auteur (*Ibid.*). Il semble que le texte auquel M. Jean BAILLOU fasse référence soit celui du 4 mars 1848 connu sous l'appellation de « Manifeste aux puissances, circulaire du ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques de la République française » (reproduit en Annexe I, texte 63). Il semble, en effet, que ce fut là l'essentiel du jeu d'instructions de LAMARTINE a destination des chefs de poste (Voir Annexe I, texte 64). Mais, comme il a été précédemment souligné, dès lors que le ministre des Affaires étrangères entendait réserver à l'administration centrale les activités de négociation et ramener les diplomates au rang de simples informateurs, on comprend mieux son désintérêt manifeste pour la correspondance diplomatique, qui reste pourtant la mission historique de son département.

<sup>1523</sup> On citera, en guise d'illustration, le témoignage d'Hippolyte DESPREZ, proche collaborateur du ministre DROUYN de LHUYS : « [l']Empereur laissait la plus grande latitude d'appréciation et d'action à son ministre des Affaires étrangères et surtout il n'avait avec les agents des puissances à Paris aucun de ces rapports devenus plus tard si fréquents dans les affaires d'Italie et d'Allemagne au grand détriment de l'action diplomatique. Le ministre au surplus ne l'eût pas souffert (...). M. DROUYN de LHUYS en imprimant à notre politique extérieure une direction nouvelle, restait donc maître de la suivre dans la pleine liberté de son jugement sans être contrarié par aucune intervention irrégulière du souverain, sans même avoir à craindre d'être obligé de subir des ordres à l'élaboration desquels il n'aurait pas coopéré. L'Empereur lui témoignait une confiance entière et s'abstenait avec la plus grande attention de ce qui aurait pu blesser ses susceptibilités. M. DROUYN de LHUYS aurait pu se croire le ministre parlementaire d'un souverain constitutionnel » [Cité par le Professeur Yves BRULEY, *in*

craindre de désaveu parlementaire, « [i]l se substitu[e] à son gouvernement pour le maniement des affaires de l'extérieur »<sup>1524</sup>. Ainsi, au cours d'un entretien avec l'ambassadeur de Prusse, il se risque à dire qu'« [u]ne déclaration d'un de mes ministres n'aurait pas d'importance. Je sais seul quelle sera la politique extérieure de la France. »<sup>1525</sup> Hélas pour le système diplomatique français, l'assurance du chef de l'État n'est qu'apparente. La doctrine spécialisée ne manque pas, en effet, de souligner son « irrésolution naturelle »<sup>1526</sup>. Elle n'a pas davantage échappé aux ministres de l'époque impériale. Ainsi, DROUYN DE LHUYS, qui connaît bien Napoléon III pour avoir été quatre fois son ministre des Affaires étrangères entre 1848 et 1866<sup>1527</sup>, impute-t-il à « l'absence de motifs de ses actions "l'impénétrabilité" de l'empereur »<sup>1528</sup> dont se fait également l'écho son collègue Édouard THOUVENEL<sup>1529</sup>. Il est d'autant plus difficile pour le chef du Département de se faire entendre de l'Empereur que, ce dernier s'en remet de plus en plus à son entourage familial pour le conseiller dans la direction des affaires<sup>1530</sup>. « Dès son entrée à l'Élysée, relève un biographe du ministre DROUYN de LHUYS, l'Empereur a entretenu des correspondances, noué des relations ou accueilli des ouvertures auxquelles ses conseillers officiels restaient étrangers »<sup>1531</sup>. De même, le ministre des Affaires étrangères peine à imposer ses vues en Conseil des ministres car l'indécision de l'Empereur le pousse à multiplier les avis auprès des membres du Gouvernement<sup>1532</sup>. Les incertitudes de Napoléon III s'expliqueraient ses projets diplomatiques qui le font osciller entre guerre de conquête et politique de paix.

---

« DROUYN de LHUYS Édouard », Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, pp. 337-338].

<sup>1524</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 689.

<sup>1525</sup> OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral : études, récits, souvenirs*, Tome III, *Op. cit.*, p. 134.

<sup>1526</sup> M. Jean BAILLOU emprunte cette formule à l'académicien Pierre de LA GORCE (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 689).

<sup>1527</sup> Outre les trois ministères indiqués plus haut, il dirigera le Département du 15 octobre 1862 au 1<sup>er</sup> septembre 1866 sous le Second Empire.

<sup>1528</sup> Cité par le comte Joseph HÜBNER, *in Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire*, Tome II, Plon, Paris, 1904-1908, p. 370.

<sup>1529</sup> Ministre des Affaires étrangères du 24 janvier 1860 au 15 octobre 1862, on prête à Édouard THOUVENEL cette formule : « Pour tout le monde l'empereur est impénétrable, pour moi il est incompréhensible » [CASE (L.), *Édouard THOUVENEL et la diplomatie du Second Empire*, Trad. Par Guillaume de BERTIER de SAUVIGNY, Pedone, 1976, Paris, p. 247].

<sup>1530</sup> Cette influence familiale embarrassa plus souvent Louis-Napoléon qu'elle ne servit véritablement à consolider son pouvoir politique. L'Empereur fut, ainsi, amené à arbitrer un conflit entre sa propre épouse et l'un des plus fervents sympathisants du régime, le duc Victor de PERSIGNY qui non content d'avoir désavoué le choix d'Eugénie comme impératrice, confia dans une note adressée en 1867 à Louis-Napoléon ses inquiétudes quant à « l'innovation faite en faveur de l'Impératrice, d'appeler la femme du souverain dans le conseil des ministres. Il y a là, insiste-t-il un sujet de sérieuses réflexions » (*in Mémoires du duc DE PERSIGNY*, Publiés avec des documents inédits, un avant-propos et un épilogue par M. H. DE LAIRE, Comte d'ESPAGNY, Éd. Plon, Nourrit et C<sup>ie</sup>, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1896, p. 394). On pourra juger des propos tour à tour alarmistes et critiques du duc à l'égard de l'Impératrice en se reportant à l'extrait de cette note reproduite en Annexe I (texte 66). La présence de l'Impératrice au Conseil des ministres y est dépeinte comme étant à la fois source de faiblesse pour la France aux yeux du Monde mais aussi, une cause de paralysie pour l'action gouvernementale en tant qu'elle priverait les ministres du « courage, mis à une pareille épreuve, [de] dire la vérité, sans crainte de se heurter à l'une ou l'autre des deux volontés » (*Op. cit.*, p. 395).

<sup>1531</sup> HARCOURT (Bernard d') *Les quatre ministères de M. Drouyn de Lhuys*, Plon, 1882, Paris, p. 212.

<sup>1532</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatiques français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 690.

621. Ce « Prince du hasard » comme l'appelle TOCQUEVILLE<sup>1533</sup> espère secrètement renverser l'ordre établi par les traités de Vienne de 1815 et lui substituer « une association européenne solide, reposant sur des nationalités complètes et sur des intérêts généraux satisfaits »<sup>1534</sup>. Toutefois, le choix d'une politique de guerre amènerait Louis-Napoléon à renoncer au rang que les cours européennes avaient daigné lui consentir sous la Seconde République. Il l'avait obtenu en contrepartie de la promesse d'une paix continentale durable. Manifestement son désir de fonder une puissante dynastie européenne est incompatible avec son projet expansionniste<sup>1535</sup>. Il sollicite, alors, l'arbitrage des souverains légitimes et leur propose la tenue d'un congrès à l'image de celui de 1815. S'il avait affaibli l'aura internationale de la France, il avait eu le mérite de pacifier pendant près de quarante ans le continent. La fin de non-recevoir que lui adresse les monarques européens le conduit – à regret semble-t-il<sup>1536</sup> – à renouer avec les armes. Il ne dénigre pas pour autant les vertus de la diplomatie où il peut donner libre cours à son goût de la conspiration, «son métier préféré » dira le comte Camillo de CAVOUR<sup>1537</sup>. Le Président du Conseil et ministre des Affaires étrangères du Royaume de Sardaigne le sait bien pour avoir souvent rencontré l'Empereur à l'insu de son homologue français, le comte Alexandre de WALEWSKI<sup>1538</sup>. Le ministre français des Affaires étrangères avait eu le tort de réprover ouvertement un rapprochement avec l'Italie. Aussi, Napoléon III ne l'informerait-il de négociations entreprises avec roi Victor-Emmanuel que cinq mois plus tard, à la veille de se rendre à Turin où il doit secrètement entériner les engagements pris au nombre desquels figure son mariage avec la fille du souverain italien. Le ministre des Affaires étrangères se plaint d'avoir été tenu à l'écart d'un évènement aussi déterminant. Imperturbable, Napoléon III « se contentera d'antidater les traités pour paraître tenir compte de ses observations »<sup>1539</sup>.

<sup>1533</sup> Cité par M. Jean BAILLOU, *Ibid.*

<sup>1534</sup> Prince Louis-Napoléon BONAPARTE, *Des idées napoléoniennes*, W. JEFFS Foreign Bookseller to the Royal Family, 6<sup>e</sup> éd., 1860, Burlington, p. 135.

<sup>1535</sup> Le comte Joseph von HÜBNER, alors ambassadeur d'Autriche sous le Second Empire, témoigne des états d'âme du souverain. On ne peut être « le fils de la Révolution et le pair et le bon frère des souverains légitimes, le neveu du conquérant Napoléon I<sup>er</sup> et le fondateur d'un empire qui est la paix, l'un des cinq gardiens qui assurent la stabilité des États et le Don QUICHOTTE du principe des nationalités ». Napoléon III fut pourtant « un peu tout cela » concède-t-il (*In Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire*, Tome II, *Op. cit.*, p. 221).

<sup>1536</sup> Selon M. Jean BAILLOU, « [d]es sentiments humanitaires, un certain pacifisme, le goût de l'arbitrage, le souci de se ménager l'amitié de ses "bons frères", les autres souverains d'Europe, le retenaient de trop miser sur la force » (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 691).

<sup>1537</sup> Cité par M. Jean BAILLOU, *Op. cit.*, p. 692.

<sup>1538</sup> Alexandre Florian Joseph COLONNA, comte de WALEWSKI, a été ministre des Affaires étrangères du 4 janvier 1860 au 24 janvier 1860.

<sup>1539</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 693.



622. La diplomatie personnelle de Napoléon III ne se résume pas à s'appuyer sur des fidèles, des agents plus ou moins secrets<sup>1540</sup> et à nouer des contacts à l'insu du Quai d'Orsay avec les monarques européens. Il court-circuite également les rapports privilégiés du chef du Département avec les représentants des puissances étrangères qui, selon les usages diplomatiques en vigueur depuis le Moyen Age, adressent prioritairement leur accréditation auprès du ministre. Or, le noyautage de sa compétence par Napoléon III combiné à la nature indécise de ce dernier n'est pas sans exposer la direction de la politique extérieure de la France à l'ingérence des couronnes européennes. « L'Empereur, déplore ainsi *a posteriori* l'un des ministres des Affaires étrangères, n'ouvrait pas seulement ses audiences privées aux ambassadeurs, il leur créait des facilités de le pénétrer, de l'influencer, de l'engager, de profiter de ses premiers mouvements irréfléchis, en les admettant parmi les familiers de sa cour. Ils étaient de toutes les fêtes, invités à Biarritz, Fontainebleau, Compiègne ; ils avaient le bouton, ils célébraient le génie de l'Empereur, affichaient une passion enflammée pour la beauté de l'Impératrice et ils s'insinuaient »<sup>1541</sup>. On citera, en guise d'illustration, la prééminence de fait reconnue par Napoléon III au ministre de Prusse à Paris, le comte Von der GOLTZ, sur son ministre des Affaires étrangères DROUYN de LHUYS : « [Le comte] voyait directement l'Empereur, au-dessus des diplomates de profession très effrayés de toute nouveauté, au-dessus des opinions de salon généralement défavorables à la Prusse, au-dessus de M. DROUYN de LHUYS (...). Sa qualité d'étranger, loin d'inspirer la réserve, semblait motif pour qu'on ne lui cachât rien »<sup>1542</sup>. Si dans l'ensemble, les ministres français des Affaires étrangères jugent la situation humiliante<sup>1543</sup>, rares sont ceux qui osent se plaindre

---

<sup>1540</sup> Tel a été, notamment, le rôle endossé par le général FLEURY qui en qualité d'ambassadeur itinérant fut chargé de porter à l'Empereur autrichien François-Joseph des propositions d'armistices après la victoire des troupes franco-sardes conduites par Napoléon III sur les forces autrichiennes à Magenta (4 juin 1859). Mais, si le général FLEURY n'était généralement assimilé qu'un « simple messenger » de l'Empereur français [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 694], d'autres fidèles ont été plus étroitement associés à ses menées secrètes, à l'instar du comte ARESE qui avait connu très jeune Louis-Napoléon à Rome. La justice autrichienne le rangera dans « la catégorie des chefs de complot du fait de son association avec Louis-Napoléon BONAPARTE » [GRABINSKI (J. de), *Le comte ARESE et la politique italienne sous le Second Empire*, Éd. L. Bahl, Paris, 1897, p. 42]. A la restauration de l'Empire, le comte ARESE devient un acteur particulièrement influent de la politique impériale en Italie, au point de recevoir en même temps que le roi Victor-Emmanuel le compte rendu de l'entrevue secrète que ce dernier a eue avec Napoléon III, dont il a été l'un des organisateurs [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 694]. Les négociations entre ces deux chefs d'État ont été menées, à l'époque, à l'insu du ministre français des Affaires étrangères, DROUYN de LHUYS (Voir *infra*).

<sup>1541</sup> OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral : études, récits, souvenirs*, Tome III « Napoléon III », *Op. cit.*, p. 132. Émile OLLIVIER a été ministre des Affaires étrangères et président du Conseil du 14 avril 1870 au 15 mai 1870.

<sup>1542</sup> LA GORCE (P. de), *Histoire du Second Empire*, Tome IV, Plon, Paris, 1894, p. 551. A ce propos, l'Académicien ne manque pas de souligner plus loin le scepticisme du chancelier prussien, le comte Otto de BISMARCK : « [il] n'imaginait pas, ne pouvait pas imaginer que le ministre des Affaires étrangères ait pu être tenu à l'écart ou annihilé par son souverain et l'in vraisemblance de l'information autorisait à douter qu'elle fût exacte » (*Op. cit.*, p. 553).

<sup>1543</sup> Le duc Agénor de GRAMONT (co-rédacteur du *Secret de l'Empereur*, précité) attendra la chute de l'Empire pour témoigner de « l'humiliation » que la diplomatie secrète de l'Empereur lui avait infligée, du temps où il dirigeait le Département (15 mai 1870-10 août 1870). Alors qu'il était sur le point de quitter son poste d'ambassadeur à Vienne pour rejoindre Paris, il apprit de diplomates autrichiens l'existence de négociations que

ouvertement du manque d'égards que leur témoigne l'Empereur<sup>1544</sup>. Dans la majorité des cas, ils manifesteront leur sentiment de trahison en démissionnant de leur charge. Ainsi, en a-t-il été de DROUYN de LHUYS qui renonça à ses fonctions par deux fois après que Napoléon III l'ait successivement désavoué en présence de l'ambassadeur de Grande-Bretagne, Lord COWLEY en 1855 – que certains auteurs n'hésitent d'ailleurs pas à présenter comme le véritable ministre des Affaires étrangères de la France à l'époque<sup>1545</sup> – ainsi qu'à l'adresse de BISMARCK, président du Conseil de la Prusse en 1866<sup>1546</sup>.

**623.** Depuis Ernest LAVISSE, fondateur de l'histoire positiviste, la doctrine spécialisée a coutume de scinder le régime du Second Empire en deux phases successives correspondant à l'ascendance de l'autorité de Napoléon III (1851-1859) et à son déclin (1860-1870)<sup>1547</sup>. Or, la pratique diplomatique du chef d'État que l'on vient de décrire montre que, même affaibli physiquement<sup>1548</sup> et politiquement<sup>1549</sup>, l'Empereur entend rester maître de la politique

---

Napoléon III menait depuis plusieurs années avec le prince de METTERNICH. « Le duc, profondément mortifié, selon M. Jean BAILLOU, songea un moment à rendre le portefeuille qui lui avait été offert et qu'il avait déjà accepté » (*In les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 698). Il s'en abstint mais sa rancune n'en était pas moins profonde à l'égard de ses prédécesseurs : « Comment, aurait-il déclaré dans ses *Mémoires*, s'est-il rencontré un ministre des Affaires étrangères qui ait pu sanctionner de semblables cachotteries ! » (Cité par M. Jean BAILLOU, *Ibid.*).

<sup>1544</sup> Le comte Alexandre WALEWSKI (ministre des Affaires étrangères du 7 mai 1855 au 4 janvier 1860) semble avoir eu le courage de reprocher à l'Empereur d'avoir mené des négociations diplomatiques à son insu, notamment à Plombières où Napoléon III avait reçu le roi de Sardaigne Victor-Emmanuel (Voir *supra*). Il avait, alors, spontanément donné sa démission à l'Empereur qui parvint à le retenir en protestant de son amitié et de la nécessité de conserver à la diplomatie de la France une image d'unité en des temps particulièrement troubles. Finalement, la survenance de mouvements insurrectionnels dans la péninsule italienne aura raison de leur collaboration en 1860. Car, si le pacifique WALEWSKI les déplore, l'Empereur, pour sa part, les « encourage en sous-main » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 705]. Excédé par la duplicité de Napoléon III, le ministre des Affaires étrangères lui adresse une longue missive dans laquelle il énumère tout ce qui a échappé à son contrôle : « l'entrevue de Plombières, les tractations secrètes avec la Russie et la Sardaigne, la correspondance chiffrée du prince Napoléon avec Turin, les brochures, les articles écrits à son insu, l'armistice et le traité de Villafranca » (*Op. cit.*, pp. 705-706).

<sup>1545</sup> HÜBNER (A. comte de), *Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire 1851-1859*, Tome I, Éd. Plon, Paris, 1905, p. 327. En l'espèce, le désaveu survient dans le contexte de la guerre de Crimée (1853-1856) et fait suite à l'initiative de DROUYN de LHUYS d'inviter l'Autriche à se joindre à l'alliance franco-britannique. A cette fin, le ministre français n'hésite pas à se rendre à Vienne en compagnie de son homologue anglais, Lord RUSSELL. Il ne tarde pas à provoquer la colère de Napoléon III qui juge excessives les concessions que le ministre veut accorder à l'Autriche [En ce sens lire, BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 702].

<sup>1546</sup> Cette seconde démission sanctionne la prise de position de Napoléon III en faveur d'un rapprochement prussien que DROUYN de LHUYS avait désapprouvé tout au long de son ministère. La rupture avec l'Empereur intervient après la bataille austro-prussienne de Sadowa (3 juillet 1866) qui donne la victoire au Royaume de Prusse. La France avait, alors, tenté de négocier des compensations avec la Prusse pour prix de la neutralité observée par elle durant le conflit. Prenant acte de la réticence de BISMARCK, Napoléon III fuit volte-face et désavoua son ministre des Affaires étrangères, allant jusqu'à prier les autorités prussiennes de considérer les propositions du Quai d'Orsay comme « nulles et non avenues » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 703].

<sup>1547</sup> Se reporter, en ce sens, aux Tomes VI et VII de *L'histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919* qui envisagent successivement l'acmé du règne de Napoléon III (« l'Empire autoritaire ») et de sa déchéance à la faveur de l'évolution de l'Empire vers le régime parlementaire (« l'Empire libéral »).

<sup>1548</sup> L'Empereur subit sur le tard les contrecoups de six années d'emprisonnement au fort de Ham d'où il s'était évadé en 1846. A partir de 1861, on lui diagnostique une lithiase et une hématurie qui l'obligent souvent à

étrangère du début jusqu'à la fin de son règne. Ainsi, à son cousin, le prince Napoléon, qui lui fait part du scepticisme éprouvé par les députés de l'opposition à l'égard des inflexions libérales de l'action gouvernementale<sup>1550</sup>, l'Empereur répond que pour lui, le rôle d'un ministre consiste à exécuter et/ou à défendre ses décisions : « Je suis responsable, dit-il, il n'y a donc pas d'inconvénient à ce que mes ministres changent de politique comme moi. J'ai laissé ROUHER ministre d'État, parce que, n'ayant ni un ministre de l'Intérieur ni un ministre des Affaires étrangères en état de parler, j'ai voulu qu'il pût répondre à tout (...). Si j'avais pris des hommes étrangers à ce qui s'est passé jusque-là, j'aurais paru désavouer une majorité qui m'a toujours été dévouée. Je ne mets pas OLLIVIER à l'Intérieur quoiqu'il m'inspire une confiance absolue : c'eût été me livrer tout à fait, c'est trop tôt »<sup>1551</sup>. Au final, c'est bien pour se protéger de la sanction des Chambres que l'Empereur répugne à émanciper politiquement ses ministres, et en particulier ceux qui ont charge la sécurité intérieure et extérieure.

---

s'éloigner des affaires le temps de suivre des cures à Plombières et Vichy [En ce sens, lire ANCEAU (E.), *Napoléon III, Saint-Simon à cheval*, Tallandier, 2008, pp. 407-408]. En dépit de la dégradation progressive de son état de santé, l'Empereur persiste à conserver l'initiative des décisions gouvernementales. Ainsi, lui qui depuis la République avait doublé sans vergogne ses ministres, se plaint-il au président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, Emile OLLIVIER, de ne pas être suffisamment informé des actes de ses ministres : « Ces Messieurs me consultent parfois, mais en général je ne sais pas ce qu'ils font ; les journaux me l'apprendront de temps à autre » [Cité par Ernest LAVISSE in *Histoire de la France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, Tome VII « Le déclin de l'Empire et l'établissement de la IIIème République (1859-1875) », Hachette, Paris, 1920, p. 53].

<sup>1549</sup> Les débats politiques qui entourent la rédaction des amendements constitutionnels destinés à vers évoluer l'Empire vers le régime parlementaire entre 1861 et 1870 révèlent la volonté farouche des Chambres de rééquilibrer le pouvoir exécutif au profit du Gouvernement. A cet égard, la problématique de la responsabilité politique des ministres prend une portée éminemment stratégique pour l'Empereur car elle augurerait de la fin du monopole de fait qu'il s'est aménagé en matière décisionnelle. Sa « Lettre de l'Empereur au ministre d'État au sujet des réformes constitutionnelles » du 19 janvier 1867 qui précède l'adoption du Sénatus-consulte du 14 mars 1867 (« modifiant l'article 26 de la Constitution du 14 janvier 1852 » relative aux prérogatives du Sénats) témoigne de sa volonté farouche de ne pas voir sa fonction abaisser par l'évolution parlementaire du régime : « (...) Le décret du 24 novembre 1860 a eu pour but d'associer plus directement le Sénat et le Corps législatif à la politique du gouvernement, mais la discussion de l'Adresse n'a pas amené les résultats qu'on devait en attendre ; elle a, parfois, passionné inutilement l'opinion, donné lieu à des débats stériles et fait perdre un temps précieux pour les affaires ; je crois qu'on peut, sans amoindrir les prérogatives des pouvoirs délibérants, remplacer l'Adresse par le droit d'interpellation sagement réglementé.

Une autre modification m'a paru nécessaire dans les rapports du gouvernement avec les grands corps de l'État ; j'ai pensé que, en envoyant les ministres au Sénat et au Corps législatif, en vertu d'une délégation spéciale, pour y participer à certaines discussions, j'utiliserais mieux les forces de mon Gouvernement, sans sortir des termes de la Constitution qui n'admet aucune solidarité entre les ministres et les fait dépendre uniquement du chef de l'État.

Mais là ne doivent pas s'arrêter les réformes qu'il convient d'adopter ; une loi sera proposée pour attribuer exclusivement aux tribunaux correctionnels l'appréciation des délits de presse et supprimer ainsi le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement (...) » (*In Moniteur universel*, 20 janvier 1867).

<sup>1550</sup> « La publication de votre programme libéral a d'abord produit un effet de satisfaction, lui écrit son cousin. La nomination de votre nouveau ministère a (...) modifié ces dispositions, et on n'entend plus qu'un seul mot : - Ce n'est pas sérieux... THIERS a dit : - C'est une attrape... Vous changez les ministres spéciaux et vous conservez les ministres politiques sur lesquels pèse l'impopularité d'une résistance trop longtemps continuée (...). On trouvait que M. ROUHER était trop omnipotent comme ministre d'État vous le créez en outre ministre des Finances [20 janvier-13 novembre 1867] ; vous le laissez flanqué de deux de ses créatures et vous en introduisez une nouvelle (...). *Un ministre doit arriver avec ses idées et tomber avec elles* », [Cité par Ernest LAVISSE, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, Tome VII, *Op. cit.*, p. 54 ; nous soulignons].

<sup>1551</sup> Cité par Ernest LAVISSE, *Ibid.*

**624.** Au crépuscule du règne impérial, la résistance de Napoléon III défend d'interpréter la consolidation de fait du rôle politique du chef du Département comme un acquis des premières démocraties modernes. Ainsi, le caractère résiduel – voire aléatoire – de son autonomie d'action sur la scène diplomatique ne permet pas de lui reconnaître un rôle incontesté en matière de représentation de l'État. Qu'il soit ministre d'un monarque constitutionnel, d'un président de la République ou d'un Empereur, sa fonction d'exécution prime les missions politiques que la confiance du chef de l'État plus que le droit constitutionnel lui attribue. Dans cette perspective, l'étude de la pratique ministérielle sous les premiers régimes parlementaires se solderait sur un constat de demi-échec en tant qu'elle atténuerait de beaucoup la posture doctrinale majoritaire qui a servi de postulat de départ au présent Chapitre, à savoir celle qui retient le principe de l'émergence de ministres parlementaires à partir de la Restauration. Mais, cette posture restrictive reviendrait à minorer la souplesse institutionnelle dont témoigne la pratique diplomatique européenne, dès la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Le développement des Congrès à partir de 1815 va permettre, notamment, au ministre des Affaires étrangères de renforcer son rôle de négociateur. L'amorce du déclin de la fonction de chef d'État sous le Gouvernement provisoire (1870-1875) va contribuer à rendre le système constitutionnel français perméable à cette influence extérieure<sup>1552</sup>.

## **Paragraphe 2. Une politisation du rôle ministériel favorisée par l'encadrement international de la prédominance des chefs d'État**

**625.** Entre 1814 et 1877, le chef de l'État s'impose, en fait et en droit, comme l'institution centrale des relations extérieures de la France au détriment de l'autonomie

---

<sup>1552</sup> On trouverait dans cette conjonction de paramètres historiques, l'origine du *distinguo* relevé en matière conventionnelle par le Professeur Elizabeth ZOLLER. A la posture souple du droit international positif l'auteur oppose la conception restrictive du droit français : « L'article 7 (2) (a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités (...) reconnaît que les ministres des Affaires étrangères représentaient leurs États sans avoir à produire de pleins pouvoirs pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité. Le droit français est plus restrictif sur ce point que le droit international puisqu'il n'admet pas cette solution lorsque les pleins pouvoirs sont requis ; autrement dit, lorsque l'engagement à conclure doit s'effectuer dans la forme solennelle », (*In Droit des relations extérieures, Op. cit.*, pp. 114-115). A l'inverse du système constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République, on se gardera de surestimer l'influence de la pratique internationale diplomatique sur le système constitutionnel antérieur à la III<sup>ème</sup> République. Comme le Professeur PRADIER-FODÉRE le rappellera au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la capacité de contracter demeure encore l'apanage du détenteur légitime de la souveraineté de l'État, soit le Président de la République dans le cas français : « [d]ans les régimes de pouvoir absolu, elle est l'apanage exclusif du Chef de l'État, qui en use sans autres limites que celles de sa propre volonté ; dans les pays régis par les gouvernements parlementaires, la souveraineté appartient à la nation, qui la délègue, tantôt directement, tantôt indirectement, à un corps délibérant, ou à un mandataire électif, ou à un chef héréditaire » [*In Cours de droit diplomatique, Tome II, A. Pedone, 2<sup>e</sup> éd., 1900, p. 484*]. Il faudra attendre la Constitution du 4 octobre 1958 pour que le critère de légitimité soit remplacé par un critère de légalité. Ainsi, l'exercice du *Treaty making power* est-il partagé, à cette date, entre le Président de la République (art. 52, al. 1 C) et le Gouvernement (art. 52, al. 2 C).

politique du chef du Quai d'Orsay. Pour autant, à l'inverse de Louis XIV il ne peut plus dire que « L'État c'est moi ! » et revendiquer en conséquence un pouvoir omnipotent en matière diplomatique. La pratique internationale du XIX<sup>ème</sup> siècle oppose, en effet, à son action extérieure une série de réserves et d'exemptions qui confère un caractère suranné à la revendication d'un pouvoir absolu<sup>1553</sup>. De ce point de vue, l'analyse du rôle diplomatique des premiers ministres parlementaires des Affaires étrangères serait incomplète si elle n'intégrait pas les nouvelles exigences de la Société internationale façonnée à partir de 1815 par les cycles de Congrès et les Conférences d'ambassadeurs. Transcendant les incertitudes constitutionnelles que l'on vient de mettre en évidence au niveau de la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères, la participation active des titulaires dans la direction ou le suivi des négociations diplomatiques va affermir progressivement la capacité représentative attachée à leur statut de membre du Gouvernement.

**626.** Forgé en vue de garantir un plein effet au principe d'égalité des États, le régime restrictif imposé à l'action extérieure des dirigeants français tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle (A) aménage incidemment une place plus importante au bénéfice de leurs ministres des Affaires étrangères. A défaut d'une capacité représentative qui demeure encore strictement réservée en droit aux souverains, la pratique internationale diplomatique confère au chef du Département une *visibilité politique* de plus en plus grande à la faveur de la diversification des échanges internationaux (B).

### **A) Le « domaine réservé » du chef de l'État au regard de la pratique internationale diplomatique: un privilège relativisé par le régime d'exterritorialité**

**627.** Pour la doctrine spécialisée du XIX<sup>ème</sup> siècle, la diversité de la pratique diplomatique internationale de cette époque témoignerait d'une formidable réactivité, et surtout, d'une souplesse plus grande par rapport au cadre d'action dessiné par la lettre et l'esprit des constitutions françaises, entre 1814 et 1877. Dominé sans discontinuité par la figure du chef de l'État, le système diplomatique de la France a érigé sa prééminence dans la conduite de la politique étrangère en un principe cardinal de l'action extérieure au détriment des Chambres et, parfois même des ministres des Affaires étrangères. Pour autant, si le principe de la primauté du droit interne sur le droit international est affirmé dès cette époque, en doctrine

---

<sup>1553</sup> Selon le Professeur Paul PRADIER-FODÉRÉ, « [c]'est un anachronisme et une confusion d'idées que d'appliquer, dans les États constitutionnels, des maximes qui impliquent que la nation se concentre dans la personne du prince » (*In Cours de droit diplomatique*, Tome I, A. Pedone, 2<sup>e</sup> éd., 1900, p. 198).

spécialisée<sup>1554</sup>, la pratique diplomatique européenne ne semble pas avoir conféré une valeur absolue au monopole du chef d'État français en reconnaissant aux ministres des Affaires étrangères une place de plus en plus importante, tant en matière de correspondance que de négociation diplomatique.

**628.** Dans le silence des textes conventionnels, certains auteurs ont voulu éprouver la positivité de cette pratique progressiste et ont donc impulsé une réflexion sur la réalité du cadre juridique qui enserme l'exercice du pouvoir de représentation du chef de l'État<sup>1555</sup>. L'enjeu des débats est d'importance du point de vue de la Société internationale car, de la reconnaissance ou non du caractère absolu des pouvoirs des dirigeants étatiques dépendrait la pérennisation de l'équilibre relatif garanti par le principe de l'égalité des États, considéré depuis le Congrès de Vienne de 1815 comme un principe fondateur des relations extérieures des relations internationales modernes<sup>1556</sup>. Les auteurs en arrivent, ainsi, à singulariser au plan juridique le champ d'intervention des chefs d'État selon qu'ils sont monarques ou président de la République (1). Purement théoriques, les éléments de rationalisation ainsi dégagés seraient renforcés, en pratique, par un réaménagement du régime de l'exterritorialité se voulant plus restrictif pour le chef de l'État que pour ses agents diplomatiques. En effet, le premier ne peut invoquer le bénéfice de ce régime que sous certaines conditions et en dehors de certaines hypothèses là où, on l'a vu dans la première Partie de cette étude, le caractère public des missions diplomatiques attribuées aux seconds suffit à leur garantir une immunité de fonction (2).

## **1. L'exterritorialité des chefs d'État modernes : un privilège interprété restrictivement par la doctrine**

**629.** « Appliquée aux chefs d'État, soutient le Professeur PRADIER-FODÉRE, l'*exterritorialité* a été définie comme une *fiction* par laquelle on suppose que, quoique résidant actuellement en pays étranger, ces chefs d'États demeurent encore sur le territoire

---

<sup>1554</sup> « Le droit public des divers États, soutient le Professeur BLUNTSCHLI, détermine à qui incombe le droit et le devoir de représenter l'État à l'extérieur, et quelles sont les conditions et restrictions de cette représentation. C'est à la constitution d'un État de créer les organes nécessaires pour diriger l'État et agir en son nom. Le droit international doit prendre l'État comme il est ; il ne fait pas de constitution » (*In Le droit international codifié, Op. cit.*, p. 115).

<sup>1555</sup> Selon le Professeur PRADIER-FODÉRE, la question de savoir si les chefs d'États en voyage doivent bénéficier du régime d'exterritorialité lors de leurs déplacements à l'étranger aurait particulièrement intéressé la doctrine internationaliste allemande dès le XVII<sup>ème</sup> siècle. Samuel PUFENDORF, Cornélius Van BYNKERSHOEK et Franz Léopold NEUMANN y auraient répondu favorablement à l'inverse de Jean COCCEIUS (*Cours de droit diplomatique, Tome II, Op. cit.*, p. 182).

<sup>1556</sup> Voir *supra*.

qu'ils gouvernent »<sup>1557</sup>. C'est là faire œuvre innovante. Selon un juriste allemand du XIX<sup>ème</sup> siècle, « [l']extraterritorialité est un produit du droit moderne. Rien de semblable n'existait chez les souverains du Moyen Age »<sup>1558</sup>. Mais, son originalité masque une réalité dérangeante au regard du droit des gens. Ainsi, la tardivité de sa consécration par rapport au régime des agents diplomatiques<sup>1559</sup> et surtout les doutes doctrinaux qu'elle suscite<sup>1560</sup> se justifient par rapport à la contradiction apparente qui la sous-tend : si la fiction de l'extraterritorialité des chefs d'États participe au respect du principe de l'égalité souveraine des États<sup>1561</sup>, elle s'affirme également contre la souveraineté territoriale de ces derniers<sup>1562</sup>. Malgré tout, nombreux sont les auteurs à invoquer un usage propre à la pratique diplomatique européenne qui conférerait au souverain le bénéfice de l'extraterritorialité pour sa personne dans le cadre d'un séjour pacifique<sup>1563</sup>.

**630.** A l'image du régime applicable aux ministres publics, les Professeurs Paul PRADIER-FODÉRE<sup>1564</sup>, August Wilhelm HEFFTER<sup>1565</sup> et Johann BLUNTSCHLI<sup>1566</sup> estiment que ce régime devrait même être étendu, sous certaines limites, à ses biens mobiliers et immobiliers. En revanche, « l'épouse, les enfants et autres parents d'un souverain n'ont par eux-mêmes aucun des droits de la souveraineté ; ils sont sujets, affirme le Professeur BLUNTSCHLI. Ils ne peuvent donc nullement prétendre, à l'étranger, à être exemptés de l'obligation de respecter les lois du pays où ils séjournent ; ils n'ont pas droit à

<sup>1557</sup> *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 182.

<sup>1558</sup> HEFFTER (A. G.), *Le droit international de l'Europe*, Traduit par Jules BERGSON, Éd. Cotillon & C<sup>ie</sup>, Paris, 4<sup>e</sup> éd., 1883, p. 126.

<sup>1559</sup> Voir *supra*.

<sup>1560</sup> Georg-Friedrich de MARTENS semble être des rares juristes du XIX<sup>ème</sup> siècle à douter de la pertinence de cette extension au bénéfice des chefs d'État d'après la rigueur de la loi naturelle. Toutefois, sa remise en cause n'est qu'apparente car il admet qu'un usage universellement reconnu en Europe concède l'extraterritorialité aux monarques et princes (*In Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, Tome II, Éd. Guillaumin et C<sup>ie</sup>, 1864, p. 10).

<sup>1561</sup> Ce lien de causalité est, notamment, mis en relief par le Professeur allemand Johan Caspar BLUNTSCHLI, sous la forme d'une règle de droit codifiée : « L'indépendance d'un État est sauvegardée par le fait que le souverain de cet État ne dépend d'aucun pouvoir étranger. Les souverains sont, dans la règle, au-dessus des lois de l'État, même s'ils se trouvent sur un territoire étranger. L'extraterritorialité, (...) est une application exagérée du principe qui vient d'être exposée ; on veut expliquer et justifier par là les restrictions apportées à l'autorité de l'État en faveur des souverains étrangers. La sûreté des relations internationales et l'indépendance des représentants des États l'a emporté jusqu'à présent sur le principe de la souveraineté territoriale » (*Le droit international codifié*, Traduit de l'allemand par M. C. LARDY, 3<sup>e</sup> éd., 1881, p. 121).

<sup>1562</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 182. Pour le Professeur BLUNTSCHLI le risque d'atteinte à la souveraineté de l'État sur le territoire duquel se trouve un souverain étranger serait inexistant. « L'immunité des souverains et de leur envoyé, fait-il valoir, est un *droit purement négatif* ; elle empêche l'application des lois contre la personne jouissant de l'extraterritorialité ; mais elle n'implique pas un droit actif de cette personne d'attaquer de son côté l'État qui lui accorde cette faveur. *L'État, en respectant le souverain étranger, rend hommage à sa propre souveraineté ; mais il n'est nullement tenu de tolérer sur son territoire un ennemi déclaré* » (*In Le droit international codifié*, *Op. cit.*, p. 124).

<sup>1563</sup> KLÜBER (J.-L.), *Droit des gens moderne de l'Europe*, Éd. Guillaumin et C<sup>ie</sup>, Éd. Durand et Pedone Lauriel, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1874, pp. 193-194.

<sup>1564</sup> *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 184.

<sup>1565</sup> *Le droit international de l'Europe*, *Op. cit.*, pp. 124-126.

<sup>1566</sup> *Le droit international codifié*, *Op. cit.*, pp. 128-132.

l'exterritorialité »<sup>1567</sup>. Malgré tout, l'auteur ne manque pas de tempérer cette affirmation au regard de la courtoisie internationale qui conduit les États, « bien qu'il[s] n'y serai[ent] strictement tenu, [à] épargner, en général, aux membres des familles régnantes les petites taquineries auxquelles les autres voyageurs sont exposés »<sup>1568</sup>. L'auteur ne précise pas, toutefois, si ce régime serait également opposable à l'entourage des présidents de la République. La primitivité de cette fonction dans l'Europe du XIX<sup>ème</sup> siècle pourrait expliquer cette omission.

**631.** Le poids des usages élaborés sous l'Ancien Régime incite les auteurs à ériger la théorie de la personnification de la souveraineté nationale en fondement légitime de l'exterritorialité des Rois<sup>1569</sup>. Dans cette hypothèse, les droits de souveraineté – régis du point de vue du droit des gens par les principes de réciprocité et d'égalité – se confondent avec la personne qui en est investie. On convient, alors, que « les souverains représentent leurs États d'une manière absolue (*jus repraesentationis omnimodae*), autant du moins que les constitutions particulières n'y apportent pas certaines restrictions, en sorte qu'en dehors de celles-ci toute manifestation du souverain est considérée comme étant celle de l'État dont il est l'organe »<sup>1570</sup>. Or, comme il a déjà été souligné, cette réalité proche de la pratique absolutiste louis-quatorzienne n'est plus celle observée en France à partir de 1814. A l'exception notable de la Constitution de 1852, les chartes constitutives retiennent le principe d'une compétence internationale partagée entre le chef de l'Exécutif et les Chambres, du moins pour la conclusion des traités les plus importants, c'est-à-dire ceux dont la ratification nécessite une autorisation parlementaire préalable. De fait, et même si cette collaboration fonctionnelle n'affecte pas le pouvoir d'initiative que le chef de l'État français détient en droit en matière internationale, ce dernier n'a plus la maîtrise totale de la procédure conventionnelle dès lors que l'effectivité des conventions les plus importantes implique un

---

<sup>1567</sup> *Op. cit.*, p. 132. Telle ne semble pas être l'opinion du Professeur PRADIER-FODÉRÉ qui étend cette fiction à la « suite » des souverains en invoquant au bénéfice de leur épouse le régime de la communauté des biens, et au bénéfice de leur personnel, la garantie de l'effectivité de leurs missions diplomatiques : « [l]a considération tirée de ce que les chefs d'États monarchiques *personnifient la souveraineté nationale*, semblerait devoir exclure de l'exterritorialité l'épouse légitime du monarque. Cette solution a été, en effet, soutenue, mais elle doit être écartée par cette autre considération, que, s'il en était ainsi, le monarque lui-même, étant donnée la communauté d'existence, ne posséderait pas l'exterritorialité dans toute son étendue. Quant aux personnes qui accompagnent le monarque dans son voyage à l'étranger, (...), si elles participent à son exterritorialité, c'est parce que, par l'exercice de leurs emplois et de leurs services auprès du monarque qui personnifie la souveraineté de la nation, elles coopèrent indirectement à cette personnification », (*In Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 184). Bien que l'auteur vise spécifiquement le cas des monarques, son argumentation vaudrait également pour l'entourage et les biens des présidents de la République sous la réserve que ces derniers agissent sur le territoire étranger à titre officiel (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I-Sect. II).

<sup>1568</sup> BLUNTSCHLI (J. C.), *Le droit international codifié*, *Op. cit.*, p. 132.

<sup>1569</sup> PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 184.

<sup>1570</sup> HEFFTER (A. G.), *Op. cit.*, p. 122.



consensus avec les représentants de la nation. Cet infléchissement hérité de la Révolution<sup>1571</sup>, donne une perspective nouvelle à la problématique de l'autonomisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères.

**632.** L'émergence de la responsabilité de fait du Gouvernement pour les actes diplomatiques du chef de l'État injecterait un élément de rationalisation dans la direction de la politique étrangère. Elle matérialiserait une aire de jonction pour les souverainetés nationale et internationale, le chef du Département ayant alors spécifiquement la charge d'harmoniser les intérêts des représentants de la première et du représentant de la seconde. Mais précisément, cette absence de découplage des sphères interne et internationale que l'on observe au niveau de l'action ministérielle, consécutivement à l'absence d'un domaine constitutionnel propre aux Affaires étrangères, est finalement de nature à atténuer, dans l'ordre interne, l'influence progressiste de la pratique diplomatique internationale<sup>1572</sup>. C'est alors moins au regard de la prééminence traditionnelle du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère que par rapport à l'absence d'une assise constitutionnelle distincte de celle du chef de l'État que la fonction de ministre des Affaires étrangères demeurerait encore essentiellement exécutive et revêtirait exceptionnellement une dimension politique.

## **2. Des restrictions établissant la portée relative de la prééminence constitutionnelle des chefs d'État dans l'ordre juridique international**

**633.** Au XIX<sup>ème</sup> siècle, le régime de l'exterritorialité des chefs d'État connaît des spécificités selon que la souveraineté de l'État qu'ils représentent est personnifiée par les titulaires (le souverain) ou qu'elle leur est déléguée sous la forme de droits et d'obligations (le président de la République). Comme il a été précisé en introduction, le caractère multiséculaire de la diplomatie monarchique justifie le fait que les premières systématisations des droits d'exterritorialité des chefs d'État trouvent une assise plus stable dans la pratique

---

<sup>1571</sup> Voir *supra*, l'impact de l'affaire de la *Nootka Sund* sur la première répartition constitutionnelle des prérogatives internationales entre les Pouvoirs exécutif et législatif (Partie I- Titre II- Chap. I-Sect. I).

<sup>1572</sup> Le caractère extensible de la conception internationaliste du pouvoir de représentation internationale est souligné par le Professeur BLUNTSCHLI. On notera qu'il l'appuie, notamment, sur le principe d'une responsabilité politique spécifique aux actes diplomatiques et la souplesse de la pratique internationale n'irait pas jusqu'à promouvoir, en marge de l'action des Exécutifs étatiques, le principe d'une diplomatie parlementaire: « L'usage qui veut actuellement que les gouvernements seuls soient représentés aux congrès, n'est pas conforme au caractère représentatif du droit public moderne et ne laisse pas que d'offrir des dangers pour les constitutions des différents États. *Cette contradiction peut être levée ou atténuée* : a) Par des pouvoirs accordés par la représentation populaire des divers États ; b) Par la réserve de la ratification par le pouvoir législatif des différents États ; c) *Par la responsabilité des ministres ou des envoyés diplomatiques pour leurs actes au congrès*. L'application de la représentation populaire aux congrès internationaux restera longtemps encore un rêve, conclut-il » (*Le droit international codifié, Op. cit.*, p. 114).

des Rois que dans celle des dirigeants républicains. Pour la doctrine spécialisée, le régime d'exterritorialité des souverains serait, donc, le régime de référence sur lequel viendrait se greffer les principes régulateurs des activités menées par les présidents de la République à l'étranger. On ne saurait, toutefois, déduire de ces spécificités et de l'antériorité de la pratique monarchique l'existence d'un corps de règles plus étendu pour les souverains que pour les présidents de la République. En effet, dans la continuité de la pratique diplomatique internationale de l'Ancien Régime qui a reconnu aux ministres publics le bénéfice de la fiction d'exterritorialité<sup>1573</sup>, l'invocabilité de ce régime par les chefs d'État participe à l'effectivité de leur mission de représentation, quelle que soit l'origine de leurs pouvoirs. La portée transcendante de la fiction d'exterritorialité a inspiré au Professeur BLUNTSCHLI cet aphorisme : « [b]ien que le président d'une République ne soit pas un souverain, il a cependant, lorsqu'il agit comme représentant de l'État, tous les droits qui sont dévolus aux représentants souverains des États »<sup>1574</sup>. L'internationaliste justifie aussitôt sa posture : « [l]orsque le président de la République représente l'État, on doit respecter en lui les *droits de l'État*. Ceci est admis aussi à l'égard du rang et des honneurs spéciaux auxquels l'État républicain a droit vis-à-vis des puissances monarchiques »<sup>1575</sup>. De fait, et comme il sera apprécié en termes concrets dans le présent paragraphe, les nuances relevées entre ces deux catégories de dirigeant confineront une différence de degrés et non de nature.

**634.** Tout représentant en mission sur le territoire d'un État étranger a l'obligation d'agir dans le respect de la souveraineté de cet État, et ce faisant, il est en principe soumis aux lois de cet État. La fiction de l'exterritorialité, comme il a été apprécié sous l'Ancien Régime, vient tempérer cette obligation en permettant aux diplomates qui l'invoquent de pouvoir déroger dans certaines circonstances à cette règle, notamment lorsque se trouvent mises en jeu leur indépendance d'action et l'effectivité de leur mission. Il en va de même des souverains et des présidents de la République. La doctrine spécialisée aurait, ainsi, mis en lumière trois hypothèses dans lesquelles les chefs d'État pourraient s'affranchir de l'obligation de respecter les lois de l'État étranger sur le territoire duquel ils transitent ou séjournent.

**635.** Il faut, d'abord, que le caractère public – et donc diplomatique – de la mission qui motive leur présence sur le sol étranger soit clairement établie. Pour les ministres publics, la preuve est établie formellement par la possession de pouvoirs et d'actes d'accréditation. Pour le souverain, l'effectivité de son pouvoir de représentation sera conditionnée par l'effectivité

---

<sup>1573</sup> Voir *supra* (Partie I- Titre I- Chap. II- Sect. II).

<sup>1574</sup> In *Le droit international codifié, Op. cit.*, p. 121.

<sup>1575</sup> *Ibid.*

de leur pouvoir directionnel. Concrètement, un Roi qui s'exile à l'étranger après avoir été détrôné ou qui est renversé alors qu'il se trouve à l'étranger, perd la qualité de souverain et est alors exceptionnellement assimilé à un citoyen de droit commun. Mais, un État peut également ne pas lui reconnaître cette qualité alors même qu'il est encore en fonction, s'il voyage à l'étranger *incognito* ou pour des raisons exclusivement d'agrément. Ces deux dernières exemptions sont également opposables à un président de la République<sup>1576</sup> ce qui établit bien la portée limitée de la personnification de l'exercice des pouvoirs internationaux de l'État en matière d'extraterritorialité : cette fiction couvre la fonction de représentation et non l'individu qui l'incarne<sup>1577</sup>. Ce constat s'impose comme une évidence pour le président de la

---

<sup>1576</sup> A titre comparatif, le régime d'extraterritorialité établi par le droit des gens coutumier au XIX<sup>ème</sup> siècle semble plus restrictif que celui que le droit international positif reconnaît aux chefs d'État contemporains au titre des immunités internationales. Le critère retenu pour justifier leur invocabilité reste celui de l'état de leurs fonctions. Ainsi, qu'il s'agisse d'un déplacement officiel à l'étranger ou d'un simple voyage d'agrément, le président de la République conserve le bénéfice des droits et immunités diplomatiques attachés à sa qualité de représentant. Ce faisant, on aurait inversé à l'époque actuelle, le principe retenu au XIX<sup>ème</sup> siècle : un président de la République en fonction est considéré, *en principe*, comme étant au-dessus des lois de l'État étranger, et *exceptionnellement* – voire pas du tout – comme un citoyen à part entière vis-à-vis de cet État. Le président de la République ayant la responsabilité d'assurer par son action la continuité de l'État à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, il ne saurait avoir son action entravée par des procédures politiques ou contentieuses. Cette ingérence s'apparenterait à une grave atteinte à la souveraineté de l'État qu'il représente en tous temps et en tous lieux, y compris dans le cadre de voyages privés (dans l'absolu, admettre que les immunités ne jouent plus durant les périodes de loisir et de vacances du président de la République reviendrait à admettre que dans cet intervalle la direction politique du pays se retrouverait sans représentation; or, l'État ne prend pas de vacances !). Les immunités des présidents de la République ne sauraient toutefois rimer avec « impunité ». Ainsi, à l'expiration de leur mandat, ils redeviennent des citoyens à part entière pouvant faire l'objet de recours individuels (Voir *infra*, Partie II – Titre II).

<sup>1577</sup> Pour la doctrine contemporaine, la théorie de l'extraterritorialité serait exclusive de cette conception fonctionnelle que consacre la Convention de Vienne de 1961 (« le but desdits privilèges et immunités n'ont pas d'avantager les individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentations des États »). Telle semble être la posture adoptée par le Professeur Jean-Paul PANCRACIO. Dans la rubrique qu'il consacre à la notion d'« extraterritorialité » dans son *Dictionnaire de la diplomatie*, l'auteur soutient l'idée selon laquelle cette fiction héritée de GROTIUS appartiendrait à un passé révolu des relations internationales. Elle serait « inadaptée au droit diplomatique contemporain pour deux raisons fondamentales, affirme-t-il. D'une part elle serait contraire au droit si l'on veut bien reconnaître que l'État accréditant n'a pas la compétence de police et de juridiction dans son propre hôtel diplomatique. (...) La théorie de l'extraterritorialité est d'autre part contraire au droit lorsque l'on considère que l'État accréditant n'a pas la compétence législative et réglementaire dans son hôtel diplomatique (...). Les immunités diplomatiques sont aujourd'hui fondées de façon beaucoup plus réaliste sur la théorie dite « fonctionnelle » : elles sont uniquement destinées à permettre aux agents et aux missions diplomatiques d'exercer leurs fonctions de représentation dans la plus grande indépendance » (*Dictionnaire de la diplomatie*, Dalloz, 2007, pp. 265-266). Cette distinction semble artificielle d'un point de vue strictement juridique car, dans le silence des textes antérieurs à 1961, il a appartenu essentiellement à la doctrine de donner une matérialité à la fiction d'extraterritorialité. De fait, le Professeur Jean-Paul PANCRACIO retient, notamment, en guise de définition générale celle proposée par le Professeur Charles ROUSSEAU selon laquelle l'extraterritorialité implique de considérer son bénéficiaire comme n'ayant « jamais quitté son territoire national » (Cité par Jean-Paul PANCRACIO, *Op. cit.*, p. 264). Au regard de cette règle, ajoute le Professeur PANCRACIO « il était censé transporter fictivement avec lui une enclave de son territoire national » (*Ibid.*). Or, quelques lignes plus loin, il confronte cette première réalité déduite *a posteriori* de la pratique diplomatique des Temps modernes, avec les premiers fondements théoriques avancés pour fonder l'extraterritorialité. Il met en particulier en relief la fiction de « l'absence légale » avancée par un juriste français du XVI<sup>ème</sup> siècle, Pierre AYRAULT, dans son ouvrage *L'ordre, formalité et instruction judiciaire* (publié à titre posthume en 1604) : « Jaçoit que l'ambassadeur soit avec nous pour les affaires de son office, toutefois en tous autres actes qui le pourraient obliger, il est tenu et réputé pour absent » (Livre I, art. 14) ». Selon le Professeur PANCRACIO cette « absence légale » serait confortée par « la cécité légale de l'autorité publique accréditaire » qu'il déduit de la délégation du pouvoir d'incarnation du Monarque absolu souligné dans la Première partie de cette étude : « tant que l'ambassadeur est en ce rang-là, dit Pierre

République. Ainsi, lorsqu'il « voyage en pays étranger, il est dans la règle considéré et traité comme un simple citoyen. Mais lorsqu'il agit en qualité de représentant de l'État, il peut exiger d'être placé au-dessus des lois du pays où il se trouve, au même titre qu'un souverain »<sup>1578</sup>. Si la qualité de représentant de l'État est nécessaire à la mobilisation des droits d'extraterritorialité, elle n'est pas suffisante. Il faut, également, que l'entrée du territoire étranger n'ait pas été interdite aux chefs d'État désireux de s'y rendre ou s'ils s'y trouvent déjà, qu'ils n'aient pas été déclarés *persona non grata* par l'État d'accueil.

**636.** En effet, chaque État est souverain sur son territoire et à ce titre il est « autorisé en tout temps à refuser pour motifs graves le séjour de son territoire à la personne qui jouit de l'extraterritorialité »<sup>1579</sup>, y compris si il s'agit d'un souverain<sup>1580</sup>. Toutefois, si ce refus trouve facilement à se justifier dans le contexte d'une belligérance latente il peut, dans le cadre d'une paix réciproque, être interprété par le souverain éconduit, au mieux comme un manque de courtoisie, au pire comme une offense à sa personne et à travers lui, comme une atteinte à l'honneur de l'État qu'il incarne<sup>1581</sup>. Or, à une époque où la guerre est encore perçue comme un mode normal de règlement des différends, la seconde hypothèse peut vite conduire au troisième cas de figure où les chefs d'État sont exemptés de l'obligation de respecter les lois de la Puissance étrangère sur le territoire duquel ils se trouvent : celui où les deux États sont en guerre.

**637.** Si le conflit survient alors que le souverain se trouve sur le territoire de l'État belligérant, ce dernier peut en faire son prisonnier de guerre. Tel fut le sort réservé à l'électeur de Hesse, Frédéric-Guillaume I<sup>er</sup> dont l'arrestation par la Prusse en 1866 coïncida avec la fin de la Guerre austro-prussienne.

**638.** Le cadre d'action des chefs d'État ayant été dressé au regard du droit diplomatique coutumier, il nous faut apprécier son apport éventuel à la résolution de la problématique de

---

AYRAULT, il faut, non pour l'honneur de luy, mais de son Prince, dissimuler et ne voir point les fautes qu'en son particulier il aurait faites » (Livre I, art. 14). Il est difficile de trouver un lien de cause à effet entre la présomption retenue par le Professeur Charles ROUSSEAU – contre laquelle le Professeur PANCRACIO s'inscrit en faux au regard de l'évolution contemporaine des relations diplomatiques – et les premiers théoriciens de l'extraterritorialité pour qui cette fiction vise davantage à garantir l'exécution des missions des bénéficiaires qu'à garantir l'intégrité territoriale de leur hôtel. A tout le moins, les premières justifications doctrinales du régime des immunités diplomatiques ne semblent pas lui avoir dénié une portée fonctionnelle. Apparenté du reste à un traité de codification Convention de Vienne de 1961, il est difficile de voir en la théorie « fonctionnelle » des immunités une œuvre innovante.

<sup>1578</sup> BLUNTSCHLI (J. C.), *Op. cit.*, p. 123.

<sup>1579</sup> *Op. cit.*, p. 128.

<sup>1580</sup> *Op. cit.*, p. 122.

<sup>1581</sup> Pour le président de la République on parlera plutôt d'une offense à sa *qualité de représentant*, sachant qu'à l'image du souverain, l'offense revêtira *in fine* une dimension étatique et non individuelle.

l'autonomie du ministre des Affaires étrangères. Vraisemblablement, on ne perçoit rien de significatif au plan des principes en tant que le droit des gens confère le monopole de la représentation de l'État aux souverains et aux présidents de la République, à l'exclusion de tout autre agent. Bien plus, s'agissant des déplacements à l'étranger des Rois, la pratique diplomatique du XIX<sup>ème</sup> viendrait combler un vide juridique en reconnaissant aux souverains une place privilégiée au-dessus plus qu'aux côtés du Corps diplomatique. On a pu constater, toutefois, que la prévalence due à leur rang et à la possession du pouvoir de représentation de l'État subissait des contraintes plus importantes qu'en droit constitutionnel français de sorte que si les chefs d'État successifs – monarques, président de la République et Empereur – ont pu aisément revendiquer, au regard du droit interne, un domaine « réservé » en matière d'Affaires étrangères, ils ne peuvent objectivement espérer une même latitude d'action sur la scène politique européenne où le principe d'égalité de traitement entre États décourage toute formes de particularisme et de privilèges au plan statutaire.

**639.** Au XIX<sup>ème</sup> siècle, ce serait donc dans l'ordre juridique international plus qu'au niveau de l'ordonnement constitutionnel de la France que se trouveraient les éléments de rationalisation de l'action extérieure des chefs d'État les plus contraignants. En conséquence, ce serait au niveau de la pratique internationale des ministres des Affaires étrangères plutôt qu'au niveau de leur action gouvernementale interne – notamment, devant les Chambres – que l'on relèverait des éléments de politisation significatifs.

## **B) L'émergence d'une capacité représentative de fait du ministre des Affaires étrangères avant 1877**

**640.** Entre 1814 et 1877, l'activité diplomatique des ministres des Affaires étrangères s'affine, tant au plan formel que matériel, au point que bien avant l'avènement des régimes d'assemblée, quelques voix s'élèvent déjà, en doctrine, pour reconnaître au profit du responsable du Quai d'Orsay une autonomie décisionnelle plus grande que ce que les textes constitutionnels et leur application par les différents chefs d'État laisseraient penser.

**641.** S'agissant des innovations formalistes relevées dans la correspondance des ministres, elles témoignent d'une volonté de préserver leur autorité à l'égard des agents extérieurs, en particulier dans les périodes où les chefs d'États n'hésitent pas à court-circuiter le canal officiel du Département pour nouer des relations avec l'étranger. Ainsi, à la diplomatie personnelle des chefs d'État répond, dans une mesure moindre, une

correspondance plus personnalisée des ministres. Concrètement, les dépêches classiques par lesquelles l'Administration centrale délivre ses directives aux agents extérieurs viennent s'enrichir de dépêches dites « ostensibles » utilisées spécifiquement en matière d'information<sup>1582</sup>, ou encore de « dépêches circulaires ostensibles » employées dans le cadre de négociations<sup>1583</sup>. Les penchants littéraires de certains ministres les porte, parfois, à formuler en termes lyriques les instructions adressées aux ambassadeurs<sup>1584</sup>, quand ils ne voient pas dans l'absence d'*instrumentum* un mode de communication à part entier<sup>1585</sup>. Si l'implication des ministres des Affaires étrangères dans la gestion des services extérieurs est manifeste à travers leur activité de correspondance, cette dernière n'est pas suffisante pour leur garantir un rôle déterminant dans la conduite de la politique extérieure. Malgré tout, une innovation organique opérée à la fin de 1815 au niveau de la direction administrative du ministère des Affaires étrangères serait de nature à tempérer ce constat. C'est à cette période qu'un *sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères* est venu étoffer le *staff* ministériel. De l'avis d'un diplomate français de cette période, la création de ce poste est « nécessaire » au rayonnement politique du chef du Département.

**642.** Ainsi, pour le baron Antoine-Louis DEFFAUDIS la fonction de sous-secrétaire d'État doit être réservée à « un homme d'affaires et du métier (...) car si c'était seulement un homme *politique* et un orateur, il ferait double emploi avec le ministre et deviendrait superflu, partant plus nuisible qu'utile. Il vaudrait beaucoup mieux alors se reposer, pour établir l'unité de direction dans les affaires du département, sur le concert des différents chefs entre eux [sachant que] les réunions de chefs qui appartiendraient à ce système devraient être réglementées, surveillées et quelque fois présidées par le ministre »<sup>1586</sup>. Procédant de la rationalisation du pouvoir de direction que le ministre exerce sur son administration, la création du sous-secrétariat devrait, selon les dires du baron DEFFAUDIS, permettre au chef du Département de recentrer son attention sur ses interventions parlementaires sans crainte d'avoir son autorité court-circuitée par les différents « chefs » de son département. En charge des grandes divisions politiques du Quai d'Orsay, les directeurs n'ont eu de cesse, en effet, de peser sur les choix décisionnels du ministre des Affaires étrangères tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1587</sup>.

---

<sup>1582</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 608-609.

<sup>1583</sup> *Op. cit.*, p. 623.

<sup>1584</sup> *Op. cit.*, p. 615 ; p. 642.

<sup>1585</sup> Voir *supra*, l'évocation de la diplomatie « incantatoire » promue par LAMARTINE.

<sup>1586</sup> DEFFAUDIS (A.-L.), *Op. cit.*, p. 121, note (1).

<sup>1587</sup> Le rôle d'influence des directeurs sera rythmé, tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, par les nombreux remaniements organiques dont est l'objet le Département. Ils ont pour but essentiel d'ordonner la répartition des affaires en fonction des nécessités internationales comme le précise, dans le détail, le baron Antoine

**643.** D'emblée, le sous-secrétariat d'État leur apparaît comme un goulot d'étranglement inacceptable de par sa position intermédiaire au sein de la direction politique du Ministère<sup>1588</sup>. Ils obtiendront gain de cause sous la Monarchie de Juillet, période durant laquelle certains directeurs politiques s'imposent comme « le[s] véritable[s] inspirateur[s] de la politique extérieure des Tuileries » à la suite de disparition du sous-secrétariat<sup>1589</sup>. Subissant, on l'a vu, la prédominance diplomatique de Louis-Philippe sur la scène politique extérieure, le ministre des Affaires étrangères doit donc composer, en parallèle, avec la montée en puissance des directeurs politiques. Néanmoins, ils peuvent compter sur le soutien de son cabinet pour pallier l'absence du sous-secrétaire d'État<sup>1590</sup>.

**644.** Aux termes d'une ordonnance royale du 13 août 1844, le cabinet a pour fonction de « centralise[r] le travail du Roi », c'est-à-dire qu'il réunit les affaires et documents transmis par les différentes directions<sup>1591</sup>. Il gère également la correspondance privée du ministre ainsi que les audiences de plus en plus nombreuses qu'il accorde aux diplomates étrangers<sup>1592</sup>. Il faut dire que, depuis l'apparition des Congrès en 1815, les relations européennes connaissent un essor remarquable qui se traduit ostensiblement par la multiplication des rencontres au sommet et de négociations bilatérales. La réactivité de la politique extérieure de la France appelle, alors, une plus grande souplesse en matière d'action diplomatique qui profite à

---

DEFFAUDIS (*Op. cit.*, pp. 97-132). De manière très schématique, jusqu'à la Seconde République – période où sont publiés les écrits du diplomate – la structure de l'Administration centrale passe par trois phases successives avant de connaître une stabilité relative. La première va de 1814 à 1825. Dans cette période, la direction politique des Affaires étrangères est scindée en deux grandes sections (« le Nord » et le « Sud ») qui fonctionnent selon le principe *d'unité de direction*. Toutefois, l'imprécision qui entoure encore le statut des consuls et l'importance à accorder en matière diplomatique aux affaires commerciales va très vite révéler les limites de ce principe qui est remplacé, entre 1825 et 1829, par celui de *spécialité des directions*. Le Quai d'Orsay comprend, alors, trois divisions majeures (« affaires politiques », « affaires commerciales » et « chancelleries »). Mais, encore une fois, la synergie n'est qu'apparente. Les trois divisions fonctionnent, *a priori*, de concert mais seulement dans leur domaine d'action respectif. Ce cloisonnement va justifier à partir de 1929 une nouvelle réforme organique qui va combiner les deux principes directeurs susmentionnés en réservant le principe d'unité aux grandes directions des Affaires étrangères et en appliquant celui de spécialisation aux niveaux inférieurs de l'administration.

<sup>1588</sup> *Op. cit.*, p. 120.

<sup>1589</sup> Telle est l'opinion que se fait le diplomate et historien, François CHARLES-ROUX, d'Émile DESAGES, directeur des affaires politiques du Département de 1830 à 1848 (*In Thiers et Méhémet Ali*, Plon, 1957, Paris, p. 22).

<sup>1590</sup> Au début de la Monarchie de Juillet, le chef de cabinet n'est pas répertorié, selon M. Jean BAILLOU, par l'Almanach royal et national (*Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 581). Pourtant, les avantages du poste ne tardent pas à être connus. En témoigne la description que le comte de SAINTE-AULAIRE en donne à son fils le 15 mai 1834 : « Méconnais-tu les avantages de ton poste ? En ce cas, crois-moi, tu as tort. Comme avancement de carrière, le poste t'apporte des avantages inespérés. Il te fera premier secrétaire à un âge et après un temps de service qui ne te donneraient droit qu'à être second. Ce qui est un profit bien supérieur encore, tu vas puiser à la source une instruction que tu ne pourrais acquérir nulle part ailleurs. Et après dix-huit mois d'exercice, tu en sauras sur les grandes affaires de l'Europe plus que la plupart des gens qui s'en mêlent » (Cité par M. Jean BAILLOU, *Ibid.*).

<sup>1591</sup> BAILLOU (J.), *Op. cit.*, p. 582.

<sup>1592</sup> *Ibid.*

l'ensemble de ces acteurs, y compris à ceux dont la qualité de négociateur de principe demeure encore problématique, à l'image du ministre des Affaires étrangères.

**645.** Le modelage des usages internationaux dans le cadre multilatéral des congrès se traduit par une revalorisation de l'activité de négociation des ambassadeurs. Le chef du Département n'est pas oublié puisque c'est à lui qu'échoit de plus en plus la présidence de conférences importantes qui se déroulent à Paris, ainsi que la direction des délibérations<sup>1593</sup> ... mais toujours dans le respect de la volonté du souverain que la logique parlementariste fait coïncider constitutionnellement avec l'intérêt supérieur de l'État. Historiquement, la politisation de la fonction du responsable du Quai d'Orsay impliquerait, donc, préalablement à la politisation de son statut gouvernemental, celle de l'objet de ses missions. Or, pour certains auteurs, cette dernière serait fonction *moins de la pratique internationale diplomatique que du droit constitutionnel*<sup>1594</sup>. Ainsi, à l'aube du XX<sup>ème</sup> siècle, le Professeur PRADIER-FODÉRÉ s'interroge sur l'opportunité de considérer le ministre des Affaires étrangères comme pouvant « faire régulièrement partie des négociateurs » de l'État<sup>1595</sup>. S'il analyse d'emblée cette problématique comme « une question purement théorique », il l'estime

---

<sup>1593</sup> Précisons qu'au regard des usages observés tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, la présidence n'est pas réservée au seul ministre des Affaires étrangères. Elle peut échoir au « premier représentant du pays où se tient le congrès ou la conférence », à « un ministre médiateur » si les négociations sont conduites sous la médiation d'une Puissance neutre, ou « à un plénipotentiaire élu » à cette fin [PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 439]. Il est clairement établi en doctrine que du Congrès de Vienne (30 septembre 1814-9 juin 1815) à celui de Vérone (20 octobre-19 novembre 1822), en passant par celui d'Aix-la-Chapelle (28 septembre-15 novembre 1818), de Troppau (23 octobre-23 décembre 1820), de Laybach (11 janvier-26 février 1821), les souverains dominent de leur autorité les négociations. Toutefois, ils y assistent d moins en moins souvent en personne (« négociation directe ») et préfèrent agir par l'entremise de fidèles représentants que sont généralement leurs ministres des Affaires étrangères (« négociation indirecte »). Ainsi, en fût-il de TALLEYRAND qui dans les jeux d'instructions qu'il adressait à ses agents (DALBERG, LA TOUR DU PIN, Alexis de NOAILLES) n'hésitait pas à se présenter comme « le maître des négociations » lors du Congrès de Vienne [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatiques français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 558]. A Aix-la-Chapelle, le duc de RICHELIEU, alors président de la République et ministre des Affaires étrangères, régna presque sans partage sur une délégation composée de plénipotentiaires dévoués à sa personne tels MOUNIER pour les questions financières, RAYNEVAL à la direction politique et BOURJOT comme chef de division (*Ibid.*). On notera, toutefois, que si le ministre des Affaires étrangères Mathieu de MONTMORENCY s'était entouré d'agents dociles à Vérone (avec CLARMAN, LA FERRONNAYS et CHATEAUBRIAND), il se heurta malgré tout au président du Conseil VILLELE à qui Louis-Philippe avait, entre-temps, confié l'intérim des Affaires étrangères (*Ibid.*). Ils se trouvent, toutefois, des auteurs pour relever à partir de 1826 (Congrès de Panama) et jusqu'en 1878 (Congrès de Berlin) une implication plus importante des gouvernements, voire de l'opinion publique, dans le déroulement des négociations. Dans cet intervalle, la convocation des grandes assises (Congrès de Lima en 1847 et de Paris en 1856 ; Conférence de Vienne en 1855) est motivée par le souci de favoriser « le développement de la civilisation en faisant reposer le droit public interne sur des principes sagement libéraux et les relations externes sur les sentiments les plus élevés de justice et de solidarité internationale » [LAWRENCE (T. J.), *Les principes de droit international*, Traduit par J. DUMAS et A. de LAPRADELLE, Humphrey Milford, Oxford, 1920, pp. 542-543 ; lire également, PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 439].

<sup>1594</sup> « Le respect de la personnalité politique des États, dit le Professeur HEFFTER, c'est-à-dire de tous les droits généraux et spéciaux, sanctionnés par leur constitution propre, [vaut] tant que leur exercice ne dépasse pas de justes limites, ou ne fait pas naître des conflits qui résultent de l'existence de droits opposés » (*In Le droit international public de l'Europe*, Éd. Cotillon, Paris, 1866, p. 59).

<sup>1595</sup> *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 440.



malgré tout « résolue en fait »<sup>1596</sup>. Il faut dire que son interrogation s'inscrit dans une longue réflexion alimentée tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle par les hauts faits des ministres des Affaires étrangères.

**646.** Le Baron Charles de MARTENS, notamment, est l'un des premiers auteurs à avoir mis en exergue l'intérêt stratégique que peut présenter pour les chefs de l'État l'attribution d'un pouvoir de négociation autonome et permanent au profit de leur ministre des Affaires étrangères. « (...) le ministre des Affaires étrangères est toujours l'intermédiaire des négociations entamées ; la marche des affaires peut s'en trouver ralentie, mais les allures du négociateur en sont plus libres et ses propositions plus réfléchies. Le chef de l'État, de son côté, n'a pas à craindre de se trouver engagé par des paroles qu'il ne pourrait rétracter sans compromettre sa dignité ; il surveille les négociations sans y prendre une part directe et positive ; il peut désavouer des ouvertures intempestives, des promesses trop promptes, susciter des incidents imprévus et laisser en suspens ses résolutions définitives, jusqu'au moment opportun et décisif (...) »<sup>1597</sup>. A travers la défense des prérogatives diplomatiques du ministre des Affaires étrangères, c'est l'apologie de la pratique des « négociations indirectes » que fait l'éminent internationaliste, c'est-à-dire celles qui « ont lieu, non pas immédiatement avec le chef de l'État, ce qui, (...), est rare, mais médiatement ; l'agent diplomatique communique et négocie, par exemple, avec le ministre des Affaires étrangères (...) »<sup>1598</sup>. En l'espèce, le rôle intermédiaire du ministre des Affaires étrangères organiserait le fameux temps de recul que, selon nous, les abus de la Convention nationale avaient mis en lumière<sup>1599</sup>.

**647.** Loin de concurrencer le pouvoir d'engagement du chef de l'État, l'intercession ministérielle se limiterait à exprimer la volonté de contracter de la France sans qu'on n'y attache encore une force juridique contraignante<sup>1600</sup>. Ainsi, convient-on que la parole

---

<sup>1596</sup> *Ibid.*

<sup>1597</sup> *Le guide diplomatique*, Tome I, Éd. Gavelot Jeune (Paris), Éd. F.-A. BROCKHAUS (Leipzig), 4<sup>e</sup> éd. 1851, p. 184.

<sup>1598</sup> PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 515. L'auteur distingue les « négociations indirectes » des « négociations directes » qu'il définit comme étant « celles qui ont lieu avec le chef de l'État. Elles ne sont admises que par exception, précise-t-il » (*Op. cit.*, p. 514). Or, cette approche semble aller à l'encontre de la pratique diplomatique française décrite précédemment, tant dans son assise normative que dans sa pratique constitutionnelle, en tant que l'une et l'autre concourt *en principe* à l'activisme du chef de l'État et *exceptionnellement* à celui du ministre des Affaires étrangères.

<sup>1599</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Section II-§. 2).

<sup>1600</sup> Cette hypothèse ne se vérifiera, au niveau de la pratique française, qu'à partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle avec l'émergence des accords dits « simplifiés » (Voir *infra*, Partie II- Titre I- Chap. II) constitutionnalisés, en 1958, à l'article 52 alinéa 2 (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I). Ces accords ne matérialisent en rien l'existence d'une concurrence fonctionnelle entre le chef de l'État et le Gouvernement qui menacerait la prééminence du premier sur le second, mais permettent au contraire de conserver à la France une pleine réactivité diplomatique

diplomatie d'un ministre des Affaires étrangères, au XIX<sup>ème</sup> siècle, peut être désavouée par le chef de l'État<sup>1601</sup>, comme le suggère prudemment le comte de GARDEN. « Il est peut-être plus convenable, dit-il, que le souverain ne négocie pas directement avec les ministres étrangers. La parole qui lui échappe est celle du souverain ; mais, sur le rapport de son plénipotentiaire, il peut méditer à loisir sa réponse, et révoquer même les promesses trop précipitées de ce dernier ; enfin, au moyen d'un intermédiaire, il est plus facile de laisser un envoyé dans le doute sur ce qui doit lui rester caché »<sup>1602</sup>. La peur sans doute de heurter une prééminence bien ancrée à l'échelle européenne, incite ces différents auteurs à ne reconnaître qu'à demi-mot la prétention naturelle, ou à tout le moins stratégique, du ministre des Affaires étrangères à avoir la maîtrise des négociations. Elle impliquerait de la part du chef de l'État de partager avec le titulaire une partie de leur pouvoir décisionnel, concession qu'une Europe dominée par les monarchies n'est pas encore prête à faire<sup>1603</sup>. La France parlementariste du XIX<sup>ème</sup> siècle l'est encore moins à une époque où le chef de l'Exécutif voit dans la reconnaissance de la responsabilité politique du Gouvernement plus un cheval de Troie des Chambres qu'un élément de consolidation de sa prédominance. Permettre à un ministre des Affaires étrangères responsable devant les Chambres d'engager seul la France pour certains traités, reviendrait à donner un pouvoir d'influence considérable au Pouvoir législatif dans la conduite de la politique étrangère. En effet, aucune constitution adoptée entre 1814 et 1875 –

---

en sélectionnant la procédure conventionnelle que le Département juge *ad hoc*, en fonction du contexte géopolitique et/ou des enjeux de négociations aussi multiples que variées.

<sup>1601</sup> La célèbre jurisprudence « Déclaration Ihlen » de la Cour Permanente de Justice Internationale (arrêt du 5 avril 1933, Aff. « Statut juridique du Groenland oriental », Série A/B n°53) va changer radicalement la donne au XX<sup>ème</sup> siècle. Sous réserve d'un certain nombre de conditions qui seront exposées ultérieurement, cette solution prétorienne donne à la parole d'un ministre des Affaires étrangères, qu'elle soit actée ou verbale, une pleine force juridique. C'est la première fois que le ministre des Affaires étrangères se voit reconnaître expressément le pouvoir d'engager l'État de manière autonome.

<sup>1602</sup> *Traité complet de diplomatie ou Théorie générale des relations extérieures des puissances de l'Europe*, Tome II, Librairie Treuttel et Würtz, Paris, 1833, p. 71.

<sup>1603</sup> Si l'ensemble des monarchies et républiques européennes du XIX<sup>ème</sup> siècle ne reconnaît pas encore formellement au ministre des Affaires étrangères un pouvoir d'engagement autonome, elles lui conservent un rôle prééminent à l'échelle interministérielle dans la direction de négociations diplomatiques lorsqu'elles ont lieu dans l'État du ministre. Ainsi, à titre comparatif, « en France, lorsqu'une négociation se conclut en dehors d'un congrès, il n'est pas admis qu'un membre du cabinet autre que le ministre des Affaires étrangères soit chargé de négocier et de conclure le traité. Cependant le soin de négocier peut être confié à un personnage important, mais toujours choisi en dehors du conseil des ministres. (...) En Angleterre, c'est le ministre des Affaires étrangères qui est chargé de négocier les traités qui se font à Londres. Si l'acte international concerne spécialement un autre département ministériel, comme les conventions commerciales par exemple, les conventions postales, les chefs de ces départements sont nommés plénipotentiaires conjointement avec le ministre des Affaires étrangères. (...) En Hollande, pour les traités qui se concluent à La Haye, c'est le ministre des Affaires étrangères qui est chargé de la négociation, seul ou conjointement avec d'autres plénipotentiaires néerlandais. En mai 1863, par exemple, trois plénipotentiaires hollandais signèrent les traités relatifs au péage de l'Escaut, la convention de commerce et de navigation et le traité réglant le régime des prises d'eau à la Meuse. Le ministre des Affaires étrangères figurait parmi les plénipotentiaires. Les pleins pouvoirs lui étaient communs avec les deux autres, mais ils n'étaient contresignés par aucun ministre » [PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 441]. Toutefois, l'existence de pratiques dissidentes interdit encore de conférer à ces pratiques une valeur positive. Ainsi, « à Berlin, c'est le ministre que la négociation concerne spécialement qui est constitué plénipotentiaire, soit seul, soit conjointement avec le ministre des Affaires étrangères, ou qui fait nommer plénipotentiaire un haut fonctionnaire de son département ministériel, seul ou conjointement avec un haut fonctionnaire des Affaires étrangères » (*Ibid.*).

et même après – n’interdit formellement aux Chambres d’inclure dans leur champ de contrôle les actes diplomatiques accomplis par le ministre<sup>1604</sup>, ce qui ne manquerait pas d’attenter au monopole de fait du Pouvoir exécutif et de son chef. Car, après tout, ce que la lettre ne dit pas, elle ne l’interdit pas pour autant. Cette réalité n’échappera pas aux ministres des Affaires étrangères des régimes républicains à venir qui sauront l’exploiter politiquement dans le contexte exceptionnel de l’affaiblissement de l’autorité présidentielle<sup>1605</sup>.

**648.** La confrontation de la pratique internationale diplomatique du XIX<sup>ème</sup> siècle avec l’évolution parlementariste des régimes constitutionnels antérieurs à 1875 a donné finalement une impulsion significative au processus de politisation du rôle diplomatique du ministre français des Affaires étrangères en ce qu’il tient de plus en plus ostensiblement les rênes des négociations diplomatiques. Ce faisant, au regard de la spécificité de son domaine d’action et du soutien que le droit coutumier international lui apporte, les éléments de politisation de sa fonction gouvernementale seraient donc plus à chercher dans l’extension de fait de son pouvoir de négociation que dans la responsabilisation de son action internationale devant les Chambres. *A priori*, cette perspective augurerait d’une avancée majeure pour l’autonomie des titulaires si il n’y avait eu, au plan strictement juridique, un obstacle de poids : la tradition constitutionnelle visant à réserver au chef de l’État l’exclusivité du pouvoir de représentation. *In fine*, elle est appelée, dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, à triompher des avancées internationalistes en ce sens que la doctrine de l’époque convient déjà que la question de la désignation des représentants de l’État relève exclusivement du droit constitutionnel des États. Le droit des gens ne peut que prendre acte de la solution dégagée par les constitutions nationales. Or, parce qu’elle réserve expressément le pouvoir de représentation internationale au chef de l’État, l’analyse exégétique des différentes chartes constitutives dénie tacitement au ministre des Affaires étrangères tout pouvoir de représentation en matière diplomatique et donc, tout

---

<sup>1604</sup> Cette remarque vaut également à l’époque contemporaine, mais elle est tempérée par la théorie des « actes de Gouvernement » qui permet, selon une jurisprudence constante du Conseil d’État, de soustraire les actes relatifs à l’activité diplomatique du contrôle des juges internes (Voir *infra*).

<sup>1605</sup> Il n’y a même pas lieu d’attendre l’avènement des régimes d’assemblée en 1879 pour apprécier la revalorisation de fait du pouvoir diplomatique du Gouvernement français. Déjà sous le Gouvernement provisoire de 1870, le ministre de la Confédération Suisse a pu écrire au ministre français des Affaires étrangères Jules FAVRE : « Je suis heureux de pouvoir vous informer que le Conseil fédéral m’a autorisé à entrer immédiatement en relations officielles avec le gouvernement de la République Française (...) » [Cité par PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 168]. A la même date, le ministre d’Italie à Paris écrit au même ministre : « (...) Le gouvernement du Roi m’a donné par le télégraphe l’instruction de me mettre immédiatement en communication officielle avec vous, et d’entretenir avec les membres du gouvernement les rapports les plus conformes aux sympathies qui existent entre nos deux pays (...) ». Le Professeur PRADIER-FODÉRÉ précise, par ailleurs, que « les lettres adressées au ministre de France par l’ambassadeur d’Espagne, le 8 septembre, et par le chargé d’affaires du Portugal, le 12 septembre 1870, étaient conçues à peu près dans les mêmes termes » (*Ibid.*). L’ensemble de ces témoignages souligne l’adaptabilité de la pratique diplomatique internationale aux contingences politiques internes de la France, ce qui finalement, dès cette époque charnière de l’histoire constitutionnelle française, marque son indifférence quant à la nature finalement monarchique ou républicaine de son régime.

rôle politique autonome de celui du Roi, du président de la République et de l'Empereur. La concentration entre leurs mains du pouvoir décisionnel condamne, donc, le ministre des Affaires étrangères à un rôle de figuration en matière diplomatique. Malgré tout, si le caractère incontesté du monopole constitutionnel des chefs d'État constitue, dans l'ordre juridique national, un obstacle majeur au processus de politisation des prérogatives externes du ministre des Affaires étrangères, il connaît en parallèle des tempéraments au niveau de la pratique diplomatique internationale.

**649.** De manière plus significative qu'un parlementarisme français encore inabouti à la veille de la III<sup>ème</sup> République, la multilatéralisation des échanges diplomatiques va offrir au chef du Département les moyens de consolider son pouvoir de négociation dans l'attente d'une consécration positive d'un pouvoir de représentation autonome, au niveau de l'ordre juridique interne. Tel sera, précisément, l'apport complémentaire des régimes d'assemblée à l'affermissement de la stature d'homme d'État du ministre.

## Chapitre II. – Le ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire: un homme d'État (1875-1958)

« Le vrai ministre.

Les grands directeurs du Quai d'Orsay, le public ne les connaît pas.

Il ne connaît que le ministre.

Le Quai d'Orsay, pour lui, c'est Poincaré, Viviani, Briand, Laval, Flandin, Delbos, Paul-Boncour, Bonnet...

" *Normalement le chef du ministère des Affaires étrangères est le ministre*" (...). »

[Paul ALLARD]<sup>1606</sup>

« M. Yvon DELBOS est (...) dans l'erreur, lorsqu'il écrit qu'un président de la République peut diriger effectivement la politique extérieure de la France. A supposer qu'il se trouve jamais un président du conseil ou un ministre des Affaires étrangères assez complaisants pour accepter cette direction, le président a fatalement, vis-à-vis d'eux, cette infériorité qu'il ne sait pas tout et que ce n'est pas lui qui a le clavier sous la main. Tout ce que raisonnablement il peut faire, là comme en toutes autres choses, c'est de donner des conseils. Mais, n'est-ce pas LA ROCHEFOUCAULD qui l'a dit : "On donne des conseils, on n'inspire pas de conduite ?" »  
[Raymond POINCARÉ, Président de la République]<sup>1607</sup>

---

<sup>1606</sup> ALLARD (P.), *Le Quai d'Orsay. Son histoire – son personnel – ses rouages – ses dessous – le chiffre – les « verts » - l'agence HAVAS – le protocole – la propagande. « Les journées fatales : le 7 mars 1936 – le 9 janvier 1938. Le 7 mars 1938 – septembre 1938*, Les Éditions de France, Paris, 1938, pp. 48-49.

<sup>1607</sup> « Lettre du 23 août 1920 », Publiée au *Temps*, Reproduite in *R.D.P.*, Tome 37, 1920, p. 493.

**650.** Pour les historiens, la III<sup>ème</sup> République inaugure le « siècle parlementaire » c'est-à-dire celui qui, pour la première fois sous les régimes démocratiques modernes, consacre l'ascendance politique des Chambres sur le Pouvoir exécutif<sup>1608</sup>. Toutefois, au plan fonctionnel, ce rapport de forces s'avère moins lisse à exprimer dans le domaine diplomatique.

**651.** « Négociateur ne saurait être le fait de plusieurs, souligne à propos un juriste et homme politique de l'époque, et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une Assemblée délibérante. Cependant il n'y a pas de questions sur lesquelles un gouvernement puisse être exposé à compromettre les intérêts publics d'une façon plus grave qu'en matière de politique extérieure. Les vrais principes, conclut-il, veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la nation, sans l'avis préalable des représentants de la nation »<sup>1609</sup>. De fait, si l'on convient que la fameuse « Constitution Grévy » que l'on présente communément comme l'« acte » fondateur du régime d'assemblée en France a bien organisé la subordination informelle de l'action exécutive à l'autorité du Parlement en matière internationale, elle n'est pas parvenue pour autant à organiser l'annexion de la politique étrangère au domaine législatif. Car, d'un point de vue juridique, l'avènement d'une diplomatie proprement parlementaire emporterait une révision inconstitutionnelle de l'article 8 de la Constitution de 1875. Aux termes de cette disposition, c'est le chef de l'État qui détient la compétence exclusive en matière de représentation étatique. Dans le contexte particulier de la République parlementaire (1879-1958), l'étude de son instrumentalisation par le Gouvernement, et plus spécifiquement par le ministre des Affaires étrangères soulève des enjeux plus nuancés que ne le laisse entrevoir la reconduction constitutionnelle du chef de l'État dans le rôle de représentant unique de la France.

**652.** Face aux prétentions hégémoniques des Chambres, la défense du monopole présidentiel dans la conduite de la politique étrangère confine en la préservation du rôle

---

<sup>1608</sup> Expression empruntée au Professeur Benoît YVERT. Selon cet historien, le « siècle parlementaire » couvrirait la période allant de 1879 à 1958 et se caractériserait comme celui « durant lequel le président du Conseil se situe dans l'étroite dépendance de la majorité du pouvoir » (*in Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815, Op. cit.*, p. 14). Dans la chronique qu'il consacre, en 1913, à la « Présidence de la République », le Professeur Gaston JÈZE compte parmi les premiers constitutionnalistes à avoir dénoncé les dérives du système établi en 1875 : « On voit les éléments du problème, décrète-t-il : un Président indépendant des Chambres ; des Ministres dépendant du Président, mais aussi et surtout des Chambres, trouvant dans les Chambres leur point d'appui le plus solide ; enfin des assemblées prépondérantes et jalouses de leur prépondérance (...) » (*In « La Présidence de la République », R.D.P.*, Tome 30, 1913, p. 114).

<sup>1609</sup> PIERRE (E.), *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries réunies, Imprimeurs de la Chambre des députés, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1902, p. 625.

privilegié d'un Pouvoir – l'Exécutif – et non plus d'une seule fonction, fût-elle traditionnellement investie du pouvoir directionnel en ce domaine. Plutôt que « 1789 », ce serait donc « 1879 » qui marquerait la rupture idéologique d'avec la conception personnalisée et centralisée de la conduite de la politique étrangère. A cette date et jusqu'en 1958, la responsabilité des actes diplomatiques ne mobilisera plus seulement une volonté individuelle mais échoira principalement à un corps politiquement constitué : le Gouvernement<sup>1610</sup>. Pour le ministre des Affaires étrangères, la collaboration avec le président de la République que lui impose la lettre constitutionnelle de 1875<sup>1611</sup> a des incidences majeures sur la politisation de sa fonction diplomatique car elle érige cette dernière en une condition de l'effectivité des compétences externes de l'État. La dilution du rôle international présidentiel dans l'action gouvernementale extérieure aurait donné à la fonction de ministre des Affaires étrangères l'impulsion nécessaire pour prendre la direction politique – et non plus seulement technique – de l'action extérieure de la France<sup>1612</sup>. En conséquence, ce serait aux dérives des régimes parlementaires de 1875 et 1946 que le responsable actuel du Quai d'Orsay devrait de partager, au plan politique, avec le président de la République le statut de « chef de la diplomatie » qu'on lui prête volontiers en 1958<sup>1613</sup>. Plus précisément, ce serait dans l'interdépendance des évolutions internes et internationales de la pratique diplomatique de la première moitié du

<sup>1610</sup> Sur ce point, il convient de souligner la posture plus nuancée du Doyen Maurice HAURIUO lorsqu'il envisage, notamment, le principe d'une « souveraineté gouvernementale » [*In Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence (3<sup>e</sup> année) et en doctorat ès Sciences politiques*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1916, pp. 692-724] qu'il qualifie de « représentative » sous la III<sup>ème</sup> République (*Op. cit.*, p. 720). Son articulation avec la nature démocratique du régime instauré en 1875 impliquerait que l'exercice des pouvoirs inhérents à la souveraineté gouvernementale soit limité par le statut constitutionnel des ministres (*Op. cit.*, p. 624) ainsi que par l'organisation d'une responsabilité politique : « [d]ans une démocratie organisée, tous les pouvoirs de gouvernement doivent être soigneusement limités et leur responsabilité politique doit être sérieusement établie ; il est nécessaire de consacrer par là la suprématie du groupe sur ses organes figurée par la suprématie du statut constitutionnel ; cela est nécessaire parce que la démocratie développe par elle-même des forces politiques plus intenses que les autres régimes de souveraineté nationale et que, si ces forces ne sont pas mieux réglées, la liberté politique est compromise » (*Op. cit.*, p. 720). Or, pour le Doyen HAURIUO, cette « liberté politique », dont le Gouvernement assume la responsabilité, manifesterait *in fine* la volonté souveraine de l'État. S'inscrivant en faux contre la conception nihiliste du Doyen Léon DUGUIT, il reconnaît en effet que « [c]omme toute organisation sociale tend vers la personnification, celle de l'État comme les autres, il est naturel que les diverses manifestations de volontés gouvernementales, émanées de l'appareil représentatif tendent à se coordonner en des systèmes ou en des pouvoirs qui rappellent les pouvoirs d'une volonté individuelle et, spécialement les pouvoirs d'une volonté humaine, l'homme étant la personne par excellence » (*Op. cit.*, p. 693).

<sup>1611</sup> Notamment, avec l'exigence du contreseing consacrée à l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics. Elle est reconduite sous la IV<sup>ème</sup> République dans les mêmes termes absolus, à cette différence près par rapport au texte de 1875 que le contreseing du ministre concerné par l'acte présidentiel s'accompagne également de celui du président du Conseil (art. 38 de la Constitution du 27 octobre 1946).

<sup>1612</sup> Cette dichotomie que l'on appréciera empiriquement à travers l'action gouvernementale extérieure a suscité, de manière générale, un vif débat au sein de la doctrine constitutionnaliste de la III<sup>ème</sup> République. Les auteurs sont partagés entre la volonté de reconnaître l'exercice d'un pouvoir décisionnel autonome au profit des membres du Gouvernement et celle de ramener leurs actes à une dimension purement formelle. Telles sont les positions respectives du Doyen HAURIUO et du Doyen DUGUIT évoquées dans la dernière section du présent Chapitre. Elles serviront de trame conceptuelle au bilan des apports du régime d'assemblée à la politisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères (Voir *infra*).

<sup>1613</sup> BOURBON-BUSSET (J.), « Vie internationale et politique étrangère », *In Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de BASDEVANT (J.) et *alii*, *Op. cit.*, p. 172.

XX<sup>ème</sup> siècle que les ministres des Affaires étrangères successifs auraient puisé les moyens de s'émanciper durablement de la tutelle historique du Pouvoir politique suprême.

**653.** De manière générale, la survenance des deux guerres mondiales a constitué une manne juridique pour le pouvoir décisionnel du Gouvernement français<sup>1614</sup>. Toutefois, dans le domaine spécifique de la politique étrangère, le poids de la tradition constitutionnelle – voire d'une tradition « universaliste »<sup>1615</sup> – contraint ses membres à ne pas remettre ouvertement en cause la prééminence diplomatique du président de la République. Devant les Chambres, les ministres des Affaires étrangères se sont évertués à présenter l'activisme gouvernemental sur la scène diplomatique comme une garantie de l'effectivité des prérogatives présidentielles. Car, si l'occupant en titre de l'Elysée n'est plus, en pratique, l'unique *chef de l'Exécutif*, il conserve au regard du droit comme des opinions publiques, la compétence de principe pour représenter la France en sa qualité de *chef de l'État*. Dans le silence des textes constitutionnels, le pouvoir de représentation étatique des membres du Gouvernement ne peut que revêtir qu'un caractère incident, voire relatif, car son exercice suppose un consensus entre les organes exécutif et législatif nationaux d'une part, et entre la France et les Puissances co-contractantes, d'autre part. Or, le souci des Chambres de conserver la mainmise sur l'action exécutive, qu'elle soit interne ou externe, rend son obtention problématique.

**654.** Dès lors que la tradition constitutionnelle persiste, depuis le Moyen Age, à refuser aux Chambres le pouvoir de conduire la politique étrangère, au nom de quel(s) principe(s) démocratique(s) autoriseraient-elles un organe subordonné, fût-il le responsable ministériel des relations extérieures, à déroger à cette tradition en lui concédant l'exercice informel du *treaty making power* du chef de l'État? La pertinence de cette question au regard de la conception républicaine de la fonction de ministre des Affaires étrangères se mesure à l'aune des pratiques politiques (**Section I**) et parlementaires développées durant cette phase charnière de son histoire (**Section II**). Car, c'est en proposant – voire imposant, parfois – une réponse concrète à la problématique de la conciliation des exigences démocratiques avec la

---

<sup>1614</sup> En matière commerciale et civile, l'état de guerre a été interprété par le Conseil d'État comme une cause légitime de l'extension exceptionnelle du pouvoir de décision du Gouvernement, dans la seule limite de l'intérêt général : « [l']objet même de l'article 2 de la loi du 5 août 1914 a été de conférer au Gouvernement, à raison des circonstances exceptionnelles, le pouvoir d'édicter des dispositions dérogatoires au droit commun, et, eu égard à la diversité et à la complexité des questions posées, le législateur a entendu laisser à l'autorité chargée de les résoudre la liberté d'appréciation la plus large en ce qui concerne les mesures à prendre et les modalités à leur donner, sous la seule réserve de n'agir que dans l'intérêt général » [CE, 7 mai 1920 ; Comm. JÈZE (G.), « Note de jurisprudence », *R.D.P.*, Tome 37, 1920, pp. 243-255 ; la posture souple du CE confirme les jurisprudences antérieures rendues sous l'empire des nécessités militaires : CE, 6 avril 1915 *Delmotte et Senmartin* (interprétation de la Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège) ; Comm. JÈZE (G.) « Note de jurisprudence », *R.D.P.*, 1915, Tome 32, pp. 700-713 ; CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desrozières* ; Comm. JEZE (G.), *R.D.P.*, 1919, Tome 36, pp. 239-253].

<sup>1615</sup> En ce sens, lire POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, pp. 788-792.



mondialisation naissante des relations internationales que le chef du Quai d'Orsay s'est forgé une stature d'homme d'État (**Section III**).

### ***Section I. – Un déséquilibre institutionnel propice à une extension du pouvoir décisionnel du Gouvernement en matière internationale***

**655.** *A priori*, la lettre constitutionnelle de 1875 consolide la prédominance diplomatique du chef de l'État en lui conservant l'exclusivité du pouvoir de représentation de l'État. Sans aucune ambiguïté, son article 8 s'insère dans la continuité de la loi de BROGLIE du 13 mars 1873 en vertu de laquelle l'Assemblée nationale consacre « la vocation présidentielle aux relations extérieures »<sup>1616</sup>. Il semble, donc, que le droit constitutionnel de la III<sup>ème</sup> République exclut le ministre des Affaires étrangères de la sphère décisionnelle et le reconduit dans un rôle de commis de la gouvernance. Cependant, la pratique constitutionnelle est loin de refléter cette conception restrictive. Dans les faits, la recomposition des équilibres institutionnels que la « Constitution Grévy » opère au détriment de l'autorité du chef de l'État (**Paragraphe 1**) révèle, au plan politique, toutes les potentialités du cumul de la fonction de ministre des Affaires étrangères avec celle de président du Conseil. Sous le régime d'assemblée, cette pratique permet à ces deux autorités de se ménager une voie d'accès privilégiée à la direction générale de la politique étrangère (**Paragraphe 2**).

#### **Paragraphe 1. L'impact immédiat de la « Constitution Grévy » sur la direction de la politique étrangère : le déclin relatif de l'autorité du chef de l'État**

**656.** « En conformité avec la doctrine universellement reconnue du droit international public la représentation suprême de l'État moderne est confiée au chef de l'État (...). Cette représentation s'effectue selon les normes établies par les lois constitutionnelles de chaque État »<sup>1617</sup>. Professé par un tenant de l'Ecole de droit soviétique dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, le rôle diplomatique privilégié du chef de l'État dénote d'une autorité certaine à

---

<sup>1616</sup> BAILLOU (J.) [Dir.], *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, Coll. Histoire de l'Administration française, Éd. du C.N.R.S., 1984, p. 23. A l'époque, la forte personnalité du président de la République, Adolphe THIERS, n'est peut-être pas étrangère à la reconnaissance de sa compétence de principe en matière diplomatique. Devenu chef du pouvoir exécutif de la République française le 17 février 1871, puis président de la République le 30 avril de la même année, l'autoritarisme qui caractérise son action politique, en particulier au niveau de la conduite de la politique étrangère, suscite l'unanimité au sein de son gouvernement – y compris auprès des ministres des Affaires étrangères, comme Jules FAVRE et le comte de REMUSAT. Obligée de céder au poids de la tradition qui désigne le chef de l'État comme le représentant politique de la France républicaine, l'Assemblée nationale s'est efforcée, malgré tout, de restreindre en droit les pouvoirs de THIERS par le jeu du contreséing et du principe de la responsabilité ministérielle réhabilitée par la loi VITET du 30 août 1871. Ce que le président perd alors en autonomie d'action, les membres du Gouvernement – et donc, le ministre des Affaires étrangères – le récupèrent en termes de pouvoirs politiques.

<sup>1617</sup> POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 789.

l'échelle internationale. Il ne saurait aller différemment au plan du droit constitutionnel français. Les chefs d'États successifs n'ont-ils pas, en effet, durant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle, dominé en droit et en fait la conduite de la politique étrangère? Leur prééminence trouve, donc, naturellement corps dans les chartes constitutives des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques (A). Pourtant, en 1879, en renonçant pour l'avenir à dissoudre la chambre basse, le président de la République Jules GREVY bouleverse la donne constitutionnelle en inscrivant son action politique et celle de ses successeurs dans un processus involutif. De manière spécifique, il suscite, au niveau de l'action diplomatique, une inversion des rapports de forces entre l'Exécutif et le Parlement qui n'est pas sans revaloriser les pouvoirs externes du Gouvernement (B).

### **A) Un cadre constitutionnel normatif *a priori* respectueux de la prédominance diplomatique du chef de l'État**

657. Selon le Professeur Dimitri LAVROFF, « [l]a Constitution de 1875 établit un parlementarisme équilibré »<sup>1618</sup>. Cet équilibre serait garanti au plan institutionnel par une dévolution des pouvoirs politiques *a priori* classique qui fait du chef de l'État l'interlocuteur de principe du Pouvoir législatif. Toutefois, la restauration expresse de son irresponsabilité politique<sup>1619</sup> l'oblige à collaborer étroitement avec le Gouvernement dans la mesure où ses membres sont désormais tenus de répondre individuellement et/ou solidairement des actes politiques du Président devant le Parlement. En faisant du chef de l'État la figure centrale mais irresponsable du pouvoir exécutif, la lettre de 1875 organiserait une combinaison subtile de la tradition démocratique et de la tradition monarchique. Mais qu'en est-il précisément de l'étendue de ses prérogatives constitutionnelles en matière internationale ?<sup>1620</sup>

---

<sup>1618</sup> DIMITRI (L.), *Le droit constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République*, Précis Droit public – science politique, Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd., 1999, p. 48.

<sup>1619</sup> Cette restauration s'accompagne par voie de conséquence, dans le cadre d'une division souple des pouvoirs, du rétablissement du droit de dissolution de la chambre basse, droit que la « Constitution Grévy » condamnera à la désuétude de 1877 à 1958.

<sup>1620</sup> Dans le souci de centrer l'analyse sur la détermination du rôle constitutionnel du ministre des Affaires étrangères, on prêtera aux « compétences internationales » du président de la République une portée restrictive nécessitant d'exclure du champ d'étude les pouvoirs externes qui ne relèvent pas spécifiquement de la compétence du Département, tels les pouvoirs de guerre. Précisons sur ce point, que si l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 met à la disposition du Président la force armée, l'article 9 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 lui interdit de déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres. Ce recul observé, notamment, par rapport à aux Constitutions de 1852 et de 1870 qui ne conditionnaient pas l'exercice des pouvoirs militaires présidentiels, a été commenté par M. LABOULAYE dans rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale. « Sans doute, convient-il, le chef de l'État qui, suivant l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875, dispose de la force armée, a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion. Ce droit est plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous ne voulons pas affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance et l'existence même du pays. Ce que nous demandons, c'est

**658.** Cette question semble éloignée du présent sujet d'études. Cependant, face au silence gardé par les textes constitutionnels sur les compétences du ministre des Affaires étrangères – et sur l'existence même du président du Conseil en 1875 – sa résolution peut servir idéalement de base à une définition *a contrario* des prérogatives internationales du ministre des Affaires étrangères. Il s'agirait, alors, de renouer avec la démarche empirique privilégiée pour l'étude du rôle de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Elle implique, concrètement, d'apprécier les ressorts juridiques de la conception républicaine de la fonction ministérielle à l'aune du monopole que le Pouvoir exécutif suprême détient dans la conduite de la politique étrangère depuis l'Ancien Régime, à cette nuance près, à partir de 1875, qu'il n'est plus question d'un Roi omnipotent mais d'un chef de l'État politiquement irresponsable<sup>1621</sup>.

**659.** Rédigée par une majorité monarchiste en quête d'une restauration, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 confie au président en son article 8 la direction effective – et même, par interprétation *a contrario*, la direction secrète – de la politique extérieure : le chef de l'État « négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sécurité de l'État le permettent ». Il est également seul compétent pour nommer les représentants de la France à l'étranger et c'est auprès de lui que sont accrédités les ambassadeurs des puissances étrangères. Conformément à la tradition parlementaire – qu'expérimente avec succès le régime britannique depuis plus de deux siècles – la III<sup>ème</sup> République garantit l'équilibre des pouvoirs étatiques externes en attribuant un rôle international au Parlement. Définies par le même article 8, les compétences externes du pouvoir législatif ont, *a priori*, un champ d'action plus limité que celui imparti au chef de l'Exécutif : « [l]es traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres ». Mais, en réalité, le pouvoir d'influence des Chambres dans la politique étrangère est considérablement renforcé par la lecture parlementariste de la lettre constitutionnelle, et plus exactement, par la dépersonnalisation de l'exercice des prérogatives diplomatiques du président de la République.

**660.** De manière générale, le chef de l'État de la III<sup>ème</sup> République ne possède pas de pouvoirs propres ou de compétences *intuitu personae*. Conformément à l'article 3 de la loi

---

que la France reste maîtresse de ses destinées ; c'est qu'on ne puisse ni entreprendre ni déclarer la guerre sans son aveu » [Cité par PIERRE (E.), *Op. cit.*, p.638, note (2)].

<sup>1621</sup> Du moins, à partir du régime provisoire de la III<sup>ème</sup> République.

constitutionnelle du 25 février 1875, tous ses actes doivent être contresignés un ministre<sup>1622</sup>. Le domaine international n'échappe pas à cette règle<sup>1623</sup>, le chef de l'État ne pouvant exercer ses pouvoirs constitutionnels qu'avec l'agrément du ministre des Affaires étrangères et/ou du Président du Conseil des ministres. Ainsi, le fait que les ambassadeurs ne puissent être nommés qu'avec le contresignement du chef du Quai d'Orsay responsable devant les Chambres, revient à considérer qu'un représentant de la France à l'étranger ne puisse être désigné contre la volonté du Parlement<sup>1624</sup>. Et, même si, le droit positif français subordonne l'effectivité du traité dans l'ordre interne à la promulgation présidentielle<sup>1625</sup>, cette intervention ultime du chef de l'État ne lui confère pas le dernier mot dans la procédure conventionnelle. En effet, selon la lettre constitutionnelle, la promulgation des lois votées par les deux Chambres est *obligatoire* de sorte que le président de la République se trouve placé dans une situation de compétence liée vis-à-vis du Parlement<sup>1626</sup>. Or, il en va différemment des Chambres, qui *peuvent refuser* l'autorisation de ratifier un traité<sup>1627</sup>. Par ailleurs, la souplesse de leur cadre

---

<sup>1622</sup> Art. 3 (Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics): « Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution. (...) »

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre »

<sup>1623</sup> Selon Eugène PIERRE cette obligation procédurale ne souffrirait qu'une seule exception prévue pour le message par lequel le président de la République donne sa démission. Dans cette hypothèse, le caractère personnel de l'acte présidentiel l'exempterait du contresignement ministériel (*In Traité de droit politique électoral et parlementaire, Op. cit.*, p. 763).

<sup>1624</sup> Par analogie, on peut considérer que le choix du président de la République d'accréditer des ambassadeurs étrangers sur le sol français connaîtrait la même limite et impliquerait par le biais du contresignement du ministre des Affaires étrangères, l'accord tacite des Chambres.

<sup>1625</sup> Dans un arrêt rendu le 28 novembre 1834, la Cour de cassation aurait conclu à l'invocabilité d'un traité non promulgué dans le cours d'une instance judiciaire. Cette jurisprudence semble constante sous la III<sup>ème</sup> République [Cité par Eugène PIERRE, *Op. cit.*, p. 561, note (3)]. De même, à la même période, le Conseil d'État a jugé que « les traités ratifiés par le président de la République dans les formes constitutionnelles ne peuvent donner lieu à aucun recours devant le Conseil d'État de la part des citoyens qui croiraient avoir à prétendre que leurs droits ont été négligés ou abandonnés » [CE, 12 déc. 1834 ; 1<sup>er</sup> fév. 1851 ; 26 avr. 1855 ; 18 nov. 1869 ; concl. LAFERRIERE, *Jurid. Admin.*, II, 48 ; citées in PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 628, note (5)].

<sup>1626</sup> Malgré tout, dans le souci de garantir l'intégrité des droits respectifs du président de la République et du Parlement, il a été précisé en doctrine spécialisée que la loi d'approbation des Chambres ne saurait se confondre avec la loi de promulgation. « Il faut toujours un certain délai entre la promulgation de la loi qui donne au président de la République les pouvoirs nécessaires et l'échange matériel des signatures définitives, précise Eugène PIERRE. En conséquence, et bien que toute loi approuvant un traité diplomatique prescrive l'annexion à la loi d'une copie authentique du traité, l'annexion n'a pas lieu en fait ; elle est remplacée par une formule publiée en note au bas du *Journal officiel* et du *Bulletin des lois* » (*Op. cit.*, pp. 561-562). La formule retenue à l'époque est la suivante : « Le texte du traité sera promulgué officiellement après l'échange des ratifications des puissances contractantes ». Quant à la promulgation de ce texte, elle est instrumentalisée sous la forme d'un décret spécial dont l'article Premier est, ainsi, rédigé : « Le Sénat et la Chambre des députés ayant approuvé le traité signé le (...), entre la France et (...) et les ratifications de cet acte ayant été échangées à (...), le (...), ledit traité, dont la teneur suit recevra sa pleine et entière exécution » [Cité par Eugène PIERRE, *Op. cit.*, p. 562, note (1)].

<sup>1627</sup> Cette hypothèse a été vérifiée, pour la première fois, le 7 juin 1878, lors d'une séance à la Chambre des députés. En l'espèce, les parlementaires ont refusé l'autorisation de ratifier un traité de commerce négocié par le Gouvernement. Dans une mesure moindre, lors de la séance du 25 juin 1891, la chambre basse a sursis à la déclaration d'autorisation d'un traité diplomatique « à raison de certaines clauses expressément désignées ». Le Gouvernement en tira les conséquences en organisant, pour le même accord, de nouvelles négociations à l'issue desquelles il obtint la réécriture des clauses litigieuses dans un sens conforme aux vues du Parlement français. L'autorisation de ratification fut, ainsi, accordée au président de la République le 7 novembre 1891 [*Op. cit.*, p. 627, note (4)].

d'action en matière internationale transparait, également, à travers le *devoir* – et non l'obligation – d'information que l'article 8 C fait peser sur le chef de l'État lorsque « l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent ». La généralité des termes laisse entendre que le président de la République peut porter à la connaissance des Chambres, tout traité qu'il aurait ratifié *même si* l'acte ne relève d'aucune catégorie mentionnée à l'article 8 C<sup>1628</sup>. En conséquence, l'influence politique grandissante du Parlement mais aussi et surtout, l'opportunisme gouvernemental poussent les auteurs à interpréter les zones d'ombre qui subsistent au niveau de l'encadrement constitutionnel des relations extérieures au détriment de l'aire fonctionnelle du président de la République.

**661.** Observant le silence gardé par les textes sur l'hypothèse où le président de la République recevrait d'un souverain étranger une invitation à séjourner sur son territoire, Eugène PIERRE affirme qu'« il résulte des précédents que la Constitution n'interdit pas au Président d'accepter une telle invitation, mais que les Chambres doivent être préalablement consultées sous la forme d'une demande de crédits »<sup>1629</sup>. Fait étrange, cette collaboration aurait été imposée non pas par la pratique parlementaire, mais par le Gouvernement comme en atteste l'exposé des motifs d'une demande de crédits de 500 000 francs « pour frais de voyage en Russie du président de la République » que le ministre des Affaires étrangères adresse le 5 juillet 1897 à la Chambre des députés : « dès qu'il a reçu communication de cette invitation, y lit-on, *le Gouvernement a décidé de demander au Parlement de s'associer par son vote à l'acceptation du président de la République et de lui imprimer ainsi le caractère d'une manifestation nationale* »<sup>1630</sup>. Dans le même ordre d'idées, la Chambre des députés et le Sénat ont considéré en 1900 que « les pouvoirs attribués au président de la République en matière diplomatique ne rendraient pas inconstitutionnelle une motion par laquelle les

---

<sup>1628</sup> Se référant à la séance du Sénat du 4 décembre 1900, Eugène PIERRE éclaire ce point de procédure en l'élargissant au champ du droit des gens coutumier : « bien que cela ne soit pas dans le droit écrit, précise-t-il, il résulte d'une tradition diplomatique constante que les projets de ratification d'un traité soumis à l'approbation des Chambres soient déposés en même temps sur le bureau des assemblées compétentes dans les deux pays destinés à être liés par une même convention » (*Op. cit.*, p. 628). Le droit comparé ne manque pas de souligner l'étiollement des pouvoirs internationaux du chef de l'État français. Ainsi, si l'on se réfère au système constitutionnel belge de l'époque, on constatera qu'en dépit des analogies évidentes avec les lois constitutionnelles de 1875, le souverain belge détient une marge d'action discrétionnaire plus grande que le président de la République français. Ainsi, le Roi a-t-il, comme lui, le droit de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce. De même, est-il aussi contraint de les porter à la connaissance des Chambres aussitôt « que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent (...) en y joignant les communications convenables ». Cependant, l'approbation du Parlement n'est obligatoire que pour « les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement les Belges (...) ». La Constitution belge précise, toutefois, que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». Cette dernière analogie avec la Constitution française peut se justifier, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, au regard du statut de puissances coloniales que ces deux États partagent, et plus spécifiquement s'agissant du royaume de Belgique par le morcellement successif de son territoire et la crainte, encore forte à l'époque, d'une annexion de son territoire par la France ou l'Allemagne.

<sup>1629</sup> PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 103.

<sup>1630</sup> *Ibid.* (nous soulignons).

Chambres salueraient un chef d'État étranger venu en France »<sup>1631</sup>. En outre, le Parlement n'estime pas inconstitutionnel le message par lequel il exprimerait à une nation étrangère la gratitude de la France<sup>1632</sup>. Pour autant, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, sa pratique se veut encore mesurée en matière internationale.

**662.** Les Chambres prêtent, notamment, une portée restrictive au droit d'approbation que leur confère l'article 8 C... mais c'est pour mieux asseoir leur domination sur le Gouvernement. Car c'est aux ministres compétents qu'échoit la responsabilité des ratifications survenues en l'absence d'approbation. Les explications fournies sur ce point par le président de la Chambre des députés, FLOQUET, lors de la séance du 28 novembre 1891, sont sans équivoques : « [j]ne ne saurai considérer que la Chambre, à propos d'un traité qui lui est soumis, ne puisse que l'adopter, le repousser ou le renvoyer au Gouvernement. Elle a toujours le droit, après avoir examiné la nature même de ce traité, de déclarer qu'il ne lui paraît pas que les dispositions de ce traité soient de nature à exiger l'autorisation de la représentation nationale pour la ratification. Cette façon de procéder n'est en rien contraire à la Constitution »<sup>1633</sup>. Sa position sera entérinée sous la forme d'une résolution adoptée et appliquée, le jour même, à propos d'un arrangement conclu le 3 octobre 1890 entre le Gouvernement français et le Dahomey<sup>1634</sup>. Toutefois, à l'issue de la Première guerre mondiale, la pression des Chambres sur le cadre d'exercice des compétences présidentielles se renforce au point de susciter, parmi la doctrine constitutionnaliste, un débat particulièrement vif. L'étendue du pouvoir de ratification du président de la République en est l'objet principal.

**663.** L'article 8 C pose le principe selon lequel le chef de l'État négocie et ratifie les traités sous sa seule autorité. Toutefois, le texte énumère également une série de matières pour lesquelles l'intervention préalable des Chambres est requise afin d'autoriser la conclusion définitive des conventions. C'est un compromis subtil entre les traditions monarchique et républicaine. Toutefois, l'exhaustivité apparente de l'article 8 C n'a pas empêché certains auteurs de revendiquer un assouplissement des bornes matérielles qui enserrait la compétence internationale des Chambres en invoquant, en la matière, un « principe général du droit public » établissant la supériorité des lois antérieures sur les traités.

---

<sup>1631</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 29 novembre 1900 ; SENAT, Séance du 30 novembre 1900 [*In* PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 628].

<sup>1632</sup> SENAT et CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 2 juillet 1900 (*Ibid.*).

<sup>1633</sup> Reproduit *in* PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 631.

<sup>1634</sup> Selon les termes de cette résolution, « [l]a Chambre est d'avis qu'il n'y a pas lieu de ratifier par une loi l'arrangement conclu, le 3 octobre 1890, avec le Dahomey, et laisse au Gouvernement le soin de donner à cet acte la sanction la plus conforme aux intérêts de la France dans le golfe de Bénin » [*Reproduit in* PIERRE (E.), *Ibid.*].

**664.** Selon le Professeur Raymond CARRÉ de MALBERG, « [c']est en effet, une règle fondamentale que le législateur seul peut apporter des modifications aux lois en vigueur. Par application de ce principe, les auteurs (...) sont d'accord pour admettre – et la pratique est établie en ce sens – que tout traité apportant un changement ou une dérogation à la législation existante, nécessite une intervention de l'organe législatif »<sup>1635</sup>. Cette « règle » est l'objet d'une jurisprudence constante. On peut citer à titre illustratif, un jugement du Tribunal de la Seine du 2 février 1874 qui retient le principe selon lequel « les dispositions des différents Codes (qui sont des lois) ne peuvent être modifiées que par l'effet d'une loi »<sup>1636</sup>. De même, la Cour de Douai a considéré dans un arrêt rendu le 2 mars 1926 qu'« une convention promulguée par un simple décret ne peut modifier la loi »<sup>1637</sup>. A sa suite, la Cour de Lyon a jugé, le 30 octobre 1929, que si « une convention diplomatique peut faire échec à une disposition législative, ce n'est qu'à la condition que cette convention ait reçu l'approbation du Parlement »<sup>1638</sup>. Dans un jugement en date du 28 mai 1930, le Tribunal civil de la Seine a retranscrit en termes généraux la limitation de principe que le Professeur CARRÉ de MALBERG oppose à l'Exécutif en considérant qu'un traité dont la conclusion n'a pas été approuvée par le Parlement français « reste lettre morte en une matière où la loi est nécessaire »<sup>1639</sup>. En pratique, cette interprétation ferait peser sur l'exercice du *treaty making power* une chape parlementaire intolérable en sus du contreseing ministériel en matière réglementaire.

**665.** Le Professeur CARRÉ de MALBERG lui prête, en effet, une portée constituante en élargissant les catégories énumérées à l'article 8 de la Constitution à celle des traités qui comportent une modification de la loi<sup>1640</sup>. Malgré tout, le Professeur Achille MESTRE s'interroge sur le bien-fondé de son analyse : « [n]'est-il pas arbitraire d'ajouter ainsi une disposition au texte constitutionnel ? »<sup>1641</sup>. Selon lui, cette « doctrine (...) paraît illogique »<sup>1642</sup> car le principe du parallélisme des formes derrière lequel semble se retrancher le Professeur CARRÉ de MALBERG conduirait à assimiler « l'intervention des chambres prévue par l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 (...) à une loi abrogatoire de la disposition visée. [Or,] le vote du Parlement qui intervient dans ces conditions se présente avec des

<sup>1635</sup> In *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, Rec. Sirey, 1920, p. 536.

<sup>1636</sup> Cité par Charles ROUSSEAU in *Cours de droit international public*, *Op. cit.*, p. 69.

<sup>1637</sup> *Ibid.*

<sup>1638</sup> *Ibid.*

<sup>1639</sup> *Ibid.*

<sup>1640</sup> In *La loi, expression de la volonté générale*, Coll. Classiques. Série politique et constitutionnelle (Reprint. Originally published: Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1931), Éd. Economica, Paris, 1984, pp. 167-168.

<sup>1641</sup> In « Les traités et le droit interne », *R.C.A.D.I.*, 1931, Tome IV, p. 249.

<sup>1642</sup> *Ibid.*

caractères tout à fait différent de ceux que comporte l'élaboration normale des lois : d'une part, l'initiative en est réservée au seul gouvernement ; d'autre part, la discussion de la mesure en question ne comporte pas de droit d'amendement ; le traité doit être admis ou rejeté en son entier »<sup>1643</sup>. Dans le même ordre d'idée, on pourrait arguer contre le rapport analogique esquissé entre la loi générale et la loi d'autorisation, le fait que, conformément aux usages constitutionnels antérieurs à 1875, la seconde ne lie pas juridiquement le président de la République. L'acte de ratification s'analysant en un acte de Gouvernement, son auteur demeure libre de l'exercer ou non<sup>1644</sup>, alors que le vote d'un projet de loi emporte obligatoirement sa promulgation.

**666.** On le voit, la tradition monarchique est encore dans les esprits, en dépit de la domination apparente des Chambres. A cet égard, le silence des textes est parfois interprété en faveur du président de la République. On l'autorise à donner suite à une demande d'arbitrage dans un litige élevé entre deux puissances étrangères. A cet effet, il rend un arrêt que le ministre des Affaires étrangères est chargé de transmettre aux représentants des puissances qui ont sollicité ses bons offices. Si elle participe à la consolidation du prestige de la France dans l'ordre juridique international, cette concession emporte, pour son bénéficiaire, un effet très relatif au regard de la pratique constitutionnelle française. En effet, il a été spécifié que l'« arrêt [rendu par le Président] » peut être publié au *Journal Officiel*, mais non dans la partie réservée aux actes du Pouvoir exécutif »<sup>1645</sup>. On observera, ainsi, qu'à la différence des pouvoirs reconnus en marge des lois constitutionnelles de 1875 au Parlement et au Gouvernement, le pouvoir arbitral du président de la République en matière internationale ne s'ajouterait pas aux prérogatives que le droit normatif lui reconnaît expressément. On serait, finalement, tenté de conférer à cette prérogative une dimension plus politique que positive, conforme à l'objectif d'affaiblissement de l'autorité présidentielle que poursuit les Chambres, et avec elle, le Gouvernement.

**667.** Dépossédée par la « Constitution Grévy » de son arme démocratique la plus efficace, la présidence française entame à partir de 1879 un long cycle de perte politique

---

<sup>1643</sup> *Op. cit.*, p. 250.

<sup>1644</sup> Le principe d'une compétence présidentielle discrétionnaire en matière de ratification est, d'ailleurs, retenue par le Professeur CARRÉ DE MALBERG [*In Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, *Op. cit.*, p. 540 ; de même, dans *La Loi, expression de la volonté générale*, *Op. cit.*, p. 168 ; mais aussi, par MESTRE (A.), *Op. cit.*, p. 250 ; BASDEVANT (J.), « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *R.C.A.D.I.*, 1926, Tome V, p. 577]. Et, comme observe à propos le Professeur Charles ROUSSEAU, dans l'hypothèse même où le traité aurait été approuvé par les Chambres, il peut « être dénoncé par un acte unilatéral du seul chef de l'État, ce qui aurait été évidemment impossible si le traité avait été une loi » (*In Cours de droit international public*, *Op. cit.*, p. 71).

<sup>1645</sup> *J.O.*, 15 septembre 1900, p. 6184 [Reproduit in PIERRE (E.), p. 102].



dont elle n'émergera véritablement qu'en 1958. Mais, d'ici l'instauration du régime de la V<sup>ème</sup> République, son effacement au sein des institutions républicaines sera presque total, le chef de l'État « se gard[ant] bien, dans ses discours publics, de s'écarter de la ligne de son gouvernement »<sup>1646</sup>. On s'interroge, alors, en doctrine sur la réalité du rôle politique du chef de l'État<sup>1647</sup>, problématique qui se révèle d'autant plus opportune au regard de l'autonomisation de la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères que sa résolution assouplit le cadre constitutionnel de l'activité gouvernementale extérieure.

## **B) L'émergence de fait d'un pouvoir gouvernemental extérieur autonome à la faveur de l'affaiblissement de l'autorité politique du chef de l'État**

**668.** Adolphe THIERS a beau clamer ne pas vouloir faire du président de la République française « un porc à l'engrais »<sup>1648</sup>, l'aura politique de sa fonction a été sérieusement amoindrie par les errements du Gouvernement provisoire. Malgré tout, sa forte personnalité induit, dans les premiers temps de la III<sup>ème</sup> République, un rapport de forces au niveau de la direction exécutive de la politique extérieure qui amène à dissocier le cadre théorique de l'action présidentielle de sa réalité politique. « *En fait*, les négociations sont conduites par le ministère des Affaires étrangères, observe ainsi le Professeur Maurice HAURIOU, mais le président de la République, qui est plus permanent que les ministres et qui est dépositaire des secrets diplomatiques, est *en droit* d'imposer ici tout particulièrement sa collaboration »<sup>1649</sup>. Il y aurait matière, avant 1875, à justifier le caractère péremptoire de cette affirmation. Mais, à l'orée du XIX<sup>ème</sup> siècle, la configuration des pouvoirs invite plutôt à la réserve.

**669.** Assimilée par Jean CASIMIR-PÉRIER et Raymond POINCARÉ à une « prison » ou une « galère »<sup>1650</sup>, la présidence de la République n'est plus le fief du pouvoir politique suprême, de l'aveu même de ses titulaires. Ainsi, l'impuissance à laquelle les Chambres et le Gouvernement le condamnent, arrache à Félix FAURE cette comparaison lourde de sens: « Je

---

<sup>1646</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>1647</sup> M. Jean MASSOT évoque à propos l'émergence de « la thèse de l'inévitable effacement du chef de l'État en régime parlementaire » sous la plume de juristes célèbres tels Léon DUGUIT, mais surtout des acteurs politiques qui la subisse, tels Raymond POINCARÉ [*In Chef de l'État et chef du Gouvernement*, Coll. Études de la documentation française, La documentation Française, 2008, pp. 28-29 ; lire également en Annexe I (textes 82 et 83), les lettres publiées en 1920 par Raymond POINCARÉ dans lesquelles il s'épanche sur l'impact des dérives parlementaires sur la fonction présidentielle].

<sup>1648</sup> Cité par Jean BAILLOU in *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>1649</sup> *In Précis élémentaire de Droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1930, p. 114 ; nous soulignons.

<sup>1650</sup> PALÉOLOGUE (M.), *Journal de l'Affaire Dreyfus 1894-1899. L'Affaire Dreyfus et le Quai d'Orsay*, Plon., Paris, 1955, pp. 12 et 46.

suis la reine d'Angleterre »<sup>1651</sup>. Tant bien que vaille, les Présidents résistent. Dans la continuité de la pratique d'Adolphe THIERS, il y aura les déclarations cinglantes de Jules GRÉVY. A Émile FLOURENS<sup>1652</sup> il rappellera: « Mon ministre des Affaires étrangères, c'est moi.. ». Au député Bernard LAVERGNE, il affirmera: « ...c'est moi le gouvernement, puisque je suis le pouvoir exécutif »<sup>1653</sup>. De même, Félix FAURE a une vision très élitiste de sa fonction, comme il se plaît à le rappeler lors d'entretiens avec des ambassadeurs étrangers<sup>1654</sup>. Ainsi, lors d'un entretien qu'il accorde à des envoyés du Tsar, il peine à masquer l'agacement que lui inspire, alors, la présence du ministre des Affaires étrangères: « Nous n'avons pas besoin d'intermédiaires »<sup>1655</sup>. Malgré tout, le verrouillage croissant de l'action exécutive par les Chambres devait transformer les coups d'éclat présidentiels en épiphénomènes car, en fait, les attributions du Président de la République se résument à un *droit de conseil* que sa permanence relative par rapport aux cabinets plus ou moins éphémères, les conceptions du pouvoir de ses interlocuteurs – présidents du Conseil et ministres des Affaires étrangères – et les circonstances historiques – les périodes de crise – rendent plus ou moins persuasif et efficace »<sup>1656</sup>. Il en résulte, en pratique, une conception ambivalente de l'amplitude des pouvoirs du chef de l'État.

**670.** Oscillant entre force et faiblesse, ses prérogatives internationales fluctuent moins selon la personnalité de l'occupant principal de l'Élysée que du bon vouloir du président du Conseil et de celui du ministre des Affaires étrangères. On a ainsi pu affirmer que « [c]e serait (...) une erreur de croire que dans un régime parlementaire le Président puisse avoir une politique personnelle en désaccord avec celle du ministre des Affaires étrangères. Celui-ci tire son autorité de sa responsabilité devant les Chambres. Un conflit entre le Président, d'une part, et le ministre soutenu par les Chambres, d'autre part, sera toujours résolu contre le premier : témoin la démission du Président CASIMIR-PÉRIER, en 1894 (...) »<sup>1657</sup>. Ainsi, c'est de son rôle gouvernemental que le chef du Quai d'Orsay va exciper une stature légitime

<sup>1651</sup> POINCARÉ (R.), *Au service de la France. Neuf années de souvenir*, Tome III « L'Europe sous les armes 1913 », Plon-Nourrit et C<sup>ie</sup>, Paris, 1926-1933, p. 34.

<sup>1652</sup> Émile FLOURENS a été ministre des Affaires étrangères du 13 décembre 1886 au 3 avril 1888. Il s'est particulièrement distingué, aux côtés du Président GRÉVY, au cours du règlement diplomatique de l'affaire « SCHNAEBELÉ » (Voir *infra*).

<sup>1653</sup> LAVERGNE (B.), *Les deux présidences de Jules Grévy*, Librairie Fischbacher, Paris, 1966, p. 422.

<sup>1654</sup> *Correspondances politiques, Allemagne*, « Conversation avec l'ambassadeur allemand Münster », Dépêche du 22 juill. 1897, Bonn, f. 105/1, vol. 8 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>1655</sup> M.A.E., 10 octobre 1896, Annotation A. FAURE, Fonds Berge ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>1656</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25 (en italiques dans le texte).

<sup>1657</sup> ESMEIN (A.), *Éléments de droit français et comparé*, 7<sup>e</sup> éd. revue par Henry NEZARD, Tome II « Le Droit constitutionnel de la République française », Recueil Sirey, Paris, 1921, p. 176, note (366).

d'homme d'État. Pour autant, est-elle suffisante à contrebalancer la tradition constitutionnelle qui confère au président de la République l'exclusivité en matière de représentation étatique ? Les mutations observées, dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, au niveau de la pratique diplomatique française inciteraient à répondre par l'affirmative.

**671.** En marge de la lettre constitutionnelle, l'exercice du *treaty making power* du Président de la République serait de plus en plus concurrencé par la pratique innovante des accords en forme simplifiée. Dérogeant à la procédure solennelle classique, ces actes sont négociés et conclus par le Gouvernement au sens strict, c'est-à-dire en marge du champ d'action du Président<sup>1658</sup>. Par ailleurs, la multiplication exponentielle des échanges interétatiques et leur diversification rendent le chef de l'État « otage » du ministre des Affaires étrangères qui distille à son gré les dépêches en provenance de l'étranger<sup>1659</sup>.

**672.** Dans le silence des textes, le président de la République ne dispose d'aucun *droit* de contraindre le chef du Quai d'Orsay à collaborer avec lui en transmettant à l'Élysée l'information diplomatique. Et quand bien même le ministre s'exécuterait-il, quelle garantie le président de la République aurait-il que l'information lui soit délivrée de manière complète ? Les responsables du Quai d'Orsay ne semblent, en effet, pas plus soucieux de transparence que de loyauté dans leur rapport avec le chef de l'État, comme en témoigne la conversation du 9 mars 1895 du président CASIMIR-PÉRIER et de son ministre des Affaires étrangères HANOTAUX<sup>1660</sup>. Le premier avait reproché au second de lui avoir refusé la communication des dépêches<sup>1661</sup>. « Cela ne se faisait pas du temps de M. CARNOT », plaida HANOTAUX, « non parlementaire, je ne pouvais innover »<sup>1662</sup>. Et le ministre de surenchérir en invoquant le surcroît d'activité qu'une communication systématique des dépêches à l'Élysée induirait pour ses services. Sans compter un risque d'indiscrétion majeur !

---

<sup>1658</sup> Une étude leur est spécifiquement consacrée dans la dernière Section du présent Chapitre, au titre des conditions de l'autonomisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères sur la scène internationale (Voir *infra*).

<sup>1659</sup> L'occasion se présentera dans le dernier Titre d'apprécier l'actualité de ce moyen de pression du Quai d'Orsay sur l'Élysée, à l'occasion de l'évocation du projet du Président Nicolas SARKOZY d'instituer au sein de l'Élysée, une cellule interministérielle vouée à la sécurité intérieure et extérieure de la France. Les menaces d'inconstitutionnalité relayées par voie de presse du projet présidentiel de *National Security Council* « à la française » auraient contraint le chef de l'État à remanier la structure de cet organisme en excluant les représentants du ministère des Affaires étrangères. On pourrait voir dans ce recul, l'indice de l'inamovibilité de la fonction ministérielle dans la direction exécutive de la politique étrangère, même en période de présidentialisation du régime (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I).

<sup>1660</sup> Gabriel HANOTAUX a été ministre des Affaires étrangères du 30 mai 1894 au 1<sup>er</sup> novembre 1895 et du 29 avril 1896 au 28 juin 1898.

<sup>1661</sup> HANOTAUX (G.), *Carnets, Revue des Deux Mondes*, 1<sup>er</sup> avril 1949, p. 398 sq. ; cité in BAILLOU (J.) *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>1662</sup> Cité par M. Jean BAILLOU in *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Ibid.*

**673.** Même si elle n'est pas monnaie courante, la rétention d'information n'est pas une pratique ministérielle isolée ... ni la pire. D'apparence anodine pour l'action politique présidentielle, la gestion en bon père de famille des services du Ministère s'est transformée, sous le régime d'assemblée, en un prétexte redoutable pour décourager les initiatives de l'Élysée sur la scène extérieure. Ainsi, Léon GAMBETTA n'a pas hésité, au cours de son « grand ministère » des trois mois<sup>1663</sup> à priver le président GRÉVY de la communication intégrale des dépêches diplomatiques. L'un de ses successeurs Jules FERRY a fait montre d'encore plus de hardiesse<sup>1664</sup> : accusant l'Élysée d'être la source de graves indiscretions, il a ordonné la dissolution du service de communication qui lui avait été rattaché peu après l'élection de Jules GRÉVY !<sup>1665</sup>

**674.** Par ailleurs, la stratégie d'isolement développée par les ministres reçoit le soutien des représentations extérieures. Ainsi, dans une lettre de février 1878 qu'il adresse au ministre des Affaires étrangères William Henry WADDINGTON<sup>1666</sup>, l'ambassadeur de France à Berlin, Charles-Raymond de SAINT-VALLIER, condamne-t-il expressément le principe de la communication de la correspondance diplomatique du chef de l'État : « Les télégrammes (...) que je vous ai expédiés étaient en général pour vous, et il ne serait pas possible que les ambassadeurs n'eussent pas avec le ministre l'entière liberté et l'entière discrétion du télégraphe, (...) il faut que [vos agents] puissent télégraphier avec une entière confiance et c'est là un principe sur lequel, jusqu'ici, aucun doute n'avait encore été émis (...) », en particulier sous le Second Empire, précise plus loin le diplomate<sup>1667</sup>. Cette diplomatie parallèle n'est pas sans rappeler la pratique du *Secret du Roi* développée sous l'Ancien Régime<sup>1668</sup> et réactualisée par Louis-Philippe et Napoléon III<sup>1669</sup>, à cette différence près qu'elle ne participe plus à la prédominance du chef de l'État en matière de correspondance diplomatique mais à celle du ministre des Affaires étrangères<sup>1670</sup>. Comme le Professeur

---

<sup>1663</sup> Léon GAMBETTA a été ministre des Affaires étrangères du 14 novembre 1881 au 30 janvier 1882.

<sup>1664</sup> Jules FERRY a été ministre des Affaires étrangères du 20 novembre 1883 au 6 avril 1885.

<sup>1665</sup> BAILLOU (J.) *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>1666</sup> Ami de GAMBETTA, William WADDINGTON a été ministre des Affaires étrangères du 13 décembre 1877 au 27 décembre 1879. Il a réhabilité la pratique du cumul des fonctions de ministre des Affaires étrangères et de Président du Conseil avant d'être évincé par la Chambre. Les députés ne lui ont pas pardonné son refus de procéder à « l'épuration des administrations », à commencer par celle des Affaires étrangères (*Op. cit.*, p. 30).

<sup>1667</sup> M.A.E., *Mémoires et documents, Allemagne*, vol. 166 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>1668</sup> Voir *supra*.

<sup>1669</sup> Voir *supra* et *infra*.

<sup>1670</sup> En pratique, il n'est pas rare qu'un ministre détourne les dépêches diplomatiques adressées à la présidence, à l'image par exemple du ministre WADDINGTON. Le 21 juillet 1878, il avait ordonné à l'ambassadeur de France à Londres, HARCOURT, de lui transmettre, désormais, toutes les dépêches relatives à Tunis sous double

ESMEIN l'a souligné, dès lors que le chef du Quai d'Orsay jouit du soutien des Chambres, il peut se permettre de réinterpréter le droit constitutionnel en faveur de la prééminence fonctionnelle du Gouvernement. Il s'agit, alors, de conférer une portée objective aux principes d'unité et de cohérence qui animent l'action extérieure de l'État depuis l'Ancien Régime.

**675.** Toutefois, on objectera que la pratique concurrentielle des « accords en forme simplifiée » et la rétention d'informations peuvent être contrebalancées par le principe d'irresponsabilité politique que la tradition constitutionnelle restaure au profit du chef de l'État. Pas plus que le monarque absolu, le président des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques « ne peut mal faire » mais à la différence du souverain qui assumait devant Dieu la responsabilité très relative de ses actions – y compris diplomatiques – le président bénéficie par l'effet de la règle du contreseing d'une immunité politique totale. Ce mécanisme du régime parlementaire a été maintenu sous la III<sup>ème</sup> République pour endiguer l'autoritarisme de certains présidents. Or, ces derniers l'utiliseront pour se conserver un pouvoir d'influence réel sur les événements.

**676.** Car, dans les faits, nombre de présidents n'ont pu se résoudre à s'éloigner de la scène diplomatique. La combinaison d'un certain nombre de facteurs procédant pour partie de la tradition monarchique et pour partie des crises géopolitiques de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, leur a donné les moyens de conserver un semblant d'autorité vis-à-vis de l'étranger. Ils ont pu compter sur la dimension sécuritaire attachée à leur fonction dirigeante pour légitimer leur prépondérance face aux Chambres et au Gouvernement.

**677.** Transcendant les systèmes politiques, la croyance en l'homme providentiel fonde la force et la permanence de la présidence française sous les régimes d'assemblée. Preuve en est que si des grandes Puissances ont pu provoquer le départ de ministres sous la III<sup>ème</sup> République, elles n'ont jamais pu peser dans le choix ou le maintien en fonction de son dirigeant sous peine d'attenter gravement à la souveraineté du pays. Ainsi, lorsque l'Allemagne obtint du président du Conseil ROUVIER qu'il « démissionna », le 17 juin 1905, son ministre des Affaires étrangères Théophile DELCASSÉ<sup>1671</sup>, le succès de sa demande

---

enveloppe estampillée « personnelle » [D.D.F., Imprimerie nationale, série I, vol. 2, n° 330 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, p. 26].

<sup>1671</sup> Théophile DELCASSÉ a été ministre des Affaires étrangères du 28 juin 1898 au 6 juin 1905 et du 26 août 1914 au 13 octobre 1915. Les sept années du premier ministère de Théophile DELCASSÉ seront riches de succès diplomatiques. Artisan de la fin des litiges coloniaux avec l'Angleterre, le ministre a également œuvré à l'Entente cordiale, par l'accord avec l'Espagne, par la mise en place d'une politique économique dynamique avec le Maroc, par le rapprochement avec l'Italie consacré par la visite officielle du président LOUBET à Rome en 1904, et enfin et surtout par la consolidation de l'alliance franco-russe. Cependant, l'Allemagne a vu d'un mauvais œil le rayonnement diplomatique de la France en Europe et dans la zone méditerranéenne. Elle y vit la menace d'un encerclement. DELCASSÉ paya, alors, cher son efficacité : l'Allemagne obtint qu'il fut sacrifié sur

révéla, de manière incidente, la source de la permanence du rôle international du Président et celle de la précarité du rôle international du ministre, à savoir le statut de représentant de l'État pour le premier, l'absence d'un tel statut pour le second. En d'autres termes, parce que le responsable du Quai d'Orsay n'est pas identifié comme tel par le droit constitutionnel français, son sort est soumis aux contingences politiques. Parce que le président est reconnu comme tel, en droit et en fait, on prête volontiers à sa fonction un caractère souverain qui le rend inamovible, dans les limites du droit constitutionnel<sup>1672</sup>. On se souvient que, dans le silence des textes, c'est également le caractère représentatif du chef d'État qui avait justifié, au XIX<sup>ème</sup> siècle, que ses déplacements officiels à l'étranger soient couverts par les règles coutumières d'extraterritorialité<sup>1673</sup>.

**678.** Qu'elle soit d'origine interne ou internationale, la situation de crise confère *naturellement* un rôle décisif au président de la République. Ainsi en a-t-il été de Jules GRÉVY qui a négocié le règlement amiable de l'« affaire SCHNAEBELÉ » avec l'Allemagne. S'impliquant personnellement dans la gestion de ce conflit, le Président a rédigé lui-même les instructions adressées à l'ambassadeur de France à Berlin au lendemain de l'incident diplomatique provoqué par l'arrestation d'un fonctionnaire français par les autorités allemandes<sup>1674</sup>. Par ailleurs, on ne saurait nier que les responsabilités militaires des chefs

---

l'autel de la bonne entente franco-allemande. De ce point de vue, les Affaires étrangères françaises comptèrent, au plan historique, parmi les premières victimes de la « Grande guerre » ! [Lire notamment, BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, *Op. cit.*, pp. 35-36].

<sup>1672</sup> Dans une perspective plus actuelle – et nonobstant l'argument juridique péremptoire excipé du droit de non-ingérence prévu à l'article 2 §.7 de la Charte de San Francisco (1945) – ce n'est pas tant la constitutionnalisation d'un pouvoir gouvernemental autonome en 1958 qui justifierait aujourd'hui que la chancelière allemande Angela MERKEL ne puisse, par exemple, obtenir du président français, Nicolas SARKOZY, la démission du responsable actuel, M. Alain JUPPÉ, mais plutôt, l'attribution à ce dernier, d'un statut international d'organe étatique à part entière, au côté des chefs d'État et de Gouvernement [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III)]. Or, ce statut de dignitaire privilégié de l'État, ne procède pas formellement de la Constitution française, mais de la pratique de ce texte qu'elle est indexée par le droit international codificateur. Dans le contexte de la réforme actuelle des institutions de la V<sup>ème</sup> République, l'absence de base normative – mais pas juridique – au pouvoir de représentation internationale du ministre des Affaires étrangères est une manne pour celui-ci ! Car, le caractère supplétif du droit international pourra, ainsi, contribuer à la permanence de sa fonction internationale, indépendamment de toutes modifications constitutionnelles (dont celles sollicitées récemment par la Commission BALLADUR dans le cadre de la réforme des institutions, s'agissant de l'article 20 C ; combiné à l'alinéa 2 de l'article 52 C, cet article fonde l'autonomie de l'action extérieure du Gouvernement – entendu au sens organique du terme – et partant, il sert également de base juridique à l'autonomie d'action du ministre en sa qualité de membre gouvernemental).

<sup>1673</sup> Voir *supra*, Partie II- Titre I- Chap. I.

<sup>1674</sup> L'affaire « SCHNAEBELÉ » a donné lieu à un grave incident diplomatique entre la France et l'Allemagne, survenu le 20 avril 1887, à une époque où les relations entre ces deux pays étaient particulièrement tendues. Elle met aux prises un commissaire de police français, Guillaume SCHNAEBELÉ, qui officiait à la frontière franco-allemande avec le gouvernement de Bismarck. Sur la base d'un prétexte fallacieux, les Allemands l'attirèrent en Moselle qui relevait, à l'époque, de la souveraineté du Reich. Dès qu'il eut franchi la frontière, ils l'arrêtèrent pour espionnage. Ainsi, alors qu'il était en mission officielle, ce fonctionnaire français fut menacé d'être déféré devant une cour martiale allemande pour des faits non prouvés. Dans les faits, les soupçons du Reich n'étaient pas infondés car, dès 1870, le ministre français de la Guerre, le général BOULANGER, avait cru bon de recruter des agents doubles parmi les fonctionnaires civils qui connaissaient bien la région lorraine. Simplement, il avait omis d'en référer à ses collègues. Or, Guillaume SCHNAEBELÉ en faisait partie. Malgré tout, la classe

d'État aient parfois lourdement pesé sur la direction des Affaires étrangères: si le président Émile LOUBET ne s'est pas opposé pas au limogeage de DELCASSÉ réclamé par Berlin c'est parce qu'il savait les forces armées françaises en infériorité numérique et l'alliance franco-russe encore bancable<sup>1675</sup>. De même, en cas de crise ministérielle, c'est au chef de l'État qu'il incombe d'assurer l'intérim du Gouvernement en matière internationale. Ainsi, à la suite de la démission du ministre Jules FERRY en 1885, le président GRÉVY a-t-il été amené à négocier et signer le traité franco-chinois qui a rétabli la paix entre les deux pays. De même, lors de la grave crise diplomatique de Fachoda, en 1898, le président Félix FAURE a assumé en son nom propre l'ordre d'évacuation des troupes françaises qu'il avait dû négocier avec son propre ministre des Affaires étrangères DELCASSÉ tant sa décision semblait impopulaire<sup>1676</sup>. A sa suite, le président FALLIÈRES a été également amené à confirmer de sa propre autorité les pouvoirs des diplomates français envoyés défendre les intérêts de la France à la Conférence d'Algésiras, à la chute du cabinet ROUVIER<sup>1677</sup>.

**679.** On le voit, s'inscrivant en faux contre la pratique hégémonique que le Gouvernement mène sous l'autorité des Chambres, nombre le président de la III<sup>ème</sup> République persiste, en sa qualité de représentant de la France, « à affirmer, voire à exagérer son rôle devant les diplomates étrangers, à se présenter comme le garant efficace de la stabilité de la politique étrangère, comme l'homme qui tient en ses mains la clé des grandes

---

politique française se mobilisa pour obtenir de l'Allemagne sa libération. Soutenu par BOULANGER, le président du Conseil envoya un ultimatum au Reich. Mais, le président de la République Jules GRÉVY et le ministre des Affaires étrangères Émile FLOURENS privilégiaient la voie du droit à celle des canons. Ils convinrent que si le gouvernement allemand avait pêché par la forme au moment de l'arrestation du commissaire, il avait eu raison sur le fond en dénonçant l'activité d'espionnage de SCHNAEBELÉ. Ils appuyèrent leur argumentation sur la convocation du commissaire sur la base de laquelle il franchit la frontière allemande. Ce document équivalait à un sauf-conduit en droit international. En conséquence, on ne pouvait accuser l'Allemagne d'avoir contraint Guillaume SCHNAEBELÉ à se rendre sur son territoire. La France limita, donc, ses prétentions à de « simples » explications par voie diplomatique. Désireux de ne pas provoquer une nouvelle escalade de violences, BISMARCK décida de renvoyer SCHNAEBELÉ en France sans jugement et classa l'affaire.

<sup>1675</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 27.

<sup>1676</sup> « Pour vaincre ses scrupules, confessera plus tard le Président FAURE, je dus lui dire que le couvrais absolument et que dès la constitution d'un nouveau cabinet, je le dégagerais de cette action » [In « Fachoda », notes rédigées par Félix FAURE du 7 novembre à fin décembre 1898 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 27]. L'épisode survenu dans la région soudanaise de Fachoda compte parmi les plus graves crises diplomatiques qui ont opposées la France et le Royaume-Uni au XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle est survenue en 1898 au plus fort de la politique expansionniste menées Puissances coloniales européennes en Afrique. En l'espèce, le retrait ordonné par le ministre DELCASSÉ a permis d'éviter que la crise ne dégénère en un conflit armé. Toutefois, la conclusion d'un accord franco-britannique de délimitation territoriale qui s'en est suivie, en 1899, a été vivement décriée par la population française qui l'a interprétée comme une énième humiliation de la « Perfide Albion ». Malgré tout, ce règlement diplomatique va inaugurer une ère d'apaisement dans les relations diplomatiques de la France et du Royaume-Uni qui sera entérinée par la signature de l'Entente Cordiale (1904). Précisons, s'agissant de l'engagement du Président FAURE envers DELCASSÉ tint parole lors de la première réunion du cabinet DUPUY, le 1<sup>er</sup> novembre 1898 (*Ibid.*).

<sup>1677</sup> *Ibid.*

décisions »<sup>1678</sup>. De fait, si de manière générale, la classe politique majoritaire convient aisément du déclin du rôle politique du chef de l'État<sup>1679</sup>, des tempéraments existent dans le domaine international. A tout le moins, la personnalité des titulaires permet-elle d'y contrebalancer le recul de leur autorité politique. Dans une perspective plus objective, l'unité de vues qu'exige l'action diplomatique imposerait, en tous temps, la prédominance de l'Élysée dans la conduite de la politique étrangère. Car, de la *cohérence* d'ensemble des activités extérieures dépend la *permanence* de l'État français. Ces deux objectifs s'incarnent précisément dans le pouvoir de représentation internationale que les Constitutions de 1875 et 1946 réservent expressément au chef de l'État<sup>1680</sup>.

**680.** Bien plus, la pratique des régimes d'assemblée érigerait, elle-même, la prédominance diplomatique du chef de l'État, en un élément de stabilisation de l'action extérieure de la France. En effet, sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, les rapports de force entre Gouvernement et Parlement se nouent souvent, et quelque fois rapidement, par des remaniements de postes ministériels<sup>1681</sup> alors que le chef de l'État demeure, pour sa part, sept ans en fonctions. Malgré tout, ce ne serait pas tant dans l'abaissement de la stature d'homme d'État du Président que dans le déséquilibre institutionnel organisé par les Chambres que résideraient les conditions déterminantes de l'émancipation politique du ministre des Affaires étrangères.

---

<sup>1678</sup> *Ibid.*

<sup>1679</sup> Les critiques formulées par Raymond POINCARÉ en 1920 (Voir Annexe I, textes 82 et 83) trouvent un écho significatif parmi la vingtaine de projets constitutionnels élaborés entre 1940 et 1945 en prévision de la refonte de la III<sup>ème</sup> République. L'affaiblissement du rôle politique du président de la République y est souvent condamné [En ce sens lire le « Projet de l'Organisation civile et militaire (1945) », Reproduit in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Textes rassemblés et présentés par Jean-Éric CALLON, La documentation Française, 1998, pp.85-87 ; DEBRÉ (M.), « Le problème constitutionnel français (1944) », Reproduit in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, *Op. cit.*, p. 95]. Un projet semble faire exception à la règle puisqu'il préconise purement et simplement la suppression de la fonction de président de la République. Un socialiste propose ainsi de ramener le corps législatif au « chef de gouvernement, élu au début de la législature, par l'Assemblée législative, [assisté de] ministres coordinateurs et de ministres nommés par lui, enfin de sous-secrétaires d'État choisis par le ministre dont ils relèvent » (art. 3) [MOCH (J.), « Projet (1942) », Reproduit in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, *Op. cit.*, p. 124]. Sa proposition avait été anticipée par le doyen DUGUIT : « La Constitution de 1875 a fait du président de la République un roi sans couronne et sans force qui disparaîtra tôt ou tard comme tout organe inutile qui dépense et ne produit pas » [In *Études de droit public*, Tome II « L'État, les gouvernants, les agents », Ancienne Librairie Thonin et fils, Albert Fontemoing, Paris, 1903, p. 328].

<sup>1680</sup> Pouvoir qui serait tacitement déduit à partir de 1875 à travers l'exercice du *treaty making power* et du droit de légation active et passive du président de la République (article 8 de la Loi constitutionnelle du 1- juillet 1875 et article 31 de la Constitution de 1946).

<sup>1681</sup> Le Quai d'Orsay est loin d'être épargné par l'instabilité gouvernementale chronique. Si l'on prend la période significative qui couvre janvier 1920 à juin 1940 durant laquelle pas moins de quarante-six gouvernements se sont succédés pour une durée moyenne inférieure à six mois (selon les chiffres avancés par M. Jean-Eric CALLON, in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, *Op. cit.*, p. 12), le Département a changé vingt-cinq fois de direction. Rares sont les ministres ayant pu demeurer en fonction au-delà d'une année, la majorité d'entre eux étant évincée avant le délai symbolique de six mois (Voir Annexe II, document 6).



**681.** Comme l'observe à propos le Professeur ESMEIN, le rôle de chef de l'État est nécessairement « limité par le régime parlementaire, qui oblige le Président à n'agir que d'accord avec le ministre des Affaires étrangères »<sup>1682</sup> et ce, quel que puisse être l'équilibre des forces entre le chef de l'État et le Parlement. A ce titre, si la transparence que garantit la responsabilité politique du ministre est perçue par les Chambres comme un moyen de concilier au plan idéologique les exigences de la souveraineté démocratique avec celles de la souveraineté étatique<sup>1683</sup>, au regard de l'action exécutive, elle aménage un temps de recul salutaire entre les négociations – pouvoir dont est investi formellement le président de la République – et la décision finale – pouvoir que partage le Président avec les Chambres pour les traités les plus importants<sup>1684</sup>. L'occasion s'est déjà présentée sous la période révolutionnaire de souligner combien il peut être politiquement dangereux pour un dirigeant politique de s'engager personnellement dans des pourparlers diplomatiques. La résistance des Présidents des régimes d'assemblée ne souligne que davantage l'actualité de cette réalité.

**682.** Ainsi, sous le Gouvernement provisoire, le Président THIERS a payé politiquement la part qu'il a prise à l'annexion de l'Alsace, de la Lorraine, de la Moselle et de territoires vosgiens par l'Allemagne de BISMARCK<sup>1685</sup>. Le souvenir douloureux imprimé dans l'opinion publique par cette exécution pourrait peut-être expliquer l'incapacité des présidents de la III<sup>ème</sup> République à imposer l'interprétation large de leur pouvoir de négociation. C'est en vain, notamment, que le président de la République MILLERAND a fait valoir la combinaison de l'article 8 C avec son droit de légation pour pouvoir discuter directement avec les représentants des autres pays. Une note gouvernementale a fait part à la presse de cette revendication, la veille de son élection le 23 septembre 1920 : « [l]e président du Conseil

---

<sup>1682</sup> In *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Tome II, *Op. cit.*, p. 176, note (366).

<sup>1683</sup> Comme on a pu l'apprécier en termes critiques dans la première Partie de cette étude, la consécration d'un tel mécanisme, en droit, sous la Convention nationale aurait pu garantir à la France de mener une action politique plus réfléchie, et donc plus apaisée, sur la scène politique européenne. A tout le moins, le mécanisme de la responsabilité politique du Gouvernement aurait pu y tempérer la radicalisation de l'idéologie démocratique qui, rappelons-le, avait incité l'ensemble des monarchies européennes à se coaliser contre la France. De même, avait-on attaché à la pratique centralisatrice des assemblées révolutionnaires une portée involutive, au regard notamment du concept de souveraineté étatique [Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. III)]. Par ailleurs, dans le contexte spécifique du régime d'assemblée, on ne saurait encourager l'exercice d'un pouvoir décisionnel trop étendu par le chef de l'État sous peine d'établir, en fait, un régime plus présidentiel que parlementaire. En effet, une telle situation amènerait une sphère d'action privilégiée au sein de l'Exécutif qui échapperait au contrôle des Chambres. Ce faisant, la renonciation au droit de dissolution de la Chambre basse et l'existence de cette aire d'autonomie au niveau de la direction politique de l'État ferait reposer, *in fine*, le régime sur le principe d'une séparation rigide caractéristique du régime présidentiel.

<sup>1684</sup> Cet intérêt avait été précédemment déduit *a contrario* de la pratique abusive de la Convention nationale consécutivement à la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères en 1794 [Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. III)].

<sup>1685</sup> Annexion entérinée par le traité de Francfort du 10 mai 1871. Elle devait alimenter durant près de quarante ans le revanchisme français qui est, en grande partie, à l'origine de la Première guerre mondiale. Au plan interne, elle a cristallisé l'hostilité de l'Assemblée nationale contre Adolphe THIERS, au point que ce dernier sera poussé à la démission en 1873, au bénéfice d'un candidat monarchiste, Patrice de MAC MAHON.

estime que, pour le moment, il est possible, par une meilleure interprétation ou adaptation des textes constitutionnels, de donner au président de la République les moyens d'intervenir plus efficacement dans la conduite de la politique extérieure et d'assurer la continuité de celle-ci. En particulier, il a dit que les termes de l'article 8 de la Constitution, d'après lesquels le président de la République *négoce* et ratifie les traités, ou n'avaient aucune valeur, ou, au contraire, signifiaient que le chef de l'État pouvait prendre une part effective aux négociations. Quant à lui, il penche pour cette seconde alternative et il croit qu'ainsi interprétée, la Constitution permettrait au chef de l'État d'agir personnellement dans la direction de nos affaires extérieures »<sup>1686</sup>. A bien des égards, cette note résume l'essentiel de la stratégie d'émancipation que le Gouvernement n'aura de cesse de mettre en œuvre entre 1875 et 1958 pour contraindre la présidence à lui abandonner, en fait, son pouvoir d'initiative en matière diplomatique.

**683.** En effet, pas plus les présidents du Conseil que les ministres des Affaires étrangères ne dénieront jamais ouvertement au chef de l'État « une part effective aux négociations » mais ils s'emploieront toujours à faire dépendre cette effectivité de leurs interventions techniques mais aussi et surtout de leurs affinités politiques<sup>1687</sup>. Dans cette perspective, le rapport de forces au sein de l'Exécutif s'inverse : c'est au « Président [de] toujours mettre son expérience et son autorité personnelle au service de son gouvernement »<sup>1688</sup>, à l'image par exemple de Jules GRÉVY dans l'affaire « SCHNAEBELÉ » précitée<sup>1689</sup>. Pourtant, il ne s'agit pas pour le ministre des Affaires étrangères de heurter de front la prééminence institutionnelle que le chef de l'État tient du pouvoir de représentation que lui réserve la Constitution. Même si, dans les faits, la légitimité de l'action ministérielle au regard des principes démocratiques finit par primer la légalité de ses actes, il doit procéder par étapes.

**684.** Concrètement, c'est en consolidant, d'abord, son autorité gouvernementale dans son rapport avec les parlementaires qu'il pourra se permettre, ensuite, d'opérer des percées plus conséquentes sur la scène politique extérieure. Le mécanisme de la responsabilité politique le présente, alors, prioritairement comme le mandataire des Chambres. De ce point de vue, l'affaiblissement du rôle présidentiel n'aurait donc qu'une incidence indirecte sur la

---

<sup>1686</sup> Cité in ESMEIN (A.), *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Tome II, *Op. cit.*, p. 177, note (366).

<sup>1687</sup> Le doyen HAURIOU n'a pas manqué de relever cette ambiguïté, de manière générale : « (...) le pouvoir exécutif, en même temps qu'il représente dans le gouvernement le pouvoir d'opération, par cela même, y représente aussi la compétence technique. Cela n'empêche pas la décision exécutoire d'être un acte juridique, mais c'est un acte à la fois juridique et technique » [*In Principes de droit public, Op. cit.*, p. 719 (2<sup>e</sup> éd., 1916)].

<sup>1688</sup> Cité in ESMEIN (A.), *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Tome II, *Op. cit.*, p. 177, note (366).

<sup>1689</sup> Voir *supra*.

revalorisation de son rôle politique en tant que ce déclin consolide *a posteriori* la politisation de l'action gouvernementale initiée par l'article 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875<sup>1690</sup>.

**685.** Un an avant que Jules GRÉVY ne renonce expressément à exercer le droit de dissolution de la chambre basse, le premier président du Conseil de la III<sup>ème</sup> République, Jules DUFAURE, insiste dans sa déclaration ministérielle du 14 mars 1876 sur le fait qu'il a été « choisi par le président de la République pour exercer en son nom les pouvoirs que la Constitution lui confère »<sup>1691</sup>. Il entend, ainsi, donner un plein effet à l'obligation de contreseing auquel est soumis le Président<sup>1692</sup>. Dans le domaine diplomatique, la déclaration de DUFAURE sonne comme une condamnation de la pratique personnalisée qui y était encore en vigueur à la veille la III<sup>ème</sup> République. Sous l'empire de l'article 6 C, elle est désormais révolue. La règle du contreseing ne souffrant d'aucune exception<sup>1693</sup>, la participation du responsable du Quai d'Orsay à la conduite de la politique étrangère lui est donc pleinement acquise en droit... au bénéfice des Chambres. Elles y voient, en effet, le moyen de peser indirectement sur l'orientation de la politique étrangère. Car, si le chef d'État ne peut se permettre de passer outre l'exigence du contreseing sous peine de voir ses actes frappés de nullité, de même, il est peu probable que le ministre n'accepte d'endosser la responsabilité d'un acte présidentiel contraire à la volonté de la majorité parlementaire. De fait, si le responsable du Quai d'Orsay conserve son statut constitutionnel d'agent du chef de l'État, le rapport d'autorité qui fonde la cohérence de son rôle exécutif revêt désormais une dimension plus collective que personnelle<sup>1694</sup>.

**686.** Au final, l'étiollement de l'autorité politique du président de la République a pour effet d'ériger le caractère gouvernemental du statut ministériel en le critère le plus

---

<sup>1690</sup> LAVROFF (D.), *Op. cit.*, pp. 49-50.

<sup>1691</sup> Cité par MASSOT (J), « Le président du Conseil », *Pouvoirs* n° 76, 1996, p. 49.

<sup>1692</sup> Article 3, Loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre ». Cette disposition est reprise à l'article 38 de la Constitution de 1946 : « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par le président du Conseil des ministres et par un ministre ».

<sup>1693</sup> En dehors du cas de la démission du ministre.

<sup>1694</sup> On observera, à cet égard, que les lois constitutionnelles de 1875 ne confèrent pas explicitement au chef de l'État le pouvoir de nommer les ministres. La doctrine lui a concédé cette prérogative par une interprétation extensive de l'article 3 de la Loi constitutionnel du 25 février 1875 en vertu duquel « il nomme à tous les emplois civils et militaires » avec le contreseing d'un ministre responsable [Lire PIERRE (E.), *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, *Op. cit.*, p. 109]. Si la pratique constitutionnelle antérieure à 1875 peut étayer cette lecture extensive, on peut également voir dans ce silence normatif une volonté du Pouvoir constituant d'atténuer le pouvoir personnel du chef de l'État. De manière complémentaire, sous la III<sup>ème</sup> République, le caractère coutumier de la fonction de président du Conseil renforce l'ascendance politique des Chambres sur l'action exécutive, car pour l'essentiel, les « mécanismes régissant les rapports entre Gouvernement et Parlement n'[ont] leurs sources que dans les règlements des assemblées parlementaires » [MASSOT (J.), « Le président du Conseil », *Op. cit.*, p. 53].

déterminant de l'amplitude d'action du ministre des Affaires étrangères ce, au détriment du lien d'obédience historique qui le lie au chef de l'État. Et, quand bien même la pratique du gouvernement d'assemblée y substitue un lien hiérarchique avec le président du Conseil, le cumul de cette fonction avec le portefeuille des Affaires étrangères tempère, souvent, ce rapport de verticalité de sorte que, même au niveau de la direction politique du Gouvernement, le chef du Quai d'Orsay s'affirme de moins en moins dans un rôle de subalterne.

## **Paragraphe 2. La politisation du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères**

**687.** La réhabilitation, en 1877, du cumul des fonctions de ministre des Affaires étrangères et de président du Conseil redonne un coup d'éclat au rôle politique du premier et au rôle diplomatique du second<sup>1695</sup>. A cette occasion, le ministre William WALLINGTON se fraye une voie d'accès directe dans la direction générale de l'État. Pour la présidence du Conseil, ce cumul souscrit à une logique plus pragmatique qu'opportuniste.

**688.** Sous la III<sup>ème</sup> République, il s'agit de combler les lacunes des textes: ignoré de la lettre constitutionnelle, le président du Conseil est privé d'une assise administrative et d'un personnel propres à lui garantir une autonomie d'action au sein de l'Exécutif. Placé à mi-chemin des ordres juridiques interne et international, le ministère des Affaires étrangères lui aménage un champ d'action aussi étendu que celui que la Constitution attribue au président de la République. Dans cette perspective, la constitutionnalisation de la fonction de président du Conseil, en 1946, aurait dû mettre fin à la pratique du cumul<sup>1696</sup> si le monopole de la correspondance diplomatique n'avait érigé le Quai d'Orsay en une interface politique influente.

**689.** Sous la IV<sup>ème</sup> République, deux choix s'offrent au président du Conseil pour conserver la direction du Département : soit se l'adjoindre, soit l'attribuer à un fidèle<sup>1697</sup>. Cet intérêt gouvernemental peut paraître surprenant car, paradoxalement, le poste de ministre des Affaires étrangères ne compte pas parmi les fonctions gouvernementales les plus

---

<sup>1695</sup> Cette pratique symbiotique, rappelons-le, a été inaugurée par TALLEYRAND en 1816, le poste de président du Conseil ayant été créé spécialement pour lui (Voir *supra*, Partie II- Titre I- Chap. I).

<sup>1696</sup> D'autant plus que le président du Conseil est expressément associé à l'exercice de tous les pouvoirs du chef de l'État par l'article 38 : « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par le président du Conseil des ministres et par un ministre ».

<sup>1697</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, p. 317.

convoitées<sup>1698</sup>. Les diplomates de carrière comme les parlementaires la dédaignent « en raison de son manque d'intérêt électoral »<sup>1699</sup> au point qu' « il est souvent le dernier poste ministériel que l'on arrive à pourvoir »<sup>1700</sup> ! Pourtant, en termes d'action politique, l'importance stratégique de son rôle gouvernemental est indéniable. « Le ministère des affaires étrangères est l'office central pour les relations de l'État avec les autres Puissances, rappelle le Professeur PRADIER-FODÉRE. Le ministre placé à la tête de cette partie de l'administration des affaires publiques, est l'intermédiaire régulier entre le gouvernement de son pays et l'étranger (...) ; et si, en vertu de la constitution ou de la tradition d'un pays, le ministre des Affaires étrangères devait partager, dans une certaine mesure, la direction des affaires extérieures avec le premier ministre, ou le président du conseil, tout le poids, sinon toute la responsabilité des affaires, reposerait encore sur lui »<sup>1701</sup>. L'importance des missions du ministre justifierait, donc, une proximité avec le pouvoir politique central ainsi qu'avec les Puissances étrangères. Cette position intermédiaire explique la permanence du cumul de son portefeuille, sous la IV<sup>ème</sup> République, avec la présidence du Conseil alors même que l'autonomie d'action de cette dernière lui est garantie par l'attribution formelle de pouvoirs constitutionnels<sup>1702</sup> et de services propres<sup>1703</sup>. La longévité des ministères de Georges BIDAULT<sup>1704</sup>, de Léon BLUM<sup>1705</sup>, de Robert SCHUMAN et de Pierre MENDÈS-

<sup>1698</sup> A l'inverse, notamment, des ministères de l'Intérieur, des Finances et de la Défense. Ils comptent parmi les postes les plus convoités par les parlementaires désireux d'embrasser une carrière gouvernementale, mais aussi par la présidence du Conseil (18 cumuls avec le ministère de l'Intérieur ; 9 avec le ministère des Finances et 6 avec le ministère de la Défense entre 1877 et 1958).

<sup>1699</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, p. 42.

<sup>1700</sup> *Ibid.*

<sup>1701</sup> *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 259.

<sup>1702</sup> Dans le cadre de la politique extérieure, et notamment en matière de défense nationale, il nomme à tous les emplois civils et militaires à l'exception de ceux réservés au président de la République (art. 30 de la Constitution de 1946). Jusqu'en 1948, il assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la Défense nationale. De manière plus significative, en sa qualité de chef du Gouvernement, il « choisit » les ministres (art. 45 C) – et donc le ministre des Affaires étrangères – et dirige la politique générale du Gouvernement.

<sup>1703</sup> Le président du Conseil dispose sous la IV<sup>ème</sup> République de deux services pouvant traiter des problèmes de politique extérieure : le Secrétariat général du Gouvernement, « organe de coordination technique de l'action gouvernementale » [In BERTRAND (A.), « La présidence du Conseil et le Secrétariat général du gouvernement », *R.D.P.*, 1948, pp. 435-451] qui organise le travail gouvernemental et assure la liaison entre le président du Conseil, le président de la République, les ministres et le Parlement ; les services rattachés à la présidence du Conseil de composition variable – signalons le Secrétariat Général permanent de la Défense nationale, le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de Coopération Economique Européenne, le Commissariat Général à l'énergie atomique – [En ce sens lire, LABI (Ph.), *Le rôle du ministre des Affaires étrangères sous la IV<sup>e</sup> République*, Mémoire de D.E.A. en Relations Internationales – Option politique, sous la direction de Samy COHEN, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1985-1986, p. 19].

<sup>1704</sup> Georges BIDAULT a cumulé la présidence du Conseil et le poste de ministre des Affaires étrangères du 10 septembre 1944 au 16 décembre 1946. Après s'être limité à la direction du Département entre 1947 et 1948, il retrouve la présidence du Conseil en 1949. A cette date, il confie les Affaires étrangères à Robert SCHUMAN (28 octobre 1949-7 février 1950). BIDAULT avait été lui-même ministre des Affaires étrangères sous le Gouvernement SCHUMAN (24 novembre 1947-26 juillet 1948).

<sup>1705</sup> Léon BLUM a cumulé les fonctions de président du Conseil et de ministre des Affaires étrangères du 16 décembre 1946 au 22 janvier 1947.

FRANCE<sup>1706</sup> témoigne dans la durée des interrelations privilégiées entre le Département et la présidence du Conseil.

**690.** Sans le ministère des Affaires étrangères, Georges BIDAULT et Robert SCHUMAN n'auraient sans doute pas eu les moyens de peser dans le cours de la politique étrangère de la IV<sup>ème</sup> République. L'efficacité des services diplomatiques leur a permis, en effet, d'avoir une connaissance très poussée des dossiers politiques les plus épineux<sup>1707</sup>. Leur départ du Quai Gouvernement, en 1954, marque le déclin progressif de la pratique du cumul qui s'éteint avec Pierre MENDÈS-FRANCE en 1955. A cette date, les derniers présidents du Conseil entendent briller sur la scène politique extérieure en tant que chef du Gouvernement de la République française et non plus en tant que simple ministre des Affaires étrangères<sup>1708</sup>. Pour autant, ils veillent à ce que le Département ne leur « échappe » pas. Ainsi, Edgar FAURE a-t-il confié sa direction à l'un de ses fidèles, Antoine PINAY<sup>1709</sup>; de même, Guy MOLLET a-t-il favorisé la nomination de Christian PINEAU<sup>1710</sup>.

**691.** Avec le recul, la politisation du cumul des fonctions de ministre et de président du Conseil a permis d'atténuer la contrainte inhérente au lien d'obédience politique qui fonde les rapports du Pouvoir exécutif suprême avec le ministre des Affaires étrangères. Malgré tout, si cet infléchissement a fortement contribué à la revalorisation de son autorité politique, il a surtout favorisé au niveau de la direction politique des Affaires étrangères, l'émergence d'un triumvirat exécutif sur le modèle duquel le régime de la V<sup>ème</sup> République fonctionne encore, du moins en période de cohabitation<sup>1711</sup>. La Constitution de 1946 a consacré, en effet, le passage de la dimension fonctionnelle où le chef du Gouvernement se complaisait depuis le décret de constitution du cabinet DUFAURE qui l'a nommé en 1876, à une dimension organique et dès lors, représentative du Pouvoir exécutif.

---

<sup>1706</sup> Pierre MENDÈS France est le dernier ministre des Affaires étrangères de la IV<sup>ème</sup> République à cumuler son poste avec la présidence du Conseil, du 18 juin 1854 au 19 janvier 1955.

<sup>1707</sup> La doctrine spécialisée met à leur actif le bilan exceptionnel de l'activité diplomatique de la IV<sup>ème</sup> République qu'elle résume à la construction européenne et à la décolonisation [En ce sens, lire ELGEY (G.), « BIDAULT Georges », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS, Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 548 ; BITSCH (M.-T.), « SCHUMAN Robert », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS, Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, pp. 558-560].

<sup>1708</sup> Il sera envisagé à l'issue du présent Chapitre, l'impact spécifique de cette distanciation sur la stature d'homme d'État du ministre des Affaires étrangères (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. II- Sect. III).

<sup>1709</sup> Après avoir été président du Conseil en 1952, Antoine PINAY a été ministre des Affaires étrangères du 23 février 1955 au 24 janvier 1956.

<sup>1710</sup> Christian PINEAU a été ministre des Affaires étrangères du 31 janvier 1956 au 15 avril 1958.

<sup>1711</sup> Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I.

**692.** Disposant d'une assise constitutionnelle sous la IV<sup>ème</sup> République, le chef du Gouvernement obtiendra sous la République suivante un pouvoir gouvernemental autonome en matière internationale. Cette innovation consacrée à l'article 52, alinéa 2 de la Constitution de 1958 entérine la tradition républicaine d'un exercice rationalisé des pouvoirs diplomatiques. La pratique du cumul des fonctions gouvernementales sous les régimes antérieurs à 1958 n'a pas moins contribué à renforcer l'interaction privilégiée qui caractérise les relations du chef du Département avec le Premier ministre, le « jeu » de l'un se révélant déterminante du « jeu » de l'autre. Mais que ce « jeu » s'analyse en un « jeu de dupes » ou « de miroirs » pour ses participants, la problématique de la politisation qui le sous-tend suscite nombre d'interrogations au regard de l'orientation à donner au rôle contemporain du responsable du Quai d'Orsay : sa subordination au pouvoir exécutif suprême n'est-elle qu'apparente ? Ne vaudrait-il pas mieux une politisation claire et nette de l'action internationale du ministre des Affaires étrangères ? Faut-il ouvrir la gestion administrative des relations extérieures à d'autres acteurs qu'à des fonctionnaires professionnels ?

**693.** Résolues depuis la monarchie absolue dans le sens d'une subordination du ministre des Affaires étrangères et de son administration au service de la gouvernance, la résolution pratique de ces problématiques sera mise entre parenthèses jusqu'à l'avènement de la V<sup>ème</sup> République. Car, avant de prendre le temps de « vivre » la crise interne qui l'agite à partir de l'entre-deux-guerres, le Quai d'Orsay doit d'abord gérer le règlement conventionnel des deux conflits mondiaux. Tout le brio de leurs responsables successifs consistera, alors, à transformer la *fin* démocratique que le contrôle parlementaire assigne à leur action diplomatique, en un *moyen* de couvrir politiquement l'extension de leur pouvoir de négociation.

## ***Section II – La conception extensive des prérogatives internationales du Gouvernement à l'épreuve du débat parlementaire***

**694.** La reconnaissance d'une capacité représentative autonome au profit du ministre des Affaires étrangères entérine la phase ultime de la modernisation de sa fonction gouvernementale. Elle doit conduire à la reconnaissance, en sus de ses compétences administratives traditionnelles, d'un rôle politique autonome sur la scène extérieure. Pour autant, dans les premiers temps de la République parlementaire, cette dualité fonctionnelle s'apprécie prioritairement à l'échelle collégiale et non individuelle. Elle coïncide, en effet, avec l'émergence de fait du pouvoir décisionnel général que la pratique constitutionnelle

reconnait dès les débuts de la III<sup>ème</sup> République au président du Conseil. Comme il sera établi à l'issue de la présente Section, ce n'est que lorsque la doctrine gouvernementale parviendra à intégrer cette nouvelle donnée aux mœurs politiques et diplomatiques françaises que le ministre des Affaires étrangères pourra revendiquer un droit d'action spécifique dans la conduite de la politique étrangère. Or, pour la doctrine spécialisée de l'époque, cet objectif aurait été atteint sans peine dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle.

**695.** Pour le Professeur Gaston JÈZE, notamment, la portée extensive que le Gouvernement prête ainsi au pouvoir de représentation de l'État est loin de s'analyser en une énième dérive du système parlementaire. Ainsi, il voit dans l'affaiblissement de la prédominance diplomatique du chef de l'État « une transaction entre la tradition de la monarchie constitutionnelle (...) et la théorie républicaine »<sup>1712</sup>.

**696.** Entre 1875 et 1958, l'action politique du chef du Quai d'Orsay est menée pour l'essentiel sous l'autorité directe du président du Conseil, lorsqu'elle ne se confond avec l'activité du chef du Gouvernement à la faveur d'un cumul de fonctions. Cependant, qu'elle soit initiée par le président du Conseil ou impulsée par le ministre des Affaires étrangères, l'action gouvernementale extérieure ne remet pas ouvertement en cause la prééminence traditionnelle reconnue au chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère. Et pour cause, le monopole constitutionnel que le Président détient en droit, en matière de représentation étatique, décourage tout rapport concurrentiel ostensible au niveau de la direction exécutive de l'État. Mais, comme le concède le président Raymond POINCARÉ, on ne saurait lui reconnaître le bénéfice d'un « pouvoir propre » en ce domaine. Dès 1875, l'exigence formelle d'un contreseing lui impose d'associer le Gouvernement à l'exercice de ses compétences, y compris en matière internationale. Non contente d'atténuer l'autorité politique de l'Élysée à l'égard du ministre des Affaires étrangères, cette collaboration fonctionnelle transcende les limites formelles établies par la Constitution au détriment de la sphère d'autonomie du Président<sup>1713</sup>.

---

<sup>1712</sup> In « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », in *R.D.P.*, Tome 29, 1912, p. 315.

<sup>1713</sup> Interrogé par le député Joseph REINACH sur la nature du droit qui lui est reconnu de demander au Sénat une deuxième délibération sur une loi qui lui paraît contraire à l'intérêt national, le Président POINCARE se veut ferme : « (...) ce droit ne peut, comme tous les autres droits présidentiels, être exercé qu'avec le contreseing d'un ministre. Il n'appartient donc pas au président, mais au pouvoir exécutif tout entier, composé du président et du cabinet responsable. (...) Pour tout acte, quel qu'il soit, il a besoin du bras ou de la main d'un autre. C'est un genre de mutilation qui, à en juger par certaines intrigues, n'effraye pas beaucoup les gens qui ne le connaissent que par ouï-dire. (...) Je ne suppose pas que, depuis 1875, un seul chef d'État français se soit cru autorisé à communiquer avec des souverains étrangers, à l'insu des ministres. (...) Je n'ai pas besoin d'ajouter que jamais un président de la République ne traite lui-même, hors de la présence d'un ministre, une affaire quelconque avec un autre chef d'État ; et si la Constitution indique que les ambassadeurs sont accrédités auprès de lui, il ne les



697. En pratique, son ascendance sur le Gouvernement ne tient plus qu'à un « droit de conseil et de remontrance » dont la mise en œuvre n'est pas sans danger politique pour le titulaire<sup>1714</sup>. En doctrine, d'ailleurs, on ne manque pas de souligner la portée relative attachée à la possession constitutionnelle d'un pouvoir décisionnel. Pas plus la lettre que l'esprit « monarchique » qui a inspiré l'écriture de la Constitution de 1875<sup>1715</sup> n'a suffi à garantir, en fait, la prédominance du président de la République au sein de l'Exécutif. A cet égard, il lui aura manqué « la force politique » indispensable à l'exercice de ses attributions : « [à] quoi servirait-il de donner à un enfant débile une lourde massue de fer qu'il ne pourrait soulever ? », objecte à propos le Professeur JÈZE<sup>1716</sup>. On le voit, tant les auteurs que les acteurs politiques de premier plan reconnaissent la primauté politique au Gouvernement et à celui qui s'affirme, en marge des lois de 1875, comme son chef<sup>1717</sup>. Pourtant, dans la pratique,

---

reçoit guère, en général, qu'à leur arrivée, à leur départ et aux dîners qu'il leur offre. Lorsqu'ils lui font, par politesse, quelques visites, ils s'en tiennent, comme lui, par déférence pour le gouvernement responsable, aux banalités courtoises, et quand, par exception, dans une circonstance grave, ils viennent lui parler d'une question diplomatique, il ne peut, bien entendu, que garder note de leurs observations et répondre évasivement, sans engager le cabinet. (...) Pour agir par lui-même, s'il en avait le droit, il aurait à sa disposition son caractère et son talent. Pour être le souffleur de la pièce que d'autres sont chargés de jouer, il faut qu'il trouve des acteurs qui reconnaissent ne pas savoir leur rôle et qui ne ferment pas l'oreille » (*In* « Lettre du 23 août 1920 » reproduite en Annexe I, texte 83).

<sup>1714</sup> « Droit » résiduel qui, selon les conseils du Président POINCARÉ, doit être exercé avec mesure : « [u]n président de la République, surtout s'il est élu par les Assemblées parlementaires, est obligé de parler aux ministres avec un peu plus de modestie [que la reine d'Angleterre]. (...) A l'inverse la reine Victoria ne présidait pas le conseil des ministres, et M. Félix FAURE le présidait, et même avec beaucoup de simplicité et de bon sens. C'est par cette seule prérogative, d'ailleurs considérable, que le pouvoir présidentiel l'emporte sur le pouvoir laissé au roi dans la plupart des monarchies. Un président qui suit avec soin les affaires d'intérêt général, et qui ne s'use pas dans des discussions secondaires, peut assurer la liaison entre les cabinets successifs, maintenir les traditions essentielles et protéger la cause nationale contre les dangers des improvisations. Tout le monde sait qu'en 1887, au moment de l'incident SCHNAEBELÉ, l'intervention de M. GRÉVY a été décisive. (...) Mais supposez des présidents du conseil qui aient l'habitude de travailler directement avec les ministres, qui espacent volontairement les réunions de leurs cabinets et qui s'arrangent pour y supprimer tout débat important, le président de la République en sera réduit à connaître ce qu'on voudra bien lui dire et à n'exercer lui-même qu'à de rares intervalles son droit de conseil et de remontrance. (...) » (*In* « Lettre du 23 août 1920 », *Ibid.*).

<sup>1715</sup> Citant son collègue Joseph BARTHÉLÉMY, le Professeur JÈZE admet que « [c]'est un fait bien que connu que "la Constitution de 1875 est une constitution d'attente monarchique". Elle a été rédigée par des monarchistes ; elle a été votée par une majorité monarchiste impuissante à restaurer la Monarchie. Il n'y a donc rien d'étonnant que les idées prédominantes à cette époque dans le parti républicain touchant la présidence de la République n'aient pas triomphé ; que ce soient les conceptions monarchistes qui aient prévalu. Or, la conception monarchiste était celle d'un chef de l'Exécutif indépendant des assemblées. (...) Or manifestement, l'indépendance du Président, voulue par les Constituants de 1875, s'est heurtée tout de suite à un certain nombre d'obstacles, que certains, encore aujourd'hui et même plus aujourd'hui qu'il y a quarante ans, considèrent comme insurmontables » [*In* « Chronique constitutionnelle », *R.D.P.* Tome 30, 1913, pp. 113-114 ; BARTHÉLÉMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, M. BRIARD et E. BRIÈRE, Paris, 1907, p. 415].

<sup>1716</sup> *In* « Chronique constitutionnelle », *R.D.P.*, Tome 30, 1913, p. 114.

<sup>1717</sup> En guise d'illustration de la prééminence institutionnelle de fait reconnue au président du Conseil, on pourra citer l'initiative d'un candidat malheureux aux élections présidentielles de 1913, M. PAMS. Il était, alors, ministre de l'agriculture. Alors que le scrutin préparatoire lui avait assuré la majorité, il s'est senti le devoir de démissionner de son poste gouvernemental. Or, plutôt que d'adresser sa requête au président de la République, « seul qualifié pour la recevoir et l'accepter » aux dires du Professeur JÈZE [*Op. cit.*, p. 118, note (1)], il l'a soumise au président du Conseil dont la compétence se limitait, pourtant, à la transmettre au chef de l'État avec son avis et son contre-avis. Les termes de sa lettre de démission sont sans ambiguïtés (*Ibid.*):

« Paris, 17 janvier.

les présidents du Conseil et les chefs du Quai d'Orsay sont loin de revendiquer une posture dominante. Ils prennent soin, au contraire, de lier la revalorisation de leur autorité politique à l'exigence d'effectivité des pouvoirs internationaux de la Présidence.

**698.** S'agissant spécifiquement de la représentation croissante des ministres des Affaires étrangères dans la « diplomatie de sommet », elle trouve une justification objective dans leur statut gouvernemental, et plus exactement dans la responsabilité politique qui y est constitutionnellement attachée. De ce point de vue, la stratégie ministérielle développée jusqu'à la veille de la V<sup>ème</sup> République inspirerait le syllogisme suivant : « En sa qualité de chef de l'Exécutif, la tradition constitutionnelle attribuée au président de la République le monopole de la représentation politique sur la scène internationale (*majeure*) ; or, le ministre des Affaires étrangères, parce qu'il est un responsable gouvernemental, il est aussi un organe politique à part entière du Pouvoir exécutif (*mineure*) ; en conséquence, en sa qualité de responsable politique de l'action exécutive extérieure, il ne lui est pas interdit d'exercer une parcelle du pouvoir de représentation de l'État dont il défend les intérêts (*conclusion*) ».

**699.** Dès lors que l'initiative et la mise en œuvre de la politique étrangère demeurent le monopole de l'Exécutif, le déplacement du centre de gravité de la politique étrangère de la présidence de la République à celle du Conseil ne serait pas constitutif d'une atteinte à la division des tâches internationales définies par le Pouvoir constituant. Au regard de la tradition constitutionnelle, l'autonomie du pouvoir gouvernemental externe que revendique le ministre ne souscrirait donc pas à une logique réactionnaire mais se comprendrait plutôt comme une mesure protectrice à l'égard de la prééminence du Pouvoir exécutif sur les Chambres dans la conduite de la politique étrangère<sup>1718</sup>. Au final, la pratique extensive des ministres républicains renforce le rôle consensuel qu'on leur prête depuis la Révolution en leur conférant une dimension politisée propre à harmoniser la conciliation de la démocratisation de la politique étrangère avec l'héritage monarchique que constitue le

---

Monsieur le président du Conseil,

Ayant accepté la candidature à la présidence de la République, j'ai l'honneur de vous adresser ma démission de ministre de l'agriculture.

Veillez agréer, monsieur le président du Conseil, l'assurance de mes sentiments de haute considération.

Jules PAMS »

<sup>1718</sup> C'est à ce niveau que l'intitulé du présent Titre prend tout son sens : « maître sur le fond, serviteur par la forme » des Chambres, les premiers ministres républicains ne sont pas les exécutants soumis que l'on se plaît traditionnellement à décrire sous les régimes d'assemblée. A l'instar de ce qu'il a été observé entre 1814 et 1875, l'étude de la pratique diplomatique française condamne les interprétations par trop radicales, et des chartes constitutives, et de leur application par la gouvernance, fût-elle sous l'influence du chef de l'État (avant 1875) ou sous celle des Chambres (à partir de 1875). La marge discrétionnaire, ainsi, esquissée au profit du chef du Quai d'Orsay sera envisagée fera l'objet d'une étude doctrinale critique complémentaire à son étude empirique, en clôture du présent Chapitre (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I- Sect. III).

monopole du Pouvoir exécutif<sup>1719</sup>. Cette flexibilité fonctionnelle s'impose compte tenu de l'insuffisance des chartes constitutives de la République parlementaire.

**700.** En reconduisant en 1875 et en 1946 le principe d'une direction unipersonnelle de la représentation internationale, les Pouvoirs constituants ont occulté une donnée essentielle de l'activité diplomatique du début du XX<sup>ème</sup> siècle: la multilatéralisation croissante des échanges interétatiques. Or, cette donnée internationale s'accommode difficilement d'un exercice exclusif du *treaty making power*<sup>1720</sup>. Car, sauf à organiser un don d'ubiquité au profit du chef de l'État, le système constitutionnel français doit assouplir le cadre d'exercice de la compétence internationale de l'État en élargissant les autorités habilitées à l'engager sur la scène internationale (**Paragraphe 1**). Toutefois, en pratique, la position dominante des Chambres contraint souvent le Gouvernement français à négocier avec elles les modalités de son intervention dans la direction de la politique étrangère (**Paragraphe 2**). De ce point de vue, le contexte exceptionnel des deux guerres mondiales offre matière à caution, au ministre des Affaires étrangères, pour étendre le champ d'action de son administration et s'octroyer, ainsi, une plus grande visibilité sur les scènes politiques interne et extérieure (**Paragraphe 3**).

## **Paragraphe 1. Le cadre théorique du débat : l'actualisation de la problématique de la démocratisation de la politique étrangère sous la République parlementaire**

---

<sup>1719</sup> La cohérence historique de l'autonomisation du rôle international du Gouvernement d'assemblée est soulignée par le Professeur Gaston JÈZE : « [l]a tradition est, en France, que le gouvernement doit avoir de larges pouvoirs en matière de politique étrangère. C'est la coutume monarchique ; les Constituants de 1875 l'ont fait passer dans l'art. 87 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (...). Les Constituants de 1875 ont écarté les solutions des constitutions de 1791 [Titre III, Chap. II, sect. I, art. 3 C], de 1793 [art. 55 C] et de la Constitution de 1848 [art. 53 C] qui réduisaient considérablement les pouvoirs du gouvernement en matière de traités » (*In* « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », *Op. cit.*, pp. 314-315).

<sup>1720</sup> Le recul historique nous inviterait donc à relativiser le renforcement de la présidentialisation du domaine des Affaires étrangères observée sous la présidence actuelle. Sans doute l'hyper-médiatisation de l'action diplomatique de M. Nicolas SARKOZY est-elle de nature à alimenter le sentiment d'exclusivisme de l'Élysée dans la gestion des relations extérieures. Mais, il n'est pas en soi condamnable dès lors que le chef de l'État justifie son action au regard du monopole juridique détenu par le pouvoir exécutif en la matière. De ce point de vue, la problématique de l'omnipotence du chef de l'État en matière internationale ne se pose pas tant en termes de légitimité que de constitutionnalité de son action, ce qui aboutirait parfois à constater parallèlement à l'atteinte à la seconde, le respect de la première. Concrètement, le président de la République qui ne solliciterait pas le contreseing du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères en matière de ratification de traité violerait l'article 19 C qui classe *a contrario* le pouvoir de ratification du président de la République parmi les pouvoirs partagés. Constitutif d'un vice de procédure substantiel au plan juridique, cet écart présidentiel n'aurait qu'une incidence mineure, au plan politique, dans la mesure où la légitimité de son action demeurerait sauve au regard du principe du monopole exécutif. Mais, on le voit, la portée absolue attachée à ce principe pose de graves problèmes en termes démocratiques : toute action diplomatique menée par un organe de l'État est-elle justifiable dès lors qu'il est le fait d'un membre du pouvoir exécutif ? Ce serait lui conférer une immunité juridique difficilement tolérable avec les exigences inhérentes à l'État de droit. La résolution pratique de cette interrogation par les gouvernements successifs de la III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques va constituer, précisément, le terreau idéologique de la problématique des actes de Gouvernement (Voir *infra*, Partie II- Chap. II- Titre I- Sect. III).

701. « Quels que soient les régimes politiques, on constate qu'en matière extérieure, l'exécutif dispose et a toujours disposé de prérogatives et de libertés qu'il aurait été considéré comme impensable de lui reconnaître dans les autres secteurs de l'activité gouvernementale »<sup>1721</sup>. Un siècle après que la Révolution ait scindé les prérogatives internationales entre les Pouvoir exécutif et législatif, on aurait pu s'attendre à ce que le déséquilibre des forces opéré en faveur des Chambres entre 1877 et 1958 attente au monopole de principe que décrit le Professeur ZOLLER<sup>1722</sup>. C'est sans compter sur la survenance de deux Guerres mondiales au début du XX<sup>ème</sup> siècle et le climat d'insécurité qui en a résulté aux plans intérieur et extérieur. Ces évènements auraient eu le mérite de borner en des termes concrets le champ d'action du Parlement. Mais, si comme on le soulignait plus haut le Professeur JÈZE, la revalorisation du pouvoir gouvernemental extérieur a été, dans l'ensemble, favorablement accueillie par les présidences successives, il en va différemment des assemblées. En pratique, les « libertés » que s'arroge le Gouvernement à dessein d'accroître la réactivité de l'appareil diplomatique d'État suscitent nombre d'interrogations sur la constitutionnalité de la portée extensive que les organes exécutifs en matière de pouvoirs de guerre et de paix<sup>1723</sup>.

---

<sup>1721</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 32.

<sup>1722</sup> Comme il a été déjà souligné dans la Partie précédente, la problématique de la démocratisation de l'exercice des pouvoirs internationaux de l'État n'a pas suscité d'engouement véritable au plan théorique, notamment, au Siècle des Lumières. Ainsi, pour Jean-Jacques ROUSSEAU, penseur démocrate, la gestion de la politique étrangère ne soulève aucune difficulté au plan institutionnel dans la mesure où les actes y afférant n'« étaient pas des actes de souveraineté, mais de gouvernement » (*In Lettres écrites de la Montagne (III), Du contrat social. Écrits politiques*, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1975, p. 826). Ne procédant pas de la souveraineté, leur exercice ne mettait donc pas en cause la volonté générale. « Ce qui importe essentiellement à chaque citoyen, précisait-t-il, c'est l'observation des Loix au-dedans, la propriété des biens, la sûreté des particuliers » ; et le philosophe de conclure aussitôt : « [t]ant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger ; ce n'est pas delà que viendront vos dangers les plus à craindre » (*In Lettres écrites de la montagne (VII), Op. cit.*, p. 827). C'est finalement le texte de 1791 et le régime qu'il consacre au profit du Roi en sa qualité de « Pouvoir exécutif suprême » qui va constituer le premier hiatus juridique entre le combat contre le régime monarchique et sa survivance à travers l'exercice de pouvoirs dits « régaliens » - dont font partie les Affaires étrangères. A l'époque, les auteurs de la première Constitution française étaient loin de se douter que cette « disposition remarquable » [article 3 relatif à la compétence exclusive du Roi en matière de ratification des traités] selon le mot de Raymond CARRÉ de MALBERG (*In Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1920-1922, p. 268), serait à l'origine d'une problématique qui allait captiver la doctrine contemporaine sans qu'elle ne puisse à ce jour y apporter de réponse certaine. « La démocratisation de la politique étrangère est un sujet d'autant plus complexe, met en garde le Professeur Samy COHEN, qu'elle se trouve au cœur d'un dilemme fondamental. L'amélioration nécessaire de la qualité du débat public et du contrôle parlementaire ne doit pas conduire à des conflits tels qu'ils paralyseraient l'action diplomatique et militaire, qu'ils ligoteraient le Président et le gouvernement. Il y a un équilibre délicat à préserver entre démocratie et efficacité », conclut-il (*In « Démocratie et politique étrangère, repenser les termes du débat », A.F.R.I.*, Vol. 1, Éd. Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 10).

<sup>1723</sup> En guise d'illustration, on pourra se référer au débat initié par le député Jacques PIOU, à la séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, en vue d'obtenir une révision des lois de 1875 dans le sens d'un renforcement du contrôle des Chambres sur l'action du ministre des Affaires étrangères. Il accuse le titulaire de l'époque, Raymond POINCARÉ, « non pas d'avoir formulé des contre-vérités, mais d'avoir répondu de manière tellement ambiguë que ses auditeurs avaient pu vraisemblablement croire le contraire de la vérité » (*J.O.*, « Débats », p. 552 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 76).

702. De portée universelle, le monopole de l'Exécutif dans la conduite de la politique étrangère s'est imposé dans l'ensemble des démocraties monarchiques ou parlementaires. Il garantit à long terme le rôle privilégié des chefs d'État et de Gouvernement, ainsi que du ministre des Affaires étrangères dans la définition et la mise en œuvre des politiques diplomatiques et militaires<sup>1724</sup>. Pourtant, l'expérience révolutionnaire a montré que le droit d'initiative qui est constitutionnellement attribué au chef de l'État en matière diplomatique ne lui garantit pas nécessairement, en ce domaine, un pouvoir d'orientation ; il ne lui concède pas davantage et de manière systématique le dernier mot en la matière. Ainsi, la première Constitution française a ceci de remarquable qu'elle demeure à ce jour le seul texte à avoir placé le pouvoir législatif sur la même ligne que le Roi en matière de représentation internationale<sup>1725</sup>. Et c'est précisément, le défaut de la représentativité internationale des assemblées qui va expliquer, que les Parlements successifs ne pourront qu'être associés à l'exercice du pouvoir de direction du chef de l'État sans jamais se voir reconnaître un droit d'action propre et ce, quand bien même le Pouvoir exécutif lui serait politiquement subordonné<sup>1726</sup>. Comme on va le voir, dans le domaine spécifique de la politique étrangère, ce

---

<sup>1724</sup> Dans une perspective de droit comparé, on peut noter que si la prépondérance du pouvoir exécutif en matière militaire et diplomatique est consacrée par la Constitution américaine du 17 septembre 1787 respectivement en son article II, section 2 (1) (« Commander-in-Chief ») et section 2 (2) (*treaty making power*), il a été également de même dans l'ex-Union soviétique où le président « est le commandant suprême des forces armées » [art. 127-3 (10) de la Constitution révisée du 7 octobre 1977] et signe les traités internationaux » [art. 127-3 (11)]. En France, à l'époque contemporaine, la Constitution du 4 octobre 1958 confère au chef de l'État un pouvoir d'action exclusif en matière de négociation et de ratification des traités (art. 52, al. 1 C) ainsi que celui de diriger la guerre en sa qualité de « chef des armées » (art. 15 C). Ce faisant, le texte de 1958 ne fait que reprendre une unité d'action envisagée déjà par les lois constitutionnelles de 1875 [(art. 3 (1) de la loi du 25 février et 8 (1) de la loi du 16 juillet 1875)]. Bien plus, malgré le légicentrisme organisé par la Constitution du 27 octobre 1946, le président de la République a pu conserver son pouvoir exclusif d'engager l'État par voie conventionnelle [(art. 31 (1)] tandis que le pouvoir exécutif obtint à son seul profit le maintien du pouvoir de commandement des forces armées [art. 33 et 47 (3)]. On le voit, le pouvoir exécutif, même en période de régime parlementariste, demeure le centre de gravité des activités diplomatiques et militaires. Les textes précités sont autant de preuves formelles de la survivance de la conception monarchique des relations extérieures de la France sous les régimes républicains.

<sup>1725</sup> Voir *supra*, Partie I- Titre II- Chap. I- Sect. I- Paragraphe 2.

<sup>1726</sup> Voir *supra*, les raisons doctrinales avancées dès le XIX<sup>ème</sup> siècle pour justifier le rôle nécessairement *a posteriori* des parlementaires dans la procédure conventionnelle. Elles sont demeurées inchangées à ce jour. A cet égard, dans l'introduction de sa thèse, le Professeur Valérie GOESEL-LE BIHAN enjoint de « se rendre à l'évidence : pour l'Exécutif et la majeure partie de la doctrine, les membres du Parlement ne disposent d'aucun droit d'initiative en matière de conclusion d'accords internationaux. Dans la pratique, il n'existe pas de propositions de loi d'autorisation de ratification ou d'approbation d'une convention internationale (*La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la V<sup>e</sup> République*, Éd. A Pedone, Paris, 1995, p. 12). On observera que cette impossibilité est également opposable, en droit, aux assemblées des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques. L'affaiblissement de l'autorité politique du président de la République ne saurait justifier une révision de fait de l'article 8 de la Loi constitutionnelle de 1875, ni celle de l'article de l'article 31 la Constitution de 1946, dispositions qui limitent expressément l'exercice des pouvoirs externes de l'État (droit de légation, *treaty making power* et pouvoirs de guerre) au chef de l'État.

n'est pas parce que le Parlement « a pour lui le droit [et] la force [qu']il lui suffira (...) de vouloir » pour imposer sa volonté au Gouvernement<sup>1727</sup>.

**703.** S'inspirant sans doute de la répartition opérée par la Constitution américaine en matière conventionnelle<sup>1728</sup>, le député Jean JAURÈS propose, en 1911, une réforme constitutionnelle visant à créer auprès du chef de l'État un conseil composé d'élus de la nation. Le rejet du texte n'entame pas la volonté d'un Parlement résolu à compter dans le jeu diplomatique, et en particulier dans celui inauguré par les négociations des traités de Paix de 1919. Elles sont, alors, menées sous l'autorité du président du Conseil, Georges CLÉMENCEAU. Or, pour le représentant de la France à la Conférence de Versailles, il appartient à l'Exécutif de négocier seul. Il n'exclut pas, pour autant, totalement les Chambres : « la question de confiance sera toujours posée », rappelle-t-il<sup>1729</sup>. Malgré tout, les assemblées doivent patienter jusqu'au départ de CLÉMENCEAU du Gouvernement, en 1920, pour revenir en force dans l'arène diplomatique.

**704.** Non contents, d'obtenir en 1922 la démission spectaculaire du président du Conseil de l'époque, Aristide BRIAND, les députés parviennent à renverser son douzième cabinet en 1929. Leur domination politique est écrasante et de fait, les portes de la diplomatie de sommet semblent leur être grandes ouvertes. Ils ne tardent pas à déchanter. Leur participation aux négociations du règlement des dettes de guerre demeure non seulement marginale, mais encore déçoit-elle l'opinion populaire en n'obtenant pas du Gouvernement la garantie conventionnelle de l'intangibilité des réparations dues à la France ainsi que celle du montant de sa créance. Tout au plus, le Pouvoir exécutif se borne-t-il à informer le Parlement des

---

<sup>1727</sup> Telle est la réponse que le Professeur JEZE adresse aux demandes de députés désireux de sanctionner les libertés prises par le ministère des Affaires étrangères lors de la conclusion de conventions franco-allemandes de 1911, par une révision de la Constitution allant dans le sens d'un renforcement du pouvoir d'action des Chambres. Pour l'éminent constitutionnaliste, il n'y a pas lieu de toucher à la lettre de 1875 dès lors que le Parlement s'engage à ce que le Cabinet tienne « la promesse ferme et précise d'appliquer démocratiquement, républicainement, la Constitution de 1875 » (*In* « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », *R.D.P.*, Tome 29, *Op. cit.*, p. 328).

<sup>1728</sup> L'article II, section 2 (2) consacre, en droit, un pouvoir partagé en matière de conclusion des traités. Le président ne peut, ainsi, exercer son *treaty making power* qu' « avec l'avis du Sénat ». Dans les faits, cette disposition ne fut appliquée qu'une seule fois à l'occasion de la conclusion des traités Jay. Il se peut que la menace d'une procédure d'*impeachment* à l'encontre du président G. WASHINGTON à qui le Sénat reprocha d'avoir négocié avec les Indiens sans son avis, ait découragé ses successeurs d'exposer les grandes lignes d'un traité en cours de négociation, ou de solliciter son « avis » sur l'opportunité de celle-ci. En pratique, « le Sénat ne donne jamais sans avis sur des traités, ni avant, ni pendant les négociations » [ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 35]. Sans mésestimer ouvertement la règle constitutionnelle, il semble que les présidents l'édulcorèrent quelque peu en préférant à l'exposé officiel, une consultation officieuse de certains sénateurs influents ou de certains membres de la Commission sénatoriale des Affaires étrangères.

<sup>1729</sup> WINOCK (M.), *Clémenceau*, Ed. Perrin, 2007, p.428.

lignes directrices qu'il compte développer aux côtés des alliés lors des négociations<sup>1730</sup>. Leur action sous la IV<sup>ème</sup> République ne sera guère plus efficace.

**705.** La fréquence de la consultation parlementaire, à partir de 1945, incite à penser que le pouvoir législatif aurait conquis « un droit général d'orientation en matière de politique étrangère »<sup>1731</sup>. Si l'on compare, en effet, avec la pratique institutionnelle de la III<sup>ème</sup> République, les députés français sont plus étroitement associés à la procédure de négociation et de ratification des actes internationaux majeurs. Il en a été, ainsi, des accords de Londres sur l'Allemagne : arrêtés le 7 juin 1948, ils ont été soumis à l'Assemblée nationale du 11 au 16 juin avant approbation définitive par le Gouvernement. De même, les députés ont pu influencer sur le cours des négociations relatives au projet de Pacte atlantique (1949), à celui de pool du charbon et de l'acier (1950) et au projet de l'armée européenne (1951, 1952, 1953). A un échelon moindre de l'activité parlementaire, des commissions *ad hoc* ont été tenues informées à leur demande des négociations sur le Marché commun et l'Euratom<sup>1732</sup>. Toutefois, en matière de pratique constituante, « il faut savoir raison garder », en particulier lorsque celle-ci tend à multiplier les voies d'engagement de la France au plan international! Sauf à décrocher la règle constitutionnelle du contexte géopolitique de l'époque, l'exercice du pouvoir de consultation du Parlement, aussi intensif soit-il, ne peut juridiquement conduire à la reconnaissance d'un droit d'action *a priori* des Chambres dans la procédure conventionnelle. En réalité, la complaisance apparente du Gouvernement servirait en priorité les intérêts du Pouvoir exécutif.

**706.** Ainsi, en 1948, lorsque le Gouvernement soumet l'Accord de Londres<sup>1733</sup> aux députés avant son approbation, il cherche à couvrir du sceau de la légitimité un choix qu'il sait impopulaire<sup>1734</sup>. En effet, contraint à renoncer à la majeure partie des thèses françaises sur l'Allemagne<sup>1735</sup>, le Gouvernement de l'époque « *entendait faire partager ses responsabilités*

---

<sup>1730</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>1731</sup> *Op. cit.*, p. 36.

<sup>1732</sup> SCHUMANN (M.), « La Commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire », in *Les Affaires étrangères, Op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>1733</sup> L'Accord de Londres a été signé le 8 août 1945 par la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie. Il a pour objet la mise en place d'un « Tribunal Militaire International sera établi, [...] pour juger les criminels de guerre dont les crimes sont sans localisation géographique précise, qu'ils soient accusés individuellement, ou à titre de membres d'organisations ou de groupes, ou à ce double titre » (art. 1).

<sup>1734</sup> « L'intensité de l'opinion est un concept dont l'utilisation est sans cesse nécessaire, concède à l'issue de la IV<sup>ème</sup> République le Professeur Jean-Baptiste DUROSELLE. (...) L'opinion est une force dans la mesure où elle est intense, car alors elle joue un rôle déterminant sur les *attitudes*, lesquelles seules constituent l'élément décisif (...) » (In « L'opinion publique et la politique étrangère », in *Les Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 215).

<sup>1735</sup> Sur les différentes positions adoptées par les plénipotentiaires respectifs de la France, des États-Unis, du Royaume-Uni et de la Russie, on pourra se référer au précieux témoignage du Secrétaire d'État américain, Robert LANSING, qui accompagne le Président Woodrow WILSON à la Conférence de la Paix en 1919. Vouant une profonde admiration à CLEMENCEAU, le ministre américain le présente d'emblée comme « *the dominant*

à l'organe d'où il puisait sa légitimité »<sup>1736</sup>. En se retranchant derrière l'unité politique, il est parvenu à ériger le domaine de la politique étrangère en un îlot de résistance au sein du système légicentriste<sup>1737</sup>. Pourtant, il n'y a pas matière à triomphalisme pour les gouvernements d'assemblée car, dans les faits, la permanence de leur privilège d'action dépend étroitement de la solidarité des institutions exécutives et législatives. De ce point de vue, la configuration des Pouvoirs, et notamment la préservation nécessaire d'un équilibre relatif entre eux<sup>1738</sup>, ne pouvait demeurer sans effet l'activité gouvernementale extérieure.

**707.** Séduisante en théorie, l'idée d'une pratique consensualiste en matière diplomatique suscite le scepticisme et l'hostilité des parlementaires, peu dupes de la stratégie d'hégémonisme du Gouvernement, mais surtout peu enclins à la sanctuarisation du domaine de la politique étrangère.

## **Paragraphe 2. Une problématique résolue par les Chambres dans un sens restrictif**

**708.** La tension croissante que l'on n'a eue de cesse d'observer, depuis la Révolution, au niveau de la conduite de la politique étrangère entre les traditions monarchiques et les exigences démocratiques semble être résolue, à partir de 1875, dans un sens particulièrement restrictif pour l'action exécutive extérieure. Le soutien politique des Chambres est, ainsi, conditionné par la double exigence de transparence et de loyauté. Il échoit spécifiquement au chef du Quai d'Orsay de convaincre de leur réalité, ce qui n'est pas chose aisée selon le député Jacques PIOU. « Ce n'est pas un spectacle plus édifiant celui que donne le pays, croyant aveuglement aux déclarations rassurantes de la diplomatie officielle, alors que, derrière elles, se cachent les combinaisons inquiétantes de la diplomatie occulte (...), se

---

*figure and the strongest man of the many strong men who participated in the negotiations at Paris*», dans son ouvrage *The Big Four and Others of the Peace Conference* (Éd. Houghton Mifflin Company, Boston & New York 1921, p. 10) C'est, donc, par l'argumentaire du « French Premier » qu'il introduit son ouvrage (pp. 10-36) pour l'articuler, ensuite, avec les motivations des autres intervenants (pp. 37-213).

<sup>1736</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 36.

<sup>1737</sup> Le principe est notamment énoncé sous la forme d'un axiome par le ministre des Affaires étrangères qui rappelle « qu'il n'est pas d'usage de soumettre au Parlement les projets de conventions en cours de négociation. D'après la Constitution [de 1946], il appartient en effet au pouvoir exécutif de négocier avec les puissances étrangères. Le législateur n'intervient que pour autoriser, le cas échéant, le chef de l'État à ratifier les accords intervenus » [Voir chron. CHARPENTIER (J.), *A.F.D.I.*, 1957, pp. 840-841].

<sup>1738</sup> Équilibre que l'on présente communément comme la condition de l'ordre politique démocratique. Ainsi, CONDORCET figure parmi les premiers auteurs à attribuer au déséquilibre des pouvoirs organisé par la Constitution 1791 la principale cause de son échec [In *Archives parlementaires*, 1<sup>ère</sup> série, Tome LVIII, p. 588 ; commenté par Jean-Jacques CLÈVE in « Le projet de Constitution de Saint-Just du 24 avril 1793. Une utopie », in *Utopies : Entre droit et politique. Études en hommage à Claude Courvoisier*, Textes rassemblés par Patrick CHARLOT, Éditions Universitaires de Dijon, Collection *Sociétés*, Dijon, 2005, pp. 71-73 ; dans le même sens, lire CONSTANTINESCO (V.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *Droit constitutionnel*, Thémis Droit, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 2006, pp. 125-126].



plaint-il en 1912. Les ministres des Affaires étrangères ne sont pas non plus sans éprouver quelques embarras, quand ils ont à rendre compte au Parlement de leur politique extérieure ; ils ne veulent trahir ni leur devoir politique, ni la vérité, et les voilà tiraillés entre leur conscience et leurs obligations professionnelles. – Je sais bien qu'ils sont habiles et la langue française a d'admirables ressources. (...) Cette dextérité oratoire a toujours le don d'entraîner le Parlement ; elle a malheureusement moins de succès auprès des gouvernements rivaux. Comme les secrets les mieux gardés filtrent aisément sous les portes des chancelleries, l'empereur d'Allemagne a été mieux renseigné que nous »<sup>1739</sup>.

**709.** De manière générale, l'unité politique semble être l'enjeu principal des joutes oratoires avec les parlementaires. Dans la pratique, elle est traditionnellement l'objet d'âpres luttes où la prééminence des uns se dispute le monopole de l'autre, comme en témoigne l'échange de vues du député Louis MARIN et du ministre Robert SCHUMAN<sup>1740</sup> :

« M. Louis MARIN engage un débat d'ordre constitutionnel.

Si on le suivait, le Gouvernement devrait s'abstenir de toute initiative dans le domaine international, sans autorisation préalable de l'Assemblée. Quel Gouvernement, et quel gouvernement républicain, pourrait accepter pareille discipline ? Tous les gouvernements démocratiques que nous connaissons ont le droit de prendre des initiatives à cet égard. Ils peuvent préparer, puis conduire des négociations, quitte à soumettre les conclusions auxquelles ils ont abouti, aux parlements, pour ratification.

M. Louis MARIN. – Trop tard !

M. le Ministre des Affaires étrangères. – Il ne sera pas trop tard ...

M. Louis MARIN. – Mais si !

M. le Ministre des Affaires étrangères. – Puisque vous pourrez dire oui ou non, ou oui sous conditions.

Vous en avez déjà donné un exemple qui a été très utile. Lorsque les accords de Londres ont été ratifiés ici, vous avez formulé des réserves qui ont été efficaces.

Mais vouloir qu'un gouvernement ne puisse plus rien faire sans l'accord préalable du Parlement, c'est d'abord accroître démesurément la responsabilité du Parlement. Seriez-vous capables, sans un débat interminable et sans recourir à une foule d'experts, de vous faire une opinion suffisante avant même que les textes existent, avant même de connaître l'avis des autres participants, des pays avec lesquels nous négocions ?

Ce débat serait nécessairement incomplet, je dirai même nécessairement négatif.

Prendre des responsabilités dans ce domaine, c'est l'affaire d'abord du Gouvernement, et ces responsabilités sont lourdes. Si nous aboutissons, nous mettrons sur pied un texte, qui vous sera soumis, et vous en ferez, comme les parlements des cinq autres contractants, ce que vous voudrez. Vous pourrez demander la réouverture des négociations, vous pourrez ratifier l'accord avec des réserves, comme vous l'avez déjà fait.

---

<sup>1739</sup> Propos extrait de la séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, reproduits en Annexe I (texte 76).

<sup>1740</sup> Il est alors ministre des Affaires étrangères sous le 3<sup>e</sup> gouvernement de Georges BIDAULT (7février 1950-24 juin 1950).

Laissez donc au Gouvernement les responsabilités qu'il est prêt à prendre.»<sup>1741</sup>

**710.** Intervenant dans les dernières années de la IV<sup>ème</sup> République, cet échange est illustratif du climat passionné dans lequel s'élabore la politique étrangère entre 1875 et 1958<sup>1742</sup>. Ces discussions présentent pour le Gouvernement un enjeu considérable puisqu'il s'agit d'obtenir *a priori* la légitimation des libertés d'action que ses membres s'autorisent dans la direction des affaires extérieures de la France. Immanquablement, les parlementaires s'interrogent : cet hégémonisme gouvernemental est-il compatible avec la tradition constitutionnelle qui réserve au chef de l'État le pouvoir décisionnel en matière diplomatique ? Cette même tradition ne cantonne-t-elle pas le Gouvernement dans un rôle d'exécution ? Au jeu des « questions/réponses », c'est le ministre des Affaires étrangères qui remporte haut la main, la mise politique<sup>1743</sup>.

**711.** Les interventions du chef du Quai d'Orsay devant les chambres parlementaires lui offrent, en effet, l'occasion de défendre au plan juridique, et d'affermir au plan conceptuel, la flexibilité que le Gouvernement promet au niveau de l'activité conventionnelle de la France. S'imposant aux côtés du président du Conseil comme le chef politique de la diplomatie, le ministre des Affaires étrangères a, en cette qualité, le devoir d'adapter son instrumentalisation à la donne internationale. A cet effet, il prend appui sur une base constitutionnelle plus hypothéquée par le poids des traditions que par le déséquilibre institutionnel qui caractérise le régime d'assemblée<sup>1744</sup>. Il s'enhardit dans ses discours à inverser la logique hiérarchique traditionnelle en conditionnant l'effectivité des prérogatives externes du chef de l'État à l'initiative gouvernementale. S'agissant, par exemple, de la notion de « conclusion », elle est explicitement définie sous la III<sup>ème</sup> République comme manifestant l'engagement définitif de l'État au plan conventionnel. L'intervention de M. Paul BASTID, député et membre de la Commission des Affaires étrangères à l'occasion de l'examen d'un projet de loi tendant à la ratification de la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international en date du 20 avril 1921 met en relief les implications juridiques de cette définition<sup>1745</sup> :

---

<sup>1741</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 20 juin 1950, Discours de M. R. SCHUMAN, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1950, p. 5060 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, t. 1, éd. du C.N.R.S. , 1962, n°286, p. 154.

<sup>1742</sup> Voir *supra*, le débat passionné initié parmi la doctrine constitutionnaliste par Raymond CARRÉ de MALBERG au titre de la limitation de la compétence de ratification du président de la République dans le cas de traités contrevenant à des lois antérieures.

<sup>1743</sup> Voir *infra*, la position éclairante de Jacques BOURBON-BUSSET sur la prééminence de principe du ministre des Affaires étrangères en matière de responsabilité politique (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. III).

<sup>1744</sup> En ce sens, lire JÈZE (G.), « La présidence de la République », *R.D.P.*, Tome 30, 1913, pp. 114-115.

<sup>1745</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 5 février 1925, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, chargée d'examiner le projet de loi tendant à la ratification de la convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international en date, à Barcelone, le 20 avril 1921, par M. le député Paul BASTID, *J.O.*,

« (...) La partie 12, section 2, du traité de Versailles contient des clauses relatives à la navigation... L'article 379 stipule que, sans préjudice des obligations particulières qui lui sont imposées par le présent traité au profit des puissances alliées et associées, l'Allemagne s'engage à adhérer à toute convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables, des ports et des voies ferrées, qui pourrait être conclue entre les puissances alliées et associées, (...).

Tels sont les textes qui ont provoqué la convention de Barcelone et c'est le dernier d'entre eux qui semble avoir motivé l'appréhension du Quai d'Orsay. Faute d'avoir donné sa ratification avant le 10 janvier 1925, la France ne va-t-elle pas perdre le bénéfice de l'article 379 ?

Le terme "conclue" de l'article 379 doit s'entendre évidemment au sens de « devenue définitive » et non pas au sens de "signée". Mais ne perdons pas de vue qu'il s'agit d'une convention collective arrêtée sous l'égide de la Société des Nations et que cette convention comporte une clause de style d'après laquelle elle entrera en vigueur lorsqu'elle aura été ratifiée par cinq puissances. Or, plus de cinq puissances ont déjà ratifié la convention de Barcelone. Celle-ci est donc définitive. Et la ratification de la France, encore qu'elle soit éminemment désirable du point de vue politique, n'ajouterait rien à son efficacité juridique. »

**712.** En l'espèce, l'ambivalence que le député BASTID prête à l'acte de conclusion est un renvoi implicite à l'avancée majeure que constitue, dans l'ordre juridique international, l'émergence des accords en forme simplifiés. Sur ce point, sa position restrictive ne fait qu'avaliser *a posteriori* une interprétation gouvernementale soumise aux Chambres par le ministre des Affaires étrangères Eugène SPULLER (22 février 1889-17 mars 1890) après qu'il s'être vu notifier, le 12 octobre 1889, la conclusion d'un traité italo-éthiopien. A cette occasion, le responsable du Département précisa aux parlementaires les circonstances dans lesquelles elle était survenue et les effets juridiques qui *devaient* lui être attachés :

« Voici dans quelle forme cette notification m'a été faite : je prie la Chambre de vouloir bien l'écouter et d'en peser les termes :

« Monsieur le ministre, par l'article 17 du traité perpétuel entre l'Italie et l'Éthiopie, signé par S. M. le roi Ménélik le 2 mai 1889 et ratifié par S. M. le roi d'Italie le 22 septembre dernier, il a été stipulé que S. M. le roi d'Éthiopie consent à se servir du gouvernement de S.M. le roi d'Italie pour traiter toutes les affaires qu'il aurait avec d'autres puissances ou gouvernements. »

Et l'on demande au Gouvernement français de vouloir bien donner acte de cette notification au nom de la République...

J'ai pris soin de lire à la Chambre le texte de la lettre adressée au ministre des Affaires étrangères, précisément pour lui faire bien comprendre que ce fameux traité n'est pas encore définitivement conclu. Il est fait mention de la signature du roi Ménélik pour le

soumettre à sa ratification. En sorte qu'il est permis de dire que ce traité n'a jusqu'à présent qu'un caractère unilatéral. »<sup>1746</sup>

**713.** La portée de cet unanimisme politique n'est pas anodine au plan juridique. En l'espèce, l'alignement du Parlement sur la position gouvernementale permet non seulement de clarifier la procédure de conclusion des traités dans son ensemble, mais elle met fin également à un épineux débat constitutionnel initié sous le Gouvernement provisoire de la défense nationale (1870-1875).

**714.** On rappelle qu'à cette époque, la conduite des négociations est confiée au chef du Pouvoir exécutif. Il exerce cette prérogative « sous l'autorité de l'Assemblée nationale » mais « avec le concours des ministres qu'il a choisis et qu'il préside »<sup>1747</sup>. Toutefois, dès les premiers mois du régime transitoire, le principe de cette répartition est remis en cause à l'occasion de l'examen d'un projet de loi initié par le président de la République de l'époque, Adolphe THIERS.

**715.** Le chef de l'État sollicite de l'Assemblée nationale, l'autorisation de conclure avec l'Empire d'Allemagne un traité organisant le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation par les troupes allemandes de six départements. Concrètement, la Chambre doit déterminer s'il lui est possible de valider une ratification partielle à la date de son contrôle dans la mesure où les négociations sont toujours en cours. L'enjeu est d'importance pour les députés : une réponse favorable équivaldrait à renoncer pour l'avenir à connaître des termes de la globalité de l'accord.

**716.** Nommé à la tête de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la convention franco-allemande, le député THÉRY conclut à la constitutionnalité du blanc-seing parlementaire que demande le Pouvoir exécutif et que justifieraient, selon le Président, les circonstances exceptionnelles de la négociation. Le rapporteur enjoint, donc, la majorité parlementaire d'accueillir favorablement la requête présidentielle non sans préciser que « si l'exception [à la règle constitutionnelle] était regrettable et ne devait pas faire précédent », il comprenait également que le Gouvernement pouvait « se sent[ir] affaibli dans la négociation si on lui refusait la faculté qu'il demandait (...) » « il était [donc] nécessaire de (...) »

---

<sup>1746</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 23 janvier 1890, Déclaration de M. SPULLER, *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, Tome 33, pp. 350-351 : reproduit in KISS (C.-A.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome 1, *Op. cit.*, p. 239.

<sup>1747</sup> Voir Résolution de l'Assemblée nationale, du 17 février 1871, in DUGUIT (L.), MONNIER (H.), BONNARD, (R.) BERLIA (G.), *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, L.G.D.J., 7<sup>e</sup> éd., 1952, p. 286.

l'accorder ». Le bon sens du député THÉRY a convaincu la majorité parlementaire, mais à son tour, elle négocie son autorisation en exigeant du Pouvoir exécutif une plus grande implication dans le cours des négociations. Il est question, notamment, de « fourn[ir] au Gouvernement des indications sur les garanties indispensables à obtenir au point de vue industriel et commercial, au cas où l'Assemblée adopterait la convenance pour la France du traité projeté »<sup>1748</sup>. Mais, de même que la pratique du blanc-seing parlementaire en matière diplomatique est demeurée exceptionnelle sous les républiques parlementaires, de même cette immixtion du Pouvoir législatif dans la conduite des négociations devait-elle rester un fait isolé. A cet égard, les ministres des Affaires étrangères n'ont pas manqué de rappeler l'interprétation restrictive de principe qui prévaut au niveau de la répartition des compétences extérieures de l'État, à l'image de Louis DECAZES, à l'occasion de la lecture d'un rapport parlementaire relatif à la réforme judiciaire en Égypte adressé au Département en juin 1874. En substance, ce texte conforte la prééminence gouvernementale en analysant l'intervention parlementaire dans le cours des négociations comme une exception à la compétence exclusive reconnue en la matière au Pouvoir exécutif<sup>1749</sup>. Une dizaine d'années plus tard, Charles de FREYCINET<sup>1750</sup> se montre encore plus intraitable quant au respect de ce qui s'apparente de plus en plus à une règle coutumière : « (...) les négociations sont en cours tant qu'un traité n'est pas signé par les gouvernements respectifs qui y sont parties contractantes »<sup>1751</sup>. Bien plus, si l'on en croit le successeur de Charles FREYCINET, ce serait l'intervention préalable du responsable du Quai d'Orsay dans le jeu des négociations qui conditionnerait l'effectivité du pouvoir d'information des Chambres. « Les négociations se passent entre les ministres des Affaires étrangères des différents pays, précise Marcellin BERTHELOT<sup>1752</sup>, et c'est seulement quand elles ont abouti à des solutions positives, que le Gouvernement est en mesure d'en soumettre les formules à l'approbation du Parlement. En un mot, les négociations doivent toujours précéder. Elles sont d'ailleurs, nécessairement dirigées par les indications de l'opinion publique. Aucun ministre, aucun gouvernement ne saurait conclure ni même engager de négociations en opposition avec le sentiment général »<sup>1753</sup>. Si l'on en croit ce ministre, l'intervention *a priori* des Chambres dans les négociations diplomatiques serait

---

<sup>1748</sup> Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 16 septembre 1871, Discussion et vote du projet de loi qui autorise le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation de six départements, *Recueil des traités, conventions, ... relatifs à la paix avec l'Allemagne*, Paris, 1872, Tome II, pp. 150-151 (extrait reproduit à l'Annexe I, texte 67).

<sup>1749</sup> Voir COMMISSION POUR LA RÉFORME JUDICIAIRE EN ÉGYPTE, Rapport au ministre des Affaires étrangères, juin 1874, *Doc. dipl., Négociations relatives à la réforme judiciaire en Égypte*, janvier 1875, p. 191 (extrait reproduit à l'Annexe I, texte 68).

<sup>1750</sup> Charles de FREYCINET a été ministre des Affaires étrangères du 6 avril 1885 au 11 décembre 1886.

<sup>1751</sup> SÉNAT, Séance du 26 décembre 1885, Discours de M. de FREYCINET, *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, Tome 17, pp. 103-104 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, n° 240, p. 136.

<sup>1752</sup> Marcellin BERTHELOT a été ministre des Affaires étrangères du 1<sup>er</sup> novembre 1895 au 28 mars 1896.

<sup>1753</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 27 février 1896, Discours de M. BERTHELOT, *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, Tome 57, p. 243 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, n° 241, p. 136.

finalement superfétatoire dès lors que l'action des plénipotentiaires serait guidée par l'opinion publique. Derrière la rigueur du discours ministériel, se dessine une menace pour les parlementaires : avant même d'atteindre la phase d'approbation, les vues gouvernementales seraient déjà fortes d'une légitimité populaire de sorte qu'un refus d'approbation par la Chambre équivaldrait à désavouer les choix de ceux qui l'ont nommée.

**717.** On le voit, en matière diplomatique, le système démocratique qu'il soit porté par l'opinion publique ou instrumentalisé par le principe de la responsabilité politique des ministres devant la Chambre, aménage au profit du Gouvernement des niches d'autonomie à l'égard des parlementaires comme de la présidence. C'est donc bien sous le régime d'assemblée que s'opère la rupture avec la tradition monarchique qui définit en termes restrictifs le lien d'autorité qui unit le ministre des Affaires étrangères à la gouvernance. On se rappelle, en effet que, entre 1814 et 1870, la fonction de chef de l'État se confond avec celle de chef du Pouvoir exécutif, et à ce titre, le Roi des Français<sup>1754</sup>, le Président de la République<sup>1755</sup> et l'Empereur<sup>1756</sup> se voient réserver l'initiative en matière décisionnelle. De manière exceptionnelle, ils en assument la responsabilité politique. Au regard de l'histoire constitutionnelle moderne, la flexibilité que le Gouvernement promeut au niveau de l'action diplomatique, à partir de la III<sup>ème</sup> République, augurerait finalement d'un magistral tour de force juridique. Malgré tout, cet assouplissement appelle quelques réserves, au regard de la lettre constitutionnelle.

**718.** Aux termes de la Constitution de 1875, « le président de la République négocie (...) les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent » (art. 8 C). *A priori*, pas plus le Gouvernement que le ministre des Affaires étrangères ne dispose expressément d'un droit d'action discrétionnaire dans l'exercice du *treaty making power*. C'est précisément ce silence normatif qui va servir les desseins hégémoniques du Gouvernement. Car, comme il a été déjà apprécié empiriquement depuis la période révolutionnaire, *ce que la Constitution ne dit pas, elle ne l'interdit pas forcément*.

**719.** En pratique, les responsables successifs du Département vont profiter des débats parlementaires pour neutraliser la portée constituante de l'interventionnisme gouvernemental en matière diplomatique. L'idée est de toujours faire procéder les initiatives gouvernementales sur la scène politique extérieure de l'exigence d'effectivité des pouvoirs

<sup>1754</sup> Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, Article 14 ; Charte constitutionnelle du 14 août 1830, Article 13.

<sup>1755</sup> Constitution de la République française du 4 novembre 1848, Article 53 ; Constitution de la République française du 14 janvier 1852, Article 6.

<sup>1756</sup> Sénatus-consulte du 21 mai 1870, fixant la Constitution de l'Empire, Article 14.

constitutionnels du chef de l'État. Progressivement, les activités gouvernementales et présidentielles se trouvent, ainsi, amalgamées dans celles du Pouvoir exécutif<sup>1757</sup>. Ce faisant, la mainmise du Gouvernement sur la direction de la politique étrangère demeurerait d'ordre technique et non matériel. Il s'agirait d'assister le Président dans l'accomplissement de ses missions internationales et non de le supplanter dans la conduite générale de la politique étrangère au mépris de la lettre constitutionnelle. En 1912, Raymond POINCARE se fait le chantre de cette logique pragmatique. Il cumule alors le portefeuille des Affaires étrangères avec la présidence du Conseil<sup>1758</sup>. «Aujourd'hui, décrète-t-il, le président de la République négocie sous la responsabilité des ministres, bien entendu. Il négocie et ratifie les traités. (*Interruptions à l'extrême gauche*)... *Le Gouvernement revendique pour le président de la République le droit de négocier au nom de la France et de ne donner connaissance des traités aux Chambres qu'aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent*<sup>1759</sup>. (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs – Interruptions à l'extrême gauche*)<sup>1760</sup>. Exception faite de la parenthèse de Vichy, cette doctrine gouvernementale est demeurée constante entre 1875 et 1958. On l'a trouvée consacrée dans les grandes lignes par un décret du 14 mars 1953. Ce texte précise, notamment, en son article 3 que le ministre des Affaires étrangères « pourvoit » à la ratification des traités conclus par le président<sup>1761</sup>. Or, comme il a été déjà longuement souligné, ce rôle d'exécution est loin d'établir un lien de subordination entre le chef de l'État et le chef du Quai d'Orsay. « Quand les Ministres sont les interprètes de la majorité du Parlement, constate le Président CASIMIR-PÉRIER, il est facile d'apercevoir à qui resterait, en cas de conflit entre le Président et le Cabinet, la victoire finale »<sup>1762</sup>. Or, au fur et à mesure que l'autonomie d'action du Gouvernement s'affirme, cette réalité devient de moins en moins évidente à apprécier.

<sup>1757</sup> Voir *supra*, l'analyse du Professeur Gaston JÈZE.

<sup>1758</sup> Raymond POINCARÉ a été ministre des Affaires étrangères du 14 janvier 1912 au 21 janvier 1913. Il occupe de nouveau ce poste du 15 janvier 1922 au 9 juin 1924.

<sup>1759</sup> Nous soulignons.

<sup>1760</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, Discours de M. POINCARÉ, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1912, p. 555 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 258, p. 141. On a vu précédemment que sa posture complaisante à l'égard de l'interventionnisme gouvernemental demeurera, dans l'ensemble, inchangée lorsqu'il accèdera huit ans plus à la présidence (Voir *supra*).

<sup>1761</sup> Décret n° 53-192, 14 mars 1953, « relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France », Publié au *J.O.R.F.* du 15 mars 1953, p. 2436. Ce décret est toujours effectif sous la V<sup>ème</sup> République. On verra que les originalités du système politique actuel vont conférer à cette aide ministérielle une portée stratégique ambivalente, la maîtrise du Quai d'Orsay se révélant être autant l'instrument que l'enjeu de l'équilibre des pouvoirs internationaux entre les deux têtes de l'exécutif (Voir *infra*, l'impact mitigé de la cohabitation sur la direction politique des Affaires étrangères ; Partie II- Titre II- Chap. I).

<sup>1762</sup> « Lettre de CASIMIR-PÉRIER », Publiée au *Temps*, le 22 février 1905 ; Extrait cité par Gaston JÈZE in « La présidence de la République », *Op. cit.*, p. 116, note (1).

**720.** A l'issue de la Première guerre mondiale, des voix s'élèvent parmi les parlementaires pour défendre la prédominance diplomatique du chef de l'État face à son gouvernement. Le sénateur BOMPARD, notamment, se plaint du fait que si les prérogatives diplomatiques du chef de l'État sont bien constitutives d'«un legs du passé (...) [qui] se transmet de constitution en constitution », elles n'en ont pas moins « perdu presque toute [leur] substance ». Car, explique-t-il, « [d]epuis longtemps déjà [la prépondérance présidentielle] ne reçoit plus son application que sous forme protocolaire. Il en est ainsi depuis que les chefs d'État sont déclarés irresponsables, que l'exercice du pouvoir est remis à des gouvernements parlementaires et que les traités conclus par ces derniers sont, pour la plupart, soumis, avant ratification, à l'approbation des Chambres. La participation officielle du président de la République à la négociation des traités se borne à la signature des pouvoirs conférés aux négociateurs et, encore, il arrive fréquemment aujourd'hui que les négociateurs quand ils sont appelés à cet office par leur emploi, négligent de se munir de pouvoirs spéciaux, quitte à qualifier les actes contractuels qu'ils signent non plus de traités, titre réservé maintenant aux instruments diplomatiques solennels, mais de conventions, d'arrangements, d'accords, voire même de cartels »<sup>1763</sup>. Cette condamnation parlementaire de la pratique extensive de l'article 8 C peut paraître quelque peu incongrue dans le contexte d'un régime d'assemblée. Ce, d'autant plus, qu'elle survient à une époque où la prévalence gouvernementale dans l'action diplomatique a été admise par la présidence comme un paramètre essentiel du jeu politique français<sup>1764</sup>. Elle est encore loin d'être acquise sous la IV<sup>ème</sup> République.

**721.** Interrogé, sous l'empire de la Constitution de 1946, sur les conséquences éventuelles à tirer de l'activisme du Gouvernement sur la scène politique extérieure, le ministre des Affaires étrangères, Georges BIDAULT<sup>1765</sup>, tente de minimiser son impact sur le cadre d'exercice des prérogatives du président de la République, seul organe exécutif à être constitutionnellement habilité à engager la France :

---

<sup>1763</sup> SÉNAT, Séance du 7 mars 1928, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de politique générale des protectorats, chargée d'examiner le projet de loi tendant à la ratification du projet de convention concernant la réparation des accidents du travail dans l'agriculture, adopté par la Conférence internationale du travail dans sa 3<sup>e</sup> session, tenue à Genève du 25 octobre au 19 novembre 1921, par M. BOMPARD, député, *J.O.*, Documents parlementaires, Sénat, 1928, p. 375.

<sup>1764</sup> On se reportera, en ce sens, à la lecture des lettres de POINCARÉ publiées en 1920 et reproduites en Annexe I (textes 82 et 83). Elles s'inscrivent dans la continuité de la vision négative que les premiers titulaires ont de la fonction présidentielle. Ainsi, dans une lettre publiée au *Temps*, le 22 février 1905, CASIMIR-PÉRIER reviendra sur les raisons qui l'ont poussées à démissionner de la présidence en 1894 : « Le président de la République n'est qu'un maître des cérémonies », aurait-il écrit (Cité par Gaston JÈZE, *in* « La présidence de la République », *Op. cit.*, p. 117).

<sup>1765</sup> Georges BIDAULT a été ministre des Affaires étrangères du 10 septembre 1944 au 16 décembre 1946.



« M. René MAYER expose à M. le ministre des Affaires étrangères qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution, le président de la République signe et ratifie les traités ; et lui demande comment, dans le silence des textes au sujet de la possibilité pour le Président de la République de déléguer sa signature, le Gouvernement se propose d'assurer le respect de la disposition ci-dessus rappelée. (*Question du 4 février 1947*)

*Réponse.* – L'ensemble des opérations dont résulte la conclusion d'un traité international comporte quatre phases successives : négociation, signature, ratification, promulgation. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 disposait à ce sujet dans son article 8 que : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités... ». Il résultait donc de ce texte, d'après la doctrine universellement admise, que tout ce qui concernait les négociations internationales relevait de l'autorité du Président de la République dont dépendaient exclusivement les plénipotentiaires, qui pouvaient éventuellement en être chargés. L'article 31 de la Constitution de 1946 prévoit, au contraire, que : « Le Président de la République est tenu « informé des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités ». *Ce texte apporte donc une importante modification au régime antérieurement en vigueur en enlevant au Président de la République la direction des négociations préliminaires, lesquelles sont maintenant confiées au président du Conseil des ministres*<sup>1766</sup>. Il importait, dans ces conditions, de préciser de façon plus explicite les pouvoirs conservés en cette matière par le chef de l'État. C'est pourquoi l'article 31 susvisé mentionne expressément que la signature des traités relève de sa seule autorité. Cette disposition doit être interprétée dans ce sens, que les plénipotentiaires, subordonnés au président du Conseil pour la conduite des négociations préliminaires, relèvent de la seule autorité du Président de la République et le représentent personnellement dans l'échange des signatures. Il est, toutefois, évident que les négociations internationales seront conduites matériellement comme par le passé et que le Président de la République en procédera en personne à la signature des traités que dans les cas où les pays étrangers seront eux-mêmes représentés par les Chefs de l'État. »<sup>1767</sup>

**722.** C'est par le biais d'un subtil jeu de miroirs, que le Gouvernement entreprend d'établir *a posteriori* la constitutionnalité du pouvoir de négociation qu'il s'est arrogé. Mais, loin de s'analyser comme l'exercice d'une compétence gouvernementale autonome qui dénaturerait l'article 31 de la Constitution de 1946, l'interventionnisme du Gouvernement souscrit à cette même logique fonctionnaliste qu'il invoque sous la République précédente, à cette nuance près qu'il lui confère, à un degré moindre par rapport à l'action présidentielle, une portée politique et non plus seulement technique. En d'autres termes, loin de s'affirmer comme des représentants de l'État à part entière – et de revendiquer, ainsi, l'exercice discrétionnaire d'un pouvoir d'engagement – le président du Conseil et le ministre des Affaires étrangères se présentent comme des représentants politiques privilégiés du chef de l'État dans leur relation avec l'étranger. Concrètement, ils négocient en son nom et engagent la France sous son autorité. Ce faisant, le caractère médiat de leur capacité représentative

---

<sup>1766</sup> Nous soulignons.

<sup>1767</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1947, p. 2132; reproduites in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 272, pp. 147-148.

éloigne le risque d'inconstitutionnalité tout en leur permettant de continuer à exploiter le principe d'une identité de fonctions excipé de leur appartenance exécutive.

**723.** A cet égard, on ne doit pas s'étonner que, dans nombre de discours ministériels de l'époque, le pouvoir de négocier est identifié comme appartenant au « Pouvoir exécutif » et non au chef de l'État<sup>1768</sup>. Bien plus, le Gouvernement se permet, parfois, par le voix du ministre des Affaires étrangères de revendiquer spécifiquement, « en vertu de la Constitution » la compétence exclusive pour négocier et conclure les traités ne relevant pas formellement de la compétence du président de la République<sup>1769</sup>, soit les fameux accords en forme simplifiée. En théorie, la pratique gouvernementale se veut toujours respectueuse de la prépondérance de droit dévolue au président tant par les textes que la jurisprudence antérieure à 1958, mais dans les faits, elle contribue à accroître l'autorité politique de son responsable, le président du Conseil au sein du Pouvoir exécutif, mais également à l'égard du Pouvoir législatif. Les échanges interinstitutionnels se veulent, donc, particulièrement vifs:

« M. BRIAND (*président du Conseil, ministre des Affaires étrangères*). – (...) Vous dites : « Des accords, nous ne connaissons pas cela, nous ne connaissons, comme accords, que ceux qui ont été ratifiés par le Parlement ».

Si cette méthode était admise, les négociations diplomatiques de notre pays avec les autres pays seraient singulièrement handicapées et nos intérêts ne seraient guère favorisés.

M. Dominique DELAHAYE. – Je vous demande pardon, c'est le contraire ! (*Exclamations*)

M. le président du Conseil. – Non, les accords sur la place publique, c'est une chose impossible.

M. Dominique DELAHAYE. – Il ne s'agit pas de place publique !

M. le président du Conseil. – L'accord vient devant le Parlement lorsqu'il a été réglé, lorsqu'il est définitif entre gouvernements. Il est alors ratifié par les Parlements. Mais, s'il est entendu que nos gouvernements n'ont pas le pouvoir d'engager des pourparlers et même des promesses, quel rôle sera celui de la France dans le concert diplomatique ?

M. Dominique DELAHAYE. – Et notre rôle à nous ? Nous voilà bien petits garçons ! »<sup>1770</sup>

**724.** Si le député DELAHAYE craint de voir le rôle international du Parlement être amoindri par l'essor de l'action gouvernementale extérieure, il en va différemment de la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères. Parce qu'elle est souvent accolée à

---

<sup>1768</sup> Voir CHAMBRE DES DÉPUTÉS, 1<sup>ère</sup> séance du 16 avril 1919, Discours de M. Stephen PICHON, ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 1998 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 260, p. 142.

<sup>1769</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 16 novembre 1906, Discours de M. PICHON, ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 1998 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome I, *Op. cit.*, n° 261, p. 142.

<sup>1770</sup> SÉNAT, 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1921, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Sénat, 1921, p. 584 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome I, *Op. cit.*, n° 266, pp. 144-145.

celle du président du Conseil, elle tire un certain profit de l'essor politique du chef du Gouvernement.

**725.** A l'issue de la Première guerre mondiale, il a été notamment affirmé qu'il appartient au chef du Quai d'Orsay, « seul compétent lorsqu'il s'agit des relations extérieures de la France », d'entamer des négociations avec les Gouvernements étrangers, « à moins qu'une Convention internationale en vigueur n'autorise sur des points particuliers des accords directs entre administrations »<sup>1771</sup>. De même, lorsqu'il ne cumule pas sa charge avec la fonction de président du Conseil, il est fréquemment envoyé seul en première ligne pour exposer et défendre devant le Parlement, la politique extérieure du Gouvernement. Ainsi, le chef du Quai d'Orsay a-t-il été chargé d'expliquer aux Chambres la fin de non recevoir opposée par le président du Conseil à une proposition de résolution en date du 17 avril 1919, dans laquelle le Sénat exhorte le Gouvernement français à demander l'insertion dans le projet de traité de Paix de Versailles des garanties militaires indiquées par le commandement des alliées. Sommé, le jour même, par la Commission des Affaires étrangères de s'expliquer sur les motivations du Gouvernement, le responsable du Département « venu (...) au nom et à la place de M. le président du Conseil (...) a très fermement déclaré, en son nom, que le Gouvernement ne pouvait accepter le projet de résolution. Il a signalé qu'il aurait un caractère inconstitutionnel, puisqu'il imposerait au Gouvernement l'obligation d'insérer dans un traité de paix les clauses indiquées par le commandement des armées interalliées et déplacerait ainsi les responsabilités. (...), il est essentiel que le Gouvernement reste seul responsable vis-à-vis des représentants du pays »<sup>1772</sup>. En l'espèce, loin de décourager l'interventionnisme des Chambres dans la négociation du traité de Paix, le refus gouvernemental n'a fait que renforcer l'intérêt qu'elles portent au règlement diplomatique de la dette allemande<sup>1773</sup>. Pour Georges CLÉMENTEAU le temps de crise se prête à l'exégèse de la Constitution:

« (...) J'ai un compte à régler avec M. le rapporteur général, avec M. L. MARIN, avec beaucoup d'autres, sur la question de savoir pourquoi je n'ai pas consulté le Parlement (pendant la négociation du Traité de Versailles).

Ce n'est pas moi qui ai fait la Constitution de 1875, j'y suis tout à fait étranger. (*Mouvements divers*).

Ce qui est certain, c'est que nous avons un article de notre Constitution qui dit que le traité sera discuté dans les conditions que vous savez. Je n'ai pas besoin de citer les textes, nous sommes tous d'accord là-dessus.

Et alors que me demande-t-on ? On me demande de violer la Constitution.

---

<sup>1771</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Note du Service juridique en date du 38 mai 1937, *Archives du Ministère des Affaires étrangères* ; reproduite in KISS (C.-A.), Tome I, *Op. cit.*, n° 262, p. 143.

<sup>1772</sup> SENAT, Séance du 18 avril 1919, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Sénat, 1919, p. 645 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n° 264, p. 144.

<sup>1773</sup> Voir *supra*.

Je le répéterai jusqu'à ce qu'on veuille bien s'en rendre compte. Il y a des articles de la Constitution qui ne permettent pas de mettre en cause le Parlement.  
De fait, c'est impossible, car si j'introduisais des membres du Parlement dans le cercle de la Conférence, et c'est à cela que j'aboutis en servant d'agent de liaison, je multiplierais les discussions sans profit (...) »<sup>1774</sup>.

**726.** En l'espèce, la véhémence de Georges CLÉMENCEAU n'a pas suffi à faire ployer le Parlement. En marge des textes constitutionnels, l'opiniâtreté de ses membres amène le Gouvernement à préciser les limites de l'action internationale parlementaire. Il est, ainsi, considéré comme contraire à la Constitution le fait de substituer dans la négociation le Pouvoir législatif au Pouvoir exécutif, soit en soumettant le texte du traité au Parlement avant sa signature<sup>1775</sup> ; soit comme l'a vertement souligné Georges CLÉMENCEAU, en permettant au Parlement de participer aux négociations ; soit, comme il a été rapporté précédemment, en imposant au Gouvernement l'obligation d'insérer dans un traité des clauses formatées par le Parlement. Malgré tout, la résistance du Gouvernement demeure très relative car il ne peut durablement faire abstraction du lien de subordination qui lie politiquement les ministres à la majorité parlementaire.

**727.** De manière générale, même si le Gouvernement refuse de reconnaître aux Chambres un rôle consultatif dans la négociation des traités, dans les faits, il multiplie les contacts étroits avec ses membres ce, que ses raisons soient louables<sup>1776</sup> ou purement opportunistes<sup>1777</sup>. Mais, c'est sans compter sur la survenance du régime de Vichy, en 1940. Cette période sombre de l'histoire française voit le retour à la tête de l'État de chefs aussi charismatiques que le Maréchal PÉTAIN pour la France occupée, et le Général de GAULLE pour la France libre. De part et d'autre de la ligne de démarcation, l'exécutif collégial doit réapprendre à suivre un chef, ce qui n'est pas sans remettre juridiquement en cause l'autonomie d'action des ministres des Affaires étrangères.

---

<sup>1774</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, 2<sup>e</sup> séance du 25 septembre 1919, Discours de M. G. CLÉMENCEAU, président du Conseil, ministre de la Guerre, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 4575 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n<sup>o</sup> 263, p. 143.

<sup>1775</sup> Voir CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 23 novembre 1920, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920, par M. Charles DANIELOU, député, *J.O.*, Documents parlementaires, Chambre, 1920, session extraordinaire, p. 283 [reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n<sup>o</sup> 265, p. 144] ; SÉNAT, 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1921, Extrait du compte rendu, pp. 8-9].

<sup>1776</sup> Voir *supra*, SÉNAT, 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1921, Extrait du compte rendu, pp. 8-9.

<sup>1777</sup> Le Gouvernement accepta, parfois, de se réserver le droit de subordonner l'échanges de signatures définitives à l'aval du Parlement, alors même que les accords en cause ne relevaient pas du champ de compétences de ce dernier, « notamment dans les cas où [il] avait estimé que certaines clauses du traité en cours d'élaboration pourraient rencontrer des contradictions dans les Chambres : ainsi en a été soumise au Parlement la Convention internationale pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture (loi du 30 juin 1898) » [Extrait reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, p. 145].

**728.** Sous le régime de Vichy, l'acte constitutionnel fixant les pouvoirs du chef de l'État, attribuée à ce dernier la compétence pour négocier les traités<sup>1778</sup>. De son côté, le chef de la France libre déclare que la Constitution de 1875 « demeure légalement en vigueur » de telle sorte que, « dans ces conditions, tout Français, et notamment, tout Français Libre, est dégagé de tout devoir envers le pseudo-gouvernement de Vichy »<sup>1779</sup>. Ce renvoi au système constitutionnel de la III<sup>ème</sup> République doit permettre de suppléer les carences de l'ordonnance n° 16 du 24 septembre 1941 portant organisation des pouvoirs publics de la France Libre. En effet, ce texte n'envisage pas le pouvoir de négociation. Il ne précise que l'entrée en vigueur des « traités internationaux et conventions internationales normalement soumis, en vertu de la Constitution, à l'approbation des Chambres »<sup>1780</sup>. Sa lecture doit être combinée avec celle de l'ordonnance n° 1 du 27 octobre 1940 du général de GAULLE, organisant les pouvoirs publics durant la guerre et instituant le Conseil de Défense de l'Empire. En vertu de ce texte, il est le seul organe compétent pour traiter des relations extérieures de la France libre<sup>1781</sup>. Le régime conventionnel est complété par l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine qui considère, notamment, en son article 2, comme « nuls et de nul effet tous les actes constitutionnels, législatifs ou réglementaires, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, sous quelque dénomination que ce soit, promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 et jusqu'au rétablissement du gouvernement provisoire de la République française. Cette nullité doit être expressément constatée ».

**729.** Source de nombreuses controverses constitutionnelles<sup>1782</sup>, le Gouvernement de Vichy a eu le mérite, malgré tout, de donner un plein effet au monopole de principe du Pouvoir exécutif, au sens global<sup>1783</sup>. Sur ce point, la Constitution de 1946 n'a atténué que très relativement la portée de cette pratique en rétablissant le principe d'une division des

---

<sup>1778</sup> Acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'État français, Article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 et 7.

<sup>1779</sup> In Déclaration organique du général Charles de GAULLE, chef des Français, du 16 novembre 1940.

<sup>1780</sup> DUGUIT (L.), MONNIER (H.), BONNARD (R.), BERLIA (G.), *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, 1952, p. 399.

<sup>1781</sup> Ordonnance n° 1, du 27 octobre 1949, Article 2 (Reproduite in *R.G.D.I.P.*, 1941-1945, Tome 2, p. 357):

« Il est institué un Conseil de Défense de l'Empire qui a pour mission de maintenir la fidélité à la France, de veiller à la sécurité extérieure et à la sûreté intérieure, de diriger l'activité économique et de soutenir la cohésion morale des populations des territoires de l'Empire.

Ce Conseil exerce dans tous les domaines la conduite générale de la guerre, en vue de la libération de la patrie, et traite avec les Puissances étrangères des questions relatives à la défense des possessions françaises et aux intérêts français ».

<sup>1782</sup> BLACHÈRE (Ph.), « Les interprétations de l'ordonnance du 9 août 1944 », in *Europe et constitution, Politeia*, n° 8, 2005, pp. 387-398 ; CONSTANTINESCO (V.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *Droit constitutionnel*, Thémis Droit, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd. 2006, p. 162.

<sup>1783</sup> Voir ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE, Séance du 11 septembre 1946, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats de l'Assemblée nationale constituante, 1946, p. 4769 ; reproduites in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 270, p. 146.

compétences externes de l'État entre les Pouvoirs exécutif et législatif. Avec le rétablissement du régime d'assemblée, le Gouvernement revendique avec plus de force la maîtrise de la procédure conventionnelle, encouragé, en cela, par le recul normatif des pouvoirs internationaux du chef de l'État.

**730.** Aux termes de l'article 31 de la Constitution du 4 octobre 1946, « [l]e Président de la République est tenu informé des négociations internationales (...) ». Pour la doctrine spécialisée, ce texte modifie de manière « importante »<sup>1784</sup> le régime institué par les lois constitutionnelles de 1875 car, sous la IV<sup>ème</sup> République, le chef de l'État perd la direction formelle des négociations au profit du président du Conseil des ministres<sup>1785</sup>. Il semble, malgré tout, que le caractère substantiel de la modification s'apprécie davantage au plan procédural que matériel.

**731.** Il convient de rappeler que sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, le pouvoir de négociation, bien qu'attribué formellement et exclusivement au chef de l'État, est exercé « sous la responsabilité du Gouvernement »<sup>1786</sup>. Se faisant, la collaboration politique entre le chef de l'État et le président du Conseil en matière de négociation confère une dimension éminemment transcendante à la notion de « pouvoir exécutif » sur laquelle le Gouvernement fonde la légitimité de son activisme sur la scène politique extérieure. Tout en favorisant la flexibilité du cadre constitutionnel, ce jeu de faux-semblants préserve l'immutabilité des règles de dévolution des prérogatives internationales de l'État. Les mises en garde parlementaires et les sanctions des tribunaux judiciaires<sup>1787</sup> et administratifs<sup>1788</sup> n'y

---

<sup>1784</sup> KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, p. 147.

<sup>1785</sup> Voir *supra*, ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites, pp. 6-7.

<sup>1786</sup> Voir *supra*, CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, Discours de M. Raymond POINCARÉ, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères.

<sup>1787</sup> Voir C.A. de Montpellier, 25 avril 1944, *État français c. Mahoux* (*Gaz. Pal.*, 1944, I, 242-243 ; *R.G.D.I.P.*, 1948, pp. 435-436 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 97) ; Tribunal civil de la Seine, 14 mai 1958, *Crédit foncier de l'Indochine c. Min. de la Défense nationale et agent judiciaire du Trésor* (*D.*, 1958, I, p. 721 ; *R.D.P.*, 1959, p. 374 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 118).

<sup>1788</sup> Voir C.E., 29 octobre 1954, *Sieurs Taurin et Mérienne Frères* (*Rec.*, 1954, p. 566 ; *Actualité juridique*, 1955, II, pp. 81-82 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 114) ; C.E., 27 juillet 1953, *Sieur Leman* (*R.D.P.*, 1955, p. 460 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 113) ; C.E., 22 avril 1953, *Demoiselle Buttner*, (*Rec.* 1953, p. 184 ; *R.D.P.*, 1953, p. 1088 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 112) ; C.E., 20 février 1953, *Sieur Weiss* (*Clunet*, 1954, pp. 744-746 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 110) ; C.E., 22 février 1952, *Simon* (*Rec.*, 1952, p. 131 ; *R.D.P.*, 1952, p. 1090 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 105) ; C.E., 9 janvier 1952, *Sieur Gény* (*Rec.*, 1952, pp. 19-20 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 104) ; C.E., 1<sup>er</sup> juin 1951, *Société des Etains et Wolfram du Tonkin* (*Rec.*, 1951, p. 321 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 103) ; C.E., 19 mai 1936, *Sieur Nguyen The Truyen* (*Rec.*, 1936, p. 568 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 91) ; C.E., 11 février 1931, *Sobieszczanski* (*Rec.* 1931, p. 157 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 87) ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1923, *Compagnie des forges et aciéries électriques Paul Girod* (*Rec.*, 1923, p. 434 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 86) ; C.E., 5 juillet 1919, *Labyn Line* (*Rec.* 1919, p. 583 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 80) ; C.E., 10 février 1893, *Thubé-Lourmand* (*Rec.* 1893, p. 114 ; *R.G.D.I.P.*, 1894, pp. 311-312 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 72) ; C.E., 8 décembre 1882, *Laffon* (*Rec.* 1882, p. 983 ; *R.D.P.*, 1904, p. 85 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 70). Mais, on relève une

ont rien fait de sorte que, au final, l'infléchissement relevé en 1946 a favorisé, en matière de pouvoir de négociation, le passage d'une conception organiciste à une conception fonctionnelle.

**732.** De manière plus précise, cette évolution aurait pour effet de substituer au critère institutionnel qui prévalait depuis l'époque monarchique – à savoir le statut constitutionnel de représentant de l'État – un fondement démocratique : celui de la responsabilité gouvernementale<sup>1789</sup>. La doctrine gouvernementale antérieure à 1958 considère que, dès lors que *en droit* la procédure conventionnelle relève de la compétence de principe du Pouvoir exécutif et que les prérogatives du Parlement se trouvent garanties par le mécanisme de la responsabilité politique, il importe peu que le Pouvoir exécutif soit dirigé *en fait* par le chef de l'État ou par le Gouvernement<sup>1790</sup>. Cette doctrine va inspirer, en 1953, la rédaction d'un mémorandum que Paris adresse au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en vue de clarifier la pratique conventionnelle de la France.

**733.** Concédant dans ce texte quelques « errements (...) depuis 1945 » au niveau de l'action diplomatique française – et ce, rappelle Paris, en dépit d'une note du Ministère des Affaires étrangères en date du 14 mars 1950 – le Gouvernement tente d'en minimiser la portée en affirmant l'existence de « principes » destinés à rationaliser l'exercice du pouvoir de négociation<sup>1791</sup>. Il se retranche particulièrement derrière le principe consacré à l'article 31 de la Constitution de 1946, en vertu duquel « [l]a négociation et la conclusion des traités sont de la compétence exclusive du pouvoir exécutif ». En l'espèce, le refus d'identifier expressément les institutions habilitées à engager la France sur la scène extérieure peut s'expliquer de deux manières : soit, le Gouvernement entend définir un droit d'action aussi large que possible au

---

jurisprudence *contra* : C.E., 28 mars 1952, *Société des Etablissements Ricalens* (*Revue critique*, 1953, p. 111 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 106).

<sup>1789</sup> Sur ce point, la pratique des gouvernements d'assemblée entérinerait la pratique des premiers gouvernements parlementaires décrite dans le Chapitre précédent. On se rappelle, en effet, que la seconde était demeurée très relative dans ses effets politiques en raison de la prédominance permanente du chef de l'État en matière diplomatique. La condition ultime de l'autonomie d'action du Gouvernement sur la scène internationale consiste, donc, dans le déplacement du centre d'impulsion de la politique extérieure de la présidence de la République à celle du Conseil. Dans cette hypothèse, la tradition démocratique prend le pas sur la tradition monarchique.

<sup>1790</sup> De l'aveu de Maurice SCHUMANN, Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale en 1958, la modification relevée à l'article 31 aurait une importance aussi « capitale » pour l'autonomie gouvernementale que pour l'influence des Chambres : « si la négociation est même nominalement confiée au président de la République irresponsable, les assemblées n'ont aucun droit de regard sur leur déroulement ; si elle est, au contraire, entièrement assumée par le gouvernement responsable, le parlement aura nécessairement tendance à s'en mêler sans attendre qu'elles aient abouti à la signature d'un acte diplomatique. Cette tendance s'est manifestée pendant toute la brève histoire de la IV<sup>ème</sup> République (...) » (*In* « La Commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire », *in Les Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 30).

<sup>1791</sup> Voir Mémorandum du Gouvernement français du 10 janvier 1953, *in* O.N.U., *Law and Practices concerning the Conclusion of Treaties*, pp. 47-48 ; reproduit *in* KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 273, pp. 148-149.

profit des organes exécutifs de la France afin de leur garantir une pleine réactivité ; soit il veut justifier *a posteriori* la longue pratique républicaine qui l'impose, cinq ans avant l'avènement de la V<sup>ème</sup> République, comme le maître d'œuvre officiel de la compétence internationale de la France. Car, en défendant devant l'instance onusienne l'idée d'une analogie fonctionnelle dans la mise en œuvre du *treaty making power* de la France, le Gouvernement espère, peut-être, obtenir de l'ordre juridique international qu'il attribue une valeur coutumière à l'autonomie politique de fait qu'il s'est arrogée en matière diplomatique ? Après tout, dans le silence des textes constitutionnels, une base conventionnelle pourrait constituer un fondement supplétif de premier choix<sup>1792</sup>. Cependant, l'ambiguïté de la définition même du terme « Gouvernement » et ses implications sur l'attribution des compétences au sein du pouvoir exécutif sont de nature à remettre en cause la bonne foi de l'exécutif collégial.

**734.** Ainsi, peut-on lire dans le paragraphe relatif aux *Traités plurilatéraux* que « [l]a négociation est l'affaire du gouvernement, c'est-à-dire des ministres ». Le caractère réducteur de la formulation tranche quelque peu avec la conception analogique qui légitime jusqu'alors l'activisme du Gouvernement sur la scène extérieure. Même le rappel du pouvoir de contrôle *a priori* conféré par l'article 31 C au chef de l'État qui, « néanmoins (...) doit être informé » de cette négociation<sup>1793</sup>, ne suffit pas à atténuer l'équivocité du régime juridique défini par le Gouvernement français. Les paragraphes suivants du mémorandum soulignent avec plus d'éclat la stratégie en trompe-l'œil du Gouvernement.

**735.** En effet, si le texte désigne bien le président de la République comme un membre à part entière du Pouvoir exécutif, il singularise également son rôle au sein dudit Pouvoir. Contrairement « aux ministres » qui jouent « le rôle principal dans la préparation et la négociation » d'un traité auxquels ils sont intéressés, il est privé de tout pouvoir d'initiative. Dans cette optique, l'infléchissement de la tradition monarchique – en l'occurrence, l'exercice unipersonnel du pouvoir de représentation internationale – par la pratique de la Constitution de 1946 renouvellerait le fondement conceptuel de la compétence internationale de l'État.

**736.** En enlevant, notamment, au président de la République la direction des négociations préliminaires pour la confier au président du Conseil des ministres<sup>1794</sup>, la pratique

---

<sup>1792</sup> D'autant plus que, dans l'ordre juridique internationale, une telle règle coutumière recevrait la caution jurisprudentielle de la célèbre affaire « Ihlen » rendue vingt ans plus tôt par la C.P.J.I (Voir *supra*, note 1592).

<sup>1793</sup> *Ibid.*

<sup>1794</sup> Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1947, p. 2132 ; reproduites in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n<sup>o</sup> 272, p. 148. Lire également, le mémorandum du Gouvernement français adressé au Secrétaire général des



gouvernementale substituerait au principe de la représentation internationale celui de la responsabilité ministérielle. Cette modification ne peut se comprendre qu'au regard du contexte politique de l'époque. Le parlementarisme moniste qui caractérise alors le régime de la IV<sup>ème</sup> République, organise la mise sous tutelle du Pouvoir exécutif par les Chambres. Or, dès lors que le chef de l'État demeure constitutionnellement irresponsable au plan politique, elles ne peuvent se résoudre à maintenir à son seul profit le pouvoir d'engager l'État, car cela amoindrirait le champ de contrôle parlementaire en matière conventionnelle<sup>1795</sup>. De même, loin de se limiter à une « simple » relecture du principe de la répartition des compétences entre les Pouvoirs exécutif et législatif, le mémorandum apporte un éclairage significatif sur le rôle international du ministre des Affaires étrangères de la IV<sup>ème</sup> République.

**737.** Cet acte déclaratoire entérine la pratique extensive antérieure des responsables du Quai d'Orsay<sup>1796</sup>. Il désigne, ainsi, le ministre des Affaires étrangères comme l'institution compétente pour délivrer aux plénipotentiaires les pleins pouvoirs, dans l'hypothèse notamment où les traités sont élaborés par une conférence diplomatique ou un organe d'une institution internationale. De plus, le texte de 1953 lui « conserve la responsabilité principale pour ce qui concerne les éléments formels de la procédure (délivrance des pouvoirs, établissement des clauses finales, dépôt des instruments de ratification, etc.) »<sup>1797</sup>. En principe, les Ministres « spécialement intéressés » par la négociation et la conclusion d'un accord dans leur domaine de compétence lui demeurent *techniquement* subordonnés. Concrètement, ils sont non seulement limités par un principe de spécialité, mais encore leur droit d'action est-il strictement conditionné par la délégation formelle de pouvoirs délivrés exclusivement par le Département. A première vue, ce rapport de dépendance renforcerait l'autorité politique du ministre à l'égard de ses homologues gouvernementaux. Pourtant, elle

---

Nations Unies, du 10 janvier 1953, O.N.U., *Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties*, pp. 47-48 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n° 273, pp. 148-149.

<sup>1795</sup> Cette crainte était déjà celle des parlementaires de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, périodes à partir desquelles, les chartes constitutives commencent à opérer une distinction entre les traités importants requérant l'autorisation de ratification des Chambres et les autres, c'est-à-dire ceux pouvant être conclus sans l'intervention du Parlement [voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. I)]. Or, le contenu d'un traité pouvant couvrir des domaines multiples, le Gouvernement pourrait tenter de soustraire les textes transversaux aux Chambres qui n'en prendraient connaissance qu'après leur publication. Mais, précisément, c'est là que la reconnaissance expresse de la responsabilité politique des ministres prend tout son sens en matière diplomatique en tant qu'instrument de rationalisation de l'action gouvernementale extérieure. Dans le même ordre d'idées, les parlementaires ont tout intérêt à favoriser la pratique des accords simplifiés, car, fort des liens qui les unissent aux ministres, ils peuvent plus aisément influencer leur conclusion par le biais du mécanisme de la responsabilité.

<sup>1796</sup> Mémorandum du Gouvernement français adressé au Secrétaire général des Nations Unies ; ASSEMBLÉE NATIONALE, 3<sup>e</sup> séance du 5 août 1948, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1948, p. 5413 [reproduit in KISS (C.-A.), *op. cit.*, t. 1, n° 275, p. 149] ; pratique également ouvertement déclarée sous la III<sup>ème</sup> République, voir *supra* CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 27 février 1896, Discours de M. BERTHELOT, ministre des Affaires étrangères ; voir *supra* MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Note du Service juridique en date du 28 mai 1937.

<sup>1797</sup> *Ibid.* Selon les termes mêmes du mémorandum, les « principes » qu'il rappelle, sont établis depuis 1945 et ont fait l'objet d'une note du Quai d'Orsay en date du 14 mars 1950.

apparaît très relative au plan juridique. En effet, le mémorandum met à la charge des autres ministres une simple obligation procédurale. Par voie de conséquence, le pouvoir de délivrance du ministre des Affaires étrangères ne revêt aussi qu'une simple portée procédurale et ne saurait donner lieu, au plan matériel, à un pouvoir de contrôle de l'activité conventionnelle des autres Ministres. Le texte de 1953 n'exclut pas l'hypothèse où « (...) le Ministre spécialement intéressé joue le rôle principal dans la préparation et la négociation du traité (...) », la responsabilité du ministre des Affaires étrangères se limitant alors aux seuls « éléments formels ». Au final, il se voit reconnaître la responsabilité de la conduite des négociations gouvernementales mais il est placé lui-même dans une situation de compétence liée au regard de la procédure de conclusion de l'accord initiée par son homologue. En d'autres termes, il n'a ni le pouvoir de contraindre un membre du Gouvernement à entamer une négociation, ni celui de substituer unilatéralement à lui une fois la négociation entamée.

**738.** C'est en matière commerciale que l'on retrouve les exemples les plus significatifs de la montée en puissance de la rivalité grandissante entre le Quai d'Orsay et certains ministères influents de la IV<sup>ème</sup> République. Un décret de 1957, notamment, consacre en son article 2 le principe selon lequel « [l]e ministre des Affaires étrangères conduit les négociations d'accords commerciaux dans le cadre des instructions arrêtées, (...), par le ministre chargé de l'économie nationale. Il constitue en accord avec le ministre chargé de l'économie nationale, les délégations appelées à négocier les accords. Le président de chaque délégation est désigné par décision conjointe des deux ministres<sup>1798</sup>. Bien plus, en cas de désaccord, l'article 3 accorde au ministre chargé de l'économie nationale une voix prépondérante pour certains types de litige limitativement énumérés par le décret et attribue au seul président du Conseil la compétence pour trancher tous les autres litiges. La posture de retrait du ministre des Affaires étrangères que l'on observe, en ce domaine, interpelle au regard de la pratique qui prévalait dans les premiers temps de la IV<sup>ème</sup> République.

**739.** Interrogé, en effet, en 1948, par le député M. Virgile BAREL sur la participation des agents commerciaux à l'élaboration d'accords commerciaux avec les pays étrangers, Robert SCHUMAN, ministre des Affaires étrangères sous le gouvernement de André MARIE, rappelle à l'Assemblée nationale la compétence de principe que détient son ministère dans la conduite des négociations gouvernementales. « Les accords commerciaux avec les pays étrangers, dont la préparation et l'exécution incombent plus particulièrement au Ministère des

---

<sup>1798</sup> Voir DÉCRET du 18 mai 1957 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 35 de la loi du 4 août 1956 et relatif aux pouvoirs du ministre chargé de l'économie nationale en matière de commerce extérieur, *J.O.*, du 21 mai 1957, p. 5096.

Affaires économiques, sont négociés... par le Ministère des Affaires étrangères »<sup>1799</sup>. Composée « de droit », de représentants de la direction des relations extérieures au ministère des Affaires économiques, et de la direction des finances extérieures au Ministère des Finances, au sein de la délégation, la délégation est alors présidée par un agent du Ministère des Affaires étrangères<sup>1800</sup>. De fait, le recul observé entre 1948 et 1957 est important mais sans impact significatif sur l'autonomisation du rôle diplomatique du responsable du Quai d'Orsay. Ainsi, sa mise à l'écart du domaine du négoce international peut être justifiée, objectivement, par l'internationalisation croissante des échanges économiques de la France au lendemain du Second conflit mondial, mais aussi et surtout, par l'effort de restructuration qui anime son ministère.

**740.** De manière générale, tout au long de la IV<sup>ème</sup> République, l'action extérieure du ministre est toute entière vouée à la défense de la compétence exclusive du Pouvoir exécutif en matière conventionnelle, au risque de voir sa fonction diplomatique diluée dans celle du chef de l'État et dans celle du Gouvernement. A ce titre, le pouvoir de négociation est défini de manière générale comme l'« une des prérogatives essentielles du Pouvoir exécutif qui doit en conserver l'entière responsabilité devant le Parlement »<sup>1801</sup>. Revêtant selon certains ministres des Affaires étrangères une portée quasi-universelle<sup>1802</sup>, la compétence du Pouvoir exécutif deviendra dans, une proportion moindre, de principe.

**741.** Portant en effet très mal son nom, puisque l'institution qui l'instrumentalise ne se cantonne pas dans un rôle d'exécutant, le Pouvoir exécutif va être monopolisé par le Gouvernement mais de moins en moins sur la base du solidarisme fonctionnel qu'il avait coutume d'invoquer pour légitimer son activisme international. La lecture des discours ministériels de la IV<sup>ème</sup> République laisse apparaître, en effet, une distanciation progressive entre l'action présidentielle et l'action gouvernementale à laquelle l'action ministérielle se rattache prioritairement. En effet, l'expression « Pouvoir exécutif » tend à disparaître du discours gouvernemental. Et cette évolution est loin d'être spécifique à l'activité de négociation. Elle assouplit, également, les conditions constitutionnelles de la mise en œuvre des pouvoirs de signature et de ratification.

---

<sup>1799</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, 3<sup>e</sup> séance du 5 août 1948, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1948, p. 5413.

<sup>1800</sup> *Ibid.*

<sup>1801</sup> Voir CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 3 mai 1955, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1955, p. 1439.

<sup>1802</sup> Voir CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 12 juin 1952, Discours de M. Robert SCHUMAN, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1952, p. 1215.

742. En 1955, sous couvert de préciser les contours de l'action parlementaire en matière internationale, le sénateur Michel DEBRÉ suggère au Gouvernement de saisir le Conseil d'État sur la question de savoir « s'il est dans les pouvoirs d'un gouvernement d'autoriser et d'un ministre de signer un traité, ou un projet de traité, dont certaines dispositions exigent avant toute autorisation de ratification une révision préalable de la Constitution »<sup>1803</sup>. Présentant un piège, le ministre des Affaires étrangères de l'époque tente de biaiser. Sans désavouer ouvertement la proposition parlementaire, Antoine PINAY<sup>1804</sup> la réinterprète de manière à préserver l'intégrité de la compétence gouvernementale : « [l]a procédure suggérée par M. Michel DEBRÉ [député] ne saurait être que d'ordre essentiellement consultatif, précise-t-il. Elle ne pourrait lier ni le Parlement ni le Gouvernement ni le Conseil d'État statuant au contentieux. Elle ne serait pas de nature dans ses conditions, à éviter les controverses auxquelles il est fait allusion. D'autre part, la compétence exclusive de négocier et de conclure des engagements internationaux est une des prérogatives essentielles de l'exécutif qui doit en conserver l'entière responsabilité devant le Parlement »<sup>1805</sup>. Il semble, donc, que dans la joute institutionnelle à laquelle se livrent le Conseil de la République et le Gouvernement en matière de négociation, il n'y ait pas place pour l'institution juridictionnelle. Bien plus, un an avant l'avènement de la V<sup>ème</sup> République, il s'est trouvé un ministre des Affaires étrangères pour rappeler que toute intervention parlementaire est formellement exclue en amont de la procédure conventionnelle. Ainsi, en 1957, Christian PINEAU<sup>1806</sup> « fait observer qu'il n'est pas d'usage de soumettre au Parlement les projets de convention en cours de négociation. D'après la Constitution, il appartient en effet au pouvoir exécutif de négocier avec les puissances étrangères. Le législateur n'intervient que pour autoriser, le cas échéant, le chef de l'État à ratifier les accords conclus. Le Gouvernement, d'ailleurs, ne méconnaît pas l'importance de la convention judiciaire et de la convention d'établissement qu'il importe de signer avec le Maroc, et il n'entend présenter à la sanction du Parlement que des accords assurant la protection des droits et la sauvegarde des intérêts de

---

<sup>1803</sup> CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 3 mai 1955, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1955, p. 1439. Dans le même sens, lire également, ASSEMBLÉE NATIONALE, 1<sup>ère</sup> séance du 11 février 1952, Discours de M. R. SCHUMAN, ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1952, p. 573 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 22 juillet 1955, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1955, p. 4094 ; CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 13 octobre 1953, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1953, p. 1573 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 22 mars 1949, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1949, pp. 1703-1704.

<sup>1804</sup> Antoine PINAY a été ministre des Affaires étrangères du 23 février 1955 au 1<sup>er</sup> février 1956.

<sup>1805</sup> CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 3 mai 1955, *ibid.*

<sup>1806</sup> Christian PINEAU a été ministre des Affaires étrangères du 1<sup>er</sup> février 1956 au 14 mai 1958.

nos ressortissants »<sup>1807</sup>. Mais, même en aval de la procédure conventionnelle, des crispations entre le Pouvoir exécutif et les Chambres demeurent. Pour les parlementaires, le pouvoir de ratification revêt traditionnellement une portée restrictive de sorte le président de la République demeure le seul organe habilité à l'exercer. Le ministre Christian PINEAU reconnaît lui-même qu'en matière de ratification tout se joue constitutionnellement entre le chef de l'État et le Parlement.

**743.** Après avoir été réservé au Corps législatif sous la période révolutionnaire<sup>1808</sup>, le pouvoir de ratifier est confié, depuis 1802, au chef de l'État<sup>1809</sup>. Les Chambres ne sont de nouveau associées à son exercice qu'à partir de 1848 sous la forme d'un pouvoir d'approbation<sup>1810</sup>. Cependant, à la veille de la III<sup>ème</sup> République, un flou normatif baigne

---

<sup>1807</sup> CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 2 juillet 1957, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1957, p. 1387 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 276, p. 150.

<sup>1808</sup> Constitution française du 3 septembre 1791 :

Titre III, chapitre III, section 1<sup>ère</sup>.

« Art. 3. – Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification. »

Titre III, chapitre III, section III.

« Art. 3. – Il appartient au Roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'État, sauf la ratification du Corps législatif. »

Acte constitutionnel du 24 juin 1793 :

« Art. 53. – Le Corps législatif propose des lois et rend des décrets.

Art. 55. – Sont désignés sous le nom particulier de *décret*, les actes du corps législatif, comprenant :

(...) la ratification des traités (...). »

Constitution de la République française du 5 fructidor, an III (22 août 1795) :

« Art. 333. – Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le corps législatif ; néanmoins les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire. »

Constitution de la République française, du 22 frimaire, an VIII (13 décembre 1799) :

« Art. 50. – Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois.

Seulement, les discussions et délibérations sur ces objets, tant dans le tribunal que dans le corps législatif, se font en comité secret quand le Gouvernement le demande. »

<sup>1809</sup> Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X (14 août 1802), portant Constitution de la République :

Titre V., art. 58. – « le premier consul ratifie les traités de paix et d'alliance, après avoir pris l'avis du conseil privé.

Avant de les promulguer, il en donne connaissance au Sénat. »

Il est à noter que les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 et du 14 août 1830 n'emploient pas le terme « ratification ». S'inspirant des termes de l'article 14 de la Charte de 1814, l'article 3 de la Charte de 1830 dispose ainsi que « [l]e Roi est le chef suprême de l'État, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce... ».

Constitution de la République française du 14 janvier 1852 :

« Art. 6. – Le président de la République est le chef de l'État ; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce... »

Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852 :

« Art. 3. – Les traités de commerce faits en vertu de l'article 6 de la Constitution ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées. »

Le Sénatus-consulte du 21 mai 1870 fixant la Constitution de l'Empire, a repris la rédaction de l'article 6 ci-dessus, en remplaçant les mots « Le Président de la République » par « l'Empereur ».

<sup>1810</sup> Constitution de la République française du 4 novembre 1848 :

« Art. 53. – [Le président de la République] négocie et ratifie les traités.

encore la démarcation des champs d'action du chef de l'État et du Parlement. Ainsi, la résolution du 17 février 1871 de l'Assemblée nationale ne mentionne pas la ratification des traités. Elle se limite à évoquer la « conduite des négociations »<sup>1811</sup> dont est formellement exclue la chambre basse<sup>1812</sup>. A ce propos, un député de l'époque ne manque pas de rappeler que « [d]ans les règles ordinaires des attributions respectives d'une Assemblée représentant le pays et le Chef de l'État, l'Assemblée n'a point à intervenir dans la négociation des traités politiques ou commerciaux ; c'est au Chef du Pouvoir exécutif à les conclure... (*Interruptions et bruits divers*) en les subordonnant à la sanction de l'Assemblée... (*Très bien !*) qui, recevant l'instrument complet dans son texte, l'examine, y donne ou y refuse son adhésion, ou bien, en cas de désapprobation, de quelques-unes des clauses du traité, surseoit à donner l'autorisation de ratifier (Article 72 du Règlement) »<sup>1813</sup>.

**744.** Les « règles ordinaires » ne sont pas les seules sources d'inspiration des Chambres en matière de répartition des compétences internationales de l'État. Les assemblées du Gouvernement provisoire déduisent de « la nature [des] institutions » de la France le principe selon lequel la décision définitive, en matière de traité, doit être réservée à l'Assemblée nationale<sup>1814</sup>. De même, à l'occasion de la conclusion de deux accords de démarcation franco-allemands de 1872, l'Assemblée nationale fait œuvre constituante en subordonnant l'approbation des accords par le ministre des Affaires étrangères à l'obtention préalable d'une loi d'autorisation parlementaire<sup>1815</sup>. Malgré tout, avec l'avènement du régime d'assemblée, les vues du chef du Quai d'Orsay sur ce qui est devenu le « pré carré » de l'Assemblée, se renforcent et se précisent.

---

Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale. »

<sup>1811</sup> Résolution de l'Assemblée nationale du 17 février 1871 :

« L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine ;

Considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pourvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations ;

Décète :

M. Thiers est nommé Chef du Pouvoir exécutif de la République française ; il exercera ses fonctions, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera. »

<sup>1812</sup> A l'exception notable évoquée précédemment : Voir *supra*, ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 16 septembre 1871, Discussion et vote du projet de loi qui autorise le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation de six départements.

<sup>1813</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 16 septembre 1871, Discours de M. THÉRY, Rapporteur de la Commission chargée d'examiner le projet de loi autorisant le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation des six départements ; reproduit in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n°358, p. 186.

<sup>1814</sup> COMMISSION POUR LA RÉFORME JUDICIAIRE EN ÉGYPTE, Rapport au ministre des Affaires étrangères, juin 1874, « Négociations relatives à la réforme judiciaire en Égypte, *Doc. dipl.*, janvier 1875, p. 191.

<sup>1815</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 2 décembre 1872, Exposé du projet de loi portant approbation de deux conventions de démarcation avec l'empire d'Allemagne, présenté par le président de la République, M. THIERS, in *Recueil des traités, conventions ... relatifs à la paix avec l'Allemagne*, Tome IV, 1879, pp. 82-84 ; reproduit in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n° 363, n° 360 pp. 186-187.

745. Comme il a été rappelé précédemment, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 attribue au président de la République l'exclusivité du pouvoir de ratification. Toutefois, l'effectivité de certains traités conditionne son exercice par l'obtention préalable d'une autorisation parlementaire<sup>1816</sup>. Or, le Parlement se pose en farouche défenseur de la compétence exclusive du chef de l'État en matière de ratification qu'il « résume [à] la signature d'une formule exécutoire ajoutée à la suite d'une copie du traité »<sup>1817</sup>. Le chef de l'État, étant seul habilité par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 à accomplir cette formalité, il condamne la conclusion d'accords non solennels par le Gouvernement. A l'occasion du vote d'un projet de loi autorisant le ministre des Affaires étrangères à adresser au secrétaire général de la Société des Nations la ratification du protocole relatif à la validité des clauses d'arbitrage signé à Genève le 24 septembre 1923, le député Jules BARTHÉLÉMY dépeint avec éloquence la tension que cette entorse au monopole présidentiel suscite parmi ses pairs<sup>1818</sup> :

« Votre Commission regrette la forme inconstitutionnelle qui a été donnée au texte du projet de loi. Seul, le président de la République est juridiquement habilité à donner la ratification au nom de la France ; le Ministre des Affaires étrangères n'a aucune compétence pour accomplir cet acte juridique.

Il est sans précédent dans l'histoire constitutionnelle de la France que le Parlement ait autorisé un Ministre des Affaires étrangères à ratifier un traité.

Votre Commission déplore une rédaction à laquelle elle ne voit, d'ailleurs, aucun avantage pratique compensant son éclatante inconstitutionnalité.

Elle exprime énergiquement le vœu que le Gouvernement revienne à une tradition qu'il n'y avait aucune raison d'abandonner.

Toutefois, attendu que le Sénat a déjà voté le projet, et afin d'éviter un retour devant la haute Assemblée, votre Commission vous propose d'adopter le texte avec cette signification que la ratification qui sera « adressée » à Genève par le Ministre des Affaires étrangères sera celle qui sera « donnée » par le Président de la République. »

---

<sup>1816</sup> Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports avec des Pouvoirs publics :

« . Art. 8 – Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

<sup>1817</sup> SÉNAT, séance du 7 mars 1928, « Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de politique générale des protectorats, chargée d'examiner le projet de loi tendant à la ratification du projet de convention concernant la réparation des accidents du travail dans l'agriculture, adopté par la conférence internationale du travail dans sa 3<sup>e</sup> session tenue à Genève, du 25 octobre au 19 novembre 1921, par M. le sénateur BOMPARD », *J.O.*, Documents parlementaires, Sénat, 1928, p. 375 ; intervention reproduite in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n° 362, p. 188.

<sup>1818</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 1<sup>er</sup> avril 1927. Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat, tendant à la ratification du protocole relatif à la validité des clauses d'arbitrage, signé à Genève, le 24 septembre 1923, par M. le député Joseph BARTHÉLÉMY, *J.O.*, Documents parlementaires, Chambre, 1927, p. 542 ; partiellement reproduit in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n° 363, p. 188.

**746.** En l'espèce, le député BARTHÉLÉMY apporte une précision majeure sur la répartition pratique des tâches au sein de l'Exécutif : si le président a formellement le pouvoir de ratifier, le ministre n'a encore que le devoir de pourvoir à son exercice. La « tradition » avec laquelle il entend renouer est donc celle qui a prévalu jusqu'en 1875, à savoir celle qui cantonne le ministre des Affaires étrangères dans un rôle politique subalterne.

**747.** Au plan constitutionnel<sup>1819</sup>, le rôle du responsable du Quai d'Orsay se résume à l'instrumentalisation d'une volonté politique qui lui est hiérarchiquement supérieure. Ce faisant, c'est le poids de l'Histoire que le député met dans la balance institutionnelle de la III<sup>ème</sup> République, à dessein de juguler la pratique extensive gouvernementale en matière internationale. C'est ce même poids que les Gouvernements successifs ne manqueront pas de faire valoir à leur tour pour tempérer l'immixtion des Chambres dans la conduite de la politique extérieure, en particulier en matière de ratification. M. Édgard FAURE, président du Conseil, rappellera notamment que « [c]'est une prérogative de l'Exécutif que de poursuivre la négociation, et il n'en peut être autrement, et c'est aussi une prérogative de l'exécutif que de ratifier. Le rôle du Parlement se place entre la négociation et la ratification. »<sup>1820</sup>

**748.** Sans doute est-ce cette position intermédiaire, ni totalement hors de la procédure de conclusion des accords, ni totalement dans cette dernière, qui a permis à la pratique ministérielle d'assouplir le cadre d'action dans lequel les parlementaires – plus que la lettre constitutionnelle – enserrent l'action gouvernementale extérieure. A tout le moins, permet-elle à l'appareil diplomatique d'État de conserver un minimum de réactivité dans le contexte géopolitique tumultueux de la première moitié XX<sup>ème</sup> siècle. De manière spécifique, en mettant à jour les faiblesses du système constitutionnel diplomatique de la III<sup>ème</sup> République, les deux Guerres mondiales auraient imposé à la gouvernance française le devoir de transcender la conception restrictive promue, depuis l'Ancien Régime, au niveau de la direction exécutive de la politique étrangère.

---

<sup>1819</sup> Le pouvoir réglementaire de la IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> République s'alignera sur cette position retranscrite par le décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, en son article 1 alinéa 1 : « Le ministre des affaires étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée. Il en est de même en ce qui concerne le renouvellement ou la dénonciation de ces accords (...) »

<sup>1820</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, 1<sup>ère</sup> séance du 8 juillet 1955. Discours de M. Édgard FAURE, président du Conseil, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1955, p. 3740 [reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 425].



### **Paragraphe 3. Une autonomie gouvernementale dynamisée, en matière décisionnelle, par la mondialisation de l'exercice des pouvoirs de guerre et de paix**

749. Appréciée d'une part, *a contrario* par rapport aux compétences constitutionnelles du chef de l'État et d'autre part, *in concreto* par rapport au pouvoir de direction que le Gouvernement exerce sous l'autorité des Chambres, l'hypothèse d'un pouvoir diplomatique propre au ministre des Affaires étrangères procéderait du déséquilibre institutionnel orchestré par les assemblées. Comme il a été souligné précédemment, tout au long des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, la doctrine gouvernementale n'a eu de cesse de légitimer cette extension de fait par une relecture dynamique du concept de « Pouvoir exécutif ». Mais, s'agissant spécifiquement du rôle international du ministre des Affaires étrangères, il aurait trouvé dans la gestion diplomatique des deux conflits continentaux de 1914 et 1939, un terreau propice à un élargissement de ses responsabilités politiques habituelles en tant que ses décisions pourraient avoir désormais un impact mondial.

750. Les bouleversements internationaux du début du siècle auraient surtout révélé les limites du système diplomatique de la République parlementaire. Deux séries d'imperfections auraient particulièrement contribué à la pérennisation de l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères sur la scène politique extérieure : d'une part, la pratique ambiguë des règles constitutionnelles qui encadrent le processus décisionnel en matière de politique étrangère (A) et l'archaïsme des services du Ministère dans le contexte émergent de la mondialisation des échanges diplomatiques (B).

#### **A) Des imperfections de l'organisation constitutionnelle nécessitant, à l'époque contemporaine, un effort de restructuration de la gestion des Affaires étrangères**

751. Selon le Professeur Georges-Henri SOUTOU, « durant la période 1914-1958, la France ne dispose pas d'un cadre constitutionnel réellement adapté aux nécessités d'une politique extérieure active dans un monde dangereux »<sup>1821</sup>. Cette impuissance s'explique en grande partie par les incertitudes que les dérives du régime parlementaire entretiennent au niveau de la conduite de la politique étrangère.

---

<sup>1821</sup> SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958) », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique de VILLEPIN, Perrin, 2005, p. 813.

**752.** Les lois constitutionnelles de 1875 ont doté, *a priori*, le président de la République de pouvoirs étendus en matière de politique extérieure<sup>1822</sup>. Sous l'impulsion du premier chef d'État de la III<sup>ème</sup> République, Adolphe THIERS, le régime aurait pu évoluer vers un système présidentiel fort en matière de politique extérieure. Mais la crise du 16 mai 1877 qui a entraîné la démission de son successeur y a fait résolument obstacle. Dans le cadre informel de la Constitution « GRÉVY », la revalorisation de fait du pouvoir directionnel du président du Conseil devait conserver à la République l'apparence d'un régime parlementaire, et de manière plus spécifique donner l'illusion de la permanence d'une pratique partagée des pouvoirs en matière internationale. Du point de vue des Chambres, il n'y a pas lieu de se méfier de l'influence grandissante du Gouvernement, car outre les mécanismes qui leur garantissent un contrôle quasi-absolu sur l'ensemble des activités exécutives, les lois constitutionnelles de 1875 s'abstiennent de reconnaître aux ministres un pouvoir décisionnel autonome, aux plans politique interne et externe. De même, en l'absence d'une assise constitutionnelle, le président du Conseil est, *a priori*, cantonné dans un rôle politique de suppléant au regard du président de la République mais également du ministre des Affaires étrangères.

**753.** En effet, le titre ne faisant pas la fonction à l'époque, le rôle international du président du Conseil de la III<sup>ème</sup> République n'est pas assimilable, par exemple, à celui du Premier ministre britannique de l'époque<sup>1823</sup>. En pratique, les grandes questions demeurent gérées, au niveau gouvernemental, directement entre l'Élysée et le chef du Quai d'Orsay. Dépourvue d'une base administrative propre, la marge d'action du président du Conseil sur la scène politique extérieure fluctue donc au gré de sa personnalité et de son intérêt pour les affaires diplomatiques. « Ceci fait, précise le Professeur JÈZE, qu'un président de la République énergique, en présence d'un président du Conseil qui n'est pas très énergique, a beau jeu pour gouverner réellement. (...) Par contre, il est tout à fait exact, comme le dit M. Raymond POINCARÉ, qu'avec un président du Conseil ayant de la volonté et jaloux de gouverner, le président de la République ne peut rien faire. Le ministre CLÉMENCEAU en

---

<sup>1822</sup> Il nomme aux principaux emplois diplomatiques (et militaires) en Conseil des ministres, il négocie et ratifie les traités – à l'exception de ceux, relativement rares, qui nécessitent un vote des Chambres – reçoit la correspondance diplomatique, préside le Conseil supérieur de la guerre ainsi que le Conseil des ministres.

<sup>1823</sup> D'après le président POINCARÉ, la figure active que la doctrine constitutionnaliste attribue traditionnellement au chef de Gouvernement britannique doit être tempérée par la forte personnalité de la Reine Victoria qui « ne se contentait pas de donner des conseils à ses ministres [mais] souvent (...) inspirait leur conduite » (En ce sens, lire sa lettre du 23 août 1920 ; reproduite en Annexe I, texte 83).

est la démonstration éclatante. Lorsque, en 1917, M. CLÉMENCEAU est devenu Premier ministre, le président de la République n'a plus eu qu'un rôle de figuration »<sup>1824</sup>.

**754.** Mais, précisément, le caractère fluctuant de l'autorité politique du chef de l'État augure, à long terme, d'un équilibre chancelant au niveau de la direction exécutive de la politique étrangère<sup>1825</sup>. Le rapport hiérarchique qui, depuis l'émergence des régimes parlementaires, garantit la cohésion d'ensemble entre les décisions du chef de l'État et leur instrumentalisation par le président du Conseil et le ministre des Affaires étrangères a laissé place à des rivalités politiques préjudiciables à l'unité d'action requise en matière diplomatique. Ainsi, a-t-il été des relations du président de la République Alexandre MILLERAND et de son « président du Conseil-ministre des Affaires étrangères » Raymond POINCARÉ<sup>1826</sup> entre 1923 et 1924 ou encore, des rapports entre le même Raymond POINCARÉ, alors « président du Conseil-ministre des Finances », et du ministre des Affaires étrangères Aristide BRIAND en 1926.

**755.** Sous la III<sup>ème</sup> République, la dysharmonie exécutive est généralement tranchée par les commissions spécialisées des assemblées en l'occurrence, « la Commission des Affaires étrangères » dont la double activité législative<sup>1827</sup> et de contrôle<sup>1828</sup> serait directement inspirée,

---

<sup>1824</sup> Pour le Professeur JÈZE, la personnalité des candidats à la présidence ainsi que le soutien populaire qu'ils drainent par « les qualités qu'on [leur] reconnaît d'énergie et de volonté » sont déterminants de la prédominance des chefs d'État sur les présidents du Conseil (Chron. « La présidence de la République », *R.D.P.*, Tome 30, 1913, p. 118 ; Chron. « La présidence de la République », *R.D.P.*, Tome 37, 1920, p. 491).

<sup>1825</sup> Rappelons qu'au plus fort de l'interventionnisme gouvernemental en matière internationale, certains présidents de la République sont parvenus à imposer leurs vues en matière internationale tels POINCARÉ entre 1913 et 1917, ou MILLERAND entre 1920 et 1924. De même, des présidents du Conseil se montrèrent très actifs, à l'instar de POINCARÉ entre 1922 et 1924 ou TARDIEU en 1932.

<sup>1826</sup> Raymond POINCARÉ a été ministre des Affaires étrangères du 14 janvier 1912 au 21 janvier 1913 (en sus de la présidence du Conseil) et du 15 janvier 1922 au 29 mars 1924.

<sup>1827</sup> Activité qu'elle mène lorsqu'elle est saisie des projets de loi tendant à autoriser la ratification de traités et/ou l'approbation d'accords. Dans cette hypothèse, la Commission agit comme un organe annexe de la chambre à laquelle elle est rattachée. A cet égard, elle ne jouit pas d'un pouvoir décisionnel autonome, sa mission principale consistant en la production d'un acte préparatoire destiné à la chambre dont elle relève.

<sup>1828</sup> Selon M. Maurice SHUMANN, cette activité serait justifiée par la survenance d'un « agissement ou une voie de fait » imputable au Gouvernement en matière diplomatique (*In* « La Commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieures en régime parlementaire », *Op. cit.*, p. 24). Dans cette hypothèse, l'action de la Commission est autonome de l'activité législative de la Chambre dont elle relève. Ainsi, Maurice SCHUMANN enjoint de ne pas confondre la « partie politique du travail » de la Commission (soit, son activité de contrôle) avec la « partie législative ». Cette dichotomie lui a permis de justifier l'incongruité relevée sous la période transitoire inaugurée par l'investissement du Gouvernement DE GAULLE le 1<sup>er</sup> juin 1958. Pour le président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, la période constituante aurait dû entraîner *de facto* la suppression des commissions parlementaires : « si nous rapprochons cette donnée de fait, le départ du parlement est présumé définitif puisque l'adoption d'une constitution nouvelle entraînera l'élection d'une nouvelle assemblée, et cette donnée de droit, selon laquelle une commission a pour fonction de préparer le travail du parlement, nous aboutissons à cette conclusion logique que le fonctionnement des commissions parlementaires est désormais sans objet » (*Op. cit.*, p. 22). Or, dans les faits, il n'en a rien été, « non seulement avec l'approbation, mais avec l'aide du gouvernement : par exemple, avant chaque réunion de la Commission des Affaires étrangères, le président est officiellement reçu par le chef du gouvernement ou par le ministre des Affaires étrangères, parfois même par les deux, et reçoit communication des informations ou précisions destinées

selon Maurice SCHUMANN, de la pratique du Comité de Salut public<sup>1829</sup>. Reste, qu'il faudra attendre près d'un siècle après la mort de ROBESPIERRE pour que la Commission des Affaires étrangères reçoive un caractère permanent<sup>1830</sup>. Malgré tout, sous les régimes d'assemblée, la portée de son pouvoir arbitral est limitée par des restrictions matérielles. Son vote n'est, en effet, obligatoire que pour les traités de commerce ou les traités comportant des clauses financières ou territoriales. Dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la survenance d'« incidents parlementaires » – comme les désigne pudiquement le Professeur JEZE<sup>1831</sup> – atteste de la faiblesse d'action des commissions à l'égard d'un Gouvernement particulièrement retors. Ainsi, auditionné le 12 novembre 1911 par la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés, à l'occasion de l'examen d'accords franco-allemands conclus le 4 novembre 1911, le responsable du Quai d'Orsay se voit poser la question suivante par le député ANDRIEUX : « La convention franco-espagnole de 1904 relative au Maroc a-t-elle été signée par le président de la République ? » Invoquant « la raison d'État »<sup>1832</sup>, le ministre de SELVES refuse de répondre. Pour le Professeur JEZE qui relate ces faits, « ce silence est plus éloquent qu'un long discours. Il est manifeste, selon lui, que si le traité avait été signé par le président de la République, le Ministre n'aurait pas hésité une minute à répondre affirmativement »<sup>1833</sup>. De là, il conclut : « on peut donc tenir pour certain que le traité franco-espagnol de 1904 n'a pas été signé par le Président, et que le Ministre d'alors a négocié et conclu ce traité, *sans la collaboration, même formelle, du président de la République* »<sup>1834</sup>. Le député ANDRIEUX a beau jeu de protester, l'accord n'a pas pour autant été invalidé. De même, l'impuissance des parlementaires s'est une nouvelle fois manifestée à l'issue des négociations qui ont abouti à la conclusion d'un traité d'alliance franco-russe, en 1914. En l'espèce, le Gouvernement français se voit reprocher, non seulement, d'avoir rédigé cet accord à l'insu des Chambres – et donc, de l'opinion publique

---

aux commissaires, avec l'autorisation explicite d'en faire usage » (*Ibid.*). Mais ce qui semble le plus intolérable à Maurice SCHUMANN, c'est le fait que « les ministres ne se rendent plus en personne devant les commissions », le Gouvernement limitant la mise en jeu de leur responsabilité devant l'Assemblée et non devant les commissions (*Ibid.*). Or, pour Maurice SCHUMANN, « un organe de contrôle a d'autant plus de raisons d'être que le parlement vis-à-vis duquel le gouvernement est responsable s'est mis en sommeil ou en congé » (*Op. cit.*, p. 23).

<sup>1829</sup> *Ibid.*

<sup>1830</sup> La permanence de la Commission des Affaires étrangères a fait l'objet d'âpres discussions au sein de la classe politique de la III<sup>ème</sup> République. En 1890, notamment, Léon BOURGEOIS, qui cumulait alors les postes de ministre des Affaires étrangères, président du Conseil et président du Sénat, improvisa un vibrant plaidoyer en faveur de sa création. Il se heurta aussitôt, au député Francis CHARMES qui outre, des missions diplomatiques avait été également en charge d'une direction politique au sein du ministère des Affaires étrangères (1885). Il parvint à faire avorter le projet de Léon BOURGEOIS en faisant valoir que « la permanence des commissions ferait peser une menace grave sur l'indépendance du gouvernement, notamment pour ce qui concerne la conduite des affaires diplomatiques » (*Op. cit.*, p. 29).

<sup>1831</sup> In « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », *R.D.P.*, Tome 29, 1912, p. 316.

<sup>1832</sup> *Ibid.*

<sup>1833</sup> *Ibid.*

<sup>1834</sup> *Ibid.* Italiques de l'auteur.

française – mais encore d’en avoir communiqué l’existence qu’a un nombre restreint de dirigeants politiques et de responsables militaires<sup>1835</sup>. On le voit, politiquement soumis ou pas aux Chambres, le Gouvernement entend interpréter restrictivement leurs compétences diplomatiques. Il en va de l’intégrité du monopole du Pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère<sup>1836</sup>.

**756.** Les ambiguïtés du système constitutionnel diplomatique de la III<sup>ème</sup> République qui ne procède ni véritablement d’un régime présidentiel – à l’instar de celui des États-Unis – ni totalement d’un gouvernement de Cabinet – à l’image de celui de la Grande-Bretagne – combinées à l’incertitude permanente qui pèse sur le processus de décision au sommet ne sont guère atténuées par la Constitution de 1946.

**757.** Certes, sous la IV<sup>ème</sup> République, la fonction de président du Conseil dispose d’une assise constitutionnelle propre. En matière de politique extérieure, il dirige l’Exécutif de façon explicite en tant qu’il « coordonne la mise en œuvre de la Défense nationale ». Malgré tout, ses actes doivent être contresignés par le ministre des Affaires étrangères. Bien que les prérogatives internationales du chef de l’État en matière de politique étrangère aient été considérablement amoindries par rapport à la Seconde République, la prépondérance de son pouvoir de direction demeure confortée en droit par le rôle influent que lui confère la présidence du Conseil des ministres (art. 32 C) et du Comité de Défense nationale (art. 33 C). En pratique, elle est garantie par une instabilité ministérielle chronique qui a pour effet majeur d’escamoter le pouvoir d’action du Gouvernement en politique intérieure comme extérieure.

**758.** Les deux guerres mondiales éprouvent durement le système constitutionnel établi en 1875. Leur impact est significatif davantage au niveau de l’activité gestionnaire du ministre des Affaires étrangères qu’au plan de son action politique. Ainsi, durant la période de l’entre-deux-guerres, le Quai d’Orsay subit la concurrence de plus en plus forte des autres départements intéressés à l’action extérieure, notamment en matière de Défense, de renseignement ou encore, de commerce.

---

<sup>1835</sup> SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958) », *Op. cit.*, p. 814. Cette anecdote confirme *a posteriori* la pertinence de la proposition de révision constitutionnelle portée par le député PIOU en 1912 visant à renforcer le contrôle parlementaire sur la négociation des traités (Voir *supra*).

<sup>1836</sup> En guise de contre-exemple, on peut citer le refus parlementaire de continuer à rembourser les dettes de guerre aux États-Unis en 1932, ce malgré les objurgations du gouvernement. Mais, ce succès rencontré par cette initiative des Chambres – en l’espèce, négative – demeure isolé, le Gouvernement n’ayant cessé de revendiquer la maîtrise totale du déroulement des négociations diplomatiques.

## B) L'impact ambivalent de l'archaïsme structurel de la diplomatie française dans le contexte des deux guerres mondiales

759. « Avant 1936, observe le Professeur SOUTOU, il n'existe pas vraiment d'organe permettant la synthèse des divers éléments de l'action internationale de l'exécutif »<sup>1837</sup>. De fait, la faiblesse constitutionnelle de l'encadrement de l'action extérieure s'accompagne d'un grave déficit de l'organisation administrative de l'action extérieure française. Le Quai d'Orsay tente de réagir au sortir de la première Guerre mondiale, en consolidant son monopole en matière d'information et de négociation diplomatiques. Cependant, en pratique, l'effort de reconstruction nationale a contraint le gouvernement à repenser le budget des ministères en termes drastiques. Et, même si à partir de 1936, de nouveaux services viennent étoffer la structure du Quai d'Orsay, le Gouvernement n'a pas le temps d'éprouver leur efficacité. Le regain de tension avec l'Allemagne du chancelier Adolphe HITLER mobilise l'ensemble des canaux du ministère des Affaires étrangères<sup>1838</sup>.

760. Les faiblesses structurelles de l'appareil diplomatique de la France ne connaîtront de corrections significatives qu'à partir de 1958<sup>1839</sup>. Avant cette date, les réformes administratives visant adapter les services du ministère des Affaires étrangères au contexte

---

<sup>1837</sup> SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958), *op. cit.*, p. 815.

<sup>1838</sup> Il semble même que « l'attention du monde entier » s'était fixée, dès 1932, sur la crise politique aiguë qui agitait l'Allemagne. Une lutte pour le pouvoir s'y était engagée entre HITLER, Von PAPEN et le général Von SCHLEIDER. Elle était devenue, selon le Professeur POTIEMKINE, « dans toute la presse mondiale, l'objet d'un débat animé » (*In Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 466). Difficile alors pour le Quai d'Orsay de demeurer indifférent à la marche fasciste allemande que devait accélérer la nomination d'Adolf HITLER au poste de chancelier du Reich. Nombre de diplomates français étaient loin de partager l'optimisme de la presse étrangère. Commentant la reconduction du ministre Von NEURATH à la tête de la diplomatie allemande, le *Times* voyait s'éloigner la menace d'une guerre européenne : « Le fait qu'un ministre des Affaires étrangères aussi expérimenté que M. Von NEURATH ait été maintenu au sein du cabinet, écrivait-on, garantit la continuité de la politique extérieure de l'Allemagne, MM. Von PAPEN [vice-chancelier] et Von NEURATH, qui viennent de signer, au nom de l'Allemagne, la convention de Lausanne, ne se dédiront certes pas » [Cité in POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 467]. Le *Manchester Guardian* semble partager la même vision irénique, en annonçant dans son numéro du 31 janvier 1933 que le cabinet d'HITLER et le Führer allaient privilégier la voie d'« une politique constructive » (*Ibid.*). A la même date, les prévisions de la presse française s'annoncent plus pessimistes : « [a]u point de vue extérieur, lisait-on dans le *Figaro* du 31 janvier 1933, l'avènement d'HITLER constitue sans nul doute un grave danger. C'est une mèche à un tonneau de poudre » [Cité in POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 468]. Ce discours alarmiste n'est malheureusement pas partagé par la majorité des diplomates français. Les craintes de ceux qui pressentent dans l'avènement d'HITLER la porte ouverte « aux aventures militaires » sont vite balayées sous la pression des lobbies économiques et financiers qui noyautent les cercles diplomatiques français. André FRANCOIS-PONCET est leur porte-parole. « Etroitement lié aux magnats de l'industrie lourde du Comité des Forges », cet homme politique et diplomate français entend se rapprocher et préserver des liens privilégiés avec l'Allemagne d'HITLER (*Ibid.*). Nommé ambassadeur à Berlin, « il affirmait qu'il lui serait plus facile d'avoir affaire à HITLER qu'aux gouvernements précédents de l'Allemagne » (*Ibid.*), ce que semble confirmer son homologue, Georges BONNET (*In Le Quai d'Orsay sous trois Républiques 1870-1961*, Arthème Fayard, 1961, pp. 219-220). Dans une perspective plus romancée, on pourra lire l'hypothèse pour le moins inédite de l'historien et juriste Paul ALLARD selon laquelle, le Quai d'Orsay aurait « subventionné HITLER » dans les années « 1930 » (*In Le Quai d'Orsay, son Personnel, ses Rouages, ses Dessous*, Les Éditions de France, Paris, 1938, pp. 199-233).

<sup>1839</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I).

émergent de la mondialisation, vont paradoxalement accélérer le déclin de son monopole dans la gestion des relations extérieures de la France (1). Toutefois, le retour de la paix à partir de 1945 et le souci de la consolider sur le long terme, vont avoir pour effet de ramener les diplomates du Quai d'Orsay sur le devant de la scène politique extérieure (2).

## 1. Une mondialisation des conflits armés propice à une accentuation du déclin du monopole du Quai d'Orsay

761. A la veille de la Première guerre mondiale, le ministère des Affaires étrangères n'est fondamentalement pas différent de ce qu'il est depuis l'époque où TALLEYRAND le dirigeait d'une main de maître. Pire, on le dépeint comme une « usine mal outillée »<sup>1840</sup>. Mais, si le Département possède toujours formellement le monopole de l'expertise et de l'action en politique extérieure<sup>1841</sup>, l'imminence d'une guerre mondiale le place devant une situation inédite où la réactivité de l'appareil diplomatique le contraint à partager son domaine d'action avec les services extérieurs d'administrations versées dans le traitement des affaires militaires.

762. En pratique, les diplomates du Quai d'Orsay voient d'un mauvais oeil la collaboration de fait que la situation de belligérance impose avec l'état-major de l'armée – et plus précisément avec son Service de renseignement – et avec celui de la Marine. L'entente interministérielle est d'autant plus difficile à obtenir que le responsable du Département n'a aucune prise directe sur les décisions militaires. En effet, il ne siège ni au Conseil supérieur de la guerre – créé en 1872 – ni au Conseil supérieur de la Défense nationale – formé en 1906. L'unité des vues politiques dans ce domaine s'opère, pour l'essentiel, au sein du Conseil des ministres et, parfois, à l'occasion de réunions *ad hoc* des chefs militaires et des ministres concernés. Tout au plus, la « Commission des instruction secrètes de guerre »<sup>1842</sup> envisage t-elle d'associer le Quai d'Orsay à l'exercice des pouvoirs de guerre mais sur un plan

---

<sup>1840</sup> Telle est notamment, l'analyse de l'historien et juriste, Paul ALLARD qui dépeint avec force détails l'impuissance à laquelle est réduit le personnel du Quai d'Orsay depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, faute de moyens matériels et budgétaires suffisants (*In Le Quai d'Orsay, son Personnel, ses Rouages, ses Dessous, Op. cit.*, pp. 19-23).

<sup>1841</sup> On notera, à cet égard, que le décret précité du 14 mars 1953 « relatif à la ratification et à la publication des actes internationaux souscrits par la France », vise expressément l'arrêté du Directoire exécutoire du 22 messidor an VII et le décret napoléonien du 25 décembre 1810, évoqués sous la période révolutionnaire (Voir *supra*). Ces textes sont toujours en vigueur sous le régime la V<sup>ème</sup> République et, malgré le fait qu'ils aient été adoptés dans des circonstances et des régimes très divers, ils constituent les principales bases juridiques spécifiques de la fonction de ministre des Affaires étrangères. En dehors de circulaires adoptées dans les années « 90 » et de modifications mineures apportées au décret de 1953, pas plus le pouvoir constituant que le pouvoir réglementaire n'a jugé utile de les étoffer et/ou de les adapter aux originalités du système constitutionnel actuel. Un éclairage sera apporté sur ce point ultérieurement (Voir *infra*).

<sup>1842</sup> Celle-ci comprend des représentants des principales directions du Quai d'Orsay ainsi que du Chiffre, des représentants de l'état-major et du Service de renseignements [Lire SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958), *Op. cit.*, p. 815-816].

strictement technique et non politique. Or, si le rôle de cette commission est toujours demeuré très discret tout au long de la Première guerre mondiale, il n'a pas été moins fondamental à l'effort de guerre puisque, outre la coordination des activités administratives qu'elle a assurée lors des conflits, elle a fourni, également, au Gouvernement une analyse et une évaluation du renseignement de haut niveau<sup>1843</sup>. La guerre de 1914-1918 n'aurait, donc, pas eu que des retombées négatives pour l'autonomie d'action du Département.

**763.** En 1915, l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères s'est enrichie d'un secrétariat général. Responsable de la cohésion d'ensemble des activités administratives, il constitue un relais de poids auprès du ministre pour les cadres du Département<sup>1844</sup>. De même, outre les questions économiques internationales, la Grande Guerre fait entrer dans le champ des priorités du ministère les questions d'information et de propagande : une « Maison de la presse » est créée, début 1916, sous l'impulsion du secrétaire général des Affaires étrangères, Philippe BERTHELOT. La doctrine spécialisée y voit un infléchissement majeur de la diplomatie classique : c'est « signe que la diplomatie cess[e] d'être confidentielle et s'inscr[it] dans l'attention publique »<sup>1845</sup>. Les manœuvres de séduction du Quai d'Orsay ne se limitent pas à la seule opinion nationale. Il entreprend, également, de soigner l'image de marque de ses diplomates vis-à-vis des gouvernements étrangers, quitte à rompre avec les schémas classiques de la représentation extérieure.

**764.** Aux missions permanentes, on préfère désormais l'intercession d'envoyés spéciaux jouissant d'une certaine envergure, car il s'agit de flatter aussi bien la fierté nationale que l'ego étranger. Ainsi, pour saluer l'entrée en guerre des États-Unis aux côtés des Alliés, le président du Conseil a nommé, en 1917, André TARDIEU, lauréat du concours du ministère des Affaires étrangères, au poste de haut-commissaire à Washington<sup>1846</sup>. Cependant, le souci prégnant du Quai d'Orsay de conserver la haute main sur la gestion des efforts de guerre avec l'étranger l'expose irrémédiablement à des pratiques concurrentielles.

---

<sup>1843</sup> SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958), *Op. cit.*, p. 816.

<sup>1844</sup> Les esprits chagrins retiendront surtout que le secrétariat fut une source de conflits permanents entre les directeurs et Jean CAMBON son premier titulaire.

<sup>1845</sup> BAILLOU (J.) et PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, Coll. « L'administration française », P.U.F., 1962, p. 52. A la veille de la mise en place de la V<sup>ème</sup> République, l'ambassadeur Léon NOEL interprète la volonté du Quai d'Orsay de soumettre au jugement de l'opinion ses choix politiques et gestionnaires comme un paramètre fondamental de son action sous le régime à venir : « Le régime démocratique, dit-il en 1958, est, par essence, fondé sur l'opinion et, en pareil régime, une politique extérieure ne saurait aboutir qu'à des mécomptes, sinon à des désastres, si elle ne s'appuyait pas sur ce qu'on appelait autrefois d'une expression tombée en désuétude, peut-être par la raison qu'elle ne correspond plus à une réalité : l'esprit public » (*In Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 106).

<sup>1846</sup> SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 816.



765. La Chambre, en particulier, ne veut plus se contenter de la ronronnante fonction à laquelle la pratique gouvernementale des débuts du XX<sup>ème</sup> siècle l'accule. Elle décide de réagir en créant, en 1915, un *Comité parlementaire d'action à l'étranger*, organisme de propagande qui s'étoffe, en juillet 1918, d'un *bureau des nationalités* destiné à soutenir les « nationalités opprimées » plus fermement que ne le fait le Quai d'Orsay qui doit également composer avec l' « état-major des théâtres d'opération extérieures » (T.O.E.) rattaché au ministère de la Défense<sup>1847</sup>. Composé pour l'essentiel de réservistes issus des cadres de la société civile, il est peu enclin à collaborer avec le ministère des Affaires étrangères<sup>1848</sup>. Il faut dire que l'Armée s'est donnée, dès 1915, les moyens d'être autonome sur la scène internationale. Elle s'est dotée, notamment, d'un service de renseignement moderne regroupant l'ensemble des services secrets existant avant-guerre ou apparus depuis 1914<sup>1849</sup>.

766. Le recul relatif mais progressif de l'autorité centrale du Quai d'Orsay est accentué, de manière concomitante, par l'émergence d'une diplomatie économique multilatérale. La création en 1918 des *Executives* interalliés – chargés de régler les complexes répartitions de tonnage et de matière première entre les alliés – lui confère, de manière inédite, une dimension supranationale. Malgré tout, le ministère des Affaires étrangères conserve la *sous-direction des relations commerciales* – anciennement *Direction du Blocus* – en charge de la question des réparations et des négociations commerciales. Son règlement a contribué de manière substantielle à la modernisation de l'action du Département puisqu'elle a suscité, en son sein, la création d'un *Service français de la Société des Nations*. Il ne tardera pas à prendre de l'envergure au fur et à mesure du renforcement de la diplomatie multilatérale permanente. Cependant, la coordination entre les services techniques des différents ministères demeure toujours aussi délicate à mettre en œuvre, notamment dans le domaine militaire. Aussi, à partir de 1929, le Gouvernement décide d'accentuer le processus de réforme du Ministère.

---

<sup>1847</sup> Il est composé pour l'essentiel de réservistes issus des cadres de la société civile.

<sup>1848</sup> On le voit notamment avec le rôle de la mission du général BERTHELOT en Roumanie ainsi que des multiples missions militaires françaises en Europe centrale et orientale en 1919.

<sup>1849</sup> Le Service des renseignements, la Section de centralisation des renseignements (le contre-espionnage), les Contrôles télégraphique et postal, la Section économique (qui suivait le blocus), le Bureau interallié (qui assurait la liaison avec les Services secrets alliés), la Propagande aérienne (chargée de larguer des tracts au-dessus des lignes ennemies). A la suite de la fusion du 5<sup>e</sup> bureau avec le 2<sup>e</sup> bureau en février 1917, son responsable, le colonel GOUBERT entreprit de donner à la nouvelle structure une forte impulsion internationale, en particulier en direction de l'Autriche-Hongrie [SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958) », *Op. cit.*, pp. 816-817, (note 2)].

**767.** Il associe l'exigence d'interministérialité et l'intégration du Quai d'Orsay dans le cadre du processus de décision stratégique<sup>1850</sup> ce qui se traduit concrètement par la refonte du Conseil Supérieur de la Défense Nationale (C.S.D.N.) en 1929, la création du secrétariat général du Gouvernement (S.G.C.) et du Comité permanent de la Défense nationale (C.P.D.N.) en 1936, la consolidation du secrétariat général de la Défense nationale (S.G.D.N.) ainsi que la mise sur pied d'un « comité de liaison hebdomadaire » réunissant diplomates et militaires au ministère des Affaires étrangères. Toutefois, la portée de ces restructurations demeurent dans les faits très limitée en grande partie par la pratique abusive d'Édouard DALADIER, alors président du Conseil et ministre de la Défense nationale – et ministre de la Guerre à partir d'avril 1938. On lui reproche, notamment, d'avoir orienté l'action interministérielle moins selon ses vues personnelles que gouvernementales<sup>1851</sup>. A cette première entrave politique s'ajoute l'obsolescence de l'appareil de renseignement, redevenu presque à son état d'avant 1914. Obligé de passer par les filtres souvent déformants des états-majors, les agents extérieurs n'ont plus les moyens de transmettre directement au sommet de l'État des analyses indépendantes. Mais, c'est surtout l'insécurité grandissante qui règne en Europe à la veille de la Seconde guerre mondiale qui va, une nouvelle fois, freiner l'essor des « Affaires étrangères ».

**768.** La menace allemande se précisant de plus en plus, dans les années « 1930 », l'action gouvernementale militaire prend le pas sur l'option diplomatique<sup>1852</sup>. La logique s'inversera à partir de 1945, à la faveur de l'engagement des « peuples des Nations Unies (...) à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances (...) »<sup>1853</sup>. En faisant d'une vie internationale collective pacifiée son but prioritaire, l'Organisation des Nations Unies entend, ainsi, privilégier le règlement diplomatique des différends entre États. A l'échelle de la France, cette orientation va consolider un peu plus l'ascendance politique du ministère des Affaires étrangères dans le jeu gouvernemental.

---

<sup>1850</sup> Cette réforme n'est pas sans rappeler, dans ces grandes lignes, le projet de création d'un *National Security Council* par le Président Nicolas SARKOZY [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II)].

<sup>1851</sup> S'agissant de la ligne de conduite de DALADIER à l'époque, l'historien Georges Henri SOUTOU relève que, « comme la plupart des dirigeants de l'époque, (...) fait davantage confiance à des connaissances personnelles qui lui servent d'agents officieux qu'aux services officiels » [lire (G.-H.), *Op. cit.*, p. 817].

<sup>1852</sup> Pourtant, lorsque l'on connaît les relations privilégiées que certains diplomates français étaient parvenus à établir avec le chancelier HITLER dès les années « 1930 », on ne peut que regretter qu'aucune coordination ou confrontation organisée, à l'échelle interministérielle, avec les analystes du Quai d'Orsay n'aient été envisagée (Voir *supra*).

<sup>1853</sup> Préambule de la Charte des Nations Unies signée à San Francisco, le 26 juin 1945.

## 2. Une promotion universelle de la paix propice au rétablissement du Quai d'Orsay au cœur de l'action politique gouvernementale

769. A partir de 1945, la donne diplomatique change, que l'on adopte la perspective étatique ou celle de la Communauté internationale. La résolution de la question allemande, la création de l'O.N.U., la mise en œuvre du plan Marshall, les négociations du Pacte atlantique et les débats qui président au devenir des organisations européennes, encouragent le règlement multilatéral des problèmes internationaux de l'après-guerre. En France, le Quai d'Orsay se montre plus réactif que le Pouvoir constituant : il renforce le rôle de son secrétariat général en conséquence, ainsi que celui du secrétariat des conférences qui gère la participation de la France aux rencontres et organisations internationales. Un *Service des Pactes* est institué pour gérer spécifiquement les relations de la France avec l'Alliance atlantique. Ainsi, le contexte émergent de la Guerre froide voit s'affirmer une communauté diplomatique occidentale, « entre gens qui se connaissent souvent depuis la Seconde Guerre mondiale »<sup>1854</sup>.

770. Si la multilatéralisation des négociations diplomatiques a fait entrer les relations internationales dans une ère moderne, elle en a également complexifié la gestion. De manière paradoxale, la diversité de l'objet diplomatique conduit nombre d'États à renouer avec une administration centralisée. C'est ainsi, qu'en France, le Quai d'Orsay voit son champ d'action élargi à la sphère économique avec la création d'une *direction générale des affaires économiques, financières et techniques*, comportant un important *service de coopération économique*, chargé de mettre en œuvre le plan Marshall et d'encadrer les relations de la France avec l'Organisation Européenne de Coopération Économique (O.E.C.E.) ainsi que des nouveaux organismes économiques européens tels que l'Union européenne des paiements (U.E.P.), la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) et la Communauté Économique Européenne (C.E.E.).

771. De même, le contexte de guerre idéologique confère un poids grandissant aux questions stratégiques traitées par le *service des Pactes*, mais aussi aux questions culturelles. A cet égard, le Quai d'Orsay se dote d'une *direction générale des Affaires culturelles* en remplacement du *service des Œuvres d'avant-guerre*. L'action culturelle à l'étranger devient un domaine de plus en plus essentiel au rayonnement diplomatique de la France. Elle compense, à bien des égards, le déclin observé en matière économique et politique en Europe orientale, au Moyen-Orient et en Amérique latine. Ailleurs, elle constitue un adjuvant majeur

---

<sup>1854</sup> SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 818.

de la politique générale – particulièrement en direction des États-Unis qu'elle tente de convaincre du bien-fondé de leur engagement en Europe<sup>1855</sup>. Mais c'est surtout dans la bipolarisation du monde que la diplomatie française va trouver un nouveau souffle.

**772.** Succédant au péril allemand, la menace soviétique suscite au sein du Quai d'Orsay une intense activité intellectuelle, durant la première phase de la guerre froide (1945-1949). « Il a fallu en effet les réflexions et les conseils d'un groupe de diplomates pour aider progressivement les dirigeants de la IV<sup>ème</sup> République à s'orienter dans les réalités nouvelles de la guerre froide. Selon le Professeur Georges-Henri SOUTOU, « ces diplomates ont défini quelque chose qui, sans être aussi formalisée que la " Doctrine Truman " par exemple, représente tout de même une sorte de doctrine française dans la guerre froide, faite à la fois de fermeté et de modération, ne se limitant pas à l'anticommunisme, intégrant le problème allemand et la construction européenne »<sup>1856</sup>.

**773.** Dans le même temps, l'extension des domaines d'action du Quai d'Orsay et la complexité croissante de leur gestion entraînent la spécialisation du personnel d'ambassade qui compte désormais des attachés militaires, des conseillers ainsi que des attachés commerciaux, financiers et culturels. Relevant de l'autorité hiérarchique du chef de mission, les attachés n'appartiennent statutairement pas au Corps diplomatique. Ils s'imposent, malgré tout, comme des auxiliaires efficaces de l'ambassadeur. Ils ont l'obligation de le tenir informé de toutes leurs activités et des instructions que leur transmet leur administration d'origine. Toutefois, la réalité est souvent autre. A l'image de l'administration centrale, les services extérieurs traversent une grave crise institutionnelle.

**774.** Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la coordination des différents services de l'action extérieure constitue le point faible du Quai d'Orsay. Si le *secrétariat général pour la coopération internationale* (S.G.C.I.) est un relais efficace entre les différentes administrations pour les questions économiques européennes, la collaboration demeure insatisfaisante en matière militaire, en dépit d'avancées notables. Ainsi, l'état-major permanent du président du Conseil (1949-1950) et le secrétariat général permanent de la Défense nationale ont désormais l'obligation de maintenir un contact permanent entre le Quai d'Orsay et les Armées. De même, le ministre des Affaires étrangères siège au Comité de Défense nationale, présidé par le chef de l'État. Reste que la cohésion d'ensemble de l'action

---

<sup>1855</sup> *Ibid.*

<sup>1856</sup> SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 819. La portée constructive des ministères des Affaires étrangères français et étrangers fera l'objet d'une étude spécifique dans la Partie II de notre étude, en leur qualité de « doctrine finalisée engagée dans des procédures non normatives » (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2).

gouvernementale extérieure est désormais assurée par la présidence du Conseil. Elle a, en effet, la mainmise sur le tout nouveau *service de documentation extérieure et de contre-espionnage* (S.D.E.C.E.). Cependant, en dépit du soutien logistique que lui apporte en parallèle le *secrétariat général du Gouvernement* (S.G.G.) et le *secrétariat général de la police nationale* (S.G.P.N.), la présidence du Conseil n'a pas les moyens suffisants d'assurer en continu la synthèse de l'action gouvernementale dans les affaires internationales, à l'instar du *National Security Council* américain ou du *Cabinet Office* britannique. La mauvaise coordination entre civils et militaires qui a abouti en mai 1954, à la défaite de Diên Biên Phu est illustrative du dysfonctionnement permanent<sup>1857</sup> qui règne en matière diplomatique<sup>1857</sup>.

**775.** Le bilan mitigé des Affaires étrangères, à l'issue de la IV<sup>ème</sup> République, ne doit pas faire oublier l'impact constructif que le régime d'assemblée a eu sur l'autonomie d'action du ministre qui en a la charge officielle. Bien que son rôle gouvernemental ait été dès l'origine soumis aux aléas de la gouvernance politique, l'affirmation d'une tradition démocratique en matière internationale lui a donné, malgré tout, les moyens de s'en émanciper. A tout le moins, la République parlementaire aurait donné à son action diplomatique une dimension plus objective que celle que le droit constitutionnel lui prête depuis l'Ancien Régime. Dans le domaine spécifique des « Affaires étrangères », c'est au regard de la conception restrictive du pouvoir décisionnel de leur responsable que s'apprécierait la portée réactionnaire de la pratique républicaine entre 1875 et 1958: d'un serviteur des institutions représentatives de l'État, le responsable du Quai d'Orsay se voit reconnaître, à l'issue de la République parlementaire, une capacité représentative relative sur la scène diplomatique.

### ***Section III – « Ministre des Affaires étrangères » à la veille de la V<sup>ème</sup> République : une fonction politique en flux tendu entre la tradition monarchique et la tradition parlementaire***

**776.** Au regard de l'histoire républicaine, la stature d'homme d'État du ministre des Affaires étrangères souscrit à une logique consensuelle: elle participe sous le régime parlementaire – y compris dans sa forme déviante – à la préservation du monopole du Pouvoir exécutif dans la gestion des relations extérieures, d'une part; elle répond à l'exigence d'une

---

<sup>1857</sup> Cette mauvaise coordination a donné lieu à une lecture ambiguë des objectifs politiques assignés aux opérations que prévoit le général NAVARRE en 1953-1954. Elle est notamment à l'origine d'un malentendu sur les moyens qui lui seraient attribués. Nonobstant les erreurs du commandement en Indochine qu'elle a induites, un rapport rédigé en 1955 par une commission d'enquête dirigée par le général CATROUX a, de manière générale, conclu à sa part non négligeable au désastre militaire et humain [Rapport publié in ELGEY (G.), *La République des contradictions 1951-1954*, Fayard, 1968, pp. 555 et s.; cité in SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 820].

plus grande transparence de l'action diplomatique que matérialise le principe de sa responsabilité devant les Chambres, d'autre part. Dans un cas, comme dans l'autre, la tradition monarchique qui définit restrictivement le cadre d'exercice des prérogatives internationales de l'État, s'en trouve fortement ébranlée au point de permettre un assouplissement juridique du cadre d'action du ministre. *Nolens volens*, l'accélération de la mondialisation des échanges diplomatiques dans le contexte des deux guerres mondiales, a contraint la gouvernance française à repenser les conditions de mise en œuvre sa politique étrangère. Immanquablement, le chef du Quai d'Orsay a été amené à éprouver la solidité de ses attaches historiques avec le Pouvoir suprême. Mais, parce qu'il est lui-même de plus en plus étroitement associé à la direction générale des affaires de l'État<sup>1858</sup>, sa pratique organise plus un rapport de distanciation envers la présidence de la République qu'elle ne renforce sa subordination politique envers elle. Aussi, dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, n'hésite plus à réclamer avec force un rôle déterminant dans la représentation et l'engagement l'État<sup>1859</sup>. A cette fin, il met dans la balance politique le poids du monopole juridique qu'il détient sans discontinuité, en matière de correspondance diplomatique, depuis plus d'un siècle.

777. En effet, nombre de régimes se sont succédés en France depuis la Révolution mais, ni l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor an VII (10 juillet 1799)<sup>1860</sup> qui impose aux représentants diplomatiques étrangers n'avoir de rapports directs qu'avec le responsable du Quai d'Orsay, ni le décret du 25 décembre 1810<sup>1861</sup> qui confère au chef du Quai d'Orsay un rôle central et exclusif dans les rapports de la France avec l'étranger, n'ont été abrogés<sup>1862</sup>. La

---

<sup>1858</sup> L'aura politique de la fonction ministre des Affaires étrangères transparait ostensiblement dans le fait que, parmi les présidents du Conseil qui ont cumulé leur fonction avec la responsabilité d'un département ministériel entre 1919 et 1939, plus de la moitié ont choisi le Quai d'Orsay, soit 19 titulaires sur 36, contre 16 sur 57, notamment pour la période 1971-1918. Pour une vision globale du cumul des fonctions de chef de Gouvernement et de ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire, se reporter au tableau de synthèse reproduit en Annexe II (document 6). Comme il a été déjà souligné, les réformes administratives entreprises en vue de renforcer la réactivité de l'appareil diplomatique d'État, mais aussi la visibilité politique croissante des ministres des Affaires étrangères dans les cycles de conférences lancés sous l'égide de la Société des Nations, sont les causes principales de cet engouement.

<sup>1859</sup> Voir CONFÉRENCE DE LA PAIX, 1919-1920, Commission des affaires tchécoslovaques, Séance du 5 mai 1919, Extrait du procès-verbal reproduit en Annexe I (texte 79) ; M. JONNART, Gouverneur général de l'Algérie, à M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, le 19 septembre 1903, (extrait reproduit en Annexe I, texte 73) ; M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, à M. MESCOS, Chargé d'affaires de la République française, le 21 septembre 1903 (extrait reproduit en Annexe I, texte 73) ; M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, à M. JONNART, Gouverneur général de l'Algérie, le 21 septembre 1903 (extrait reproduit en Annexe I, texte 73).

<sup>1860</sup> Voir Articles 1-3 de l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor, an VII (Annexe I, texte 52). Pour une application, lire CHAMBRE DES DÉPUTÉS, séance du 20 mars 1907, « Discours de Stéphen PICHON, ministre des Affaires étrangères », reproduit en Annexe I (texte 74).

<sup>1861</sup> Voir les articles 1 à 3 du décret du 25 décembre 1810 (Annexe I, texte 61). Pour une application, lire MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Note du Service juridique » en date du 5 juillet 1935, extrait reproduit en Annexe I, texte 90; MÉMORANDUM du Gouvernement français au Secrétaire général des Nations Unies du 10 janvier 1953, extraits reproduits en Annexe I, textes 108 et 109).

<sup>1862</sup> Visés par le décret n° 53-192 précité du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, ces textes n'ont pas davantage été abrogés sous la V<sup>ème</sup>

permanence de la centralité juridique du Quai d'Orsay atteste à la fois de la légalité et de la légitimité de la requête de son responsable. Nonobstant, la collaboration interministérielle imposée par les nécessités de la guerre dont l'administration du Quai d'Orsay s'est plus ou moins accommodée, la prépondérance de la fonction de ministre des Affaires étrangères n'a été véritablement remise en cause que sous le régime de Vichy.

**778.** La convocation par le général de GAULLE d'un *Comité National* en 1941 – institué par l'ordonnance n° 16 du 24 septembre 1941 – a été suivie de la nomination d'un commissaire national aux Affaires étrangères fut nommé par décret du 30 septembre 1941. En vertu de ce texte, il assume les attributions normalement dévolues au ministère des Affaires étrangères<sup>1863</sup> avec la conséquence pour son responsable de tenir, jusqu'à la Libération, le rôle traditionnel d'un ministre des Affaires étrangères. Mais, précisément, quelle(s) réalité(s) cette fonction recouvre-t-elle sous la République parlementaire ?

**779.** Ses responsabilités seraient « multiples et diverses », d'après un ministre de la IV<sup>ème</sup> République<sup>1864</sup>. Concrètement, « [c]'est au chef du ministère des relations extérieures qu'il appartient d'entrer en conférence avec les ministres publics des Puissances étrangères, d'écouter leurs réclamations et leurs propositions, d'y répondre au nom de l'État ou du souverain, de discuter les intérêts réciproques, enfin d'entamer avec eux et de conduire à bonne fin les négociations proprement dites. C'est lui aussi qui est chargé de rédiger ou de faire rédiger les actes publics émanés du souverain et publiés en son nom, relatifs aux affaires politiques, tels que les traités de paix, d'alliance, de commerce, etc. ; les conventions pour régler les limites et démarcations de frontières ; les déclarations de guerre ou de toute autre mesure hostile que le souverain se croit en droit de prendre à l'égard d'une autre Puissance ; les réponses aux pièces officielles étrangères, etc. C'est à ce ministre qu'échoit la tâche d'entamer et de diriger les négociations relatives aux mariages des princes et princesses de la famille régnante ; de notifier aux cours étrangères les naissances et les décès des membres de cette famille, lorsque le souverain n'en fait point l'objet d'une lettre autographe. Il règle également, ou veille à ce que soit observé, tout ce qui a rapport au cérémonial diplomatique, tant envers les agents politiques envoyés en pays étrangers qu'envers ceux qui sont accrédités

---

République comme l'attestent les visas des décrets relatifs à l'organisation de l'administration centrale du Quai d'Orsay ou encore, les décrets portant publication d'accords internationaux.

<sup>1863</sup> DUGUIT (L.), MONNIER (H.), BONNARD (R.), BERLIA (G.), *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, 1952, pp. 407-408 et 409.

<sup>1864</sup> SCHUMAN (R.), « Le ministre des Affaires étrangères », in *Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 19 ; dans le même sens, lire TROTABAS (L.), « Avant-propos, Les Affaires étrangères », in *Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 6.

auprès de son souverain »<sup>1865</sup>. Essentielle pour asseoir la prédominance du ministre au sein du Gouvernement, la technicité de son administration ne suffit pas à consolider les ressorts politiques de son action extérieure.

**780.** En pratique, c'est l'extension informelle du cadre d'exercice du *treaty making power* du chef de l'État qui a le plus contribué à lui façonner une stature d'homme d'État, aux côtés du président de la République et du président du Conseil. Ayant décrit dans la Section précédente de quelle manière les gouvernements successifs ont défendu de haute lutte la légitimité d'une pratique conventionnelle parallèle à celle du Président, devant les Chambres, il apparaît nécessaire de compléter cette évocation en insistant sur la légalité de cette pratique. A cet égard, la présentation des conditions d'émergence et d'existence des accords en forme simplifiée s'avère d'autant plus topique dans cette section conclusive que la doctrine spécialisée de l'époque intègre « leur conclusion (...) dans les pouvoirs normaux du ministre des Affaires étrangères, exclusivement compétent dans la conduite des relations internationales »<sup>1866</sup>.

**781.** Nonobstant la simplicité procédurale qui les caractérise en raison de l'absence d'intervention formelle du chef de l'État<sup>1867</sup>, les accords en forme simplifiée se distinguent

---

<sup>1865</sup> MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique, Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 34-35. Le Professeur Paul PRADIER-FODÉRÉ confirme sa vision dans son *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains* (Tome I, *Op. cit.*, pp. 260-261).

<sup>1866</sup> CHAYET (C.), « Les accords en forme simplifiée », *A.F.D.I.*, Vol. 3, 1957, p. 4.

<sup>1867</sup> Sur ce point, on nuancera la définition proposée par le Professeur Louis CAVARÉ, selon laquelle la procédure de conclusion des accords simplifiés se limiterait à « une seule phase, celle de la signature » (*In Le droit international public positif*, Tome I « La notion de droit international public, structure de la société internationale », 3<sup>e</sup> éd. mise à jour par Jean-Pierre QUENEUDEC, A. Pedone, Paris, 1973, p. 115). Cette description n'envisage que le type d'accords simplifiés dits « à un degré » qui sont juridiquement parfaits dès la signature. Toutefois, la pratique diplomatique française ne pouvait se limiter à cette seule hypothèse sous le régime parlementaire, car d'une part, elle aurait considérablement affaibli l'influence du Parlement en matière internationale et d'autre part, elle aurait fait courir le risque à la France de se voir engager par le Gouvernement sans recul suffisant pour la conclusion d'accords importants. De fait, il convient d'ajouter l'hypothèse des accords simplifiés dits à « deux degrés » qui n'acquiescent de force juridique qu'après approbation du Gouvernement, laquelle peut être précédée d'une autorisation parlementaire, comme cela s'est vérifiée, notamment, pour la conclusion de l'accord franco-italien du 12 septembre 1919 pour la fixation de la frontière entre la Tripolitaine et les possessions françaises d'Afrique, entérinée par échange de lettres entre le ministre des Affaires étrangères, M. PICHON, et l'ambassadeur d'Italie à Paris, le comte BONIN-LONGARE. L'approbation, en l'espèce, a été autorisée par la loi du 16 novembre 1923.; de même, des arrangements commerciaux intervenus par échanges de lettres le 11 février 1935 entre la France et l'Union sud-africaine ont fait l'objet d'une loi d'autorisation d'approbation en date du 2 juillet 1937. Il peut arriver que l'intervention préalable du Parlement soit expressément prévue dans l'accord, à l'image de l'article 1<sup>er</sup> de l'échange de lettres intervenu en matière commerciale le 17 décembre 1935 entre la France et l'Union sud-africaine [En ce sens, lire ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I « Introduction – sources », A. Pedone, Paris, 1944, p. 250]. Considéré comme le pendant de l'acte de ratification des traités du président de la République, le terme d'« approbation » n'est pas partagé unanimement au niveau de la pratique diplomatique internationale [En ce sens, lire notamment KRAUS (H.), « Système et fonctions des traités internationaux », *R.C.A.D.I.*, Tome 50, 1934, Tome IV, p. 352]. Malgré tout, la pratique diplomatique française semble privilégier dès 1875 une distinction formelle entre l'acte de ratification présidentiel et l'engagement pris par le



par « la pluralité d'instruments diplomatiques » qui leur servent de support<sup>1868</sup>. De l'avis du Professeur Charles ROUSSEAU, la classification doctrinale « la plus précise » en la matière, sous la IV<sup>ème</sup> République, est celle proposée par le Professeur Jules BASDEVANT<sup>1869</sup>. Il dénombre six catégories d'instruments diplomatiques : 1° « les instruments rédigés par des agents techniques » qui comprendraient essentiellement les *accords postaux*<sup>1870</sup> et les *conventions militaires* ; 2° « les instruments arrêtés par une Commission internationale en vue de préparer ou de prendre certaines décisions » qui sont généralement établis par une Commission internationale chargée soit de *la gestion d'un service public international*<sup>1871</sup>, soit de *l'exécution d'un traité*<sup>1872</sup> ; 3° les « instruments dressés par des plénipotentiaires participant à un Congrès ou à une Conférence » qui prennent traditionnellement la forme de *déclarations*<sup>1873</sup> ; 4° les « instruments indiquant que les deux gouvernements sont effectivement parvenus à un accord » généralement établis sous la forme de *déclarations échangées* pour lesquelles, selon l'analyse du Professeur BASDEVANT, le ministre des Affaires étrangères s'improvise « notaire diplomatique », son rôle étant celui de « rédacteur de l'instrument [et] non l'auteur de l'acteur juridique constaté par celui-ci »<sup>1874</sup> ; 5° les « instruments mentionnant l'intention des deux gouvernements de conclure un accord, sauf ratification ultérieure » : signés par un ministre des Affaires étrangères et un ambassadeur ou un ministre accrédité ils ont pour objet « d'énonc[er] les termes de l'accord élaboré par ceux-ci [et de] stipul[er] que l'accord sera ratifié » de sorte qu'ils constituent un véritable *traité* au

---

Gouvernement. Ainsi, la formule des lois autorisant la conclusion définitive d'un accord en forme simplifiée (« Le président de la République est autorisé à faire appliquer [tel] accord ») est singularisée par rapport à celle relative à la conclusion des traités (« Le président de la République est autorisé à ratifier [tel] traité »), [Citées in ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 250].

<sup>1868</sup> ROUSSEAU (Ch.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 249-250.

<sup>1869</sup> BASDEVANT (J.), « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *R.G.D.I.P.*, 1926, Tome V, pp. 615-626. Précisons, toutefois, que la doctrine française majoritaire ne considère pas cette catégorie d'accords comme une création *ex nihilo*, mais la fait procéder de la pratique américaine des *executive agreements* distincts des *treaties*. Si la conclusion des seconds nécessite l'intervention du Sénat, celle des premiers « rentr[e] dans la compétence normale de l'Exécutif, qui détient le pouvoir militaire, le pouvoir de négocier, le pouvoir d'exécuter les traités, et d'une manière générale tous pouvoirs dérivant d'Acte du Congrès » [ROUSSEAU (C.), *Cours de droit international public*, Rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Charles ROUSSEAU, Éd. Les Cours de droit, 1958-1959, p. 110 ; CAVARE (L.), *Le droit international public positif*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 118-119].

<sup>1870</sup> Directement conclus entre Administrations des P.T.T. sans intervention des services diplomatiques, ils sont formellement identifiés comme des « arrangements » (par exemple, celui du 23 avril 1932 entre la France et l'Argentine pour l'expédition des imprimés), des « conventions » (par exemple, celles concernant l'échange des mandats-poste signées le 20 octobre 1933 entre la France, l'Algérie et le Canada), des « accords » (par exemple, celui signé à Prétoria le 30 octobre 1935 entre les administrations coloniales britannique, belge et portugaise, constituant l'Union africaine des postes), (*Op. cit.*, p. 255).

<sup>1871</sup> Par exemple, le règlement de navigation adopté le 25 août 1938 par la Commission centrale pour la navigation du Rhin (*Ibid.*).

<sup>1872</sup> Par exemple, les résolutions adoptées par la Conférence des Ambassadeurs de 1920 à 1931 pour l'exécution des clauses territoriales et militaires des traités de 1919 (*Ibid.*).

<sup>1873</sup> Par exemple, la « déclaration commune des Cinq puissances » sur l'égalité des droits en matière d'armements arrêtée à Genève le 11 décembre 1932 (En ce sens, lire « Documents », *R.G.D.I.P.*, Tome 40, 1933, pp. 653-654).

<sup>1874</sup> BASDEVANT (J.), « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *Op. cit.*, p. 619.

sens formel du terme<sup>1875</sup> ; 6° les « instruments où les ministres ont négocié la teneur et "sont convenus" des termes d'un accord » de telle sorte qu'ils sont considérés comme les « auteurs de l'acte juridique (déclaration, arrangement) générateur d'obligations internationales »<sup>1876</sup>.

**782.** Grâce à la pratique novatrice des « accords en forme simplifiée », tout membre du Gouvernement dûment mandaté se voit reconnaître un droit d'initiative en matière de négociation diplomatique sachant que les contraintes procédurales – rappelées notamment par le mémorandum précité de 1953 – consacrent la préséance du ministre des Affaires étrangères. Rappelons, en effet, que si ses homologues ont, dès cette époque, tacitement le droit de représenter le Gouvernement français auprès de certaines organisations internationales, la doctrine gouvernementale leur impose de solliciter préalablement une délégation de pouvoirs formelle auprès du Quai d'Orsay. De manière générale, l'action gouvernementale extérieure est nécessairement frappée du sceau de la relativité<sup>1877</sup>. Il ne peut en être autrement sauf à violer les dispositions constitutionnelles qui réservent, en 1875 et en 1946, le monopole de la représentation de l'État au seul président de la République. Or, comme il a été clairement posé en doctrine, les accords qui auraient été conclus au mépris de la compétence de l'organe constitutionnellement investi du *treaty making power* seraient présumés illégaux et de fait, seraient privés de force obligatoire<sup>1878</sup>. A quel titre, le ministre des Affaires étrangères mériterait-il, alors, de partager le statut de « chef de la diplomatie » et plus spécifiquement, d'endosser la responsabilité de « constructeur de la politique étrangère » qu'on lui prête à la veille de la V<sup>ème</sup> République?<sup>1879</sup>

**783.** L'effort d'adaptation de l'appareil diplomatique d'État induit par les mutations de la vie internationale d'une part, et par la démocratisation croissante de la politique étrangère française d'autre part, a résolument inscrit la fonction de ministre des Affaires étrangères dans

---

<sup>1875</sup> *Op. cit.*, pp. 617-618.

<sup>1876</sup> ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 254. A titre d'exemple, citons le compromis d'arbitrage franco-allemand dans l'affaire des déserteurs de Casablanca, signé à Berlin le 24 novembre 1908 (*In* « Documents », *R.G.D.I.P.*, 1908, Tome 15, pp. 39-40) ; la déclaration franco-allemande de bon voisinage signée à Paris le 6 décembre 1938 entre MM. Georges BONNET et Joachim Von RIBBENTROP, ministres des Affaires étrangères, « agissant au nom et d'ordre de leurs gouvernements » et déclarant être « convenus » des termes de la déclaration [Cité *in* ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 253].

<sup>1877</sup> Voir MÉMORANDUM du Gouvernement français au Secrétaire générale des Nations Unies du 10 janvier 1953, précité (extraits reproduits en Annexe I, textes 108 et 109).

<sup>1878</sup> ROUSSEAU (Ch.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 258. Dans l'hypothèse où l'objet de l'accord excéderait « la compétence naturelle de l'Exécutif » en l'amenant, par exemple dans le cas de la France, à empiéter sur le domaine constitutionnel du président de la République, notamment, la pratique diplomatique internationale prévoit qu'une attribution expresse de compétence par le chef de l'État garantirait la validité de l'accord gouvernemental, « par application du principe qu'un organe étatique doit justifier, sur le plan international, de l'origine constitutionnelle de son autorité » (*Ibid.*).

<sup>1879</sup> BOURBON-BUSSET (J. de), « Vie internationale et politique étrangère », *in Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et *alii*, *Op. cit.*, p. 172.

la durée. Ce fait est établi par son enracinement institutionnel dans la République parlementaire mais aussi et surtout, par la revalorisation de son rôle diplomatique qui revêt, à partir du XX<sup>ème</sup> siècle une dimension politisée marquée. A cet égard, l'impression de permanence observée depuis la Révolution s'est accompagnée, sous les régimes parlementaires successifs, d'un pouvoir d'initiative de plus en plus large dans ses relations avec l'étranger. De manière logique, le principe de sa responsabilité politique est souvent invoqué, en doctrine, pour justifier objectivement qu'il puisse court-circuiter la prédominance constitutionnelle du président de la République. Cependant, dans le contexte spécifique du gouvernement d'assemblée, le signe le plus évident de son émancipation politique s'apprécierait avec plus acuité dans la prévalence que les auteurs confèrent à sa représentativité par rapport à celle du président du Conseil. Il ne saurait en être autrement pour le diplomate Jacques de BOURBON-BUSSET, car il ne peut « y avoir deux responsables de la politique internationale »<sup>1880</sup>. Son analyse est appuyée par un ministre des Affaires étrangères sous la IV<sup>ème</sup> République: « [l]e danger d'une diplomatie bicéphale devra être évité à tout prix, parce qu'elle risque de devenir incohérente et contradictoire, met en garde Robert SCHUMAN. Le démembrement du ministère des Affaires étrangères est aussi indésirable que son instabilité. On peut diviser le travail, mais sans porter atteinte à l'unité de direction et de responsabilité : elle appartient au ministre seul, sans partage possible »<sup>1881</sup>. La posture à la fois restrictive et protectionniste qu'adoptent ces deux auteurs oriente, finalement, la résolution de la problématique de l'autonomisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire, dans un sens plus institutionnel que fonctionnel. *A priori*, ce n'est pas dans la détermination formelle de compétences propres qu'il faut fonder les conditions de l'autonomie d'action du chef du Quai d'Orsay sur la scène politique extérieure mais plutôt dans le rapport de force qu'il noue avec la gouvernance. On aperçoit finalement les conclusions de tout ce qui précède. Sous les régimes d'assemblée, ni les Chambres, ni le chef de l'État, ni le président du Conseil, et *a fortiori*, ni « leur » ministre des Affaires étrangères, ne sont titulaires d'un droit subjectif de puissance. Quelle que soit la position que ces différentes institutions occupent au sein de l'échiquier politique, elles n'ont pas la propriété de ce droit de souveraineté que constitue la représentation internationale de l'État.

**784.** Le ministre des Affaires étrangères, en particulier, ne saurait se complaire dans la fonction de mandataire des titulaires de la souveraineté, car, avec la constitutionnalisation de

---

<sup>1880</sup> *Ibid.*

<sup>1881</sup> In « Le ministre des Affaires étrangères », in *Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 13.

la responsabilité politique de ses actes diplomatiques, il s'impose prioritairement comme l'organe d'une personne qui est politiquement une et collective : le Gouvernement. Cette ambivalence se refléchit dans le régime juridique qui encadre l'accomplissement de ses différentes missions, quoi qu'en dise la doctrine constitutionnaliste de la III<sup>ème</sup> République. Certains juristes doutent, voire même, nient l'existence d'une fonction gouvernementale autonome sur la scène internationale<sup>1882</sup>.

**785.** Si la consolidation à long terme de la centralité du ministre des Affaires étrangères au sein du régime républicain est d'importance, il en va tout autant de la singularité de son action au sein du Pouvoir exécutif. Or, dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, les auteurs s'interrogent encore sur la réalité fonctionnelle que recouvre un tel « pouvoir ». Notamment, l'activisme dont fait preuve le Gouvernement à tous les niveaux de la vie étatique ne suffit pas à convaincre le Doyen Léon DUGUIT de l'existence d'une réserve de compétences propres aux organes exécutifs : « s'il y a un *pouvoir exécutif*, affirme t-il en 1923, il n'y a pas de *fonction exécutive* »<sup>1883</sup>. S'inscrivant en faux contre les écrits ambigus du Doyen Maurice HAURIUO<sup>1884</sup>, le Doyen DUGUIT récuse le principe selon lequel « le pouvoir exécutif est de même nature que le pouvoir administratif »<sup>1885</sup>. Le Doyen HAURIUO se montre, pour sa part, radical dans sa formulation en reconnaissant que « la fonction *exécutive gouvernementale* ne

---

<sup>1882</sup> Une vive discussion s'est, notamment, engagée, au début du XX<sup>ème</sup> siècle entre les partisans d'une « souveraineté gouvernementale représentative » [en ce sens lire HAURIUO (M.), *Principes de droit public à l'usage des étudiants en Licence*, Rec. Sirey, 2<sup>e</sup> éd. 1916, p. 720] et ceux qui lui ôtent toute pertinence en ramenant l'Exécutif à un « pouvoir » creux dénué de compétences propres [en ce sens, lire DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Tome II « La théorie générale de l'État », Éd. E. de Boccard, Paris, 1923, pp. 402-403].

<sup>1883</sup> *Op. cit.*, p. 403 (les italiques sont de l'auteur).

<sup>1884</sup> Dans l'édition de 1910 de son *Principes de droit public*, le Doyen HAURIUO s'inspire expressément des écrits du Doyen DUGUIT pour définir la « fonction exécutive » : « La *fonction exécutive*, que le régime parlementaire a recouverte d'un voile, est en réalité la plus ancienne ; elle s'analyse en l'*action directe* avec coercition et contrainte. Tous les procédés d'action directe qu'un gouvernement peut employer pour assurer l'existence du groupe et sa propre existence relèvent de la fonction exécutive. Cela ne consiste donc pas exclusivement dans l'exécution de la loi ; là où il n'y a pas de loi, le gouvernement peut et doit pourvoir aux nécessités par son action directe, soit par des actes particuliers, soit par des actes juridiques, soit par des actes techniques » (Éd. Sirey, Paris, 1910, p. 448 ; notamment note (1) pour le renvoi exprès à l'analyse du Doyen DUGUIT). Or, le Doyen DUGUIT décèle derrière l'apparente causalité de cette définition, une contradiction fondamentale en termes d'autonomie juridique : « Que tout gouvernement doive avoir à sa disposition une puissance de contrainte et que son rôle primordial soit la mise en mouvement directe de cette force de contrainte, ce n'est pas moi assurément qui y contredirai, puisque j'ai essayé de montrer que la puissance de contrainte et la possibilité de la mettre en mouvement à tout moment sont des éléments essentiels de l'État. Mais, cette mise en mouvement directe de la force de contrainte n'est pas l'exercice d'une fonction d'ordre juridique. (...) Il est incontestable que les gouvernants ont fait des actes de contrainte avant qu'il y eût des lois les autorisant à les faire. Aujourd'hui, des lois déterminent les agents qui peuvent faire des actes de contrainte et les conditions dans lesquelles ils peuvent les faire. Mais tout cela ne prouve point qu'il y ait là l'accomplissement d'actes d'ordre juridique » (*In Traité de droit constitutionnel*, Tome II, *Op. cit.*, p. 402). Il en dit autant des actes que le Doyen HAURIUO appelle « techniques » (*Ibid.*). C'est sur ce dernier aspect du débat qui intéresse le plus l'activité exécutive du ministre des Affaires étrangères qui est historiquement centrée autour de la gestion administrative des relations extérieures de la France. De fait, il va opportunément servir de trame aux propos conclusifs de ce Chapitre.

<sup>1885</sup> *Ibid.*

se confond pas entièrement avec la fonction administrative »<sup>1886</sup>. Sa réserve laisse la porte ouverte à une catégorie d'actes déjà sujette à polémique parmi les juges français de l'époque. Il s'agit, notamment, des actes qui, en matière diplomatique, ont la double particularité d'échapper aux contrôles des Chambres et du juge d'une part, et de recevoir une portée politique de nature à lier l'État dans ses rapports avec des entités étrangères. On les qualifie proprement d'« actes de gouvernement ». Or, ils ne rentrent pas dans la nomenclature fonctionnelle proposée par le Professeur DUGUIT.

**786.** Selon le Doyen de la Faculté de droit de Bordeaux, les actes de l'Exécutif sont dilués dans l'exercice de trois fonctions étatiques : « la fonction législative, la fonction administrative et la fonction juridictionnelle »<sup>1887</sup>. Cette approche restrictive qui décompose l'action exécutive en la somme d'actes de fonction, n'est pas sans rappeler la conception apolitique développée par la Monarchie absolue<sup>1888</sup>. Mais, comme il a été précédemment souligné, dès 1875, l'esprit monarchique qui a inspiré l'écriture des lois constitutionnelles a été vite éclipsé par l'hégémonisme politique des Chambres et du Gouvernement. De fait, même s'il est vrai que la majorité des actes accomplis sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères implique à des degrés divers, l'intervention des Chambres<sup>1889</sup>, l'accomplissement d'opérations strictement matérielles<sup>1890</sup> ou la sanction des juges<sup>1891</sup>, une part résiduelle de son

---

<sup>1886</sup> *Principes de droit public* (1910), *Op. cit.*, p. 478.

<sup>1887</sup> *In Traité de droit constitutionnel*, Tome II, *Op. cit.*, p.403.

<sup>1888</sup> Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II.

<sup>1889</sup> On pense, notamment, à une loi d'autorisation d'approbation d'un accord en forme simplifiée.

<sup>1890</sup> L'activité historique du ministre des Affaires étrangères demeure la gestion et l'administration des relations extérieures de la France

<sup>1891</sup> L'intervention des juges français dans l'activité diplomatique demeure délicate d'appréciation en raison de l'implication du Pouvoir en ce domaine. Cette réalité se vérifie sous toutes les républiques parlementaires. Ainsi, « [s]ous l'empire de la Constitution de 1958, précise le Professeur Elizabeth ZOLLER, il n'y a qu'un juge qui ait reçu attribution implicite de compétence pour contrôler l'activité diplomatique de l'exécutif. C'est le juge constitutionnel parce que l'article 54 de la Constitution investit spécifiquement le Conseil constitutionnel d'une compétence à l'effet de contrôler la constitutionnalité des engagements internationaux » (*In Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, pp. 257-258). En dehors des actes touchant au domaine de la politique étrangère où seul le Conseil constitutionnel a un droit d'intervention limité, le contrôle des actes d'exécution et de gestion du ministère des Affaires étrangères se répartit entre les juges judiciaires et administratifs. Nous verrons, ultérieurement, les subtilités dégagées par la Cour de cassation et le Conseil d'État, en la matière, pour délimiter leur champ d'action respectif (Voir *infra*, Partie II – Titre II – Chap. I). Elles réfléchissent la réticence traditionnelle des juridictions depuis les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques à vérifier la légalité des opérations matérielles menées en direction du dehors. Entre la volonté des juges judiciaires à ne pas « troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs » (art. 13 de la loi des 16 et 24 août 1790), ni « connaître des actes d'administration, de quelque espèce que ce soit » (décret du 16 fructidor an III), et la prudence extrême des juges administratifs à l'égard des affaires diplomatiques (les conclusions du Commissaire du Gouvernement FOURNIER sous l'arrêt d'assemblée *Société Navigator* rendu par le Conseil d'État, sous l'empire de la Constitution de 1946, témoigne de ce réflexe récurrent qui consiste pour la juridiction à s'assurer préalablement que l'acte litigieux ne met pas en cause « les rapports avec l'État étranger [ou] les rapports avec le Parlement » ; C.E., 13 juillet 1965, *Société Navigator*, *Rec.* 1965, p. 422 avec les concl. du commissaire du Gouvernement Fournier ; *R.G.D.I.P.*, 1966, p. 498), l'action administrative du ministre des Affaires étrangères jouirait presque d'une immunité, si on ne promouvait avec insistance déjà, sous la IV<sup>ème</sup> République, de transposer dans le domaine diplomatique la théorie des actes détachables initiée par l'arrêt *G. et S.*, du Conseil d'État rendu le 27 juin 1924. Tirant profit du fait que les traités internationaux constituent depuis 1946, en

activité demeure exclusive au Pouvoir exécutif, à savoir celle qu'instrumentalise les fameux « actes de Gouvernement » que la doctrine dissocie strictement des actes administratifs.

**787.** « Ces deux espèce d'actes correspondent, en effet, à des attributions différentes du pouvoir exécutif, affirme le vice-président du Conseil d'État, Édouard LAFERRIERE : administrer et gouverner. Administrer, c'est assurer l'application journalière des lois ; gouverner, c'est pourvoir aux besoins de la société politique tout entière, veiller à l'observation de la constitution, au fonctionnement des grands pouvoirs publics, à la sécurité intérieure et extérieure »<sup>1892</sup>. Il semble, ainsi que ce soit dans les objectifs spécifiquement assignés aux actes de Gouvernement au titre de la continuité de l'État que réside l'explication objective de la portée ambivalente conférée, en pratique, à la qualité de « chef de la diplomatie » du ministre des Affaires étrangères. Car, autant cette catégorie d'actes est appelée à fluctuer au gré des vicissitudes de la vie politique internationale et interne, autant l'assise administrative des pouvoirs d'action du ministre des Affaires étrangères demeure, elle, inébranlable face aux aléas du système constitutionnel. De fait, entre 1875 et 1958, la dimension technique de sa fonction gouvernementale a bien permis au titulaire de se singulariser dans la conduite de la politique étrangère et d'y justifier l'exercice d'un droit autonome. La donne semble s'infléchir avec l'avènement de la V<sup>ème</sup> République qui renoue, *a priori*, avec la conception monarchique restrictive du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères.

**788.** Après avoir assumé, pendant près d'un demi-siècle, la responsabilité politique de l'activité extérieure de la France seul ou aux côtés du président du Conseil, le chef du Quai d'Orsay voit, en 1958, le cadre d'exercice de son pouvoir décisionnel considérablement réduit par la restauration normative de la prédominance diplomatique du Président. La lettre constitutionnelle inverse, en effet, le rapport logique qui articule les conditions historiques de son émancipation : sous la République parlementaire, c'est à son appartenance gouvernementale qu'il doit principalement un accès privilégié à la sphère décisionnelle ; sous la République présidentiale, son statut gouvernemental lui coûte une partie de l'autonomie

---

application de la Constitution, une source de la légalité nationale, les auteurs préconisent l'extension du champ de contrôle du juge administratif en prenant pour critère leur orientation de sorte que les actes « tournés vers l'ordre interne » étant alors susceptibles d'être appréciés au regard du seul droit interne [HEUMANN (C.), « Le contrôle juridictionnel du Conseil d'État sur l'application du traité diplomatique », *E.D.C.E.*, 1953, p. 71]. Ont été, ainsi, jugés recevables, les recours exercés à l'appui d'une violation par un acte administratif des droits d'un administré au même titre que la violation de la loi (C.E. Ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, *Rec.* 1952., p. 291 ; *R.D.P.*, 1952, p. 781, concl. LETOURNEUR, note Marcel WALINE) ou en vue de vérifier l'existence d'un acte de ratification ou d'approbation (C.E. Ass., 16 nov. 1956, *Villa*, *Rec.* 1956, p. 433 ; *R.D.P.*, 1957, p. 123).

<sup>1892</sup> *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Éd. Berger-Levrault et Cie., 2<sup>e</sup> éd., Paris, Nancy, 1896, p. 33.

politique acquise à la faveur de l'affaiblissement de l'autorité du chef de l'État. Malgré tout, les avancées conventionnelles observées concomitamment au niveau de l'encadrement de la pratique diplomatique internationale seraient de nature à tempérer le déclin de son rôle politique.

## Conclusion du Titre I

**789.** Commis du Roi, le ministre des Affaires étrangères est devenu presque sans mal un agent de la République, qu'elle soit monarchique, présidentielle ou parlementaire, puisque son ministère sera reconduit sans discontinuité entre 1814 et 1958. Mais, ainsi que le souligne le Professeur Jean-Marie PONTIER, « il y a *république* et *République* »<sup>1893</sup>. L'histoire républicaine est, certes, étroitement associée en France à l'histoire constitutionnelle. Les cinq républiques qui se sont succédées depuis la fin de l'époque médiévale sont « formellement identifiées comme telle » en tant que, dans chaque cas, une constitution lui correspond<sup>1894</sup>. Mais, cette coïncidence historique ne vaut pas, en revanche, pour la République, puisque à deux reprises au moins – en 1792 et 1870 – sa proclamation a exclu l'intervention du pouvoir constituant originaire. Elle ne vaut pas davantage pour la Constitution dont l'existence n'implique pas nécessairement la République – ainsi qu'en attestent les Constitutions de 1830 et 1848. Il n'en demeure pas moins que dans tous les cas de figure, chaque texte constitutionnel, chaque régime, s'est employé à exprimer l'« esprit » des institutions à qui il donne littéralement corps.

**790.** Mais, de même que la République n'a pas besoin d'une Constitution pour exister – et vice-versa – de même, les Affaires étrangères n'ont pas eu besoin de la Constitution pour que l'« esprit » qui les anime depuis l'époque médiévale se maintienne. Bien plus, la réalité constitutionnelle des « Relations extérieures », telle qu'elle est retranscrite par les premières Constitutions parlementaires, ne coïncide pas totalement avec les fonctions réellement assumées par le ministre des Affaires étrangères au nom du peuple français. L'histoire moderne du chef du Quai d'Orsay n'est elle-même pas intrinsèquement liée à celle de la République, puisqu'il faudra attendre 1877 pour qu'un Républicain prenne la tête du Département<sup>1895</sup>. Se faisant, la confrontation du régime républicain et des Affaires étrangères semble n'être caractérisée que par des points de rupture.

**791.** Malgré tout, l'image de la tradition monarchique, la tradition républicaine en matière d'action diplomatique souscrit *in fine* à un objectif suprême propre à transcender la volonté individuelle des gouvernants : la défense des intérêts supérieurs de l'État. Simplement la

---

<sup>1893</sup> PONTIER (J.-M.), *La République en France*, Connaissance du droit, Dalloz, 1998, p. 7.

<sup>1894</sup> *Ibid.*

<sup>1895</sup> Date de la nomination de William WADDINGTON, ministre des Affaires étrangères du 13 décembre 1877 au 27 décembre 1879.



différence entre les pratiques monarchiques et républicaines réside dans le fait que, sous l'Ancien Régime, le Roi seul assumait la responsabilité politique de cette charge alors qu'à partir de 1814, et surtout 1875, le chef de l'État la cède au Gouvernement, et de manière spécifique au ministre des Affaires étrangères. Dès lors, la revalorisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères souscrit à une logique implacable qui conduit, en pratique, à lui reconnaître un pouvoir de décision proportionnel à l'importance de ses nouvelles responsabilités politiques. C'est à cette condition que l'on peut le considérer comme tacitement investi d'un pouvoir objectif par nature strictement réglementé et sanctionné par le droit, à savoir celui de la représentation de la République. Pour autant, dans le contexte particulier des régimes d'assemblée, il faut savoir raison gardée par rapport à cette avancée.

**792.** Le fait d'agir à l'étranger pour la gloire de la nation ou du peuple ou de hisser haut le drapeau républicain, ne manifeste rien d'autre qu'un pouvoir d'instrumentalisation et non de direction de la volonté politique souveraine. En d'autres termes, la dimension politique que revêt la qualité de « chef de la diplomatie » ne confère pas plus au chef de l'État qu'au ministre des Affaires étrangères un droit subjectif de puissance. Ils sont titulaires d'une capacité représentative et non propriétaires du droit de représentation, ce qui pourrait justifier l'impact relatif que la présidentialisation du régime de la V<sup>ème</sup> République a sur la fonction politique du chef du Quai d'Orsay. En cela, la conception restrictive que le droit constitutionnel français a consacrée à partir de 1958, en matière d'action gouvernementale extérieure, est appelée à être assouplie par la pratique diplomatique internationale.

## **Titre II. – Le déclin relatif de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République**

« L'article 52 dit : " *Le président de la République négocie et ratifie les traités*". Cela veut dire qu'il est son propre ministre des Affaires étrangères ? »  
[KORNICKER Kurt]<sup>1896</sup>

« Selon la conception traditionnelle, le ministère des Affaires étrangères a non seulement vocation pour entretenir des rapports avec les puissances étrangères, mais il doit bénéficier, en ce domaine, d'une compétence exclusive ».  
[MERLE Marcel]<sup>1897</sup>

---

<sup>1896</sup> « Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaires sur la Constitution (1958-1959) », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, La Documentation française, 2001, p. 113.

<sup>1897</sup> *La politique étrangère*, Coll. Perspectives Internationales, P.U.F., 1984, p. 27.

**793.** A l'époque contemporaine, le rôle politique du ministre des Affaires étrangères est affirmé en des termes moins ambigus dans l'ordre juridique international que dans l'ordre juridique français<sup>1898</sup>. La Convention de Vienne du 23 mai 1969 relative au droit des traités lui reconnaît, notamment, *ex officio* le pouvoir d'engager l'État dont il est le ressortissant. Plus précisément, l'autonomie plénière dont il jouit, au plan conventionnel, est justifiée par la présomption de représentativité que l'article 7 du traité attache à sa fonction<sup>1899</sup>. A cet égard, « [l]e droit français est plus restrictif sur ce point que le droit international, remarque-t-on, puisqu'il n'admet pas cette solution lorsque les pleins pouvoirs sont requis (...)»<sup>1900</sup>. Autrement dit, lorsque le ministre des Affaires étrangères négocie et conclut en forme solennelle un traité au nom du président de la République<sup>1901</sup>. Cette réserve doctrinale est significative de l'approche restrictive que le droit politique français sous la V<sup>ème</sup> République privilégie lorsqu'il est question de définir la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères. Elle est principalement nourrie par la pratique extensive de la Constitution du 4 octobre 1958, plus qu'elle ne prend sa source dans sa lettre<sup>1902</sup>.

**794.** La pratique diplomatique française de la V<sup>ème</sup> République est, en effet, sous l'influence d'une tradition monarchique qui a su résister aux vicissitudes des régimes d'assemblée, à savoir celle de la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la

---

<sup>1898</sup> « A l'exception du Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères est le seul membre du gouvernement qui puisse être considéré comme un organe des relations extérieures de l'État (...), observe ainsi le Professeur Elizabeth ZOLLER. Cette solution découle moins du droit interne que du droit international » (*Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 114).

<sup>1899</sup> Article 7 « Pleins pouvoirs », Convention de Vienne du 23 mai 1969 : « En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État : a) Les chefs d'État, les chefs de Gouvernement et les ministres des Affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité ; (...) ».

<sup>1900</sup> ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 115.

<sup>1901</sup> Les singularités inhérentes à la procédure en forme solennelle que l'alinéa 2 article 52 C réserve exclusivement au président de la République seront appréciées *a contrario* par rapport à la procédure simplifiée que l'alinéa 2 de l'article 52 C attribue, *en principe*, au Gouvernement. On verra, toutefois, que la pratique des chefs d'État de la V<sup>ème</sup> République a conféré une portée relative à cette dernière interprétation (Voir *infra*) que certains auteurs tempèrent malgré tout au regard des attermolements jurisprudentiels (En ce sens, lire la thèse du Professeur François SABIANI, *L'activité Internationale dans le Contentieux Administratif. Esquisse d'une théorie de l'autorité diplomatique*, Thèse soutenue en mars 1972 à l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 344 p).

<sup>1902</sup> Ceci, pour une raison évidente tenant à l'absence de bases constitutionnelles propres aux « Affaires étrangères ». C'est, en cela, que l'on a mis en garde dès l'introduction générale de ne pas juridiquement amalgamer le domaine spécifique du ministre des Affaires étrangères avec le domaine général de la politique étrangère. Sur le premier s'exerce le monopole technique du chef du Quai d'Orsay, sur le second s'exerce le « monopole d'État » [ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 16]. A cet égard, il convient de rappeler que la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères a précédé celle de son Ministère en 1626. D'un point de vue évolutif, leur consécration constitue un aménagement interne des modalités de gestion des relations politiques de la France avec l'étranger. De fait, la politique étrangère préexiste, au plan historique, au domaine des « Affaires étrangères » tout en l'englobant au plan matériel. Mais précisément, la confrontation de cette réalité avec les traditions constitutionnelles a ceci de remarquable, sous la V<sup>ème</sup> République, de maintenir des zones d'autonomie au sein des Affaires étrangères qui garantissent à leur responsable une stabilité institutionnelle relative par rapport aux rapports de force qui se nouent entre le Président de la République et le Premier ministre (voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap.-Sect.III).

politique étrangère. Ce premier élément explicatif de la conception restrictive du rôle du ministre français des Affaires étrangères à l'époque contemporaine est donc plus historique que juridique<sup>1903</sup>. De manière paradoxale, il a été conforté, en 1958, par une innovation normative majeure : la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur distinct de celui du chef de l'État.

**795.** S'inscrivant *a priori* dans la continuité de la pratique gouvernementale hégémonique des républiques antérieures, l'alinéa 2 de l'article 52 de la Constitution de 1958<sup>1904</sup> augurait vraisemblablement un renforcement de la politisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères. Cependant, l'objectif de « restauration de la fonction gouvernementale » poursuivi par les rédacteurs de la Constitution<sup>1905</sup> a conduit à placer l'autonomisation du domaine extérieur sous la responsabilité générale que le Premier ministre tient des articles 20 et 21<sup>1906</sup>. La lecture combinée de ces deux dispositions avec les articles 5 et 52 de la Constitution inscrit, ainsi, l'action politique du chef du Quai d'Orsay dans un rapport d'allégeance envers la présidence de la République d'une part et, dans rapport d'autorité envers Matignon d'autre part. Dans cette perspective, l'analyse systémique de la charte constitutive de la V<sup>ème</sup> République conforte la portée restrictive attachée depuis l'Ancien Régime au rôle diplomatique du ministre en le présentant davantage comme un technicien de la politique étrangère plus que comme un acteur autonome de cette dernière.

**796.** Selon la doctrine spécialisée, on n'attend ni plus ni moins d'un ministre des Affaires étrangères que « de savoir donner forme diplomatique à une volonté politique. C'est une tâche

---

<sup>1903</sup> La doctrine constitutionnaliste privilégie majoritairement la lecture extensive de l'article 5 de la Constitution en lieu et place de théorie controversée du « domaine réservé » proposée par M. Jacques CHABAN-DELMAS pour fonder objectivement la prééminence diplomatique du chef de l'État. Aux termes de l'article 5, « [l]e Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Cette disposition sera l'objet d'une appréciation critique aux plans conceptuel et matériel mais on peut déjà préciser que dans le domaine spécifique des relations extérieures, l'expérience cohabitationniste tend à démontrer que la prééminence du chef de l'État est transcendée moins par le poids de son inscription dans le marbre constitutionnel que par la force d'un usage multiséculaire. A tout le moins, il entoure sa fonction d'une aura populaire suffisamment forte pour décourager le Premier ministre d'attenter à l'effectivité du pouvoir décisionnel du Président (Voir *infra*).

<sup>1904</sup> Article 52 C : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ».

<sup>1905</sup> PAOLI (L.), « Le Gouvernement », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaires sur la Constitution (1958-1959) », La Documentation française, 2001, p. 229.

<sup>1906</sup> Article 20, Constitution du 4 octobre 1958 : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Cette disposition est fréquemment combinée à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 21 C qui consacre la responsabilité générale du Premier ministre en matière d'action gouvernementale et pour la mise en œuvre de la politique de la nation : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. »

d'exécution »<sup>1907</sup>. Se faisant, la conception constitutionnelle française de la fonction ministérielle semble bien éloignée du statut de « dignitaire de l'État » que lui prête le législateur international<sup>1908</sup>. Malgré tout, en pratique, on constate que de nombreux titulaires sont parvenus à marquer de leur empreinte politique la mémoire collective, des débuts du régime de la V<sup>ème</sup> République<sup>1909</sup> à la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY<sup>1910</sup> et ce, quelle que soit la configuration du régime. On ne saurait, donc, s'arrêter à l'évidence des textes ni à celles engendrées par la pratique présidentialisée dominante qui subordonne l'action gouvernementale aux volontés de l'Élysée sous peine de proposer une définition de la fonction de ministre déconnectée des réalités diplomatiques actuelles.

**797.** Consolidées par l'activisme des gouvernements des régimes d'assemblée, ces « réalités » soulignent, en marge de la tradition monarchique susévoquée, le caractère vivace de la tradition républicaine précisément façonnée en réaction par rapport à la personnalisation du pouvoir d'État<sup>1911</sup>. De manière spécifique, elle érige l'autonomie politique du ministre des Affaires étrangères en une condition de l'exercice démocratique des compétences internationales de la France. Dans une perspective plus objective, son rôle diplomatique souscrit aux mêmes exigences que le domaine républicain de la politique étrangère : il est

---

<sup>1907</sup> ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 114.

<sup>1908</sup> COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, Doc. A/CN.4/SR.1944, « Compte rendu analytique de la 1944<sup>e</sup> séance. Sujet : "Immunités juridictionnelle des États et de leurs biens" », *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1986, Vol. I; disponible sur le site Internet de la C.D.I. à : <http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>.

<sup>1909</sup> Le ministère de Maurice COUVE DE MURVILLE est particulièrement exemplaire. Exceptionnel par sa durée (il a été ministre des Affaires étrangères pendant près de 10 ans, de juin 1958 à mai 1968), il a été aussi remarquable par le rôle déterminant que ce serviteur de la cause gaullienne a assumé dans la mise en œuvre de la politique étrangère de la V<sup>ème</sup> République [Lire, notamment, VAÏSSE (M.), « COUVE DE MURVILLE Maurice », *In Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, *Op. cit.*, p. 574]. Le premier chancelier fédéral de la R.F.A., Konrad ADENAUER, dira de lui : « c'est lui la France qui tient la première place à Bruxelles parce que Maurice COUVE DE MURVILLE y est toujours présent et qu'on l'écoute » [Cité par Maurice VAÏSSE, *Op. cit.*, p. 577].

<sup>1910</sup> Sans préjuger de l'issue du ministère actuel de M. Alain JUPPÉ, il est raisonnable de penser que sa seconde nomination à la tête du Quai d'Orsay n'est pas dénuée d'arrière-pensées politiques à quelque mois des élections présidentielles de 2012. Comme il a été souligné dans l'introduction générale de cette étude, en ces temps de crise, la presse l'assimile volontiers à un « faiseur de rois » [FRESCOZ (F.), « Faiseurs de rois », *Chronique « Politique »*, *Le Monde*, 7 mai 2011, Disponible sur le site Internet du quotidien : [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/05/06/faiseurs-de-rois\\_1518026\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/05/06/faiseurs-de-rois_1518026_3232.html)]. La formule n'est pas dénuée de pertinence au plan historique comme on a pu le juger dans la Première Partie de cette étude, mais dans sa version républicaine elle révèle indicemment la potentialité électorale de la fonction de ministre des Affaires étrangères pour un chef de l'État, étant entendu que la popularité du ministre peut être alors à double tranchant. Les journalistes en viennent, en effet, à s'interroger : « SARKOZY sauvé par JUPPÉ ou JUPPÉ empêché par SARKOZY ? » (*ibid.* ; lire également, NUNÈS (E.), « Alain Juppé, le retour du recours », *Le Monde*, 9 novembre 2011, Disponible sur le site Internet du quotidien : [http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/09/30/alain-juppe-le-retour-du-recours\\_1580770\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/09/30/alain-juppe-le-retour-du-recours_1580770_823448.html)).

<sup>1911</sup> L'expression « pouvoir d'État » est empruntée au Professeur Louis QUERMONNE (*In « La notion de pouvoir d'État et le pouvoir présidentiel de la V<sup>ème</sup> République », in Mélanges Léo HAMON*, Economica, 1982, p. 549) qui s'est inspiré, lui-même, des écrits du Professeur Georges BURDEAU (« La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *R. revue française de science politique*, mars 1959, republié *in Naissance de la Cinquième République* sous la direction de Nicolas WAHL, Presses de la F.N.S.P., 1990, pp. 67-86).

partagé entre les deux têtes de l'Exécutif, dans l'intérêt général de l'État (**Chapitre I**). Mais, de là à ce que la dilution des responsabilités ministérielles soit interprétée comme le signe d'un déclin irréversible, il n'y a qu'un pas que l'internationalisation croissante de la vie politique française décourage d'esquisser. Certes, l'histoire du ministre des Affaires étrangères a montré que son rôle diplomatique a été interprété plus souvent *stricto sensu* que *lato sensu* par le droit politique français. Cependant, on ne saurait y voir, en termes absolus, l'expression d'une tradition juridique sauf à avancer l'hypothèse d'une imperméabilité totale du système constitutionnel de 1958 aux progrès du droit international contemporain accomplis en matière d'action diplomatique. Or, la portée coutumière que la pratique diplomatique française concède à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 milite, au contraire, en faveur d'une définition juridiquement plus ouverte du rôle politique du ministre des Affaires étrangères (**Chapitre II**).

**Chapitre I.** – Une fonction diplomatique définie restrictivement par la lettre et l'esprit de la Constitution du 4 octobre 1958 : un agent « double » au service de l'État

**Chapitre II.** - Une définition restrictive de la fonction de ministre des Affaires étrangères transcendée par le droit international coutumier : un représentant de plein droit de la France

## Chapitre I. – Une fonction diplomatique définie restrictivement par la lettre et l'esprit de la Constitution du 4 octobre 1958: un « agent double » au service de l'État

« Souvenez-vous de ceci : il y a d'abord la France, ensuite l'État, enfin, autant que les intérêts majeurs des deux sont sauvegardés, le droit ».

[Jean FOYER]<sup>1912</sup>

« (...) À partir du moment où le chef de l'État prend des positions abruptes, c'est cela qui compte, pas la position du Quai d'Orsay. Notre président intervient constamment sur les grandes questions diplomatiques. Il n'a pas le réflexe de se mettre à l'abri en laissant agir le ministre des Affaires étrangères ou les diplomates. Du coup, ce peut être soit le coup de génie, soit la catastrophe. »

[Professeur Samy COHEN]<sup>1913</sup>

---

<sup>1912</sup> FOYER (J.), *Sur les chemins du droit avec le Général - Mémoires de ma vie politique*, 1944-1988, Fayard, 2006, p. 7.

<sup>1913</sup> « Le lustre de la diplomatie française est un mythe », Propos recueillis par M. Jacky SANUDO dans le cadre d'une interview accordée au quotidien *Sud Ouest* le 24 févr. 2011, disponible sur le site Internet du journal à l'adresse: <http://www.sudouest.fr/2011/02/24/le-lustre-de-la-diplomatie-francaise-est-un-mythe-325886-652.php>.

**798.** « C'est devenu presque un lieu commun de dire que la V<sup>ème</sup> République pendant onze ans fut d'abord, sinon essentiellement, une politique extérieure, la pensée du général de GAULLE ayant été tout entière dominée par la volonté de rendre à la France dans le monde la place et le rôle qu'il estimait devoir lui revenir, et son action dans tous les autres domaines ne visant qu'à réunir les moyens d'atteindre cet objectif suprême »<sup>1914</sup>. La dimension traditionnelle que le premier ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République prête à la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la politique extérieure témoigne du poids historique de celle-ci. La « prise en main rigoureuse de l'appareil d'État »<sup>1915</sup> à laquelle la présidence gaullienne a procédé dès 1959 dans son volet extérieur, entérine symboliquement l'âge d'or de la fonction de ministre des Affaires étrangères, du moins au plan politique.

**799.** Le renouveau de la prééminence institutionnelle du chef de l'État inscrit la direction exécutive de la politique étrangère dans une logique de rupture par rapport à celle des régimes d'assemblée. Certains auteurs l'ont perçu comme une atteinte manifeste au texte de 1958<sup>1916</sup>, voire à son esprit originel<sup>1917</sup>. Dans leur grande majorité, les juristes l'ont objectivement justifié en arguant d'une interprétation extensive de l'article 5 C<sup>1918</sup>. Mais, entre ces deux

<sup>1914</sup> COUVE DE MURVILLE (M.), *Une politique étrangère, 1958-1969*, Plon, 1971, p. 15.

<sup>1915</sup> BARUCH (M.-O.), « Fonction publique », in GARRIGUES (Jean) [Dir.], *La France de la V<sup>ème</sup> République*, Armand Colin, 2008, p. 504.

<sup>1916</sup> Lire notamment, COHENDET (M.-A.), « Cohabitation et Pouvoirs », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 33-57. L'un des points d'orgue de son argumentation repose sur la contestation de l'existence d'une coutume constitutionnelle qui fonderait la théorie du domaine réservé et partant, donnerait une positivité à la prééminence décisionnelle du président de la République en matière exécutive (En ce sens lire, *Le président de la République*, Connaissance du droit, Dalloz, 2002, p. 129).

<sup>1917</sup> Les entretiens accordés par les rédacteurs de la Constitution de 1958 sont riches de formules qui établissent le Premier ministre dans le rôle de chef de l'Exécutif de la V<sup>ème</sup> République. A cet égard, notamment, M. Raymond JANOT lui concède le monopole du pouvoir décisionnel en lieu et place du président de la République parce qu'il détient les pouvoirs gouvernementaux. C'est dans cette optique de partage, que M. Raymond JANOT enjoint le futur président de la République à lire l'article 5, disposition dans laquelle il situe « l'esprit dans lequel il doit agir » [« Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaires sur la Constitution (1958-1959) », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, La Documentation française, 2001, p. 150]. Il précise sa pensée sous la forme d'une mise en garde : « Il y a une série de personnes qui ont soutenu que malheureusement le Premier ministre était entre l'Assemblée et le président de la République et qu'il ne pouvait rien faire. Mais c'est parce qu'elles n'ont pas compris le rôle du président de la République. Elles pensent que le président de la République est l'élément qui conduit le Gouvernement. Celui qui conduit le Gouvernement conduit la République, et le Président a pour mission de s'assurer du bon fonctionnement de la République. Il n'y a pas de bicéphalisme » [*Op. cit.*, pp. 121-122 ; dans le même sens, lire LUCHAIRE (F.), « Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 27 juin 1958 », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I « Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958 », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, 1987, p. 291]. C'est une vision inverse de la hiérarchie exécutive que le général DE GAULLE proposera dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964. A la différence de celle de M. Raymond JANOT, elle se vérifiera en pratique.

<sup>1918</sup> La majorité des ouvrages de droit constitutionnel réservant des développements particuliers à l'interprétation extensive de l'article 5 C, il n'apparaît pas opportun d'en donner la liste d'autant que cette disposition fera l'objet d'une analyse spécifique [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 2)]. On n'a pu, toutefois, s'empêcher de relever la posture pour le moins radicale adoptée par M. Jean MASSOT. Ce spécialiste de la vie politique française considère que la pratique cohabitationniste qui conduit à donner un plein effet au partage des compétences régaliennes « risque, à terme, de détruire le ressort de la stabilité politique que (...) a, jusqu'en



extrêmes qui font la part belle à la concurrence d'action du président de la République et du Premier ministre, une posture intermédiaire a été timidement esquissée par des acteurs politiques et des constitutionnalistes dans les premiers temps de la cohabitation. A cet égard, l'exigence de conciliation qu'elle revendique entre la réalité politique et la tradition républicaine a inspiré le schéma argumentatif du présent Chapitre.

**800.** La vision consensuelle du domaine constitutionnel de la politique étrangère la représente comme une aire circonscrite au Pouvoir exécutif *et* partagée au sein de l'Exécutif suprême. Elle dépasse le clivage doctrinal traditionnel « président de la République/Premier ministre » et autorise l'élargissement du champ d'études à un troisième acteur déterminant de la cohérence des activités extérieures de la France : le ministre des Affaires étrangères. Consulté en 1958 sur les spécificités du cadre constitutionnel de l'action internationale de la France, le juriconsulte près le Quai d'Orsay présente l'activité de négociation comme « le pain quotidien » de son ministère<sup>1919</sup>. Dès lors, qui mieux que son responsable politique pouvait assumer la délicate mission de pourvoir à l'harmonisation d'ensemble des vues politiques souvent divergentes ? Ainsi, l'unanimité suscitée d'emblée par la prééminence du rôle d'exécution du ministre des Affaires étrangères aurait progressivement à l'émergence d'« un consensus diplomatique au sommet de l'État » dont l'intérêt stratégique est révélé sous la première cohabitation<sup>1920</sup>. Un concept systématisé à la même époque par Guy LADREIT DE LACHARRIERE était appelé à faire taire les derniers doutes sur le caractère opportun du pouvoir arbitral du ministre des Affaires étrangères, à savoir « l'intérêt de l'État national »<sup>1921</sup>. La portée rationnelle que revêt ce principe vectoriel des relations extérieures de la France n'est pas sans présenter une certaine cohérence avec la logique de dépersonnalisation de la

---

1986, apportée la V<sup>ème</sup> République » (*in* « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs* n° 91, 1999, p. 133). L'occasion se présentera ultérieurement de préciser la posture de M. Jean MASSOT en matière de politique étrangère. Elle combat spécifiquement et sans ambiguïté le principe d'une représentativité gouvernementale effective sur la scène politique internationale [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

<sup>1919</sup> Selon une formule employée extraite du projet de lettre adressé le 26 juin 1958 par le Professeur André GROS au Comité constitutionnel (« Projet de lettre relatif aux relations internationales du 26 juin 1958 » *in Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I, « Des origines de la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958 », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>e</sup> République, La Documentation française, 1987, p. 288).

<sup>1920</sup> LEVINET (M.), « Un consensus diplomatique au sommet de l'État ? », *in Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, pp. 39-50.

<sup>1921</sup> « C'est en déterminant l'intérêt national, précise le Professeur Gilles COTTEREAU, que l'on concourt le mieux à l'harmonie de la société des nations » (« Vivre et penser le droit des relations internationales », *in Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France*, Masson, Paris, Milan, Barcelone, Mexico, 1989, p. 15).

représentation d'État promue par la tradition républicaine. A bien des égards, elle cautionnerait le principe d'un domaine partagé des relations extérieures<sup>1922</sup>.

**801.** Quelle soit d'ordre juridique, politique ou morale la responsabilisation de l'action exécutive emporte l'atténuation de la dualité fonctionnelle qui caractérise l'Exécutif suprême de la V<sup>ème</sup> République. Elle contribue concrètement à la préservation de l'unité politique dans le domaine des relations extérieures. Elle implique, notamment, que le président de la République et le Premier ministre parlent d'une seule et même voix, mais cette exigence suppose dans le même temps que l'organe responsable de sa mise en forme agisse de concert avec les autorités émettrices. D'historiques et subjectifs, les liens privilégiés que le ministre des Affaires étrangères entretient avec la gouvernance deviendraient objectivement indispensables à l'« intérêt général de l'État ». Ce concept ferait reposer l'appareil diplomatique d'État sur une structure tripartite qui coïnciderait finalement avec la représentation coutumière de l'État telle qu'elle est envisagée à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969. Cependant, le droit international public n'est pas un droit répartiteur de compétences. Il appartient, donc, à la France d'ordonner souverainement la responsabilité de ses trois représentants emblématiques. Or, c'est à ce niveau que les crispations politiques et les doutes juridiques sont les plus forts, selon que l'on privilégie une lecture fidèle de la Constitution ou sa pratique. Contrairement à une idée reçue, l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères a moins à craindre de la présidentialisation de la politique extérieure que de l'affirmation juridique de la représentativité du Premier ministre<sup>1923</sup>.

---

<sup>1922</sup> « La République [s'affirme] contre le pouvoir personnel » [MORABITO (M.), *Le chef de l'État en France*, Coll. Clefs politique, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1996, p. 41]. De manière spécifique, elle décourage en matière diplomatique la personnalisation de l'exercice du pouvoir d'État. La Constitution du 4 octobre 1958 se conforme à cette exigence en ne conférant pas au président de la V<sup>ème</sup> République de pouvoirs propres en matière internationale, à l'exception des pouvoirs de crise prévus en son article 16. Mais, même dans ce dernier cas de figure, la pratique présidentialiste est allée dans le sens d'un renforcement du contrôle de la mise en œuvre de ce pouvoir propre. Le Président Nicolas SARKOZY est, ainsi, l'initiateur du projet de révision constitutionnelle qui a abouti, en juillet 2008, à la réforme partielle de cette disposition. L'article 16 s'est enrichi, notamment, d'un alinéa disposant que, « [a]près trente jours d'exercice des pouvoirs constitutionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée ». Formellement, le pouvoir discrétionnaire du président de la République est sauf, mais sa portée est atténuée au plan matériel, car concrètement le pouvoir de contrôle reconnu à la Haute juridiction constitutionnelle au bout d'un mois d'exercice, contraint le président de la République à un partage du pouvoir d'appréciation des circonstances exceptionnelles. Ce but semble conforme à la politique d'« ouverture » de la présidence sarkozyste, comme le laissait entendre le Premier ministre François FILLON à l'Assemblée nationale en 2009: « Sous l'impulsion du président de la République, le domaine dit autrefois "réserve" est devenu plus ouvert et plus partagé (...) » (AN, *Déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère*, Présentée par M. François FILLON, Premier ministre, le 11 février 2009, p. 3). On le vérifiera de manière empirique dans le cadre de l'affirmation de la représentativité du Premier ministre sous la V<sup>ème</sup> République [voir *infra*, (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

<sup>1923</sup> De ce point de vue, la conception formaliste de la répartition du pouvoir d'État en matière diplomatique ferait du Premier ministre français de la V<sup>ème</sup> République une autorité constitutionnellement plus puissante que le

**802.** S'inscrivant à contre-courant de l'analyse doctrinale majoritaire qui fait du président de la République l'incarnation « de l'État qui dure »<sup>1924</sup>, l'affirmation juridique de la prépondérance diplomatique du Premier ministre porte en elle les germes d'un paradoxe qui est de nature à affecter l'autonomie du ministre des Affaires étrangères dans son domaine d'action. Sous les républiques antérieures, son appartenance gouvernementale avait été une condition déterminante de son émancipation politique. Sous le régime de 1958, le lien statutaire qui le soumet juridiquement à Matignon<sup>1925</sup> lui assignerait un rôle diplomatique second dans la conduite de la politique gouvernementale extérieure. En effet, la Constitution de 1958 ne reconnaît expressément une pleine capacité représentative étatique qu'aux deux chefs de l'Exécutif.

**803.** Au regard de la conception restrictive que le texte de 1959 a du pouvoir d'État en matière internationale, on peut comprendre que de nombreux auteurs présentent les relations privilégiées que le ministre entretient avec l'Élysée comme la source déterminante de son amplitude d'action<sup>1926</sup>. Cependant, d'un point de vue juridique, le caractère souvent

---

Président des États-Unis. Le poids déterminant du Congrès américain dans la procédure conventionnelle, conduit la doctrine à reconnaître, également, à l'occupant de la Maison Blanche une autonomie d'action moins grande que celle impartie au président de la République française. Dans le même ordre d'idées, l'activisme des chefs d'État de la V<sup>ème</sup> République suscite des réserves par rapport à la prépondérance dévolue, en principe, au Premier ministre en matière internationale par la lettre constitutionnelle. Elles s'éloignent, ainsi, de la conception doctrinale majoritaire qui reconnaît que, « [e]n pratique le Président impose mieux son autorité en politique de défense qu'en politique étrangère alors que la Constitution prévoit le contraire : un partage équitable entre le chef de l'État et le Premier ministre en matière de défense et des prérogatives plus nettement précisées en faveur de l'hôte d'Élysée en diplomatie » [*in* COHEN (S.), « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère* n° 3, 1989, p. 495]. De même, et dans une mesure moindre, le Professeur Philippe BLANCHER relativise l'impact du mécanisme du contreseing primo-ministériel sur la réalité des prérogatives internationales du Président : « (...) la règle du contreseing conditionne l'attitude présidentielle, précise-t-il, mais ne le dépouille pas de ses attributions en matière diplomatique » (*In Droit des relations internationales*, LexisNexis Litec, 2008, p. 101). Il fait sien la posture constitutionnaliste dominante qui transfère la charge contraignante du contreseing à Matignon. A cet égard, le Professeur Guy CARCASSONNE rappelle que « le contreseing ne fait pas de ceux qui le donnent les coauteurs de la décision, qui reste présidentielle : simplement, outre la responsabilité qu'ils endossent, le cas échéant, pour en répondre devant le Parlement, le contreseing les engage à assurer l'exécution de l'acte, à l'élaboration duquel ils peuvent d'ailleurs n'avoir pris aucune part » (*In La Constitution*, Point Seuil, 4<sup>e</sup> éd., 2002, p. 118). La portée relative du contreseing sur l'action internationale du président de la République sera précisée ultérieurement, sous le régime spécifique de la cohabitation, durant lequel on observe que l'exigence d'unité politique organise, en matière diplomatique une situation de compétence liée pour le Gouvernement de sorte qu'il n'est pas dans l'intérêt du Premier ministre de s'opposer ouvertement aux engagements de l'Élysée [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 3)]. Dans une perspective extra-juridique, l'occasion se présentera également de nuancer la prépondérance théorique du chef du Gouvernement au regard des usages protocolaires opposables aux chefs d'État [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

<sup>1924</sup> JANOT (R.), « Les entretiens de Raymond Janot avec la presse », *Op. cit.*, p. 121.

<sup>1925</sup> Au regard, notamment, des articles 8 al. 2, 20 et 21 de la Constitution de 1958.

<sup>1926</sup> MASSOT (J.), *La présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, pp. 124-125 ; ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, pp. 113-114. Le témoignage de l'ancien ministre des Affaires étrangères de M. Michel JOBERT qui dit être arrivé au Quai d'Orsay « par hasard » sous la présidence pompidolienne de 1973 à 1974 cautionne cette posture doctrinale (en ce sens lire « Les visages de la politique étrangère », *in Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, pp. 65-68).

informel et/ou subjectif de ces liens commande de les apprécier avec réserve et de les manipuler avec prudence. A ce titre, une mise en perspective ambivalente des conditions d'autonomie de la fonction du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République s'impose si l'on veut serrer au plus leur réalité constitutionnelle. On verra que loin d'être antinomiques, la conception formaliste de la fonction diplomatique du chef du Quai d'Orsay (**Section I**) et la vision politisée qu'inspire la présidentialisation de la politique étrangère (**Section II**) convergent vers un objectif à même de transcender les originalités du système de la V<sup>ème</sup> République : conforter le chef du Quai d'Orsay dans un rôle de garant de la cohérence d'ensemble de la politique étrangère que ce soit dans sa mise en œuvre – en période de concordance des majorités – ou plus exceptionnellement, dans la détermination de ses lignes forces – en période de cohabitation (**Section III**).

### ***Section I. – Un rôle politique affaibli par la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur autonome***

**804.** Sous la V<sup>ème</sup> République, rares sont les auteurs à convenir du fait que « le cœur de l'État bat à Matignon »<sup>1927</sup>, *a fortiori* dans le domaine de la politique étrangère où la prééminence du chef de l'État est indiscutablement établie par les faits. La primauté présidentielle reçoit, ainsi, la caution de la doctrine juridique majoritaire. Elle « est, du point de vue du droit des relations extérieures, le point capital » du système constitutionnel établi en 1958<sup>1928</sup>. « L'interprétation favorable aux pouvoirs présidentiels a été plus forte que les changements politiques qui sont intervenus », insiste-t-on<sup>1929</sup>. Malgré tout, c'est sans ambiguïté aucune que la lettre constitutionnelle confie au Gouvernement (art. 20 C) et, plus exactement à son chef (art. 21 C), le pouvoir de déterminer et de conduire la politique de la Nation. De ce point de vue, convient le Professeur Dmitri Georges LAVROFF, « [p]ersonne ne peut nier que la politique étrangère soit un élément de la politique de la Nation, probablement une de ses composantes principales (...) »<sup>1930</sup>.

---

<sup>1927</sup> GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 19<sup>e</sup> éd., 2003, p. 595. Le Professeur Olivier LECUQ reprend la même image anthropomorphe dans son commentaire de l'article 20 C qu'il considère comme « touchant au cœur du pouvoir exécutif » (*In* « Article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *in La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Publié sous la direction de François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRETOT, Economica, 2008, p. 587.

<sup>1928</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 45.

<sup>1929</sup> LAVROFF (D.), « La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République », *in La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, Publié sous la direction de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, p. 89.

<sup>1930</sup> *Op. cit.*, p. 96.

**805.** Eclairé par l’alinéa 2 de l’article 52 de la Constitution qui étend l’exercice du *treaty making power* au Gouvernement, l’article 20 C s’analyserait comme le pendant de l’article 5 C. Il fonderait et justifierait à la fois l’existence d’un domaine gouvernemental extérieur autonome du domaine international de la présidence. Mais, précisément, l’appréciation extensive des prérogatives externes du chef de l’État a conféré, en pratique, une portée relative à la « dérogation au monopole de représentation du chef de l’État » exprimée par les accords non soumis à ratification envisagés à l’alinéa 2 de l’article 52 C<sup>1931</sup>. Le recul historique conduit à penser qu’en matière de relations extérieures, la tradition monarchique semble l’emporter sur l’innovation républicaine. *A priori*, cette hiérarchie apparente commanderait de prendre le domaine international de la présidence comme point départ de l’analyse contemporaine de la fonction du ministre des Affaires étrangères et non le domaine gouvernemental extérieur autonome. Or, tel n’est pas l’angle d’attaque privilégié dans la présente Section.

**806.** En l’espèce, ce n’est pas la problématique de l’indétermination normative de la répartition des pouvoirs internationaux de l’État au sein de l’Exécutif suprême qu’elle envisage<sup>1932</sup> mais celle des conditions de leur coordination. Or, cette exigence échoit spécifiquement au ministre des Affaires étrangères en sa qualité d’organe gouvernemental en charge de la gestion et de la correspondance diplomatique de la France. A cet égard, si l’article 52 de la Constitution a été interprété majoritairement en défaveur du Premier ministre dans ses rapports avec le président de la République, la donne s’annonce plus nuancée dans la relation verticale qui unit le responsable de Matignon au ministre des Affaires étrangères. Elle est même susceptible de dynamiser la thèse du déclin du rôle politique du chef du Quai d’Orsay. La question se pose, en effet, de savoir si elle peut trouver dans la constitutionnalisation de la prépondérance du chef du Gouvernement dans le domaine gouvernemental extérieur matière à s’épanouir. Plus exactement, comment s’articule, en

---

<sup>1931</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 92.

<sup>1932</sup> Elle est, du reste, majoritairement commentée en doctrine juridique contemporaine. L’originalité de la configuration bicéphale du Pouvoir exécutif suprême de la V<sup>ème</sup> République a reporté l’attention des auteurs sur son impact sur la répartition des compétences internationales de l’État. De fait, cette problématique est traitée dans la majorité des ouvrages de Droit constitutionnel auquel on ne peut que renvoyer, qu’elle soit résolue dans un sens favorable à la prépondérance du Premier ministre dans la détermination de la politique étrangère (au titre, notamment, d’une lecture parlementariste de la Constitution de 1958) ou dans le sens d’une lecture extensive établissant la prééminence de fait de l’Elysée dans sa conduite. Ces « cloisements pédagogiques » se justifieraient, selon le Professeur Didier MAUS, par le fait que « les spécialistes de droit constitutionnel se sont plus intéressés aux questions internes qu’aux questions externes ». Les internationalistes ne seraient pas non plus exempts de critiques selon lui, en tant qu’ils « se sont plus occupés des relations entre les États que des mécanismes qui, à l’intérieur des États, permettent la détermination et la conduite de la politique étrangère » (« La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l’élaboration de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, *Op. cit.*, p. 108).

pratique, le rôle de coordination générale que le responsable de Matignon tient de l'article 20 de la Constitution avec le rôle de coordination spécifique que le ministre des Affaires étrangères assume depuis l'Ancien Régime en son domaine ? Le caractère séculaire de son monopole juridique suffit-il à contrebalancer les pouvoirs de contrôle et d'arbitrage que le Premier ministre est amené à exercer dans le domaine international au titre des 20 et 21 de la Constitution ?

**807.** *A priori*, la dimension politique intrinsèque à l'action diplomatique rend délicate l'invocation de l'adage « *Lex specialis derogat lex generali* » au bénéfice du ministre des Affaires étrangères. En effet, le rapport de verticalité dans lequel les articles 20 et 21 C l'inscrivent, exclut au plan normatif la coïncidence des limites constitutionnelles du domaine gouvernemental extérieur avec celles du Département<sup>1933</sup>. L'exégèse du texte de 1958 conduit, donc, *objectivement* à intégrer la gestion gouvernementale des Affaires étrangères dans le domaine d'action général qui relève de la responsabilité politique du Premier ministre. Cette prévalence fonde *de jure* la subordination statutaire du ministre des Affaires étrangères à Matignon (**Paragraphe 1**). Se faisant, l'exercice des pouvoirs politiques de chef de la diplomatie se trouve fortement indexé par les principes vectoriels de l'action gouvernementale dans un régime parlementaire. En pratique, c'est moins le principe de solidarité que celui de collégialité de l'action gouvernementale qui affecterait l'autorité du ministre des Affaires étrangères (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. Une autonomie politique affiblie au plan statutaire : l'affirmation juridique de la prépondérance diplomatique du Premier ministre**

**808.** A l'époque des régimes d'assemblée, il s'est trouvé un président du Conseil pour affirmer que les questions diplomatiques étaient « l'affaire de Monsieur le président de la République et de Monsieur le ministre des Affaires étrangères »<sup>1934</sup>. Loin d'être avérée en pratique<sup>1935</sup>, cette affirmation trouvait une explication légitime dans le silence gardé par les

---

<sup>1933</sup> Sauf hypothèse d'une délégation des compétences du Premier ministre à destination du ministre des Affaires étrangères (art. 21 C). Cette situation exceptionnelle ne présente pas d'analogie avec le cumul observé sous les régimes d'assemblée. Elle participe de la réactivité de l'action gouvernementale et se justifie au regard des principes du bon fonctionnement des pouvoirs publics et de la continuité de l'État. De fait, cette délégation ne dure que le temps de suppléer une impossibilité pour le chef du Gouvernement d'exercer *intuitu personae* ses prérogatives internationales.

<sup>1934</sup> Citation de Emile COMBES, président du Conseil sous la III<sup>ème</sup> République (7 juin 1902-1<sup>er</sup> janv. 1905) reproduite in ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », in *Politique étrangère*, n° 4, 1985, p. 975.

<sup>1935</sup> Voir *supra*, la pratique hégémonique des gouvernements des régimes d'assemblée (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. II).

Constitutions des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques sur la capacité représentative du chef du Gouvernement. Bien que symbolique, la prééminence du chef de l'État en matière de représentation demeurerait exclusive en droit. Au plan normatif, la donne s'est diversement infléchie sous la V<sup>ème</sup> République à la suite de la consécration d'un domaine gouvernemental extérieur autonome instrumentalisé par l'alinéa 2 de l'article 52 de la Constitution. Il est instrumentalisé, en pratique, par la conclusion d'accords en forme simplifiée spécifiquement envisagés aux articles 52 et 55 de la Constitution. Toutefois, en pratique, la mise en œuvre de ces innovations déborde le cadre d'exercice du *treaty making power*. Elle conforte, en effet, la visibilité internationale du Premier ministre en sa qualité de représentant politique de la France à part entière. Sur ce point, on observe que si la représentativité primo-ministérielle est affirmée sans ambiguïtés dès les années « 1960 » en droit international conventionnel<sup>1936</sup>, elle est l'objet d'une consécration diffuse en droit constitutionnel français.

**809.** Ainsi, les auteurs la professent comme une évidence sans que, toutefois, ils ne lui attribuent une source normative clairement établie dans la Constitution de 1958<sup>1937</sup>. Malgré

---

<sup>1936</sup> On rappelle que la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités dispose, ainsi, en son article 7 que, « [e]n vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État : (...) les chefs du gouvernement (...) pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité (...) ». Dans le même sens, l'article 21 §2 organise au profit du chef du Gouvernement et du ministre des Affaires étrangères un régime dérogatoire. Au titre de leurs fonctions, « (...) quand ils prennent part à une mission spéciale de l'État d'envoi, [ils] jouissent, dans l'État de réception ou dans un État tiers, en plus de ce qui est accordé par la présente Convention des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international ». De même, le droit conventionnel de l'Union européenne, prévoit que « le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales. Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que le président de la Commission » (art. 4 UE, ex-art. D du Traité UE). S'agissant de la représentation exécutive au sein du Conseil européen, la France fait figure d'exception aux côtés de la Chypre : sur les 27 États membres de l'Union européenne, elles sont les seules à y être représentées par leur Président respectif.

<sup>1937</sup> Le Professeure Elizabeth ZOLLER, notamment, ne manque pas de lui consacrer une analyse spécifique dans son ouvrage de référence (*Droit des relations extérieures, Op. cit.*, pp. 100-109). Elle nuance le rôle « secondaire » qui est souvent réservé au Premier ministre en matière de relations extérieures (p. 100) en rappelant qu'« en tant que chef du gouvernement, [il] a la qualité de représentant de l'État » (p. 106). On relève, toutefois, l'absence de référence à des bases juridiques (écrites et/ ou coutumières) propres à fonder, au plan positif, cette qualité. La présentation dichotomique de l'argumentation du Professeure ZOLLER confère, *a priori*, une portée restrictive à la capacité représentative du Premier ministre en tant qu'elle s'affirmerait spécifiquement dans des domaines sectoriels de la politique étrangère situés hors des zones d'influence de l'Elysée: « [d]ans le domaine de la coopération bilatérale économique, technique ou militaire, précise t-elle, c'est souvent le Premier ministre qui représente l'État à l'étranger » (p. 106). En marge de la lettre constitutionnelle, une répartition des tâches aurait été, ainsi, esquissée sur le fondement d'un consensus diplomatique entre les deux têtes de l'Exécutif : « [i]l existe à cet égard une évidente division du travail entre le président de la République et [le Premier ministre] : au premier, le domaine de la haute diplomatie et la participation aux réunions internationales qui engagent les grandes options politiques ; au second, la coopération internationale économique entre États, la promotion des intérêts économiques français à l'étranger, la négociation des arrangements financiers et des accords d'investissements, le règlement de contentieux délicats avec certains États étrangers (affaire *Greenpeace*) » (*Ibid.*). En l'espèce, l'exhaustivité des domaines d'action du Premier ministre délimiterait une aire d'exercice moindre pour sa représentativité que celle réservée au Président de la République car tous les domaines de la vie étatiques peuvent faire l'objet de rencontres au sommet. Cette approche restrictive inscrirait alors le rôle international du Premier ministre dans une logique hiérarchique, là où le droit international organiserait une égalité statutaire relative entre chefs d'État et de Gouvernement en matière de représentation [art. 7 Convention de Vienne de 1969 ; voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I)]. Malgré tout,

tout, il y a possibilité de suppléer l'absence de fondement explicite en procédant à une lecture systémique de ces dispositions de la Constitution combinant les bases du pouvoir directionnel général du Premier ministre (art. 20 et 21 C) avec celles encadrant le pouvoir conventionnel réservé au Gouvernement (art. 52, al. 2 C et art 55 C). L'agencement des dispositions souscrit à une logique rationnelle sur laquelle les contingences du système politique n'ont *en principe* pas de prise significative, *sauf* volonté contraire des Premiers ministres<sup>1938</sup> *et à moins*, pour la présidence, de vouloir priver d'effectivité la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur autonome<sup>1939</sup>. De ce point de vue, on prêterait à la première cohabitation de 1986 un effet rationalisant pour avoir mis ostensiblement fin à la « tradition silencieuse des Premiers ministres » sus-évoquée. Au regard des considérations qui précèdent, on prendra soin dans le présent paragraphe d'envisager les prérogatives externes du chef du Gouvernement sous l'angle de la répartition entérinée par le droit politique – c'est-à-dire la conception convergente de la lettre constitutionnelle et de la pratique politique même minoritaire – et non sous celui de la pratique politique exclusive du pouvoir d'État<sup>1940</sup>. De manière objective, l'étendue des pouvoirs d'action du Premier ministre en matière internationale conforterait la portée restrictive que la doctrine majoritaire attache au pouvoir décisionnel du ministre des Affaires étrangères en matière diplomatique<sup>1941</sup>.

---

pour le Professeure ZOLLER, il ne fait aucun doute que même si la diplomatie gouvernementale est peu ostensible, elle demeure « tout aussi importante » que « la diplomatie au sommet » impulsée par le chef de l'État (*ibid.*). La pratique diplomatique primo-ministérielle la plus récente confirme cette assertion [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. D)] à cette nuance près par rapport à la vision restrictive du Professeure ZOLLER que la diversité croissante des activités diplomatiques de l'actuel chef du Gouvernement, M. François FILLON, suggère un rôle politique plus déterminant que celui d'« auxiliaire » (p. 101) ou d'agent contentieux du Président de la République (p. 106) décrit par l'auteur. L'activisme dont il fait preuve dans le contexte d'une « hyper-présidentialisation » laisse à penser que l'émancipation diplomatique des Premiers ministres n'a pas été enrayée par la fin de la troisième cohabitation. Sa permanence tendrait même, sur le long terme, à réconcilier la pratique politique avec l'esprit originel de la Constitution qui conférait, en 1958, à Matignon une position centrale dans la conduite de la politique étrangère. Sans qu'elle n'affecte le rapport d'autorité entre le président de la République et le Premier ministre, la pleine représentativité de ce dernier aurait durablement recouvert le caractère de principe attaché à son statut de responsable de la « politique de la Nation ». Elle ne se limiterait, donc, pas aux seuls intermédiaires cohabitationnistes, contrairement à ce que semble suggérer le Professeure ZOLLER (p. 109).

<sup>1938</sup> ZORGBIBE (Ch.), « Jacques CHIRAC diplomate », in *Politique internationale* n° 33, 1986, p. 209.

<sup>1939</sup> Telle semble être la posture adoptée par le Professeure Marie-Anne COHENDET. Combinant le pouvoir directionnel général du Premier ministre (art. 20 et 21 C) avec sa qualité de « responsable de la défense nationale » (art. 21 C), l'auteur en déduit que « [s]i l'on avait voulu que la diplomatie soit dirigée par le président, on aurait exclu expressément ce domaine de l'article 20 ». En conséquence, « [e]n l'absence d'une telle précision, le gouvernement *détermine* et conduit la politique nationale dans tous les domaines, y compris la défense et les relations internationales » (*In Le président de la République*, Connaissance du droit, Dalloz, 2002, p. 90).

<sup>1940</sup> Sur la nature ambivalente de la Constitution de 1958 (texte politique ou texte juridique ?), on se reportera à l'analyse diachronique que propose le Professeur Pierre AVRIL dans son article « La Constitution : Lazare ou Janus ? ». En des termes concrets, l'auteur met en relief la logique à rebours qui anime la mise en œuvre de la lettre constitutionnelle dans les premières années du régime présidentiel de la V<sup>ème</sup> République. Son « effectivité politique » aurait, ainsi, précédé « son effectivité comme "système normatif supérieur" » [article reproduit in AVRIL (P.), *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Éd. Panthéon Assas, L.G.D.J., 2010, pp. 229-238].

<sup>1941</sup> Dans une perspective inverse, l'étude de l'articulation des compétences internationales du Président de la République avec celles du ministre des Affaires étrangères révèle que le cadre normatif de l'action présidentielle est un lieu propice à l'influence du ministre et à son enracinement dans la conduite de la politique étrangère. Le



**810.** Bien que le Premier ministre soit formellement dépourvu de pouvoirs propres en matière internationale, il n'est pas moins « un organe supérieur de l'État »<sup>1942</sup>. Sa qualité de responsable de « la politique de la nation » lui confère, par voie de conséquence, un droit d'action autonome sur la scène politique internationale<sup>1943</sup>. De ce point de vue, l'affirmation constitutionnelle de la représentativité du Premier ministre s'inscrit dans la continuité de la pratique hégémonique des gouvernements des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, à cette nuance près que, désormais, elle déroge expressément au monopole constitutionnel du chef de l'État en matière de représentation (A). Mais, parce que l'autonomisation du rôle international du Premier ministre est à la fois, justifiée et transcendée par son statut de chef du Gouvernement, elle n'est pas sans affecter la centralité historique reconnue au Quai d'Orsay au sein de l'appareil diplomatique d'État. Plus précisément, le monopole instrumental du ministre des Affaires étrangères se trouverait relativisé *de jure* par la prévalence des pouvoirs d'arbitrage et de coordination que le Premier ministre exerce au nom du Gouvernement *et* désormais, dans l'intérêt supérieur l'État (B).

### **A) Les sources constitutionnelles hypothétiques de la représentativité internationale du Premier ministre**

**811.** A l'image du ministre des Affaires étrangères<sup>1944</sup> et à l'inverse du président de la République<sup>1945</sup>, le Premier ministre ne se voit pas attribuer *ex officio* une représentativité autonome sur la scène politique internationale par la lettre constitutionnelle. Ce constat érige, donc, en hypothèse le projet de détermination des bases normatives de la représentativité du Premier ministre. Toutefois, le caractère partagé du domaine de la représentation

---

décret de 1953 l'impose, en effet, comme le pourvoyeur exclusif des actes internationaux du chef de l'État. En revanche, ce sont des considérations subjectives liées, pour l'essentiel, à la configuration du régime (concordance majoritaire/cohabitation) qui rendent plus contraignant l'exercice des fonctions ministérielles [voir *infra*, notamment, le pouvoir arbitral infomel que le ministre des Affaires étrangères assume dans la prise de décision sous la cohabitation).

<sup>1942</sup> SALMON (J.), Article « Chef de Gouvernement », in *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 168.

<sup>1943</sup> Cette relation de cause à effet n'est pas spécifique à la pratique diplomatique française. Alignant la représentativité internationale des chefs de Gouvernement sur celle des ministres des Affaires étrangères, Sir Arthur WATTS, semble lui reconnaître une portée générale : « *In their various ways, heads of government and foreign ministers are both representatives of their States. More than that, however, they are members of the government of the State (...). Inescapably, therefore, any dealings which other States may have with them in their official capacities involve considerations of recognition – either of the government of which they are the head or of which they form part, or of the State of which that government purports to be the government, or both* » (In « *The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Governments and Foreign Ministers* », R.C.A.D.I., Vol. III, Tome 247, 1994, p. 101).

<sup>1944</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

<sup>1945</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II).

internationale de l'État et, plus généralement de la politique étrangère, invitent dans le même temps à ne pas douter de l'existence juridique d'un tel pouvoir. C'est sa matérialité qui se révèle, *in fine*, la plus délicate à établir car elle procèderait d'une lecture systémique de la Constitution de 1958. Il convient, de manière spécifique, d'articuler le régime juridique qui fonde le rôle de responsable de la « politique de la Nation » du Premier ministre (art. 20 et 21 C) avec les dispositions qui instrumentalisent le principe d'une fonction gouvernementale autonome en matière diplomatique<sup>1946</sup>. En d'autres termes, il nous faut partir du postulat selon lequel le responsable de Matignon représente, à l'instar de tout membre d'un Gouvernement parlementaire, les intérêts de l'État à l'étranger au titre de la responsabilité collégiale qu'il incarne politiquement.

**812.** En théorie, la représentativité du Premier ministre et celle du chef de l'État se rejoignent sur un point : elles présentent une double face, l'une tournée vers l'intérieur de l'État, l'autre vers l'extérieur. Une nuance s'impose, malgré tout, s'agissant du rôle de garant de la cohérence de « la politique de la nation » dévolu au chef du Gouvernement. Au plan politique, il emporte irrémédiablement le primat du volet interne de son activité gouvernementale sur son volet proprement diplomatique, car, au sens de l'article 20 de la Constitution, il incarne prioritairement la politique étrangère du gouvernement qu'il dirige. Sur cette base, sa représentation ne souffrirait d'aucune concurrence fonctionnelle devant le Parlement et *en principe* d'aucun parasitage institutionnel<sup>1947</sup> (1). Dans une perspective moins équivoque, le caractère partagé du domaine de la politique étrangère justifie le fait que le

---

<sup>1946</sup> La problématique posée ayant trait à l'articulation des rapports entre le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères, elle induit une approche restrictive des compétences diplomatiques du chef du Gouvernement. En conséquence, les pouvoirs de guerre qu'il tient des articles 21 et 15 de la Constitution ne feront pas l'objet de développements spécifiques (sur ce point, on pourra par exemple se reporter à la vision originelle des rédacteurs de la Constitution [« Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 », *in Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV, *Op. cit.* ; p. 169] et des analyses doctrinales spécialisées [lire, notamment, FRISON-ROCHE (F.), « Article 15 », *in La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, Publié sous la direction de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 2008, pp. 504-523 ; CHANTEBOUT (B.), « Le président de la République, chef des Armées », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pacter*, Dalloz 2003, pp. 569-576 ; CARCASSONNE (G.), « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs* n°83, 1997, pp. 67-68 ; ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 102-104]. Malgré tout, compte tenu des liens ténus qui existent historiquement entre les pouvoirs de guerre et de paix, le rôle de chef des armées du Premier ministre sera, parfois, succinctement évoqué, soit en contrepoint, soit à l'appui du caractère déterminant de son action politique sur la scène internationale [voir *infra*, notamment l'évocation des rapports « président de la République/Premier ministre » en période de cohabitation (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 3)].

<sup>1947</sup> Le caractère moniste du régime de la V<sup>ème</sup> République a été longuement souligné dans les travaux du Comité consultatif constitutionnel. Lucien PAOLI, maître des requêtes, insiste sur le fait que le Premier ministre est « responsable devant le Parlement et non devant le président de la République ». A ce titre, « le Gouvernement est bien celui d'une République parlementaire » [*in* « Le Gouvernement », *Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République. Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaire sur la Constitution (1958-1959) », La Documentation française, 2001, p. 232].

Premier ministre y exerce une autorité politique pleine, mais non exclusive. Son pouvoir d'initiative est alors circonscrit au cadre d'action que la Constitution réserve à titre général (art. 20 et 21 C) et spécifique (art. 52 al. 2 C) au Gouvernement<sup>1948</sup>. Dans cette optique, l'autonomisation du rôle international du Premier ministre instrumentaliserait bien au sommet de l'État la tradition républicaine qui combat, depuis la période révolutionnaire, le principe d'une direction personnalisée de la politique étrangère (2).

### **1. Une représentativité primo-ministérielle excipée de sa qualité de responsable général de la politique de la Nation**

**813.** L'étude du pouvoir de représentation internationale du Premier ministre repose sur un postulat communément reçu qui tend à inclure le domaine spécifique de la politique étrangère dans le domaine général de « la politique de la Nation » visée à l'article 20 de la Constitution. A cet égard, le Premier ministre aurait, non seulement, une part légitime dans sa conduite mais il en assumerait, également, la responsabilité générale. Toutefois, avant d'envisager en des termes concrets la réalité constitutionnelle de son rôle international, il convient de réfléchir, à titre liminaire, sur les raisons de l'affirmation juridique de la représentativité primo-ministérielle, en matière internationale, qui s'est opérée aussi tardive que discrète sous le régime de la V<sup>ème</sup> République.

**814.** La doctrine fait valoir traditionnellement l'activisme des premiers chefs d'État qui aurait relegué leurs Premiers ministres au rang de « super-directeur[s] de cabinet » de l'Élysée à partir de 1962<sup>1949</sup>. Par ailleurs, la constitutionnalisation du domaine gouvernemental extérieur autonome serait, elle-même, source du caractère effacé du Premier ministre en matière diplomatique. Le caractère systémique du cadre normatif qui enserme son action internationale laisserait, en effet, une marge conséquente à l'interprétation de sorte que aussi bien les manoeuvres partisans que les hésitations des titulaires sur le caractère réel de leur représentativité ont pu constituer un terreau propice à la neutralisation<sup>1950</sup>, voire à la négation

---

<sup>1948</sup> Le caractère attributif de ce pouvoir, ne met d'ailleurs pas le Gouvernement à l'abri d'incursions présidentielles. Ainsi, le Président Valéry GISCARD D'ESTAING est-il intervenu, en 1974, dans la conclusion d'« accords » en principe non soumis à ratification (voir *infra*). De même, sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY, il n'est pas rare que le Président, accompagné des ministres intéressés, chapeaute la conclusion d'accords gouvernementaux à l'occasion de voyages officiels à l'étranger.

<sup>1949</sup> AVRIL (P.), « Ce qui a changé dans la Ve République », in *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Coll. Les Introuvables, Éd. Panthéon-Assas, 2010, p. 178.

<sup>1950</sup> Le chef du Gouvernement est, ainsi, défini comme un « délégué du président de la République » [BERSTEIN (S.), *Chef de l'État*, Coll. L'Histoire au présent, A. Colin, 2002, p.172].

de leur représentativité sur la scène politique extérieure<sup>1951</sup>. Néanmoins, à partir de « 1986 » le doute n'est plus permis.

**815.** Avec la survenance de la première cohabitation, ce qui confinait jusqu'alors à de vaines revendications politiques<sup>1952</sup> prend désormais la forme d'un questionnement juridique qui amène les chefs de Gouvernement successifs à renouer avec l'esprit originel de la Constitution de 1958<sup>1953</sup>. Il est, ainsi, remarquable que dans les discours politiques de la

---

<sup>1951</sup> Le silence gardé en doctrine sur la représentativité internationale du Premier ministre se veut particulièrement assourdissant dans les écrits internationalistes publiés à l'issue des présidences gaulliennes [Lire en ce sens, REUTER (P.), *Institutions internationales*, Thémis-Sciences politiques, P.U.F., 7<sup>e</sup> éd., 1972, pp. 133-140 ; DUPUY (R.-J.), *Le droit international public*, Que sais-je ? n° 1060, P.U.F., 3<sup>e</sup> éd., 1969, pp. 29-32]. Bien qu'ils aient été édités à l'époque de la théorisation du fameux « domaine réservé », ces ouvrages présentent le ministre des Affaires étrangères comme le fer de lance de l'action politique extérieure. Le Professeur René-Jean DUPUY insiste, notamment, sur le fait que si le chef du Quai d'Orsay « n'avait pas traditionnellement de valeur représentative, [il] assume un rôle important depuis la première guerre » (*in Le droit international public, Op. cit.*, p. 30). La diversité des tâches ministérielles décrites par l'auteur tranche avec l'austérité de la présentation des prérogatives présidentielles auxquelles l'internationaliste confère une portée essentiellement symbolique (*Op. cit.*, pp. 30-31). C'est également, en des termes succincts que le Professeur Paul REUTER décrit les fonctions du chef de l'État. Il met particulièrement en relief la singularité du système constitutionnel de 1958 : il prendrait le contre-pied de la pratique étrangère qui accorde généralement « une place (...) réduite aux chefs de l'État. En France, en revanche, le rôle traditionnel du chef de l'État en matière de traités [art. 52 et s.] se trouve renforcé par le développement général de ses fonctions et certaines dispositions concernant expressément les relations internationales [art. 5, 14, 16] » (*In Les institutions internationales, Op. cit.*, p. 134). L'auteur n'en dira pas plus, préférant alors détailler les pouvoirs de l'organe qui, selon lui, « dirige la politique extérieure » de la France, à savoir le ministre des Affaires étrangères. Il souligne, à cet égard, l'« importance politique générale » que revêt cette fonction. Concrètement, elle serait favorisée au niveau interne par l'endossement de « la responsabilité politique des actes du chef de l'État », l'exercice d'« attributions propres », d'un pouvoir d'accréditation direct à l'égard de « certains agents diplomatiques de rang inférieur » et d'un pouvoir d'engagement autonome instrumentalisé par les accords en forme simplifiée, voire sous forme de déclarations orales (*Op. cit.*, p. 135). Dans le même ordre d'idées, Professeur REUTER insiste sur l'influence croissante du responsable du Quai d'Orsay sur la scène politique internationale : elle serait concomitante au « développement des réunions des ministres des Affaires étrangères » ; mais nul par il ne mentionne l'action internationale du Premier ministre (*Ibid.*).

<sup>1952</sup> Les tentatives malheureuses de briller sur les scènes politiques interne et internationale n'ont pas manqué, avant 1986, notamment sous les Gouvernements de M. Jacques CHABAN-DELMAS et de M. Jacques CHIRAC, respectivement en fonction sous les présidences de Georges POMPIDOU et de M. Valéry GISCARD D'ESTAING. Les réactions souvent méprisantes des occupants de l'Élysée témoignent de la situation d'impuissance dans laquelle sont acculés les Premiers ministres de la période présidentialisée. Commentant le départ du Gouvernement de M. Jacques CHABAN-DELMAS, le Président POMPIDOU aurait déclaré : « CHABAN ? Il croit qu'il a été ministre pendant trois ans. Pas du tout : il a été ministre du travail pendant trois mois » [Cité in AVRIL (P.), « Ce qui a changé dans la V<sup>e</sup> République », *Op. cit.*, p. 181]. Quant au Premier ministre CHIRAC, sa volonté de prendre de l'ascendance dans la conduite de la politique étrangère s'est heurtée à l'intransigeance du Président GISCARD D'ESTAING. Par voie de presse, il rappelle au chef de Matignon que « [l]e président de la République est celui qui veille sur le pont du navire » [*In Le Monde*, 23 nov. 1978 ; cité in AVRIL (P.), « Ce qui a changé dans la V<sup>e</sup> République », *Op. cit.*, p. 180]. A partir de la cohabitation de 1986, l'idée de préséance ne disparaît du discours présidentiel mais elle est désormais étayée par le renvoi à la Constitution. A M. Alain DUHAMEL, le Président MITTERRAND affirmera en novembre 1986 : « (...) La Constitution m'impose des devoirs. Ces devoirs supposent des droits. J'observe les devoirs. J'en exerce les droits et compétences correspondants. Sur l'essentiel, ils sont prééminents. (...) Il n'y a pas de "secteur réservé". Il y a la Constitution et l'intérêt national. Il suffit de s'en tenir là » (Cité par le Professeur Michel LEVINET in « La politique étrangère de la France : une diplomatie consensuelle ? », *Op. cit.*, p. 40).

<sup>1953</sup> Cet « esprit » n'est pas sans présenter des similitudes avec la logique argumentative qui avait permis aux présidents du Conseil des républiques précédentes de s'arroger la conduite effective de la politique étrangère [Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. I)]. En effet, selon l'un des souscripteurs du texte de 1958, M. Raymond JANOT, le chef du Gouvernement de la V<sup>ème</sup> République a été pensé comme le véritable « chef de l'Exécutif » (« Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Op. cit.*, pp. 120-121). De même, on a pu lire dans un

période cohabitationniste<sup>1954</sup>, on s'interroge davantage sur l'objet des prérogatives externes du Premier ministre plutôt que sur sa légitimité à revendiquer un exercice autonome<sup>1955</sup>. Est-ce à dire qu'en dépit de l'insuffisance des textes et de leur lecture présidentialiste, la représentativité internationale du Premier ministre aurait les allures d'une « convention de la Constitution », pour reprendre la célèbre formule du Professeur Pierre AVRIL<sup>1956</sup> ? Le fait est que, si la légitimité de son droit d'action sur la scène internationale est difficilement sujette à caution c'est parce que, au regard des articles 20 et 21 C, il rend compte de son exercice devant les Chambres (a). Cependant, le silence des textes sur sa matérialité suscite de vives crispations politiques, notamment à partir de 1986. Sur ce point, le droit international positif offre les moyens d'arbitrer objectivement les débats ou à tout le moins, d'atténuer le flou constitutionnel qui entoure le régime des pouvoirs internationaux du Premier ministre. L'instrumentalisation de ce que la doctrine internationaliste appelle désormais « la théorie de l'intérêt de la fonction »<sup>1957</sup> conforterait le chef du Gouvernement – et par analogie du

---

commentaire de la Constitution publié le 11 avril 1969 que « [l]e régime prévu par la Constitution est un régime parlementaire. Il n'y a qu'un chef du pouvoir exécutif : le Premier ministre et le Premier ministre seul avec son Gouvernement est responsable devant le Parlement (...) » [cité in MASSOT (J.), *Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Op. cit., p. 44].

<sup>1954</sup> Réserve faite de la première cohabitation particulièrement houleuse entre le Président François MITTERRAND et son Premier ministre Jacques CHIRAC. Leur collaboration assez heurtée en matière de représentation internationale est rapportée plus loin (voir *infra*).

<sup>1955</sup> Interrogé par le journaliste, M. Alain DUHAMEL en novembre 1986 sur la question de savoir si « aujourd'hui, avec le dynamisme qui lui est propre, le Premier ministre, Jacques CHIRAC, [ne] prend pas une part plus grande que MM. MAUROY et FABIUS à la mise en œuvre de [la] politique étrangère [du Président François MITTERRAND] », ce dernier ne put s'empêcher de le reprendre sur la formulation de sa question : « Dites plutôt : "à la mise en œuvre de la politique étrangère de la France, continuée ou initiée, selon les cas, par le président de la République actuel". Pierre MAUROY et Laurent FABIUS ont pris une part éminente aux choix et aux orientations qui ont marqué les cinq premières années de ma présidence. Mais ils l'ont fait dans le cadre d'une action que nous menions déjà ensemble dix ans auparavant. Il en va autrement de M. CHIRAC, chef d'une majorité nouvelle, longtemps très critique, hostile à ces orientations. Il nous faut donc en délibérer davantage aujourd'hui. J'y veille avec attention. » [Cité par le Professeur Michel LEVINET in « La politique étrangère de la France : une diplomatie consensuelle ? », in *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> Trimestre 1988, p. 40].

<sup>1956</sup> *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Coll. Léviathan, P.U.F., 1997, 202 p.

<sup>1957</sup> Selon la définition qu'en donne le Professeur Jean SALMON, cette appellation remplace, à l'époque contemporaine, la théorie de l'exterritorialité qui, jusque dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, fondait encore le statut privilégié des diplomates. La théorie de l'intérêt de la fonction a sa source dans le préambule de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques qui dispose que les États Parties à la convention sont « convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des États ». Comme il a été déjà précisé dans la première Partie de cette étude, nombre de spécialistes des relations diplomatiques reconnaissent le caractère obsolète de la théorie de l'extraterritorialité en tant qu'elle tendrait à préserver la fonction et non spécifiquement les actes de fonction. A cet égard, elle serait particulièrement attentatoire aux droits de souveraineté de l'État d'accueil. La théorie de l'intérêt de la fonction présenterait un objet plus ciblé. Pourtant, et comme il a été déjà souligné, les différences entre les régimes d'immunités et de privilèges consacrés par le droit coutumier de l'Ancien Régime et le droit conventionnel moderne nous semblent peu marquées. Dans un cas, comme dans l'autre, les diplomates et autres organes bénéficiant des droits d'exterritorialité ont l'obligation d'agir dans le respect de la souveraineté de l'État d'accueil et de ses lois. De même, dès l'Ancien Régime les conditions d'invocabilité des privilèges dont ils jouissent, dans le cadre de l'exécution de leurs missions, ont fait l'objet d'une interprétation restrictive. A l'image de la pratique diplomatique moderne, « l'intérêt de la fonction » constituait le critère prééminent du régime de protection des représentants du Roi à l'étranger. Nous verrons, toutefois, que des singularités statutaires et protocolaires commandent, à l'époque contemporaine, de ne pas confondre le régime des immunités diplomatiques (applicable

ministre des Affaires étrangères – dans son droit d’agir sur la scène diplomatique distinctement de la représentation présidentielle (b).

### **a. La source interne de la représentativité internationale du Premier ministre : le contrôle parlementaire de l’action gouvernementale extérieure**

**816.** Observateur averti de la vie politique de la V<sup>ème</sup> République, M. Jean MASSOT est admiratif de la pratique diplomatique façonnée par le général DE GAULLE. Elle ferait de la France « le seul pays qui ne soit pas représenté par son chef de Gouvernement »<sup>1958</sup>. Pourtant, au regard des articles 20 et 21 de la Constitution, l’Elysée a l’obligation de partager la direction de la politique étrangère avec Matignon. On relève, cependant, que l’autonomie d’action du Premier ministre puise à une source démocratique différente de celle du président de la République car, la politique gouvernementale extérieure que le chef du Gouvernement incarne n’est pas directement sanctionnée par le peuple mais par ses représentants. Ses choix diplomatiques ne mobilisent pas moins l’opinion publique. Cette « puissance invisible, mystérieuse, à laquelle rien de résiste, disait d’elle l’Empereur Napoléon ; (...) toute capricieuse qu’elle est, elle est cependant vraie, raisonnable juste beaucoup plus souvent qu’on ne pense », confessait-il<sup>1959</sup>. Son propos demeure très actuel sous le régime de la V<sup>ème</sup> République où l’on perçoit l’opinion publique comme « la pince universelle de la vie politique »<sup>1960</sup>. Dans le domaine spécifique des relations extérieures, on la craint même un peu<sup>1961</sup> mais on l’instrumentalise surtout beaucoup afin de soupeser la légitimité d’action des Exécutifs<sup>1962</sup>. Tel est, précisément, l’objet principal du contrôle parlementaire en matière d’action internationale. Dans le contexte de la rationalisation du parlementarisme, il constituerait un frein relatif à l’affirmation de la visibilité diplomatique de l’Exécutif collégial.

---

aux diplomates de carrière) avec celui des immunités applicables aux représentants politiques de l’État (chef de l’État, chef de Gouvernement et ministre des Affaires étrangères) [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I)].

<sup>1958</sup> *La Présidence de la République française*, La Documentation française, 1977, p. 127.

<sup>1959</sup> Cité par le Professeur Serge SUR in *Le système politique de la V<sup>ème</sup> République*, Coll. QSJ ? n° 1921, P.U.F., 1981, p. 18.

<sup>1960</sup> *Op. cit.*, p. 27.

<sup>1961</sup> MERLE (M.), *La politique étrangère*, *Op. cit.*, p. 94.

<sup>1962</sup> La publicité de l’action diplomatique des États est présentée comme un gage de son exercice démocratique. A cet égard, l’effectivité du contrôle parlementaire en matière de politique étrangère reçoit un soutien non négligeable de la part d’instances extérieures (COMMISSION EUROPENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère*, n° 007/95, 3 juin 1998, p. 6). Une dérive a été, toutefois, relevée en doctrine spécialisée. Elle attribuerait à l’État la capacité à « fabriquer une opinion publique, avec l’aide des médias, pour justifier une position de politique étrangère, ou bien utiliser une position de politique étrangère pour justifier une politique intérieure. Tout cela est connu de longue date », affirme le Professeur Marie-Claude SMOUTS (in « Que reste-t-il de la politique étrangère », *Pouvoirs* n°88, 1999, p. 13).

**817.** En matière de représentation étatique, le contrôle des Chambres rend en pratique les interventions internationales du Gouvernement politiquement plus contraignantes à mettre en oeuvre pour Matignon que ne le sont les voyages officiels du Président à l'étranger pour le secrétariat général de l'Elysée (**a-1**). Mais d'un point de vue théorique, la politisation de la représentation internationale du Premier ministre contribue substantiellement à la relativisation de la thèse de la « maîtrise totale » de la politique étrangère par le président de la République, thèse que l'on invoque volontiers pour souligner l'originalité de la pratique diplomatique française par rapport à celle d'un « chef d'État représentatif »<sup>1963</sup> (**a-2**).

### **a-1. Le contrôle de la politique étrangère par le Parlement**

**818.** En dépit de la légitimité et des moyens d'action que la Constitution leur confère, les Chambres sont nostalgiques de l'influence qui était encore la leur sous la IV<sup>ème</sup> République<sup>1964</sup>. Elles se plaignent, aujourd'hui, d'une « ouverture progressive, mais insuffisante, du champ des relations internationales »<sup>1965</sup> en matière de contrôle parlementaire. Sur ce point, l'efficacité de leur action dépend moins de la quantité que de la qualité des informations que le Gouvernement *veut* bien leur communiquer<sup>1966</sup>. Certes, elles disposent

---

<sup>1963</sup> Telle est, notamment, la position défendue par le Professeur Jean-Paul PANCRACIO dans sa contribution sur « L'évolution historique du statut international du chef d'État » (*in Le Chef d'État et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, S.F.D.I., Éd. Pedone, 2002, pp. 38-39).

<sup>1964</sup> A l'occasion d'un colloque organisé en 1969 par le Centre d'études des Relations politiques sur le thème de *L'élaboration de la politique étrangère*, le Professeur Jean-Pierre COT a évoqué avec une certaine nostalgie le rôle important joué par le Parlement et les Commissions des Affaires étrangères sous les républiques précédentes dans l'élaboration de la politique extérieure. Leur influence s'expliquait en grande partie par le fait qu'elles étaient « en rapport direct et continu avec le ministère des Affaires étrangères et en relations fréquentes, pour les problèmes les plus importants, avec le président du Conseil » (« Les institutions », *in L'élaboration de la politique étrangère*, Publié sous la direction de Léo HAMON, P.U.F., 1969, p. 120). Ses conclusions sur l'actualité du rôle des Chambres en matière de politique étrangère sont assez pessimistes: « [L]e régime parlementaire, on le sait, suppose une collaboration constante des deux grands pouvoirs de l'État, l'Exécutif et le Législatif. L'équilibre nécessaire entre ces deux pouvoirs, a été, jadis, rompu au profit du Législatif, et ce n'était pas bon. Je crains qu'il le soit aujourd'hui au bénéfice de l'Exécutif et que cela ne vaille pas mieux. *Le génie lui-même, à supposer qu'il se manifeste, ne doit pas s'enfermer dans sa tour d'ivoire et renoncer, sans graves inconvénients, à la méthode du dialogue* » (*Op. cit.*, p. 124 ; nous soulignons). Il confirmera ses conclusions une dizaine d'années plus tard en convenant que « *no sector has been affected by the decline of Parliament as much as foreign policy* » [*« Parliament and Foreign Policy in France »*, *in CASSESE (A.), Parliamentary Control over Foreign Policy: legal essays*, Ed. Alphen aan den Rijn ; Sijthoff & Noordhoff, Germantown (Maryland), 1980, p. 11].

<sup>1965</sup> Selon la formule du député Yves TAVERNIER (« La régulation internationale : une nouvelle frontière pour les parlements ? », *Op. cit.*).

<sup>1966</sup> L'ascendance du Gouvernement en matière de relations extérieures est, également, instrumentalisée par le mécanisme de l'exception d'irrecevabilité de l'article 41 qu'il utilise « pour protéger (...) la conduite de la politique étrangère » contre les immixtions inconstitutionnelles du Parlement dans le domaine exécutif dans son ensemble. Ainsi, dans sa thèse relative à *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958*, le Professeur Éric OLIVA étend le bénéfice de cette protection aux prérogatives internationales du chef de l'État au titre du partage de compétences organisé, notamment, par l'article 20 C. En pratique, les « irrecevabilités se regroupent en deux catégories. D'abord, l'exception d'irrecevabilité est invoquée à l'encontre de dispositions qui tendent à orienter le contenu de futurs engagements internationaux, *c'est-à-dire qui tendent à déterminer la conduite de la politique extérieure*, notamment les négociations internationales. Ensuite l'irrecevabilité est invoquée à l'encontre d'amendements qui portent d'une manière générale sur la ratification d'engagements internationaux »

d'un canal privilégié et restreint avec le Quai d'Orsay par l'entremise des Commissions des Affaires étrangères. Les parlementaires jouissent également d'un large accès à la politique gouvernementale à l'occasion de débats publics. Mais, dans un cas comme dans l'autre, le dialogue avec le Gouvernement est rarement sanctionné par un vote. Il ne demeure pas moins un élément déterminant de l'affirmation juridique de la représentativité de son chef et de manière plus générale, de la pérennisation de la diplomatie républicaine.

**819.** Il convient de rappeler que, historiquement, la tradition républicaine s'inscrit en faux contre les écrits rousseauistes hostiles à la démocratisation de la politique étrangère<sup>1967</sup>. A priori, cette réalité ne se dément pas sous l'empire de la Constitution de 1958. Le fait que la politique étrangère ne soit pas envisagée expressément par l'article 34 de la Constitution condamne le Parlement à n'avoir qu'un rôle international effacé, du moins au plan décisionnel<sup>1968</sup>. Cependant, même dans son expression la plus extrême, la rationalisation du parlementarisme ne saurait conduire à l'éviction des Chambres de la conduite de la politique

---

(L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. *Initiative législative et Constitution*, Coll. Droit public positif, Economica, P.U.A.M., 1997, pp. 434-435).

<sup>1967</sup> On se rappelle, en effet, la position assez critique de Jean-Jacques ROUSSEAU à l'égard d'une démocratisation de la politique étrangère : « [c]e qui importe essentiellement à chaque citoyen, disait-il, c'est l'observation des lois au-dedans, la propriété des biens, la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger ; ce n'est pas de là que viendront vos dangers les plus à craindre. » [In *Lettres écrites de la Montagne (VII), Ecrits politiques*, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, DATE, p. 826]. Si certains auteurs contemporains lui trouvent encore une actualité pertinente [Lire, notamment, la thèse de Madame Hélène TOURARD, *L'internationalisation des constitutions nationales*, Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique, Tome 96, L.G.D.J., 2000, p. 178], d'autres, au contraire, se plaignent du déficit démocratique qui, dans le cadre de l'État de droit, ôterait tout crédit à l'élaboration d'une politique étrangère réduite au rang « d'attribut décoratif de la majesté conférée au premier personnage de l'État » [CHEMILLIER-GENDREAU (M.), « La politique étrangère écartée des débats ou la démocratie amputée », in *Mouvements* n° 23, sept.-oct. 2002, p. 119].

<sup>1968</sup> On ne saurait mésestimer le poids diplomatiques des conférences interparlementaires ou encore celui des groupes d'amitiés dont les présidents sont fréquemment associés aux voyages officiels des présidents de la République depuis 1983 [En ce sens, lire CHRISTMANN (O.), *Le Parlement français et le Droit international*, Mémoire de D.E.A. « Droit international et organisations internationales », soutenu à l'Université Paris sous la direction du Professeur Yves DAUDET, 1999/2000, pp. 70-72]. Certains auteurs vont même jusqu'à reconnaître aux Parlements nationaux une compétence normative. Elle serait instrumentalisée sous la forme d'un acte unilatéral relevant exclusivement du droit international car « il s'agit, selon le Professeur Roger PINTO, d'un acte juridique élaboré suivant une procédure étatique » (In « Tendances de l'élaboration des formes écrites du droit international », in *Elaboration du Droit international*, S.F.D.I., Pedone, 1975, p. 16). L'auteur élargit son propos : « Il suffit, précise-t-il, que l'acte émane d'une autorité compétente pour lier l'État, Parlement, Gouvernement, ministre des Affaires étrangères et ait pour objet de créer des effets juridiques dans les relations internationales » (*Op. cit.*, p. 18). Cette vision par trop réductrice des conditions d'engagement de l'État sur la scène internationale est tempérée par l'analyse du Professeur Valérie GOESEL LE BIHAN : « On ne peut inférer de la pratique l'existence d'une compétence parlementaire de principe en raison notamment de la diversité des actes unilatéraux (...) » (In *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la V<sup>ème</sup> République*, *Op. cit.*, pp. 181-182). Les jurisprudences internationales qui sont venues préciser le régime d'autonomie du pouvoir d'engagement du ministre des Affaires étrangères incitent à partager les réserves du Professeur GOESEL LE BIHAN. On verra, en effet, que depuis la célèbre affaire « *Déclaration Ihlen* » de 1933, la Cour Internationale de Justice n'a eu de cesse d'interpréter restrictivement les conditions d'effectivité et d'opposabilité des actes unilatéraux émanant de représentants étatiques qui n'ont pas la qualité d'Exécutif suprême (Voir *infra*, Titre II-Chap. II-Sect. I).



étrangère sauf à rompre avec la logique démocratique<sup>1969</sup>. Dès la III<sup>ème</sup> République, un consensus institutionnel avait donc été dégagé en doctrine. Un juriste et parlementaire de cette époque s'est employé à le retranscrire: « [l]es vrais principes veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, affirme Eugène PIERRE, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la Nation, sans l'avis préalable des représentants de la Nation »<sup>1970</sup>. Or, la pratique institutionnelle de la V<sup>ème</sup> République vit sur cet héritage.

**820.** Le principe de ce partage est, en effet, reconduit à travers la responsabilisation de l'activité gouvernementale extérieure. En tant que garant de « la politique [internationale] de la nation », le Premier ministre incarne juridiquement et idéalement une charnière entre les sphères exécutives et législatives dans la continuité de la République parlementaire. Toutefois, l'objectif de consolidation du Pouvoir exécutif qui a dominé l'écriture de la Constitution de 1958 n'a pas manqué d'affecter l'étendue du contrôle des Chambres en matière de politique étrangère. Bien qu'elles couvrent l'essentiel des activités gouvernementales extérieures, « la portée des interventions parlementaires est exclusive de tout pouvoir d'imposer »<sup>1971</sup>. Dès lors quel(s) moyen(s) reste-t-il aux parlementaires pour pouvoir influencer sur l'action exécutive, et en particulier, celle conduite par le Premier ministre ? Compte tenu de l'angle institutionnel privilégié, la réponse à cette question ne pourra servir de prétexte à une déclinaison des mécanismes d'investigation du Parlement en matière internationale. Il s'agira de privilégier ceux qui peuvent spécifiquement mettre en jeu la représentativité du Premier ministre, notamment dans le cadre de l'élaboration et de l'instrumentalisation de la politique étrangère<sup>1972</sup>. L'attention se portera, donc, sur les

---

<sup>1969</sup> Cette éviction est d'autant plus inconcevable dans un régime parlementaire que, à titre comparatif, le Pouvoir législatif demeure étroitement associé à l'action internationale du chef de l'État dans un régime présidentiel, à l'image de la conduite de la politique étrangère aux États-Unis. Or, dans ce type de régime, la séparation des pouvoirs est rigide. En principe, il n'y a donc pas de compétence partagée entre les sphères exécutives et législatives. Le domaine de la politique étrangère fait exception compte tenu de l'impact de l'activité conventionnelle sur la vie étatique. De même, au niveau du Conseil de l'Europe, la synergie institutionnelle entre Exécutif et Législatif est présentée comme un idéal vers lequel les États membres sont appelés à tendre dans le respect des « règles du droit international, (...) des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe et de l'évolution des droits nationaux dans le domaine de la politique étrangère » (COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE ET LE DROIT, *Rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère* n° 007/95, Strasbourg, 3 juin 1998, p. 5).

<sup>1970</sup> *Traité de droit politique électoral et élémentaire*, 1902.

<sup>1971</sup> GAÏA (P.), « Les actes internationaux devant le Parlement », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, *Op. cit.*, p. 43. L'auteur concrétise sa pensée : « [q]u'il s'agisse des lois d'autorisation proprement dites ou des résolutions parlementaires relatives aux actes communautaires, les compétences reconnues au Parlement en ces matières apparaissent pour le moins relatives dans leurs implications. Ainsi d'une part, les lois d'autorisation s'analysent comme le support d'un pouvoir normatif édulcoré alors que d'autre part, la compétence d'émettre des résolutions apparaît comme un pouvoir d'orientation non coercitif » (*Ibid.*).

<sup>1972</sup> Se faisant, on écarte les deux hypothèses de contrôle contentieux opéré en aval de la procédure conventionnelle : soit à l'occasion de l'adoption de la loi d'autorisation de ratification (ou approbation) d'un

pouvoirs d'information et d'action que le Parlement exerce à l'occasion des débats de politique extérieure publics qu'animent le Premier ministre assisté du ministre des Affaires étrangères<sup>1973</sup>. La question se pose, précisément, de savoir si le Parlement a les moyens d'influer sur le contenu d'un accord négocié à l'initiative du Gouvernement. La responsabilité de ce dernier justifiera-t-elle, dans cette hypothèse, de le considérer comme un co-auteur de cet acte conventionnel? De même, le caractère souverain des actions menées dans l'intérêt supérieur de l'État s'analyse-t-il en une contrainte, voire en une limite, opposable aux dépositaires de la souveraineté nationale ?

**821.** Le pouvoir d'investigation du Parlement prend corps dans un cadre juridique ambivalent en matière d'action gouvernementale extérieure selon que la responsabilité du Gouvernement est mise en jeu en des termes généraux ou en des termes spécifiques dans le premier cas de figure. Il est de principe que le Premier ministre occupe la ligne de front (art. 20 et 21 C). Dans la seconde hypothèse, les contraintes techniques et matérielles inhérentes au domaine des relations extérieures commandent une investigation plus ciblée, voire parfois discrète lorsque le secret défense est en cause<sup>1974</sup>. *C'est à ce niveau que l'intervention du*

---

traité (ou d'un accord en forme simplifié), au sens de l'article 53 C ; soit à l'occasion d'un contrôle de constitutionnalité du traité (ou de l'accord) opéré par le Conseil constitutionnel à la demande du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat ou, depuis 1974, de soixante députés ou de soixante sénateurs, conformément à l'article 54 C [outre l'éclairage généraliste apporté par la majorité des ouvrages de droit constitutionnel sur ce point, on peut se reporter au traitement exhaustif de cette problématique par Mme Hélène TOURARD qui l'envisage sous l'angle du droit international général et du droit communautaire dans sa thèse sur *L'internationalisation des constitutions nationales*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique Tome 96, L.G.D.J., 2000, pp. 249-288 ; de même, DUPRAT (J.-P.), « Les actes internationaux devant le Conseil constitutionnel », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, *Op. cit.*, pp. 11-25 ; ou encore, GAÏA (P.), « Les actes internationaux devant le Parlement », *Op. cit.*, pp. 27-53]. A la différence du contrôle de la politique étrangère, les contrôles opérés en vertu des articles 53 et 54 sont assortis de sanction pour l'Exécutif : dans le premier cas, il ne peut passer outre le refus parlementaire d'autoriser la ratification/ l'approbation d'un acte conventionnel ; dans le second cas, les parlementaires peuvent obtenir du Conseil conseil la renonciation à la ratification/ l'approbation définitive d'un acte conventionnel si la haute juridiction constate l'existence d'un risque d'inconstitutionnalité. Ces interventions ne participent pas à ce que les acteurs politiques appellent, sous la V<sup>ème</sup> République, la « diplomatie parlementaire », c'est-à-dire « la contribution du Parlement à la pratique de la politique étrangère de la France » (« Les relations parlementaires internationales », article disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/international/rerelations.asp>; lire également l'anecdote rapportée par le député Guy PENNE pour souligner le caractère déterminant de la collaboration parlementaire à l'action diplomatique, à l'occasion de la table ronde organisée par le Sénat sur « La régulation internationale : une nouvelle frontière pour les parlements ? » (Colloque du 23 mai 2001 présidé par les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat en présence du ministre des Affaires étrangères, M. Hubert VEDRINE, contributions notamment retranscrites sur le site Internet du Sénat : [http://www.senat.fr/colloques/diplomatie\\_parlementaire/diplomatie\\_parlementaire.html](http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parlementaire.html)).

<sup>1973</sup> Présentant un caractère plus technique que politique, les relations privilégiées du ministre des Affaires étrangères avec les Commissions spécialisées de l'Assemblée nationale et du Sénat feront l'objet de développements spécifiques dans le cadre de la section III du présent Chapitre (Voir *infra*).

<sup>1974</sup> En ce sens lire, notamment, GUILLAUME (M.), « Parlement et secret(s) », *Pouvoirs* n° 97, avril 2001, pp. 67-84. Il a été précisé que la création au sein de chacune des assemblées de commissions d'enquête (art. 51-2 C) est l'occasion pour les parlementaires de « recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créés [art. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires] ». Les rapporteurs de telles commissions exercent leur contrôle sur pièces et sur place, et tous les renseignements nécessaires à leur mission doivent leur être fournis, de même qu'ils peuvent se

*ministre des Affaires étrangères se veut la plus significative dans le domaine gouvernemental extérieur autonome en tant qu'il s'impose comme l'interlocuteur incontournable des Commissions.*

**822.** Sises au sein de chaque assemblée<sup>1975</sup>, les Commissions des Affaires étrangères ont pour mission d'auditionner sur des points précis de la politique étrangère, des ministres mais aussi des personnalités extérieures. Il peut s'agir de diplomates de carrière<sup>1976</sup> comme de hauts

---

faire communiquer tous documents de service : « à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (...) ». Les pouvoirs d'investigation envisagés en matière de secret défense à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, ont été étendus aux commissions permanentes et commissions spéciales dans le cadre des auditions qu'elles peuvent mener et dans les enquêtes qu'elles peuvent conduire « pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas 6 mois [art. 5 bis et 5 ter de l'ordonnance précitée de 1958] ». Ce même pouvoir est également reconnu, pour une durée n'excédant pas six mois, à la délégation parlementaire, commune à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dénommée Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. De même, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (art. 6 quinquies de l'ordonnance précitée de 1958), commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, bénéficie des pouvoirs reconnus aux commissions d'enquête avec les mêmes limites : « l'office reçoit communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier (...), est habilité à se faire communiquer tous documents de service (...) réserve faite (...) des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (...) ». Enfin, les rapporteurs du budget d'un département ministériel doivent pouvoir recevoir « tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission, ainsi que tous documents de service », mais "réserve faite (...) des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat [art. 164, IV, dernier alinéa de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 déc. 1958 portant loi de finances pour 1959] ». Jusqu'à récemment, les législations spécifiques de protection du secret défense concernaient trois secteurs particuliers : la construction, l'urbanisme et l'environnement. Leur régime est détaillé dans le rapport n° 337 établi pour les années 1997/1998, par sénateur Nicolas ABOUT sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale instituant une commission consultative du secret de la défense nationale (disponible sur le site Internet du Sénat à : [http://www.senat.fr/rap/197-337/197-337\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/197-337/197-337_mono.html)). L'évolution allant dans le sens d'une consolidation du pouvoir d'investigation du Parlement a été entérinée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 instituant une délégation parlementaire du renseignement. Elle a spécifiquement pour objet de renforcer le dialogue entre le Parlement et la Direction générale de la sécurité extérieure (D.G.S.E.). Selon le directeur de cette structure : « Ce dialogue régulier permet également d'expliquer l'éthique et les règles spécifiques au métier du renseignement et d'exposer ses difficultés propres. Dans le domaine juridique notamment, le Parlement doit pouvoir apporter des réponses adaptées assurant la compatibilité de notre action avec les valeurs qui fondent notre Etat de droit » [CORBIN de MANGOUW (E.), « Quel dialogue entre le Parlement et la D.G.S.E. (Défense-Sécurité et Parlement, mars 2011), 27 avril 2011 ; article disponible sur le site Internet du Ministère de la Défense et des Anciens combattants : <http://www.defense.gouv.fr/dgse/tout-le-site/quel-dialogue-entre-le-parlement-et-la-dgse-defense-securite-et-parlement-mars-2011>]. A titre comparatif, le dialogue s'avère moins apaisé entre la DGSE et le juge administratif, si l'on en croit l'arrêt n°320196 rendu le 31 juillet 2009 par le Conseil d'État *Association AIDES* et autres. En l'espèce, la Haute juridiction avait fait droit au recours en annulation exercé par onze associations à l'encontre d'un décret mettant à la disposition de la direction centrale du renseignement intérieur le « fichier Cristina ». Sa décision est basée sur le non-respect du formalisme entourant l'adoption d'un décret, en l'occurrence sa publication [en ce sens, lire BRONDEL (S.), « Quand le juge administratif ne se laisse pas opposer le secret défense », *A.J.D.A.* 7 septembre 2009, p. 1517].

<sup>1975</sup> Aux termes de l'article 36, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, les domaines de compétences de l'actuelle Commission des Affaires étrangères (XIII<sup>ème</sup> législature) sont « la politique étrangère et européenne, les traités et accords internationaux, la coopération et le développement, la francophonie et les relations culturelles internationales ». Comprenant, pour sa part, 57 membres, la Commission des Affaires étrangères, de Défense et des Forces armées du Sénat (art. 7 du Règlement du Sénat) semble avoir un champ de compétences plus restreint. D'après la description suit les questions de politique étrangère et de défense, et examine les projets de loi d'autorisation de ratification des traités.

<sup>1976</sup> Qu'ils soient encore en fonction ou pas, à l'instar de M. Yves AUBIN de La MESSUZIERES, auditionné par la Commission des Affaires étrangères du Sénat le 16 février 2011.

fonctionnaires<sup>1977</sup>, d'universitaires<sup>1978</sup> comme d'intervenants étrangers<sup>1979</sup>. Généralement appréciée en amont des débats publics, l'intervention des Commissions dans la politique étrangère permet d'alléger les discussions parlementaires des problématiques par trop techniques ou celles couvertes par le secret défense. Mais, parce que les auditions portent sur un aspect précis de l'action exécutive, leur tenue nécessite au préalable une collecte d'informations auprès de leur assemblée et... du Gouvernement. De manière traditionnelle, le dialogue interinstitutionnel revêt trois formes lorsqu'il est à l'initiative des Chambres : des « questions écrites », des « questions orales » ou des « questions au Gouvernement ».

**823.** Chiffres à l'appui, les questions parlementaires désignent le ministre des Affaires étrangères comme la source d'information privilégiée du Parlement. Sous la XIII<sup>ème</sup> législature (2007- mars 2011), le responsable du Département s'est vu adresser 87 « questions au Gouvernement » par les députés (contre 19 questions portant sur la politique extérieure pour le Premier ministre) ; 1344 « questions écrites » (contre 31 pour le Premier ministre) ; 6 « questions orales » (contre 2 pour le Premier ministre)<sup>1980</sup>. Cependant, comme l'ont établi empiriquement les gouvernements des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, la fréquence des interventions du chef du Quai d'Orsay ne lui confère pas une prévalence sur Matignon. Selon le Professeur Marcel MERLE, ce décalage témoigne, au contraire, d'un redéploiement harmonieux des forces vives qui dirigent l'appareil diplomatique gouvernemental : « (...) le ministre des Affaires étrangères ne peut agir, en régime démocratique, qu'à l'abri et sous l'autorité du chef du gouvernement. En fait, c'est au niveau du "couple" formé par ses deux hommes que se trame pour l'essentiel, au moins d'après la version actualisée de la tradition, la conduite des affaires étrangères, sans qu'il soit possible de délimiter par avance l'influence respective de chacun des deux protagonistes. Par ce procédé, conclut-il, la politique étrangère reste bien traitée au sommet de la pyramide étatique »<sup>1981</sup>. De ce point de vue, *la sollicitation exceptionnelle du chef du Gouvernement tend à montrer que les questions parlementaires participent davantage d'une démarche informative que d'une volonté réelle de faire pression politiquement sur l'action gouvernementale extérieure*. La rareté des « questions orales » que l'on observe, en effet, sous les gouvernements successifs du Premier ministre actuel, M.

---

<sup>1977</sup> Comme par exemple, M. Laurent COLLET-BILLON délégué général de l'armement (auditionné par la Commission des Affaires étrangères du Sénat le 5 avril 2011).

<sup>1978</sup> Comme par exemple, l'internationaliste belge, M. Francis DELPEREE, sénateur et Professeur à l'Université catholique de Louvain. Il a été auditionné le 8 décembre 2010 par la Commission des Affaires étrangères du Sénat sur la situation institutionnelle en Belgique.

<sup>1979</sup> Comme par exemple, Mme Hind KHOURY, déléguée générale de la Palestine en France ; elle a été auditionnée le 23 février 2011 par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Ou encore, M. Yossi GAL, ambassadeur d'Israël, auditionné par cette même Commission, le 6 avril 2011.

<sup>1980</sup> Comparaison établie à partir des données disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale à la date du 1<sup>er</sup> avril 2011.

<sup>1981</sup> MERLE (M.), *La politique étrangère*, Op. cit., p. 26.

François FILLON, confirme en pratique la perte d'influence significative que les Chambres ont accusé au niveau du contrôle de la politique étrangère<sup>1982</sup>. Dépourvu de sanction, ce mécanisme permet tout au plus à certains députés de s'exprimer individuellement pendant six minutes sur un aspect de la politique étrangère du Gouvernement à raison d'une séance le mardi matin et d'une séance le jeudi matin.

**824.** Dans le même ordre d'idées, les « questions écrites » se révèlent être un exercice peu contraignant pour les ministres qu'elles visent car ces derniers disposent d'un délai de deux mois pour y répondre. Simplement, la publication hebdomadaire au *Journal Officiel* du dialogue « Ministre-Parlement » exprimerait le désir manifeste du Gouvernement d'exécuter la politique étrangère en toute transparence. Cette logique démocratique s'affirme de manière ostensible dans le cadre des « questions au Gouvernement ». C'est la forme de dialogue la plus délicate à gérer pour les ministres en raison de l'imprévisibilité de l'objet des questions.

**825.** A l'Assemblée nationale, les « questions au Gouvernement » sont posées le mardi et le mercredi après-midi. A cette occasion, les quatre groupes parlementaires indiquent à la Présidence le nom du ou des auteur(s) de leurs questions et des ministres auxquels ces questions sont adressées. Toutefois, ils n'ont pas l'obligation d'en communiquer le thème avant le début des débats. En séance, le Président appelle les questions selon un ordre qui vise à permettre à chacun des quatre groupes d'intervenir le premier toutes les quatre séances, et de faire alterner les questions posées par les membres qui disposent, alors, de deux minutes par question.

**826.** En marge des trois procédures qui viennent d'être évoquées, il convient de mentionner à titre complémentaire la discussion du budget des Affaires étrangères<sup>1983</sup>. Elle est, en effet, l'occasion d'un rapport privilégié entre le Gouvernement et le Parlement.

---

<sup>1982</sup> Ces chiffres confortent les premiers commentaires critiques du contrôle parlementaire de la politique étrangère sous la V<sup>ème</sup> République. Ainsi, sous la présidence gaullienne, M. Jean BAILLOU et M. Pierre PELLETIER classent par « ordre croissant de fréquence, les questions orales avec débat, les questions orales sans débat et les questions écrites (...) » (*In Les Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 297). Ils fondent leur analyse sur le nombre des interventions du ministre des Affaires étrangères au cours de l'année 1960 : il « a été saisi de 5 questions orales avec débat, de 13 questions sans débat et de 193 questions écrites dont 55 ont porté sur des problèmes traités au Quai d'Orsay par la Direction des Affaires Marocaines et Tunisiennes et 26 sur des questions se rapportant au Marché Commun et aux autres institutions européennes. Mais, ajoutent-ils, il convient de relever qu'il n'y a eu au cours de l'actuelle législature, jusqu'à la fin de 1960, que deux débats ouverts par le dépôt d'une question orale, l'un au Sénat, le 17 novembre 1959, sur les problèmes européens en général et l'autre à l'Assemblée nationale, le 2 décembre 1960, sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme » (*Ibid.*).

<sup>1983</sup> On a pu déjà apprécier les temps forts que cette discussion représente traditionnellement dans les rapports entre le ministre des Affaires étrangères et les parlementaires, notamment sous la Révolution ainsi que sous la Restauration (voir *supra*).

Toutefois, elle se démarque des questions parlementaires sur deux points : elle met spécifiquement en jeu la responsabilité du ministre des Affaires étrangères<sup>1984</sup> et, à ce titre, elle peut-être sanctionnée par un vote. Cependant, à la différence du système juridique américain<sup>1985</sup> ou allemand<sup>1986</sup>, le contrôle budgétaire ne confère pas aux assemblées françaises un poids conséquent dans l'élaboration de la politique étrangère. En effet, dans la continuité de la pratique républicaine antérieure, les ministres des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République ont tendance à interpréter restrictivement le champ matériel du contrôle parlementaire. Ils refusent, ainsi, que les problèmes de politique extérieure viennent se greffer sur la discussion budgétaire<sup>1987</sup>.

**827.** Dans les faits, la discussion du budget du Ministère des Affaires étrangères porte essentiellement sur les coûts de ses services extérieurs. Leurs incidences s'apprécient davantage au regard des exigences de la Loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.)<sup>1988</sup> que par rapport au programme de la politique extérieure déterminée par

---

<sup>1984</sup> Par exemple, s'agissant du projet de loi finances pour 2011, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Bernard KOUCHNER, avait été auditionné par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le budget de son ministère le 26 octobre 2010. Le lendemain, la Commission a étendu son contrôle au budget de la « mission Action extérieure de l'État (action de la France en Europe et dans le monde, Français à l'étranger et affaires consulaires, présidence française du G20 et du G8, diplomatie culturelle et d'influence » suivi du budget de la « mission Immigration, asile et intégration ». Après avoir voté le budget de la « mission Aide publique au développement » le 2 novembre, et celui des « missions Défense : Ecologie, développement et aménagement durables ; Economie (commerce extérieur) » le 3 novembre, elle a clos son examen sur le budget de la « mission Médias, livre et industries culturelles (action audiovisuelle extérieure) », le 10 novembre 2010, selon les données disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/loi\\_finances\\_2011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/loi_finances_2011.asp).

<sup>1985</sup> Aux États-Unis, le contrôle budgétaire permet au Congrès d'influer sur l'élaboration et l'exécution de la politique étrangère [En ce sens, lire ZOLLER (E.), *Le droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, pp. 174 ;182). Son rôle est particulièrement déterminant en matière d'application des traités internationaux. Par exemple, sous la pression du Congrès, Washington a été contrainte de diminuer sensiblement la contribution américaine au budget des Nations-Unies. Malgré tout, certains Présidents n'hésitent pas à braver cette influence, à l'image de M. Barack OBAMA. A l'issue du sommet de Paris du 19 mars 2011 organisée sous l'égide du Président SARKOZY, son homologue américain a fait savoir, par la voix de la *Secretary of State* Hillary RODHAM-CLINTON, que son pays intégrerait la coalition mandatée par l'ONU pour intervenir militairement en Libye. Or, en l'espèce, la constitutionnalité de sa décision est sujette à caution car l'envoi de troupes à l'étranger nécessite un consentement préalable du Congrès, seul habilité à déclarer la guerre (art. I, Sect. 8 Constitution de 1787). Cette erreur n'a pas été commise par Maignon (Voir *infra*). S'agissant spécifique du droit budgétaire français, il enserme le contrôle parlementaire dans un cadre contraignant qui ne lui permet pas de faire pression sur l'Exécutif. L'article 40 C et de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 définissent restrictivement le pouvoir de réformation du Parlement en matière budgétaire. Notamment, il n'a pas le droit de conditionner une dépense mais peut seulement demander sa suppression. Les dépenses étant votées par blocs, il ne peut escompter noyauter certaines activités étatiques par ce moyen. A ces restrictions juridiques, s'ajoute le fait que le débat budgétaire est avant tout alimenté par des questions de politique intérieure.

<sup>1986</sup> Le contrôle budgétaire permet au Bundestag d'influer juridiquement sur la conduite de la politique étrangère, par le jeu, notamment, des réserves budgétaires qui permettent de reporter, au besoin, la décision parlementaire à un moment postérieur au cours de l'exercice budgétaire.

<sup>1987</sup> BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 298.

<sup>1988</sup> La L.O.L.F. a été adoptée le 1<sup>er</sup> août 2001. Elle ambitionne une « réforme en profondeur de la gestion de l'État » en instituant « une gestion plus démocratique et plus performante au bénéfice de tous : citoyens, usagers du service public, contribuables et agents de l'État », peut-on lire dans un documentation de présentation mis en ligne par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur son site (<http://www.minefi.gouv.fr/lolf/4clics/clic1.htm>). On y précise que, depuis son entrée en vigueur en 2006, le

Matignon. Aux parlementaires les plus opiniâtres<sup>1989</sup>, le ministre des Affaires étrangères oppose donc une réserve de principe : « [i]l répond à diverses questions précises d'ordre politique mais sous forme incidente au cours d'une intervention consacrée à l'objet particulier du débat, c'est-à-dire au problème budgétaire »<sup>1990</sup>. Cette posture restrictive est justifiée sous la V<sup>ème</sup> République par le fait que l'action internationale du Gouvernement ne peut être politiquement mise en jeu qu'à l'initiative d'une déclaration gouvernementale.

**828.** En effet, le Premier ministre peut décider d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées, des déclarations de politique étrangère qui sont suivies ou non d'un débat. Leur objet est variable et peut porter aussi bien sur des problèmes généraux que sur des questions conjoncturelles soulevés par les choix diplomatiques de la gouvernance<sup>1991</sup>. A ces débats

---

budget général de l'État est désormais découpé en 34 missions, 133 programmes et près de 580 actions. Jusqu'à cette date, on le définissait par ministère. On verra spécifiquement les implications de cette réforme sur le cadre administratif de l'action du ministre des Affaires étrangères, précisons déjà que le Quai d'Orsay s'est vu confié dans le cadre de la L.O.L.F., une mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat », composée de 3 programmes : 105 : « Action de la France en Europe et dans le monde » ; 151 : « Français à l'étranger et étrangers en France » ; 185 : « Rayonnement culturel et scientifique ». Il participe également à la mission interministérielle « Aide publique au développement » regroupant deux programmes : 209 : « Solidarité à l'égard des pays en développement » mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères ; 110 : « Aide économique et financière au développement » piloté par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces programmes sont exécutés sous la responsabilité d'un haut cadre de l'administration centrale du Département. Chacun de ces programmes est associé à un projet annuel de performance comprenant une stratégie et des objectifs dont le ministère rend compte. On verra sur ce point que la gestion du ministre des Affaires étrangères est globalement très critiquée par le Parlement. Il semble que les réformes techniques entreprises sous l'impulsion du ministère de M. Philippe DOUSTE-BLAZY (juin 2005- juin 2007) et qu'auraient consolidées ses successeurs – notamment, en « développ[ant] un dialogue de gestion entre les responsables de programme, les services qui éclairent les choix budgétaires, ceux qui les mettent en œuvre et les postes à l'étranger [et en] modifi[ant] le schéma d'exécution de la dépense avec la création de budgets opérationnels de dépense, et la vocation pour les ambassadeurs à devenir les ordonnateurs secondaires uniques des services de l'Etat à l'étranger » (M.A.E., « La réforme du ministère. L.O.L.F. et diplomatie », Document mis en ligne sur le site Internet du Quai d'Orsay : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere\\_817/modernisation\\_12824/les-enjeux-les-chantiers\\_12763/reforme-du-ministere\\_19451/lolf-diplomatie\\_69935.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/modernisation_12824/les-enjeux-les-chantiers_12763/reforme-du-ministere_19451/lolf-diplomatie_69935.html)) – soient encore insuffisantes à la rationalisation du budget ministériel.

<sup>1989</sup> « Le vote du budget, c'est le seul droit qui nous reste pour juger la politique du Gouvernement », affirme le vice-président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat lors de la séance du 8 décembre 1959 [Cité *in* BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Ibid.*].

<sup>1990</sup> *Ibid.* A titre d'illustrations, M. Jean BAILLOU et M. Pierre PELLETIER ont compilé entre 1959 et 1960, les formules « balais » employées par Maurice COUVE DE MURVILLE pour éluder les questions politiques au cours des débats budgétaires : « Les questions auxquelles je répondrai seront, d'une façon générale, celles qui concernent directement la discussion en cours » – Assemblée nationale, 16 novembre 1959 ; « Nous ne pouvons pas improviser maintenant en quelque sorte un débat de politique internationale » – Sénat, 8 décembre 1959 ; « Je ne m'étendrai pas sur les observations de caractère général qui ont été présentées » – Sénat, 18 décembre 1960 (*Ibid.*).

<sup>1991</sup> Ainsi, en a-t-il été de la décision du Président de la République, M. Nicolas SARKOZY de revenir dans l'O.T.A.N. à l'occasion des soixante ans de celle-ci. Rappels qu'à la suite du retrait de l'organisation militaire intégrée de l'O.T.A.N. décidé par le Général de Gaulle en 1966, la France avait progressivement infléchi sa posture de méfiance à l'égard de l'Alliance atlantique, notamment à partir des années 1995-1996 dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie. Dans un premier temps, elle a intégré le Comité militaire de l'O.T.A.N. et participé aux instances politiques de l'organisation. Par la suite, le président de la République, M. Nicolas SARKOZY a exprimé, en juin 2008, son souhait de voir la France réintégrer pleinement les structures de commandement de l'O.T.A.N. Son initiative pousse l'opposition parlementaire à demander l'organisation d'un vote au Parlement. Le Premier ministre, M. François FILLON, y a fait droit en engageant la responsabilité de son Gouvernement sur la base d'une déclaration de politique étrangère (art. 49-1 C) adressée à l'Assemblée nationale le 17 mars 2009 (Voir Annexe I, texte 127). Le Sénat, pour sa part, s'est contenté d'une

s'ajoutent ceux consacrés à la loi de programmation militaire qui ne sont jamais sans affecter la conduite de la politique extérieure de la France<sup>1992</sup>. Ils mettent, notamment, en relief la revalorisation récente du rôle du Parlement en matière de déclaration de guerre.

**829.** Dans la pratique, le pouvoir d'action conféré aux parlementaires en matière militaire par l'article 35 de la Constitution a été peu respecté tout au long de la V<sup>ème</sup> République au point que l'on s'est demandé, en doctrine, « s'il n'y avait pas là une disposition en voie de désuétude »<sup>1993</sup>. Il est vrai que l'Exécutif a pris l'habitude de jouer sur les mots pour soustraire ses interventions militaires à l'étranger au contrôle *a priori* des Chambres. S'il multiplie les appellations diverses – contribution au maintien de l'ordre ou opérations de police menées sous l'égide des Nations Unies, interventions décrétées en application d'accords de défense, réponse à l'appel d'un gouvernement étranger, etc. – il évite formellement de rattacher les opérations militaires à une situation de belligérance quand bien même elles seraient d'ampleur équivalente<sup>1994</sup>. La pratique semble s'infléchir sous la présidence actuelle où l'on observe une certaine prévenance de la gouvernance à l'égard des prérogatives militaires du Parlement. Ainsi, l'article 35 modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-il été scrupuleusement mis en œuvre par le Premier ministre M. François FILLON à la veille des frappes aériennes françaises ordonnées en urgence par le Président Nicolas SARKOZY sur le sol libyen, à l'issue du Sommet de Paris du 19 mars 2011. Mais, le chef de l'État a agi, lui-même, sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité que le ministre français des Affaires étrangères, M. Alain JUPPÉ, avait défendue à l'O.N.U. quelques jours plus tôt avec succès dans un but humanitaire<sup>1995</sup>. La proximité d'une situation de belligérance a, donc, conduit le chef du Gouvernement et le chef

---

communication. Le 18 mars, la chambre basse a finalement voté la réintégration de la France à la majorité de ses membres (329 voix contre 238) non sans avoir provoqué des dissensions profondes au sein de la majorité.

<sup>1992</sup> En ce sens, on lira avec attention l'intervention du sénateur de Charente, M. Michel BOUTAN, en date du 25 novembre 2010, dans le cadre du vote de la loi de finances de 2011. Il insiste avec une certaine véhémence sur les implications budgétaires de l'interrelation croissante des affaires diplomatiques et militaires de la France, consécutivement à sa participation aux actions onusiennes et/ ou de l'O.T.A.N. (communication retranscrite sur le site Internet du sénateur : <http://www.senateurs-socialistes.fr/Travaux-parlementaires/Budget-projet-de-Loi-de-Finances-2011/Intervention-s/Action-exterieure-de-l-Etat-Michel-BOUTANT-senateur-de-la-Charente>).

<sup>1993</sup> MERLE (M.), *La politique étrangère*, Coll. Perspectives Internationales, P.U.F., 1984, p. 52.

<sup>1994</sup> Ainsi en a-t-il été, par exemple, de la participation de troupes françaises à la « force multinationale » déployée à Beyrouth en 1982. Ce n'est qu'à la suite d'un attentat contre le contingent français que le Premier ministre dera une déclaration à l'Assemblée nationale, le 26 octobre 1983. De même, l'intervention de la France dans le conflit au Tchad en 1983 a été opérée à l'insu du Parlement. Décidé par la présidence sur la base d'un accord de coopération militaire et technique franco-tchadien du 6 mars 1976 qui interdit pourtant expressément aux assistants techniques de « participer directement à l'exécution d'opérations de guerre, ni de maintien ou de rétablissement de l'ordre et de la légalité », l'envoi des forces armées françaises n'a été précédé d'aucune consultation ni de messages d'information à destination du Parlement.

<sup>1995</sup> La résolution 1973 a été adoptée le 17 mars 2011 par 10 voix pour et 5 abstentions (Allemagne, Brésil, Chine, Fédération de Russie et Chine). Sur sa base, un régime d'exclusion aérienne dans l'espace aérien de la Jamahiriya arabe libyenne a été décrété en vue de protéger les populations civiles de cette région. Les vols humanitaires et ceux organisant l'exfiltration d'étrangers ne sont pas, toutefois, couverts par ce texte.



du Quai d'Orsay à greffer la procédure nationale de l'article 35 C – à savoir la consultation des présidents des deux assemblées sur l'opportunité d'une participation militaire de la France – sur la procédure du recours onusien à la force armée strictement envisagée au Chapitre VII de la Charte de San Francisco de 1945. Il se peut que la pression internationale ait indexé l'exercice démocratique du pouvoir consultatif des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cependant, les parlementaires français sont moins à plaindre que les membres du Congrès américain qui ont vu leurs prérogatives être court-circuitées par le Président Barack OBAMA. Se faisant, on doit saluer le respect témoigné par l'Exécutif français envers l'intégrité des pouvoirs internationaux du Parlement, y compris et surtout en situation d'urgence. C'est dire, que de manière incidente, la collaboration des Chambres à la conduite de la politique étrangère présente un enjeu pour la gouvernance.

**830.** Même s'ils demeurent traditionnellement peu fréquents en matière de politique étrangère<sup>1996</sup>, les débats parlementaires permettent au Premier ministre de prendre le pouls de l'ensemble des partis politiques et à travers eux, de l'opinion publique, acteur de plus en plus influent dans les choix politiques et le programme militaire de l'Exécutif<sup>1997</sup>. Le nombre et l'appartenance des participants à ces débats montrent que l'opposition comme la majorité politique profite des déclarations du Gouvernement pour exprimer ses vues sur le volet international de la « Politique de la Nation ». Malgré tout, si ils ne sont pas assortis formellement d'une sanction, ces débats peuvent inspirer le vote d'une motion de censure, au sens de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution.

**831.** La motion de censure est l'unique possibilité offerte au Parlement de mettre en jeu, de sa propre initiative, la responsabilité du Gouvernement sur une question de politique extérieure. En pratique, ce mécanisme demeure, toutefois, rarement utilisé. Il n'a été employé sous la V<sup>ème</sup> République, en matière internationale, qu'à trois reprises : à l'occasion du retrait de la France des structures intégrées de l'O.T.A.N. en avril 1966, pour critiquer la politique de défense en novembre 1982 et plus récemment, pour protester symboliquement contre la réintégration de la France dans l'O.T.A.N. en 2009. Son caractère exceptionnel confirme, *a posteriori*, la force de cet « axiome de la politique parlementaire » établi depuis la première guerre mondiale selon lequel « un gouvernement ne tombe pas sur la politique étrangère »<sup>1998</sup>.

---

<sup>1996</sup> On dénombre en moyenne un à trois communications et dialogues publics par an, soit une fréquence comparable à celles des débats de politique étrangère sous la IV<sup>ème</sup> République à l'Assemblée [En ce sens, lire BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 299].

<sup>1997</sup> Cet aspect a déjà été souligné (voir *supra*).

<sup>1998</sup> MEYRING (B.), *Le parlement français et les traités internationaux*, Mémoire soumis le 15 janvier 2001 sous la tutelle de Monsieur Yves-Marie DOUBLET, Conseiller à l'Assemblée nationale, Master en administration publique de l'E.N.A. (Promotion Nelson MANDELA), 1999/2001, p. 37.

832. En pratique, l'intéressement du Parlement à l'action extérieure du Gouvernement prend la forme d'un dialogue interinstitutionnel motivé par la résolution de problèmes limités et/ou techniques (questions orales, écrites, questions au gouvernement, débats budgétaires) ou par celle de questions formelles et/ou générales (communications du Gouvernement). A l'échelle de l'évolution internationale leur participation à la conduite de la politique étrangère contribue à l'effort d'adaptation de la France à l'essor de la société démocratique observé en Europe et sur les autres continents à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle. Pour autant, des doutes subsistent en doctrine. « La situation n'a (...) guère évolué et la participation du pouvoir législatif, c'est-à-dire de la représentation nationale, à la conduite des relations internationales reste encore inférieure à ce qu'elle devrait être, eu égard à l'importance des parlements comme représentants du peuple », constate dans sa thèse Mme Hélène TOURARD<sup>1999</sup>. Mais, devrait-il en être autrement, est-on tenté de se demander au regard de la tradition constitutionnelle française qui donne, notamment, la prévalence au président de la République au niveau de la représentation internationale de l'État ? Sa portée restrictive interdit de l'amalgamer avec le principe de la représentation nationale car cela reviendrait faire coïncider, au plan matériel, les volets interne et externe de la souveraineté internationale de la France. Se faisant, la direction collective de la politique étrangère à laquelle cette réalité aboutirait souscrirait bien à « l'objectif de contrôle démocratique » que Mme TOURARD assigne à juste titre à la répartition des compétences arrêtée par la Constitution de 1958. Elle desservirait, en revanche, le second objectif qu'elle lui prête, à savoir « l'efficacité »<sup>2000</sup>. Tel serait l'enjeu soulevé, sous la V<sup>ème</sup> République, par l'affirmation constitutionnelle d'une « diplomatie parlementaire »<sup>2001</sup>.

---

<sup>1999</sup> *L'internationalisation des constitutions nationales*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 96, L.G.D.J., 2000, p. 14.

<sup>2000</sup> *Op. cit.*, p. 13.

<sup>2001</sup> Que ce soit sous les premiers régimes parlementaires où on avait une première fois évoqué ce concept, ou sous la V<sup>ème</sup> République, la « diplomatie parlementaire » ne saurait postuler l'exercice autonome d'un pouvoir décisionnel par les Chambres, que soit dans le cadre de la conclusion d'actes conventionnels ou dans le cadre de l'édition d'actes unilatéraux au sens que la Commission du Droit International prête à cette catégorie de normes en droit international (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. II-Sect.I). Comme le faisait observer le Professeur Jean-Paul NIBOYET sous la III<sup>ème</sup> République (soit au plus fort du régime d'assemblée), une loi d'autorisation de ratification d'un traité « autorise le pouvoir exécutif à ratifier ; mais elle ne peut faire davantage. Elle est ce que peut être pour une femme mariée une autorisation de vendre un immeuble. Il faut ensuite que celle-ci réalise la vente, et qu'elle trouve un acheteur. Mais dans ce dernier cas rien ne l'oblige à donner suite à l'affaire ». On reconnaît avec lui qu'« on ne peut pas confondre la formalité habilitante avec l'acte qui est autorisé. Ce sont là notions tellement élémentaires que nous n'oserions y insister si l'opinion contraire n'était répandue dans certains milieux » (*in* « La séparation des pouvoirs et les traités diplomatiques », *in Mélanges Carré de Malberg*, Librairie du recueil Sirey, 1933, pp. 404-405). Comprendons bien, l'expression « diplomatie parlementaire » serait à manipuler avec précaution, car on ne saurait la comparer à la diplomatie menée par le Pouvoir exécutif. On est tenté de lui prêter une portée éminemment restrictive au regard du monopole qui lui est conféré par les droits internes étatiques et le droit international. Au regard de la pratique diplomatique des assemblées françaises, la « diplomatie parlementaire » se limiterait aux prises de contact des Chambres avec leurs homologues étrangers, que ce soit dans un cadre institutionnalisé comme celui géré par l'Union interparlementaire (U.I.P.), de manière bilatérale, voire informel. Sur ce point, on ne saurait nier l'influence de plus en plus déterminante que les assemblées démocratiques prennent dans le dialogue entre États sous

**833.** Si elle est traditionnellement dépourvue d'effet contraignant pour l'Exécutif, l'association des Chambres à la détermination de la politique étrangère demeure un trait essentiel de la pratique diplomatique républicaine. Elle ne rend que plus nécessaire le partage effectif de sa direction politique entre les deux têtes de l'Exécutif.

## **a-2. La portée démocratique de la représentativité internationale du Premier ministre**

**834.** Dès lors qu'on lui reconnaît une dimension plus instrumentale que politique, l'affirmation de la prépondérance diplomatique du Premier ministre s'avèrerait, non seulement conforme à la lettre constitutionnelle, mais elle serait également compatible avec sa lecture présidentialisée. « Il est facile de relever dans la pratique de la V<sup>ème</sup> République tout ce que l'impulsion générale de l'action gouvernementale doit, au chef de l'État, observer ainsi un ardent défenseur de la prééminence diplomatique du Président, que ce soit pour en définir le programme, pour choisir les hommes chargés de le mettre en œuvre, pour en arrêter le calendrier, pour trancher en dernier ressort au cours de Conseils des ministres ou de conseils restreints. Une fois admis, *et tous les Premiers ministres de la V<sup>ème</sup> République l'ont admis*, que le chef du Gouvernement ne peut agir que dans le cadre tracé par le chef de l'État, il lui reste une influence non négligeable sur la marche du travail gouvernemental »<sup>2002</sup>. Puisant allégrement dans la pratique gaullienne, cette vision hiérarchique du Pouvoir d'État confie à l'Elysée un rôle moteur dans la vie étatique. Mais, sans doute cette prévalence n'aurait-elle pas eu le poids juridique qu'on lui prête en marge des articles 20 et 21 C, si elle n'avait bénéficié dès les premiers temps du régime de la « connivence » des chefs de Gouvernement<sup>2003</sup>.

**835.** Tout avait, pourtant, mal commencé pour la politique étrangère du général de GAULLE. L'échec retentissant d'une rencontre quadripartite au sommet dans laquelle il avait beaucoup investi de son temps et de son énergie avait, en effet, inauguré sa présidence. Il n'avait pas hésité, en amont de celle-ci, à multiplier les entretiens bilatéraux avec les chefs des principales puissances, tels le président américain Dwight EISENHOWER, le président du

---

l'impulsion, notamment, de l'activité normative communautaire ou plus généralement, de la mondialisation des échanges étatiques.

<sup>2002</sup> MASSOT (J.), *Le chef du Gouvernement en France*, Notes et Études Documentaires, La Documentation française, 1979, pp. 148-149 (nous soulignons).

<sup>2003</sup> LAVROFF (D.), « La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République », *Op. cit.*, p. 94.

Conseil des ministres de l'U.R.S.S. Nikita KROUTCHEV et le Premier ministre britannique Sir Harold MAC MILLAN. Des voyages en Grande-Bretagne, au Canada et aux États-Unis ont permis, ensuite, de parachever la consolidation de sa stature internationale auprès des puissances étrangères avant que le scandale de l'U-2, avion-espion américain abattu au-dessus du territoire soviétique ne finisse par ruiner définitivement son projet d'alliance en mai 1960. A cette date, le président de la République déserte les sommets multilatéraux pour s'intéresser aux problèmes régionaux. Il se préoccupe, en particulier, de la politique de décolonisation et de la réconciliation franco-allemande qui aboutit, notamment, à l'important traité de l'Élysée par lequel les deux pays scellent durablement, en janvier 1963, l'amitié franco-allemande<sup>2004</sup>. Ce succès donne un nouvel élan aux ambitions internationales du général DE GAULLE. En 1964, il entame un périple autour du monde en vue de favoriser la coopération de la France avec les pays en voie de développement. Mais, il est résolu désormais à inscrire ses initiatives internationales dans un cadre collectif. Dès cette époque, « et sans doute pour ménager ses forces, le Général accepte une certaine démultiplication de son action ». En pratique, « le Premier ministre Georges POMPIDOU, le ministre des Affaires étrangères, M. Maurice COUVE DE MURVILLE, voire M. André MALRAUX quand il s'agit du Mexique ou de la Chine, se font à travers le monde les porte-paroles de la diplomatie gaullienne »<sup>2005</sup>. De fait, *loin de nier la stature internationale du Premier ministre, la pratique présidentaliste l'instrumentalise.*

**836.** La concordance des majorités établit durablement le chef du Gouvernement dans le rôle d'exécutant d'une politique qu'incarne exclusivement le chef de l'État<sup>2006</sup>. D'ailleurs,

---

<sup>2004</sup> Ce traité dit « de l'Élysée » a été signé à Paris par le Président DE GAULLE et le chancelier Konrad ADENAUER le 22 janvier 1963. Son objet est double : il entérine, d'une part, la réconciliation entre la France et la République fédérale allemande et fonde, d'autre part, la paix durable en Europe. Sur la base de ce traité-cadre, des programmes de coopération sont pris dans trois domaines : les Affaires étrangères, la défense, l'éducation et la jeunesse. Ce traité a connu un nouvel essor le 22 janvier 2003. A l'occasion de son 40<sup>ème</sup> anniversaire, la France et l'Allemagne ont adopté une Déclaration commune par laquelle elles s'engagent à renforcer leur responsabilité dans la construction européenne.

<sup>2005</sup> MASSOT (J.), *La Présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, p. 126.

<sup>2006</sup> Jusqu'en 1986, les successeurs du général DE GAULLE permettront rarement une représentation autonome de la France par le Premier ministre. M. Jean MASSOT dresse un tableau éloquent de son effacement sous les présidences de Georges POMPIDOU et de Valéry GISCARD D'ESTAING : « Les grandes initiatives diplomatiques de la France en direction de l'Europe (sommets de La Haye en décembre 1969, de Paris en octobre 1972, de Copenhague en décembre 1973), de l'Afrique (voyages de février 1971, janvier et octobre 1972), de la Grande-Bretagne (tête-à-tête avec M. HEATH en mai 1971), des États-Unis (rencontre des Açores en décembre 1971, puis mars 1972, et de Reykjavik en mai 1973), de l'U.R.S.S. (Rambouillet, juin 1973, Pitsounda, mars 1974) sont le fait du Président et de lui seul : les voyages de CHABAN-DELMAS en Pologne, en Yougoslavie ou aux fêtes de Persépolis ont un caractère purement protocolaire et M. MESSMER n'empiète jamais sur le domaine réservé du Président et de son ministre, M. Michel JOBERT : en 23 mois, M. MESSMER n'a fait qu'un voyage à l'étranger pour se rendre en Hongrie en juillet 1974. On retrouve le même monopole présidentiel sous M. Valéry GISCARD D'ESTAING, que ce soit lors des trois sommets de décembre 1974 (avec M. BREJNEV à Rambouillet, avec les Neuf Européens à Paris, avec M. FORD à la Martinique), lors des voyages au Maghreb ou en Egypte au cours de 1975, du sommet d'Helsinki à la fin de juillet 1975 ou du sommet européen de juin 1976 (...) » (*Op. cit.*, pp. 126-127).

avant 1986, l'influence diplomatique des Présidents – ou la complaisance de Matignon – est telle qu'ils ne craignent pas de s'immiscer dans le domaine constitutionnel du Gouvernement. Donnant à la notion de « traité » le sens le plus large possible, certains chefs d'État se sont, spontanément, reconnus compétents pour signer un « Acte final »<sup>2007</sup>, une « Charte »<sup>2008</sup>, voire un accord bilatéral en forme simplifiée<sup>2009</sup>.

**837.** A première vue, la présidentialisation de la politique étrangère condamne le Premier ministre à n'être que l'ombre portée du Président de la République, voire même du ministre des Affaires étrangères lorsque ce dernier détient quelque influence dans sa conduite<sup>2010</sup>. Mais, précisément, parce qu'elle procède pour une large part du volontarisme des responsables de Matignon, la lecture extensive des articles 20, 21 et 52 de la Constitution ne peut suffire à ériger en termes absolus le domaine international de l'Exécutif en pré carré de la présidence.

**838.** Face à la théorie du « domaine réservé » de Jacques CHABAN-DELMAS<sup>2011</sup> se dresse, en effet, une tradition républicaine hostile à la concentration du pouvoir d'État entre les mains d'une autorité dirigeante, qui plus est irresponsable politiquement. Or, sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY, le caractère partagé du pouvoir d'État en

---

<sup>2007</sup> Ainsi, en a-t-il été de l'« Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », signé à Helsinki le 1<sup>er</sup> août 1975 par le président de la République Valéry GISCARD D'ESTAING.

<sup>2008</sup> Ce fut le cas, par exemple, de la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe », signée le 21 novembre 1990 par le président de la République François MITTERRAND.

<sup>2009</sup> Le Président Valéry GISCARD D'ESTAING a été le premier à avoir donné une interprétation large de l'alinéa 2 de l'article 52 à l'occasion de la signature, le 6 octobre 1974, d'un accord-cadre de coopération commerciale et économique entre la France et l'U.R.S.S. pour la période 1975-1979. Selon le Professeur Elizabeth ZOLLER, la neutralisation de la compétence gouvernementale est justifiée par le souci de conserver une réciprocité dans la représentation des nations françaises et russes : « (...) la signature par le Président Valéry GISCARD D'ESTAING (...) ne s'explique que par le fait que le Président BREJNEV en était l'autre signataire (...). C'était, précise par ailleurs l'auteur, une manière de donner à la coopération franco-soviétique une signification particulière et personnalisée pour ainsi dire » (*In Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 76).

<sup>2010</sup> Le Professeur Maurice VAÏSSE se fait l'écho de la rivalité qui existait entre le Premier ministre Michel DEBRE et le ministre des Affaires étrangères, Maurice COUVE DE MURVILLE. « "Assuré d'avoir raison" en politique étrangère, DEBRE souffre de sa situation inconfortable entre de GAULLE et COUVE DE MURVILLE, "à la fois loyal, actif et incompetent". Il critique l'action du Quai d'Orsay et son organisation, il bombarde COUVE DE MURVILLE de lettres sur toutes sortes d'affaires au sujet desquelles il intervient auprès de de GAULLE. L'indignation et la colère sont toujours à fleur de peau » (*in* « DEBRE Michel », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004, Op. cit.*, p. 579).

<sup>2011</sup> Jacques CHABAN-DELMAS l'a présentée lors du congrès de l'U.N.R., le 17 novembre 1959 : « Le secteur présidentiel comprend l'Algérie, sans oublier le Sahara, la Communauté franco-africaine, les Affaires étrangères, la Défense nationale » [cité *in* PANCRACIO (J.-P.), Article « Domaine réservé », *in Dictionnaire de la diplomatie, Op. cit.*, p. 222]. La dimension élitiste de sa théorie est d'autant plus incompréhensible, qu'un an plus tôt, il affirmait la prévalence du Gouvernement dans l'action internationale, notamment, à l'égard du Parlement : « En tant que président de l'Assemblée, écrit-il en 1958 dans ses *Mémoires pour demain*, il m'est arrivé de remplir diverses missions à l'étranger. Le perchoir offre dans ce domaine des facilités particulières. La fonction est assez représentative pour qu'e lui l'exerce puisse parler au nom de la France. Elle garde suffisamment de distance vis-à-vis de l'Exécutif pour que ses propos n'engagent pas le gouvernement plus loin qu'il ne voudrait aller (...) » (Cité *in* article « Les relations parlementaires internationales » disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/international/reactions.asp>).

matière internationale est loin d'être théorique comme l'a rappelé solennellement le Premier ministre, M. François FILLON, aux députés : « Sous l'impulsion du président de la République, le domaine dit autrefois "réservé" est devenu plus ouvert et plus partagé. Nous l'avons voulu ainsi parce que les frontières entre les affaires intérieures et extérieures sont de plus en plus imbriquées »<sup>2012</sup>. Qu'on ne s'y trompe pas, cette collaboration est loin de desservir la prééminence de l'Élysée en matière d'action internationale. En effet, l'Histoire constitutionnelle de la France a montré qu'il n'est pas, nécessairement, dans l'intérêt du chef de l'État de confondre son rôle politique avec celui de négociateur.

**839.** L'activité diplomatique requiert certaines vertus mais emporte surtout des conséquences qui, à l'échelle des droits national et international, se mesurent en termes d'indépendance et de continuité de l'État. De fait, si l'autorité qui l'incarne peut se prévaloir *intuitu personae* de posséder les qualités d'un diplomate, elle ne peut, en revanche, courir le risque de lier, sur le long terme, l'avenir de l'État au succès – ou à l'insuccès – de ses initiatives diplomatiques. Il est vrai, s'agissant du président de la République française, que le principe constitutionnel de son irresponsabilité politique ne le met pas à l'abri d'un désaveu populaire opportunément exprimé à l'occasion des élections présidentielles<sup>2013</sup>. Or, à l'égard de la communauté internationale, la France se doit de conserver une représentation politique permanente qui soit à même d'incarner et de défendre sa souveraineté. Le caractère transcendant de ces deux exigences justifie cette pratique organisée en marge du texte de 1958 qui consiste pour l'Élysée à inviter le chef du Quai d'Orsay – ou tout ministre intéressé – à se joindre à la délégation présidentielle, lors de déplacements officiels à l'étranger<sup>2014</sup>. Finalement, cette inféodation apparente du corps gouvernemental que l'on a tendance à interpréter rapidement comme « la présidentialisation des Affaires étrangères », se révèle au plan protocolaire parfaitement respectueux du caractère parlementaire du régime de la V<sup>ème</sup> République. Bien plus, la synergie récemment déployée par l'Élysée, Matignon et le Quai d'Orsay dans la négociation diplomatique de l'issue militaire de la crise libyenne marquerait

---

<sup>2012</sup> « Déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère », présentée par M. François FILLON, Premier ministre, à l'Assemblée nationale, le 17 mars 2009 (Texte reproduit en Annexe I, texte 127).

<sup>2013</sup> Cette crainte explique, notamment, la posture de retrait que le Président SARKOZY a adopté depuis peu, sur des dossiers internationaux épineux qu'il a longtemps dominé de sa personne, à l'image notamment de la gestion de la crise économique européenne. Ainsi, après avoir enchaîné depuis l'été 2011, tantôt des appartés, tantôt des réunions au sommet avec ses homologues européens, il s'est depuis effacé sur la scène politique intérieure au profit du Premier ministre [en ce sens lire, notamment, DERRIEN (C.) « Fillon informe les parlementaires sur la crise européenne », *LesEchos*, 24 octobre 2011, Disponible sur le site Internet du quotidien : <http://www.lesechos.fr/economie-politique/politique/actu/0201710861751-fillon-informe-les-parlementaires-sur-la-crise-europeenne-238580.php?xtor=RSS-2094>].

<sup>2014</sup> C'est par exemple, en compagnie de la ministre de l'Économie et des Finances, du ministre du Travail, de la secrétaire d'État aux droits de l'homme et du secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie que le chef de l'État s'était rendue à Kinshasa, à Brazzaville et à Niamey, les 26 et 27 mars 2009, dans le cadre d'une visite de travail.

un infléchissement significatif de la pratique diplomatique présidentialiste<sup>2015</sup>. Elle aurait de plus en plus à cœur de conformer son action extérieure à la légalité internationale, mais aussi de l'inscrire dans le cadre normatif constitutionnel. Au regard de l'histoire républicaine, l'alinéa 3 de l'article 35 de la Constitution acterait cette évolution<sup>2016</sup>.

**840.** Mise en œuvre à la veille des frappes aériennes françaises en Libye, cette disposition garantit un plein effet à la politique gouvernementale militaire car contrairement au président, le Premier ministre dispose, en tous temps, d'une majorité à l'Assemblée nationale. De fait, en période de cohabitation, le Président n'a d'autre choix que d'agir avec le soutien de Matignon sous peine de se voir refuser le droit de poursuivre son action militaire. *Car, donner à l'Assemblée nationale le dernier mot en matière d'interventions militaires à l'étranger revient à donner le dernier mot au Premier ministre en période cohabitationniste et à l'Exécutif bicéphale en période de concordances des majorités.* Sur ce point, la révision de l'article 35 de la Constitution semble aller dans le sens d'un alignement de la pratique constitutionnelle française en matière de déclaration de guerre sur celle des États-Unis. Malgré tout, des singularités institutionnelles propres au système parlementaire de la V<sup>ème</sup> République demeurent.

**841.** Ainsi, lors de la phase de négociation qui a débouché sur l'intervention d'une force de coalition en Libye, le Premier ministre a été continuellement associé aux choix présidentiels. L'unité politique transparaît de manière encore plus ostensible à travers

---

<sup>2015</sup> Ce constat semble être conforté par la gestion collective actuelle de la crise européenne. Parallèlement à l'interventionnisme du Premier ministre susévoqué (voir *supra*, note 2029), il convient de mentionner les prises de position médiatiques du ministre des Affaires étrangères, M. Alain JUPPÉ, sur cette question en vue de conforter les choix de la présidence (lire en ce sens l'entretien qu'il a accordé aux journalistes, Christophe BARBIER, Marc EPSTEIN, et Éric MANDONNET, de *L'Express*, « Alain Juppé : "j'ai passé l'âge des plans de carrière" », 29 novembre 2011, Disponible sur le site Internet de l'hebdomadaire : [http://www.lexpress.fr/actualite/politique/alain-juppe-j-ai-passe-l-age-des-plans-de-carriere\\_1056215.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/alain-juppe-j-ai-passe-l-age-des-plans-de-carriere_1056215.html)).

<sup>2016</sup> Si l'on réfléchit en termes de systèmes, c'est un fait remarquable que sous les régimes d'assemblée des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, le Gouvernement ait rarement respecté la prérogative des Chambres en matière de déclaration de guerre. On se souvient, à ce propos, de l'hostilité manifestée par le « président du Conseil-ministre de la Guerre » Georges CLEMENCEAU, dans la période de l'entre-deux-guerres à l'égard de l'interventionnisme croissant du Parlement. Non sans mal, il est parvenu à lui imposer sa conception très restrictive du monopole du Pouvoir exécutif en matière de pouvoirs de guerre et de paix en invoquant le bénéfice de la tradition du monopole d'État (Voir *supra*). Dans un mouvement contraire, sous l'« hyper-présidence » actuelle de Nicolas SARKOZY, on constate une volonté de transparence plus forte dans l'action extérieure que le Président a souhaité, d'ailleurs, faire inscrire dans la Constitution de 1958 en initiant un projet de révision entériné, le 23 juillet 2008, par la La loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République (n° 2008-724). Comme il a été souligné précédemment, l'article 35 a été modifié en vue de renforcer la participation des assemblées à la politique militaire. Outre l'autorisation de déclaration de guerre que le Gouvernement doit leur demander, ce dernier « doit dorénavant informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort ».

l'omniprésence de M. Alain JUPPÉ, tout au long du règlement diplomatique de l'intervention armée dans l'espace aérien libyen. Non content d'assister les deux chefs de l'Exécutif dans leurs obligations respectives – que ce soit en accompagnant le Premier ministre dans son intervention auprès du Parlement, ou en étant présent aux côtés du Président lors du sommet de Paris – le ministre des Affaires étrangères a incarné la voix unifiée de la France à la tribune des Nations Unies pour justifier de la nécessité d'une intervention onusienne en Libye. Même si l'on se trouve en présence du schéma présidentialiste qui, dès la présidence gaullienne avait concentré entre les mains du chef de l'État les pouvoirs de décision et d'action en période de crise, la configuration diplomatique sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY se veut ostensiblement triangulaire. Le chef de l'État reste le fer de lance de la diplomatie française mais, il donne aussi à voir une représentation étatique partagée entre « son » Premier ministre et « son » ministre des Affaires étrangères en épargnant à ces derniers un rôle de figuration. *Dans cette perspective, on assisterait à une présidentialisation rationalisée de la conduite de la politique étrangère.*

**842.** C'est autant dans un souci de transparence démocratique que dans l'intérêt politique de la présidence que cette dernière doit concéder, en pratique, au Gouvernement une marge d'autonomie dans ses relations avec l'étranger<sup>2017</sup>. Certes, la dimension technique des relations extérieures induit un distinguo entre ses volets décisionnels et instrumentaux qui a pour effet de donner une coloration administrative plus forte à l'action diplomatique du Premier ministre. Malgré tout, la politisation de son action diplomatique déduite tacitement des articles 20 et 21 de la Constitution implique de ne pas penser ses fonctions politiques internes et externes l'une sans l'autre, comme le rappelait précédemment M. François FILLON dans sa déclaration de politique étrangère de 2009. L'idée serait que l'origine gouvernementale du pouvoir d'engagement du Premier ministre conditionnerait et légitimerait à la fois la mise en œuvre de la compétence internationale de l'État. En retour, l'efficacité de son action renforcerait, au niveau interne, son autorité politique au sein de la « gouvernance »<sup>2018</sup>.

---

<sup>2017</sup> Cette analyse vaut également pour le ministre des Affaires étrangères, dont la représentativité sera spécifiquement envisagée au regard du droit international coutumier et conventionnel (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. II-Sect.I).

<sup>2018</sup> La « polysémie » du terme « gouvernance » a été soulignée en doctrine spécialisée en tant qu' « elle rend difficile une définition unique, stabilisée, de la gouvernance » [BARON (C.), « La Gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et Société*, 2003/2, n° 54, Éd. Juridiques associées, p. 330]. En l'espèce, on se limitera au sens original du terme dérivé du verbe latin *gubernare*, significatif « gouverner, piloter un navire ». De manière plus précise, ce terme consiste en « l'art ou la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs (...) qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision (*Ibid.*) ».



**843.** En théorie, la représentation autonome du Premier ministre découragerait, donc, le risque de dérive vers une conduite personnalisée des relations extérieures contre lesquels les premiers régimes parlementaires et à leur suite, les régimes républicains se sont affirmés. En pratique, l'activisme international dont fait preuve le Premier ministre actuel, dans le cadre d'un régime fortement présidentieliste, atteste de l'innocuité d'une consécration constitutionnelle de sa représentativité en matière internationale, à l'égard de la prévalence traditionnelle du chef de l'État. Au mieux, cette affirmation consolide l'autorité du Premier ministre dans son assise administrative, au pire elle postule un équilibre politique relatif entre Matignon et l'Élysée.

### **b) Une représentativité affirmée, en pratique, dans le respect de la prééminence diplomatique du chef de l'État**

**844.** Si il est vrai que le poids du président de la V<sup>ème</sup> République se veut plus important, en matière internationale, que ce qui est traditionnellement reconnu aux chefs d'État des régimes parlementaires classiques, la pratique exécutive récente montre que la représentativité du Premier ministre est loin d'être symbolique. Pourtant, au début de la première cohabitation, des observateurs avertis de la vie politique française ont vu dans ses déplacements officiels à l'étranger des épiphénomènes nuisibles à la cohérence d'ensemble de l'action extérieure française.

**845.** A la fin des années « quatre-vingt », M. Jean MASSOT a fait valoir, notamment, le fait que si la France voulait conserver durablement la confiance et le crédit de ses partenaires, le Premier ministre devait retourner dans l'ombre élyséenne et y demeurer. Ainsi, et alors même que le Président de l'époque, François MITTERRAND, devait encore composer avec un Premier ministre désireux d'apparaître comme le « responsable suprême de la diplomatie »<sup>2019</sup>, ce conseiller d'État en était déjà à commenter au passé la « représentation à géométrie variable » dont il était témoin. « [N]otre pays, écrivait-il en 1987, aurait sans doute été le seul au monde donnant ainsi pour interlocuteurs au président américain, au secrétaire général du parti communiste d'Union soviétique, au Premier ministre britannique et au chancelier de la République fédérale, tantôt un président de la République, tantôt un Premier ministre »<sup>2020</sup>. A ses yeux, « la solution la plus raisonnable sur le plan diplomatique » demeurait la représentation exclusive de la France par le chef de l'État<sup>2021</sup>. Son analyse laisse

---

<sup>2019</sup> COHEN (S.), « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère* n°3, 1989, p. 495.

<sup>2020</sup> *In L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, Champs/Flammarion, 1987, p. 279.

<sup>2021</sup> *Op. cit.*, p. 280

entendre que la représentativité internationale du chef du Gouvernement serait circonscrite en fait plus qu'elle ne serait avérée en droit. Or, l'observation empirique de la diplomatie intensive pratiquée par Matignon depuis la première cohabitation désavoue cette vision par trop restrictive du pouvoir de représentation de l'État. L'interventionnisme du Premier ministre actuel, M. François FILLON, invalide d'autant plus la thèse de l'éphémérité de sa capacité représentative que son pouvoir d'action s'apprécie dans le contexte d'une « hyper-présidentialisation » du régime<sup>2022</sup>. Sa pratique, en matière internationale, se rapproche davantage de celle des Premiers ministres de la cohabitation que de celle des chefs de gouvernement gaulliens. A bien des égards, elle rappelle même celle de M. Jacques CHIRAC sous la présidence miterrandienne en tant qu'il « s'étend, occupe le terrain, mais, quand il sent que le Président ne va pas céder, il bat en retraite »<sup>2023</sup>. C'est finalement dans la prévenance que le chef du Gouvernement *veut* témoigner envers le chef de l'État, en tous temps et en tous lieux où s'exerce l'action étatique, que réside la nuance que l'on souhaite apporter à la conception restrictive de M. Jean MASSOT.

**846.** En effet, en pratique, le Premier ministre accomplit les mêmes tâches que le Président de la République au titre de la représentation de l'État. Dans le cadre de ses voyages officiels, il est reçu par des chefs d'État ou de Gouvernement étrangers, il va à la rencontre des ambassadeurs et des communautés français installés à l'étranger, il participe à des sommets, il initie, conclut ou consolide des alliances de tous ordres, en matière culturelle, économique, européenne, etc. A son tour, il est amené à recevoir à Matignon, des chefs d'État et de Gouvernement, de hauts responsables d'organisation internationale. Il entretient une correspondance privilégiée avec des gouvernements étrangers, etc. L'activisme de l'actuel chef de Matignon conduit à atténuer l'analyse présidentialiste de M. Jean MASSOT dans ce qu'elle a d'excessive par rapport au caractère partagé du domaine constitutionnel international de l'État. Selon ce conseiller d'État, la pratique du Président SARKOZY conférerait une « portée qualitative » plus forte à son pouvoir de représentation que celle qui est reconnue à son Premier ministre.

**847.** « Là où le président de la République multiplie les rencontres au sommet avec les dirigeants des plus grandes puissances (États-Unis, Russie, Chine, Inde, Brésil), les

---

<sup>2022</sup> Une vingtaine d'années après avoir publié *L'arbitre et le capitaine*, la posture exclusiviste de M. Jean MASSOT s'est un peu infléchi. Il reconnaît toujours que « la France [est] représentée dans les grandes rencontres internationales par le chef de l'État *et seulement à titre subsidiaire ou complémentaire par le chef du Gouvernement* » (*in Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Coll. Études de la documentation française, La Documentation française, 2008, p. 119 ; nous soulignons).

<sup>2023</sup> COHEN (S.), « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Op. cit.*, p. 495.

interventions dans les enceintes internationales comme les Nations Unies, le G 8, les Conseils européens ou le sommet de l'O.T.A.N. ou dans les points sensibles du monde, comme les pays arabes (*on se souvient de la Libye*), les pays africains de Dakar au Cap, voire les prestigieuses visites d'État, comme celle de Londres en janvier 2008, le Premier ministre, pour préparer la présidence française du deuxième semestre 2008 est resté, comme ses prédécesseurs, cantonné aux contacts avec ses homologues européens (11 de ses 16 déplacements, dont une fois avec le chef de l'État pour la signature du traité de Lisbonne) ou dans l'enceinte non gouvernementale de Davos et n'a pu faire que quatre déplacements plus lointains en Argentine, au Japon, à Washington (mais auprès d'un organisme non gouvernemental, l'*American Jewish Committee*) et au Pérou. C'est le Président, et nul autre, qui a eu des rencontres puis souvent tenu des conférences de presse communes avec Angela MERKEL, José Manuel BARROSO, Abdellaziz BOUTEFLIKHA, (...) ou Benoît XVI et quelques autres chefs d'État ou de Gouvernement »<sup>2024</sup>. Or, une consultation rapide de l'agenda international du chef de Matignon<sup>2025</sup> invite à tempérer les propos de l'auteur.

**848.** Comme on l'a souligné plus haut, la diversité croissante des missions accomplies depuis 2007 par M. François FILLON en matière diplomatique a eu pour effet d'accroître et de pérenniser sa visibilité à l'égard des partenaires étrangers de la France. Si l'on convient avec M. Jean MASSOT que les temps forts de la diplomatie confèrent au chef de l'État une aura légitimement conséquente. A l'approche des échéances présidentielles, ils peuvent se révéler politiquement délicats à gérer. Cela, le Président SARKOZY semble bien l'avoir compris, lui qui associe de plus en plus le ministre des Affaires étrangères et le Premier ministre à la défense des grandes lignes de la politique étrangère de la France<sup>2026</sup>. Le dernier rebondissement dans le dossier « Palestine » constitue une énième illustration.

---

<sup>2024</sup> *Chef de l'État et chef du Gouvernement, Op. cit.*, p. 200.

<sup>2025</sup> Agenda accessible depuis le Portail du Gouvernement : <http://www.gouvernement.fr>.

<sup>2026</sup> On observera, notamment, que les allocutions officielles émanant de l'Exécutif français à l'adresse d'organisations internationales et/ ou de dirigeants étrangers, ne sont généralement pas identifiées par l'autorité qui en a eu l'initiative mais établies expressément au nom de « la France ». En témoigne, cet extrait d'un communiqué du Ministère des Affaires étrangères et européennes : « *La France* adresse ses remerciements à la présidence colombienne du Conseil de sécurité des Nations unies, qui s'est achevée le 30 avril. Sous présidence de la Colombie, le Conseil a notamment intensifié ses efforts sur la priorité que constitue la stabilisation d'Haïti. Depuis le 1er mai, *la France* préside le Conseil de sécurité pour un mois. *La présidence française du Conseil de sécurité* portera une attention particulière à la situation en Afrique. Le Conseil effectuera une mission en Afrique orientale (Kenya, Sud-Soudan, Soudan, Ethiopie) et tiendra un débat le 18 mai sur la République démocratique du Congo (...) (communiqué disponible sur le Portail du Gouvernement : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-france-preside-le-conseil-de-securite-des-nations-unies-pendant-un-mois>). En cela, l'étatisation du discours de l'Exécutif français tranche, ainsi, avec les discours personnalisés des premiers chefs d'État, notamment du général de GAULLE, de Georges POMPIDOU et de Valéry GISCARD D'ESTAING.

**849.** Dans un entretien accordé à l'hebdomadaire *L'Express*, le 3 mai 2011, la présidence avait exprimé le souhait de la France de reconnaître à l'automne prochain la souveraineté de l'État Palestinien<sup>2027</sup>. Cette déclaration a été immédiatement suivie du traditionnel ballet diplomatique: après avoir été accueilli à l'Élysée le 5 mai 2011, le Premier ministre israélien, M. Benyamin NETANYAHU, fut reçu le lendemain même par son homologue français à Matignon. Cette dualité géographique de la représentation politique française n'est pas anodine dans le contexte hypermédiatisé du dossier palestinien. Elle manifeste ostensiblement la volonté du Président SARKOZY de montrer que, dans une affaire aussi délicate que celle de la pacification des relations israéliennes et palestiniennes, il n'incarne pas en sa personne la décision de la France de reconnaître l'existence d'un État palestinien. De manière subtile, il rappelle à l'électorat français qu'il n'est pas responsable politiquement des choix internationaux de l'Exécutif pris dans sa collégialité.

**850.** On retrouve, finalement, la même logique d'instrumentalisation de la représentativité primo-ministérielle qui prévalait sous les présidences gaulliennes bien que les récents sondages semblent établir de moins en moins le Premier ministre dans son rôle classique de « fusible » présidentiel en matière internationale<sup>2028</sup>. Malgré tout, on convient avec M. Jean MASSOT du déséquilibre manifeste qui existe, au niveau quantitatif, entre les déplacements à l'étranger du chef de l'État et ceux du Premier ministre : « [e]ntre les mois de mai 2007 et 2008, observe-t-il, Nicolas SARKOZY s'est déplacé 33 fois à l'étranger contre seulement 16 fois pour François FILLON »<sup>2029</sup>. Mais pouvait-il seulement en être autrement

---

<sup>2027</sup> BARBIER (C.), MANDONNET (E.), MAKARIAN (C.), « Sarkozy : "En Lybie, Kadhafi est discrédité pour représenter l'avenir", *L'Express*, 3 mai 2001, Entretien disponible sur le site Internet de l'hebdomadaire : [http://www.lexpress.fr/actualite/politique/actualite/politique/sarkozy-en-libye-kadhafi-est-discredite-pour-representer-l-avenir\\_988796.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/actualite/politique/sarkozy-en-libye-kadhafi-est-discredite-pour-representer-l-avenir_988796.html).

<sup>2028</sup> Selon les sondages opérés sur la période du 6 au 10 avril 2011, 30% (-2) des Français auraient une opinion positive de Nicolas Sarkozy, 66% (+2) une opinion négative. Pour l'institut de sondages LH2 « le Président bat pour le deuxième mois consécutif son record d'impopularité et a perdu rien moins que 8 points par rapport à février » (« Popularités - l'évolution des sondages début avril (LH2, Ipsos, ViaVoice, Harris Interactive, 6-10 avril 2011 », document disponible en ligne : <http://www.sondages-en-france.fr/post/sondages-sarkozy-fillon-strauss-kahn-lh2-9-10-avril-2011-ipsos-8-9-avril-2011-viavoice-7-8-avril-2011-harris-interactive-6-7-avril-2011>). Selon la nouvelle édition du baromètre des popularités de Ipsos, « 29% des Français ont une opinion favorable de l'action de Nicolas Sarkozy. Cela représente une baisse de 2 points par rapport au mois précédent. 68% (=) lui sont défavorables. Là aussi, constate l'institut de sondage, c'est un record d'impopularité pour le Président, qui a perdu 5 points de bonnes opinions depuis février » (*Ibid.*). Pour l'institut, Viavoice, « 29% (-1) des Français ont une opinion positive de Nicolas Sarkozy. 68% (+1) ont une opinion négative. Troisième record d'impopularité battu pour le Président ce mois-ci », conclut l'institut de sondage (*Ibid.*). Le baromètre d'Harris Interactive est encore plus bas : « 20% [de Français] font confiance à Nicolas Sarkozy pour mener une politique qui leur convient. 74% ne lui font pas confiance (*Ibid.*). On précisera que pour cette même période, l'indice de popularité du Premier ministre est plus forte quoique mitigée d'après les données fournies par ces instituts de sondage (*Ibid.*). Il semble que ces chutes de popularité profitent essentiellement au candidat pressenti de l'opposition, à savoir M. Dominique STRAUSS-KAHN.

<sup>2029</sup> *Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, *Op. cit.*, pp. 199-200. Comparativement, la pratique du Président actuel s'inscrit dans la continuité de ces prédécesseurs. A l'époque de son dernier mandat, le Président Jacques CHIRAC s'était déplacé 34 fois à l'étranger (*Op. cit.*, p. 199, note (2).

dès lors qu'un consensus s'était dégagé, dès les débuts du régime, sur le fait de confier au président de la République l'essentiel et, au chef du Gouvernement, la gestion quotidienne de la France. Or, quoi de plus « essentiel » pour un État que l'effectivité de sa souveraineté ?

**851.** Cette réalité consacre, au plan politique, la prévalence du pouvoir de représentation internationale du chef de l'État sur celui imparté au Gouvernement. Mais, emporte-t-elle également, au plan juridique, une hiérarchie entre le pouvoir d'engagement du Président de la République et celui du Premier ministre ? Telle semble être l'interprétation retenue par un haut-fonctionnaire des « Affaires étrangères » à la veille de la première cohabitation. Sous le pseudonyme de Bernard ADRIEN, ce diplomate perçoit dans « l'augmentation exceptionnelle du nombre des voyages présidentiels »<sup>2030</sup> le signe d'un noyautage de l'action gouvernementale extérieure. « Chacun de ces voyages, assure-t-il, est l'occasion de nouer des liens personnels et de traiter des affaires directement au niveau de l'Élysée »<sup>2031</sup>. D'un point de vue normatif, cette analyse très circonstanciée de la représentation étatique mériterait d'être nuancée, ceci afin de ne pas priver d'effectivité la partie codifiée de la Convention de Vienne de 1969 à laquelle la France est liée au plan coutumier.

**852.** On rappelle, en effet, que « le traité des traités » reconnaît au chef du Gouvernement les pleins pouvoirs pour engager l'État *ex officio*, au même titre qu'un chef de l'État ou qu'un ministre des Affaires étrangères (art. 7). Toutefois, la pratique diplomatique internationale tend à conférer une portée relative à l'égalité statutaire entre chefs d'État et de Gouvernement en singularisant, notamment, les conditions de mise en œuvre et d'opposabilité de leur représentativité sur la scène politique internationale<sup>2032</sup>. Dans l'ordre interne, ces spécificités confortent, de manière objective, le désaveu de la théorie du « domaine réservé ».

---

<sup>2030</sup> ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », *Politique étrangère* n° 4, 1985, p. 976. L'auteur étaye son propos en comparant l'augmentation des voyages présidentiels sous les présidences giscardiennes et mitterrandiennes : « Le président GISCARD D'ESTAING en avait effectué dix-huit en sept ans ; en trois ans, François MITTERRAND en a déjà réalisé trente-six », en ne comptant pas les réunions multilatérales de type sommets africains ou européens ou les rencontres bilatérales franco-anglaises ou franco-allemandes, pas plus que les déplacements motivés par des circonstances exceptionnelles tels que les décès de chefs d'État ou de gouvernement en fonction (*Ibid.*).

<sup>2031</sup> *Ibid.*

<sup>2032</sup> On ajoutera également que ces spécificités valent également dans les rapports entre chefs d'État et ministres des Affaires étrangères ». Il semble que la pratique diplomatique internationale, telle qu'elle est définie par voies conventionnelle et coutumière, aligne les règles protocolaires et juridiques opposables au ministre des Affaires étrangères en représentation à l'étranger sur le régime opposable au Premier ministre (cette analogie est pertinemment mise en lumière dans une contribution de Sir Arthur WATTS dans laquelle il examine le cadre juridique de l'action de représentation des chefs d'État d'une part, et celle des chefs de Gouvernement et ministres des Affaires étrangères, d'autre part : « *The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Government and Foreign Ministers* », *R.C.A.D.I.*, 1994-III, pp. 9-130). À bien des égards, ce rapprochement opérée par la pratique diplomatique internationale conforte le choix que l'on a fait de définir prioritairement la fonction de ministre des Affaires étrangères par rapport au lien statutaire qui l'unit au Premier

## 2. L'affirmation juridique de la représentativité internationale du Premier ministre : un désaveu objectif de la théorie du « domaine réservé »

853. Dans la nébuleuse des activités de représentation menées par la gouvernance française, la revendication d'un domaine « réservé » au chef de l'État n'aurait de consistance que celle que le Premier ministre *voudrait* bien lui concéder en s'abstenant d'agir ou de se mettre en avant. Qu'elle soit de circonstance ou de principe, cette réserve primo-ministérielle constituerait un élément de rationalisation du pouvoir d'incarnation de la France à l'étranger et non une marque de faiblesse. Elle distinguerait les zones d'influence traditionnelles du président de la République de celles où s'exprimerait *naturellement* la prévalence diplomatique de Matignon en raison de l'imbrication des sphères politiques intérieures et extérieures. Cette interdépendance matérielle conforterait la thèse majoritaire de l'inconstitutionnalité d'un « domaine réservé » au chef de l'État en matière de relations extérieures<sup>2033</sup>. D'ailleurs, par son caractère exhaustif, le domaine international tel qu'il a été défini par Jacques CHABAN-DELMAS en 1959, emporterait la prépondérance de l'action diplomatique du Premier ministre sur celle du Président. A tout le moins, et contrairement aux craintes doctrinales manifestées au début de la première cohabitation<sup>2034</sup>, on ne saurait interpréter la politique gouvernementale extérieure comme une source d'impulsion concurrente à la politique élyséenne. Car, « il n'y a pas de frontière fixée une fois pour toutes entre les activités du président de la République et celles du Premier ministre », affirmait un ancien locataire de Matignon<sup>2035</sup>. Cet aphorisme revêt une acuité certaine lors des voyages des Premiers ministres à l'étranger. A cet égard, l'autonomie des règles protocolaires (a) et du régime d'exterritorialité (b) qui encadrent les déplacements respectifs des chefs d'État et de Gouvernement présente un enjeu majeur en termes d'action – puisqu'elle rend improbable tout télescopage de leurs champs d'intervention – mais aussi, en termes d'effectivité des fonctions – puisqu'elle ne peut justifier l'aliénation des responsabilités de l'un par celles de l'autre.

### a. Les particularismes protocolaires

---

ministre, alors même que la doctrine majoritaire considère qu'il a perdu sa qualité d'agent de Gouvernement au bénéfice de celui du Président.

<sup>2033</sup> Théorie récusée en doctrine constitutionnaliste [Lire, notamment, CARCASSONNE (G.), « Le Premier ministre et le domaine réservé », *Pouvoirs* n° 83, 1997, pp. 65-74] et spécialisée [Lire en ce sens, PANCRACIO (J.-P.), *Dictionnaire de la diplomatie*, *Op. cit.*, p. 222].

<sup>2034</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, *Op. cit.*, p. 279.

<sup>2035</sup> MAUROY (P.), Entretien avec *Le Matin*, du 12 oct. 1982 ; cité par Charles ZORGBIBE in « Jacques CHIRAC diplomate », *Op. cit.*, p. 208.

**854.** Sans préjuger de l'importance politique des fonctions de chefs d'État et de Gouvernement, la pratique diplomatique internationale s'inspire des règles de cérémonial établies dès l'Ancien Régime pour justifier de la prééminence des premiers sur les seconds.

**855.** L'existence de singularités protocolaires tend à montrer que la représentation présidentielle n'a pas la même portée symbolique que la représentation de l'Exécutif gouvernemental. Cependant, si cette réminiscence du passé monarchique des États ne présente aucune positivité en termes juridiques, elle peut se révéler particulièrement contraignante à vivre pour les Premiers ministres français, notamment, en période de cohabitation. Ainsi, a-t-elle permis au Président MITTERRAND de donner plus d'une leçon de savoir-vivre diplomatique à « son » Premier ministre, M. Jacques CHIRAC, à dessein de conserver la maîtrise dans la conduite de la politique étrangère.

**856.** Dès sa prise de fonction, celui qui est alors le *leader* du R.P.R. n'a pas caché, en effet, ses ambitions internationales. Le chef du Gouvernement est déterminé à assister à tous les sommets des pays les plus industrialisés, à commencer par celui organisé à Tokyo du 4 au 6 mai 1986. Non sans mal, Matignon obtient de l'Élysée d'y être convié au titre d'une représentation commune de la France<sup>2036</sup>. Bien qu'il se sache « piégé par cette Constitution qui propose aux Français une dyarchie »<sup>2037</sup>, François MITTERRAND entend conserver un rôle prééminent. Pour se faire, il place son offensive dans un domaine déserté par le droit, à savoir celui du Protocole d'État.

**857.** Dans les faits, la présence du Premier ministre français aux côtés du président de la République est inédite pour le protocole japonais (le *Gaikoguirei*) et, plus encore, pour les services du protocole français<sup>2038</sup>. Avant le départ des deux dirigeants, il a été convenu que pour des raisons de sécurité nationale, ils ne voyagent pas dans le même avion. Le Président a donc décidé de partir le premier, en Concorde, précédant de deux jours le Premier ministre optant, quant à lui, pour une ligne commerciale « par souci d'économie »<sup>2039</sup>. Si, ce décalage

---

<sup>2036</sup> Autant pour imposer son autorité que pour se venger de l'outrecuidance du Premier ministre. La négociation entre Matignon et l'Élysée pour autoriser Jacques CHIRAC à assister au G7 de Tokyo aurait été particulièrement houleuse si l'on en croit l'extrait de cette conversation téléphonique rapportée par un *spin doctor* du Président: « CHIRAC téléphone à MITTERRAND : *J'insiste vraiment pour assister à la première séance du Sommet de Tokyo. C'est là où se passera la discussion politique.* Et MITTERRAND de répondre : *Non, encore une fois non. Il n'y a qu'un représentant par pays, c'est celui qui est en charge de la politique étrangère. Et c'est moi* » [ATTALI (J.), *In Verbatim II 1986-1988*, Fayard, 1995, p. 99].

<sup>2037</sup> COHEN (S.), « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère* n° 3, 1989, p. 495.

<sup>2038</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, *Op. cit.*, pp. 277-280.

<sup>2039</sup> FOSTEL (C.), *Op. cit.*, p. 116.

ne lui permet pas d'assister au dîner officiel des chefs d'État et de Gouvernement, il obtient en contrepartie d'accompagner le Président MITTERRAND lors d'un entretien privé avec le Président américain Ronald REAGAN. De même, il accepte de renoncer à apparaître sur la photo traditionnelle de fin de sommet, sous réserve qu'il obtienne de petit-déjeuner avec les différents chefs d'État. Pour autant, l'heure n'est pas encore au triomphalisme pour le Premier ministre français. Alors que le sommet est sur le point de s'achever, le protocole japonais est de nouveau confronté à une épineuse question: qui, du chef de l'État ou du chef du Gouvernement français doit s'exprimer lors de la conférence de presse qui clôturera le sommet ? Le Président MITTERRAND résout le problème en arguant du poids des traditions qui ne saurait faire du chef de l'État « le sherpa du Gouvernement »<sup>2040</sup>. Le Premier ministre se range à son argument et lui cède, sans récriminations, le droit de parler seul au nom de la France<sup>2041</sup>. Dépité, il assiste à sa prestation « assis sur une chaise dans la salle, ou plutôt, (...) au pied de l'estrade d'où parle le Président »<sup>2042</sup>. Mais, si J. CHIRAC conservera un souvenir amer de sa première représentation internationale<sup>2043</sup>, il ne se résoudra jamais à jouer un rôle nominal en matière internationale. A cet égard, la pratique jurisprudentielle contemporaine lui doit d'avoir érigé en « problème constitutionnel classique » la règle de l'accompagnement en matière internationale<sup>2044</sup>. Il s'est posé dans des termes identiques au niveau du cadre régional de l'action extérieure de la France.

**858.** L'essor de la construction communautaire et surtout, le fait que les conseils européens soient dominés par les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires

---

<sup>2040</sup> Selon une formule employée par le Président MITTERRAND en 1995 (Cité par Dmitri LAVROFF *in* « La pratique de la conduite de la politique étrangère sous la V<sup>ème</sup> République », *Op. cit.*, p. 97). La tradition constitutionnelle de la prééminence présidentielle s'affirmerait plus en fait qu'en droit selon M. Jean MASSOT: « [o]n pouvait (...) rattacher cette tradition aux articles 14 et 52 de la Constitution (...). Mais les présidents de la III<sup>ème</sup> et de la IV<sup>ème</sup> Républiques accréditaient aussi les ambassadeurs français et recevaient les lettres de créance des ambassadeurs étrangers et, dès cette époque, ils négociaient (sous la III<sup>ème</sup>), signaient (sous la IV<sup>ème</sup>) et ratifiaient (dans les deux cas) les accords internationaux, sans que personne songeât que ce fût POINCARÉ au lieu de CLEMENCEAU qui devait représenter la France à Versailles, COTY au lieu de MENDES France qui devait aller à Genève. Au surplus, concède-t-il, les pouvoirs spécifiques découlant de ces articles ne sont pas dispensés du contreseing du Premier ministre en vertu de l'article 19 de la Constitution » (*in L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle, Op. cit.*, p. 278).

<sup>2041</sup> Lors d'une intervention au Conseil européen de La Haye, le 26 juin 1986, il rappellera que « naturellement, c'est le président de la République qui reste le chef de la délégation française » (Cité par Claire FOSTEL *in La conduite de la politique étrangère en période de cohabitation*, Mémoire de D.E.A. « Relations internationales », Université Paris 1, Département de Sciences politiques, 1999, rédigé sous la direction du Professeur Charles ZORGBIBE, p. 76). Tout au long de son mandat, le Président MITTERRAND n'aura jamais de mots assez durs pour critiquer les velléités de son Premier ministre : « Si CHIRAC voyage tant, le pauvre, c'est parce qu'il ne peut pas rester en tête avec lui-même...Il ne fait que passer son temps à me contrer...Je fais un truc, il organise aussitôt autre chose » [Cité par le romancier Franz-Olivier GIESBERT, *Le Président*, Seuil, 1990, p. 290].

<sup>2042</sup> FOSTEL (C.), *Op. cit.*, p. 76.

<sup>2043</sup> A propos de son périple tokyoïte, il aurait déclaré : « C'est un piège à cons » [Cité par GIESBERT (F.-O.), *Le Président*, Seuil, 1990, p. 282].

<sup>2044</sup> LAVROFF (D.), « La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République », *Op. cit.*, p. 98.



étrangères, ont servi de prétexte aux Premiers ministres de la cohabitation pour dynamiser leur stratégie émancipatrice. Car, « [I]es conseils européens sont d'abord et avant tout l'affaire du gouvernement. Les affaires communautaires se définissent à Matignon sous l'égide du Premier ministre », se défend le Premier ministre CHIRAC<sup>2045</sup>. « L'Europe et son avenir regardent, au premier chef, le président de la République » lui rétorque la présidence<sup>2046</sup>. De nouveau, ce sont des considérations protocolaires qui vont arbitrer ce combat des chefs qui va se résoudre, cette fois, au détriment du ministre des Affaires étrangères. Les faits se déroulent, lors du Conseil européen de La Haye des 27 et 28 juin 1986, auquel le président de la République et le Premier ministre ont convenu de se rendre ensemble. François MITTERRAND conduit la délégation française et, à l'issue de la réunion, il convie le chef du Gouvernement à le rejoindre pour une conférence de presse commune. Leur collaboration s'annonce sous les meilleurs auspices jusqu'à ce que François MITTERRAND constate la présence de trois chaises derrière la table de la délégation française réservées au Président, au Premier ministre et au ministre des Affaires étrangères français. Le protocole néerlandais en avait pris l'initiative pensant qu'ils siègeraient tous trois ensemble. C'est sans compter sur les vues personnelles du Président MITTERRAND. Chacun des autres États disposant de deux sièges, il fait retirer l'une des chaises afin de ne pas singulariser la représentation française. Le chef du Quai d'Orsay doit, alors, se résoudre à « rester debout et [à] attendre que quelqu'un se retire pour s'installer », à l'image d'un figurant<sup>2047</sup>.

**859.** A terme, les caprices mitterrandiens finiront par exaspérer le Premier ministre CHIRAC qui commencera à voyager seul à l'étranger à partir de 1987<sup>2048</sup>. Mais, bien avant que les Premiers ministres français ne s'enhardissent de leur propre initiative sur la scène politique extérieure, la pratique diplomatique internationale reconnaissait déjà à tous chefs de Gouvernement le bénéfice d'un régime de protection très étendu.

## **b. Les singularités du régime des immunités d'État reconnu aux chefs de Gouvernement et aux ministres des Affaires étrangères**

---

<sup>2045</sup> Cité par Catherine NAY in *Les sept MITTERRAND, ou les métamorphoses d'un septennat*, Grasset, 1988, p. 225.

<sup>2046</sup> ATTALI (J.), *Verbatim II 1986-1988, Op. cit.*, p. 99.

<sup>2047</sup> FOSTEL (C.), *Op. cit.*, p. 117.

<sup>2048</sup> Le 31 mars 1987 il s'est rendu à Washington avant de se rendre du 14 au 16 mai 1987 à Moscou où il n'hésite pas à dresser à la télévision russe un état des lieux des relations franco-soviétiques. Des sujets aussi divers que stratégiques sont ainsi évoquées, telles que la proposition soviétique de désarmement portant sur les missiles à courte portée, l'I.D.S. (avec le souhait d'un respect du traité A.B.M. par les Etats-Unis), les essais nucléaires français au Pacifique, la production d'armes chimiques en France, la politique de rénovation et de transparence menée en URSS, la coopération scientifique et spatiale entre la France et l'URSS, la question des droits de l'homme en URSS, la coopération économique franco-soviétique (création de sociétés d'économie mixte).

**860.** L'expression « immunités d'État » désigne celles « qui s'attachent à l'État lui-même, c'est-à-dire à ses représentants politiques les plus élevés (chef d'État, chef de Gouvernement, ministre des Affaires étrangères, voire les autres ministres) (...) »<sup>2049</sup>. Elles instrumentalisent une « représentation directe de l'État par ses gouvernants »<sup>2050</sup>. On les dissocie des « immunités diplomatiques » qui « s'attachent à protéger spécifiquement l'activité des missions et des agents diplomatiques »<sup>2051</sup> au titre soit de la « représentation de l'État par des missions diplomatiques permanentes »<sup>2052</sup>, soit de la « représentation de l'État par des missions spéciales »<sup>2053</sup>. Avant d'envisager leur matérialité les privilèges diplomatiques dont jouit tout représentant politique de l'État, une précision liminaire s'impose au plan historique. Elle mettrait en exergue la portée limitée de la modernisation du concept d'exterritorialité qui renvoie, de manière spécifique au régime de protection de l'action diplomatique au sens large.

**861.** Pour nombre de spécialistes, la notion d' « exterritorialité » que l'on a envisagée sous l'Ancien Régime<sup>2054</sup> et sous les premiers régimes parlementaires français<sup>2055</sup>, ne serait plus adaptée à la conception moderne des relations diplomatiques. Elle aurait été remplacée par la « théorie des intérêts des fonctions » depuis la période de l'entre-deux-guerres<sup>2056</sup> dans le but de souligner la dimension « fonctionnelle » prééminente des immunités diplomatiques<sup>2057</sup>. Cette évolution permet de rebondir sur la nuance que l'on a apportée dans le Titre précédent à propos des origines coutumières de la protection diplomatique dévolue aux chefs d'État lors de déplacements officiels à l'étranger<sup>2058</sup>. De manière complémentaire,

<sup>2049</sup> PA NCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 57.

<sup>2050</sup> *Op. cit.*, p. 48.

<sup>2051</sup> *Op. cit.*, p. 57.

<sup>2052</sup> *Op. cit.*, pp. 44-46.

<sup>2053</sup> *Op. cit.*, pp. 46-48.

<sup>2054</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

<sup>2055</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. I-Sect. II) ; pour un descriptif exhaustif du régime actuel des immunités des chefs d'État lire COSNARD (M.), « Les immunités du chef d'État », in *Le chef d'État et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, S.F.D.I., 2002, pp. 189-268.

<sup>2056</sup> « La fiction d' "extraterritorialité" telle qu'elle existait au XVIII<sup>ème</sup> et même au XIX<sup>ème</sup> siècle a été de plus en plus attaquée surtout depuis la guerre de 1914 ; elle est actuellement abandonnée (...) écrit-on en 1947. Le terme même d'extraterritorialité a été abandonné dans le nouveau Règlement de l'Institut de droit international sur les immunités diplomatiques adopté à New York le 18 octobre 1929, ainsi que dans la convention de La Havane du 20 février 1928 » [*Annuaire Suisse de Droit International (A.S.D.I.)*, 1947, p. 177 ; cité in SALMON (J.) *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 489].

<sup>2057</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Dictionnaire de la diplomatie*, *Op. cit.*, p. 266.

<sup>2058</sup> Voir *supra*. L'ambiguïté relevée, dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle entre la pratique diplomatique et sa consécration conceptuelle, nous conforterait dans l'idée que le droit coutumier international entretient une flexibilité dans les interrelations étatiques. Elle participerait à l'exigence de consensualisme requis par la conciliation de souverainetés concurrentes. De fait, la souplesse inhérente à l'action diplomatique invite à ne pas restreindre l'objet des immunités et privilèges d'État à une dimension purement fonctionnelle. Cette problématique a connu un regain d'intérêt en doctrine à l'occasion de la célèbre affaire « YERODIA » mettant en cause le régime d'immunité des ministres des Affaires étrangères. Cet arrêt rendu par la Cour Internationale

l'étude du droit positif qui régleme, à l'époque contemporaine, les voyages des chefs de Gouvernement et des ministres des Affaires étrangères, établirait le caractère superficiel de ce changement terminologique. Tout au moins, il décourage toute posture tranchée en la matière<sup>2059</sup>.

**862.** Qu'on les envisage au XIX<sup>ème</sup>, au XX<sup>ème</sup> ou XXI<sup>ème</sup> siècle, les privilèges internationaux reconnus aux Chefs de gouvernement et aux ministres des Affaires étrangères sont, par principe, justifiés *ex officio*. Cependant, si le droit international coutumier étend leur bénéfice aux aspects privés de leur voyage, c'est à des conditions plus restrictives que par le passé.

**863.** Les règles positives qui encadrent les déplacements des membres du Gouvernement à l'étranger sont le fruit de l'évolution extensive que connaît le domaine de la représentation de l'État depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. La pratique diplomatique française n'a pas échappé à cette évolution, comme en témoigne l'essor du rôle diplomatique des présidents du Conseil et des chefs du Quai d'Orsay des régimes d'assemblée. L'autonomisation de leur rôle politique a marqué le recul de la diplomatie permanente au profit de la représentation directe de l'État<sup>2060</sup>. A cet égard, le régime des immunités reconnues aux chefs du gouvernement et aux ministres des Affaires étrangères est défini en tenant compte de considérations mi-politiques, mi-juridiques. Outre les différences symboliques inhérentes à la représentation des chefs d'État, il intègre le rapport d'autorité qui subordonne en droit international coutumier les ambassadeurs aux ministres des Affaires étrangères<sup>2061</sup>. Il présente, ainsi, des

---

de Justice (C.I.J., 14 avril 2002, « Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique) ») ainsi que l' « arrêt SHARON » rendu par la Cour de Cassation belge (Cass. 24 septembre 2003, « Sharon », arrêt n° P.03.1217 F) ont établi respectivement et pour des motifs distincts, l'immunité juridictionnelle du ministre des Affaires étrangères et du Premier ministre dans l'ordre juridique international. Ils feront l'objet de développements spécifiques (Voir *infra*).

<sup>2059</sup> L'opposition entre les conceptions fonctionnelle et personnelle des immunités diplomatiques et d'État n'est pas clairement établie en doctrine spécialisée. Dans son *Dictionnaire de droit international public*, le Professeur Jean SALMON insiste sur la dimension fonctionnelle qui est attachée à la théorie de l'« Intérêt de la fonction » [*Op. cit.*, p. 597]. Or, quelques années plus tôt, il avait également mis en relief l'existence d'immunités de juridiction et d'exécution « personnelles » propres aux agents diplomatiques [SALMON (J.), « Les missions diplomatiques entre deux chaises : immunité diplomatique ou immunité d'État ? », *A.F.D.I.*, Vol. 33, 1987, p. 163].

<sup>2060</sup> Sur ce point, Sir Arthur WATTS constate sobrement que « [n]owadays the conduct of international relations is as much a matter for ad hoc and non-resident diplomacy, in the form of brief visits to other States by heads of governments and foreign ministers (and others), as for resident diplomatic missions » [« *The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Governments and Foreign Ministers* », *Op. cit.*, p. 103].

<sup>2061</sup> Ce principe est consacré en des termes généraux par la Cour Internationale de Justice dans l'affaire précitée « YERODIA » (§. 53 de l'arrêt). Dans le cas spécifique de la France, la République a rappelé de manière discontinue le principe de cette subordination de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle au régime de 1958 [Voir en ce sens, la « Lettre du 19 avril 1880 relative à la qualification des agents diplomatiques » que le président du Conseil Charles de FREYCINET adresse au président de la République Jules GREVY, in M.A.E., Recueil réalisé par la direction générale de l'administration, Direction des ressources humaines, Sous-direction des affaires juridiques et sociales, des concours et de la formation, Direction du projet, coordination technique, 3<sup>e</sup> éd., mars 1996, pp.

particularismes suffisamment forts pour fonder l'autonomie d'action des chefs de Gouvernement et des ministres des Affaires étrangères à l'égard d'une part, des chefs d'État et d'autre part, des agents diplomatiques. L'article 21 (§2) de la « Convention de New York sur les missions spéciales » du 8 décembre 1969 ne laisse ainsi place à aucun doute : « Le chef du gouvernement, le ministre des Affaires étrangères et les autres personnalités de rang élevé, quand ils prennent part à une mission spéciale de l'État d'envoi, jouissent, dans l'État de réception ou dans un État tiers, en plus de ce qui est accordé par la présente Convention, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international ». Sur la base de cette disposition<sup>2062</sup>, les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères jouissent d'une large protection.

**864.** L'inviolabilité de leurs personnes ainsi que celle des membres du personnel diplomatique appartenant à la mission spéciale est spécifiquement garantie à l'article 29 de la Convention qui dispose qu'« [i]ls ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'État de réception les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité »<sup>2063</sup>. De même, l'article 25 (§2) de la Convention met à la charge de l'État de réception l'« obligation spéciale de prendre toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission spéciale ne soient envahis ou endommagés, la paix de la missions troublée ou sa dignité amoindrie ». Cette protection est étendue au logement privé des représentants de l'État d'envoi et des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale (art. 30, §1) ainsi

---

685-686 ; de même, l'ordonnance n° 45-2524 du 26 octobre 1945 fixant les règles de nomination des ambassadeurs, reproduite en Annexe I (texte 98) ; le décret n° 79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, reproduit en Annexe I (texte 120) ; la circulaire du 8 novembre 1993 relative à l'organisation des services de l'État à l'étranger et au rôle des ambassadeurs, reproduite en Annexe I (texte 121)].

<sup>2062</sup> La France n'ayant pas ratifié *a priori* cette convention, elle n'est susceptible de lui être opposée qu'au plan coutumier. L'activisme des Premiers ministres et des ministres des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République susmentionné établirait *in concreto* cette opposabilité [en ce sens, lire RUIZ FABRI (C.), « La France et la Convention de Vienne sur le droit des traités : éléments de réflexion pour une éventuelle ratification », in *La France et le droit international*, Publié sous la direction de Gérard CAHIN, Florence POIRAT, Sandra SZUREK, Éd. A. Pedone, 2007, pp. 137-195].

<sup>2063</sup> Pour avoir un ordre d'idée des privilèges d'un ministre des Affaires étrangères lorsqu'il arrive sur le sol étranger, on peut se référer à un incident survenu à M. Bernard KOUCHNER à son départ de l'aéroport de Montréal-Trudeau en juin 2010. Le ministre venait, alors, de représenter la France à un forum économique. Au même titre que tout citoyen lambda, le ministre a subi une fouille qui l'aurait mise hors de lui aux dires d'une journaliste canadienne qui a assisté à la scène. Les autorités locales ont subtilement évité que l'affaire ne dégénère en incident diplomatique : « les agents de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) ont dû suivre les directives de la compagnie aérienne, Air France. La société aérienne, dans ce cas-ci Air France, peut exiger de faire la fouille de ses passagers », a confié un responsable de l'aéroport aux journalistes [BELAIR CIRINO (M.), « Bernard KOUCHNER fouillé à l'aéroport Montréal-Trudeau », Article disponible sur le site Internet du Quotidien : <http://www.ledevoir.com/international/europe/290603/bernard-kouchner-fouille-a-l-aeroport-montreal-trudeau>].

qu'à « leurs documents, leur correspondance et, (...) leurs biens »<sup>2064</sup>. *A fortiori*, l'inviolabilité des archives et des documents de la mission spéciale vaut « à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent » art. 26). Par ailleurs, ce dispositif est renforcé par la « Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques » du 14 décembre 1973<sup>2065</sup>.

**865.** Aux termes de son article 1 (§1-a), la Convention de 1973 dispose que « [l]'expression "personne jouissant d'une protection internationale" s'entend : a) De tout chef d'État (...); de tout chef de gouvernement ou de tout ministre des Affaires étrangères, lorsqu'une telle personne se trouve dans un État étranger, ainsi que des membres de sa famille qui l'accompagnent ». Son article 2 précise les éléments de caractérisation de l'infraction commise, tentée ou même seulement envisagée<sup>2066</sup> de manière non exhaustive<sup>2067</sup> afin d'inciter les États à garantir la protection la plus large aux personnes jouissant d'une protection internationale. A ce titre, la juridictionnalisation de la protection diplomatique n'est pas sans posée un certain nombre de problèmes au nombre desquels figure en bonne place la question des limites à l'opposabilité des immunités d'État envisagée dans le cadre de procès nationaux ou organisé au titre de la compétence universelle.

**866.** L'article 31 (§.1) de la Convention sur les missions spéciales consacre, pourtant, sans équivoque l'immunité pénale des chefs d'État et de Gouvernement ainsi que celle des ministres des Affaires étrangères : « [l]es représentants de l'État d'envoi dans la mission

---

<sup>2064</sup> L'inviolabilité de leurs biens privés tombe dans quatre hypothèses envisagées à l'article 31 de la Convention en ses paragraphes 2 et 4.

<sup>2065</sup> Elle est entrée en vigueur à la date du 20 février 1977. le président de la République française n'a été autorisé par le Parlement à la ratifier qu'en 2003. En 1973, la France avait refusé de signer cette convention dont elle jugeait les dispositions trop floues. Toutefois, la survenance des attentats du 11 septembre 2001 l'aurait convaincu de la nécessité d'adhérer à un certains nombre d'instruments conventionnels encadrant la prévention et la répression du terrorisme, au nombre desquels elle a inclus la Convention de 1973 [En ce sens, lire le rapport du député Michel DESTOT (n° 673) fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi (n° 336) autorisant la ratification de la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques », 5 mars 2003, 24 p.].

<sup>2066</sup> Art. 2, §1 : « Le fait intentionnel :

- a) De commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale ;
- b) De commettre, en recourant à la violence, contre les locaux officiels, le domicile privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale une attaque de nature à mettre sa personne ou sa liberté en danger,
- c) De menacer de commettre une telle attaque ;
- d) De tenter de commettre une telle attaque ; ou
- e) De participer en tant que complice à une telle attaque ;

est considéré par tout État partie comme constituant une infraction au regard de sa législation interne.

<sup>2067</sup> Article 2, §3 : « [l]es paragraphes 1 et 2 du présent article ne portent en rien atteinte aux obligations qui, en vertu du droit international, incombent aux États parties de prendre toutes mesures appropriées pour prévenir d'autres atteintes à la personne, la liberté ou la dignité d'une personne jouissant d'une protection internationale ».

spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'État de réception ». Néanmoins, la doctrine demeure divisée sur les conditions d'invocabilité de cette immunité de principe : vaut-elle pour tous les actes accomplis par les représentants durant leur fonction ou ne couvre-t-elle que les actes officiels ? Cette problématique a été posée *in concreto* à la Cour Internationale de Justice dans la célèbre affaire « Yerodia »<sup>2068</sup>.

**867.** En l'espèce, un ancien ministre des Affaires étrangères congolais est soupçonné d'avoir commandité des crimes de guerres et des crimes contre l'humanité alors qu'il était en fonction. Plutôt que de tergiverser sur les circonstances de la mise en œuvre des immunités, la haute juridiction clot définitivement le débat en reconnaissant que « les fonctions d'un ministre des Affaires étrangères sont telles que, pour toute la durée de sa charge, il bénéficie d'une immunité de juridiction pénale et d'une inviolabilité totales à l'étranger » (§.54). Le plein effet attribué par la Cour à la protection diplomatique du ministre n'aurait pas de portée personnelle : « [c]ette immunité et cette inviolabilité protègent l'intéressé contre tout acte d'autorité de la part d'un autre État qui ferait obstacle à l'exercice de ses fonctions » (§.54). Elle en déduit qu' « il n'est pas possible d'opérer de distinction entre les actes accomplis par un ministre des Affaires étrangères à titre "officiel" et ceux qui l'auraient été à titre "privé", pas plus qu'entre les actes accomplis par l'intéressé avant qu'il n'occupe les fonctions de ministre des Affaires étrangères et ceux accomplis durant l'exercice de ces fonctions » (§.55). Néanmoins, si le dispositif de la décision a été salué en doctrine, il en va autrement du schéma argumentatif suivi par la Cour.

**868.** L'absence de référence expresse à des règles coutumières, notamment, n'a pas échappé à certains auteurs. Ainsi, le Professeur Jan WOUTERS, internationaliste belge, et M. Leen De SMET, jugent-ils dommageable le fait que la Cour se soit contentée d'invoquer l'existence de coutumes internationales pour attester de la pertinence de leur solution, sans en préciser le contenu. Tout au plus se contente-t-elle de reprendre les bases conventionnelles

---

<sup>2068</sup> Cette problématique s'est posée dans les mêmes termes à la Cour de Cassation belge dans l'«arrêt SHARON » (12 février 2003, « ministère public c. S.A et Y.A », *Journal des Tribunaux*, 2003, pp. 247 et s). Toutefois, la Cour de cassation belge ayant fondé principalement sa solution sur un moyen de procédure, il s'avère opportun de privilégier la résolution de l'affaire « YERODIA » par la Cour Internationale de Justice qui a fait le choix de se placer sur le fond du litige pour consacrer le principe de l'immunité de l'ancien ministre des Affaires étrangères de la République démocratique du Congo. En cela, son argumentation se révèle plus étoffée quant au régime des immunités d'État imparti, en droit international, à l'autorité ministérielle que l'argumentation suivie par la Cour de cassation belge [voir *infra* (note 2462) l'analyse de la portée de ces deux jurisprudences].

invoquées par les Parties, dont l'article 21 (2) de la Convention de 1969<sup>2069</sup>. Cette omission paraît d'autant plus incompréhensible aux juristes belges qu'elles sont établies de longue date par les jurisprudences étatiques<sup>2070</sup> : « (...) *this is nothing more than an application of the generally accepted idea that a Minister for Foreign Affairs is at all times entitled to immunity ratione materiae for the acts that he performs in his official capacity* »<sup>2071</sup>. Or, comme il a été spécifié dans l'introduction de ces développements, en matière d'immunités d'État, ce qui vaut pour le chef du gouvernement vaut pour le ministre des Affaires étrangères, et *vice versa*. Mais, qu'apporte spécifiquement l'affaire « Yerodia » à la problématique de la représentativité autonome des responsables gouvernementaux de la politique étrangère française?

**869.** De manière générale, le cadre positif dans lequel le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères évoluent semble indiquer que l'influence présidentielle ne peut opposer que des limites politiques au pouvoir d'initiative de ces institutions. Au regard de l'effectivité des articles 5 et 20 C, seule une révision de la lettre constitutionnelle pourrait neutraliser de manière significative l'autonomie d'action du Gouvernement sur la scène extérieure. Dans cette optique, pas plus on est tenté d'interpréter le contreseing gouvernemental comme la marque juridique d'une dépossession des prérogatives internationales du chef de l'État<sup>2072</sup>, pas plus on ne saurait admettre que la pratique présidentialisée puisse faire juridiquement obstacle à la pleine effectivité des prérogatives externes du Gouvernement<sup>2073</sup>.

---

<sup>2069</sup> La C.I.J. vise, notamment, le Préambule de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 ainsi que son article 32 qui confère à l'État accréditant l'exclusivité du droit de retrait de l'immunité d'un agent diplomatique. Elle insiste sur le caractère coutumier de ces textes en les rapprochant des dispositions de la Convention de Vienne de 1969 et des articles correspondants de la Convention sur les relations consulaires du 24 avril 1963, auxquelles les deux États à l'instance sont parties (§. 52).

<sup>2070</sup> La solution de la Cour s'inscrit dans le droit fil d'une série de décisions rendues par des tribunaux civils américains antérieurement à l'adoption de la Convention sur les missions spéciales. Ainsi, en 1963, le tribunal d'Hawaii a conclu en premier resort à l'immunité totale du ministre des Affaires étrangères (State of Hawaii, *Chong Boon Kim v. Kim Yong Shik and David Kim*, Civil, n° 12565, Circ. Ct., 1st Circ., Hawaii, 1963, 81 *ILR* (1990), p. 604. Cette solution a fait jurisprudence. Elle a été reprise, en 1990, par la Cour civile de l'Ohio, sollicitée pour déterminer l'immunité du Prince de Galles durant une visite officielle (*Kilroy v. Windsor and Others*, Civil Action n° C-78-291, United States District Court for the Northern District of Ohio, Eastern Division, 81 *ILR*, 1990, pp. 605-607).

<sup>2071</sup> « *The ICJ's Judgment in The Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000: Some critical observations* », Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 4, 2001, publié par Horst FISCHER, Avril McDONALD, John DUGARD, Hans-Peter GAS, p. 376.

<sup>2072</sup> COHENDET (M.-A.), « Cohabitation et constitution », *Op. cit.*, p. 45.

<sup>2073</sup> La pratique diplomatique de la présidence actuelle contredit, notamment, les doutes émis par le Professeur ZOLLER de voir le président de la République associé étroitement, hors période de cohabitation, le Premier ministre à la conduite de la politique étrangère. A cet égard, elle souligne le caractère exceptionnel de l'initiative prise en ce sens par le général de GAULLE lors d'une conférence au sommet de mai 1961. Dans le souci de préserver l'autorité de son Premier ministre, Michel DEBRE, au sein du Gouvernement, le Président l'avait convié, en sa qualité de responsable de la défense nationale, à participer aux négociations avec le soutien du ministre des Affaires étrangères, Maurice COUVE DE MURVILLE (*Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 109). Cette initiative s'est reproduite sous la présidence actuelle, le Premier ministre François FILLON

870. Le respect de l'autonomie des fonctions internationales de l'une et l'autre de ces institutions participe, en effet, au respect de la tradition républicaine qui s'affirme historiquement contre la personnalisation du pouvoir d'État<sup>2074</sup>. Dans cette optique, le caractère réel du pouvoir de coordination du Premier ministre garantit une conduite de la politique étrangère équilibrée parce que non concentrée dans ses aspects décisionnel et instrumental entre les mains d'une seule autorité<sup>2075</sup>. En d'autres termes, si l'irresponsabilité politique du président de la République implique de limiter son pouvoir international au domaine de la *high policy*, la responsabilité politique générale du Premier ministre l'inscrit dans un double rapport d'horizontalité et de verticalité qui l'associe à l'élaboration de la *high policy* et surtout, à son exécution. C'est au regard de cette dualité que le champ d'action du chef du Gouvernement se trouverait juridiquement plus étendu en matière diplomatique que le domaine constitutionnellement réservé au chef de l'État. Or, si la prééminence traditionnelle du chef de l'État permet à ce dernier de ne pas souffrir de cette réalité juridique, il en irait différemment du ministre des Affaires étrangères. La prépondérance politico-technique que Maignon détient dans le domaine gouvernemental extérieur risquerait, en effet, d'affaiblir la centralité historique que le Département détient dans la coordination des relations extérieures de la France. Ce constat justifie une réflexion préalable sur le rôle qu'assume *réellement* le Premier ministre en sa qualité de responsable politique des relations extérieures de la France.

## **B. L'instrumentalisation de la représentativité internationale du Premier ministre : un coordinateur plutôt qu'un décideur**

---

accompagnant, parfois, le président Nicolas SARKOZY lors de sommets internationaux, assisté du ministre des Affaires étrangères. Cette flexibilité montre que si le principe d'une double représentation de la France n'est jamais dénué d'arrière-pensées politiques, il n'est pas pour autant limité aux périodes d'exception. D'un point de vue juridique, la responsabilité politique assortie à la représentation du Premier ministre en fait, notamment, un atout pour un « hyper-président » (Voir *infra*).

<sup>2074</sup> MORABITO (M.), *Le chef de l'État en France*, Coll. Clefs politique, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1996, p. 41.

<sup>2075</sup> Cette exigence d'une autonomisation des sphères décisionnelle et instrumentale s'est vérifiée, en matière d'Affaires étrangères, sous de nombreuses présidences fortes. Ainsi, c'est en vain que le président de GAULLE a tenté d'annexer à l'Elysée le service en charge du Protocole d'État au sein du Quai d'Orsay. Le Président actuel aurait subtilement réussi à le faire si l'on se fie à l'organigramme du ministère des Affaires étrangères établi sous l'autorité de M. Alain JUPPÉ. Un service du Protocole de l'Elysée aurait été institué au sein du service du Protocole d'État placé sous l'autorité directe du chef du Quai d'Orsay. Dans le cadre de la présidentialisation du régime, on peut raisonnablement interpréter cette ramification comme un cheval de Troie de l'Elysée. On verra plus loin que ce n'est pas le seul domaine traditionnellement préservé des Affaires étrangères que la présidence est parvenue à noyauter sans attenter ouvertement à l'autonomie constitutionnelle que le Gouvernement détient en matière de négociation et de représentation au titre des articles 20 et 52 (al.2) C (Voir *infra*, notamment la réforme du Conseil de défense et de sécurité nationale par le décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale).



**871.** A la question de savoir ce que le chef du Gouvernement est *en principe* habilité à faire au nom de l'État, la doctrine constitutionnaliste répond laconiquement : « tout »<sup>2076</sup>. Mais, face à la prééminence politique du Président et au monopole juridique que le Quai d'Orsay détient depuis la période révolutionnaire dans l'action gouvernementale extérieure<sup>2077</sup>, de quelle manière le Premier ministre peut-il peser de manière spécifique sur la conduite de la politique étrangère ? On trouve dans les premières analyses doctrinales du régime de la V<sup>ème</sup> République matière à un postulat. Selon, notamment, le Professeur Stéphane RIALS, « il n'y a pas eu partage vertical des tâches, mais répartition selon une sinusoïde horizontale en perpétuelle évolution (...) »<sup>2078</sup>. Il convient de préciser que, en l'espèce, c'est moins la formule employée que le fait qu'elle ait été énoncée à la veille de la première cohabitation qui suscite notre intérêt. Ce constat va, en effet, à l'encontre de l'analyse doctrinale majoritaire de l'époque<sup>2079</sup>. Au plan méthodologique, la réalité que décrit le Professeur RIALS recoupe idéalement l'approche consensualiste annoncée dans l'introduction de la présente Section, à savoir une vision du partage du Pouvoir d'État épurée des usages politiques.

**872.** En pratique, la fluctuation évoquée par le Professeur RIALS transparaît de manière manifeste dans l'exercice du pouvoir décisionnel reconnu au Premier ministre en matière internationale (1). Toutefois, s'il se révèle particulièrement sensible au degré de présidentialisation de la politique étrangère, il en va différemment du pouvoir de coordination que la Constitution lui confère pour harmoniser les activités ministérielles. Mais précisément, à partir du moment où la prépondérance diplomatique du Premier ministre s'exprime principalement sous la forme d'un pouvoir d'exécution, son affirmation juridique se révélerait plus contraignante à gérer pour le ministre des Affaires étrangères que pour le Président de la République (2).

## **1. « Décider » en matière internationale : un pouvoir d'exception pour le Premier ministre**

**873.** Au plan formel, la Constitution de 1958 n'attribue pas un pouvoir décisionnel *intuitu personae* au Premier ministre en matière internationale. Malgré tout, les articles 20 et 21 C

---

<sup>2076</sup> CARCASSONNE (G.), « Ce que fait Matignon », Pouvoirs n° 68, 1994, p. 31.

<sup>2077</sup> Voir *supra*, l'analyse de l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor an VII confirmé et conforté par le décret impérial du 25 décembre 1810.

<sup>2078</sup> RIALS (S.), *Le Premier ministre*, Coll. QSJ ? n° 1972, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 1985, p. 114.

<sup>2079</sup> A cet égard, les prises de position de M. Jean MASSOT éminemment favorables à la prépondérance du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère que l'on a précédemment évoquées sont, à cet égard, particulièrement emblématiques de cette analyse majoritaire.

concentrent entre ses mains les moyens de donner politiquement et juridiquement corps aux volontés des représentants constitutionnels de la France, c'est-à-dire le président de la République et le Gouvernement. Sur ce point, le Professeur Guy CARCASSONNE observe que, dans tous les domaines de vie étatique, « ce sont les besoins de la coordination et de la décision qui restituent au chef du gouvernement son rôle [directeur] »<sup>2080</sup>. De fait, si la qualité d'« auxiliaire indispensable du président de la République »<sup>2081</sup> confère une dimension exceptionnelle au pouvoir décisionnel du Premier ministre, au plan théorique, elle souligne également l'interdépendance qui oblige la présidence à conduire la politique étrangère de concert avec Matignon (a). Par ailleurs, en marge de ce domaine partagé, la Constitution attribue au Gouvernement, en son ensemble, une réserve d'autonomie dans laquelle prend assise le *treaty making power* du Premier ministre. A cet égard, les dispositions pertinentes du Titre XV de la Constitution lui permettent formellement de conclure des accords internationaux, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et, concurremment avec le Président de la République (b).

#### **a. Un pouvoir décisionnel, en général, associé à la prise de décision du Président**

**874.** De l'aveu même des cadres du Quai d'Orsay, « les relations extérieures de la France constituent le domaine où s'affirme le plus fortement la prépondérance du chef de l'État »<sup>2082</sup>. Face à un tel consensus quelle place reste-t-il à la prépondérance de principe du Premier ministre ? La dimension démocratique soustendue par la représentativité internationale du Premier ministre oriente la réponse et redonne toute sa pertinence à l'expérience acquise sous les régimes antérieurs à 1958.

**875.** On rappelle que dès la III<sup>ème</sup> République, les parlementaires ont convenu que « [l]es vrais principes veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la Nation, sans l'avis préalable des représentants de la Nation »<sup>2083</sup>. Cette règle a été reconduite sous la V<sup>ème</sup> République dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité politique du Premier ministre (art. 20 et 21 C). L'absence de compétences propres au responsable de Matignon se trouve, en pratique, compensée par sa collaboration à

---

<sup>2080</sup> CARCASSONNE (G.), « Ce que fait Matignon », *Op. cit.*, p. 38.

<sup>2081</sup> ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 101.

<sup>2082</sup> M.A.E., p. 610. M. Michel JOBERT, ancien ministre des Affaires étrangères du Président POMPIDOU, en témoigne avec une certaine reconnaissance (« Les visages de la politique étrangère », *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, p. 67).

<sup>2083</sup> *Traité de droit politique électoral et élémentaire*, 1902.

la mise en œuvre des prérogatives internationales du Président. On ne saurait, donc, mésestimer l'importance stratégique que la règle du contreseing revêt en matière diplomatique<sup>2084</sup>.

**876.** Ainsi, on convient aisément du caractère matériel que revêt le contreseing des lettres de créance des ambassadeurs français. Exception faite de la nomination du ministre des Affaires étrangères<sup>2085</sup>, le choix des représentants de l'État ne constitue pas un enjeu majeur pour l'équilibre des forces politiques. Pour autant, la collaboration du Premier ministre ne cantonne pas ce dernier dans un rôle de greffier en chef de l'Elysée. Son champ d'action, en matière internationale, est extrêmement large car il n'est pas limité par l'objet des actes internationaux du président de la République, à la double condition toutefois que ces actes intéressent les relations extérieures et relèvent de la catégorie des décrets délibérés en Conseil des ministres.

**877.** Concrètement, le paraphe du Premier ministre est exigé pour les projets de loi autorisant la ratification des traités internationaux qui entrent dans le champ d'application de l'article 53 C, les actes par lesquels le président de la République ratifie les traités, ainsi que les décrets de publication des accords internationaux<sup>2086</sup>. La circulaire primo-ministérielle du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux<sup>2087</sup> semble même conférer la maîtrise de la procédure de conclusion des conventions au ministre des Affaires étrangères, et au Gouvernement en général<sup>2088</sup>. On remarque, en effet, que dans sa partie évoquant « la décision d'ouvrir une négociation », la circulaire réserve l'opportunité de cette décision au chef du Quai d'Orsay car « seul ce ministre dispose d'une connaissance précise de l'ensemble de nos relations internationales lui permettant de juger de l'opportunité d'une telle négociation ». Cependant, si la décision du ministre des Affaires étrangères suscite des « divergences de vues sur l'ouverture d'une négociation », c'est le Premier ministre qu'il

---

<sup>2084</sup> Pour une analyse plus nuancée de ce mécanisme, lire BLACHÈRE (Ph.), *Droit des relations internationales*, *Op. cit.*, p. 100 ; de même CARCASSONNE (G.), « Ce que fait Matignon », *Op. cit.*, p. 38.

<sup>2085</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 114 ; BONIFACE (P.), « La défense et la cohabitation », *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, p. 52 ; CHANTEBOUT (B.), « Le consensus et la dyarchie », *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, p. 48 ; MASSOT (J.), *La présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, pp. 124-125. La problématique de la nomination du ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République est l'objet de développements spécifiques (Voir *infra*, Partie II-TitreII-Chap. I-Sect.II).

<sup>2086</sup> Le non respect de l'exigence du contreseing du Premier ministre constitue un vice de forme substantiel. Il peut fonder un recours en annulation pour excès de pouvoir devant le juge administratif en application de la jurisprudence « BLOTZHEIM » du Conseil d'État. Dans cet arrêt d'assemblée rendu le 18 décembre 1998, la SARL du parc d'activités de Blotzheim ainsi que la S.C.I. « Haselaecker » demande l'annulation d'un décret portant publication d'un accord conclu entre le gouvernement français et le Conseil fédéral suisse. En l'espèce, le juge administratif s'est reconnu compétent pour vérifier la régularité formelle de la procédure conventionnelle. A ce titre, il a contrôlé la légalité du décret de publication de l'accord litigieux.

<sup>2087</sup> Voir Annexe I, texte 122.

<sup>2088</sup> *J.O.R.F.* n°125 du 31 mai 1997, p. 8416 (circulaire reproduite en Annexe I, texte 122).

doit saisir « aux fins d'arbitrage » et non le président de la République. De manière plus significative, le paragraphe évoquant « l'initiative de la procédure de publication » réserve expressément cette dernière au ministre des Affaires étrangères lequel, « après avoir constaté la date de l'entrée en vigueur pour la France de l'accord » et constaté l'absence de désaccord parmi ses homologues, « saisit le secrétaire général du Gouvernement du décret portant publication, aux fins d'accomplissement des procédures de signature et de publication de celui-ci ».

**878.** La circulation de 1997 tend à faire du président de la République l'otage de la procédure conventionnelle en amont comme en aval de celle-ci. Mais, si il est vrai que le caractère formel de la collaboration « président de la République-ministre des Affaires étrangères-Premier ministre » défend de voir en les membres du Gouvernement les co-auteurs de la décision présidentielle, on peut difficilement considérer leur contresigning comme superfétatoire. Autrement, pour quelle(s) raison(s) le juge administratif aurait-il interprété le non-respect de cette exigence comme un vice de forme substantiel ? Pour quelle raison, le régime présidentiel le maintiendrait-il d'ailleurs encore en l'état ? La réponse à ces questions réside dans le fil rouge qui assure la cohérence des deux parties de la présente thèse, à savoir *l'affirmation d'une tradition républicaine en matière diplomatique*. Elle trouverait dans le sceau apposé par le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères sur les actes internationaux du chef de l'État son expression la plus aboutie au plan juridique. A tout le moins, elle atteste symboliquement de l'exercice démocratique des pouvoirs présidentiels. C'est dire que, même purement technique, la participation du Gouvernement à la conduite de la politique étrangère procède de la tradition républicaine française. S'agissant spécifiquement de l'intervention du Premier ministre, elle s'apprécie généralement en aval de la détermination des grandes lignes de la politique étrangère.

**879.** Pour satisfaire au mieux aux exigences de transparence dans la conduite de la politique étrangère, le Premier ministre détient un rôle central dans l'exploitation des télégrammes et des notes que lui relayent des conseillers diplomatiques et des chargés de mission appartenant généralement aux « Affaires étrangères »<sup>2089</sup>. Ces échanges mettent à la

---

<sup>2089</sup> Tel n'est, toutefois, pas l'avis du Professeur Guy CARCASSONNE : « Le Premier ministre est assez digne pour contresigner la nomination d'un ambassadeur, mais pas assez pour avoir ensuite un accès direct aux télégrammes que celui-ci expédiera, contraignant ainsi le conseiller diplomatique de Matignon à courir après les informations dont le chef du Gouvernement peut avoir besoin » (*in* « Ce que peut Matignon », *Op. cit.*, p. 38). On regrettera l'absence de références pour étayer, en fait, cette assertion qui minore de beaucoup l'impact de la politisation de l'action gouvernementale extérieure opérée par la pratique républicaine. On imagine mal, par exemple, dans le cas d'une déclaration gouvernementale portant sur la politique étrangère qu'il n'y ait pas de synergie entre le Premier ministre et les services du Département. De même, l'étude quantitative des questions

disposition du Premier ministre des informations de première main qu'il a le devoir – plus que l'obligation hormis, on l'a vu, l'hypothèse visée à l'article 35 C – de transmettre au Parlement, mais aussi et surtout au chef de l'État.

**880.** Nonobstant les conversations directes que les moyens de télécommunication lui permettent d'avoir avec les dirigeants étrangers (téléphone, visio-conférence, Internet, etc), le Président est techniquement dépendant de l'administration d'État pour le traitement de fond des dossiers internationaux<sup>2090</sup>. En effet, à l'image de ses prédécesseurs des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, le Président ne dispose pas d'un service administratif voué exclusivement à la correspondance diplomatique. Sa création serait illégale au regard des textes réglementaires qui, depuis la période révolutionnaire, consacrent sans discontinuité le monopole du Quai d'Orsay en la matière<sup>2091</sup>. La faiblesse structurelle de l'Élysée justifie, à cet égard, le privilège réservé au Premier ministre, au ministre des Affaires étrangères et au ministre de la Défense, à savoir « un accès direct et régulier à la présidence de la République »<sup>2092</sup>.

**881.** Par ailleurs, la prééminence du rôle instrumental du Premier ministre ne doit pas faire oublier que sa fonction lui confère, à l'instar du chef de l'État et du ministre des Affaires étrangères, les pleins pouvoirs pour engager la France.

---

parlementaires a montré une implication réelle du Premier ministre dans la défense des lignes directrices de la politique étrangère qui nécessite une réactivité constante de la part de son cabinet sur l'actualité internationale (Voir *supra*).

<sup>2090</sup> Pour avoir un ordre d'idée du déséquilibre manifeste entre les services de l'Élysée et de Matignon, on peut prendre comme point de référence le budget qui leur a été respectivement alloué au titre de l'année 2010. Sur le plan des crédits, la dotation de la présidence de la République est d'un peu plus de 212 millions d'euros (soit un budget plafonné par rapport à celui de 2009 qui avoisinait environ les 212 millions) tandis que « la direction de l'action du Gouvernement » s'est vue allouer 553 millions d'euros dont 467 millions d'euros affectés à « la coordination du travail gouvernemental » (578 millions d'euros selon le projet de lois de finances de 2011).

<sup>2091</sup> On saluera, toutefois, la stratégie de contournement du Président Nicolas SARKOZY déployée en matière d'Intelligence qui lui assure la maîtrise des principaux canaux d'information étatiques. Elle a été systématisée par le *Livre blanc sur la Défense et Sécurité nationale* que le Président a commandé en juin 2008. Ce document évoque la création d'un Conseil national du Renseignement (C.N.R.). Présidé par le chef de l'État, « il réunira en formation plénière le Premier ministre, les ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Economie et du Budget – le cas échéant d'autres ministres, en fonction des sujets traités – le coordonnateur national du renseignement [relevant de l'autorité du secrétariat général de l'Élysée], les directeurs des services et le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, qui assurera son secrétariat » (*In Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*, Odile Jacob, La Documentation française, juin 2008, pp. 139-140). Sa création a été entérinée par un décret du 29 décembre 2009 en Conseil des ministres. Le C.N.R. et le Conseil des armements nucléaires (C.A.N.) que préside également le chef de l'État (également créé par le décret de 2009) sont les deux formations spécialisées du Conseil de défense et de sécurité nationale (C.D.S.N.), projet-phare du Président SARKOZY qui lui permet de verrouiller tout l'appareil d'État en matière sécuritaire et militaire. Mais, la prise de décision du chef de l'État serait difficile à mettre en œuvre dans le cadre de cette structure transversale sans la coordination que lui garantit le Secrétariat du Conseil de défense et de sécurité nationale (S.C.D.S.N.) relevant de l'autorité du Premier ministre (Voir *infra*).

<sup>2092</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 102.

## **b. Un pouvoir exercé de manière autonome dans le cadre spécifique de la conclusion des accords en forme simplifiée**

**882.** En matière internationale, la Constitution de 1958 ne confère pas explicitement un pouvoir d'engagement autonome au Premier ministre en dehors de l'hypothèse des accords non soumis à ratification visés par les articles 52 (al. 2) et 55 de la Constitution. Cependant, même en ce domaine, la prévalence du Premier ministre demeure relative car, à l'instar de l'action conventionnelle du chef de l'État, ses initiatives sont conditionnées par le respect de la prévalence reconnue au ministre des Affaires étrangères au niveau de la procédure conventionnelle<sup>2093</sup>.

**883.** Aux termes de la circulaire susvisée de 1997, « [l]a pratique française distingue les accords dits en forme solennelle – désignés à l'article 52 de la Constitution par le terme "traités" – conclus au nom des chefs d'État, et les accords en forme simplifiée, conclus au niveau des gouvernements. Les pouvoirs de signature des accords en forme solennelle sont signés par le président de la République. Ils doivent faire l'objet d'une ratification (...). Les pouvoirs de signature des accords en forme simplifiée sont signés par le ministre des Affaires étrangères de même que, le cas échéant, les instruments d'approbation de ces accords. Sous cette réserve, l'entrée en vigueur des accords de l'une et l'autre forme est soumise aux mêmes procédures constitutionnelles. Leur portée juridique est identique au regard du droit international comme du droit interne ». Or, la lecture combinée de l'article 52 de la Constitution de 1958 et de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 a pour effet de singulariser le pouvoir d'engagement du Premier ministre et du chef du Département au sein du Gouvernement. En effet, ils sont les seuls membres de l'Exécutif collégial à pouvoir engager de plein droit la France dans le cadre de la conclusion d'accords en forme simplifiée<sup>2094</sup>. En pratique, l'extension du *treaty making power* de l'État aux autorités gouvernementales participe d'une démarche de simplification de la procédure conventionnelle. A cet effet, l'alinéa 2 de l'article 52 de la Constitution confère une portée très large à la pratique des accords en forme simplifiée comme semble l'indiquer l'expression très générale d' « accords non soumis à ratification ». La formule témoigne d'un manque de

---

<sup>2093</sup> Dans son *Projet de lettre relatif aux relations internationales du 26 juin 1958*, le Professeur André GROS, juriste consulté près le Quai d'Orsay a justifié la constitutionnalisation de cette catégorie d'accords en faisant valoir son impact rationalisant sur la gestion des relations extérieures de la France. Il estime que « créer un État moderne ne peut se faire en compliquant inutilement son fonctionnement » (*in Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Op. cit.*, p. 288).

<sup>2094</sup> Cette assertion mérite d'être nuancée au regard du pouvoir d'engagement autonome reconnu au ministre du Travail dans le cadre de la conclusion d'accords négociés sous l'égide de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.).

rigueur au plan conceptuel. Il eut été, peut-être, plus judicieux de parler d' « accords non soumis à approbation » afin de lever toute ambiguïté avec la procédure solennelle suivie en matière de traités. De ce point de vue, on peut s'interroger sur la portée stratégique qu'il y a pour la présidence à entretenir un flou normatif autour de la notion de « ratification ». Il permettrait au chef de l'État de pénétrer en toute légitimité le domaine extérieur autonome réservé au Gouvernement<sup>2095</sup>. Le texte de 1958 aurait-il, donc, retranscrit en des termes insuffisants la pratique hégémonique des Gouvernements des régimes d'assemblée ? On se rappelle, en effet, que c'est à cette période que la France a conclu, en marge des Constitutions de 1875 et 1946, ses premiers accords en forme simplifiée. Définie *a contrario* à l'article 52 (al. 2) et à l'article 55 de la Constitution par rapport aux traités conclus en forme solennelle, la catégorie des accords « non soumis à ratification » matérialiserait *in fine* une aire d'action autonome au profit du Gouvernement. Mais, la lettre constitutionnelle est-elle réellement parvenu à infléchir la tradition monarchique confiant au chef de l'État la maîtrise des compétences internationales de la France ? On peut raisonnablement en douter au regard des vicissitudes engendrées par la mise en oeuvre de l'article 52 de la Constitution. Le caractère par trop lapidaire de cette disposition a laissé libre cours à l'interprétation politique et jurisprudentielle.

**884.** On doit d'abord reconnaître que, dans la continuité de la pratique conventionnelle des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, les accords non soumis à ratification demeurent, pour des raisons pratiques, quantitativement plus importants que les accords conclus en forme solennelle. C'est d'ailleurs leur essor qui a motivé l'édiction d'une série de circulaires dans les années « 1990 » visant à harmoniser la pratique conventionnelle de l'ensemble des ministères<sup>2096</sup>. En pratique, les accords en forme simplifiée engagent la France sur la scène internationale soit par l'effet de la signature des titulaires de pouvoirs simples (accord simplifié « dit à un degré »)<sup>2097</sup>, soit par leur approbation (accord en forme simplifiée dit « à deux degrés »). Selon la circulaire de 1997, cette dernière procédure relève, en principe, de la

---

<sup>2095</sup> La perméabilité du domaine des accords en forme simplifiée se vérifie sous la présidence actuelle de Nicolas SARKOZY qui profite souvent de ses voyages officiels à l'étranger pour chapeauter la négociation et/ou la conclusion d'accords entre ministres français et étrangers. Au regard de la procédure conventionnelle *stricto sensu*, On verra dans la section suivante que le juge administratif a conféré une portée relative à l'autonomisation du domaine gouvernemental extérieur. Dans la continuité des jurisprudences des républiques antérieures, le Conseil d'État a interprété le décret de publication du chef de l'État comme un acte d'approbation présidentiel des accords soumis à approbation gouvernementale. Dans cette optique, l'ambivalence du terme d' « approbation » conserverait finalement à l'Elysée la maîtrise de la procédure de conclusion des traités et des accords conclus par le gouvernement (à l'exception des accords en forme simplifiés dits « à un degré », c'est-à-dire qui entre en vigueur dans l'ordre international par l'effet de leur signature ; voir *infra*).

<sup>2096</sup> Voir *infra*, l'évocation du centralisme juridique qu'instrumentaliserait ces différentes circulaires (Partie II-TitreII-Chap. I-Sect. I).

<sup>2097</sup> Parce qu'il est juridiquement parfait dès sa signature, l'article 53 C ne couvre pas ce type d'accords. L'autorisation parlementaire ne peut donc intervenir que pour un traité ou un accord soumis à approbation.

compétence du ministre des Affaires étrangères. C'est à ce niveau que le déséquilibre se veut le plus manifeste entre le domaine d'action du Gouvernement et celui du président de la République.

**885.** Consacrés aux articles 52, 53 et 55 de la Constitution de 1958, les accords en forme simplifiée font l'objet d'une procédure distincte de celle de la procédure dite « solennelle ». Toutefois, si cette dernière est décrite de manière précise à l'alinéa 1 de l'article 52<sup>2098</sup>, aucun des fondements constitutionnels des accords en forme simplifiée ne définit avec exactitude son régime juridique. De l'alinéa 2 de l'article 52 on sait seulement que ces accords relèvent de la compétence d'attribution du Gouvernement. Mais de quelle(s) autorité(s) gouvernementale(s) doit ou peut-il formellement s'agir ? Le *treaty making power* peut-il être exercé indifféremment par tout membre du Gouvernement ? La pratique constitutionnelle antérieure à 1958 avait répondu par l'affirmative sous certaines conditions<sup>2099</sup> ; les juges

---

<sup>2098</sup> Exception faite de la procédure de la signature qui correspond à la phase d'authentification de l'acte conventionnel. Toutefois, une interprétation analogique permet de suppléer la carence mise en lumière par la lecture littérale de cet alinéa 1. Partant du principe incontesté selon lequel le droit constitutionnel français attribue au président de la République la maîtrise de la procédure de conclusion des traités, on peut valablement en déduire que l'initiative et l'opportunité des actes qui en conditionnent le succès relève de son appréciation discrétionnaire.

<sup>2099</sup> Rappelons que sous la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> Républiques, les attermolements des acteurs politiques et des juges internes ont conduit à conditionner l'effectivité interne des accords en forme simplifiée, soit à la ratification présidentielle opérée par le décret de publication, soit par le biais exceptionnel d'une loi d'autorisation de ratification. A titre d'exemples, citons la ratification autorisée par la loi du 16 novembre 1923 de l'accord franco-italien du 12 septembre 1919 pour la fixation de la frontière entre la Tripolitaine et les possessions françaises d'Afrique, conclu par échange de lettres entre le ministre des Affaires étrangères, M. PICHON, et l'ambassadeur d'Italie à Paris, le comte BONIN-LONGARE ; la ratification par la loi du 12 juillet 1937 d'arrangements commerciaux intervenus par échanges de lettres le 11 février 1935 entre la France et l'Union sud-africaine ; la ratification par la loi du 20 juillet 1937 d'arrangements commerciaux conclus par échanges de lettres entre la France et le Brésil. En sa qualité de juriste près le Quai d'Orsay, le Professeur André GROS avait d'ailleurs proposé au Comité consultatif constitutionnel de constitutionnaliser cette dernière solution [lire en ce sens le projet de lettre adressée au Comité consultatif constitutionnel, in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, *Op. cit.*, pp. 287-290; de même, lire GOESEL-LEBIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la V<sup>ème</sup> République*, *Op. cit.*, p. 234]. Le Conseil constitutionnel semble, lui-même avoir du mal à s'y retrouver. Ainsi, a-t-il affirmé en se référant à l'article 53 C dans sa décision *MAASTRICHT I* du 9 avril 1992, que « *Les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le président de la République qu'en vertu d'une loi* ». Or, la ratification ou l'approbation présidentielle est effectuée par voie décrétole et non législative – ce qui revient, pour le Conseil constitutionnel, à confondre deux actes de procédures de valeur et d'effet juridiques strictement distincts : d'une part, la loi d'autorisation de ratification ou d'approbation, dont le non respect en l'espèce, invalidera l'ensemble de la procédure de transposition et d'autre, le décret de ratification ou d'approbation, dont le non respect n'entraînera que la seule suspension de l'acte international dans l'ordre juridique interne. Cette suspension peut, du reste, être surmontée par les ressortissants d'États qu'elle viserait dès lors que les conditions établissant l'effet direct de l'acte international soient réunies au sens de l'avis consultatif de la CPJI du 3 mars 1928 (série B, n° 15, Affaire *Compétences des Tribunaux de Dantzig*, *Rec.*, pp. 17-18). Par ailleurs, le juge constitutionnel vise l'article 53 C. Or, la pratique a interprété l'approbation de l'article 53 C comme étant le fait du Gouvernement, par opposition à l'approbation présidentielle qui n'emporte aucun effet juridique dans l'ordre international. Cette approbation gouvernementale se rapprocherait, en revanche, de la ratification présidentielle ce qui excluerait son intervention solennelle. Par exemple, l'approbation d'un accord créant une organisation peut très bien n'être le fait que du seul ministre des Affaires étrangères. Bien plus, s'il n'affecte pas les droits et les obligations des ressortissants, cet accord n'aura pas à faire l'objet de publications et donc, au final, ne nécessitera aucune approbation *a posteriori* donnée par la présidence sous la forme d'un décret de publication. En résumé, et selon l'illustration donnée, le ministre des



internes de l'époque par la négative<sup>2100</sup>. La Constitution de 1958 a transigé d'une heureuse manière pour le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République, en consacrant une sous-catégorie d'accords en forme simplifiée inconnue de la pratique diplomatique en vigueur sous les régimes d'assemblée : celle des « accords soumis à approbation ». Cette notion apparaît aux articles 53, 54 et 55 C. Pour autant, la doctrine gouvernementale l'a rattachée à la catégorie d' « accords non soumis à ratification » visés à l'article 52 C. Or, cette disposition met à jour une énième problématique. Si elle impose au Gouvernement d'informer le président de la négociation des accords non soumis à ratification (alinéa 2), la question se pose, malgré tout, de savoir quels sont les critères qui vont guider le choix de la procédure de conclusion ? Quelle autorité sera compétente pour déterminer opportunément la nature du support conventionnel ? A quel moment interviendra ce choix ? Non seulement aucune disposition constitutionnelle ne permet de savoir *a priori* quelles conventions devront faire l'objet d'une ratification présidentielle ou d'une approbation ministérielle<sup>2101</sup> mais encore, est-il impossible *a posteriori* d'en apprécier la légalité, dans la mesure où les réponses à ces questions échappent à tout contrôle juridictionnel. Car, selon une jurisprudence constante, le choix de la forme de l'accord s'analyse en un acte de Gouvernement<sup>2102</sup>. Il est donc insusceptible de recours. De fait, c'est principalement de la doctrine qu'émane, *in fine*, l'appréciation critique du domaine gouvernemental extérieur autonome<sup>2103</sup>.

**886.** L'attention des constitutionnalistes se concentre principalement sur la détermination de critères objectifs établissant la nécessité de la forme solennelle ou simplifiée des accords<sup>2104</sup> et plus exactement, sur son impact sur la répartition des compétences internationales de l'État au sein de l'Exécutif. Selon le dispositif envisagé par la circulaire de 1997 tout semble se jouer *a priori* entre le président de la République et le ministre des Affaires étrangères : au premier échoit la prééminence décisionnelle ; au second, le monopole de l'exécution. Mais, on peut convenir également avec Mme TOURARD de l'opportunité d'étendre la simplification des conditions d'exercice du *treaty making power* au bénéfice du Premier ministre. « Les accords non soumis à ratification dans la pratique conventionnelle

---

Affaires peut approuver un accord non soumis à ratification, non soumis à approbation et non soumis à publication Il semble donc que, dans sa décision *Maastricht I*, le Conseil constitutionnel ait confondu l'approbation présidentielle avec la ratification de l'article 55 C.

<sup>2100</sup> Voir *supra*, Partie II-Titre I-Chap. II.

<sup>2101</sup> D'après la circulaire du 30 mai 1997 ce choix appartiendrait au ministre des Affaires étrangères. Il apprécie l'opportunité d'une procédure solennelle ou simplifiée selon divers paramètres : l'objet de l'accord, son importance, la qualité des négociateurs, une requête adressée par le co-contractant, etc.

<sup>2102</sup> Ou pour reprendre l'expression de la circulaire de 1997 « un acte de politique étrangère ».

<sup>2103</sup> Il semble qu'en pratique que le Gouvernement n'ait pas de préférence marquée entre la procédure de ratification et la procédure d'approbation [TOURARD (H.), *Op. cit.*, p. 28].

<sup>2104</sup> En ce sens, lire TOURARD (H.), *Op. cit.*, p. 32 ; GOESEL-LE BIHAN (V.), *Op. cit.*, p. 265 ; ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 72.

française ont donc pour objet de prolonger vers l'extérieur l'autonomie interne du gouvernement par rapport au président de la République » soutient l'auteur<sup>2105</sup>. On peut également considérer, au regard de la logique consensualiste sur laquelle on a appuyé la trame argumentative de cette Section que ce n'est pas à une autorité spécifique que la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur aurait profité mais à un pouvoir, en l'occurrence, l'Exécutif en son ensemble.

**887.** Or, le principe d'unité d'action constitue précisément la responsabilité première de l'action du Premier ministre...au même titre que le ministre des Affaires étrangères dans son domaine d'attribution. Faut-il craindre, alors, un télescopage de leur pouvoir de coordination respectif ?

## **2. « Coordonner » l'action gouvernementale extérieure : le primat de Matignon sur le Quai d'Orsay**

**888.** Dans le domaine des relations internationales, le pouvoir modérateur du Premier ministre lui confère tacitement le monopole de la coordination des activités administratives et politiques menées à et avec l'étranger, au nom du Gouvernement. A cette fin, trois « administrations d'état-major »<sup>2106</sup> institutionnalisent la prépondérance du rôle de coordination dévolu à Matignon **(a)**. Cependant, la portée rationalisante généralement attachée au pouvoir d'arbitrage du Premier ministre est loin d'être établie en fait et en légitimité au niveau de la gestion spécifique des affaires étrangères et européennes **(b)**.

### **a. Les formes institutionnalisées du pouvoir de coordination du Premier ministre en matière de relations extérieures**

**889.** La force centrifuge de Matignon s'apprécie à trois niveaux de l'activité administrative extérieure, à la faveur de la coordination technique assurée par le Secrétariat général des Affaires européennes **(a-1)**, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale **(a-2)**, eux-mêmes chapeautés par le Secrétariat général du Gouvernement **(a-3)**.

#### **a-1. Le Secrétariat général des Affaires européennes (S.G.A.E.)**

---

<sup>2105</sup> *L'internationalisation des constitutions nationales, Op. cit.*, p. 30.

<sup>2106</sup> Selon le Professeur QUERMONNE, « on rencontre [l'administration d'état-major] au sommet de la pyramide administrative (...); [elle] est également pluri-disciplinaire (...); enfin, l'administration d'état-major prospère à l'articulation de l'administration et de la politique » (*In L'appareil administratif de l'État, Coll. Points, Le Seuil, 1991, pp. 29-30*).

**890.** Dans la continuité de l'action coordinatrice du Secrétariat général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.)<sup>2107</sup> auquel il a succédé le 18 octobre 2005, le Secrétariat général des affaires européennes (S.G.A.E.) s'impose comme « le point de passage obligé des institutions pour leurs relations officielles avec l'Union européenne »<sup>2108</sup>. Bien qu'il ne dispose pas d'aucun pouvoir décisionnel, sa compétence *ratione materiae* demeure très étendue.

**891.** Le S.G.A.E. est placé sous l'autorité directe du Premier ministre<sup>2109</sup>. Il traite des questions posées dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) et du *Codex alimentarius*. S'y ajoutent les questions soulevées dans le cadre d'autres institutions ou organisations internationales dès lors qu'elles entrent dans le champ communautaire et qu'elles font, à ce titre, l'objet d'une coordination communautaire (O.M.C., C.N.U.C.E.D., etc.). De manière générale, le S.G.A.E. règne administrativement sur les domaines définis par le traité sur l'Union européenne, à l'exception notable de la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) qui reste de la compétence exclusive du ministre des Affaires étrangères dès lors que sa mise en oeuvre ne nécessite pas le recours à des instruments communautaires. Cette réserve de compétences reconnue au Quai d'Orsay s'apprécie tant au niveau de la coordination interministérielle du S.G.A.E. que de sa coordination interinstitutionnelle, en particulier, dans le cadre de l'information du Parlement national<sup>2110</sup>.

---

<sup>2107</sup> Le S.G.C.I. a été créé en 1948. Il avait pour mission de préparer les décisions gouvernementales relatives à la reconstruction économique de l'Europe au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Pour une étude spécifique, on pourra se reporter à l'analyse historique et critique de Mme Anne DULPHY et du Professeur Christine MANIGAND « Le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique et européenne », *Histoire @ Politique. Politique, culture, société*, mai-août 2009, n° 8, 14 p. (disponible en ligne sur le site Internet de la revue : <http://www.histoire-politique.fr>).

<sup>2108</sup> LANCERON (V.), *Du S.G.C.I. au S.G.A.E. Evolution d'une administration de coordination au cœur de la politique européenne de la France*, Préf. de Jacques CHEVALLIER, Coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, 2007, p. 77.

<sup>2109</sup> L'investissement du Premier ministre dans la consolidation des moyens d'action du S.G.A.E. a été surtout déterminant à partir de l'échec du référendum du 29 mai 2005. Pour marquer sa volonté de donner aux questions européennes une place centrale dans le débat politique français, le Premier ministre de l'époque a décidé de présider une fois par mois un Comité interministériel sur l'Europe, « outil de coordination politique qui doit permettre de définir et de présenter une vision stratégique et cohérente du projet européen de la France », indique-t-on sur le site Internet du S.G.A.E. (<http://www.sgae.gouv.fr>; rubrique « historique »). A la suite du S.G.C.I., le S.G.A.E. a été chargé d'en assurer le secrétariat conformément au décret relatif au Comité interministériel sur l'Europe et au Secrétariat général des affaires européennes publié au *Journal Officiel* du 18 octobre 2005). L'influence de Matignon au sein de cette administration est également garantie par le fait qu'elle est dirigée depuis juin 2007 par M. Gilles BRIATA qui est également le conseiller « Europe » du cabinet du Premier ministre (*Ibid.*).

<sup>2110</sup> Le monopole du ministre des Affaires étrangères est consacré, en l'espèce, par une circulaire du Premier ministre Édouard BALLADUR, en date du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne (*J.O.R.F.* n° 36 du 31 mars 1994, pp. 4783-4786). Tout en énonçant le principe, elle en précise les limites : « le ministère des Affaires étrangères a la responsabilité de la politique étrangère et de sécurité commune. Lorsque la mise en œuvre d'une action commune implique

## a-2. Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (S.G.D.S.N.)

**892.** Le Conseil des ministres a adopté le 24 décembre 2009 un décret relatif au conseil de défense et de sécurité nationale (C.D.S.N.) et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (S.G.D.S.N.). Ce décret, entré en vigueur le 13 janvier 2010, tire les conséquences des orientations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale pour l'organisation des pouvoirs publics*. Il prolonge et précise les dispositions introduites dans le code de la défense par la loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Sur sa base, le S.G.D.S.N. remplace le secrétariat général de la défense nationale (S.G.D.N.). Sise au 51 boulevard de la Tour-Maubourg, la nouvelle structure est rattachée au Premier ministre. Ses missions sont élargies à l'ensemble des questions stratégiques de défense et de sécurité, qu'il s'agisse de la programmation militaire, de la politique de dissuasion, de la programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale, de la sécurité économique et énergétique, de la lutte contre le terrorisme ou de la planification des réponses aux crises.

**893.** Instiguée par le Président SARKOZY, la création de ce secrétariat et celle du Conseil dont elle assure le secrétariat, souscrivent à un projet articulé autour de deux objectifs louables : « celui que notre pays reste une puissance militaire et diplomatique majeure, prête à relever les défis que nous confèrent nos obligations internationales, et celui que l'État assure l'indépendance de la France et la protection de tous les Français »<sup>2111</sup>. Cependant, au regard des considérations qui précèdent et qui établissent *de jure* l'autonomie d'action du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères sur la scène extérieure, on peut s'interroger sur

---

l'adoption de mesures nationales à caractère financier, le ministère des Affaires étrangères saisit les ministères compétents. Lorsque les actions communes font appel à des instruments ou à des politiques communautaires, le S.G.C.I. assure la coordination interministérielle pour la préparation de la position française sur les aspects communautaires (...) ». Ce monopole a été actualisé par une circulaire en date du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen (*J.O.R.F.* n° 142, du 22 juin 2010 ; reproduite en Annexe I, texte 128). Le ministre des Affaires étrangères y apparaît comme l'interlocuteur privilégié du Parlement français dans l'hypothèse de propositions de résolution touchant au domaine de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (P.E.S.C. I). Il n'est pas pour autant son interlocuteur de principe. En effet, en amont, pendant et en aval de ses échanges interinstitutionnels, le ministre des Affaires étrangères demeure sous la tutelle du S.G.G. Bien plus, s'agissant de la participation des ministres aux débats parlementaires organisés sur la base de l'article 88-4 C, c'est « le ministre chargé des affaires européennes » qui coordonne la représentation gouvernementale. Assisté de tout ministre intéressé aux débats, et notamment du ministre chargé des relations avec le Parlement, « [i]l y défend la position du Gouvernement, telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le S.G.A.E. ou par le ministre des Affaires étrangères pour les actes de la P.E.S.C. ». Cette prévalence du ministre des affaires européennes est justifié historiquement par le fait que le S.G.C.I. était placé sous son autorité jusqu'en 1984, date à laquelle Matignon a restauré sa tutelle [en ce sens, lire DULPHY (A.), MANIGAND (C.), *Op. cit.*, p. 2].

<sup>2111</sup>SARKOZY (N.), « Préface du président de la République », in *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*, *Op. cit.*, p. 9.

la constitutionnalité de la création de ces interfaces. En effet, l'article 52 de la Constitution ne confère-t-il pas en son alinéa 2 une marge d'autonomie au Gouvernement ? La généralité des objectifs assignés au C.S.D.N. par M. SARKOZY ne risque-t-elle pas de neutraliser cet héritage républicain en lui conférant un accès inconditionnel et illimité aux moyens d'action du Quai d'Orsay ? Il est vrai que le noyautage du S.G.A.E. par des « hommes » de la présidence oriente les réponses dans un sens préjudiciable à la prépondérance diplomatique de Matignon<sup>2112</sup>. Or, une présidentialisation des « états-majors » de Matignon serait de nature à affaiblir l'autonomie administrative de l'action gouvernementale. Dans cette perspective, on peut s'interroger sur la réalité du pouvoir de coordination général que le Premier ministre exerce en principe au sommet de l'État, pouvoir dont le S.G.G. est principalement chargé de mettre en œuvre. Quel est le rôle exact de ce secrétariat en matière internationale ?

### **a-3. Le Secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.)**

**894.** Le cabinet du Premier ministre joue un rôle déterminant dans la coordination d'ensemble de l'activité gouvernementale internationale, en particulier celle impulsée par les ministères qui ne bénéficient pas d'un accès privilégié à la présidence<sup>2113</sup>. Il est étroitement secondé par le Secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.). A ce titre, on le présente en doctrine comme la pierre angulaire de l'autorité administrative de Matignon<sup>2114</sup>. Selon le Professeur Guy CARCASSONNE, « [i]l n'est pas un arrêté interministériel, un décret et à plus forte raison un projet de loi, pas une mesure générale ou une nomination individuelle, qui ne relève de l'intervention du S.G.G. (...). C'est donc aux fonctionnaires du Secrétariat général qu'il revient de veiller à ce que chaque département ministériel intéressé d'abord ait reçu toute l'information nécessaire, puis ait accompli, le cas échéant, toutes les formalités exigées »<sup>2115</sup>. Parce qu'il concourt à l'harmonisation des activités gouvernementales, le rôle d'intendance du S.G.G. présente même une dimension protocolaire. Il lui échoit, en effet, de « recueillir tous les contreseings nécessaires, en suivant traditionnellement, pour les obtenir, l'inverse de l'ordre hiérarchique, de sorte que les signatures les plus élevées ne soient

---

<sup>2112</sup> La doctrine spécialisée interprète la refonte sarkozyste du S.G.D.N. comme un effort supplémentaire de « vassalisation » de l'appareil gouvernemental par l'Élysée. Ainsi, M. Florian VADILLO, expert sécurité à la Fondation Terra Nova, interprète-t-il la perte d'autonomie de Matignon comme la menace d' « une crise institutionnelle majeure » (« Pour une coordination du renseignement qui concilie démocratie et esprit quintorépublicain », in *Revue parlementaire* n° 924 ; article disponible sur le site Internet de la revue : <http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP-924/RP924-enjeux-et-debats-vadillo.htm>).

<sup>2113</sup> Le Professeur ZOLLER le décrit, notamment, comme un instrument de « subordination » des ministres à l'autorité du Premier ministre (*Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 107).

<sup>2114</sup> MASSOT (J.), *Chef de l'État et chef du Gouvernement, Op. cit.*, p. 177.

<sup>2115</sup> CARCASSONNE (G.), « Ce que fait Matignon », *Op. cit.*, p. 33.

sollicitées qu'une fois garanties celles des auteurs moins éminents »<sup>2116</sup>. Cette tutelle se veut aussi rigoureuse dans le domaine d'action général du Gouvernement que dans le domaine spécifique des relations extérieures. Tous les mois, les ministres sont ainsi tenus d'informer le S.G.G. du calendrier de leurs déplacements à l'étranger.

**895.** A l'échelle interministérielle, le rôle contraignant du S.G.G. a pour effet de conforter le monopole technique que le Quai d'Orsay détient dans l'organisation des voyages officiels des ministres à l'étranger ainsi que pour la délivrance des pouvoirs de négociation. On ne s'étonnera, donc, pas du fait que Matignon ait souvent eu à rappeler à l'ordre les membres du Gouvernement par le canal du S.G.G., dans le but avoué de s'assurer du respect des prérogatives du Département... et dans celui plus inavouable de limiter au maximum le recours à l'arbitrage de son responsable. Or, cette réticence primo-ministérielle consoliderait, par ricochet, le pouvoir de coordination spécial du ministre des Affaires étrangères.

## **b. Un pouvoir de coordination général interprété restrictivement par le Premier ministre**

**896.** Matérialisant dans le domaine des relations extérieures ce que le Professeur Michel TROPER appelle un pouvoir administratif « d'instruction »<sup>2117</sup>, une série de circulaires a été édictée dans les années « 1990 » par le Premier ministre en vue d'harmoniser l'instrumentalisation des politiques gouvernementales menées par des ministères autres que celui du Quai d'Orsay. La première d'entre elles a été prise par le Secrétariat général du Gouvernement en 1984<sup>2118</sup>. En substance, elle rappelait aux différents ministères la nécessité de se voir délivrer préalablement les pouvoirs de négocier auprès du Quai d'Orsay conformément au principe selon lequel le ministre des Affaires étrangères est le seul organe gouvernemental habilité à « pourvoir à la ratification ou à l'approbation, à la publication et à l'enregistrement des accords internationaux » au regard du décret du 14 mars 1953. A l'initiative du Premier ministre, la circulaire de 1984 a été refondue en 1995<sup>2119</sup> et 1997<sup>2120</sup>.

---

<sup>2116</sup> *Ibid.*

<sup>2117</sup> Les instruments de ce pouvoir le singulariserait du pouvoir réglementaire : « La conformité à la norme suprême doit en effet déterminer l'ensemble de l'activité gouvernementale, notamment celle qui se traduit par l'exercice du pouvoir réglementaire et du pouvoir d'instruction par le canal des circulaires et directives » (Cité par Geneviève KOUBI in « Circulaires administratives et Constitution de la V<sup>ème</sup> République », *Architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, p. 579)

<sup>2118</sup> Circulaire n° 1945/SG du 6 juillet 1984 relatives aux règles concernant la négociation, la signature, la conservation et la publication des accords internationaux (*J.O.R.F.* du 29 décembre 1984 page 7).

<sup>2119</sup> Circulaire du 17 juillet 1995 relative à la coordination de l'action extérieure de l'État (*J.O.R.F.* n°168 du 21 juillet 1995 page 10806).

Le fait qu'il ait jugé bon d'intervenir en personne d'une part, et le ton critique des circulaires d'autre part, témoignent des graves difficultés que pose, à cette époque, l'interventionnisme croissant des ministères au Quai d'Orsay<sup>2121</sup>.

**897.** En pratique, le rôle de filtre joué par les « états-majors » semble avoir trouvé rapidement ses limites. Tous domaines confondus, le recours à l'arbitrage de Maignon connaît une augmentation « exponentielle » depuis les débuts du régime<sup>2122</sup>. Mais, paradoxalement, cet essor est loin de ravir le Premier ministre, en particulier dans le domaine des relations extérieures. « S'agissant des questions communautaires, précise l'un d'eux dans une circulaire de 1994, la position que les représentants français expriment dans ces institutions est arrêté après concertation interministérielle par le S.G.C.I., placé sous l'autorité du Premier ministre. Il appartient à ce secrétariat général, en cas de désaccord persistant entre eux ou plusieurs membres du Gouvernement, de me saisir des difficultés rencontrées. *Je souhaite n'intervenir que de façon exceptionnelle.* (...) »<sup>2123</sup>. Mais, comme il est clairement précisé, il ne s'agit que d'un « souhait » qui se révèle difficile à réaliser en pratique. Dans le domaine des affaires européennes, la Section du rapport et des études du Conseil rapporte encore en juin 2000 la permanence d'importants « clivages internes » entre ministères, ce en dépit de la coordination assurée par le S.G.C.I.<sup>2124</sup>. Pour le Conseil d'État, l'arbitrage du Premier ministre est loin d'être la panacée des maux interministériels. Selon lui, le « recours à Maignon reste (...) trop fréquent (10 à 20 % des dossiers) et révèle une retenue excessive dans l'exercice de la mission d'arbitrage (...) ».

**898.** Néanmoins, l'impact mitigé de l'arbitrage du Premier ministre dans le champ européen a inopinément conduit la Haute juridiction administrative à réhabiliter, dans le domaine plus large des relations internationales, le pouvoir de coordination du ministre des Affaires étrangères. « Si [il] ne dispose pas de pouvoirs d'arbitrage, affirme le Conseil d'État, il lui *revient* néanmoins d'organiser la coordination interministérielle. Il *doit* inviter les

---

<sup>2120</sup> Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux (*J.O.R.F.* n°125 du 31 mai 1997 page 8415 ; circulaire reproduite en Annexe I, texte 122).

<sup>2121</sup> On se reportera au cri d'alarme sus-évoqué de ce diplomate qui, bravant l'omerta qui prévaut traditionnellement dans la haute-administration, a été parmi les premiers à évoquer la recrudescence des atteintes gouvernementales au monopole du Quai d'Orsay (« Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère française », *Politique étrangère*, 1985, Vol. 50, n°4, pp. 975-985).

<sup>2122</sup> Selon les chiffres avancés par M. Jean MASSOT, les réunions arbitrées par Maignon sont passées « de 150 en 1961 à 600 en 1971 et 900 en 1979. (...) Ce nombre s'est élevé à plus de 2000 en 1982 pour se stabiliser, en 1983 et 1984, autour de 1400 et revenir en 1986 à 1000 environ » (*L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, *Op. cit.*, p. 134).

<sup>2123</sup> Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne (*J.O.R.F.* n°76 du 31 mars 1994 page 4783).

<sup>2124</sup> C.E., *La norme internationale en droit français*, Les études du Conseil d'État, La Documentation française, 29 juin 2000, p. 95.

ministères concernés à faire valoir leurs positions afin d'éviter notamment que leur prise en compte trop tardive n'oblige les négociateurs français à changer de position en cours de négociation, situation inconfortable qui a pu parfois se produire. Il lui *appartient* aussi de veiller à ce que les orientations prises par les autres départements ministériels au cours de négociations internationales soient conformes aux orientations générales de la politique du Gouvernement »<sup>2125</sup>. En l'espèce, le choix et le temps des verbes sont loin d'être anodins. Même si le Conseil d'État fait ici œuvre de doctrine, le cheminement de son argumentation reste identique à celui qu'il emprunte au contentieux. Sa force de conviction s'enracine dans le droit positif qui fonde historiquement le monopole d'action du Quai d'Orsay en matière de correspondance diplomatique, à savoir l'arrêté du 22 messidor an VII et du décret du 25 décembre 1810, « toujours en vigueur » prend soin de rappeler aux différents ministres la circulaire du 30 mai 1997 sus-évoquée. Malgré tout, bien que ces textes aient le mérite d'avoir juridiquement survécu à plus de deux siècles de bouleversements diplomatiques, ils semblent quelque peu dépassés dans le contexte actuel de l'internationalisation de l'activité gouvernementale extérieure.

## **Paragraphe 2. Un monopole ministériel affaibli par l'internationalisation croissante de l'action gouvernementale**

**899.** Les « Affaires étrangères » ont été définies, dès l'introduction générale de la présente étude comme le département qui « rassemblent les affaires relatives aux rapports de l'Etat avec les Etats étrangers ou les organisations internationales. La notion englobe les relations avec les chefs d'Etat et de gouvernement, avec les membres des gouvernements étrangers et les agents diplomatiques et consulaires de ces derniers, avec les plus hauts fonctionnaires des organisations intergouvernementales ; elle comprend aussi la conduite des négociations en vue de la conclusion des traités et plus généralement la défense des intérêts de l'Etat ou la protection de ses ressortissants dans les rapports avec les gouvernements des pays tiers »<sup>2126</sup>. On avait porté, alors, l'attention sur le cadre institutionnel problématique dans lequel étaient instrumentalisées les activités propres aux Affaires étrangères. Pourtant, d'un point de vue matériel, on peut regretter également l'omission de la charge historique du ministre des Affaires étrangères à savoir, la coordination administrative de la correspondance diplomatique de la France. Elle est, certes, moins ostentatoire que les compétences diplomatiques sus-évoquées, mais elle tout aussi essentiel à la pérennisation du rayonnement

---

<sup>2125</sup> *Op. cit.*, p. 100 ; nous soulignons.

<sup>2126</sup> BETTATI (M.), « Affaires étrangères », in *Dictionnaire constitutionnel*, *Op. cit.*, p. 14.



international de l'État. C'est précisément au regard de ce dernier objectif que se pose la problématique de l'internationalisation de l'action gouvernementale.

**900.** La mondialisation des échanges étatiques serait la source d'une nouvelle dynamique pour les « Affaires étrangères » de la V<sup>ème</sup> République. Du moins est-ce ainsi que le présente la doctrine gouvernementale. « Comme d'autres pays le font ou l'on déjà fait, la France doit faire évoluer, en les adaptant aux nouvelles données internationales, les méthodes et les outils de son action extérieure. (...) Le Ministère des Affaires étrangères est au cœur d'un système interministériel de prise de décisions, auquel il apporte un savoir-faire politique et un réseau ancré dans le terrain extérieur », peut-on lire dans le *Livre blanc sur les Affaires étrangères 2007*<sup>2127</sup>. L'importance accordée par l'Exécutif suprême à la coordination d'ensemble des relations extérieures met particulièrement en relief l'insuffisance de la définition matérielle des « Affaires étrangères » qui a introduit ce paragraphe. A trop se focaliser sur les rapports ambigus que leur responsable entretient avec la gouvernance – et donc sur son rôle d'exécutant – on en vient à oublier que le ministre est administrativement à la tête du second réseau diplomatique au monde. Son maillage le présente davantage sous une forme plus étoilée que pyramidale. Le Quai d'Orsay en serait le centre d'où tout part et tout revient<sup>2128</sup>. Malgré tout, dans le contexte particulier de la mise en œuvre de la L.O.L.F., cette centralité

---

<sup>2127</sup> Ce *Livre blanc* a été rédigé par un comité, mis en place à l'automne 2002, par le ministre des Affaires étrangères, M. Dominique de VILLEPIN, pour animer la réflexion sur l'adaptation de l'action extérieure de l'État et du Ministère des Affaires étrangères. Sur la base de cette réflexion, le comité a proposé au responsable du Quai d'Orsay le lancement à l'automne 2003 d'un plan d'action stratégique quadriennal « Affaires étrangères 2007 ». Le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* rédigé à l'initiative du président de la République, M. Nicolas SARKOZY, réaffirme l'inscription de l'action diplomatique de la France dans un processus d'interministérialité. La proposition d'« une action extérieure plus cohérente et plus interministérielle » constitue le premier des douze objectifs que la France devrait poursuivre pour se donner les moyens de ses ambitions internationales (pp. 64-67).

<sup>2128</sup> Paradoxalement, bien que la circulaire de 1997 attribue un rôle central au ministre dans la coordination des politiques extérieures gouvernementales et locales au titre de son pouvoir directionnel, sa fonction de gestionnaire ne s'accompagne pas, *a priori*, d'un contrôle formel et matériel des actes émanant des services extérieurs au Quai. Tout au plus, cette circulaire semble institutionnaliser un régime de responsabilité spécifique et dérogatoire à la responsabilité gouvernementale prévue à l'article 20 de la Constitution – en ce sens qu'elle serait administrative et non politique, individuelle et non collégiale – mais également à la responsabilité administrative de droit commun de sorte que, si sa mise en jeu interviendrait dans le cadre d'un contrôle hiérarchique exercé par le Premier ministre sur la base de l'article 20, pour autant, le ministre n'étant pas un fonctionnaire, il ne pourrait se voir appliquer le régime de sanction disciplinaire, ni bénéficier des garanties afférentes. Ceci établit que c'est, moins le droit que sa condition d'homme politique qui détermine *in fine* l'orientation et la définition de ses fonctions ministérielles de diplomate et de chef de service. Ceci, explique, sans doute pourquoi les Constitutions françaises récentes se sont abstenues de délimiter le contenu des relations extérieures qui fluctuent au gré des vicissitudes de deux ordres juridiques et sociologiques distincts mais interdépendants : le cadre national et la sphère internationale. Comment le juriste peut-il alors appréhender l'action d'une institution politique qui exercerait des fonctions administratives dérogatoires au droit commun ? Telle fut précisément la question posée au Conseil d'Etat dans le cadre du contrôle de la légalité des actes de gouvernement. Si, on convient avec le Professeur Charles DEBBASCH, qu'« [à] l'époque contemporaine, la situation du principe de légalité est le reflet des nouvelles relations établies entre l'exécutif et le législatif » (*Institutions et droit administratifs. L'action et le contrôle de l'administration*, Tome 2, Thémis, Droit public, PUF, Paris, 4<sup>e</sup> éd. 1998, p. 333), il est tout aussi vrai d'affirmer que, l'assouplissement prétorien observé en matière de contrôle des actes de gouvernement et la théorie jurisprudentielle progressiste de l'« acte clair » participent d'une démythification de l'action diplomatique. (voir *infra*).

historique revêt un coût de plus en plus difficile à justifier pour le ministre des Affaires étrangères.

**901.** Ainsi, de la base au sommet, à l'échelle horizontale comme verticale de l'administration d'État, le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République peine à imposer le respect de la prévalence qui lui est due au titre des arrêtés du 22 messidor an VII et du décret de 1810<sup>2129</sup>. La faute incomberait à un effet « mécanique » attaché à la volonté de Matignon de centraliser les décisions gouvernementales entre les mains du Premier ministre et de son cabinet. Le Professeur Guy CARCASSONNE souligne les subtilités de ce phénomène: « plus on dilue, plus on concentre, observe-t-il. Plus le pouvoir gouvernemental est partagé entre un grand nombre de ministres, moins chacun d'eux peut agir sans l'accord d'au moins un autre et souvent, davantage, plus fréquent est donc l'appel à Matignon (...). Au contraire, en présence d'un nombre réduit de ministres, chacun d'eux a plus de chances soit d'être autosuffisant, soit de négocier de puissance à puissance avec tel ou tel de ses collègues, ne laissant au Premier ministre que l'ascendant personnel qui peut être le sien pour éviter que les grands responsables concluent, entre eux et sans lui, des pactes ou des accords momentanés, comme en faisaient les seigneurs de la guerre sous le regard impuissant d'un empereur nominal »<sup>2130</sup>. Ces deux situations se vérifient à des échelons divers dans le cadre d'attribution du ministre des Affaires étrangères, au grand dam du personnel du Quai d'Orsay.

**902.** En sa qualité de chef de la diplomatie, le responsable du Département règne sur un vaste domaine administratif. Il a son centre névralgique à Paris et des ramifications aux quatre coins de la planète<sup>2131</sup>. Toutefois, le monopole historique qu'il détient en matière d'action diplomatique est d'ordre fonctionnel et non institutionnel. A ce titre, les limites administratives du Département ne sauraient se confondre avec celles du domaine gouvernemental extérieur autonome placé sous l'autorité supérieure du Premier ministre (A). Sous couvert de garantir la coordination d'ensemble des interventions extérieures des différents ministères, le Premier ministre dispose de moyens juridiques et matériels propres à

---

<sup>2129</sup> Perceptible dès la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la crise fonctionnelle et organique du Quai d'Orsay n'a été évoquée officiellement devant le Conseil des ministres, le 13 octobre 1976. Cependant, la série de propositions de réforme des structures de l'Administration centrale ainsi que les divers projets touchant au rôle des agents diplomatiques et consulaires proposés par le ministre des Affaires étrangères Louis de GUIRINGAUD s'analysaient, en réalité, en un droit de réponse gouvernemental à une série d'articles qui avaient révélé les failles de l'organisation existante : « un éparpillement des attributions entre les différents services spécialisés et l'encombrement au sommet de la pyramide » [V. notamment, DELARUE (M.), « Le Quai des brumes », *Monde*, des 10, 11, 12 et 13 octobre 1975 ; « La réforme du Quai d'Orsay », *Monde* des 30 mai, 1<sup>er</sup> juin et 30 octobre 1976, cité in Chron. ROUSSEAU (Ch.), *R.G.D.I.P.*, 1977, p. 281].

<sup>2130</sup> CARCASSONNE (G.), « Ce que peut Matignon », *Op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>2131</sup> Une carte exhaustive du réseau diplomatique et consulaire en date de 2008 est consultable sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères et européennes à : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/POSTES\\_DIPLO\\_2011\\_A3\\_.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/POSTES_DIPLO_2011_A3_.pdf).

atténuer la prévalence du ministre dans son domaine d'attribution. A cet égard, l'ouverture du domaine du Quai d'Orsay aux autres ministères inscrit l'action des diplomates dans un rapport de concurrence avec l'ensemble des acteurs politiques que le ministre des Affaires étrangères peine à arbitrer (B).

## A) Le domaine administratif du ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République

903. « Un diplomate d'avant l'autre guerre, revenant hanter le Quai d'Orsay, aurait sans doute quelque mal à s'y reconnaître aujourd'hui »<sup>2132</sup>. Contemporaine à la première décennie de la V<sup>ème</sup> République, cette observation n'a pas perdu de son acuité aujourd'hui : en 1914, le budget du Quai d'Orsay, converti en unités monétaires constantes, s'élevait à 46 millions<sup>2133</sup> ; en 2011 le budget du Département s'élève à 4,9 milliards d'euros, ce qui représente 1% du budget de l'État<sup>2134</sup>. Cette progression témoigne de la métamorphose qu'a subie en un peu moins d'un siècle la fonction diplomatique en général et, les forces vives qui l'animent, en particulier<sup>2135</sup>. Sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes<sup>2136</sup>, plus de

---

<sup>2132</sup> CHAZELLE (J.), *La diplomatie*, P.U.F., n° 129, 1968, pp. 62-63. Le lecteur averti pardonnera, on l'espère, l'emploi anachronique de l'observation de M. CHAZELLE formulée en 1968 et non en 2008. Précisons que le budget de Quai d'Orsay était déjà conséquent à l'époque, puisqu'il s'élevait à plus de 3 milliards de francs [CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 59].

<sup>2133</sup> *Ibid.*

<sup>2134</sup> La loi de finances pour 2011 répartie comme suit les crédits alloués : 325 millions d'euros pour la protection des Français à l'étranger, 300 millions d'euros pour le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, 410 millions d'euros attribués à près de 70 organisations internationales et 402 millions d'euros pour les opérations de maintien de la paix (selon les données disponibles sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères ; en ce sens, lire la plaquette d'information « Le Ministère des Affaires étrangères et européennes en bref » éditée par la Direction de la communication et du porte-parolat, 2011, disponible à : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/MAEEenBref-20avril-light.pdf>). Il est à noter que ce budget est moindre que celui annoncé par le projet de loi de finances pour 2011 qui prévoyait une dotation de 5,1 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,3 % en autorisations d'engagement et de 3,7 % en crédits de paiement par rapport à 2010. Les crédits alloués à la mission « action extérieure de l'État » étaient également revus à la hausse, puisqu'ils passaient de 2,8 milliards en 2010 à 2,96 milliards d'euros en 2011. La part restante était affectée à la mission « aide publique au développement » (soit 2,14 milliards d'euros), d'après les données fournies par le ministre des Affaires étrangères Bernard KOUCHNER à la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, en octobre 2010 (le détail de sa présentation est disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères, « Projet de budget 2011 de la mission « action extérieure de l'État » (27 octobre 2010) », à l'adresse : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere\\_817/activite-budget\\_824/budgets\\_14541/projet-budget-2011-mission-action-exterieure-etat-27.10.10\\_86970.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/activite-budget_824/budgets_14541/projet-budget-2011-mission-action-exterieure-etat-27.10.10_86970.html)).

<sup>2135</sup> Pour une présentation synthétique des causes externes de l'évolution du Quai d'Orsay lire ESCOUBE (P.), *Les grands corps de l'État*, P.U.F. Que sais-je ? n° 1473, 1971, p. 91-93 ; pour une présentation plus détaillée et axée sur l'activité diplomatique, lire CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, 60-71.

<sup>2136</sup> Ce n'est que depuis le 18 mai 2007 que le Quai d'Orsay a reçu la dénomination de « Ministère des Affaires étrangères et européennes », soit au début de la présidence de M. Nicolas SARKOZY. Pour autant, comme on aura l'occasion de l'apprécier sous l'angle des compétences matérielles du ministre actuel, l'adjonction « européennes » ne constitue pas une modification bouleversante pour le Quai d'Orsay. On a pu déjà constater, dans le cadre de l'évocation du S.G.A.E., l'existence d'un domaine matériel qui lui est réservé en matière d'activité normative européenne (voir *supra*). Cette extension ne fait qu'entériner expressément la tutelle « naturelle » que le Ministère exerçait déjà, en pratique, sur le secrétariat des affaires européennes du temps où il jouissait d'une autonomie institutionnelle.

seize milles personnes travaillaient, en 2009<sup>2137</sup>, à la pérennisation des relations extérieures de la France, les deux tiers des effectifs servant à l'étranger.

**904.** Toutefois, aussi loin que s'étendent les bornes administratives des Affaires étrangères, l'administration qui les abrite ne peut échapper aux exigences de la L.O.L.F. Sur ce point, le poids historique du Ministère ne facilite guère la mise en œuvre des réformes administratives et budgétaires impulsées par la loi organique de 2001. Elle pose, en des termes concrets, la problématique de la conciliation de la modernité administrative et de la bipolarité traditionnelle de l'action extérieure de l'État. Sa résolution met, ainsi, directement en jeu l'autorité du ministre au sein de son département. Or, si l'on se réfère à l'importance des missions actuelles du Quai d'Orsay<sup>2138</sup>, sa maîtrise apparaît plus que jamais déterminante pour la pérennisation de l'autonomie politique de son responsable, sans doute plus encore que les affinités que le ministre peut entretenir avec le Pouvoir exécutif suprême.

**905.** Qu'elles s'appréhendent, en pratique, au niveau de la structure centrale ou des ramifications extérieures du Quai d'Orsay (1), les responsabilités gestionnaires du ministre inscrivent son rôle administratif dans une évolution dynamique qui appelle une cristallisation juridique mesurée de ses fonctions (2).

## **1. Un cadre organique stable : une condition de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères**

**906.** Organisée selon un découpage à la fois fonctionnel et géographique<sup>2139</sup>, le Ministère des Affaires étrangères et européennes regroupe une pléthore de services révélatrice de la

---

<sup>2137</sup> Selon les données disponibles sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères et européennes (mai 2011). Concrètement, le personnel diplomatique compterait 45% de femmes et 55% d'hommes ; 40 % de fonctionnaires ; 35% de recrutés de droit local ; 20 % de contractuels ; 5% de militaires (Lire en ce sens la plaquette d'information « Le Ministère des Affaires étrangères et européennes en bref » éditée par la Direction de la communication et du porte-parolat, 2011, disponible à : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/MAEEenBref-20avril-light.pdf>).

<sup>2138</sup> « Le Ministère des Affaires étrangères et européennes est au service des 2 millions de Français vivant à l'étranger, peut-on lire sur le site Internet du Quai ; [il] conduit l'action diplomatique de la France en Europe et dans le monde ; [il] informe le président de la République et le Premier ministre de la situation en Europe et dans le monde ; [il] défend les intérêts politiques et économiques de notre pays sur la scène internationale, favorise son rayonnement culturel et scientifique et mène des actions de coopération » (lire en ce sens la plaquette d'information « Le Ministère des Affaires étrangères et européennes en bref » éditée par la Direction de la communication et du porte-parolat, 2011, disponible à : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/MAEEenBref-20avril-light.pdf>).

<sup>2139</sup> Comme il a été vu précédemment, le critère géographique hérité de l'époque monarchique a été reconduit au lendemain de la Révolution sous le ministère du Prince de TALLEYRAND. Prenant acte de la donne géopolitique de l'époque, il avait institué deux « divisions » : le Nord, qui groupait les grandes Puissances européennes, et le Midi qui demeurait compétente pour le reste. En 1907, les services furent transformés en « directions » géographiques articulées sur la distinction des continents. A quelques nuances près, ce découpage

volonté de la France de disposer d'un appareil diplomatique flexible et réactif. Cette souplesse doit, néanmoins, s'inscrire dans un cadre budgétaire rationalisé (b). C'est à la fois la condition et le but assignés à la modernisation des structures du Quai d'Orsay (a).

### a. L'administration centrale et le réseau diplomatique des Affaires étrangères

907. Au plan matériel, les directions qui forment la charpente de l'administration centrale se répartissent en quatre grands pôles d'activités encadrés par des textes réglementaires antérieures à la V<sup>ème</sup> République<sup>2140</sup> : affaires politiques, affaires économiques, affaires administratives et affaires culturelles. Si les trois premiers pôles se sont maintenus à ce jour, le quatrième a été progressivement remplacé par les affaires européennes. Selon l'organigramme du Ministère du Quai d'Orsay en vigueur depuis mars 2011, quatre grandes directions, vingt-trois directions majeures, treize services spécialisés, un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales et une secrétaire général de l'Assemblée des Français de l'étranger se partagent la responsabilité de l'instrumentalisation des relations extérieures<sup>2141</sup>.

908. Pour la doctrine contemporaine, l'ossature interne du Quai d'Orsay consacre « le triomphe d'une organisation méthodique en même temps qu'elle illustre l'importance prise par certains aspects nouveaux de la vie diplomatique »<sup>2142</sup>. On trouve trace de cette dualité dans le décret du décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Affaires étrangères et européennes<sup>2143</sup>. A côté des structures « classiques » que l'on a précédemment observées sous les républiques antérieures, ce texte a également intégré les impératifs découlant de la mise en œuvre de la politique de modernisation du Département. Dans le souci de demeurer fidèle à l'exigence de réactivité qui anime l'appareil diplomatique de l'État, on propose, plutôt que de limiter notre présentation à une liste actualisée et exhaustive des services centraux, de s'inspirer de la classification dynamique de M. Pierre ESCOUBE. Ce Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, estime « plus éclairant de répartir [les] directions [du Quai d'Orsay] en deux

---

subsiste aujourd'hui. Mais, il est également influencé par la substitution du critère matériel au critère géographique opéré en 1945. Trois « Directions générales » avaient été, alors, instituées pour connaître des Affaires politiques – dans laquelle s'intègrent les directions « géographiques » – des Affaires économiques et des Affaires culturelles. Ces trois directions générales se sont depuis étoffées (voir l'organigramme du ministère actuel reproduit en Annexe II, document 8).

<sup>2140</sup> Ordonnance du 13 avril 1945 et décret du 17 juillet 1945.

<sup>2141</sup> Voir en Annexe II l'organigramme du Quai d'Orsay sous le ministère actuel de M. Alain JUPPÉ (document 8).

<sup>2142</sup> BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, p. 53.

<sup>2143</sup> Décret reproduit en Annexe I, texte 126.

catégories seulement : celles qui forment, en quelque sorte, les supports logistiques de l'action diplomatique et, d'un autre côté, celles qui présentent un caractère "opérationnel" prédominant »<sup>2144</sup>. Dans cette optique, la dominante « logistique » irait de pair avec une orientation principalement administrative : les services concernés auraient en charge de garantir la mise sous tension quotidienne de la « machinerie » diplomatique. Les administrations plus enclines à l'action se singulariseraient, quant à elles, par l'exercice de pouvoirs à la fois directifs et techniques dans des domaines que l'on serait tenté de qualifier de « haute-administration politique ».

**909.** Concrètement, la direction politico-administrative des Affaires étrangères est le fait du ministre. Il est secondé par un *secrétaire d'État*, un *secrétaire général* et l'*inspection générale des Affaires étrangères* (I.G.A.E.) – héritière de l'*Inspection des postes diplomatiques et consulaires* établie en 1920 – de la *direction de la prospective* et d'un *Haut fonctionnaire de défense*. Ces différentes autorités et structures ont la particularité de relever directement de l'autorité du ministre des Affaires étrangères. Les secrétaires composent son cabinet. Ils assument, pour l'essentiel, des tâches d'organisation et de conseil. Ils soumettent au chef de la diplomatie les instructions destinées à l'administration centrale et aux postes, et transmettent ses directives en retour. Ils assurent, également, la liaison avec l'Élysée, Matignon, l'ensemble des cabinets ministériels et le Parlement. S'agissant spécifiquement du secrétariat général, il se voit rattacher la *délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales*<sup>2145</sup> ainsi que le *Centre de crise* opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008<sup>2146</sup>. Quant à l'I.G.A.E., sa mission principale consiste à contrôler le fonctionnement des services extérieurs et depuis 1979, de l'administration centrale et des organismes – associations, agences, établissements publics – placés sous la tutelle du Quai. Elle adresse directement ses rapports au ministre. L'I.G.A.E. est une plateforme d'évaluation permanente des activités extérieures de la France, mais elle peut être également sollicitée pour siéger dans divers comités établis sous l'égide du Département – comité stratégique, comité de la politique d'information et de communication, examens des plans d'action des ambassadeurs, bilans professionnels des agents, réunions d'affectations. S'agissant de la direction de la prospective, elle prépare les décisions du ministre et mène des études sur les questions internationales en ayant recours, le cas échéant, à des experts publics ou privés. Ses interventions renforcent la capacité d'anticipation du Département. Enfin, le Haut fonctionnaire de défense assiste le ministre

---

<sup>2144</sup> ESCOUBE (P.), *Les grands corps de l'État*, Op. cit., p. 94.

<sup>2145</sup> Elle conseille et assiste les collectivités territoriales dans leurs relations avec l'étranger. Cette question sera approfondie dans les développements consacrés à la coopération internationale décentralisée (voir *infra*).

<sup>2146</sup> Il coordonne au quotidien l'action du Ministère pour la gestion de crises internationales impliquant des ressortissants français et/ou présentant des enjeux humanitaires.

dans l'exercice de ses responsabilités de défense. Il assure la sécurité des postes ainsi que la confidentialité de certaines informations diplomatiques. Cet aréopage est conforté par quatre grandes directions qui se partagent la responsabilité des activités les plus « sensibles » du Département ; des plus traditionnelles aux plus récentes on dénombre une *direction des affaires politiques et de sécurité*, une *direction des affaires stratégiques, de sécurité et de désarmement*, une *direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie*, une *direction de l'Union européenne*.

**910.** Par ailleurs, le souci de réactivité et d'adaptabilité du Ministère aux exigences de la vie internationale et interne se retrouve également dans deux directions nouvellement créées : la *direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats* et la *direction générale de l'administration et de la modernisation*. Dans le contexte des réformes budgétaires actuelles et de restructuration des réseaux diplomatiques, on peut s'attendre à ce qu'elles prennent un poids croissant dans l'orientation des politiques de gestion du Quai d'Orsay. Elles peuvent compter, à ce titre, sur les « supports logistiques » constitués par un panel de services spécialisés tels que la *direction des ressources humaines*, la *direction des affaires financières*, la *direction des systèmes d'information*, le *service des immeubles et de la logistique*, le *service de la sécurité diplomatique et de défense*, le *service central des achats*, le *service des affaires juridiques internes*, la *mission de suivi du réseau à l'étranger*. S'agissant précisément de la protection des ressortissants français à l'étranger et de l'activité consulaire, elles relèvent d'une direction spécifique : la *direction des Français et de l'administration consulaire*. Dans le cadre de l'amélioration de la sécurité juridique des nationaux à l'étranger, elle participe à la définition et à la mise en œuvre des règles de droit qui leur sont applicables, notamment en matière de droit civil (statut personnel, fiscalité, sécurité sociale, état civil, adoption internationale, attribution des visas, etc.) et en matière juridictionnelle (entraide judiciaire, pénale ou civile). La multiplicité de ses activités justifie le soutien spécifique du *service des Français à l'étranger*, du *service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire*, de la *mission pour la politique des visas*, du *Secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger*, de la *mission de gestion administrative et financière*<sup>2147</sup>.

**911.** Parmi les « supports logistiques » que compte le Ministère, deux méritent une attention particulière, leur action étant tout entière vouée à la représentation des intérêts de l'État. Cependant, si l'intervention de l'un est susceptible d'être sanctionnée par le droit,

---

<sup>2147</sup> D'après les données publiées sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères sous le ministère de M. Alain JUPPÉ à la date du 1<sup>er</sup> mai 2011 : <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

l'intervention de l'autre, en revanche, n'a qu'une portée symbolique. Il s'agit respectivement de la *direction des affaires juridiques* et du *Protocole*. Placée sous l'autorité d'un directeur, juriste près le Quai d'Orsay, la direction des affaires juridiques conseille l'ensemble des agents du Département ainsi que les autres ministères sur tous problèmes de droit international. Elle représente la France devant les instances internationales à caractère arbitral ou juridictionnel, notamment devant le tribunal de première instance, la C.J.U.E., et la C.E.D.H. On la consulte sur tout projet d'accord et peut être associée à leur négociation autant que de besoin. Elle a une responsabilité spécifique pour toute question se rapportant au droit de la mer, au droit fluvial et aux pôles. Elle reçoit l'appui spécifique de la *sous-direction du droit international public*, de la *sous-direction du droit communautaire et du droit international économique*, de la *sous-direction des droits de l'Homme*, de la *sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles*, de la *sous-direction des accords et des traités*. Elle conforte, à bien des égards, l'action de la *direction de la communication et du porte-parolat* en tant que cette dernière est également chargée d'expliquer et de commenter la position du Gouvernement français sur les questions de politique internationale. Elle correspond, en pratique, avec l'ensemble des services centraux et extérieurs, mais aussi avec les services de la presse et de la communication. Sur ce dernier point, elle se démarque de l'action d'information de la direction des affaires juridiques, en tant qu'elle assure la communication externe du Ministère. A cette fin, on lui a rattaché la *sous-direction du porte-parole et de la presse* ainsi que la *sous-direction de la communication et de la documentation*.

**912.** Ce n'est pas là une liste exhaustive des directions et services qui institutionnalisent l'administration centrale des Affaires étrangères. Mais, pour ce qui est d'incarner l'« exception française » en matière diplomatique, aucune ne peut rivaliser avec le service du *Protocole*. « [A] la différence de nombreux pays, peut-on lire sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères, il n'y a en France qu'un seul Protocole qui fut toujours rattaché à la fonction diplomatique. Cette tradition fait son originalité et lui dicte ses missions »<sup>2148</sup>. On lui assigne quatre missions principales : le Cérémonial de la République, instrumentalisé par la *sous-direction du Cérémonial* et la *cellule protocole de la présidence de la République* qui a paradoxalement assise au sein du Quai d'Orsay<sup>2149</sup> ; la gestion logistique et budgétaire des

---

<sup>2148</sup> M.A.E.E., Rubrique « Le Protocole », document actualisé au 10 janvier 2011, disponible sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères et européennes à : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere\\_817/missions-organisation\\_823/structure-administration-centrale\\_808/protocole\\_4033.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/missions-organisation_823/structure-administration-centrale_808/protocole_4033.html).

<sup>2149</sup> Ce Cérémonial n'est assuré que pour le président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères et européennes. Les sous-directions qui en ont la charge organisent les placements lors des cérémonies nationales officielles ainsi que les voyages à l'étranger du président de la République et du Premier ministre. Elles assurent également la préparation des visites des chefs d'État et de gouvernement étrangers. Elles



visites et des conférences internationales, assumée par la *sous-direction de la Logistique, de l'Interprétation et de la Traduction*<sup>2150</sup> ; l'application dans l'ordre juridique français des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires de 1961 et 1963, par l'entremise de la *sous-direction des Privilèges et immunités diplomatique* et de la *sous-direction des Privilèges et immunités consulaires*<sup>2151</sup> ; l'instruction des propositions de nomination à une distinction honorifique des Français résidant à l'étranger et des ressortissants étrangers, confiée au *bureau des distinctions honorifiques*<sup>2152</sup>. Les réajustements suscités par l'objectif d'universalisation du réseau diplomatique français ne sont pas pour faciliter la tâche du service du Protocole. Mais, quelles réalités institutionnelles recourent précisément les services extérieurs du Quai d'Orsay ?

**913.** Sous le ministère actuel de M. Alain JUPPÉ, le réseau du Ministère des Affaires étrangères et européennes compte près de 160 ambassades, 17 représentations permanentes, 4 délégations auprès d'organismes internationaux, 97 consulats généraux et consulats, 154 services de coopération et d'action culturelle (S.C.A.C.). Le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* de 2008 préconise en des termes assez paradoxaux « le maintien de l'universalité du réseau moyennant l'adoption d'un format nouveau pour les plus petits postes »<sup>2153</sup> ainsi que la modulation de la « présence [de la France] en fonction de [ses] priorités »<sup>2154</sup>. Cependant, cette politique de restrictions des postes diplomatiques et consulaires est loin de faire l'unanimité parmi les gens de la Carrière, ni même parmi les parlementaires. Le sénateur Adrien GOUTEYRON s'est, notamment, ému du « choc culturel » que la réduction des postes et missions diplomatiques constitue pour « certains ambassadeurs »<sup>2155</sup>. Mais, qu'elle soit tirée à hue et à dia, vers le haut ou vers le bas, la modernisation du Quai d'Orsay est une réalité problématique à résoudre pour son responsable qui se retrouve écartelé entre les exigences drastiques du Gouvernement et le souhait des diplomates de conserver la pleine maîtrise de l'action extérieure.

---

encadrent la procédure d'accréditation des ambassadeurs étrangers ainsi que de leur accueil. Elles établissent les lettres de créance des ambassadeurs français et les commissions consulaires des consuls généraux et consuls. Elles mettent en forme les pouvoirs pour signer les traités et accords internationaux, ainsi que les lettres patentes de ratification des traités (*Ibid.*).

<sup>2150</sup> *Ibid.*

<sup>2151</sup> Elles veillent au respect de l'application réciproque de ces conventions. « Elles établissent [également la liste diplomatique qui fixe l'ordre de préséance au sein du Corps diplomatique » (*Ibid.*).

<sup>2152</sup> *Ibid.*

<sup>2153</sup> *Op. cit.*, p. 85. Cet objectif a constitué l'un des temps forts de l'entretien que M. Éric CHEVALLIER, porte-parole du Quai d'Orsay à la même période, avait fait l'honneur de nous accorder (Voir Annexe I, texte 125).

<sup>2154</sup> *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne, Op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>2155</sup> GOUTEYRON (A.), *Rapport sur le budget 2009-2011 du Quai d'Orsay* « 2009-2011 : La R.G.P.P. permettra-t-elle de rendre au Quai d'Orsay des marges de manœuvre budgétaire ? », Rapport disponible sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/108-099-31/108-099-31.html>.

## **b. La problématique de modernisation du Quai d'Orsay et l'impact de sa résolution sur la fonction du ministre des Affaires étrangères**

**914.** Procédant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) adoptée le 1<sup>er</sup> août 2001, le processus de modernisation de la gestion publique de l'État ambitionne un assainissement de son budget et une réforme en profondeur de ses moyens d'action. A cette fin, le Conseil de ministres a lancé, le 20 juin 2007, une révision générale des politiques publiques (R.G.P.P.). S'agissant spécifiquement des ministères, ils ont été vivement encouragés à se recentrer sur le cœur de leurs missions. C'est ainsi que les responsables successifs du Quai d'Orsay ont été amenés à prendre des mesures d'austérité et à élaborer des plans de rigueur pour leur ministère qui figure encore et malgré tout, parmi les chancelleries budgétairement les mieux loties en Europe<sup>2156</sup>.

**915.** Concrètement, la prise en compte des exigences de la L.O.L.F. et de la R.G.P.P. dans la gestion des Affaires étrangères et européenne a conduit à remplacer l'obligation de moyens qui prévalait jusqu'alors, par une obligation de résultats. Elles ont fait rentrer les acteurs diplomatiques « dans une culture de performance », selon la formule d'un membre de la Commission des finances<sup>2157</sup>. Concrètement, la rationalisation du cadre budgétaire s'est traduite par l'attribution de la mission ministérielle « Action extérieure de l'État » composé de trois programmes<sup>2158</sup> et de la mission interministérielle « Aide publique au développement » regroupant deux programmes<sup>2159</sup>. Attestant (ou non) de la performance des politiques publiques qu'ils instrumentalisent, ces programmes remplacent les anciens chapitres budgétaires prévus par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959. La doctrine spécialisée leur a réservé un accueil pour le moins mitigé<sup>2160</sup>, à l'instar des cadres du Quai d'Orsay<sup>2161</sup>. Il faut

---

<sup>2156</sup> A titre comparatif, le Gouvernement britannique prévoit d'abaisser le budget du *Foreign Office* à - 27,82 % pour 2011. Son plan de relance économique est des plus drastique. Il envisage 490 000 suppressions de postes de fonctionnaires, 15 milliards de dépenses sociales coupées et un plafond de 26 000 livres maximum d'aides sociales par foyer fiscal (d'après les données fournies par Samuel-Frédéric SERVIÈRE et Agnès VERDIÈRE-MOLINIE, « Grande-Bretagne : coup de rabet sur les dépenses », 28 oct. 2010, Article disponible sur le site Internet de la Fondation I.F.R.A.P. à : <http://www.ifrap.org/Grande-Bretagne-coup-de-rabet-sur-les-depenses.11817.html>).

<sup>2157</sup> GOUTEYRON (A.), *Rapport d'information n° 268 (2007-2008) fait au nom de la Commission des finances*, déposé le 9 avril 2008, p. 21.

<sup>2158</sup> 105 : « Action de la France en Europe et dans le monde » ; 151 : « Français à l'étranger et étrangers en France » ; 185 : « Rayonnement culturel et scientifique ». Pour avoir un ordre d'idée des réalités budgétaires que recouvre, par exemple le programme 105 on pourra se reporter au « bleu » budgétaire de l'action extérieure de la France décrivant les différents crédits et leurs nombreuses affectations ainsi qu'au diagramme schématisant les différentes actions entreprises dans le cadre du programme 105.

<sup>2159</sup> 209 : « Solidarité à l'égard des pays en développement » mis en œuvre par le Quai d'Orsay ; 110 : « Aide économique et financière au développement », piloté par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

<sup>2160</sup> « Plusieurs auteurs ont rappelé les insuffisances de la nouvelle architecture budgétaire, puisqu'elle souffre encore d'imprécision dans la définition même des actions publiques. Les intitulés des missions sont, par

dire que l'objectif de performance que la L.O.L.F. et de la R.G.P.P. poursuivent, s'inscrit dans le contexte d'une crise institutionnelle qui agite l'administration du Quai d'Orsay depuis bientôt plus d'un demi-siècle<sup>2162</sup>. Bien avant 2001, les tensions internes entre la base et le sommet de son administration avaient inspiré d'ambitieux projets de réformes<sup>2163</sup>.

**916.** Pour les diplomates, il était surtout question de défendre ce qu'ils considéraient – et considèrent toujours *a priori*<sup>2164</sup> – comme une compétence exclusive des « Affaires étrangères », à savoir la coordination des relations de la France avec l'étranger. S'inquiétant du développement croissant de l'interministérialité, ils demandèrent à ce que le monopole juridique du Quai d'Orsay en matière de correspondance diplomatique soit réaffirmé en droit et en fait<sup>2165</sup> pour contrer la « force centripète du pouvoir politique [qui] centralise la décision quand les forces centrifuges des administrations tendent à disperser son exécution »<sup>2166</sup>. Malgré tout, certains auteurs ont tenté de relativiser les craintes et critiques des diplomates. « Renforcer le rôle du président est-il nécessairement une erreur ? Renforcer celui du Quai d'Orsay est-il forcément un bien ? » s'interroge ainsi le Professeur COHEN<sup>2167</sup>. Selon ce politologue, la réponse est doublement négative, le « vide » de coordination dont se plaignent

---

exemple, très laconiques et théoriques et ne sont pas accompagnés de document précisant les objectifs de performance liés aux politiques publiques (...) » [CALMETTE (J.-F.), « La L.O.L.F. comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales* 6/2008, n° 150, p. 24]. Toutefois, le « Ministère des Finances tend à atténuer ceci notamment par le biais de la déclinaison opérationnelle des programmes, en mettant en œuvre (...) un cadrage ministériel en amont » [CATTEAU (D.), *La L.O.L.F. et la modernisation de la gestion publique*, Dalloz, 2007, p. 64].

<sup>2161</sup> BOUSSARD (V.), LORIOU (M.), « Les cadres du Ministère des Affaires étrangères et européennes face à la L.O.L.F. », *Rev. français d'administration publique* 2008/4, n° 128, pp. 717-728.

<sup>2162</sup> Il convient de noter que cette assertion a été expressément récusée sous le récent ministère de M. Bernard KOUCHNER (« Le Quai d'Orsay se défend d'être en crise », *Le Monde*, 6 juillet 2010, Article disponible sur le site Internet du quotidien : [http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/07/06/le-quai-d-orsay-se-defend-d-etre-en-crise\\_1384213\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/07/06/le-quai-d-orsay-se-defend-d-etre-en-crise_1384213_823448.html)). Mais, cet avis ne semble pas faire l'unanimité parmi le personnel du Ministère.

<sup>2163</sup> Plusieurs rapports dits « de cuisine interne » ont précédé la L.O.L.F. en matière d'Affaires étrangères : les rapports JOXE, RACINE (1968), BURIN DES ROZIERES et BROUILLET, MAYER (1973), BLOT, RIGAUD (1978), NEIERTZ (1981), VIOT (1987), BRUNHES (1990), PICQ (1993) [En ce sens lire, GRANDJEAN (R.), *Le Quai d'Orsay et les problèmes de coordination en politique étrangère*, Mémoire de D.E.A. de Relations internationales, option « Politique et diplomatie », rédigé sous la direction du Professeur Samy COHEN, Université Paris I-Sorbonne, novembre 1998, p. 7].

<sup>2164</sup> Lire le point de vue du secrétaire général du syndicat C.F.D.T. du Ministère des Affaires étrangères, M. Jean-Pierre FARJON (« Contes et mécomptes de Bernard KOUCHNER », *Le Monde*, 16 juillet 2010, disponible sur le site Internet du journal : [http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/16/contes-et-mecomptes-de-bernard-kouchner\\_1388490\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/16/contes-et-mecomptes-de-bernard-kouchner_1388490_3232.html)); ou encore, les critiques acerbes de cet ancien ambassadeur de France à Dakar : « Jean-Claude RUFIN au "Monde" : "Le Quai d'Orsay est un ministère sinistré" », *Le Monde*, 6 juillet 2010, disponible sur le site Internet du Journal : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre\\_1383868\\_3212.html#ens\\_id=1388500](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre_1383868_3212.html#ens_id=1388500); plus significatif encore, est cette tribune publiée par deux anciens ministres des Affaires étrangères déjà précitée : « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay ! », *Le Monde*, 7 juillet 2010, *Op. cit.*)

<sup>2165</sup> ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère française », *Op. cit.*, pp. 975-985.

<sup>2166</sup> GRANDJEAN (R.), *Op. cit.*, p. 5.

<sup>2167</sup> COHEN (S.), « En miettes ? Fictions et fonction du discours sur l'"éclatement" de la politique extérieure », *Politique étrangère* n° 1, Vol. 51, 1986, p. 144.

les diplomates masquant en réalité des revendications corporatistes<sup>2168</sup>. A tout le moins, il ne serait pas établi en pratique. Le Professeur COHEN relève, en effet, des « contacts permanents entre le siège du chef de l'Exécutif et les membres des principaux cabinets ministériels intervenant dans les relations extérieures de la France »<sup>2169</sup>. Il en conclut que « [f]aire du Quai d'Orsay comme le réclament certains diplomates, un pôle de synthèse et de coordination n'est ni réaliste, ni souhaitable »<sup>2170</sup>.

**917.** L'importance de ces divergences devait conduire le Gouvernement à trancher. Les objectifs fixés par la L.O.L.F. et la R.G.P.P. semblent, notamment, avoir privilégié un consensus entre les revendications des uns et les critiques des autres. L'interministérialité dont se félicite le Professeur COHEN est présentée comme un atout déterminant de la centralité du Quai d'Orsay dans la coordination des relations extérieures mais aussi de la restauration de l'autorité de son responsable à l'égard des autres ministres, comme le réclament les diplomates. Or, comme il a été précédemment souligné, les indicateurs de performance de la L.O.L.F. s'avèrent encore peu concluants pour la doctrine spécialisée.

**918.** Le caractère récent des plans d'austérité arrêtés par le Quai d'Orsay au niveau de sa gestion ne permet pas, en effet, d'avoir un recul historique suffisant pour attester ou non de l'efficacité de ses programmes d'action à moyen terme. La bonne foi des ministres des Affaires étrangères est déjà mise à l'épreuve par les critiques virulentes des parlementaires. On va jusqu'à évoquer l'hypothèse « d'une réforme en trompe-l'œil » au niveau de l'encadrement des diplomates de carrière<sup>2171</sup>. L'ancien Premier président de la Cour des Comptes, Philippe SEGUIN, avait lui-même vivement interpellé le ministre des Affaires étrangères à ce propos<sup>2172</sup>. De plus en plus « l'étau budgétaire » se resserre autour du Quai d'Orsay au point que les exigences de rigueur et d'austérité économiques pèsent lourdement sur les choix diplomatiques de la France. Comme en témoigne le refus du Ministère des

---

<sup>2168</sup> *Ibid.*

<sup>2169</sup> *Ibid.*

<sup>2170</sup> *Op. cit.*, pp. 147-148.

<sup>2171</sup> GOUTEYRON (A.), *Op. cit.*, p. 21.

<sup>2172</sup> « Quelles que soient les justifications avancées, rappelle Philippe SEGUIN, la Cour estime que la rémunération de hauts fonctionnaires sans affectation ou notoirement sous-employés de façon prolongée n'est pas acceptable. Elle est coûteuse pour les finances publiques et fâcheuse pour la gestion des ressources humaines. En outre, elle déroge aux principes et au droit de la fonction publique. A cet égard, la Juridiction croit devoir vous rappeler que les agents du ministère sont soumis au droit commun de la fonction publique et au "statut particulier des agents diplomatiques et consulaires" qui disposent que le droit à rémunération des fonctionnaires est expressément conditionné par le "service fait". Les infractions à ce principe sont juridiquement susceptibles de mettre en jeu la responsabilité non seulement des comptables mais aussi des ordonnateurs (...)» [SEGUIN (Ph.), « Référé de la Cour des Comptes relatif aux personnels sans affectation du Ministère des Affaires étrangères et européennes », in *Rapport d'information n° 268 (2007-2008)* précité de M. Adrien GOUTEYRON, *Op. cit.*, p. 29].

Affaires étrangères de donner suite « au souhait du secrétaire général de l'O.N.U. d'une augmentation du budget des Nations Unies de 50% en 2009 ». Ne la jugeant « pas acceptable en État », le Quai d'Orsay a enjoint le secrétaire général d'« engager une concertation avec les autres grands contributeurs »<sup>2173</sup>. Mais qu'en est-il des retombées de ces réformes drastiques sur la fonction de ministre des Affaires étrangères ?

**919.** En sa qualité d'ordonnateur principal de son département, sa responsabilité administrative peut être directement mise en jeu. Toutefois et comme les débats doctrinaux sus-évoqués l'ont mis en lumière, c'est surtout la permanence de son rôle d'influence dans l'action extérieure interministérielle que visent à garantir les politiques de réformes. De ce point de vue, les refontes menées dans le cadre de la mise en oeuvre de la L.O.L.F. ont conduit les responsables successifs du Quai à moderniser en priorité, au plan budgétaire, la gestion de leur administration mais aussi à coordonner celle des services spécialisés des autres ministères. Si la doctrine majoritaire considère le pouvoir décisionnel du ministre des Affaires étrangères comme affaibli par la sédimentation induite par l'interministérialité, les indicateurs de performance de la L.O.L.F. semblent, au contraire, le conforter de plus en plus dans un rôle d'arbitre des politiques gestionnaires ayant trait aux relations extérieures<sup>2174</sup>.

## **2. Un cadre fonctionnel souple comme condition de la pérennisation du monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique**

**920.** L'étude historique de la fonction de ministre des Affaires étrangères a permis de fonder la prééminence de son rôle d'exécutant sur sa fonction politique<sup>2175</sup>. De Loys de REVOL à M. Alain JUPPÉ, en passant par le comte de MONTMORIN, l'emblématique

---

<sup>2173</sup> GOUTEYRON (A.), *Rapport sur le budget 2009-2011 du Quai d'Orsay* « 2009-2011 : La R.G.P.P. permettra-t-elle de rendre au Quai d'Orsay des marges de manœuvre budgétaire ? », Rapport disponible sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/108-099-31/108-099-31.html>.

<sup>2174</sup> Les plus récents de ces indicateurs sont les *documents de politique transversal* (D.P.T.). Ce sont des annexes informatives consacrées dans le cadre de la L.O.L.F. Elles présentent une vision d'ensemble des politiques publiques pouvant concerner plusieurs missions ou programmes. A cette fin, le Quai d'Orsay a été désigné « comme chef de file pour coordonner l'élaboration du D.P.T. "action extérieure de l'État" et du D.P.T. "politique française en faveur du développement » (M.A.E.E., Rubrique « Les D.P.T. du M.A.E.E. », Document disponible sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères et européennes : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere\\_817/modernisation\\_12824/les-enjeux-les-chantiers\\_12763/reforme-du-ministere\\_19451/les-dpt-du-maee\\_69938.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/modernisation_12824/les-enjeux-les-chantiers_12763/reforme-du-ministere_19451/les-dpt-du-maee_69938.html)).

<sup>2175</sup> A cet égard, il ne sera pas question de lister à proprement parler les fonctions administratives et politiques du ministre des Affaires étrangères mais de problématiser leur affirmation à l'époque contemporaine. Il est clair que les arrêtés du 22 messidor an VII (Annexe I, texte 52), le décret de 1810 (Annexe I, texte 61) et celui du 14 mars 1953 (Annexe I, texte 111) ne peuvent suffire à couvrir le panel d'actions du chef de la diplomatie française, ne serait-ce que parce que ces textes n'envisagent pas l'autonomie du pouvoir d'engagement qu'il tient de la pratique gouvernementale républicaine et du droit coutumier international. D'où l'impression insidieuse d'un flou juridique qui nimerait, de manière opportune, le cadre matériel des Affaires étrangères.

Prince de TALLEYRAND, Théophile DELCASSÉ ou encore l'europhile Robert SCHUMAN, ces responsables ont en commun d'être des serviteurs d'une cause qui leur est politiquement supérieure, soit que cette dernière s'incarne en la personne d'un souverain, soit qu'elle est transcendée par l'intérêt général de l'État. D'un point de vue pragmatique, leur fonction de gestionnaires constituerait le fil rouge de l'Histoire de l'institution ministérielle. Elle demeure, pourtant, encore délicate à saisir au conceptuel.

**921.** « Si l'on définit les fonctions d'un ministre en énumérant ce qu'il fait effectivement, on s'aperçoit que peu de choses lui sont spécifiques en dehors (et au-delà) de son rôle de légitimation et de prête-nom – défini par la Constitution. Néanmoins, si l'on prend en considération ce que le ministre devrait faire, il a une fonction unique : la direction des affaires politiques. Il s'agit de l'exercice d'une autorité et d'un savoir-vivre politiques en raison desquels on lui a confié son ministère, pour que ses directives servent à la mise en œuvre de la politique gouvernementale »<sup>2176</sup>. Dans le domaine spécifique des relations extérieures, l'incertitude fonctionnelle sert, donc, les exigences de souplesse et de réactivité inhérentes à l'action diplomatique. Dans cette perspective, on est tenté de prêter au flou constitutionnel qui caractérise le cadre d'action du chef du Quai d'Orsay un caractère topique. La doctrine convient, d'ailleurs, du caractère artificiel de ses attributions administratives et proprement diplomatiques. Elles sont historiquement l'objet de forces politiques qui dépassent le titulaire de sorte que, au final, on lui prête volontiers l'image d'agent du Pouvoir exécutif suprême léguée par la pratique monarchique. Sauf que, la mondialisation des échanges étatiques ajoute des aspérités à cette vision trop lisse de la fonction gouvernementale du ministre des Affaires étrangères. Dans leur dimension intemporelle (a) et circonstancielle, ses missions transversales justifient la permanence de son statut d'organe gouvernemental privilégié des relations extérieures de la France (b).

### **a. L'intemporalité juridique de la fonction du ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République**

**922.** La dimension intemporelle de la fonction du ministre des Affaires étrangères est établie par la permanence des textes juridiques qui fondent, depuis la période révolutionnaire, son monopole en matière de correspondance diplomatique. Ainsi, sous la V<sup>ème</sup> République, les prérogatives du responsable du Quai d'Orsay sont définies par l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor an VII relatif aux attributions des ministres des relations

---

<sup>2176</sup> PAGE (E.), « Tel régime, tel ministre », *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 30.

extérieures<sup>2177</sup> et de la politique générale en matière de surveillance des étrangers non accrédités et le décret impérial du 25 décembre 1810 relatif aux attributions du ministre des relations extérieures<sup>2178</sup>. Le fait que ces textes réglementaires soient expressément visés par le décret portant organisation centrale du Quai d'Orsay<sup>2179</sup> et ses services extérieurs<sup>2180</sup>, ainsi que par le décret d'attribution du ministre délégué auprès du ministre d'État des Affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération<sup>2181</sup>, révèle leur actualité en même temps que leur adaptabilité à la donne diplomatique contemporaine. Le décret du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux de la France complète ces textes en consacrant en son article 1<sup>er</sup> une compétence réservée exclusivement au responsable du Quai d'Orsay en matière conventionnelle en l'occurrence, « pouvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux, dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée ». Le décret n'envisage qu'une seule dérogation au monopole ainsi reconnu au chef de la diplomatie française qui pourvoit conjointement avec le ministre du Travail à la ratification et à la publication des conventions internationales du travail, conformément à l'article 1<sup>er</sup> (al.2). Dans le même sens, le rôle privilégié du ministre des Affaires étrangères est reconnu, en jurisprudence, sous la forme d'une réserve de compétences reconnue au ministre des Affaires étrangères en matière d'interprétation des traités « chaque fois que cela est nécessaire »<sup>2182</sup>. Bien que l'arrêt *G.I.S.T.I.* ait mis fin à l'exclusivité ministérielle en ce domaine<sup>2183</sup>, en pratique, le pouvoir d'interprétation du ministre des Affaires étrangères recouvre sa pleine effectivité, « chaque fois qu'une difficulté d'interprétation surgi[t] à propos d'un engagement international » pour le juge administratif<sup>2184</sup>, dans l'hypothèse où les conventions internationales doivent être considérées comme « des actes de Haute Administration qui ne peuvent être interprétés » pour le juge pénal<sup>2185</sup> et à tout le moins, où leurs dispositions « ne mettent pas en cause l'ordre public international » pour le juge civil<sup>2186</sup>. La prévalence du rôle interprétatif du ministre des Affaires étrangères a même été établie sans équivoque par la

---

<sup>2177</sup> Voir Annexe I, texte 52.

<sup>2178</sup> Voir Annexe I, texte 61.

<sup>2179</sup> Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Affaires étrangères et européennes (texte reproduit en Annexe I, texte 126).

<sup>2180</sup> Décret n°79-433 du 1 juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger (texte reproduit en Annexe I, texte120).

<sup>2181</sup> Décret n° 2010-1500 du 7 décembre 2010 relatifs aux attributions du ministre auprès de la ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération (*J.O.R.F.* n°0284 du 8 décembre 2010 p. 21501). On observe que le décret de 1810 ne figure pas parmi les visas de ce texte.

<sup>2182</sup> C.E. Ass., 29 juin 1990, *G.I.S.T.I.* ; *A.J.D.A.* 1990, p. 621, concl. ABRAHAM, p. 628, col. 1.

<sup>2183</sup> C.E., 23 juill. 1983, *Dame Veuve MURAT (Rec., 545)*. Cette jurisprudence a été infléchie pour la première fois avec l'invocation de la « théorie de l'acte clair » (C.E., 1<sup>er</sup> juill. 1938, *JABIN-DUDOGNON (Rec., 607)*).

<sup>2184</sup> C.E., Ass., 29 juin 1990, *G.I.S.T.I.* ; concl. ABRAHAM, p. 628, col. 1.

<sup>2185</sup> Cass. Crim., 10 mai 1988, *Procureur général près la cour d'appel de Paris c/ Arrospide Sarasola* ; chron. LACHAUME, *A.F.D.I.* 1989, p. 853 §.35.

<sup>2186</sup> Cass. civ., 1<sup>ère</sup> ch., 7 juin 1989, *Société Cartours* ; chron. LACHAUME, *A.F.D.I.*, 1990, p. 952 §27.

Cour de Cassation qui, dans un arrêt de 1987, a estimé que l'interprétation gouvernementale s'imposait sur une question mettant en cause « l'ordre public monétaire »<sup>2187</sup>. Cependant, le fait que l'intervention du ministre des Affaires étrangères soit laissée à l'appréciation souveraine des juges invite à relativiser ce reliquat de l'âge d'or ministériel. Sa permanence est d'autant plus sujette à caution qu'elle a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme. La juridiction a estimé, en 2003, que la pratique du renvoi ministériel pour vérification de l'application de la clause de réciprocité des traités était contraire au droit au procès équitable dès lors que l'Etat est partie au procès. En l'espèce, l'intervention ministérielle remettrait en cause l'impartialité du juge<sup>2188</sup>. Mais, en l'espèce, ce n'est pas tant la solution retenue par la juridiction que la motivation du Gouvernement français qui se trouve être la plus riche d'enseignements. Au-delà des circonstances particulières de l'espèce, les autorités gouvernementales françaises ont invoqué à l'appui de leurs arguments un certain nombre de principes matriciels de la politique extérieure française, qu'elles ont du reste qualifié d' « *imperium* » de l'État (§.69). A cette occasion, elles ont précisé le rôle « essentiel » que peut seul assumer le ministre des Affaires étrangères pour garantir la défense dudit *imperium*, à savoir « réunir [des] informations fiables (...), par le biais de son réseau diplomatique » (§. 70). Face à la Cour, ce ne sont pas les affinités du ministre des Affaires étrangères avec le Pouvoir exécutif suprême, ni même sa représentativité « naturelle » qui sont mis en avant dans le discours du Gouvernement<sup>2189</sup>, mais l'administration du Quai d'Orsay. Son ministère est un atout vital aussi bien pour la protection des droits de souveraineté de la France que pour la permanence d'un rôle ministériel essentiel dans la vie politique du pays.

**923.** Du point de vue du droit interne, ce serait moins l'amplitude du rôle politique du chef du Quai d'Orsay que l'autonomie de ses prérogatives administratives qui constituerait la source la plus stable de son maintien au cœur de l'action extérieure de la France. D'ailleurs, bien avant la réforme du S.G.D.N.<sup>2190</sup>, le Professeur Samy COHEN avait perçue sa maîtrise exclusive des canaux d'information diplomatiques comme une menace sérieuse à l'unité de la

---

<sup>2187</sup> Cass. civ., 1<sup>ère</sup> ch., 5 mai 1987, *Société navale chargeurs DELMAS-VIELJEUX* ; chron. LACHAUME, *A.F.D.I.*, 1988, p. 868 §23.

<sup>2188</sup> C.E.D.H., 29 juin 1990, *Chevrol c. France*, notamment §§. 78-84 ; *D.* 2003, J. p. 931, note MOUTOUH ; *A.J.D.A.* 2003, p. 1984, note RAMBAUD.

<sup>2189</sup> Le ministre des Affaires étrangères doit sa fonction de représentation à la force d'un usage né déjà sous la IV<sup>ème</sup> République, usage qui l'avait amené à signer les textes de traités importants (Acte unique européen du 17 février 1986, Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne du 12 septembre 1990, Traité de Maastricht sur l'Union européenne du 7 février 1992). A ce titre, l'anticipation du droit international positif sur la pratique gouvernementale française est particulièrement remarquable. En effet, alors que le ministre français des Affaires étrangères éprouvait à peine, en pratique, son rôle d'organe étatique autonome, la Cour Permanente de Justice Internationale (C.P.J.I.) avait déjà admis, sous certaines conditions, le principe selon un ministre des Affaires étrangères pouvait engager l'État dont il était le ressortissant, indépendamment de tout formalisme.

<sup>2190</sup> Voir *supra*.



politique étrangère que seul est à même d'incarner à ses yeux, le président de la République. « Donner (...) au ministère des Relations extérieures (...) une influence déterminante sur l'élaboration de la politique extérieure (...) ce serait faire dépendre le président d'un seul appareil, qui en même temps qu'il veillerait à la cohérence des actions, lui présenterait analyses et propositions. Le décideur final, précise-t-il, verrait ses sources d'informations s'amenuiser, son information se dégrader. C'est au chef de l'Exécutif aidé de ses collaborateurs à réaliser la synthèse et à rendre les grands arbitrages »<sup>2191</sup>. Si le propos du politologue a pu se vérifier sous les républiques antérieures<sup>2192</sup>, il en va différemment dans le cadre du régime présidentiel. L'étude des rapports du ministre des Affaires étrangères avec l'Exécutif bicéphale sous les périodes de cohabitation l'ont révélé, en effet, dans le rôle d'un garant objectif des intérêts supérieurs de la France<sup>2193</sup>. S'il instrumentalise aujourd'hui son pouvoir d'information c'est à dessein uniquement de conserver un accès privilégié dans la conduite politique des relations extérieures.

**924.** « Le premier devoir du ministère des Affaires étrangères et européennes, a-t-on pu lire sur le site Internet du Ministère du temps où le dirigeait M. Bernard KOUCHNER, est de fournir aux autorités, à toute heure et sans délai, une information précise, sûre et à jour sur tout problème international »<sup>2194</sup>. Le ton est donné: l'arrêté du 22 messidor an VII qui l'a établi, sous la période du Directoire, dans le rôle de correspondant diplomatique de l'État avec l'étranger, n'est ni caduc, ni davantage menacé de désuétude. Plus que jamais, le Quai d'Orsay verrouille l'appareil informatif de l'État en matière diplomatique, des sources d'information à sa délivrance, en passant par sa mise en forme.

**925.** L'information foisonne en matière diplomatique sous des formes multiples. Chaque rédacteur en charge d'une région ou d'un dossier dispose de multiples sources d'information. Outre les traditionnels télégrammes arrivant des postes sur l'écran de son bureau, il a également accès aux dépêches d'agence tombant directement sur son terminal, à la presse et à tout autre média, à Internet via une interface sécurisée si besoin ainsi qu'à l'Intranet – qui lui permet de communiquer par messagerie électronique interposée avec ses collègues en poste à Paris et à l'étranger – ainsi qu'aux Archives. Il s'appuie également sur un réseau de

---

<sup>2191</sup> COHEN (S.), « En miettes ? Fictions et fonction du discours sur "éclatement" de la politique extérieure », *Op. cit.*, p. 143.

<sup>2192</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. II).

<sup>2193</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

<sup>2194</sup> Consulter le site Internet du ministère des Affaires étrangères (<http://www.diplomatie.gouv.fr>), rubrique « Fonctions – Traitement de l'information ».

correspondants<sup>2195</sup> qu'il peut consulter rapidement en se référant aux listes tenues par chaque direction dans leur domaine de compétences respectif.

**926.** Les nouvelles en provenance des ambassades arrivent souvent moins vite que celles des agences, réserve faite des données confidentielles. Bien que ces dernières aient en principe déjà fait l'objet d'une vérification et de commentaires, elles n'interdisent pas un « second regard ». Les autres informations sont triées puis soumises pour un examen critique et analytique à un diplomate qui puise, à cette occasion, dans son savoir et son expérience personnelle. En pratique, on peut reconnaître à ce technicien du droit diplomatique un véritable pouvoir d'orientation sur le flux informatif qui n'est pas sans s'accompagner de l'obligation d'assurer, en la matière, une veille permanente. Il se doit d'être à l'affût des indices de crise et se faisant, son investigation ne saurait se limiter à une lecture superficielle des journaux locaux ou des communiqués de presse officiels de son pays d'accueil. Sa responsabilité se résume à « une "météo diplomatique" exigeant initiative et intuition »<sup>2196</sup>. A ce titre, le diplomate jouit d'une marge de manœuvre plus ou moins discrétionnaire : il peut sur commande ou de sa propre initiative, produire des analyses complexes ou de simples synthèses sur l'actualité comme sur les problèmes de fond.

**927.** L'exploitation de l'information diplomatique souscrit à une logique éminemment pragmatique. Plus qu'une source documentaire, ce sont de véritables outils performatifs que l'administration centrale délivre aux instances décisionnelles du Quai d'Orsay. Etrangement, la documentation diplomatique est formatée pour être lue directement par les décideurs, à l'exclusion du ministre des Affaires étrangères et européennes : elle transite, en effet, d'abord par le secrétaire général qui la renvoie au cabinet du ministre, lequel la dispatche entre les différents acteurs internes – le ministre et les services – et externes au Département – l'Élysée, le Gouvernement et le Parlement. Cette segmentation de la direction politique des relations extérieures semble être un trait gestionnaire propre à la pratique exécutive de la V<sup>ème</sup> République. Ainsi, s'institutionnalise-t-elle à l'échelle interministérielle sur la base d'un rattachement au ministre des Affaires étrangères, de secrétaires d'État et/ou de ministres délégués dont le cadre d'attributions s'ajuste en fonction des temps forts de la politique étrangère de la France.

---

<sup>2195</sup> Ces correspondants n'appartiennent pas exclusivement au monde diplomatique : aux collègues des rédacteurs, s'ajoutent des experts, des universitaires, des entreprises, des lobbies, des groupes de réflexion [en ce sens, consulter le site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes (<http://www.diplomatie.gouv.fr>), Rubrique « Fonctions – Traitement de l'information »].

<sup>2196</sup> *Ibid.*

## b. La dimension circonstancielle de la fonction de ministre des Affaires étrangères

928. La diversité croissante des activités extérieures ainsi que la multiplication des acteurs du jeu diplomatique impose au quotidien, au ministère des Affaires étrangères, de garantir la cohérence de l'action internationale et européenne de la France. A cette fin, l'arrêté du 22 messidor an VII lui confère, au plan juridique, le monopole de la correspondance avec l'étranger<sup>2197</sup>. Pour autant, la transversalité des échanges étatiques a conduit progressivement les présidences successives à sédimer la direction ministérielle des relations extérieures. Ainsi, en 2007, on aurait pu voir dans le rattachement des affaires européennes le signe fort d'une revalorisation du cadre d'action du ministre<sup>2198</sup>, s'il n'y avait eu, de la part des gouvernants, une volonté manifeste et persistante de ne pas définir juridiquement les attributions du ministre<sup>2199</sup>. *In fine*, le flou normatif qui baigne le cadre fonctionnel du ministre organise sa soumission au Pouvoir exécutif suprême : en ne figeant pas l'objet des relations extérieures, les gouvernants s'assurent de disposer toujours d'un organe politique qui leur est entièrement dévoué mais qui reste malgré tout *suffisamment* réactif et flexible pour faire face aux contingences internationales. Car c'est bien en termes de suffisance que les prérogatives du ministre se mesurent sous la V<sup>ème</sup> République. La doctrine est sur ce point unanime : « [l]e rôle du ministre des Affaires étrangères s'ajuste toujours en fonction du rôle du chef de l'État et éventuellement du chef du gouvernement »<sup>2200</sup>. Au fond, il n'est pas si loin le temps où le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères agissait par et sur délégation du pouvoir politique suprême. Mais c'est précisément par le truchement des pouvoirs de délégation qu'il est possible aujourd'hui de combler partiellement le vide normatif observé

---

<sup>2197</sup> En réalité la portée de ce texte est loin d'être absolue : l'érection de l'interministérialité en obligation gouvernementale (cf. *infra*) combinée au processus de légalisation et d'internationalisation de l'action extérieure des collectivités locales, sont de nature à relativiser la gestion monopolistique du Quai d'Orsay (cf. *infra*).

<sup>2198</sup> En termes fonctionnels, cette revalorisation apparaît très relative dans la mesure où le domaine ministériel des Affaires européennes est formellement rattaché au Quai d'Orsay depuis 1990 (Décret n° 90-921 du 11 octobre 1990 portant transfert au ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, des attributions du ministre des Affaires européennes). Elle s'inscrit raisonnablement dans le cadre de la politique de modernisation du ministère des Affaires étrangères. Ainsi, dès 2002, le comité de pilotage en charge de la modernisation des structures du Quai d'Orsay avait déjà convenu que « depuis Maastricht, l'impossibilité croissante de séparer nettement les affaires dites "européennes" et les affaires intérieures et extérieures » [Cf. COLIN de VERDIÈRE (H.), *Plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 »*, SG/2003-129, 13 août 2003, p. 6].

<sup>2199</sup> Sur les dix-huit ministres des Affaires étrangères qu'a connus la V<sup>ème</sup> République, seuls trois d'entre eux ont fait l'objet d'un décret d'attribution (Décret n° 97-709 du 11 juin 1997 ; Décret n° 95-751 du 1<sup>er</sup> juin 1995 ; Décret n° 93-801 du 21 avril 1993). Mais sur ce point également, la portée de ces textes est très relative. Ils se contentent de reconduire en termes très généraux, le ministre dans l'exercice de ces attributions précédentes. En réalité, la source traditionnelle des pouvoirs du ministre reste l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor an VII qui est systématiquement visé par tous les textes se rapportant aux attributions du ministre. On peut voir, sans doute, dans la référence à cet arrêté une concession faite par la gouvernance au rôle traditionnel joué par le ministre en matière de correspondance diplomatique. Mais, qu'on ne s'y trompe pas : comme nous aurons l'occasion de le démontrer, c'est là la seule exclusivité que le président de la République et le Premier ministre veulent bien lui reconnaître.

<sup>2200</sup> ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, P.U.F., 1992, p. 112.

depuis 1997, année où a été pris le dernier décret d'attribution du ministre des Affaires étrangères.

**929.** Au niveau gouvernemental, le ministre n'est pas le seul membre du Gouvernement habilité à instrumentaliser les relations extérieures de l'État. On propose, à ce titre, de recourir à la technique du faisceau d'indices pour tenter de serrer au plus près la matérialité du rôle gouvernemental du ministre. S'il est acquis que, au regard de la hiérarchie politique, il ne peut pas faire ce que l'Exécutif suprême se réserve le droit de faire, *a fortiori* on peut admettre à l'échelle interministérielle que le ministre peut, en sa qualité d'autorité de tutelle, accomplir ce que les ministres délégués rattachés au Département sont habilités à faire. Or, les textes fixant les attributions des ministres délégués se révèlent plus explicites quant à leurs fonctions respectives que les décrets d'attribution du responsable du Quai d'Orsay. Ainsi, à défaut de pouvoir identifier formellement ses fonctions propres, on peut essayer de les *concrétiser* à travers l'évocation des missions actuelles du ministre chargé des affaires européennes et du ministre chargé de la coopération.

**930.** Dès deux ministres placés auprès du ministre des Affaires étrangères, celui en charge des affaires européennes semble présenter le plus d'affinités avec sa fonction gouvernementale. Non pas que l'on minimiserait l'importance des fonctions de son homologue en charge de la coopération<sup>2201</sup>. Simplement, ses attributions le définissent *a priori* plus comme un technicien de la politique étrangère et européenne que comme un acteur politique et ce, de manière pour le moins paradoxal au plan normatif.

---

<sup>2201</sup> Aux termes du décret susvisé de 2010, le champ de compétences *ratione loci* du secrétaire d'État est très étendu. Il est habilité à intervenir, dans le cadre de ses attributions, au niveau intergouvernemental, international et européen : « il connaît de toutes les affaires relatives à la coopération et au développement que lui confie la ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes, notamment pour la préparation et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement, en matière de coopération culturelle, scientifique et technique et d'aide au développement » (art. 1, §.1). Il en va de même de ses compétences matérielles qui se déclinent sous la forme d'un pouvoir d'orientation des politiques de coopération internationale et européenne, d'un pouvoir de négociation et de représentation, voire même d'un droit d'action en matière de protection diplomatique, « puisqu'il accomplit toutes missions que le ministre des Affaires étrangères et européennes lui confie, notamment à l'égard des Français de l'étranger » (art. 1, §.3). Mais les organisations internationales demeurent ses interlocuteurs de principe : « il représente le Gouvernement ou participe à sa représentation dans les instances internationales traitant de questions de coopération internationale et de développement (...). Il est associé aux négociations relatives aux questions de développement avec les institutions financières internationales et participe aux réunions entre bailleurs de fonds qu'elles organisent, y compris celles des groupes consultatifs de la Banque mondiale » (art. 1, §2). De même, « il suit les actions de l'Union européenne en matière d'aide au développement. Par délégation de la ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes, il peut représenter le Gouvernement aux conseils des ministres prévus dans le cadre de la coopération de l'Union européenne avec les États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ». Son rôle de coordination en matière de coopération interministérielle est également souligné (art. 2). Enfin, en sa qualité de membre du Gouvernement, il jouit d'un pouvoir réglementaire spécial au titre de la mise en œuvre de ses missions (art. 4).

**931.** En effet, au regard de l'histoire républicaine, le décret du Directoire exécutif du 22 messidor an VII constitue le fondement juridique de la compétence exclusive du Quai d'Orsay en matière de correspondance diplomatique. Or, le fait que le décret d'attribution du secrétaire d'État aux Affaires européennes ne vise pas expressément ce texte – contrairement au décret d'attribution du ministre chargé de la Coopération – pourrait manifester la volonté de ramener, au plan institutionnel, son rôle gouvernemental à celui de coordonnateur des activités diplomatiques initiées par les agents diplomatiques étatiques et communautaires. Qu'il soit question de la politique européenne en général (art. 1 de son décret d'attribution)<sup>2202</sup> ou de ses fonctions spécifiques en tant que « secrétaire général pour la coopération franco-allemande » (art. 2), le rôle du ministre se bornerait ainsi à garantir une harmonie d'ensemble dans l'action interministérielle visés par l'article 3 du décret. Sur ce point, ce texte doit être lue en combinaison avec la circulaire susévoquée du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement au processus décisionnel européen<sup>2203</sup>. Si un pouvoir réglementaire spécial lui est octroyé au même titre que son homologue chargé de la Coopération, la marge d'action qui lui est reconnue au final, en matière d'activité normative, demeure *a priori* moins étendue que celle impartie à son collègue dans la mesure où le décret d'attribution n'envisage pas expressément la possibilité d'une délégation de pouvoirs de négociation et de représentation dans le domaine de la politique européenne. La question se pose alors de savoir si le ministre d'État pourrait, sous couvert de rendre l'action du ministre chargé des affaires européennes plus efficace, passer outre ce silence. En effet, son décret d'attribution établit la non exhaustivité de la liste des missions dévolues au secrétaire d'État en son article 1 (§. 3) qui dispose que le ministre chargé des affaires européennes « accomplit toute mission que la ministre d'État (...) lui confie » (art. 1). En l'espèce, l'emploi de la forme impérative placerait le secrétaire d'État dans une situation de compétence liée à l'égard du responsable du Quai d'Orsay. Mais celui-ci a-t-il, pour autant, le pouvoir d'interpréter *lato sensu* le décret présidentiel à sa discrétion et notamment de reconnaître un pouvoir d'engagement à l'autorité qui lui est hiérarchiquement subordonnée en lieu et place des « simples » pouvoirs d'information (art. 2) et de direction (art. 3) attribués par la gouvernance ? En d'autres termes, la notion d' « intérêt du service » peut-il justifier, au plan politique, que le pouvoir de gestion spécial du ministre s'impose au pouvoir de gestion général des autorités de nomination ? La réponse à cette question implique d'élargir la réflexion au cadre statutaire du ministre et plus

---

<sup>2202</sup> Aux termes du décret n° 2010-1501, il « traite, par délégation de la ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes, l'ensemble des questions relatives à la construction européenne, y compris les questions institutionnelles. A ce titre, il suit notamment les questions relatives à l'Union européenne, à l'Espace économique européen et au Conseil de l'Europe. Il est associé en tant que de besoin à la définition de la politique étrangère et de sécurité commune. Le ministre (...) accomplit toute mission que la ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes, lui confie ».

<sup>2203</sup> Voir *supra*, l'évocation de son rôle dans le cadre de l'intervention du S.G.A.E..

précisément d'envisager la problématique de l'articulation de son pouvoir réglementaire avec celui reconnu aux autorités qui lui sont hiérarchiquement et politiquement supérieures – en l'occurrence, le Premier ministre et le président de la République.

**932.** Une jurisprudence ancienne confère au ministre un pouvoir réglementaire d'organisation de ses services<sup>2204</sup>. Mais, le principe demeure, en France, que seul le chef du Gouvernement dispose d'un pouvoir réglementaire général (art. 20 C), le président de la République se voyant reconnaître, quant à lui, un pouvoir réglementaire d'exception (art. 13 C). La distribution constitutionnelle du pouvoir réglementaire entre les différentes composantes du pouvoir exécutif emporte alors une double contrainte pour le ministre. Au regard de son pouvoir de nomination, d'abord, il ne peut l'exercer à l'égard des membres de son département que sous la réserve de ne pas empiéter sur les prérogatives que le texte de 1958 reconnaît en la matière au président de la République. Le rôle ministériel se borne ici à contresigner les décrets présidentiels de nomination et d'accréditation des ambassadeurs nationaux et étrangers (art. 14 C)<sup>2205</sup>. Outre son pouvoir d'organisation, il peut être autorisé par voie législative ou réglementaire à prendre des mesures d'application d'une loi ou d'un décret. La doctrine y voit « une pratique habituelle »<sup>2206</sup> qui n'est, d'ailleurs, pas spécifique aux « Affaires étrangères ». Cependant, le domaine d'action du Quai d'Orsay introduit une nuance substantielle au profit de son responsable: en matière conventionnelle, le ministre des Affaires étrangères partage la responsabilité de principe en matière d'exécution des traités et accords internationaux avec le Premier ministre<sup>2207</sup>. Cette singularité est instrumentalisée sous la forme d'un double contreseing apposé au bas des décrets présidentiels de publication des actes internationaux qui rappellent, en conclusion, que « le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères et européennes sont responsables, chacun en ce qui les concerne, de l'application du présent traité [ou accord], qui sera publié au Journal Officiel de la République »<sup>2208</sup>.

---

<sup>2204</sup> CE, 7 février 1936, *Jamart* (Rec.172 ; note RIVERO, *Sirey*, 1937, t.3, p. 113).

<sup>2205</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II- §. 2).

<sup>2206</sup> DE VILLIERS (M.) [dir.], *Droit public général*, Litec, LexisNexis, 3<sup>e</sup> éd., 2006, p. 76.

<sup>2207</sup> Ce partage est rappelé par la circulaire du 30 mai 1997 interprétant les articles 52, 53 et 55 de la Constitution de 1958.

<sup>2208</sup> A titre de comparaison, cette formule présente une analogie certaine avec celle retranscrite au bas des décrets de publication des actes réglementaires pris par le président de la République et contresignés par le Premier ministre et tout ministre concerné. Toutefois, dans le cadre de l'activité conventionnelle, la circulaire du 30 mai 1997 reconnaît au ministre des Affaires étrangères une compétence de principe dans la conclusion des accords non soumis à ratification. Il en résulte que si tout ministre concerné par un traité ou un accord en instance de publication, peut être habilité à contresigner le décret présidentiel de publication, ce texte comportera obligatoirement celle du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères tandis que les décrets de publication d'acte réglementaire ne comporteront que les contreseing du Premier ministre et du/des ministre(s) concerné(s). Dans ce dernier cas de figure, la signature du ministre des Affaires étrangères ne se justifiera que si l'objet de l'acte réglementaire touche aux activités de son département.

933. Les règles encadrant l'activité réglementaire du chef du Quai d'Orsay établissent bien sa soumission juridique aux autorités qui le nomment et qui lui attribuent ses pouvoirs. Il en résulte pour le ministre chargé des affaires européennes qu'il ne peut espérer être que ce que les gouvernants veulent bien qu'ils soient, à savoir un relais gouvernemental placé sous la responsabilité hiérarchique du ministre des Affaires étrangères et européennes. La sectorisation politique des relations extérieures donne l'illusion d'une déconcentration de l'exercice des pouvoirs internationaux du Gouvernement qui relèverait, *in fine*, de l'autorité de la gouvernance et non de la responsabilité exclusive du chef du Quai d'Orsay. Mais, loin d'affaiblir l'autorité politique du ministre, sa soumission envers le pouvoir politique suprême l'aide, au contraire, à « mieux vivre » sa condition de « chef de la diplomatie ».

934. En effet, le tandem gouvernemental que les décrets d'attribution du 7 décembre 2010 rattachent statutairement au ministre des Affaires étrangères et européennes décharge – mais par *délégation* seulement – ce dernier de la gestion de domaines d'activité perçus comme traditionnellement complexes et absorbants. De fait, loin de porter atteinte à la compétence exclusive du ministre en matière de relations internationales, cette répartition des tâches lui permet d'optimiser les missions de coordination et de rationalisation traditionnellement imparties à son administration<sup>2209</sup>. Cependant, en dépit du soutien que lui apporte l'aréopage de conseillers regroupés au sein de son cabinet<sup>2210</sup>, le chef du Quai

---

<sup>2209</sup> On pourrait pousser plus la réflexion sur la finalité attachée au rôle de chef hiérarchique du ministre des Affaires étrangères : appréhendée sous l'angle du droit administratif, sa fonction s'analyse-t-elle en une mission de service public ou en une servitude héritée de la conception monarchique du pouvoir politique ? Pour les tenants de la science politique, cette question ne présente guère d'intérêt dans la mesure où c'est moins la compétence juridique du ministre que son statut de membre du Gouvernement qui fonde son existence au plan institutionnel. Pour les juristes, cette interrogation conduirait, en revanche, à s'intéresser à un pan obscur du cadre institutionnel des pouvoirs publics français : il s'agirait question d'apprécier la positivité de son statut informel de « chef de la diplomatie » française, à l'aune du jeu institutionnel de la V<sup>ème</sup> République. Comme nous aurons l'occasion de le voir, la réaffirmation par voie réglementaire du rôle central du ministre des Affaires étrangères n'occulte en rien, ni même ne semble décourager l'interventionnisme de puissantes forces politiques en matière de relations extérieures. Ces forces prendraient leur source au sein du pouvoir exécutif – elles favoriseraient notamment l'interministérialité des relations extérieures de la France – et au sein des hémicycles parlementaires – elles s'exprimeraient par le jeu du contrôle politique de l'action extérieure de la France. Mais si l'interministérialité de la mise en œuvre de la politique étrangère de la France tend à restreindre les contours du domaine matériel des Affaires étrangères, la participation du pouvoir législatif concourt, à l'inverse, à asseoir l'autorité de principe du chef du Quai d'Orsay sur la gestion gouvernementale des activités extérieures. Ainsi que l'a rappelé le président de la Commission des Affaires étrangères, M. Edouard BALLADUR, la France de la V<sup>ème</sup> République ne connaît pas de « diplomatie parlementaire ».

<sup>2210</sup> Voir *supra*, l'évocation des rouages de l'administration centrale. De par la transversalité et la fonctionnalité de ses membres, le cabinet du ministre des Affaires étrangères et européennes fait office de *check point* gouvernemental : aucune information ne saurait parvenir sur le bureau du chef du Quai d'Orsay sans avoir au préalable transité par cet organe ou par le secrétariat général. D'après les chiffres du Quai d'Orsay, le nombre de télégrammes est passé de 300 000 à 500 000, de 1992 à 1998 (cf site Internet du Département : <http://www.diplomatie.gouv.fr>, rubrique : « Fonctions du ministère »), on conçoit aisément qu'il est matériellement impossible au ministre de lire et d'exploiter l'intégralité des dépêches en provenance de l'étranger. Ainsi que nous l'examinerons ultérieurement, la tâche du ministre se révèle d'autant plus ardue que

d'Orsay peine à imposer son autorité aux autres ministères, dans son propre domaine d'attribution.

## **B) Un domaine ministériel menacé dans son intégrité par l'internationalisation croissante de l'action gouvernementale: entre concurrence et subsidiarité**

935. « La mondialisation constitue le principal fil directeur pour appréhender les grandes évolutions à l'horizon 2020 », souligne *Le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. Elle « va continuer de faire sentir ses effets directs ou indirects sur de nombreux aspects de la politique internationale », insiste-t-on<sup>2211</sup>. Le domaine international étant le terrain de prédilection du Quai d'Orsay, il aurait matière à se réjouir de l'intérêt porté par la doctrine gouvernementale à son évolution. Mais, comme on l'avait succinctement évoqué lors de la présentation des structures du Ministère des Affaires étrangères, la crise existentielle qui affecte l'ensemble de ses services ne facilite guère l'ouverture du domaine international aux autres départements. En pratique, la promotion gouvernementale de l'interministérialité en matière de relations extérieures constitue à la fois un axe déterminant de la modernisation de leur gestion et la source principale des crispations qui divisent la base et le sommet du Quai d'Orsay. Si pour reprendre l'affirmation enthousiaste du Professeur Elizabeth ZOLLER, « [l]es légistes du Département sont bien les gardiens du temple »<sup>2212</sup>, la question se pose de savoir d'un point de vue évolutif si le ministre français des Affaires étrangères en détient encore seul les clefs ? Ainsi, l'essor de la coopération internationale observé dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle aurait-il mis fin à la sanctuarisation du domaine des relations extérieures, fief jusqu'ici incontesté du Quai d'Orsay ?

936. Resituées dans le contexte de crise structurelle et fonctionnelle qui affecte durablement le ministère des Affaires étrangères depuis plusieurs décennies, ces interrogations appellent *a priori* une réponse affirmative. Bien plus, selon certains commentateurs, l'interprétation de la pratique institutionnelle de la V<sup>ème</sup> République invite à penser que le privilège de l'institution ministérielle en matière diplomatique relève,

---

l'information « foisonne » sous diverses formes au sein du Département (voir *infra*, le traitement de l'information par l'administration du Quai d'Orsay). La mise en place de canaux de filtrage en amont du travail ministériel apparaît comme une condition *sine qua non* de son efficacité. Tel est le rôle que s'assignent, dans les faits le secrétaire général et le cabinet : non comptant de réceptionner et centraliser l'information diplomatique, ils s'emploient également à la formater pour les décideurs (voir *infra*, le cheminement de l'information diplomatique et sa délivrance aux acteurs internes et externes au Quai d'Orsay).

<sup>2211</sup> *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, Op. cit.*, p. 8.

<sup>2212</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 139.



désormais, plus d'un mythe politique que d'une réalité juridique<sup>2213</sup>. Et, si la division du travail diplomatique semble désormais respecter la prévalence historique du ministre des Affaires étrangères en matière de correspondance diplomatique, il ne faut pas oublier que le domaine des relations extérieures est le lieu d'expression du monopole d'un pouvoir – l'Exécutif – et non d'une autorité<sup>2214</sup>. A cet égard, l'analyse de l'impact de l'interministérialité sur le pouvoir de coordination du ministre des Affaires étrangères se révèle propice à l'actualisation d'une problématique scellienne peu étudiée en doctrine : celle de *l'action diplomatique du pouvoir exécutif non suprême dans la Société internationale*<sup>2215</sup>.

**937.** Encore diffuse sous les régimes d'assemblée, l'interministérialité s'institutionnalise sous la V<sup>ème</sup> République à la faveur de l'internationalisation croissante de l'action gouvernementale<sup>2216</sup>. Les diplomates y voient un risque accru de « l'atomisation ou [du] démembrement de la politique étrangère »<sup>2217</sup>. Pourtant, en parallèle, la doctrine gouvernementale reconnaît sans équivoque que « le ministre des Affaires étrangères reste en droit le seul responsable de l'action des services diplomatiques (...) »<sup>2218</sup>. La pratique interministérielle est loin de lui donner raison. Ainsi, parallèlement à l'activité des services centraux du Quai d'Orsay, les ministères techniques ont investi le champ des relations extérieures de l'État, souvent au mépris de l'autorité de principe du ministre des Affaires étrangères (1). Malgré tout, à l'échelon infra-étatique, il trouve dans la consolidation du cadre juridique de la coopération internationale décentralisée les moyens objectifs de relativiser le déclin apparent de l'unité d'action de l'État (2).

---

<sup>2213</sup> Selon le Professeur Marcel MERLE, « La principale victime de la V<sup>ème</sup> République est sans conteste le ministre des Affaires étrangères (...). La V<sup>ème</sup> République ramène le ministre des Affaires étrangères à la case départ, au service d'un monarque élu, entièrement subordonné au Président de la République, qui le choisit personnellement et peut le révoquer à tout moment. Sa nomination échappe à tout marchandage, à tout dosage politique. Le président prend généralement pour le seconder un grand commis de l'État, un homme sans assise politique, sans dessein personnel ni destin national, acceptant d'être à son entière dévotion. » (voir MERLE (M.), *La politique étrangère*, P.U.F., Paris, 1984, pp. 33-34).

<sup>2214</sup> De même, au plan historique, on se rappelle que, l'interministérialité de la gestion des relations extérieures est concomitante à la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Sous l'Ancien Régime, les titulaires ont pendant longtemps partagé le domaine international avec les autres secrétaires d'État (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. I).

<sup>2215</sup> On doit au Professeur Georges SCELLE d'avoir évoqué pour la première fois la « théorie du pouvoir exécutif dans la Société internationale », en 1933, dans son cours de La Haye. Dix ans plus tard, il réutilisera cette expression dans son célèbre *Manuel de Droit international public*. A sa suite, le Professeur Marcel MERLE en affinera les problématiques dans son cours dispensé à l'Institut des Hautes Études Internationales de Paris (1958-1959), à travers le prisme de l'interventionnisme « systématique » des institutions internationales dans l'exercice du pouvoir exécutif [voir MERLE (M.), *Les problèmes du pouvoir exécutif dans la Société internationale*, Université de Paris, I.H.E.I., Association des Études Internationales, Paris, 1958-1959, 70 p.]

<sup>2216</sup> Dans son édition de 1996, le recueil édité par le Ministère des Affaires étrangères dénombre plus d'une centaine de « commissions ou organismes à caractère interministériel » qui touchent de près ou de loin à l'action extérieure (M.A.E., *Op. cit.*, pp. 335-348).

<sup>2217</sup> ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », *Op. cit.*, pp. 975-985.

<sup>2218</sup> M.A.E., p. 610.

## **1. Un pouvoir de coordination affaibli par la diplomatie parallèle des autres ministères**

**938.** Si le droit consacre clairement le statut d'exécutant du ministre des Affaires étrangères, il en va autrement de la place qu'il occupe au sein du Gouvernement. En cela, les principes de solidarité et de collégialité inhérents au régime parlementaire rendent délicats l'affirmation de sa prépondérance fonctionnelle sur l'ensemble des membres du Gouvernement. La pratique observée depuis 1945 appuie cette assertion. Elle a contribué à infléchir progressivement la mise en œuvre des missions normatives du ministre. A l'issue de la Seconde guerre mondiale, de nombreuses chancelleries ont été ou se sont dotées de compétences en matière internationale pour tout ou partie de leurs activités. Les causes historiques de cette dilution fonctionnelle sont doubles mais interactives. Elles consistent en l'émergence de nouvelles problématiques relatives au statut d'États et de territoires, parallèlement à l'extension progressive du champ diplomatique.

**939.** De manière plus précise, la concomitance du processus de décolonisation avec l'avènement de la V<sup>ème</sup> République va donner, à partir de 1958, une légitimité à la structuration progressive des actions de développement et de coopération menées par la France avec les États engagés sur la voie de l'indépendance. A dessein de conserver des liens privilégiés avec les anciennes dépendances africaines, le président-Général de GAULLE a ordonné la création d'un poste de « ministre d'État chargé de l'aide et de la coopération » au sein du gouvernement formé par M. Michel DEBRÉ le 8 janvier 1959. Le 5 février 1960, un secrétaire d'État aux relations avec les États de la Communauté lui succède avant que sa fonction ne soit supprimée par un décret du 19 mai 1961 et remplacée par celle de ministre de la Coopération « chargé de l'action d'aide et de coopération à l'égard des États africains situés au Sud du Sahara et de la République Malgache ». Par la suite, un décret en date du 10 juin 1961 transfère au ministre des Affaires étrangères, assisté d'un secrétaire d'État, les autres attributions exercées par le Premier ministre dans ses relations avec ces mêmes États. Le ministre de la Coopération est alors ramené au rang de ministre délégué dans le deuxième cabinet de M. Georges POMPIDOU. Il dispose encore d'une assise structurelle autonome jusqu'à la constitution du troisième cabinet pompidolien en janvier 1966. A cette date, ses services sont rattachés au ministère des Affaires étrangères qui les place sous l'autorité d'un « secrétaire d'État aux Affaires étrangères, chargé de la Coopération ». Cependant, le ministère COUVE DE MURVILLE (12 juillet 1968) a pris soin préalablement de soustraire de sa dénomination la mention de « la Coopération » laissant augurer, à court terme, « un

alignement sur les services du quai d'Orsay »<sup>2219</sup>. En réalité, la mainmise du ministère des Affaires étrangères sur le « Ministère de la rue Monsieur » ne sera effective que trente ans plus tard ! Réapparu finalement, sous le premier Gouvernement du septennat du président Valéry GISCARD D'ESTAING, son rattachement au Département n'est effectif que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Or, entre 1968 et 1998, le domaine de la coopération internationale, désormais durablement ministériel, a été lieu d'une profonde remise en cause de l'autorité de principe reconnue au personnel du Quai d'Orsay en matière internationale.

**940.** Si l'on est tenté d'attribuer une portée éminemment relative à la gestion interministérielle organisée entre 1958 et 1968<sup>2220</sup>, l'importance grandissante de problèmes internationaux transversaux va transformer progressivement une pratique gouvernementale jusqu'ici harmonieuse, en une pratique de plus en plus concurrentielle. Cette évolution peut s'expliquer par l'enrichissement qualitatif des relations diplomatiques qui sont de moins en moins centrées sur la résolution de problèmes politiques et de plus en plus intéressées par des problèmes militaires, économiques et culturels. Cette sectorisation des relations internationales va encourager, hors des frontières administratives du Quai d'Orsay, la multiplication de services à vocation extérieure.

**941.** Dès 1968, des unités administratives se développent et agissent de manière autonome par rapport au cadre officiel. De formes diverses (directions, délégations ou services spécialisés), elles bénéficient d'une marge d'autonomie équivalente aux services des directions des « grands » ministères compétents en matière économique, industrielle ou encore éducative. Leur création est justifiée, à partir des années « 1980 », pour des raisons tenant davantage à la fonctionnalité de l'Administration française qu'à de simples questions d'opportunité. Ces structures sont, alors, susceptibles de multiples combinaisons. Elles peuvent prendre la forme d'un service commun à deux ministères, d'une direction à double compétence, de services intégrés dans une institution administrative plus importante, d'un réseau de services, de bureaux ou de cellules relevant de différentes directions d'un même département. A leur suite, les personnes morales de droit public – telles que la Délégation générale à la recherche scientifique et technique, le Centre national de la recherche scientifique, le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national de la cinématographie, les diverses sociétés de télévision et de radiodiffusion, etc. – ainsi que les grandes entreprises

---

<sup>2219</sup> *M.A.E.*, pp. 612-613.

<sup>2220</sup> Dans cet intervalle, elle est strictement définie par les textes et surtout, elle est circonscrite dans sa mise en oeuvre de telle sorte que la disparition des raisons d'opportunité qui la justifiaient rétablit, de principe, la compétence antérieurement détenue par le Département.

publiques se sont, également, dotées de services techniques voués spécifiquement à la gestion de leurs relations avec des organismes publics étrangers.

**942.** Cette sédimentation de l'action administrative internationale va encourager les ministères « techniques » à renforcer leur champ d'autonomie sur la scène extérieure dans le cadre d'« échange courant d'informations »<sup>2221</sup>. Bien que la participation de titulaires des départements ministériels autres que ceux du Quai d'Orsay, du Commerce extérieur ou de la Coopération soit contemporaine à la V<sup>ème</sup> République, elle dispose au début des années « quatre-vingt » de multiples assises institutionnelles. La création et l'essor des organisations internationales après la Seconde guerre mondiale leur donnent l'accès à des tribunes de premier choix où ils s'expriment seuls ou concurremment avec le ministre des Affaires étrangères. On citera, entre autre, le Conseil de l'Europe, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (O.C.D.E.), le Fonds Monétaire International (F.M.I.), le Conseil de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.), etc.

**943.** Cette présentation historique semble conforter, au plan institutionnel, la thèse que la présente étude ambitionne de relativiser, à savoir celle du déclin du Ministère des Affaires étrangères et de son responsable. Selon le Professeur Samy COHEN, la crainte d'un « démembrement » des Affaires étrangères dénoncée au début des années « 1980 » par le personnel du Quai d'Orsay était, non seulement, exagérée mais encore était-elle instrumentalisée par le ministère des Affaires étrangères lui-même dans le but d'amener les instances politiques à restaurer sa position centrale au sein de l'architecture administrative<sup>2222</sup>. Or, dans le contexte actuel de la modernisation de l'État, telle que l'instrumentalisent la L.O.L.F. et la R.G.P.P., on ne peut que constater l'absence d'« atomisation » de la politique étrangère annoncée. On n'estime pas davantage fondée, en fait, l'évolution corporatiste du Quai d'Orsay. L'interministérialité des relations extérieures se développe, en effet, dans un cadre institutionnel présidé par le Premier ministre, à savoir le *comité interministériel de la coopération internationale et du développement* (C.I.C.I.D.). Il a été créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998 en remplacement du Comité Interministériel d'Aide au Développement. Il est composé des douze ministres les plus directement concernés par les questions de développement, étant entendu que *tout ministre* du Gouvernement intéressé peut être appelé à

---

<sup>2221</sup> M.A.E., p. 614.

<sup>2222</sup> Voir l'analyse du Professeur Marcel MERLE sur le corporatisme inhérent à la conception centralisatrice des relations extérieures véhiculée par le ministère des Affaires étrangères. Illustrer par la réaction des fonctionnaires du Quai face à l'internationalisation de l'activité administrative internationale et qui a repensé la structure organique et fonctionnelle du Département dans le cadre d'une série de réformes initiées en 1968 par le rapport de M. Jean RACINE.

participer à une réunion du C.I.C.I.D. Il est à noter qu'un représentant du Président de la République prend part également à ses travaux. S'agissant spécifiquement du Ministère des Affaires étrangères, il assure *conjointement* avec le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie le secrétariat permanent<sup>2223</sup>. Le C.I.C.I.D. s'est, à ce jour, réuni à neuf reprises entre 1999 et 2009 en vue de définir les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement. D'une manière plus générale, il fixe la doctrine française en matière de coopération<sup>2224</sup>.

**944.** Par ailleurs, dans le cadre spécifique de la L.O.L.F., l'unité et la cohésion de l'action internationale de l'État ne peut être garantie que par la mise en place de procédures destinées à rationaliser – et non empêcher – les initiatives de l'ensemble des ministères et autres organismes techniques en matière internationale. Ces procédures ont été progressivement affinées au fil des circulaires adoptées entre 1968 et 1997 précédemment évoquées. Elles promeuvent principalement deux types d'action: celles de la coordination et celles du contrôle. Elles définissent matériellement le pouvoir d'arbitrage que le ministre des Affaires étrangères exerce en vue d'harmoniser l'ensemble des activités de coopération de la France avec l'étranger. Pour autant, ce n'est que très récemment qu'il a été juridiquement étendu à la sphère infra-étatique des relations extérieures.

## **2. Un monopole ministériel réhabilité par l'encadrement juridique de la coopération internationale décentralisée**

**945.** « La coopération décentralisée est une fille mal aimée de la décentralisation », observe le Conseil d'État<sup>2225</sup>. Il faut dire que jusqu'en 1982, l'action extérieure des collectivités locales a été frappée d'une illégalité de principe. L'explication tient à une réalité clairement établie en doctrine: « [l]es collectivités territoriales ne sont pas des sujets de droit international public »<sup>2226</sup>. Dans un premier temps, l'incertitude entretenue à ce propos par les grandes lois de décentralisation de 1982 et 1983 les a privées, de manière absolue, d'un droit

---

<sup>2223</sup> Selon les données fournies par le Ministère des Affaires étrangères et européennes sur son site Internet, Rubrique « Le dispositif institutionnel français – le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (C.I.C.I.D.), Disponible à : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/institutions-francaises\\_19758/dispositif-institutionnel-francais\\_19759/comite-interministeriel-cooperation-internationale-du-developpement-cicid\\_13871.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/institutions-francaises_19758/dispositif-institutionnel-francais_19759/comite-interministeriel-cooperation-internationale-du-developpement-cicid_13871.html).

<sup>2224</sup> Les 28 janvier 1999, 22 juin 2000, 14 février, 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005, 19 juin 2006, 5 décembre 2006 et le 5 juin 2009.

<sup>2225</sup> CE, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Les études du Conseil d'État, La Documentation française, 2006, p. 9.

<sup>2226</sup> BRIAL (F.), *Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l'Outre-mer français*, Coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, 1997, p. 117 ; dans le même sens, lire PRIEUR (M.), « Les bases juridiques de la coopération transfrontalière locale et régionale », *R.F.D.A.* 1985, pp. 322-331.

d'action autonome pour agir dans la sphère internationale<sup>2227</sup>. Malgré tout, la doctrine spécialisée fait observer que le « le monde a changé » et avec lui « la place et le rôle de l'État dans ce monde ont eux-mêmes changé pour permettre l'émergence de zones intermédiaires entre l'étatique et l'international »<sup>2228</sup>. La coopération internationale décentralisée s'affirme, précisément, dans « ces zones intermédiaires » où le droit a longtemps brillé par son absence, au même titre d'ailleurs que le ministère des Affaires étrangères<sup>2229</sup>.

**946.** Dans les faits, l'essor de l'action internationale décentralisée est une réalité qui est appelée à se renforcer. Car, aujourd'hui, ce ne sont pas moins « 26 régions, plus des trois-quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes moyennes ou petites et un nombre croissant de structures intercommunales [qui] sont impliquées dans des projets de coopération à l'international », selon les données recueillies par la *direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats*<sup>2230</sup>. Leurs interventions donnent classiquement lieu à des actions de coopération en matière de développement et de coopérations transfrontalières (jumelages, « jumelages-coopération », programmes ou projets de développement, échanges techniques, etc.). Depuis une loi de 2008<sup>2231</sup>, elles ont été étoffées par une forme de coopération plus intégrée : le « district européen ». Sa consécration par le code général des collectivités

---

<sup>2227</sup> Parce qu'elle s'analyse en une dérogation à la règle du monopole d'État qui réserve, *en principe*, le pouvoir conventionnel au Pouvoir exécutif central, la coopération internationale décentralisée est d'interprétation stricte. Or, la Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ne prévoyait, en son article 65, que l'hypothèse de la coopération transfrontière. Par ailleurs, elle demeurait réservée aux seuls conseils régionaux. La notion d'action extérieure des collectivités territoriales n'a été reconnue qu'un an plus tard par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 qui crée le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

<sup>2228</sup> GOHIN (O.), « Préface », in *Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l'Outre-mer français*, *Op. cit.*, p. 7.

<sup>2229</sup> Les premiers textes réglementaires ayant trait à l'organisation de la décentralisation des collectivités territoriales visent le ministère de l'Économie et des Finances (circulaire ministérielle du 24 mars 1982 relative à l'exécution des transferts à destination de l'étranger bénéficiaient d'une autorisation générale ; *J.O.*, « Lois et Décrets », 25 mars 1982, p. 915) ou le ministère de l'Intérieur (circulaire ministérielle 1789 du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales, *JO* du Premier ministre, 30 juin 1986, p. 29). C'est une circulaire interministérielle volumineuse en date du 20 avril 2001, édictée des Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères à destination des préfets et des chefs de poste diplomatiques et consulaires, qui envisagent pour la première fois l'intervention du ministre des Affaires étrangères au niveau de l'action des collectivités locales. Mais, si le texte le présente comme *une* autorité hiérarchique en matière de coopération internationale décentralisée, le ministre de l'Intérieur demeure l'autorité hiérarchique. Relative à « La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements », cette circulaire est disponible sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères et européennes à la rubrique « Coopération décentralisée – textes de référence » : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?aid=197&menuid=107&lv=2>.

<sup>2230</sup> M.A.E.E., « Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux », 7 mars 2011, p. 1. Il y est précisé qu'« au total, 4789 collectivités territoriales françaises et près de 12000 projets menés ont été répertoriés dans l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures » (*Ibid.*).

<sup>2231</sup> Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008.

territoriales<sup>2232</sup> manifeste l'influence déterminante que le processus communautaire a eue sur les réformes législatives françaises amorcées en 1992.

**947.** La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de l'État établit le premier cadre juridique cohérent de la coopération internationale décentralisée<sup>2233</sup>. Jusqu'à l'adoption de ce texte, la pratique des collectivités territoriales est demeurée sous l'influence du droit extérieur, et notamment de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980<sup>2234</sup>. Elle a jeté les bases de la coopération transfrontalière en France. Cette convention a été complétée et précisée par un protocole additionnel du 9 novembre 1995<sup>2235</sup> qui prévoit, notamment, la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière. Un protocole n° 2 relatif à la coopération interterritoriale a été ratifié le 5 mars 2007. Ce dynamisme conventionnel se révéla salutaire au cadre législatif français.

**948.** Car, en pratique, la loi de 1992 avait très vite montré ses limites. « [E]lle avait omis de préciser quel type d'action pouvait y être intégré ; en particulier, elle n'avait pas fait mention de l'aide au développement que pouvaient apporter les collectivités territoriales. De même, la loi de 1992 n'avait pas songé à donner un socle juridique aux nombreuses subventions accordées par les collectivités territoriales au moment de catastrophes naturelles, au titre de l'aide humanitaire d'urgence », selon les analystes du Quai d'Orsay<sup>2236</sup>. La loi THIOLLIÈRE adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, le 2 février 2007, est venue combler ces lacunes. Un tsunami meurtrier qui avait ravagé les côtes thaïlandaises en décembre 2004 avait constitué l'essentiel de sa trame.

**949.** La loi de 2007 modifie le Code général des collectivités territoriales en y introduisant des dispositions nouvelles venant préciser le régime de la coopération

---

<sup>2232</sup> Article 1115-4-1 : « Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district européen a son siège (...). »

<sup>2233</sup> *J.O.R.F.*, 8 fév. 1992, p. 2064.

<sup>2234</sup> Cette convention-cadre a été élaborée à l'initiative du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980. Signée en 1984 par la France, elle a été ratifiée en 1989.

<sup>2235</sup> Ce protocole additionnel a été signé et ratifié par la France en 2000.

<sup>2236</sup> M.A.E.E., « La diversité des formes d'intervention des collectivités territoriales à l'international », Rubrique Coopération décentralisée du site Internet du Ministère : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?aid=196&menuid=106&lv=2>.

décentralisée. Désormais, les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés, d'une part, à conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement et, d'autre part, « si l'urgence le justifie, [ils] peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire » (art. L. 1115-1 L). Le Quai d'Orsay n'a pas manqué de saluer de « [c]ette adoption, résultat d'une étroite collaboration entre le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de l'Intérieur, le Conseil d'État et le Parlement [car] il permet ainsi aux collectivités territoriales françaises de nouer des partenariats avec d'autres autorités locales étrangères, sans risque juridique »<sup>2237</sup>.

**950.** Au plan institutionnel, la combinaison des droits internes et conventionnels a permis aux collectivités locales d'inscrire leur action internationale dans un rapport de verticalité à l'égard du Ministère des Affaires étrangères. Le caractère décentralisé de leur statut administratif leur garantit une marge d'autonomie résiduelle qu'elles expriment par la conclusion de conventions de coopération décentralisée<sup>2238</sup> et d'arrangements administratifs. S'agissant de cette dernière catégorie d'actes, elle suscite encore à l'heure actuelle des interrogations, au plan doctrinal comme jurisprudentiel. Ces tergiversations révèlent que l'association d'États étrangers à l'action extérieure des collectivités locales constitue encore un « tabou constitutionnel »<sup>2239</sup>. Car, nonobstant les exigences réglementaires et conventionnelles, la dilution du pouvoir d'engagement de l'État doit également et prioritairement s'opérer dans le respect de la Constitution de 1958<sup>2240</sup>.

---

<sup>2237</sup> M.A.E.E., « La diversité des formes d'intervention des collectivités territoriales à l'international », Rubrique Coopération décentralisée du site Internet du Ministère : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?aid=196&menuid=106&lv=2>.

<sup>2238</sup> Leur conclusion est d'interprétation stricte comme le prévoit l'article L. 1115-1 (ancien article L. 1114-1) du Code général des collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. (...) ». Par convention il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités.

Que la collectivité territoriale soit engagée financièrement, matériellement ou non, la convention caractérise la coopération décentralisée pour tous les types d'intervention. Dès lors que des services, des biens ou des financements sont engagés par une collectivité territoriale ou qu'elle est amenée à en recevoir de l'interlocuteur étranger, il convient que les stipulations de la convention permettent de s'assurer que des engagements réciproques peuvent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges pourront être réglés.

<sup>2239</sup> C.E., *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, *Op. cit.*, p. 47.

<sup>2240</sup> Se trouvent, notamment, mis en cause : le principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale (art. 1 et 3 C) ; le respect des engagements internationaux entrés en vigueur dans l'ordre juridique national (art. 55 C) ; le respect des intérêts de la Nation et des pouvoirs constitutionnels du président de la République et du Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France (art. 5, 14, 20, 52 à 60 C) ; le principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (art. 72 C) ; les règles constitutionnelles et législatives relatives à l'emploi de la langue française (art. 2 C et Loi n° 94-665 du 4 août 1994) ; le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant les charges publiques et celui de l'égalité des usagers devant le service public ; le principe de valeur constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie.



951. Au final, c'est un regard mitigé que le Conseil d'État porte sur la consolidation juridique de la coopération internationale décentralisée : pour la Haute juridiction, l'effort doit se porter désormais sur « la sécurisation des dispositifs existants »<sup>2241</sup>. Cette exigence souligne la dimension stratégique du rôle de coordination assuré à l'échelle infra-étatique par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, et de manière plus spécifique par le ministre chargé de la Coopération. Ainsi, leur intervention institutionnalise « un dialogue privilégié entre l'État et les collectivités territoriales ». Du moins, telle est l'ambition affichée par le Quai d'Orsay dans un récent état des lieux de la coopération internationale décentralisée<sup>2242</sup>. Sur ce point, on ne peut manquer d'être frappé par l'intérêt grandissant qu'il témoigne à l'égard des initiatives locales en matière internationale, initiatives qu'il a longtemps délaissées au profit des Ministères de l'Intérieur et des Finances<sup>2243</sup>. Il tranche même avec la tiédeur manifestée à l'égard de la défense de l'intégrité de son domaine ministériel. Dans cette perspective, le champ de la coopération internationale pourrait constituer un lieu déterminant dans le processus de dynamisation du pouvoir d'arbitrage du Quai d'Orsay. La transversalité des échanges internationaux des collectivités territoriales, leur dimension éminemment technique et surtout, le fait que le Ministère des Affaires étrangères et européennes monopolise, en ce domaine, l'essentiel des outils de concertation et d'analyse, sont autant d'éléments qui justifient son caractère éminent au sein du Gouvernement. Dans cette perspective, le centralisme juridique affirmé tant au bénéfice des services spécialisés du Département que du ministre chargé de la Coopération serait de nature à contrebalancer l'impression de sédimentation qu'inspire la promotion de l'interministérialité en matière de

---

<sup>2241</sup> *Ibid.*

<sup>2242</sup> M.A.E.E., « Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux », 7 mars 2011, p. 6.

<sup>2243</sup> Le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales s'inscrit dans un cadre éminemment interministériel compte tenu de la transversalité des échanges noués avec l'étranger. Il s'institutionnalise, en premier lieu, sous la forme d'une *commission nationale de la coopération décentralisée* (C.N.C.D.) présidée par le Premier ministre et, *en son absence, par le ministre chargé de la Coopération*. Elle rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales et de tous les ministères concernés par la coopération décentralisée. Elle soumet des propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée. A ce titre, les élus et les administrations peuvent solliciter ses conseils (*Op. cit.*, p. 6). Son rôle d'information est conforté par un service rattaché au Quai d'Orsay, la *délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales* (D.A.E.C.T.) qui « est l'entrée unique pour l'appui à l'action internationale des pouvoirs publics locaux. Son intégration récente à la *direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats* (D.G.M.) a permis de mieux insérer l'appui à la coopération décentralisée dans la politique de coopération internationale de la France, précise sur le Quai d'Orsay » (*Op. cit.*, pp. 6-7). La D.A.E.C.T. a pour mission principale de collecter et d'analyser les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales. De manière spécifique, « elle met en œuvre la stratégie de l'État en matière d'appui à la coopération décentralisée et veille à la cohérence entre l'action extérieure de l'État et celle des pouvoirs publics locaux » (*Op. cit.*, p. 7). Responsable du secrétariat de la C.N.C.D., elle assure la coordination des veilles juridiques à l'échelle interministérielle. Elle peut, également, conseiller les préfets sur le contrôle de légalité et assure le suivi des actions de développement, de solidarité internationale et de coopération des collectivités territoriales. Elle a, également, un rôle influent dans la gestion des programmes de cofinancement de la coopération décentralisée (*Ibid.*).

relations extérieures. En sa qualité d'organe de tutelle, le ministre des Affaires étrangères et européennes se trouverait, ainsi et de manière incidente, associé à l'essor des politiques de coopération. A l'échelle sectorielle, la mondialisation croissante des échanges étatiques et non-étatiques ne peut alors que mettre davantage en relief le pouvoir de coordination qu'il détient en matière de correspondance diplomatique. De manière générale, la valorisation du pouvoir arbitral n'est pas cloisonnée aux sphères interministérielle et décentralisée. Elle trouve une résonance particulière au niveau de la strate supérieure de l'action étatique.

**952.** Au regard des textes en vigueur, c'est moins les qualités diplomatiques du ministre des Affaires étrangères que le soutien logistique que son département fournit à l'action internationale du président de la République qui garantit au chef du Quai d'Orsay d'être étroitement à la conduite de la politique étrangère sous la V<sup>ème</sup> République. A cet égard, la pratique constitutionnelle des prérogatives externes présidentielles laisse entrevoir une réalité diplomatique toute en nuances où s'entremêlent héritages monarchiques et républicains. Car, contrairement à une idée reçue en doctrine spécialisée ainsi que chez les diplomates, le présidentielisme est loin d'attenter à l'autonomie d'action du Quai d'Orsay. En période de concordances des majorités, il est susceptible d'assouplir le cadre restrictif dans lequel la Constitution de 1958 enserme le rôle politique du ministre des Affaires étrangères.

## ***Section II. – Un déclin atténué par la présidentialisation de la politique étrangère : l'enracinement du Quai d'Orsay au cœur du système constitutionnel diplomatique***

**953.** Au regard de la Constitution du 4 octobre 1958, le rôle international du président de la République est établi sur de solides bases constitutionnelles<sup>2244</sup>. Formellement, on ne peut en dire autant de la prééminence décisionnelle que les titulaires n'ont eu de cesse de revendiquer en ce domaine depuis les débuts du régime. *A priori*, cette réserve prend toute son acuité par rapport aux considérations précédentes qui ont établi l'effectivité du caractère partagé du domaine constitutionnel international de la France. Toutefois, c'est presque un lieu commun de la doctrine constitutionnaliste que de considérer que l'observation empirique de la pratique présidentieliste en atténue fortement la portée contraignante. « En politique étrangère, tout ou presque s'ordonne autour du Président, tout part de lui, tout y revient », concède d'ailleurs un ancien ministre des Affaires étrangères<sup>2245</sup>. Pour autant, aussi influente soit-elle, la pratique présidentieliste ne tient pas en otage la pratique diplomatique de la

---

<sup>2244</sup> En ce sens, se reporter aux articles 5, 14, 15, 16 de la Constitution de la Constitution, ainsi qu'aux articles 52 à 60 du même texte.

<sup>2245</sup> VEDRINE (H.), *Les mondes de François MITTERRAND*, Fayard, 1996, p. 43.

République. Car, ainsi que l'a affirmé avec force un rédacteur de la Constitution, cette dernière établit « un régime républicain (...). Il y a beaucoup de gens qui voudraient qu'il soit présidentiel, précise-t-il, mais il n'y a rien à faire, il ne l'est pas »<sup>2246</sup>. Dans la continuité de la pratique diplomatique des régimes d'assemblée, celle de la V<sup>ème</sup> République postulerait, donc, une conduite dépersonnalisée de la politique extérieure de la France. Elle ne tolérerait le legs monarchique constitué par la prééminence de fait du chef de l'État que dans les limites démocratiques fixées par la tradition républicaine. En d'autres termes, le pouvoir d'engagement du Président n'aurait, en principe, d'effet contraignant qu'articulé avec les prérogatives de l'autorité spécifiquement en charge de son instrumentalisation, à savoir le ministre des Affaires étrangères. Consacrée expressément sous la IV<sup>ème</sup> République, cette exigence s'est maintenue sous le régime suivant.

**954.** En effet, conformément au décret du 14 mars 1953 sus-évoqué, le chef du Quai d'Orsay « est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée (art. 1<sup>er</sup>) ». *A la question de savoir qui a finalement la maîtrise de la conduite de la politique étrangère, la tradition constitutionnelle propose une réponse ambivalente en distinguant statutairement son chef politique (le Président) de son chef exécutif (le ministre) d'une part, et en subordonnant l'effectivité des pouvoirs du premier à l'intervention du second, d'autre part.* Ainsi, la dimension consensuelle que promeut la tradition républicaine en matière de relations extérieures permet d'affiner la perception que l'on a du rôle central reconnu, en droit, à son Ministère en matière de correspondance diplomatique depuis la Révolution. Pour nombre d'auteurs et d'acteurs politiques, il est justifié pour l'essentiel par les liens politiques privilégiés que leurs responsables entretiennent avec la gouvernance. Néanmoins, le fait que le Président SARKOZY ait confié, en 2007, les rênes du Quai d'Orsay à un ministre de l'opposition – en l'occurrence, M. Bernard KOUCHNER – alors même que l'on se trouvait en période de présidentialisation, aurait sensiblement infléchi cette conception éminemment subjective des sources de l'autonomie d'action du ministre sous la V<sup>ème</sup> République. A moins que le lien de sujétion politique qui lie traditionnellement les responsables du Département à l'Élysée depuis 1959 ne suffise plus à justifier le regain d'influence prêté à leur fonction sous la présidence actuelle (**Paragraphe 1**). Dans la sphère présidentielle, on l'aurait complété et/ou remplacé par un rapport d'autorité proche de celui qui ordonne l'action internationale du Premier ministre avec celle du ministre des Affaires étrangères. En pratique, lorsque le ministre des Affaires étrangères pourvoit à

---

<sup>2246</sup> JANOT (R.), « Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV, *Op. cit.*, p. 121.

l'effectivité des missions internationales que l'article 5 assigne au président de la République, ce n'est donc pas l'individu, ni une cause partisane qu'il sert mais les principes de continuité et d'indépendance que celui-ci incarne (**Paragraphe 2**). Au final, après avoir connu son apogée sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, le rôle politique du ministre des Affaires étrangères s'engagerait dans une voie non pas de déclin, mais dans celle plus sereine de la normalisation de son statut d'organe des relations extérieures de l'État. L'exercice de son pouvoir diplomatique s'en trouverait rationalisé et renforcé autour de son socle de compétences le plus stable : la coordination. Cette évolution s'affirme ostensiblement sous les périodes cohabitationnistes. Elles auraient un effet transcendant sur le pouvoir arbitral du ministre des Affaires étrangères (**Paragraphe 3**).

### **Paragraphe 1. Le poids présidentiel dans la nomination du ministre des Affaires étrangères**

**955.** D'origines et de parcours multiples, pour quelles raisons les trente-trois personnalités qui se sont succédées à la tête du Ministère des Affaires étrangères entre 1958 et 2011<sup>2247</sup> ont-elles été choisies pour diriger cet « instrument privilégié des relations extérieures de la France »<sup>2248</sup> ? La réponse à cette question conduit à s'intéresser aux différentes filières suivies par les titulaires. L'absence de linéarité que l'on observe, *prima facie*, au niveau des profils des titulaires décourage tout effort de systématisation. Le fait que les voies d'accès aux postes ministériels ne soient pas envisagées par les textes confère, il est vrai, à leurs autorités de nomination un large pouvoir discrétionnaire, conformément à l'alinéa 2 de l'article 8 de la Constitution.

**956.** Perçu par les rédacteurs de cette disposition comme une « courtoisie traditionnelle [du Premier ministre] envers le chef de l'État »<sup>2249</sup>, le pouvoir de nomination du Président est devenu depuis, par la force des usages, une compétence *presque* réservée dans les domaines régaliens, à l'instar de celui des « Affaires étrangères ». Même si l'on convient du fait que, en pratique, l'appréciation du Président est souvent déterminante de l'électivité du candidat, il ne bénéficie pas, pour autant, de la liberté totale des monarques absolus. Le caractère parlementaire du régime le conduit, en effet, à prendre en compte un certain nombre de paramètres objectifs aptes à transcender les critères de loyaulisme et de fidélité. La tradition

---

<sup>2247</sup> Voir la liste chronologique des ministres français des Affaires étrangères (Annexe II, document 1).

<sup>2248</sup> DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, p. 815.

<sup>2249</sup> « Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV, *Op. cit.*, p. 170.

républicaine aurait, notamment, un poids significatif dans l'attribution du portefeuille des « Affaires étrangères ». A tout le moins, son articulation avec la prééminence présidentielle peut justifier l'eclectisme des titulaires. Des « ministres-résistants » côtoient, ainsi, des « ministres-mandarins », des « ministres-techniciens » et plus récemment, des « ministres-faiseurs de Rois ». A tout le moins, l'article 23 de la Constitution a-t-il mis fin à la catégorie des « ministres-parlementaires ». Un aperçu rapide des parcours des ministres des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République semble établir, en effet, une ligne de fracture d'avec les régimes républicains antérieurs.

**957.** Dès les débuts de la III<sup>ème</sup> République, l'usage s'est imposé de choisir les ministres parmi la classe parlementaire<sup>2250</sup>. Reconduite sous la IV<sup>ème</sup> République, cette interdépendance politique a été souvent source de graves instabilités ministérielles<sup>2251</sup>. C'est précisément pour se prémunir contre le risque de dérives institutionnelles et de paralysie fonctionnelle que le texte de 1958 a consacré en son article 23 une incompatibilité absolue entre les fonctions gouvernementales et parlementaires<sup>2252</sup>. Non équivoque, sa lecture n'est pas moins dénuée de subtilités : pas plus qu'on ne conditionnera désormais la compétence politique d'un ministre à l'obtention préalable d'un mandat électif, pas plus on ne lui reprochera d'en posséder un dès lors qu'il y renonce pour entrer au Gouvernement.

**958.** Sous le régime de 1958, rares sont les aspirants ministres des Affaires étrangères à ne pas avoir occupé une fonction élective au niveau local et/ou national avant d'intégrer le Gouvernement<sup>2253</sup>. Mais, parce qu'ils sont aussi nombreux que les aspirants ministres à avoir privilégié « le tremplin mandarin »<sup>2254</sup>, on ne saurait y voir la recherche d'une légitimité parlementaire. En pratique, l'occupation de postes exécutifs au sein de cabinets

---

<sup>2250</sup> On ne toléra qu'une seule exception pour les portefeuilles de la guerre, ou de marine ou des colonies, confiées respectivement à un général ou à un amiral. Cette exception prévalut jusqu'en 1905, date à laquelle, sénateurs et députés se répartir ces postes ministériels [in BERSTEIN (S.), « Le ministre sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques », in *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 15].

<sup>2251</sup> BERSTEIN (S.), « Le ministre sous les III<sup>ème</sup> et les IV<sup>ème</sup> Républiques », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 14-27.

<sup>2252</sup> Art. 23 C : « Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire (...) ».

<sup>2253</sup> Michel DEBRE (juill. 1968-juin 1969) ; Maurice SCHUMANN ; André BETTENCOURT ; M. Roland DUMAS (déc. 1984-mai 1991) ; M. Hubert VEDRINE (juin 1997-mai 2002) ; M. Michel BARNIER (mars 2004-juin 2005) ; M. Philippe DOUSTE-BLAZY (juin 2005-juin 2007) ; Mme Michèle ALLIOT-MARIE (nov. 2010-févr. 2011) ; M. Alain JUPPÉ (mars 1993-mai 1995 ; févr. 2011-).

<sup>2254</sup> Selon la définition qu'en donne le Professeur Dogan MATTEI, « la filière mandarinale est le chemin politique qui passe par un cabinet ministériel. L'homme qui suit cette carrière devient d'abord collaborateur d'un ministre, en tant que conseiller, attaché, directeur ou chef de cabinet, et ensuite seulement entreprend une carrière proprement politique (...) » (« Filières pour devenir ministre de THIERS à MITTERRAND », *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 53).

ministériels<sup>2255</sup>, de structures gouvernementales<sup>2256</sup> ou d'organismes étrangers<sup>2257</sup> est un atout non négligeable dans le *curriculum vitae* d'un ministre de la V<sup>ème</sup> République, de même que son expérience au sein de la Carrière<sup>2258</sup> ou à tout le moins de son intérêt manifeste pour l'étranger<sup>2259</sup>. A l'inverse, le filtre des commissions des Affaires étrangères revêt une importance de moins en moins forte que par le passé<sup>2260</sup>. Sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY ces voies « classiques » dominées par les principes de loyalisme politique et de stratégies partisans ont été passablement dynamisées par sa « politique d'ouverture ». En offrant le portefeuille des Affaires étrangères à un ministre de l'opposition, alors même qu'il s'appuie sur une majorité parlementaire solide, le chef de l'État a atténué le jeu des étiquettes politiques en un lieu hautement stratégique des rapports de force au sein de l'Exécutif bicéphale. A ce titre, on serait tenté d'y voir le *signe d'une politisation contrôlée du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères, voire d'une politisation instrumentalisée dans but électoral*. En cela, la popularité dont jouissait et jouissent respectivement M. Bernard KOUCHNER et M. Alain JUPPÉ dans le cadre de leurs actions gouvernementales, de même que l'impopularité suscitée par les positions controversées de Mme Michèle ALLIOT-MARIE au début des « Printemps arabes », sont autant d'indices que le Président SARKOZY ne sous-estime pas l'influence que l'opinion publique nationale peut avoir dans la conduite de la politique étrangère. Il n'oublie pas qu' « en France, le patron du président de la République française [c'est] le peuple français »<sup>2261</sup>. Cependant, le manque de recul historique ne permet pas de déterminer si ce processus de fonctionnarisation du rôle diplomatique du ministre des

<sup>2255</sup> Michel JOBERT ; Jean SAUVAGNARGUES (mai 1974-août 1976) ; Louis de GUIRINGAUD (août 1976-nov. 1978) ; M. Jean-François PONCET (nov. 1978-mai 1981) ; M. Michel BARNIER ; Mme Michèle ALLIOT-MARIE ; M. Alain JUPPÉ.

<sup>2256</sup> On pense en particulier au Secrétariat général de la présidence de la République. Il est considéré par le Professeur Samy COHEN, « comme un poste d'observation privilégié de la vie politique internationale » (*in* « VILLEPIN (D.) », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004, Op. cit.*, p. 625). Trois ministres des Affaires étrangères ont occupé ce poste avant leurs prises de fonction : Michel JOBERT et Jean-François PONCET. S'y ajoute également le passage à la tête d'un ministère ou d'un secrétariat d'État (Michel DEBRE ; Maurice SCHUMANN ; André BETTENCOURT ; M. Hubert VEDRINE (juin 1997-juin 2005) ; M. Michel BARNIER ; M. Philippe DOUSTE-BLAZY ; M. Bernard KOUCHNER ; Mme Michèle ALLIOT-MARIE ; M. Alain JUPPÉ).

<sup>2257</sup> M. Claude CHEYSSON (mai 1981-déc. 1984).

<sup>2258</sup> Maurice COUVE DE MURVILLE (juin 1958 à juillet 1968) ; Jean SAUVAGNARGUES ; Louis de GUIRINGAUD ; M. Jean-François PONCET (nov. 1978-mai 1981) ; M. Claude CHEYSSON ; M. Jean-Bernard RAIMOND (mars 1986-mai 1988).

<sup>2259</sup> Ce fut, notamment, le cas de Maurice SCHUMANN, journaliste de métier ; de M. Hubert VEDRINE et de M. Michel BARNIER qui, à l'issue de leurs fonctions ministérielles se sont investis dans des projets de conseils et de *think tank* touchant à l'actualité internationale ; de M. Bernard KOUCHNER qui, outre son passé de médecin humanitaire, avait occupé la fonction de Haut-représentant du secrétaire général de l'O.N.U. au Kosovo de 1999 à 2001.

<sup>2260</sup> DOGAN (M.), « Filières pour devenir ministre de THIERS à MITTERRAND », *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 52. Seuls Maurice SCHUMANN (juin 1969-15 mars 1973) et André BETTENCOURT (mars 1973-avril 1973) peuvent se targuer d'y avoir siégés avant de prendre les commandes du Quai d'Orsay.

<sup>2261</sup> JANOT (R.), « Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV, *Op. cit.*, p. 149.

Affaires étrangères que l'on a pu également observer sous les trois cohabitations<sup>2262</sup> est appelé à durer. On peut raisonnablement le penser dans la mesure où les originalités du système de 1958 limitent la problématique de la maîtrise politique des relations extérieures aux deux chefs de l'Exécutif. C'est précisément au regard de ce rapport de forces que la nomination du ministre des Affaires étrangères redevient, sous la V<sup>ème</sup> République, un enjeu politique à la faveur de la cohabitation d'une part, et un instrument de consolidation de la prééminence diplomatique présidentielle en période normale, d'autre part. Mais, précisément, quel est le rôle assigné au responsable du Quai d'Orsay dans le domaine constitutionnel international du chef de l'État ?

## **Paragraphe 2. La place du ministre des Affaires étrangères dans le domaine réservé du président de la République : un pourvoyeur d'actes privilégié**

**959.** Sous la V<sup>ème</sup> République, la prédominance du Chef de l'État dans les domaines régaliens de l'activité extérieure – en l'occurrence, la diplomatie et la défense nationale – est une thématique phare des écrits constitutionnalistes. On ne prétendra donc pas innover en la matière, ni même approfondir une problématique déjà savamment débattue en doctrine. Dans une mesure moindre, on se propose de limiter le champ d'étude au cadre technique qui enserme la prééminence diplomatique du chef de l'État, car c'est à ce niveau que le privilège d'action que le ministre des Affaires étrangères détient historiquement dans la conduite de la politique étrangère transparaît le mieux.

**960.** « Transparaît » car, dans la lettre constitutionnelle il n'est nulle part mention d'une quelconque collaboration entre le Président et le ministre des Affaires étrangères. Il n'est même, d'ailleurs, pas fait allusion au domaine des relations extérieures comme on avait eu l'occasion de l'apprécier à l'époque révolutionnaire<sup>2263</sup>. *A priori*, la Constitution de 1958 aurait, donc, sciemment évincé le chef du Département de la direction politique des relations extérieures où la pratique républicaine l'avait, pourtant, placé aux côtés du président du Conseil. Néanmoins, ce constat ne semble pas être corroboré par la pratique constitutionnelle que l'on soit en période de présidentialisation du régime ou en période de cohabitation.

---

<sup>2262</sup> On serait tenté d'affiner le terme de « fonctionnarisation » en lui substituant celui d' « étatisation ». Comme il sera étudié plus loin, les périodes de crises politiques majeures – telles que les cohabitations – renforcent le ministre des Affaires étrangères dans son rôle de serviteur de l'État plus que dans celui d'agent du chef de l'État et/ou du chef du Gouvernement (voir *infra*).

<sup>2263</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I).

**961.** Quel que soit l'équilibre des forces politiques au sein de l'Exécutif, le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République demeure un organe incontournable de la diplomatie d'État. Dès lors qu'on apprécie le pouvoir diplomatique du ministre des Affaires étrangères dans le domaine réservé du chef de l'État, ce n'est pas au niveau du volet décisionnel mais instrumental de son pouvoir diplomatique que l'on apprécie son caractère privilégié.

**962.** De manière générale, le pouvoir de coordination que le ministre tient, pour l'essentiel, des textes réglementaires fonde objectivement son droit d'accès privilégié à la conduite de la politique étrangère. On prêterait à ce pouvoir une portée historique en tant qu'il procéderait juridiquement du monopole établi par l'arrêté du 22 messidor an VII<sup>2264</sup> et le décret impérial de 1810<sup>2265</sup>. A l'instar de ce que l'on a pu observer au niveau des conditions de mise en oeuvre des prérogatives internationales du Premier ministre, l'effectivité des prérogatives internationales du président de la République dépend de l'administration du Quai d'Orsay. M. Raymond JANOT s'en explique: « (...) le président de la République, certes, a plus de pouvoirs [que les autres chefs d'État étrangers], mais ce ne sont pas des pouvoirs de gouvernement. Il n'a pas de pouvoir exécutif (...) »<sup>2266</sup>. Pour pallier cette faiblesse, l'intervention du ministre des Affaires étrangères s'avère donc nécessaire. L'interrelation entre l'Élysée et le Quai d'Orsay aurait, d'ailleurs, un socle normatif spécifique : l'article 1<sup>er</sup> du décret du 14 mars 1953. Aux termes de cette disposition, le ministre des Affaires étrangères est « le seul » à pourvoir à l'exercice du *treaty making power* du chef de l'État. Sur ce point, la force des usages tend à étendre, par analogie, ce privilège ministériel au cadre d'exercice des compétences externes du Président.

**963.** De manière incidente, la combinaison de l'article 5 de la Constitution avec les textes réglementaires qui consacrent et instrumentalisent le monopole du ministre des Affaires étrangères en matière diplomatique confère une dimension constitutionnelle à son rôle d'exécution. Se faisant, elle le singularise par rapport au rôle d'exécution que le chef du Quai d'Orsay assume formellement dans le domaine gouvernemental extérieur. Plus précisément, la fonction instrumentale que le ministre des Affaires étrangères exerce dans le domaine constitutionnel du chef de l'État soucrit à une obligation de moyen au regard des responsabilités présidentielles visées à l'article 5 C (A). A cette fin, elle se décline sous la

---

<sup>2264</sup> Voir Annexe I, texte 52.

<sup>2265</sup> Voir Annexe I, texte 61.

<sup>2266</sup> « Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV, *Op. cit.*, p. 141. Il semble que le Professeur Jean-Paul PANCRACIO ne partage pas cet avis s'agissant des pouvoirs internationaux du chef de l'État qu'il analyse comme « des pouvoirs effectifs de gouvernement » analogues à ceux du président des États-Unis (« L'évolution historique du statut international du chef d'État », *Op. cit.*, p. 35).



forme de prérogatives techniques vouées à l'instrumentalisation des prérogatives internationales du chef de l'État (B).

### **A. Le ministre des Affaires étrangères dans le domaine constitutionnel international du président de la République : une obligation de moyen au regard de l'article 5 de la Constitution de 1958**

**964.** « Ce qu'il faut assurer ce n'est pas tant la continuité de l'État qui est une abstraction, c'est celle de la politique de l'État (...) »<sup>2267</sup>. Bien que professée en 1958, cette vision pragmatique de l'article 5 de la Constitution coïncide idéalement avec la pratique présidentiale de cette disposition. Ainsi, la défense des intérêts supérieurs de l'État couvre-t-elle l'interprétation extensive des responsabilités d'« arbitre » du jeu diplomatique et de « garant » des intérêts souverains de la France que l'article 5 attribue au chef de l'État. Mais, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la compatibilité de cet article gaullien avec la multilatéralisation croissante des relations diplomatiques s'annonçait pour le moins problématique. La mondialisation des échanges étatiques rendait inévitable un assouplissement du monopole traditionnellement reconnu aux chefs d'État en matière de représentation. Sauf que, contrairement au rôle international des chefs d'État parlementaires « classiques », celui du président de la République française n'a pas emprunté la voie du déclin .... grâce aux ambiguïtés « grammaticales » de l'article 5 C<sup>2268</sup>.

**965.** En théorie, le rôle d'arbitre du Président peut recevoir « un sens faible ou (...) ou un sens fort »<sup>2269</sup>. La pratique constitutionnelle a résolument tranché en faveur de la seconde hypothèse avec, on l'a vu, la complaisance de Matignon en dehors des périodes de cohabitation. Au plan des principes, on n'insistera pas davantage sur la problématique de son opportunité car elle ne met pas substantiellement en jeu les prérogatives du ministre des Affaires étrangères. A cet égard, les responsabilités internationales du président de la République sont envisagées sous un angle essentiellement fonctionnel.

**966.** Le découpage formel de l'article 5 C distingue la responsabilité présidentielle d'« arbitre » de celle de « garant » en les envisageant respectivement aux alinéas 1 et 2. D'un point de vue matériel, il semble que la première des missions du Chef de l'État vise

---

<sup>2267</sup> LUCHAIRE (F.), « Note sur l'état des travaux préparatoires du 23 juin 1958 », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I, *Op. cit.*, p. 285.

<sup>2268</sup> PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef d'État », *Op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>2269</sup> *Rapport remis au président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, *J.O.R.F.* du 18 février 1993, p. 2537.

spécifiquement la résolution des crises internes qui affecteraient « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État » (art. 5, al. 1 C). Pour autant, elle n'est pas totalement imperméable aux exigences de la vie internationale<sup>2270</sup>. L'arbitrage présidentiel revêt, en matière de relations extérieures, une certaine acuité au plan normatif en tant que toute action perpétrée à l'étranger par le chef de l'État est susceptible d'engager sa responsabilité internationale dans les limites du régime des immunités que lui reconnaît le droit conventionnel. De ce point de vue, la présomption de la force contraignante attachée aux actes internationaux du président de la République confère une portée préventive à l'intervention technique du ministre des Affaires étrangères dans le domaine de la *high policy*. Elle permet, en effet, d'anticiper les risques de contrariétés juridiques et de désamorcer ainsi les éventuels contentieux ou autres incidents diplomatiques. Sur ce point, et bien que l'élaboration de l'article 5 de la Constitution s'inscrive dans un contexte politique et historique national, on ne saurait sous-estimer les enjeux que son instrumentalisation peut présenter dans l'ordre juridique international.

**967.** Aux termes de l'article 5, il appartient au président de la République de garantir « l'indépendance nationale, (...) l'intégrité du territoire, (...) le respect des accords de Communauté et des traités » (alinéa 2)<sup>2271</sup>. A l'origine, les rédacteurs avaient, pourtant, souhaité limiter sa responsabilité au seul respect des traités. Mais, cette restriction était loin de satisfaire avec la perception large que le Général de GAULLE avait du rôle international du Président de la République de la V<sup>ème</sup> République. L'expression peu contraignante en termes juridiques de « il a la charge de », a donc été écartée au bénéfice de la formule plus souple de « il est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire »<sup>2272</sup>. Le Général DE GAULLE se doutait-il, alors, des retombées majeures que son correctif allait avoir sur l'évolution contemporaine des relations diplomatiques ?

<sup>2270</sup> La lecture combinée de l'article 5 C avec l'article 2 (4) de la Charte des Nations Unies de 1945 établirait la mutation de la fonction représentative du responsable de l'Élysée : sous la V<sup>ème</sup> République, il n'incarne plus *intuitu personae* l'État mais le pouvoir d'État. A ce titre, l'instrumentalisation de ses responsabilités tout comme la mise en œuvre de ses pouvoirs de guerre et de paix poursuivraient un objectif unique : la pérennisation de la souveraineté de la France. Concrètement, aux termes de l'article 2 (4) de la Charte des Nations Unies, la gestion en « bon père de famille » des relations internationales contemporaines implique de renoncer « à recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État (...) ». A certains égards, ces exigences sécuritaires se trouvent formellement retranscrites dans la Constitution française de 1958 et notamment, dans ses articles les plus gaulliens. Ainsi, le caractère circonstancié et exceptionnel des modalités de mise en œuvre des pouvoirs de crise de l'article 16, de même que l'exclusivité coutumière reconnue au Président en matière de déclenchement du feu nucléaire, en sa qualité de chef des armées » (art. 15 C), matérialiseraient une volonté constitutionnelle de limiter les risques de recours à la force armée au sens de l'article 2 de la Charte des Nations Unies.

<sup>2271</sup> Les accords de Communauté ont été retirés formellement de l'ordonnancement juridique français depuis l'abrogation du Titre XIII originel de la Constitution en 1995. Malgré tout, la compétence du Chef de l'État en matière conventionnelle se maintient, notamment, à l'occasion de la conclusion des accords de Coopération avec les anciens pays membres de la Communauté (voir *infra*).

<sup>2272</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 52.

968. En effet, le chef de l'État de la V<sup>ème</sup> République ne se contente pas de cumuler des responsabilités régaliennes entre ses mains. Vis-à-vis de l'extérieur, il s'engage à préserver les principes fondateurs de la souveraineté des États tels qu'ils sont consacrés en droit international coutumier, notamment leur indépendance politique, leur intégrité territoriale et l'équilibre de leurs relations contractuelles conditionné par le respect de la règle *Pacta sunt servanda*<sup>2273</sup>. En d'autres termes, l'exercice des prérogatives constitutionnelles du président de la République peut être sanctionné dans l'ordre juridique international. D'autre part, l'article 5 ne présente pas que des enjeux purement internationaux, il s'apprécie également à l'échelle régionale. Ainsi, jusqu'à l'abrogation du Titre XIII en 1995, le président de la République français représentait symboliquement les États-membres de la Communauté<sup>2274</sup>. De même, son rôle de garant des intérêts de l'Etat peut revêtir un sens purement personnel, notamment lorsqu'il agit en qualité de « seigneur féodal »<sup>2275</sup>. Héritée d'un acte de cession de 1133, sa qualité de coprinced'Andorre est source d'une incongruité juridique en matière de droit de légation puisqu'elle conduit le président de la République « à s'adresser (...) à lui-même, en tant que chef d'État andorran, un ambassadeur [français] et les lettres de créance de celui-ci »<sup>2276</sup>. Contrairement à l'hypothèse de la présidence de la Communauté où l'on pouvait l'assimiler à un chef d'État multiple, dans le cas de la Principauté d'Andorre, son action n'implique pas la France mais « son président en tant que personne physique. C'est lui,

<sup>2273</sup> Outre la Charte des Nations Unies de 1945, les déclinaisons de la souveraineté de l'Etat sont rappelées dans l'introduction de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, notamment « (...) l'égalité souveraine et l'indépendance de tous les États, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force (...) ». Quant à la règle *Pacta sunt servanda*, elle est spécifiquement consacrée à l'article 26 de la Convention : « Tout traité en vigueur lie les Parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

<sup>2274</sup> Intitulé *De la Communauté*, l'ex-Titre XVIII comprenait une dizaine d'articles fondant et organisant des rapports de coopération privilégiés entre la France et ses colonies engagées dans un processus de décolonisation. Selon l'article 78 « [l]e domaine de la compétence de la Communauté comprend la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières stratégiques (...) », soit les domaines régaliens des États en devenir. Dans l'attente de la mise en place d'une organisation politique autonome, le Chef de l'État français s'est vu confier symboliquement la présidence et la représentation de la Communauté (art. 80, al. 1 C), étant entendu qu'en sa qualité de « Président de la Communauté, il est représenté dans chaque État de la Communauté » (art. 81, al. 2 C). Dans les domaines régaliens susmentionnés, l'essentiel du pouvoir décisionnel est, en réalité, exercé par un organe collégial : le « Conseil exécutif de la Communauté (...) présidé par le Président de la Communauté, (...) constitué par le Premier ministre de la République, les chefs du Gouvernement de chacun des États membres de la Communauté et par les ministres chargés, pour la Communauté, des affaires communes » (art. 82 C). Il est chargé d'organiser « la coopération des membres de la Communauté sur le plan gouvernemental et administratif » (art. 82, al. 2 C). Ce Titre XIII a été formellement abrogé par la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, mais ses dispositions étaient tombées en désuétude depuis les années « 1960 », période à laquelle l'ensemble des colonies françaises avaient accédé à l'indépendance.

<sup>2275</sup> PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international de chef d'État », *Op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>2276</sup> *Op. cit.*, pp. 74-75. La qualité de personne physique du président de la République agissant en sa qualité de coprinced'Andorre a été établie in C.E., 1<sup>er</sup> déc. 1933, *Sté LE NICKEL* ; Sirey 1935, 3-1, note Ch. ROUSSEAU ; T.C., 2 févr. 1950, *Radiodiffusion française*. Il a été jugé que ses actes ne constituent pas des actes d'une autorité étrangère ; de fait, ils ne peuvent être soumis au contrôle du juge administratif (respectivement s'agissant de l'annulation d'une concession minière et pour la décision de brouiller des émissions de radiodiffusion).

à titre personnel, qui reçoit à l'Élysée, tous les deux ans, l'hommage féodal sous la forme du versement d'une redevance par les délégués des trois vallées »<sup>2277</sup>. C'est sans doute là, le véritable reliquat du passé monarchique de la France.

**969.** De manière générale, la lecture souple des pouvoirs présidentiels est allée de pair avec une définition partagée de ses compétences internationales. « Si le Président "négocie et ratifie les traités", observe le Professeur Yves MENY, dans la pratique, c'est le ministre des Affaires étrangères et ses services qui préparent la négociation sous les directives d'un Premier ministre qui, avec le gouvernement, "détermine et conduit la politique de la nation" (article 20) »<sup>2278</sup>. De fait, la conception pragmatique de l'article 5 de la Constitution postule une conception réaliste du pouvoir d'action du Président et plus exactement, de sa prévalence dans la conduite de la politique étrangère. Cette dernière ne saurait confiner en l'exercice de prérogatives qui soient exclusives à la présidence, ni même au Pouvoir exécutif en son ensemble. C'est en ce sens que le principe de l'irresponsabilité politique du chef de l'État en matière diplomatique (art. 14 C) et militaire (art 15 C) se trouve durablement justifié en droit.

**970.** Le président de la République étant constitutionnellement privé des moyens de mettre en œuvre les lignes directrices de la politique étrangère, il échoit au ministre des Affaires étrangères, conformément aux articles 5 et 20 de la Constitution, de pourvoir à leur effectivité. Que l'on prête, donc, un « sens fort » ou un « sens faible » au rôle international du président de la République importe peu au responsable du Quai d'Orsay. Car, l'instrumentalisation des prérogatives internationales du Président aurait pour effet principal de singulariser la qualité de « chef de la diplomatie française » qu'il partage, à titre informel, avec le ministre: sur le chef de l'État, elle ferait peser une obligation de résultat ; sur le chef du Quai d'Orsay, une obligation de moyens. L'idée est qu' en garantissant la bonne exécution des compétences présidentielles, le ministre pourvoit à l'effectivité de la souveraineté de l'État. De ce point de vue, il renoue bien avec la conception monarchique de son rôle gouvernemental, à cette nuance près que la tradition républicaine l'a épurée de sa dimension personnelle.

## **B. L'instrumentalisation des pouvoirs internationaux du chef de l'État par le Quai d'Orsay : une voie d'accès privilégiée à la conduite de la politique étrangère**

---

<sup>2277</sup> *Op. cit.*, p. 75.

<sup>2278</sup> MENY (Y.), *Le système politique français*, Clefs Politique, Montchrestien Lextenso éditions, 6<sup>e</sup> éd., 2008, p. 97.

**971.** En matière internationale, les responsabilités du chef de l'État envisagées à l'alinéa 2 de l'article 5 de la Constitution trouvent *a priori* et *a posteriori* une résonance particulière dans l'article 2 de la Charte de San Francisco de 1945<sup>2279</sup> et dans l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969<sup>2280</sup>. A titre principal, les obligations présidentielles s'ordonnent autour de deux exigences fondatrices de l'ordre public international contemporain : l'interdiction du recours à la force armée et le respect de la parole donnée. Dans l'ordre interne, elles sont instrumentalisées par ses pouvoirs diplomatiques (1) militaires (2) et conventionnelles (3)<sup>2281</sup>.

## **1. Les pouvoirs du président de la République en matière de représentation diplomatique (art. 14 C)**

**972.** L'article 14 de la Constitution décrit « une prérogative et une pratique qui remontent incontestablement aux régimes monarchiques »<sup>2282</sup>. Insérée au Titre II du texte de 1958 relatif au « Président de la République », cette disposition attribue à ce dernier un pouvoir de nomination spécifique en matière diplomatique. Il « accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des Puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui ». En l'espèce, « spécifique » ne veut pas dire, toutefois, « exclusif ». Au plan constitutionnel, il partage cette compétence avec l'autorité de tutelle des ambassadeurs, à savoir le ministre des Affaires étrangères<sup>2283</sup>. Cette

---

<sup>2279</sup> Notamment, au regard du dispositif de l'article 2 de la Charte qui décline les obligations attachées au respect de la souveraineté internationale de l'État : « L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants : L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte. (...) Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. (...) ».

<sup>2280</sup> Article 26 de la Convention de Vienne : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

<sup>2281</sup> On fait le choix de ne pas réserver de développements spécifiques à l'article 16 de la Constitution, en l'espèce. Il n'est pas question, en effet, de lister les prérogatives internationales du président de la République mais d'évoquer la mission d'assistance impartie au ministre des Affaires étrangères dans leur mise en œuvre. Or, son intervention n'est pas requise dans l'hypothèse du recours aux pouvoirs de crise.

<sup>2282</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, *Op. cit.*, p. 105. Cette analyse est confirmée dans les mêmes termes par Mme Cécile ISIDORO dans son commentaire de l'article 14 C (*in La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Publié sous la dir. de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 2009, p. 787).

<sup>2283</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger : « l'ambassadeur est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité. Il est chargé, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de la mise en oeuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France. Il représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres. Il informe le Gouvernement, négocie au nom de l'Etat, veille au développement des relations de la France avec le pays accréditaire, assure la protection des intérêts de l'Etat et celle des ressortissants français ». L'article 2 dudit décret prévoit, toutefois, un aménagement à l'autorité de principe du chef du Quai d'Orsay : « Sauf en ce qui concerne les pouvoirs que le ministre de la défense tient de l'article 16 de l'ordonnance susvisée du 7 janvier 1959 et que le ministre de la coopération tient du décret susvisé du 6 juin

collaboration peut être, à cet égard, déduite de l'article 19 de la Constitution en tant que sa lecture *a contrario* exclut le pouvoir de nomination prévu à l'article 14 C de la catégorie des pouvoirs propres du Président (a). Si le droit normatif est classiquement tempéré par la pratique présidentiale, cette dernière semble également confortée par la pratique diplomatique internationale elle-même. Les dernières évolutions de la représentation institutionnelle observées, en particulier au niveau de l'action diplomatique des États européens, feraient poindre un risque de contrariété avec la conception formaliste consacrée par le droit constitutionnel français. *A priori*, sa résolution doctrinale irait dans un sens favorable à un assouplissement des contraintes procédurales inhérentes à la mise en œuvre du pouvoir diplomatique du Président (b).

### **a. La collaboration de principe du président de la République et du ministre des Affaires étrangères en matière de représentation diplomatique**

973. Reprenant mot pour mot l'article 31, alinéa 2 de la Constitution de 1946, l'article 14 revêt une acuité spécifique au regard de la problématique de l'autonomie juridique du ministre des Affaires étrangères. En effet, le pouvoir d'accréditation des « chefs de mission »<sup>2284</sup> français est l'unique compétence constitutionnelle que le président de la République partage directement avec le responsable du Quai d'Orsay, sans qu'il n'y ait besoin de l'intervention du Premier ministre<sup>2285</sup>. En l'espèce, la dimension politique de l'action présidentielle est résiduelle, car « malgré la solennité des formes employées, il ne s'agit guère que d'une formalité protocolaire »<sup>2286</sup>. Malgré tout, l'effectivité du droit de légation active de la France

---

1974, l'ambassadeur reçoit ses instructions du ministre des affaires étrangères et, sous couvert de ce dernier, de chacun des ministres » (texte publié en Annexe I, texte 120).

<sup>2284</sup> Au sens de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, « l'expression "chef de mission" s'entend de la personne chargée par l'État accréditant d'agir en cette qualité » [art. 1 (a)]. En l'espèce, le statut de « chef de mission » ne doit pas être confondu avec celui d' « agent diplomatique » qui a une signification plus générique puisqu'il désigne soit le chef de la mission, soit « un membre du personnel diplomatique de la mission » [art. 1 (e)]. Le pouvoir de nomination du président de la République française n'intéresse pas les agents diplomatiques au sens large mais uniquement les plus élevés au sein de la hiérarchie des missions diplomatiques, soit : les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires.

<sup>2285</sup> Le Premier ministre n'est compétent que pour contresigner les lettres de créance des ambassadeurs. Toutefois, sur ce point particulier, Mme Cécile ISIDORO souligne la relativité de la contrainte imposée au Président par l'article 19 de la Constitution. Parce que les lettres de créance ne figurent pas expressément dans la catégorie des actes faisant grief – faute de jurisprudences – l'irrégularité constituée par le défaut de contresigning primo-ministériel ne sera pas sanctionnée dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Il en va différemment des décrets de nomination des ambassadeurs qui doivent être impérativement paraphés par le ministre des Affaires étrangères [En ce sens lire ISIDORO (C.), *Op. cit.*, note (2), p. 500].

<sup>2286</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, *Op. cit.*, p. 105). L'expression la plus manifeste de cette dimension protocolaire réside, sans doute, dans la nomination des « ambassadeurs de France ». Cette dignité ne doit pas être confondue avec la fonction d'ambassadeur de carrière en tant qu'elle procède essentiellement d'une logique méritocratique. A cet égard, la représentation de l'ambassadeur de France serait symbolique et dépourvue d'effets contraignants pour l'État. Les contreparties s'apprécient, donc, *intuitu personae*. Concrètement, la dignité d'ambassadeur de France est « attribuée à vie, par le président de la

implique, au plan procédural, une action à la fois conjointe et complémentaire de la part de l'Élysée et du Quai d'Orsay. Même si cette synergie est essentiellement technique, elle ne peut que renforcer les liens privilégiés qui unissent traditionnellement leurs responsables respectifs. L'absence de jurisprudence sanctionnant la mise en œuvre du pouvoir de nomination du chef de l'État le classe, à cet égard, parmi ses compétences les moins sujettes à polémique. C'est donc à bon droit que l'un des rédacteurs du projet de Constitution lui avait conféré la qualité de « chef de la diplomatie française »<sup>2287</sup>.

**974.** En pratique, la volonté discrétionnaire du chef de l'État domine, en effet, au niveau de la procédure de remise des lettres de créance. Il fait et défait à sa guise le Protocole en ce domaine<sup>2288</sup>. Parce qu'il s'impose aux yeux de l'opinion publique française et étrangère comme le premier personnage de l'État, il peut se le permettre. Malgré tout, le chef du Quai d'Orsay demeure rarement hors de son sillage<sup>2289</sup>. Le symbolisme traditionnellement attaché au pouvoir de nomination du Président emporte une solennité des formes qui nécessite l'intervention technique du Ministère des Affaires étrangères. Qu'il s'agisse de l'accreditation (droit de légation actif) ou de l'agrément (droit de légation passif)<sup>2290</sup>. Elle requiert, en sus, le contreseing du ministre des Affaires étrangères.

---

République (par la voie d'un décret pris en Conseil des ministres) ; son titulaire dispose, même après son accession à la retraite, d'un bureau et d'un secrétariat au Ministère des Affaires étrangères et peut continuer à se voir confier des missions de représentation ; comme pour le maréchal de France, son épouse porte également son titre car elle est considérée comme partageant la dignité de son mari (...). La dignité n'étant pas un emploi ni une fonction, on n'y est pas nommé, mais "élévé" (...) » [in PANCRACIO (J.-P.), « Ambassadeur de France (dignité d') », in *Dictionnaire de la diplomatie, Op. cit.*, pp. 59-60]. Malgré tout, le risque de confusion de cette dignité avec la fonction de chef de mission est avéré mais seulement du point de vue protocolaire. En effet, il est d'usage d'appeler l'ambassadeur français en poste à l'étranger « ambassadeur de France ». Toutefois, il perd le bénéfice de cette appellation dès son retour sur le territoire national, contrairement à l'ambassadeur dignitaire.

<sup>2287</sup> Note établie par M. André CHANDERNAGOR à l'intention de M. Guy MOLLET pour le Comité interministériel du 30 juin 1958, *Trav. prép.*, Vol. I, p. 315.

<sup>2288</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle, Op. cit.*, p. 106.

<sup>2289</sup> Au regard de la pratique diplomatique actuelle du Président SARKOZY, l'association du ministre à l'expression de sa politique étrangère confine presque en un réflexe politique. Comme on pu l'apprécier dans la Section précédente, il compte parmi les présidents de la V<sup>ème</sup> République les moins casaniers, mais il voyage rarement seul. On observera, à ce titre, qu'il sollicite souvent la présence – même symbolique – du chef du Quai d'Orsay à ses côtés, en particulier lors de déplacements très médiatisés. Ce souci constant de rappeler hors des frontières nationales la dualité de la direction exécutive de la politique étrangère de la France n'a pas une portée illusoire au regard du phénomène d'« hyperprésidentialisation ». A l'approche des élections présidentielles, il réfléchirait, au contraire, des arrière-pensées politiciennes à l'égard du responsable le plus influent de l'équipe gouvernementale (voir *supra*). La politique d'« ouverture politique » menée par M. Nicolas SARKOZY en matière d'Affaires étrangères a eu ceci de remarquable d'avoir révélé le poids arbitral de plus en plus conséquent que l'opinion publique française (voire étrangère) a dans la détermination *et* l'exécution de la politique étrangère (voir *infra*).

<sup>2290</sup> Dans le but de tempérer l'affirmation précédente de la discrétionnarité reconnue au président de la République, précisons que sa liberté d'action doit s'exercer dans le respect de « la règle de solennité qui veut que ne soient pas prononcées des observations sur des dossiers précis » [PANCRACIO (J.-P.), « Lettres de créance (protocole de la remise des) », in *Dictionnaire de la diplomatie, Op. cit.*, p. 362]. Pour illustrer les implications diplomatiques de cette règle, le Professeur Jean-Paul PANCRACIO cite en exemple le discours prononcé par M. Robert COULONDRE, dernier ambassadeur de France à Berlin avant que n'éclate la Seconde Guerre mondiale, lors de la remise de ses lettres de créance au chancelier Adolf HITLER. Faisant fi de l'usage, il lie sa mission diplomatique à l'impératif de la paix entre les deux pays : « En assumant cette haute mission, dit-il, je me

**975.** Bien que formellement consacré et encadré par la Constitution de 1958, le pouvoir d'accréditation « des chefs de mission » est conditionné par un principe fondamental du droit international public : la réciprocité. Préexistant sous une forme coutumière avant la mise en place de la V<sup>ème</sup> République, ce principe cardinal est consacré à l'article 2 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 qui dispose que « [l']établissement des relations diplomatiques entre États et l'envoi de missions diplomatiques se fait par consentement mutuel »<sup>2291</sup>. Le respect de cette règle atténue quelque peu le caractère étatique du pouvoir d'accréditation en tant qu'il aménage au bénéfice de l'État accréditant (État d'envoi) et de l'État accréditaire (État d'accueil) un droit de veto permettant à chacun de peser sur le choix des chefs de mission respectifs<sup>2292</sup>. Que prévoit, précisément, le droit constitutionnel français ?

**976.** Concrètement, le Président « accrédite », c'est-à-dire qu'il identifie et introduit auprès des gouvernements étrangers les représentants de la France, au moyen de lettres de créances signées par lui et contresignées par le ministre des Affaires étrangères. Toutefois, le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention de Vienne impose à « [l']État accréditant de s'assurer que la personne qu'[elle] envisage d'accréditer comme chef de mission auprès de l'État accréditaire a reçu l'agrément de cet État »<sup>2293</sup>. Si l'on prend, par exemple, le cas de la nomination de l'ambassadeur français en Belgique, il appartiendra au candidat pressenti<sup>2294</sup> à

---

propose de poursuivre l'œuvre à laquelle s'est attaché mon prédécesseur et de m'employer à assurer des relations stables et confiantes entre la France et l'Allemagne (...) » (*Op. cit.*, pp. 362-363).

<sup>2291</sup> La Convention de Vienne du 18 avril 1961 est relative aux relations diplomatiques. La France la ratifia, en même temps que son protocole de signature facultative organisant le règlement obligatoire des différends, en vertu de la loi n° 69-1039 du 20 novembre 1969 (*in J.O.R.F.* du 21 novembre 1969) et publiés par le décret n° 71-284 du 29 mars 1971 (*in J.O.R.F.* du 17 avril 1971).

<sup>2292</sup> Cette « atténuation » revêt une portée très limitée au nom du principe de la souveraineté des États. En réalité, la Convention de Vienne de 1961 se montre très protectrice, en son article 4, de la volonté étatique : « 1. L'État accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de mission auprès de l'État accréditaire a reçu l'agrément de cet État 2. L'État accréditant n'est pas tenu de donner à l'État accréditaire les raisons d'un refus d'agrément ».

<sup>2293</sup> C'est avec beaucoup de réserve que l'on souscrit à cette analyse proposée par Mme ISIDORO, au regard de l'obligation qu'elle semble mettre à la charge du chef de mission. L'article 4 ne lui impose pas expressément – comme le laisse entendre l'auteur – de « remettre à l'État accréditaire ses lettres de créances par lesquelles son propre État l'accrédite » [*in ISIDORO (C.), op. cit.*, p. 501]. Par ailleurs, le renvoi en note de bas de page de son commentaire interpelle. Il semble qu'il comporte une erreur de retranscription qui rend difficile à saisir le rôle respectif des États accréditant et accréditaire. Ce ne serait pas à « l'État accréditant » de se justifier sur « le refus d'agrément » mais bien « l'État accréditaire » [*Op.cit.*, note (5), p. 501].

<sup>2294</sup> L'emploi du verbe « envisager » au paragraphe 1 de l'article 4 établit la temporalité de la procédure de nomination d'un chef de mission : l'agrément précède l'accréditation. Cette disposition organise une cooptation étatique du candidat au poste d'ambassadeur qui impliquerait pour l'État accréditant qu'il informe préalablement à la remise des lettres de créance, l'État accréditaire de son choix. Au final, c'est la décision d'agrément ou de refuser le candidat désigné par l'État accréditant qui va déterminer sa nomination. Transposé dans l'ordre constitutionnel français, cet article atténue considérablement le caractère discrétionnaire de l'accréditation présidentielle puisqu'il érige la volonté de l'État accréditaire en un obstacle juridique rédhibitoire que ne peut franchir le Chef de l'État. Ce serait violer la souveraineté de l'État d'accueil que de lui imposer contre sa volonté un représentant diplomatique français. Toute la question est de savoir, si dans le cadre juridique strictement franco-français, le caractère partagé du pouvoir présidentiel aménage au profit du ministre des Affaires



ce poste par l'Élysée d'attester auprès des services compétents du Quai d'Orsay que sa nomination est agréée par la Belgique, sachant que le paragraphe second du même article 4 n'oblige pas l'État accréditaire – en l'occurrence, la Belgique – à motiver son refus d'agrément. Les décisions d'accréditation et d'agrément participant de la souveraineté des États accréditants et accréditaires, elles demeurent discrétionnaires. Mais, c'est précisément à ce niveau de la procédure que l'article 14 de la Constitution que se dessine un pouvoir propre du président de la République en apparence atténué par l'intervention technique du Quai d'Orsay: seuls les diplomates qui ont rang d'ambassadeurs et d'envoyés extraordinaires – c'est-à-dire, les plus haut-fonctionnaires au sein de la mission diplomatiques – peuvent recevoir une accréditation présidentielle ; *a contrario*, les autres agents diplomatiques sont accrédités par le ministre des Affaires étrangères qui les désigne unilatéralement au ministre des Affaires étrangères de l'État accréditaire. Le pouvoir de nomination gouvernemental s'exerce selon une procédure très simplifiée, la notification au gouvernement de l'État d'accueil étant la seule exigence formellement requise.

977. Cependant, la complémentarité du rôle diplomatique du chef du Quai d'Orsay n'est pas le seul élément de procédure que l'on peut déduire tacitement de l'article 14 de la Constitution. Par l'effet d'un jeu de symétrie, il est raisonnable de penser que ce que le Président est constitutionnellement autorisé à faire, il peut également juridiquement habilité à le défaire. Cette seconde hypothèse est illustrée par le volet répressif du pouvoir d'accréditation du Chef de l'État. Il est instrumentalisé sous la forme d'une « lettre de rappel » dont on a pu déjà apprécier le formalisme à l'époque monarchique<sup>2295</sup>. La répression ne revêt pas forcément une dimension *intuitu personae* dans le cadre de la gestion des relations internationales d'un État. Dans le domaine de la *high politics*, la révocation de l'accréditation de l'agent diplomatique (alors déclaré *persona non grata*, selon la formule d'usage), s'analyse moins en une sanction individuelle qu'en la sanction politique de vives tensions entre l'État accréditant et l'État accréditaire. Elle est souvent le prélude juridique à une rupture des relations diplomatiques<sup>2296</sup>. A tout le moins, elle demeure rarement sans effet sur le second pouvoir diplomatique du Président qui est l'agrément des ambassadeurs et envoyés extraordinaires des puissances étrangères.

---

étrangères un droit de veto. En pratique, le chef du Quai n'a jamais refusé, sous la V<sup>ème</sup> République, de contresigner les lettres de créance des ambassadeurs et envoyés extraordinaires nommés par le Chef de l'État.

<sup>2295</sup> Voir *supra* ; Annexe I, textes 24 et 25.

<sup>2296</sup> Cet aspect a été déjà souligné dans la Première Partie de cette thèse, à l'occasion de l'étude des pouvoirs diplomatiques du monarque absolu (voir *supra*).

**978.** A la différence de son pouvoir d'accréditation, le Chef de l'État français ne partage pas matériellement son pouvoir d'agrément avec le ministre des Affaires étrangères. Unique dépositaire de ce pouvoir, le Président reçoit les lettres de créance des diplomates occupant le plus haut rang au sein du Corps diplomatique. Le Protocole lui impose de les recevoir personnellement à l'Élysée. Malgré tout, les chefs de mission n'échappent pas aux yeux et aux oreilles du ministre des Affaires étrangères. Car, conformément à l'arrêté du 22 messidor an VII<sup>2297</sup> et du décret impérial du 25 décembre 1810<sup>2298</sup>, son ministère centralise et distribue à bon droit au niveau interministériel toutes les informations qui intéressent de près ou de loin la gestion des relations extérieures du pays, y compris celles contribuant à l'identification des agents diplomatiques étrangers opérant sur le sol français. A cet égard, les textes de la période révolutionnaire doivent être lus en combinaison avec le décret sus-évoqué du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs<sup>2299</sup>. A l'échelle réglementaire, ils consacrent la centralité du Quai d'Orsay dans la gestion de la représentation diplomatique.

**979.** De manière complémentaire, il convient également d'évoquer une problématique qui n'est pas spécifiquement envisagée par la Constitution de 1958 dans le cadre de la mise en œuvre du pouvoir d'agrément du chef de l'État. Conformément au principe de souveraineté, il appartient exclusivement à l'État accréditaire de rappeler son représentant diplomatique. Le président de la République peut-il anticiper la fin de mission de l'ambassadeur ou de l'envoyé extraordinaire étranger et lui retirer unilatéralement son agrément<sup>2300</sup> ? Le Président n'attenterait-il pas, dans cette hypothèse, à la souveraineté de l'État accréditaire en lui imposant le retour de son représentant désigné *persona non grata* par l'État d'envoi ? Au regard des principes de libéralisme et de volontarisme qui encadrent traditionnellement les relations entre États, la réponse s'annonce négative. En effet, à l'image de la procédure de rappel, cette situation matérialise un conflit entre deux compétences souveraines – et donc juridiquement concurrentes qui aboutit souvent à la rupture des relations diplomatiques<sup>2301</sup>. Concrètement, l'État d'accueil qui a renvoyé le diplomate étranger s'expose au risque de voir son représentant expulsé à son tour par l'État d'envoi à titre de représailles. Or, bien que la Communauté internationale la perçoive fortement comme un signe d'échec, la cessation de

---

<sup>2297</sup> Voir Annexe I, texte 52.

<sup>2298</sup> Voir Annexe I, texte 61.

<sup>2299</sup> Voir Annexe I, texte 120.

<sup>2300</sup> On notera, en effet, que l'article 4 de la Convention de Vienne de 1961 n'envisage que le « refus d'agrément », soit l'hypothèse où le diplomate étranger sollicite sa prise de fonction effective sur le sol de l'État accréditant. Cette disposition ne couvre, donc, pas l'hypothèse du retrait de l'agrément qui intervient après l'installation officielle de l'agent diplomatique étranger sur le sol de l'État accréditant. La perte du bénéfice de l'agrément présidentiel se traduit, généralement, par une déclaration *persona non grata*.

<sup>2301</sup> La déclaration *persona non grata* est plus fréquente que l'on peut le croire à l'époque où les relations interétatiques paraissent avoir atteint un seuil normalisé. Dans la majorité des cas, elle sanctionne des faits et/ou des suspicions d'espionnage.

relations diplomatiques entre deux États participe d'une certaine rigueur juridique. Elle manifeste, en matière diplomatique, la force des fameux principes d'égalité souveraine des États et de leur indépendance évoqués, notamment, par la Charte des Nations Unies de 1945 et les Convention de Vienne de 1961 et de 1969<sup>2302</sup>.

**980.** Des développements spécifiques seront accordés à l'exposé des exigences inhérentes à la conduite des relations diplomatiques au niveau de l'ordre juridique international dans l'ultime Chapitre de cette étude. Malgré tout, leur influence est perceptible au niveau de l'ordre constitutionnel français. Elle pèse, de manière diffuse, sur le remaniement de la carte diplomatique de la France initiée dans le but de promouvoir une « universalisation » des moyens d'action du Département à l'étranger qui augure d'une gestion plus raisonnée de leurs coûts<sup>2303</sup>. Or, au plan théorique, la réforme des représentations diplomatiques est de nature à dynamiser la lecture de l'article 14 de la Constitution. La doctrine spécialisée n'écarte pas un risque d'inconstitutionnalité au regard de cette disposition.

## **b. La problématique de l'inconstitutionnalité de la pratique internationale en matière de représentation diplomatique**

**981.** Il a été affirmé récemment en doctrine, que « le monopole d'accréditation dont dispose le Président de la République pour les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires » serait menacé par l'évolution de la pratique internationale. Le département ministériel en charge de l'instrumentalisation des pouvoirs présidentiels ne serait pas davantage épargné<sup>2304</sup>. Ce constat suscite de multiples interprétations : la reconnaissance d'un monopole d'action au profit d'une seule autorité étatique, fût-elle investie des symboles de la République, est-elle compatible avec la multilatéralisation des représentations diplomatiques ? Concrètement, le président de la République pourra-t-il assumer le développement des nouvelles formes de représentations institutionnelles que sont l'accréditation multiple – réhabilitée par l'article 5 de la Convention de Vienne de 1961<sup>2305</sup> – et la représentation commune – envisagée à l'article

---

<sup>2302</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I).

<sup>2303</sup> Ce projet d' « universalisation » des représentations diplomatiques de la France est contemporain au ministère de M. Bernard KOUCHNER. Son porte-parole de l'époque, M. Éric CHEVALLIER, apporte un éclairage sur ce point dans l'entretien qu'il a eu l'extrême bienveillance de nous accorder le 28 novembre 2008 [voir Annexe I (texte 126)].

<sup>2304</sup> ISIDORO (C.), « Commentaire de l'article 14 de la Constitution », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Publié sous la dir. de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 2009, p. 503.

<sup>2305</sup> Article 5, Convention de Vienne de 1961 : « **1.** L'État accréditant, après due notification aux États accréditaires intéressés, peut accréditer un chef de mission ou affecter un membre du personnel diplomatique, suivant le cas, auprès de plusieurs États, à moins que l'un des États accréditaires ne s'y oppose expressément. **2.** Si l'État accréditant accrédite un chef de mission auprès d'un ou de plusieurs autres États, il peut établir une

6 de la Convention de Vienne de 1961<sup>2306</sup> ? Telle sont les questions prospectives qu'envisage Mme Cécile ISIDORO pour conclure son commentaire de l'article 14 de la Constitution<sup>2307</sup>.

**982.** L'auteur met en doute la constitutionnalité de ces nouvelles formes de représentation institutionnelle qui se révéleraient peu « compatible[s] avec les dispositions combinées de la Constitution, notamment celles qui confient au président de la République le pouvoir d'accréditer les ambassadeurs auprès des puissances étrangères (article 14 de la Constitution) et celles qui prévoient que le Gouvernement dispose de l'administration (article 20 de la Constitution). »<sup>2308</sup> Bien plus, selon Mme ISIDORO, la création d'ambassades communes à la France et à certains États membres de l'Union européenne, « si elles étaient suivies d'effet, se heurteraient aujourd'hui à [l'] obstacle constitutionnel »<sup>2309</sup> que représente la création d'un service européen pour l'action extérieure de l'Union envisagée à l'article III-197 de la Constitution européenne adoptée le 18 juin 2004. Le discours politique français ne reflète pas ces craintes<sup>2310</sup>. Il faut dire que le contexte de gestion drastique dessiné par la L.O.L.F. et la R.G.P.P. se veut particulièrement favorable à un renforcement d'universalité des services extérieurs de la France<sup>2311</sup>. A cela, s'ajoutent les retombées en terme d'alliances stratégiques

---

mission diplomatique dirigée par un chargé d'affaires *ad interim* dans chacun des États où le chef de la mission n'a pas sa résidence permanente. 3. Un chef de mission ou un membre du personnel diplomatique de la mission peut représenter l'État accréditant auprès de toute organisation internationale ». Concrètement, l'accréditation multiple (ou commune) vise deux hypothèses. La première envisage le cas d'un État qui accréditerait un chef de mission auprès de plusieurs États. On peut, par exemple, envisager que l'ambassadeur français en Belgique recevrait, en sus, une accréditation pour représenter la France en Allemagne et aux Pays-Bas. La pratique diplomatique belge imposera simplement à l'État accréditant d'informer le Service Public Fédéral Affaires étrangères belge de son souhait d'accréditer son représentant auprès d'un autre État ou d'une organisation ; il exigera également « du chef de poste qui a sa résidence en Belgique, mais qui est aussi accrédité auprès d'autres États ou auprès d'une organisation internationale [de] remet[tre] d'abord ses lettres de créance auprès du Roi de Belgique » (*in* SERVICE PUBLIC FEDERAL AFFAIRES ETRANGERES, COMMERCE EXTERIEUR, ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT, « Note circulaire sur l'accréditation d'un chef de mission diplomatique en Belgique », 25 septembre 2006, disponible sur le site Internet du ministère belge des Affaires étrangères : <http://www.diplomatie.be/fr/pdf/Agr%C3%A9ment%20fr.pdf>).

<sup>2306</sup> Article 6, Convention de Vienne de 1961: « Plusieurs États peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre État, à moins que l'État accréditaire ne s'y oppose ».

<sup>2307</sup> ISIDORO (C.), *Op. cit.*, pp. 502-503.

<sup>2308</sup> ISIDORO (C.), *op. cit.*, p. 502.

<sup>2309</sup> ISIDORO (C.), *op. cit.*, p. 503.

<sup>2310</sup> Les discours politiques mettent surtout l'accent sur le caractère économique de la communautarisation de représentations diplomatiques européennes. Comme nous aurons l'occasion de le présenter plus en détails, l'implantation et l'entretien de postes diplomatiques et consulaires à l'étranger coûtent extrêmement chers au ministère des Affaires étrangères. Même si certains responsables ont, par le passé, fait preuve d'une grande négligence dans la gestion du patrimoine immobilier du Quai d'Orsay, l'heure est aujourd'hui à une redéfinition drastique des moyens humains et matériels du ministère, ce qui s'est déjà traduit par la fermeture d'ambassades dans des zones jugées peu stratégiques pour la France. Dans cette hypothèse, la mise en place de représentations diplomatiques communes, établies sur la base d'accords de coopération bilatéraux, permettrait au Quai d'Orsay de toujours garantir à ses ressortissants une protection diplomatique, y compris dans les pays où la France ne serait pas représentée. A ce jour, seul l'article 20 du Traité CE envisage cette forme de représentations communes.

<sup>2311</sup> Voir *supra*, les contraintes gestionnaires imposées par la L.O.L.F. et la R.G.P.P. au Ministère des Affaires étrangères.

que permet d'augurer le renforcement des solidarités étatiques. Pour ces raisons pragmatiques et juridiques, on est enclin à donner raison au Gouvernement.

**983.** De même si l'on rejoint l'analyse de Mme ISIDORO concernant l'absence de risque d'inconstitutionnalité avec la pratique internationale des accréditations multiples<sup>2312</sup>, l'on ne partage pas, en revanche, ses doutes quant à l'incompatibilité relevée entre les représentations communes (art. 6, Convention de Vienne de 1961) et les prérogatives des exécutifs français. A l'appui de cette assertion, on peut se référer à la pratique conventionnelle française développée en matière de protection diplomatique communautaire.

**984.** Selon la définition qu'en donne l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), ce type de protection diplomatique ne doit pas être confondu avec le principe d'une représentation commune<sup>2313</sup>. Elle est mise en œuvre dans un contexte institutionnel très complexe mettant en jeu la défense des intérêts d'un ressortissant de l'Union européenne qui se trouverait privé à l'étranger du bénéfice de la représentation diplomatique et/ consulaire de son État d'origine. Le droit communautaire lui offre la possibilité de solliciter l'aide diplomatique d'un autre État membre représenté sur le territoire où se trouve ce ressortissant, sous la réserve que « [l]es États membres [concernés] établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection » (art. 20, Traité TCE). A la différence de la représentation commune (art. 6, Conv. de Vienne de 1961), le chef de mission de l'État tiers sollicité par le ressortissant n'est pas spécialement accrédité mais seulement formellement habilité à intervenir en lieu et place de l'État du ressortissant pour assurer la défense de ses intérêts. Ainsi, son intervention est à la fois circonstanciée et subordonnée à l'autorisation expresse et préalable de l'État du ressortissant. Il n'y a, donc, aucun transfert de souveraineté personnelle, même à titre temporaire.

**985.** Par ailleurs, la représentation commune et la protection diplomatique supplétive de l'article 20 du traité TCE, divergent dans leur portée. Malgré tout, leur effectivité demeure conditionnée par le même principe fondateur des relations internationales modernes : la

---

<sup>2312</sup> Le risque est d'autant moins avéré que l'article 5 aménage une soupape de sécurité au profit des États accréditaires concernés. La formulation quelque peu ambiguë du paragraphe 1 de cette disposition, laisse entendre que le veto d'un seul État accréditaire suffirait à faire échec à la volonté de l'État accréditant de donner une accréditation multiple à son chef de mission.

<sup>2313</sup> Article 20 du Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée en date du 24 déc. 2002): « Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection ».

réciprocité. Celle-ci est instrumentalisée par la conclusion d'un accord de coopération bilatéral qui permet aux deux États concernés de définir les modalités qui permettront à un tiers soit, à titre permanent et général (dans le cadre d'une représentation commune) soit, de manière ponctuelle et spécifique (dans le cadre de la protection diplomatique communautaire) de les représenter pour pallier l'absence de missions diplomatiques.

**986.** Si l'on envisage l'hypothèse de l'inconstitutionnalité évoquée par Mme ISIDORO, sa survenance serait neutralisée par le respect formel des règles de consensualisme, volontarisme et libéralisme qui fondent et instrumentalisent la souveraineté de l'État dans l'ordre interétatique. De ce point de vue, on peut penser que le véritable enjeu de l'article 14 C ne réside pas tant dans la préservation du monopole présidentiel – qui, au demeurant, est relativisé par la dépendance technique de l'Élysée l'égard du Quai d'Orsay – que la défense de la compétence personnelle de la France. Placer l'intérêt présidentiel au-dessus des intérêts supérieurs de l'État reviendrait à déposséder ce dernier de l'une de ses prérogatives proprement essentielles. Le pouvoir d'accréditation perdrait sa dimension étatique et s'analyserait alors en un pouvoir personnel du chef de l'État. Cette dernière analyse se justifie au regard du système constitutionnel de 1958 dans la mesure où, on l'a vu, aucun obstacle constitutionnel n'est opposable au pouvoir de nomination du président de la République. Mais, c'est oublier les contraintes internationales qui enserrant sa mise en œuvre et qui rappellent *nolens volens* au Président quels que soient ses pouvoirs diplomatiques, ils ne sont pas sa « chose ».

**987.** A titre comparatif, la marge d'action du responsable administratif de la diplomatie française serait finalement plus étendue que celle impartie à son « chef politique ». La raison en serait juridiquement simple : le choix des représentants de l'État à l'étranger – ambassadeurs et ministres plénipotentiaires – ne doit pas pouvoir échapper au contrôle de la représentation nationale. La tradition républicaine ne peut tolérer des niches personnalisables dans le domaine constitutionnellement partagé des relations extérieures<sup>2314</sup>. A cet égard, l'intervention du ministre des Affaires étrangères dans l'instrumentalisation du droit de légation du président de la République garantit, au moins formellement, le respect de cette exigence. Son acuité est moindre, en revanche, dans le cadre d'exercice des pouvoirs de guerre du président de la République.

---

<sup>2314</sup> Cette dimension personnelle n'est observable que dans la co-régence de la principauté d'Andorre. Or, on a vu que l'action présidentielle dans cette hypothèse n'engage pas la France, mais le président de la République agissant en qualité de personne physique (voir *supra*).

## **2. La collaboration du ministre des Affaires étrangères dans l'exercice des pouvoirs de guerre du président de la République (art. 15 C)**

**988.** Aux termes de l'article 15 de la Constitution, « [l]e président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale ». Rares sont les auteurs qui ne voient pas dans cette disposition une source déterminante de la prééminence institutionnelle du Chef de l'État de la V<sup>ème</sup> République. Le caractère partagé de ce legs monarchique impose pourtant un partenariat entre les deux têtes de l'Exécutif que relativise, en pratique, la lecture combinée de l'article 5 de la Constitution.

**989.** Retranché derrière sa fonction de « garant de l'intégrité du territoire et du respect des traités » le Président s'attribue, en pratique, un rôle central en temps de guerre...mais aussi et surtout, en temps de paix. Car, dans le contexte immédiat de l'après Seconde guerre mondiale, la France s'est fixée pour objectif de pérenniser ses relations extérieures. Conformément à la tradition constitutionnelle<sup>2315</sup>, il n'est donc plus question de réhabiliter la vision carolingienne du roi seigneur de la guerre pour l'offensive et la conquête<sup>2316</sup>. Une lecture systémique de la Constitution de 1958 atteste du caractère partagé des pouvoirs de guerre du président de la République.

**990.** Reprenant les dispositions de l'article 33 de la Constitution de 1946, l'article 15 de la Constitution réserve au président de la République la présidence des conseils de défense et le titre de « chef des armées ». Cependant, les articles 20 et 21 de la Constitution mettent également la force armée à la disposition du Gouvernement et désignent le Premier ministre comme le « responsable de la défense nationale ». L'ambiguïté découlant de combinaison de ces dispositions a été levée par une ordonnance du 7 janvier 1959 prise sur la base de l'article 92 de la Constitution. Elle a été signée par le général de GAULLE en sa qualité de dernier président du Conseil de la IV<sup>ème</sup> République et contresignée par les membres du Gouvernement qui, en vertu de la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, avaient participé à la rédaction du projet de Constitution. Or, au sens de l'article 9 de cette ordonnance, le véritable chef des armées serait le Premier ministre. Cette disposition prévoit, en effet, que la qualité de « responsable de la défense nationale [il] exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. A ce titre, il formule les directives générales pour les négociations concernant la

---

<sup>2315</sup> Cette tradition est rappelée en substance dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946: « [l]a République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple » (alinéa 14).

<sup>2316</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 80-81.

défense et suit le développement de ces négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieures des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels ». L'apparente « abnégation dont [le général de GAULLE] a fait preuve en assumant la paternité de ce texte », alors même que son intérêt pour la défense et la volonté de renforcer l'arsenal nucléaire de la France étaient notoirement connus dès cette époque, n'a pas manqué d'interpeller la doctrine constitutionnaliste: « l'interprétation juridique correcte de la Constitution est contraire au bon sens », fait valoir le Professeur Bernard CHANTEBOUT<sup>2317</sup>. En définitive, ce sont les décrets du 18 juillet 1962<sup>2318</sup> et du 14 janvier 1964 qui « ont mis l'organisation de la défense française en harmonie avec le caractère présidentieliste du régime »<sup>2319</sup>, quitte à « trah[ir] nécessairement la volonté du constituant »<sup>2320</sup>. De fait, l'unanimité que suscite, depuis cette période, la prédominance de l'Elysée dans la conduite des opérations extérieures de la France invite à ne pas épiloguer davantage sur cette problématique largement commentée par la doctrine généraliste<sup>2321</sup> et spécialisée<sup>2322</sup>. L'articulation des pouvoirs de guerre du chef de l'État avec la fonction de ministre des Affaires étrangères implique de recentrer le champ d'études autour d'une problématique peu évoquée de la doctrine : la réalité du jeu d'influences que le Quai d'Orsay détient dans la conduite de la politique militaire.

**991.** Vu sous un angle essentiellement fonctionnaliste, le désintérêt des auteurs est parfaitement justifié au regard des pouvoirs d'attribution que le droit reconnaît expressément aux ministres « des armées », « de l'Intérieur » et « des finances et des affaires économiques »

<sup>2317</sup> *Ibid.*

<sup>2318</sup> Le décret n° 62-808 du 18 janvier 1962 a été pris en application de l'ordonnance susmentionnée de 1959. Il retire au Premier ministre le pouvoir décisionnel qui lui avait été reconnu en conseils de défense. Désormais ce sont les conseils « réunis et présidés par le président de la République » qui décident. Autant dire, le chef de l'État. De même, son pouvoir d'exécution est affaibli par la revalorisation du rôle de coordination du Secrétariat général de la Défense Nationale noyautée dès cette époque par l'Elysée. Il sera complété par le décret n° 64-46 relatif aux forces aériennes stratégiques qui confère au ministre des Armées l'organisation, la gestion et la mise en condition d'emploi de la force de frappe dont la France venait de se doter sous l'impulsion du général de GAULLE. De même, il réserve au président de la République le pouvoir d'engager les forces nucléaires françaises. Les membres de l'opposition parlementaire – notamment François MITTERRAND et Paul COSTE-FLORET – y ont vu une atteinte inconstitutionnelle aux prérogatives législatives (art. 34 C) et gouvernementales (art. 21 C). Mais, elles seraient « tomber à plat devant la réponse, toute de bon sens, que leur fit POMPIDOU : la dissuasion reposant sur la crédibilité de la menace, seul l'élu direct du suffrage universel a une autorité suffisante pour formuler valablement celle-ci » [*Op. cit.*, p. 572 ; de même lire MASSOT (J.), *La présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, p. 128].

<sup>2319</sup> CHANTEBOUT (B.), « Le président de la République, chef des armées », *Op. cit.*, p. 573.

<sup>2320</sup> *Op. cit.*, p. 571.

<sup>2321</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *Op. cit.*, pp. 603-604 ; ARDENT (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *Op. cit.*, pp. 487-488 ; BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel*, Coll. Les Fondamentaux, Hachette Supérieur, 2009, pp. 117-118.

<sup>2322</sup> Sur ce point, lire notamment COHEN (S.), « Le pouvoir politique et l'armée », *Pouvoirs* n°125, 2008, pp.19-28 ; COHENDET (M.-A.), *Le président de la République*, Coll. Connaissance du droit, Dalloz, 2002, pp. 88-95 ; BONIFACE (P.), « La défense et la cohabitation », *Op. cit.*, pp. 51-69 ; MASSOT (J.), *La présidence de la République en France*, *Op. cit.*, pp. 127-128.



– selon les dénominations retenues par l’ordonnance fondatrice du 7 janvier 1959 – à l’exclusion formelle du ministre des Affaires étrangères. Il est ainsi significatif que des quatre ministres appelés à siéger aux côtés du Premier ministre (art. 10) au sein du Comité de défense restreint (art. 7) et que préside le chef de l’État (art. 11), le responsable du Quai d’Orsay soit le seul à ne pas disposer de compétences particulières. En l’absence d’un pouvoir instrumental propre, voire d’une fonction de coordination spécifique, le ministre des Affaires étrangères relève *de facto* du régime de droit commun instauré par le Titre III de l’ordonnance qui prévoit que « [c]haque ministre est responsable de la préparation et de l’exécution des mesures de la défense incombant au département dont il a la charge » (art. 15). Mais, précisément, la soumission du ministre aux règles générales n’est pas cohérente par rapport au rang qu’il occupe au sein du Comité de défense restreint<sup>2323</sup>. L’article 10 le désigne, en effet, comme l’organe ministériel le plus important. Sa fonction est, ainsi, mentionnée juste après celles du Président de la République et du Premier ministre et juste avant celles du ministre de l’intérieur, des armées et des finances. Comment comprendre le grand écart observé entre la situation hiérarchique du ministre et l’absence de pouvoirs réglementaires spécifiques dans la gestion exécutive des affaires militaires? Une lecture combinée de l’ordonnance de 1959 avec les dispositions pertinentes de la Constitution de 1958 fait poindre quelques pistes de réflexions. A cet égard, il s’avère opportun, dans un premier temps, de resituer la problématique traitée dans le cadre institutionnel général délimité par le texte réglementaire.

**992.** L’article 2 de l’ordonnance précise que dans le domaine militaire, c’est au « pouvoir exécutif dans l’exercice de ses attributions constitutionnelles, [de prendre] les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis (...) ». Or, la combinaison de cette disposition avec l’article 1<sup>er</sup> de cette même ordonnance sert idéalement de point d’appui à une interprétation analogique balisant, en effet, le champ d’action du pouvoir exécutif dans son ensemble, l’article 1<sup>er</sup> précise que « la défense a pour objet d’assurer en tout temps, (...) l’intégrité du territoire (...) » et qu’ « elle pourvoit de même au respect (...) des traités (...) ». Or, les axes principaux de cette disposition ne sont pas sans rappeler des formulations bien connues de la présidence. La similitude des missions gouvernementales définies par l’article 1<sup>er</sup> avec celles du chef de l’État (art. 5 C) est pour le moins frappante. Elle jette un pont entre le domaine présidentiel de la défense et la sphère de compétences du ministre des Affaires étrangères. Concrètement, si on laisse au président de la République le soin de « garantir le respect de traités » c’est spécifiquement au chef du Département qu’il appartient de «

---

<sup>2323</sup> On rappelle que suite à l’adoption du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, en 2008, un décret du 24 décembre a refondu la structure du SG.D.N. Dans le cadre du nouveau secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le ministre des Affaires étrangères a vu sa participation confortée au plan interministériel (voir *supra*).

pourvoir » à l'effectivité des fonctions internationales du Président de la République. Ce pouvoir instrumental serait donc le trait d'union juridique entre l'ordonnance de 1959 (art. 1<sup>er</sup> et 2), la Constitution (art. 5 et 15) et... le décret du 14 mars 1953 qui reconduit, sous la V<sup>ème</sup> République, le ministre des Affaires étrangères, dans son rôle historique d'exécutant privilégié de l'Exécutif suprême conformément à l'article 1<sup>er</sup> de ce décret.

**993.** Le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République n'a finalement pas vocation à faire la guerre comme il n'a pas vocation à faire la politique étrangère. Il n'assume pas moins un rôle déterminant dans le domaine militaire en palliant la faiblesse structurelle de la présidence en matière de collection et de traitements d'informations. M. Jean MASSOT le concède : « l'Elysée n'est pas la Maison Blanche »<sup>2324</sup>. Or, à l'heure où les conflits armés et leurs effets se mondialisent<sup>2325</sup>, il est dans l'intérêt du chef de l'État d'être capable de prendre le pouls de ses homologues, d'évaluer en temps réel l'impact que l'engagement ou le renouvellement de troupes françaises à l'étranger pourrait avoir au plan humanitaire, social, politique, économique. Car, au-delà de leur dimension internationale, ces exigences ont un coût électoral dans le système constitutionnel de 1958<sup>2326</sup>. Elles inspirent une vision rationnelle de l'articulation des pouvoirs internationaux du président de la République et du ministre des Affaires étrangères.

**994.** Pendant que le chef de l'État se charge de garantir l'indépendance de l'État et l'intégrité des traités en vigueur, le Quai d'Orsay s'emploie à préserver l'intégrité de son autorité politique sur la scène extérieure ce, que la France soit en temps de paix ou en temps

---

<sup>2324</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, *Op. cit.*, p. 113.

<sup>2325</sup> Les attentats du 11 septembre 2001 et l'hypermédiatisation des réponses militaires et diplomatiques qu'ils ont manifestement induits, ont fait évoluer la conduite des politiques militaires et sécuritaires vers plus de transparence démocratique. Ainsi, la médiatisation quotidienne, la capture instantanée des temps forts des O.P.E.X. par le biais d'Internet et des communications satellitaires ont conduit progressivement les opinions publiques à s'intéresser de plus en plus aux choix stratégiques de la gouvernance et même à les devancer. Ainsi, le raid américain mené en vue de capturer le chef présumé d'Al Qaïda a-t-il été annoncé par un habitant d'Abbotabad sur son blog, près d'une heure avant l'annonce officielle de la mort du terroriste par le Président Barack OBAMA [GIRARD (Q.), « Comment la mort de BEN LADEN a fuité sur les réseaux sociaux », *Libération*, 2 mai 2011, article disponible sur le site Internet du quotidien : <http://www.liberation.fr/monde/01012334932-comment-l-information-de-la-mort-de-ben-laden-a-t-elle-fuite-sur-les-reseaux-sociaux>).

<sup>2326</sup> On soutient, en doctrine, l'hypothèse d'une « responsabilisation » de la fonction présidentielle consécutive à la révision constitutionnelle du Titre IX de la Constitution ainsi que des articles 67 et 68 C, opérée le 23 février 2007. « Cette responsabilité accrue, précise-t-il, représente sans doute un impératif démocratique dans un contexte où, depuis l'instauration du quinquennat en 2000, le régime se présidentialise progressivement. Cependant, le danger existe de voir cette responsabilité, en principe seulement pénale, glisser insensiblement vers une responsabilité politique. A cet égard, l'imprécision de la qualification des faits susceptibles d'enclencher une procédure de destitution ("manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat") est certainement fâcheuse. De même que le fait de ne plus parler de "Haute Cour de justice", mais simplement de "Haute Cour", comme si ce n'était plus de justice qu'il s'agissait peut apparaître comme un choix discutable » [PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Sirey Université, Dalloz, 2010, p. 414].

de guerre. Loin de minorer son influence à l'égard de l'action exécutive, l'absence de pouvoirs spécifiques dans la direction des affaires militaires de la France, renforce donc le ministre des Affaires étrangères dans son rôle d'instrument privilégié de la présidence. De ce point de vue, on rejoint M. Jean MASSOT sur le fait que, dans le domaine spécifique des relations extérieures, il n'y a pas « quelque artifice à vouloir séparer pouvoirs et moyens de les exercer »<sup>2327</sup>. Cette assertion se vérifie particulièrement à tous les stades de la mise en œuvre du *treaty making power* du Président sans que pour autant, sa dépendance administrative à l'égard du Département ne remette en cause la prépondérance de ses choix en matière conventionnelle.

### **3. La collaboration du ministre des Affaires étrangères à l'exercice du *treaty making power* du président de la République (art. 52 à 55 C)**

**995.** La prééminence de l'Élysée est perceptible en amont et en aval de la procédure de conclusion des traités. De leur négociation à leur publication par voie décrétole, en passant par leur signature et leur ratification, le président de la République conserve l'initiative politique des accords internationaux. Mais, conformément au décret sus-évoqué du 14 mars 1953 le ministre des Affaires étrangères y demeure techniquement associé.

**996.** S'agissant du pouvoir de négociation du président de la République, il est spécifiquement envisagé, en matière de traité, à l'alinéa 1 de l'article 52 de la Constitution. Bien que son exercice constitue un élément crucial, en pratique, il est rarement le fait du chef de l'État. Dans la majorité des cas, les traités sont négociés en son nom par des plénipotentiaires. Les raisons tiennent principalement « à la complexité des traités, à leur nombre et à leur diversité »<sup>2328</sup>. L'habilitation de ces négociateurs matérialise le cheval de Troie dont le ministre des Affaires étrangères se sert pour pénétrer le domaine conventionnel de la présidence.

**997.** On rappelle que la circulaire du 30 mai 1997 impose à tout agent représentant la France dans le cadre d'une procédure solennelle de solliciter préalablement les pleins pouvoirs auprès de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay (sous-direction des accords et traités)<sup>2329</sup>. Ils sont signés par le président de la République et contresignés par le

---

<sup>2327</sup> MASSOT (J.), *La Présidence de la République en France*, *Op. cit.*, p. 155.

<sup>2328</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 74.

<sup>2329</sup> §.IV-2 de la circulaire. Cette exigence vaut en termes identiques pour la procédure de conclusion d'un accord en forme simplifiée à cette nuance terminologique près, que ce sont des « pouvoirs simples » qui devront être

Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. Ils établissent formellement la légitimité représentative du plénipotentiaire et l'autorisent à signer l'acte au nom du président de la République. Cependant, à ce stade de la procédure, leur paraphe n'engage pas encore la France au plan conventionnel. Ainsi, les pouvoirs sont-ils toujours donnés « sous réserve de Nos Lettres de ratification », ce qui signifie que la France n'est pas encore juridiquement liée au traité dans l'ordre international.

**998.** S'agissant du pouvoir de signature du président de la République, on le déduit « naturellement » en doctrine du pouvoir de négociation qui lui est attribué à l'article 52<sup>2330</sup>. Mais, en pratique, son exercice *intuitu personae* est circonscrit à des événements diplomatiques de grande envergure comme en témoigne la signature du Traité franco-allemand de 1963 signé par le général de GAULLE en personne et le chancelier Konrad ADENAUER. D'après les usages, il appartenait en principe au responsable de Matignon, et non au président de la République, d'apposer sa signature à côté de celle de son homologue allemand. Mais, le souci de marquer solennellement la réconciliation franco-allemande a justifié une entorse au Protocole. Elle est d'autant moins sujette à caution au regard de la pratique diplomatique française de la V<sup>ème</sup> République qu'en pratique, le président de la République délègue souvent à son Premier ministre et au ministre des Affaires étrangères, le soin de signer en son nom un traité. Dans le même ordre d'idées, on peut citer l'initiative prise par le Président GISCARD D'ESTAING, le 6 octobre 1974 de signer un accord bilatéral en forme simplifiée en matière de coopération commerciale et économique. Son intervention était motivée par le fait que le co-contractant de la France avait lui-même la qualité de chef d'État. Par respect envers les honneurs dus au rang du Président Léonid BREJNEV, le

---

requis auprès du ministre des Affaires étrangères. Dans tous les cas de figure, l'autorité qui sollicite une habilitation doit transmettre au Quai d'Orsay « un dossier comprenant :

- une note précisant les nom, prénom(s) et qualité du bénéficiaire des pouvoirs (ainsi que son grade éventuel dans l'ordre national de la Légion d'honneur pour les pleins pouvoirs), le nom de l'agent compétent du service traitant, le nom de l'agent de la direction des affaires juridiques qui a suivi le dossier et, pour les accords entrant en vigueur à la signature, les lettres par lesquelles les ministres intéressés ont donné leur accord ;
- une note explicative comportant une analyse sommaire de l'accord et indiquant, lorsque celui-ci doit entrer en vigueur du seul fait de sa signature, les raisons pour lesquelles il n'a pas à être soumis au Parlement ;
- le texte définitif de l'accord ou à défaut sa dernière version, ainsi que les modifications susceptibles d'y être apportées (en un seul exemplaire pour les pouvoirs simples, en deux exemplaires pour les pleins pouvoirs).

Si la signature n'a pas lieu, le ministre concerné fait retour des pouvoirs, accompagnés d'une note explicative, au ministre des affaires étrangères.

Les délais nécessaires à la délivrance des pouvoirs sont normalement les suivants :

- une semaine pour des pouvoirs simples, délivrés par le ministre des affaires étrangères pour la signature d'un accord en forme simplifiée conclu au nom du Gouvernement ;
- trois semaines pour des pleins pouvoirs, délivrés par le Président de la République pour la signature d'un accord en forme solennelle conclu en son nom.

Il est également d'usage de délivrer des pouvoirs pour la participation aux conférences diplomatiques destinées à élaborer un instrument international,

lesquels permettent en général "de siéger, négocier et voter" ».

<sup>2330</sup> ZOLLER, *Op. cit.*, p. 75.

président de la République a donc paraphé en personne l'accord franco-soviétique. Pour autant, à ce stade de la procédure sa signature n'engage pas encore la France définitivement. Le traité n'aura d'effets juridiques contraignants qu'à l'issue de sa ratification.

**999.** Au sens de l'article 52 (al. 2) C, l'expression du consentement de la France à être définitivement liée par un traité est laissée à la discrétion du Président<sup>2331</sup>. Sur ce point, la circulaire de 1997 en précise les aspects procéduraux en rappelant que « le ministre des affaires étrangères est compétent pour mettre en oeuvre la procédure permettant à la France d'exprimer son consentement à être liée ». On peut y voir un renvoi explicite à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 14 mars 1953. En pratique, il appartient en effet aux services du Quai d'Orsay de préparer l'acte de ratification. Celui-ci a conservé la forme de la lettre patente employée sous l'Ancien Régime. « Les lettres patentes sont des lettres ouvertes, sur papier fileté or cadre rouge comportant une adresse au nom du président de la République : "François MITTERRAND, Président de la République française, A tous ceux que ces présentes Lettres verront, Salut" »<sup>2332</sup>. Dans le dispositif, le pluriel de majesté est conservé par le président de la République. L'acte se termine par une formule exécutoire et est authentifié par le sceau de la République. Il est alors signé par le chef de l'État et contresigné par le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. Sur ce point, la doctrine insiste bien : l'instrument de ratification est constitué par « l'ensemble » de ces formalités et ne se résume donc pas à la seule signature ou au seul engagement exprimé par le président de la République<sup>2333</sup>. Le manquement, par exemple, à l'exigence du contreseing primo-ministériel et ministériel constitue un vice de forme substantiel qui peut justifier l'annulation de la procédure de ratification. Depuis 1998, le juge administratif apprécie son irrégularité dans le cadre du contrôle du décret de publication du traité<sup>2334</sup>.

**1000.** Qu'ils soient conclus en forme solennelle ou en forme simplifiée, les actes conventionnels doivent être régulièrement publiés par décret présidentiel pour pouvoir être

---

<sup>2331</sup> Ce caractère discrétionnaire transparaît, notamment, dans la mise en œuvre de l'article 53 C. Ainsi, la loi d'autorisation de ratification accordée par le Parlement pour la conclusion de certains traités limitativement énumérés à l'article 53 C, ne lie pas le président de la République. Il demeure libre d'y donner suite ou non, car l'acte de ratification s'analyse en un acte de souveraineté au plan du droit international. L'hypothèse d'une compétence liée postulerait une hiérarchisation des volets externe et interne de la souveraineté de l'État. Or, la soumission du premier volet au second se heurterait au principe du monopole coutumier que le Pouvoir exécutif détient dans la conduite de la politique étrangère. Dans cette optique, la cohérence du processus démocratique postulerait, dans le domaine d'application de l'article 53 C, un exercice autonome des prérogatives internationales du président de la République et du Parlement.

<sup>2332</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 76. On pourra apprécier le caractère multiséculaire de la formule employée pour investir des pleins-pouvoirs les négociateurs français en se reportant aux formules des lettres patentes usitées sous l'Ancien Régime (voir par exemple, Annexe I, texte 19).

<sup>2333</sup> *Op. cit.*, p. 77.

<sup>2334</sup> CE Ass., 18 déc. 1998, *S.A.R.L. du parc d'activités de Blotzheim*,

opposables en droit interne, conformément à l'article 55 C. Cette obligation est également rappelée à l'article 3 du décret de 1953<sup>2335</sup>. Sur sa base, le Quai d'Orsay a établi le principe selon lequel « la publication d'un accord est (...) la règle, la non-publication, l'exception »<sup>2336</sup>. Un décret du 11 avril 1986 a étendu cette exigence aux réserves et aux déclarations interprétatives qui accompagneraient éventuellement les instruments de ratification ou d'approbation. De même, les actes portant dénonciation ou retrait d'un accord international sont couverts par cette procédure<sup>2337</sup>. En l'espèce, la prééminence du chef de l'État est garantie au plan procédural par le fait que la publication des accords internationaux s'effectue toujours par décret pris en Conseil des ministres. En conséquence, l'apposition de sa signature sur le décret de publication est déterminante de l'application du traité en droit interne, comme l'a établi le Conseil d'État dans son arrêt d'assemblée *Société Navigator* de 1965<sup>2338</sup>. La portée réactionnaire de cette jurisprudence n'est pas sans conséquence sur l'effectivité de l'autonomie d'action du Gouvernement en matière conventionnelle.

**1001.** En assimilant le décret présidentiel à une approbation *a posteriori* de la conclusion d'accords gouvernementaux, la Haute juridiction administrative s'inscrit dans la continuité de la pratique gouvernementale de la IV<sup>ème</sup> République<sup>2339</sup>. Mais, sous le régime de 1958, son attachement indéfectible à la conception monopolistique du pouvoir de représentation de l'État fait surtout le lit de la pratique présidentialiste. Dans l'optique du Conseil d'État, le président de la République demeure, ainsi, le seul véritable organe habilité à engager la France au plan conventionnel. L'analyse du Professeur Paul REUTER se veut plus consensuelle : en dédoublant la notion d'approbation, les tribunaux auraient « rétabli l'équilibre » au sein du monopole que l'Exécutif détient dans la conduite de la politique

---

<sup>2335</sup> Article 3, Décret du 14 mars 1953 : « Après transmission au ministre des affaires étrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements, prévus aux articles précédents et de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au Journal officiel de la République française. (...) »

<sup>2336</sup> Circulaire du 2 mai 1982 (*M.A.E.*, I, p. 250).

<sup>2337</sup> Cette extension prévue par le décret de 1986 n'est pas innovante en soi. Il entérine une pratique déjà bien établie à l'époque par le Quai d'Orsay de faire « systématiquement » publier au *J.O.R.F.* les réserves qui affectent les conventions multilatérales. De même, s'agissant de l'obligation de publicité de la dénonciation des traités, elle avait été évoquée dans une circulaire du Ministre des Relations extérieures du 9 mai 1983 [En ce sens, lire BURDEAU (G.), « Les engagements internationaux de la France et les exigences de l'État de droit », *A.F.D.I.*, 1986, Vol. 32, pp. 852-855].

<sup>2338</sup> CE Ass., 13 juin 1965, *Société Navigator* ; *Rec.* 1965, 422, concl. FOURNIER ; *R.G.D.I.P.*, 1966, p. 498.

<sup>2339</sup> Dans son considérant de principe, le Conseil d'État considère qu'« il résulte des articles 26 et 28 de la Constitution du 27 octobre 1946 alors en vigueur, que les traités diplomatiques n'ont force de loi que s'ils ont été régulièrement ratifiés et publiés ; que dans le cas d'un accord dit "en forme simplifiée", c'est-à-dire négocié sans que le président de la République ait eu à délivrer de pleins pouvoirs, la ratification exigée par la Constitution doit être entendue comme une simple approbation donnée par le chef de l'État ; que cette approbation peut notamment résulter de la signature par le président de la République d'un décret de publication dudit accord au *Journal officiel* de la République française ».

étrangère<sup>2340</sup>. La pratique cohabitationniste est venue affiner ce dernier constat en établissant de manière empirique le caractère relatif de l'équilibre des pouvoirs exécutifs dans la conduite de la politique étrangère. La dimension consensuelle traditionnellement attachée au rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères l'imposerait presque, dans ce climat de crise, comme le garant naturel de cet équilibre.

### **Paragraphe 3. L'apport de la pratique cohabitationniste à la fonction de ministre des Affaires étrangères : la normalisation politique de son pouvoir de coordination**

**1002.** « Tour à tour louée et stigmatisée, la cohabitation a tenu une place importante dans le fonctionnement des institutions de la V<sup>ème</sup> République et dans la conduite de la diplomatie et de la défense de la France »<sup>2341</sup>. On la présente volontiers comme une « mode de gestion trop compliqué »<sup>2342</sup>. Malgré tout, dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, les vicissitudes affrontées par l'Exécutif bicéphale ont grandement contribué à la normalisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères en établissant, dans la sphère directionnelle, la dimension stratégique de son pouvoir de coordination. Pourtant, dans son principe, la cohabitation n'est pas favorable à l'autonomie d'action du ministre.

**1003.** En effet, la lecture présidentialiste de la Constitution de 1958 contribue à rééquilibrer l'exercice du pouvoir décisionnel du Premier ministre, mais à la différence de ce que l'on a pu observer sous les régimes d'assemblée, le responsable du Département ne suit pas la même pente ascendante que le chef du Gouvernement. La Section précédente a établi le fait que la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur autonome a emporté, au plan normatif, une conception éminemment restrictive du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères. Par le passé, les périodes de crise avaient, pourtant, permis aux titulaires de se ménager une marge d'action discrétionnaire sur la scène politique internationale. Cependant, la pratique diplomatique observée sous les différentes cohabitations de la V<sup>ème</sup> République n'entraîne pas de bouleversements statutaires significatifs pour le ministre des Affaires étrangères. Elle montre, au contraire, que en période de circonstances exceptionnelles, la plénitude des fonctions diplomatiques des deux chefs de

---

<sup>2340</sup> REUTER (P.), « Le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national », *in L'application du droit international par le juge français*, Colloque S.F.D.I. (1970), A. Colin, 1972, pp. 17-42 ; notamment pp. 33-38.

<sup>2341</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », Article publié à l'Annuaire Français des Relations Internationales, 2003, p. 344 ; disponible sur le site Internet du Centre Thucydide : <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/cohen2003.pdf>.

<sup>2342</sup> *Ibid.*

l'Exécutif leur demeure acquise, l'un par la force des usages, l'autre par l'exégèse de la Constitution de 1958. Malgré tout, la fonction traditionnelle de coordination du chef du Quai d'Orsay se trouve revalorisée par l'adjonction informelle d'une responsabilité induite par la tension continue entre le président de la République et le Premier ministre: celle de garant de l'équilibre institutionnel dans la conduite de la politique étrangère.

**1004.** Le risque sous-tendu par l'hypothèse d'un déséquilibre directionnel en matière internationale donne corps à ce célèbre proverbe arabe : « lorsque les capitaines sont plusieurs, les navires chavirent ». Dans cette optique, la fonction de relais que le ministre des Affaires étrangères assure entre l'Elysée et Matignon en période cohabitationniste consiste, précisément, à s'assurer que le « navire-État » garde un cap unique et ne sombre pas. Car, sous la V<sup>ème</sup> République, le poids politique que la tradition confère au ministre est, *in fine*, instrumentalisé dans un but ultime appelé à transcender les querelles de majorité. C'est en ce sens que l'on évoquait précédemment l'hypothèse d'une « présidentialisation rationalisée de la conduite de la politique étrangère »<sup>2343</sup> emportant la relativisation de la mise sous tutelle du Quai d'Orsay par l'Elysée. Cet infléchissement de la conception restrictive du rôle ministériel s'appréciant de manière diffuse à travers les rapports de force des deux chefs de l'Exécutif, une présentation à la fois chronologique et empirique s'avère opportune pour le serrer au plus près. En pratique, il aura fallu successivement une cohabitation conflictuelle, apprivoisée puis apaisée (A) pour que le rôle arbitral du ministre des Affaires étrangères sorte politiquement raffermi au niveau de la conduite de la politique étrangère sous la V<sup>ème</sup> République (B).

### **A) Un ministre otage de l'équilibre des forces au sein de l'Exécutif suprême sous les trois cohabitations**

**1005.** Le rôle du ministre des Affaires étrangères est-il imperméable aux vicissitudes du pouvoir politique ? La réponse à cette interrogation constitue le véritable défi que le système de 1958 pose aux deux têtes de l'Exécutif lorsque leurs vues politiques divergent. Peuvent-ils, en effet, se permettre d'exporter leurs rapports de force dans la sphère internationale ? Dans quelles mesures et limites, leurs antagonismes politiques peuvent-ils affecter l'autorité et les conditions d'exercice des prérogatives du chef de la diplomatie française ? *A priori*, que l'on soit en période de fait majoritaire ou d'alternance, la donne statutaire ne change pas pour le ministre. Il demeure l'exécutant de la gouvernance. La cohabitation révèle, de manière spécifique, l'existence d'un lien de subordination distendu à l'égard de l'Elysée et une

---

<sup>2343</sup> Voir *supra* (§. 841).



solidarité d'action renforcée avec les membres du Gouvernement. Du moins en théorie car la pratique institutionnelle de cette période se veut aussi nuancée que celle observée précédemment en période présidentieliste.

**1006.** La cohabitation est une parenthèse avant tout politique et accessoirement juridique. Il en résulte pour le ministre que ses pouvoirs demeurent toujours soumis à un principe d'ajustement, à cette nuance près, que leur amplitude ne dépend plus de la volonté exclusive du président de la République mais des concessions que la lettre constitutionnelle lui contraint d'accorder au chef du Gouvernement. Cependant, en termes de pouvoir d'action, on ne saurait présenter les Présidents MITTERRAND et CHIRAC comme les successeurs des Présidents des régimes d'assemblée. Tous pénétrés, il est vrai, sont pénétrés de leur fonction dirigeante, mais contrairement à la pratique constitutionnelle antérieure, les chefs d'État de la V<sup>ème</sup> République ne se contentent plus « d'inaugurer des chrysanthèmes ». On l'a vu, le texte de 1958 a doté le chef de l'Etat de pouvoirs réels qui lui donnent, en matière diplomatique, une « denrée rare [appelée] "marge de manœuvre" »<sup>2344</sup>.

**1007.** Toutes les problématiques que sous-tend la direction politique de la politique extérieure en période de cohabitation sont finalement cristallisées autour de cette tension continue qui articule les prérogatives des deux représentants constitutionnels de l'État. Selon que cet antagonisme soit plus ou moins marqué ou, à l'inverse, qu'il soit relativisé par une collaboration véritable entre les deux têtes de l'Exécutif, la maîtrise des « Affaires étrangères », tantôt permettra au président de la République de rester en course, tantôt offrira au Premier ministre l'occasion exceptionnelle de [con]courir aux côtés du chef de l'État. Néanmoins, l'exigence d'une conduite cohérente de la politique étrangère les empêchera toujours, l'un comme l'autre, de faire la course seul en tête ou à part. Ce jugement peut paraître péremptoire et nécessite d'être étayé par l'évocation de la pratique politique qui a dû « apprendre »<sup>2345</sup> à composer avec les trois cohabitations de la V<sup>ème</sup> République. Aux affrontements de la première heure (1), a succédé une période d'apprivoisement fonctionnel

---

<sup>2344</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 355. Le principe d'une dyarchie exécutive est loin de préjudicier à l'autonomie d'action du pouvoir exécutif suprême. Dans une perspective comparée, la marge d'action du président de la République est plus grande impartie à son homologue américain, en termes de pouvoirs juridiques et, plus aisée que celle de son homologue norvégien, en termes de responsabilité politique.

<sup>2345</sup> Le terme est topique. La cohabitation, comme on aura l'occasion de le souligner dans la conclusion de la présente Section, n'est pas appelée à durer en termes de système politique. Elle est vécue comme une expérience déviante pour les uns – notamment, on l'a vu pour les thuriféraires du présidentielisme, tel M. Jean MASSOT qui juge nécessaire une révision de la Constitution pour empêcher la survenance d'une quatrième cohabitation – et comme une parenthèse propice à une évaluation critique du régime parlementaire de la V<sup>ème</sup> République pour d'autres – c'est notamment, l'idée force de l'article précité du Professeur Samy COHEN et c'est également la posture qu'on ralliera dans le cadre de la confrontation du rôle du ministre des Affaires étrangères et européennes à la donne politique de la cohabitation.

(2) qui a jeté les premières bases – chancelantes – d’une co-gestion institutionnalisée en matière d’Affaires étrangères (3).

## 1. Les Affaires étrangères sous la première cohabitation (1986-1988)

**1008.** Lorsque M. Jacques CHIRAC est nommé Premier ministre en 1986, il ne cache déjà pas son intérêt pour les prochaines échéances présidentielles. Matignon n’est, pour lui, qu’un tremplin vers l’Elysée. Ses rapports avec le Président MITTERRAND se placent donc sous le signe de la compétition. Les relations extérieures comptent, alors, parmi les domaines de l’action politique où elle se veut la plus rude<sup>2346</sup>. Prenant l’opinion publique pour arbitre, chacune des deux autorités revendique la responsabilité constitutionnelle de la conduite de la politique étrangère. Mais qu’en est-il précisément du cadre normatif respectif de leurs prérogatives internationales ? La Constitution fait du président de la République le garant de l’indépendance nationale et de l’intégrité du territoire (art. 5 C), elle le promeut chef des armées (art. 15 C) et le reconduit dans son rôle de représentant de l’État habilité à négocier et à ratifier les traités (art. 52, al. 1 C). Elle confie au Premier ministre, en sa qualité de chef du Gouvernement, la responsabilité de déterminer et de conduire la politique de la nation (art. 20 C) ainsi que celle de la défense nationale (art. 20 C) ; elle lui confère, surtout et de manière toute à fait innovante dans l’histoire constitutionnelle française, le pouvoir exprès de conclure des « accords non soumis à ratification » (art. 52, al. 2 C) ainsi que des « accords soumis à approbation » (art. 55 C). Le caractère succinct de la présentation du cadre d’action des gouvernants en matière internationale est révélateur d’une lacune sans doute encore plus grave que le flou entretenu autour de la matérialité des pouvoirs du président : si les liens traditionnels entre défense et diplomatie se maintiennent au même titre que la présence de la fonction de représentation du chef de l’État, il est à regretter que l’énumération des compétences des gouvernants ne s’inscrive pas dans un rapport hiérarchique. Cette absence ne manque pas de susciter de graves crispations durant la première cohabitation.

**1009.** En pratique, les chefs d’État et de Gouvernement se montrent peu soucieux de respecter les prérogatives de l’un comme de l’autre. Ils tentent, par le jeu de concessions réciproques, de déterminer des lignes de démarcation dans ce qui n’est plus le pré carré du président de la République. Malgré tout, en pratique, Matignon s’est engagé à préserver les canaux de communication privilégiés entre l’Elysée et le Quai d’Orsay. Ainsi, le président continuera à recevoir toutes les semaines les ministres des Relations extérieures et de la

---

<sup>2346</sup> Cette compétition transparaît ostensiblement dans le cadre des voyages des deux chefs de l’Exécutif à l’étranger, et notamment de leur participation aux sommets diplomatiques tels le G7 (voir *supra* et *infra*).

Défense, ainsi que tous les télégrammes et notes diplomatiques<sup>2347</sup>. De même, il obtient de conserver l'initiative du recours à l'arme nucléaire. S'agissant précisément du domaine constitutionnel de la Défense, le Professeur Samy COHEN rapporte que lors d'une réunion à l'Élysée le 2 avril 1986, le Premier ministre Jacques CHIRAC et son ministre de la Défense, M. André GIRAUD, auraient reconnu « explicitement la "prééminence" du président en ce qui concerne les opérations militaires extérieures »<sup>2348</sup>. L'ensemble de ces concessions constitue le prix dont s'était acquitté le chef du Gouvernement pour avoir le droit d'accompagner le Président MITTERRAND au sommet des pays industrialisés de Tokyo sus-évoqué. On pourrait penser que c'était une piètre concession au regard des prérogatives constitutionnelles du chef de l'État, en particulier quand on se rappelle l'humiliation que le Président avait infligé à « son » Premier ministre à l'issue du sommet sous couvert de respecter le Protocole d'État. En réalité, l'épisode de Tokyo a marqué, au plan historique, le coup d'envoi d'une sournoise opération de sape de l'autorité internationale de François MITTERRAND. Car, dès son retour en France, le chef du Gouvernement a entendu s'« [e]ntour[er] d'une équipe assez étoffée, [et a] tenté de faire de Matignon le centre d'impulsion et de coordination de la politique étrangère »<sup>2349</sup>. Au fur et à mesure qu'il s'acheminait vers les échéances présidentielles, l'ambition politique de M. Jacques CHIRAC n'était plus la seule source de sa motivation : il avait fait de la marginalisation du rôle international de François MITTERRAND un challenge personnel<sup>2350</sup>.

**1010.** Revenant partiellement sur ces concessions, le chef du Gouvernement a commencé à « appauvrir inéluctablement l'information de l'Élysée »<sup>2351</sup>. Pour se faire, il a sélectionné les dépêches et les télégrammes diplomatiques en prenant soin d'écarter celles touchant aux dossiers sensibles de l'époque – Iran, Syrie, lutte anti-terroriste, négociations en vue d'obtenir la libération des otages français à Beyrouth, etc. – et en diminuant le flux des notes de fond provenant des directions du Quai d'Orsay<sup>2352</sup>. La rétention d'information au niveau des hautes sphères politiques, en soi n'est pas une pratique innovante. On se rappelle, en effet, que la maîtrise gouvernementale de l'information diplomatique avait déjà contribué à l'affadissement de l'action internationale présidentielle sous les régimes d'assemblée<sup>2353</sup>.

---

<sup>2347</sup> ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », *Pouvoirs* n°91, 1999, p. 15.

<sup>2348</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 345.

<sup>2349</sup> *Ibid.*

<sup>2350</sup> *Ibid.*

<sup>2351</sup> ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », *Op. cit.*, p. 17.

<sup>2352</sup> *Op. cit.*, p. 15.

<sup>2353</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. I-§.1). Il semble, toutefois, que suite à cette pratique du Premier ministre CHIRAC, les présidents successifs ont imposé au Gouvernement l'envoi de tous les télégrammes diplomatiques, « ce qui n'était pas le cas dans les débuts de la première cohabitation », relève la doctrine [*Op. cit.*, p. 16 ; de même, COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap », *Op. cit.*, p. 348.].

Malgré tout, un paramètre contemporain à la V<sup>ème</sup> République va justifier l'impossibilité pour le Gouvernement d'isoler le Président ou à tout le moins de le cantonner dans un rôle de figurant en matière internationale : la maîtrise élyséenne du pouvoir de déclenchement de l'arme nucléaire. Cette prérogative a favorisé l'inversion du rapport de force arrêté par la Constitution au niveau de la direction de la politique militaire. C'est, ainsi, qu'entre 1986 à 1988, son invocabilité par le chef de l'État lui permet de subordonner toute décision gouvernementale mettant en jeu des opérations militaires extérieures à l'aval préalable de l'Elysée. Incontestable en période normale, la prééminence du chef de l'État en matière de politique de défense l'est tout autant en période de cohabitation.

**1011.** Sans conteste, le lien privilégié qui unissait depuis 1958 le chef de l'État au ministre des Affaires étrangères a beaucoup souffert des excès de la première cohabitation<sup>2354</sup>. Et, si en pratique, François MITTERRAND « a plié, [il] n'a pas rompu [et a même] fini par se redresser » de l'aveu d'un ancien Premier ministre de la cohabitation<sup>2355</sup>. Il le fallait bien, s'il voulait conserver la maîtrise des principaux leviers de l'État, à commencer en matière de relations extérieures. En ce domaine, il s'est entouré d'une garde rapprochée éclectique mais composée de collaborateurs zélés, d'agents du Protocole, et des fidèles placés à des postes clés de l'administration du Quai d'Orsay « en prévision de cette échéance »<sup>2356</sup>. C'est ainsi qu'il est parvenu à conserver une marge discrétionnaire dans l'action diplomatique. De même, en affaires européennes, il s'est efforcé d'entretenir les soutiens solides qu'il avait établis bien avant l'arrivée de la droite au Gouvernement<sup>2357</sup>. Ils lui garantissent un rôle influent dans la gestion française de tous les grands dossiers inscrits à l'ordre du jour du Conseil européen même si, au plan procédural, ils relèvent prioritairement du Premier ministre<sup>2358</sup>. François MITTERRAND ne lui a, guère, laissé le choix en parvenant à imposer à la délégation

---

<sup>2354</sup> « La cohabitation ne transforme pas l'Elysée en Palais au bois dormant, observe-t-on en doctrine. François MITTERRAND en particulier n'a peut-être jamais autant reçu que pendant la première cohabitation, avec une prédilection, semble-t-il, pour les chefs d'entreprise. S'il n'y a aucune raison que le contenu de ces entretiens soit porté à la connaissance de Matignon, peut-il en être de même des entretiens avec des chefs d'État étrangers ? Il ne s'agit plus ici de politique de politique intérieure, mais d'informations concernant les relations extérieures de la France, le président ne doit-il pas en faire profiter le Quai d'Orsay ? (...) » [ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », *Op. cit.*, p. 18. Cette dernière question ne se comprend que par rapport au caractère inusité du rapport de coordination entre l'Elysée et le Quai d'Orsay : pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>ème</sup> République, ils sont d'obédience politique différente. Autant dire, dans le contexte de la première cohabitation, des ennemis.

<sup>2355</sup> BALLADUR (E.), *Passion et longueur de temps*, Fayard, Paris 1989, p. 224.

<sup>2356</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *op. cit.*, pp. 345-346.

<sup>2357</sup> A l'époque, le Président MITTERRAND peut compter sur l'appui de Mme Elizabeth GUIGOU, nommée au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions économiques européennes, sur celui de M. François SCHEER à la tête de la Représentation française auprès des Communautés européennes et sur le soutien de M. Jacques DELORS à la présidence de la Commission européenne.

<sup>2358</sup> Voir en ce sens, la circulaire sus évoquée du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen (reproduite en Annexe I, texte 128).

française comme aux services protocolaires étrangers la prévalence due à la fonction présidentielle<sup>2359</sup>.

**1012.** Finalement, cette première cohabitation a accouché d'un paradoxe : l'aveu d'impuissance du Premier ministre à soumettre le président de la République à la politique gouvernementale extérieure, ou plutôt, la capacité du président à imposer ses choix stratégiques au Gouvernement. Par exemple, lorsque le Premier ministre CHIRAC « suggère » au Président MITTERRAND de renégocier certaines clauses du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne dans le sens souhaité par la majorité parlementaire de l'époque (R.P.R.), le chef de l'État lui a opposé fermement une fin de non-recevoir. C'est avec la même détermination qu'il a rejeté les modifications de sa politique de défense exigées par le Premier ministre telles que les demandes d'association à l'Initiative de Défense Stratégique (I.D.S.) promue par le Président américain Ronald REAGAN<sup>2360</sup>, de construction d'un missile stratégique mobile ou encore de modification de la doctrine dissuasive d'emploi de l'arme nucléaire tactique en doctrine offensive<sup>2361</sup>. Non content de défendre ses choix stratégiques, François MITTERRAND parvient également à les imposer lors des grands sommets stratégiques. Ainsi, il a joué un rôle majeur dans le démantèlement des euromissiles de même que dans la négociation interne à l'O.T.A.N. sur la modernisation des armes nucléaires tactiques. Il est allé jusqu'à négocier à l'insu de Matignon – et donc dans le secret le plus absolu – la création d'un Conseil de Défense franco-allemand<sup>2362</sup>.

**1013.** Prenant de la hauteur par rapport à la pratique de la première cohabitation, le Professeur Samy COHEN est parvenu à délimiter les zones d'influence respectives du Président de la République et du Gouvernement, au terme des neuf premiers mois de la cohabitation. Outre « une sphère à prédominance présidentielle » (défense, désarmement, relations franco-allemandes) et « une sphère à prédominance gouvernementale » (Afrique et coopération ; Proche-Orient, dans sa dimension de sécurité intérieure ; relations économiques et financières extérieures) », l'auteur a identifié une sphère d'action intermédiaire, « un domaine de cogestion qui inclut principalement les opérations militaires et les grandes décisions en matière communautaire »<sup>2363</sup>. C'est dans ce domaine que le rôle consensuel du

---

<sup>2359</sup> Voir *supra*, les « particularismes protocolaires » évoqués lors du sommet de Tokyo et lors du Conseil européen de La Haye en 1987.

<sup>2360</sup> BONIFACE (P.), « La défense et la cohabitation », *Op. cit.*, pp. 52-54.

<sup>2361</sup> *Op. cit.*, pp. 54-55 ; de même, COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 346.

<sup>2362</sup> Le Premier ministre apprendra l'existence de cette institution en même temps que ses concitoyens (*Ibid.*).

<sup>2363</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Ibid.*

ministère des Affaires étrangères a le plus matière à s'exprimer. Mais, comme il a été souligné plus haut, le caractère novateur de la cohabitation a inscrit ses relations avec l'Élysée dans une logique de défiance qui rend problématique l'exigence de souplesse requise par la conduite de la politique étrangère. De fait, c'est un bilan plutôt mitigé qui ressort de cette première parenthèse.

**1014.** Nonobstant les (trop) rares moments d'entente entre le Président et le Premier ministre – notamment lors des crises tchadiennes et libanaises, lors de la crise du Golfe en 1987 ou lorsqu'il s'est agi d'interdire le survol du territoire français aux avions américains en mission de bombardement sur la Libye – la diplomatie française est sortie affaiblie au plan de ses principes. « Double », « concurrente », baignant dans « une atmosphère malsaine de dissimulation et de dénigrement », selon l'analyse qu'en donne le Professeur Samy COHEN<sup>2364</sup>, la gestion des relations extérieures de la France est tiraillée entre les ambitions politiques du Premier ministre et les exigences de survie du président de la République. Escamotant les informations en provenance de l'étranger ou tentant de compléter celles qui leur avaient été soustraites, le chef de l'État et le chef du Gouvernement ont fait des relations extérieures un lieu de compétition. Ils ont, malgré tout, le réflexe de ne pas laisser leurs querelles les transformer en un champ de bataille préjudiciable à l'unité politique de la France. Cette rivalité n'a véritablement profité qu'aux « journalistes et aux chercheurs qui eurent facilement accès aux informations qu'ils recherchaient auprès des deux camps engagés dans une bataille de communication effrénée »<sup>2365</sup>.

**1015.** Au jeu des concessions réciproques, il n'y a manifestement ni gagnant, ni perdant au plan politique. Juste une alternance de luttes d'influence dont on ne saurait, toutefois, avec le Professeur COHEN mésestimer la portée pédagogique. La première cohabitation a offert l'occasion aux deux gouvernants d'expérimenter, un peu malgré eux, les limites de leurs actions respectives en matière de politique étrangère. Ces bornes vont indexer de manière significative la donne fonctionnelle des deux autres cohabitations. Différentes dans leur matérialité, les entraves présidentielles et gouvernementales ont, malgré tout, une source identique : le poids des traditions en matière internationale.

**1016.** La restauration de la plénitude des pouvoirs d'action du Premier ministre se heurte, dans un premier temps, à un obstacle insurmontable : la Constitution elle-même, envisagée non pas dans sa version littérale mais dans sa mise en œuvre pratique. La force d'un usage

---

<sup>2364</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atou ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 347.

<sup>2365</sup> *Ibid.*

présidentiel remontant à la première présidence gaullienne a fini par imposer, en France, l'image d'un président indubitablement juxtaposée à celle de l'État. Ce faisant, même en période de cohabitation, l'opinion publique est peu favorable à un abaissement des pouvoirs de celui que l'on perçoit notoirement comme la « clé de voûte » de nos institutions politiques<sup>2366</sup>. Si rationalisation il doit y avoir en matière de politique étrangère, celle-ci ne peut tendre que vers la garantie d'un équilibre des forces politiques en présence et non vers une inversion de la dyarchie exécutive qu'entraînerait une subordination de l'action internationale du chef de l'État à celle du Premier ministre. Car, pas plus que les Français, l'opinion étrangère n'éprouve l'envie de retirer au chef de l'État, sa prééminence historique en matière de représentation internationale. Du moins en 1986<sup>2367</sup>. Il faut dire, qu' « [e]n période de cohabitation, l'avantage appartient au défenseur, l'attaquant apparaissant comme l'agresseur aux yeux de l'opinion publique »<sup>2368</sup>. En d'autres termes, le Premier ministre se trouve confronté à l'alternative suivante : prendre le risque d'un conflit ouvert avec le Président – à charge alors pour l'opinion publique d'arbitrer ce combat des « chefs » – ou s'effacer devant le poids de la légitimité présidentielle. Mais de son côté, et pour s'être souvent lui-même retranché derrière le texte de 1958 lorsqu'il était député de l'opposition ou Président, François MITTERRAND ne peut ignorer, sous la cohabitation, les pouvoirs formels du Premier ministre en matière internationale. Il ne le peut d'autant moins, que l'Élysée ne dispose pas des moyens humains et matériels de conduire seule la politique étrangère et de défense de la France. Privée d'un ancrage administratif, la tradition constitutionnelle s'efface alors devant la lettre de 1958<sup>2369</sup>.

**1017.** Dans le contexte de crise qui oppose les chefs de l'Exécutif, la permanence de la faiblesse structurelle de l'Élysée donne du relief à l'atout stratégique que le Qui d'Orsay

<sup>2366</sup> S'inscrivant dans la continuité de l'analyse de M. Raymond JANOT que l'on a déjà eu l'occasion d'évoquer, une minorité d'auteurs fait valoir la prééminence fonctionnelle du chef du Gouvernement sur les autres membres de l'exécutif – y compris le président de la République – en se référant à l'article 21 de la Constitution ainsi qu'à la vision que des rédacteurs de la Constitution avait du Premier ministre. Le Professeur Pierre AVRIL observe, ainsi, qu'ils étaient « nombreux » à le percevoir comme « "l'homme fort" du nouveau régime » [*in* AVRIL (P.), « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs* n° 83, 1997, p. 31]. Pour le Professeur Guy CARCASSONNE, notamment, la véritable « clé de voûte » de la structure institutionnelle française c'est le Premier ministre, le chef de l'État en étant plutôt la flèche [*in* CARCASSONNE (G.), *La Constitution*, Coll. « Points essais », Éd. du Seuil, 1996, p. 118]. Le Professeur P. AVRIL privilégie, pour sa part, une solution consensuelle : estimant vaine la discussion sur le « vrai » sens de la Constitution, il voit en la source normative des pouvoirs du responsable de Matignon, une « aide » - plus que le fondement potentiel de la prééminence primo-ministérielle – permettant de « comprendre pourquoi et comment le rôle du Premier ministre demeure capital » [*in* AVRIL (P.), *Op. cit.*, p. 31].

<sup>2367</sup> Le Professeur Gérard GRUNBERG met en relief dans son étude sur le « Cohabitationnisme de l'opinion » l'évolution progressive de cette dernière en faveur d'une plus grande implication du Premier ministre dans la direction de l'État à l'issue de la troisième cohabitation. Il semble que les Français se soient habitués, à cette période, aux originalités du système cohabitationniste et lui trouve même des vertus (*in* *Pouvoirs* n° 91, 1999, p. 84).

<sup>2368</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 347.

<sup>2369</sup> PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Pouvoirs* n° 91, 1999, p. 21.

constitue pour le ministre des Affaires étrangères : sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, il lui avait permis d'obtenir la jouissance informelle d'un pouvoir décisionnel autonome à la faveur du cumul de son portefeuille et de la fonction de président du Conseil<sup>2370</sup>. Sous la V<sup>ème</sup> République, le Quai d'Orsay supplée admirablement la perte de l'autonomie politique de son responsable en lui conservant un lien fonctionnel privilégié avec les hautes sphères décisionnelles, le Président se voyant contraint de composer avec les techniciens de l'action diplomatique agissant sous l'autorité de Matignon. Pour autant, l'attention politique ne se concentre sur sa fonction qu'au moment de sa nomination. Sitôt entré en fonction, il reste un acteur effacé du jeu diplomatique qui se joue essentiellement à huis-clos entre le président de la République et le Premier ministre. Sur ce dernier point, on ne saurait imputer au seul texte de 1958 et au déficit des structures élyséennes, le mérite d'avoir tempéré les velléités présidentielles et gouvernementales en matière internationale.

**1018.** La cohabitation a trouvé également en l'opinion publique sa plus fervente supportrice : après y avoir été longtemps hostiles<sup>2371</sup>, les Français ont appris à apprécier ses vertus modératrices ainsi que le pouvoir arbitral qu'elle lui confère en matière de politique étrangère, domaine pour lequel elle se passionnait peu jusqu'en 1986. Son influence, dans la gestion politique des relations extérieures de la France, ne se démentira pas sous la deuxième cohabitation caractérisée par un apaisement relatif entre les chefs d'État et de Gouvernement. Ce début de normalisation des rapports exécutifs va permettre au ministre des Affaires étrangères de donner un peu plus de consistance à son rôle diplomatique.

## **2. Les Affaires étrangères sous la cohabitation « de velours » (1993-1995)**

**1019.** Lieu d'intenses crispations sous la première cohabitation, les « Affaires étrangères » comptent parmi les premiers domaines où une normalisation des rapports exécutifs est perceptible à la suite des élections législatives de mars 1993. A cette période, la présidence de François MITTERRAND et le Gouvernement de M. Édouard BALLADUR inaugurent un nouveau hiatus dans l'histoire politique française. En matière de relations extérieures, l'arrivée à Matignon d'un Premier ministre issu de la droite majoritaire ne bouleverse pas, pour autant, la répartition des tâches déterminée par la précédente cohabitation.

**1020.** Même si M. BALLADUR ne cache pas son désir de jouer un rôle influent dans la conduite de la politique étrangère de la France, il refuse de s'engager dans la voie

---

<sup>2370</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2).

<sup>2371</sup> GRUNBERG (G.), « Du cohabitationnisme de l'opinion », *Op. cit.*, , 1999, pp. 83-95.



conflictuelle empruntée sept ans plus tôt par M. Jacques CHIRAC. Dans l'optique du Premier ministre, la cohabitation ne rime pas forcément avec « confrontation » – du moins, au moment de sa prise de fonction. Ainsi, la normalisation des rapports entre les deux chefs de l'Exécutif passe par « l'acceptation d'une cogestion sereine, dans le respect des prérogatives constitutionnelles de l'autre et dans la volonté d'éviter les heurts »<sup>2372</sup>. Abandonnant la stratégie offensive de la première cohabitation, le Premier ministre est résolu à travailler de concert avec le Président de la République. Il s'engage à faire « en sorte que la politique étrangère et la politique militaire soient gérées d'une façon qui, aux yeux de l'extérieur, soit cohérente et solide »<sup>2373</sup>. Sur ce point, on est tenté de partager l'analyse positive du Professeur COHEN qui voit, en cette déclaration, la volonté manifeste du Premier ministre d'« établir une relation de confiance avec François MITTERRAND »<sup>2374</sup>. On relève, cependant, cette incise ambiguë : « aux yeux de l'extérieur ». On peut l'apprécier sous deux angles : dans son sens le plus large, elle peut renvoyer à toute entité extérieure à la structure gouvernementale ; dans un sens plus restreint, elle peut désigner l'opinion étrangère. Dans le premier cas de figure, les Français sembleraient être le public principalement visé par l'engagement du Premier ministre BALLADUR. Il s'agirait, dans cette hypothèse, de ne pas répéter les erreurs de jugement de son prédécesseur en alignant la posture gouvernementale sur la vision consensualiste que les Français ont retenu de la première cohabitation. Dans le second cas de figure, il serait question de garantir aux partenaires internationaux de la France que celle-ci « parle d'une seule voix », et donc, d'éviter de les surprendre par des crispations diplomatiques comme lors du Sommet de Tokyo de 1987. Mais, il semble que l'ambiguïté réside moins dans l'altérité de la formule que dans le sous-entendu qu'elle exprime : l'engagement que prend le Premier ministre au moment de sa prise de fonction est destiné peut-être au peuple français, peut-être à l'opinion étrangère, mais certainement pas au président de la République.

**1021.** En l'espèce, l'engagement gouvernemental porte non pas sur l'effectivité d'une gestion des politiques étrangère et militaires « cohérente et solide » mais plutôt sur la garantie que ces dernières le soient « aux yeux de l'extérieur ». En d'autres termes : « tout va très bien Madame la Marquise » tant que perdure l'illusion d'une unité politique à la tête de l'État!<sup>2375</sup> Sur ce point, l'expression couramment utilisée pour qualifier la deuxième cohabitation, à savoir celle « de velours » est imméritée : le jeu des concessions a souvent masqué des tentatives inavouables de compromission, notamment, dans le domaine éminemment

<sup>2372</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 348.

<sup>2373</sup> *Le Monde*, 18 mai 1993 ; cité in COHEN (S.), *Ibid.*

<sup>2374</sup> *Ibid.*

<sup>2375</sup> PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Op. cit.*, p. 27.

présidentiel de la force nucléaire. Avec le recul, M. Édouard BALLADUR a fini par admettre, en 1989, qu'il avait eu « tort de ne pas [s'] opposer plus nettement à M. MITTERRAND sur les questions de défense nucléaire où il faisait preuve de trop de compréhension envers les accords américano-soviétiques concernant la réduction des armements »<sup>2376</sup>. Dès son arrivée à Matignon, les « durs » du R.P.R. s'étaient employés à rappeler au Premier ministre BALLADUR son opposition passée aux choix militaires de François MITTERRAND. Contestant le moratoire décrété par le président sur les essais nucléaires et, poussé surtout par M. Jacques CHIRAC, il devait alors tenter de contrer le projet mitterrandien en sollicitant le soutien du chef d'état-major des armées, l'amiral Jacques LANXADE. Peine perdue : bien que l'armée était elle-même hostile au moratoire présidentiel, elle avait tranché en faveur de celui que la Constitution désigne comme le chef des armées françaises. Ce désaveu n'a d'ailleurs pas surpris le Premier ministre BALLADUR : « il ne pouvait être question d'agir avec une brutalité qui eût été vouée à l'échec ; elle aurait discrédité la France sur le plan international, discrédité le gouvernement sur le plan intérieur »<sup>2377</sup>.

**1022.** On le voit, la seconde cohabitation érige les domaines de la politique extérieure et de la défense en des lieux de coexistence politique. Dans le même temps, la complaisance du Premier ministre conforte bien les opinions, tant nationale qu'étrangère, dans un rôle modérateur à l'égard des ambitions gouvernementales, lesquelles ne tardent pas à être ravivées par la dégradation de l'état de santé du Président MITTERRAND. Les meneurs de la droite comptaient vivement sur son affaiblissement physique pour le contraindre à se retirer de la scène internationale. C'était mal connaître le chef de l'État.

**1023.** Tirant les leçons de la première cohabitation, François MITTERRAND avait pris soin de consolider, dès 1990, son droit d'information en matière diplomatique en exigeant la transmission systématique des télégrammes diplomatiques à l'Élysée. Lorsque survient la seconde cohabitation, il ne relâche pas son attention en ce domaine. Cependant, sa santé vacillante le freine de plus en plus dans son action et l'oblige, bien malgré lui, à ouvrir son domaine « réservé » au Premier ministre BALLADUR. En pratique, il l'associe plus étroitement à son pouvoir de nomination sous la réserve que le président « ne se sent pas remis systématiquement en question »<sup>2378</sup>. Ainsi, le chef du Gouvernement obtient la nomination d'un membre de son parti, M. Jean-Yves THIBAUT de SILGUY, à la tête du S.G.C.I. A sa demande, le président décide la réduction du contingent militaire français en

---

<sup>2376</sup> BALLADUR (E.), *Passion et longueur du temps*, *Op.cit.*, p. 224.

<sup>2377</sup> BALLADUR (E.), *Deux années à Matignon*, Plon, 1995, pp. 147-148.

<sup>2378</sup> *Ibid.*

Bosnie – le ramenant de 7 000 à 4 000 hommes<sup>2379</sup>. Partagé entre scepticisme et réserve, François MITTERRAND autorise également le Premier ministre à finaliser les négociations du G.A.T.T., à favoriser le rapprochement de la France avec la Chine, à dévaluer le franc CFA. Des premières crispations ne tardent pas, cependant, à survenir à l’occasion de la définition des orientations stratégiques de la France.

**1024.** Car, si l’on doit au Premier ministre BALLADUR l’initiative d’une Conférence sur la stabilité en Europe, il n’est pas parvenu, en revanche, à infléchir le président dans sa décision d’engager la France, seule, en Afrique dans le cadre de l’*Opération Turquoise*. Le chef du Gouvernement obtient, malgré tout, la garantie présidentielle que cette opération soit limitée dans le temps et que les troupes ne soient pas déployées à Kigali. Pour le Professeur Samy COHEN, il s’agit là d’ « un cas typique de codécision imposé par la cohabitation dans le domaine sensible des interventions militaires extérieures »<sup>2380</sup>. Or, cette recherche de consensus au sommet de l’État aurait spécifiquement favorisé le domaine des Affaires étrangères.

**1025.** La doctrine majoritaire prête, en effet, au rôle intermédiaire de leur responsable de l’époque, M. Alain JUPPÉ, une portée déterminante dans l’harmonisation des rapports entre le président de la République et le Premier ministre<sup>2381</sup>. Sous son impulsion, « un vent plus sain souffle sur la diplomatie française », fait valoir notamment le Professeur COHEN<sup>2382</sup>. M. Hubert VÉDRINE, proche collaborateur de François MITTERRAND abonde dans le même sens : « Alain JUPPÉ s’inscrira, à mon sens, à l’intérieur de la politique étrangère mitterrlandienne non sans lui insuffler une énergie nouvelle et une plus grande capacité opérationnelle »<sup>2383</sup>. Qu’a-t-on, donc, pu faire ce ministre de droite pour mériter les éloges de son successeur de gauche ? Par son caractère conciliant et posé, M. Alain JUPPÉ a su patiemment reconstruire le lien de confiance qui articule historiquement l’action de son Ministère avec celle de l’Elysée. « Une vraie compréhension mutuelle » semble avoir existé entre le Président et le ministre des Affaires étrangères<sup>2384</sup>. En pratique, « les rencontres hebdomadaires permettent aux deux personnalités de surmonter leurs préjugés. Peu à peu, on assiste à un système de partage et de codécision qui permet au ministre de donner du sens à

---

<sup>2379</sup> COHEN (S.), *Op. cit.*, p. 349.

<sup>2380</sup> *Ibid.*

<sup>2381</sup> VAISSE (M.), « JUPPÉ Alain », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, *Op. cit.*, p. 613.

<sup>2382</sup> COHEN (S.), *Op. cit.*, p. 349.

<sup>2383</sup> VÉDRINE (H.), *Les Mondes de François Mitterrand. A l’Elysée 1981-1995*, Fayard, 1996, Paris, p. 650.

<sup>2384</sup> VAISSE (M.), « JUPPÉ Alain », *Op. cit.*, p. 613.

son action »<sup>2385</sup>. A plusieurs reprises, il va être amené à arbitrer les oppositions internes de la gouvernance sur des dossiers délicats, ce qui conduit parfois à une valse d'étiquettes politiques : ainsi, il soutient le projet mitterrandien d'intervenir au Rwanda en 1994, dans le cadre de l'opération *Turquoise* contre le Premier ministre BALLADUR et le ministre de la Défense François LEOTARD qui se montrent particulièrement réservés sur ce dossier. De même, il devient un acteur incontournable dans la gestion de l'intervention occidentale en Bosnie: c'est lui qui a suggéré la fermeté d'action de la France à l'égard de ce territoire et qui a inspiré l'ultimatum de l'OTAN après le bombardement du marché de Sarajevo. On lui doit également la mise en place du Groupe de contact, associant Américains et Russes aux négociations diplomatiques. Il a assisté, également, le Premier ministre dans le traitement de nombreux dossiers de politique étrangère, tel celui de la négociation du G.A.T.T., celui du vote de la loi de programmation militaire sollicitant, contre l'avis du Président, une augmentation des dépenses en matière de défense, celui du rapprochement avec la Chine, ou encore celui de la dévaluation du franc C.F.A.<sup>2386</sup>. Bref, le ministre des Affaires étrangères de la seconde cohabitation a fait montre d'une polyvalence et d'une souplesse politiques qui ont permis à la France de donner une image d'unité et de « force tranquille » sur la scène politique extérieure. La « force » de sa diplomatie tient alors à cet équilibre relatif que le chef du Quai d'Orsay a su concilier en ménageant les victoires des uns et des autres, sans considération partisane. On comprend mieux dès lors que son ministère ait été encensé par l'entourage de François MITTERRAND mais que son rôle international ait été, au contraire, « minimisé » *a posteriori* par M. Édouard BALLADUR dans son livre de souvenirs *Deux ans à Matignon*<sup>2387</sup>. La relativité de cet équilibre est établie, en fait, par le retour d'une dégradation des rapports entre l'Élysée et Matignon en 1994. A l'approche des élections présidentielles, elle devient même inéluctable.

**1026.** Pour affirmer sa stature de présidentiable, le Premier ministre se met de plus en plus en avant sur la scène politique extérieure, ce qui a le don d'irriter le Président MITTERRAND que la maladie contraint souvent au repos. Le chef de l'État lui concède, malgré tout, la rédaction d'un *Livre blanc sur la Défense* mais « sur [son] injonction, ce document n'abordera ni le problème des essais ni celui de la doctrine d'emploi des armes nucléaires que certains auraient voulu infléchir dans le sens d'une doctrine du "fort au fou" »<sup>2388</sup>. Par ailleurs, le chef de l'État n'apprécie guère la visite du Premier ministre auprès des troupes engagées dans l'*Opération Turquoise*, les parades militaires étant traditionnellement réservées au

<sup>2385</sup> *Ibid.*

<sup>2386</sup> VAISSE (M.), « JUPPÉ Alain », *Op. cit.*, pp. 613-614.

<sup>2387</sup> COHEN (S.), *Op. cit.*, p. 349.

<sup>2388</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie », *op. cit.*, p. 350.

président de la République. En réalité, M. Édouard BALLADUR n'avait fait que répliquer à une initiative de François MITTERRAND prise quelques mois plus tôt au mépris des prérogatives du Gouvernement. A l'occasion du sommet franco-allemand de Mulhouse du 31 mai 1994, le chef de l'État avait invité, en effet, un détachement de l'Eurocorps au défilé du 14 juillet. Sans consulter le Premier ministre, il avait assumé publiquement la responsabilité de son action: « le gouvernement a été mis devant le fait accompli (...). Je suis le chef des armées, j'ai pris la décision que devais prendre »<sup>2389</sup>. Le Premier ministre tentera de faire bonne figure par voie de presse<sup>2390</sup>. Peine perdue. Devant la conférence des ambassadeurs réunie à l'Élysée, François MITTERRAND campe fermement sur ses positions : « les Affaires étrangères sont, parmi les fonctions qui sont les miennes, parmi les plus importantes et les plus clairement définies par la Constitution. J'entends préserver exactement les différentes répartitions des tâches de l'exécutif »<sup>2391</sup>. Le refus du Gouvernement balladurien de soutenir le projet d'une conférence européenne sur l'Algérie lancée par François MITTERRAND le 3 février 1995<sup>2392</sup> restera l'ultime baroud d'honneur d'un Premier ministre de droite à l'égard d'un président de gauche en matière de politique étrangère.

**1027.** La troisième cohabitation va, en effet, inverser les majorités politiques au sommet de l'État sans que pour autant les tensions ne disparaissent dans la conduite de la politique étrangère. Mais, avec l'expérience, l'action diplomatique se veut plus aguerrie et surtout, la place de son responsable ministériel se veut plus stable dans la sphère directionnelle.

### **3. Les Affaires étrangères sous la troisième cohabitation : un vecteur de l'institutionnalisation d'une cogestion exécutive (1997-2002)**

**1028.** La cohabitation survenue, en 1997, entre le président de la République Jacques CHIRAC et le Premier ministre Lionel JOSPIN présente plus d'affinités avec la deuxième cohabitation que la première. C'est dire qu'un point d'équilibre s'est progressivement instauré au sommet de l'État. De toute évidence, pas plus le chef de l'État que le chef du Gouvernement ne cherche la confrontation. Le changement de perspectives auguré par l'inversion des rôles institutionnels a sans doute favorisé chez l'un une meilleure compréhension des difficultés de l'autre et de fait, il n'a pu que les inciter à rechercher une collaboration, à défaut « de velours », au moins « douce ». Il faut dire également que dans

---

<sup>2389</sup> Cité in COHEN (S.), *Ibid.*

<sup>2390</sup> BALLADUR (E.), « Notre politique étrangère », *Figaro*, 30 août 1994.

<sup>2391</sup> Cité in COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie », *op. cit.*, p. 350.

<sup>2392</sup> GOUAUD (C.), *La Cohabitation*, Ellipses, 1996, pp.94-95.

l'entourage présidentiel comme au sein du nouveau gouvernement, il se trouve des personnes ayant déjà vécu au moins une cohabitation. En termes de gestion, ce phénomène n'a donc plus rien d'innovant à partir de 1997. C'est donc dans le contexte de la banalisation de la pratique diplomatique cohabitationniste que le portefeuille des « Affaires étrangères » est attribué à M. Hubert VÉDRINE. Sa nomination manifeste ce désir de normalisation des relations « droite/gauche » en matière internationale. Intégrée à la garde rapprochée de François MITTERRAND depuis 1981 sous l'autorité de qui il fait ses premières armes en matière diplomatique et exécutive<sup>2393</sup>, il est rompu aux mécanismes de la cohabitation. Malgré tout, son génie stratégique n'empêchera pas le Gouvernement de Lionel JOSPIN de connaître son lot de mauvaises surprises. Car, si la troisième cohabitation s'inscrit bien, par son refus de confrontation, dans une logique de continuité par rapport à la période 1993-1995, elle tranche, en revanche, par sa longévité. Cinq années de négociations politico-diplomatiques continues auront eu le temps d'émousser le consensus apparent au sommet de l'État.

**1029.** Lorsqu'il prend la direction de Matignon, M. Lionel JOSPIN ambitionne de durer à la tête de la nouvelle majorité parlementaire issue des élections législatives anticipées de 2007. L'échec cuisant qu'elle symbolise pour le Président Jacques CHIRAC ne peut que conforter le nouveau chef du Gouvernement dans sa volonté de faire jeu égal avec lui: après tout, comme le fait observer le Professeur Dominique CHAGNOLLAUD, il est le « "premier" Premier ministre de la V<sup>ème</sup> République à avoir été quasiment élu au suffrage universel »<sup>2394</sup>. Cependant, le chef du Gouvernement préfère exploiter cette légitimité politique sur la scène politique intérieure. Il est, alors, convaincu que les Français le jugeront davantage sur sa politique de lutte contre le chômage que sur ses interventions à la tribune des Nations Unies. Pour autant, il ne déserte pas totalement le domaine de la politique étrangère.

**1030.** Tout en revendiquant un droit d'action privilégié dans la construction communautaire, domaine traditionnellement dévolu à Matignon, il se défend, en parallèle, d'interférer dans l'exercice des prérogatives internationales de Jacques CHIRAC. Il tente d'apaiser les craintes d'une droite en déroute et de brider toute « tentative de surenchère

---

<sup>2393</sup> M. VEDRINE a été conseiller technique de la Présidence pour les affaires extérieures entre 1981 et 1986, puis porte-parole de la Présidence entre 1988 et 1991 et enfin comme secrétaire général de l'Élysée entre 1991 et 1995. Entre temps, François MITTERRAND l'avait nommé au tour extérieur maître des requêtes au Conseil d'État en 1986. Arc-bouté entre les sphères politiques et techniques de la diplomatie, M. VEDRINE s'est imposé d'autant plus naturellement qu'il avait constitué avec M. Jean-Louis BIANCO, M. Jacques ATTALI et Mme Elizabetg GUIGOU, un aéroplane influent sous la première cohabitation. Il était déjà un « élément clé » de la diplomatie « parallèle » de François MITTERRAND [FRANK (R.), « VEDRINE Hubert », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004, Op. cit.*, p. 620].

<sup>2394</sup> CHAGNOLLAUD (D.), *Droit constitutionnel contemporain*, Tome 2 « Le régime politique français », Compact, Armand Colin, 3<sup>e</sup> éd., 2003, p. 195.

venant de son propre camp »<sup>2395</sup>, dans un discours prononcé à l'Assemblée nationale le 24 juin 1997: « je ne suis pas attaché à des rôles de représentation formelle (...), affirme le Premier ministre. Je n'irai pas là où ma place n'est pas formellement requise (...) mais j'irai là où la politique du gouvernement français devra être mise en place et suivie d'effets »<sup>2396</sup>. Le propos est subtil en ce qu'il ménage à la fois la marge de manœuvre constitutionnelle du président et la marge de manœuvre que la pratique constitutionnelle de la cohabitation organise au profit du Gouvernement. Concrètement, le Premier ministre prend l'engagement de ne pas court-circuiter, par son activisme, le pouvoir de représentation symbolique que la tradition constitutionnelle française reconnaît au président de la République. « Court-circuiter » et non « attenter » car, comme on a eu l'occasion de le voir à l'échelle interministérielle et infra-étatique, le concept de « représentation » en matière internationale reçoit une portée de plus en plus souple en droit constitutionnel français. La Constitution de 1958 en esquisse à peine le principe en son article 5. Quant à la représentativité internationale du Premier ministre, on a vu qu'elle était l'objet d'une consécration diffuse qui justifie, en pratique, une interprétation aussi bien restrictive de son rôle international qu'extensive<sup>2397</sup>. En préférant l'approche consensualiste de la deuxième cohabitation, à la stratégie du conflit ouvert de la première cohabitation – et ce, alors même qu'il bénéficie d'une légitimité plus forte que celle du président – M. Lionel JOSPIN a entendu consolider le processus de normalisation au niveau de la direction de la politique étrangère<sup>2398</sup>. Cependant, les actions humaines sont rarement dépourvues d'arrière-pensées, particulièrement en matière diplomatique. Aussi, le jeu des contreparties va-t-il justifier durant la période de 1997-2002 une percée majeure de l'action gouvernementale française sur la scène internationale.

**1031.** Le Gouvernement ne s'oppose pas, dans un premier temps, à la réforme du service militaire et de la professionnalisation des armées. A son tour, le Président CHIRAC ne conteste pas le pouvoir d'orientation que Matignon réclame dans la conduite des Affaires

---

<sup>2395</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 351.

<sup>2396</sup> Cité in COHEN (S.), *Ibid.*

<sup>2397</sup> Voir *supra*.

<sup>2398</sup> Sa stratégie n'est pas sans rappeler, au plan des grandes théories des relations internationales par le chef de file de l'école volontariste soviétique à l'époque de la Guerre froide, le Professeur Grégory TUNKIN, auteur de la fameuse théorie des « volontés réciproques ». Il compte parmi les premiers internationalistes, à avoir recherché dans la réciprocité des concessions des États la manifestation de leur volonté souveraine. L'idée serait que deux États que tout oppose aux plans idéologiques, politiques, historiques, sociologiques, aurait malgré tout vocation à coexister juridiquement. Mais cette interrelation a alors un fondement des plus précaire, dans la mesure où elle est appelée à cesser par le seul effet d'une exception d'inexécution. La réciprocité des droits et obligations étant érigée en condition *sine qua none* de leur collaboration, le défaut de l'un dans la réalisation de ses engagements, justifie la renonciation de l'autre à poursuivre l'exécution de ses obligations. On ne peut dire si M. JOSPIN est féru ou non des écrits du Professeur TUNKIN, mais on peut lui reconnaître d'avoir su exploiter sa position de force dans un sens qui lui a permis de durer, à l'inverse des deux cohabitations où le non respect des concessions et la mauvaise foi qui accompagnait souvent leur réalisation se sont révélées préjudiciables au Gouvernement.

étrangères et militaires – pouvoir que lui-même avait revendiqué en 1986. A la demande du Gouvernement, il accepte de réduire le nombre des contingents français stationnés en Afrique au titre de la politique de coopération franco-africaine<sup>2399</sup>. De même, c'est sur la base des suggestions du Premier ministre JOSPIN qu'il a assoupli la position française à l'égard du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie<sup>2400</sup>. Lors du coup d'État ivoirien de Noël 1999 qui s'est soldé par le renversement du président Henri KONAN BEDIE, il s'est rallié à contrecœur, à la nouvelle gestion des affaires africaines promue par le gouvernement JOSPIN, lequel proscrirait toute intervention militaire française dans des conflits internes ainsi que toute complaisance envers les régimes autoritaires<sup>2401</sup>. Ainsi, les choix stratégiques des partenaires de la France ont souvent aidé à trancher les désaccords entre l'Elysée et Matignon à l'image, par exemple, du projet présidentiel de réintégration de la France dans l'O.T.A.N, avorté consécutivement au refus du Président américain « Bill » CLINTON d'attribuer, conformément au souhait du Président CHIRAC, le commandement Sud de l'Atlantique à un officier européen<sup>2402</sup>.

**1032.** Malgré tout, petit à petit, le chef du Gouvernement se sent obligé de clarifier ses prérogatives constitutionnelles : « en tant que Premier ministre et, à ce titre, responsable de la défense nationale, il m'appartient de veiller à la satisfaction des besoins des armées »<sup>2403</sup>.

<sup>2399</sup> Les causes de la réduction des implantations militaires en Afrique sont, notamment, exposées par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Hubert VEDRINE, en réponse à une question d'actualité au Sénat. Se reporter sur ce point, à « Pratique française du Droit international – 1997 », *A.F.D.I.*, 1997, p. 927.

<sup>2400</sup> Le consensus politique dans la définition du rôle de la France dans la juridictionnalisation du conflit bosniaque transparait de manière significative dans les propos tenus par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Hubert VEDRINE, lors d'une conférence de presse donnée en 1997 à la suite d'une session ministérielle de l'Atlantique Nord : « La France coopère, mais (...) elle coopère à sa façon en demandant certaines garanties de procédures, comme elles doivent exister dans toutes les règles de droit. Et, c'est pour cela que les autorités françaises, *je parle globalement* [nous soulignons], ont adopté la position du témoignage écrit » (*in* « Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, 1997, p. 962). Le 4 novembre 1998, L. JOSPIN surenchérisait les propos de son ministre, à l'occasion d'une visite aux Pays-Bas, devant les représentants du T.P.I. : « Ce Tribunal est une institution *sui generis* qui a puisé aux différentes traditions judiciaires pour définir ses propres règles de procédure. J'ai le sentiment que le droit romano-germanique comporte des éléments qui sont adaptés à une juridiction internationale : l'implication des juges dans l'élaboration du dossier d'instruction et dans la conduite des débats nous paraît être gage d'autorité, d'efficacité et de lisibilité (...) », (*in* « Pratique française du droit internationale – 1998 », *A.F.D.I.*, 1998, p. 783). Mais, le même jour, devant la presse, le Premier ministre ne pu s'empêcher de nimer son rôle international d'un voile d'ambiguïté : « En ce qui concerne l'arrestation des criminels de guerre, dans l'ex-Yougoslavie, les déterminations sont prises par le Conseil de l'Atlantique Nord, elles s'appliquent, ces déterminations, ces choix, à l'ensemble des nations qui peuvent se trouver en situation de procéder à de telles arrestations, et *la politique de la France, j'y veille particulièrement depuis que je suis le Chef de Gouvernement mais c'est la politique de la France* [nous soulignons], ne se distingue en rien de l'attitude des autres nations » (*in* « Pratique française du droit international – 1998 », *AFDI*, 1998, p. 782).

<sup>2401</sup> La doctrine gouvernementale promouvant la concertation diplomatique en lieu et place de l'action militaire en Afrique est spécifiquement développée pour la Côte d'Ivoire par le porte-parole du ministère des Affaires étrangères, dans son point presse du 28 décembre 1999 (« Pratique française du droit international – 1999 », *A.F.D.I.*, 1999, pp. 902-903).

<sup>2402</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 351.

<sup>2403</sup> Extrait de son discours prononcé devant l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale, le 4 septembre 1997 ; cité *in* COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 351.



Quelques jours plus tard, il précise le cadre de décision des opérations extérieures : « j'entends veiller aux conditions d'engagement de nos unités sur des théâtres extérieurs (...). La décision de recourir à la force (...) relève des plus hautes autorités de l'État, du Président de la République et du gouvernement »<sup>2404</sup>. Le ton offensif de ses discours est loin de recevoir une application pratique...à l'initiative de son auteur. Car, en pratique, jamais le Premier ministre JOSPIN n'a convoité le rôle de chef des armées traditionnellement dévolu au président. Tout au plus, il a aspiré à renforcer sa participation dans la définition des principaux axes de la politique de défense.

**1033.** Ainsi, durant la guerre du Kosovo, il s'est spontanément effacé au profit du chef de l'État, renonçant à développer des canaux diplomatiques parallèles avec les principaux partenaires de la France, et notamment avec le président américain qui avait établi une complicité évidente avec le Président CHIRAC. Il en est allé de même, avec les principaux acteurs du conflit, à savoir les militaires. En cas d'urgence, c'est à l'Elysée que le général KELCHE, à la tête du contingent français, s'adressait pour instructions ou lorsqu'il souhaitait alerter les instances politiques de l'imminence d'une frappe aérienne de l'OTAN qu'il jugeait contraire aux règles d'engagement arrêtées par les membres de l'Alliance. Mais, il n'est pas exagéré de penser que cette posture de retrait n'était pas dénuée d'arrière-pensées.

**1034.** Certaines réalités, à l'image des précédentes cohabitations, se sont imposées au Premier ministre en matière de politique étrangère et de défense. Seule autorité dirigeante reconnue comme telle par le le général Wesley CLARKE, commandant suprême des forces alliées en Europe, le président CHIRAC était en contact direct avec la Maison Blanche. Une fois n'est pas coutume, l'Elysée avait la primauté sur Matignon et le Quai d'Orsay en matière d'information diplomatique. Mais les prérogatives de ceux-ci se maintinrent pour les décisions importantes – la condamnation de la politique d'épuration ethnique, la politique de fermeté à l'égard du Président de la Serbie et de la R.F.Y., les conditions d'engagement des troupes françaises dans cette guerre, le choix des cibles, etc – qui justifiaient, outre la concertation du président et du Premier ministre, « la participation active du ministre des Affaires étrangères, cheville ouvrière de la diplomatie française au sein de la "conférence des cinq ministres des Affaires étrangères" (l'Américaine, le Britannique, l'Allemand, l'Italien et le Français) et de son collègue de la Défense »<sup>2405</sup>. En pratique, la gestion de crise a favorisé la mise en place d'un réseau ramifié mais circonscrit aux principaux protagonistes, le but étant

---

<sup>2404</sup> Extrait de son discours prononcé au camp de Canjuers, le 15 septembre 1997 ; cité in COHEN (S.), *Op. cit.*, pp. 351-352.

<sup>2405</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *op. cit.*, p. 352.

de favoriser la cohérence des actions présidentielles et gouvernementales. Les réunions quotidiennes du matin dans le bureau de cabinet du ministre de la Défense se poursuivaient le soir à l'hôtel Matignon, en présence des conseillers du Premier ministre. Chaque semaine, un conseil restreint se tenait à l'Élysée. Il était précédé d'un comité restreint à Matignon présidé par M. JOSPIN. Des « réunions spécialisées » se tenant plusieurs fois par semaine à Matignon, au ministère de la Défense et au Quai d'Orsay, parachevaient le verrouillage de l'action extérieure par le Gouvernement au sens strict<sup>2406</sup>. A cet titre, la portée la plus spectaculaire de la troisième cohabitation réside, sans doute, dans les concessions que celui-ci a obtenues dans un domaine que l'on a longtemps considéré comme naturellement « réservé » au chef de l'État. C'est ainsi qu'à l'occasion d'une allocution prononcée le 26 septembre 2007 faite à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou, le Président Jacques CHIRAC a officiellement ouvert son domaine « jupitérien » au Premier ministre en l'associant à sa décision de « déciblage » des têtes de missiles nucléaires français. Le Professeur Samy COHEN précise, à ce propos, que les termes du discours présidentiel « ont été mis au point par les deux parties au cours d'une réunion tenue à l'Élysée »<sup>2407</sup>.

**1035.** Malgré tout, les « mauvaises manières »<sup>2408</sup> ont la vie dure dans le domaine des relations extérieures. Une série d'initiatives du chef de l'État prises à l'insu du Premier ministre va rapidement ternir l'entente cordiale qui caractérisait jusqu'alors les relations de l'Élysée et de Matignon. Il faut dire que l'attentisme dont a fait preuve le Premier ministre tout au long de la guerre du Kosovo avait largement contribué à consolider la stature internationale du chef de l'État français. Les réseaux américains et russes sur lesquels le Président CHIRAC avait appuyé son action diplomatique l'avaient imposé comme un acteur incontournable dans la gestion du conflit, et de manière plus générale, il était apparu aux yeux de la Nation et de l'étranger, comme le chef politique de l'action extérieure de la France. Sa nouvelle envergure le poussa à commettre quelques impairs à l'égard de Matignon. Ainsi, « [d]ans le bilan qu'il [fit] de l'engagement français, le 10 juin au soir sur *T.F.I.*, il om[it] de mentionner le rôle joué par Lionel JOSPIN et son gouvernement. Dans ses entretiens accordés à la presse au lendemain de la capitulation de MILOSEVIC, le ministre des Affaires étrangères, à son tour, ne mentionnera que très exceptionnellement le rôle joué par le chef de l'État »<sup>2409</sup>. Dans le même sens, il programma un voyage présidentiel au Maroc deux jours seulement avant celui prévu de longue date par le Premier ministre, lequel ne tarda pas à riposter.

---

<sup>2406</sup> BOLLAERT (B.), « Comment la France gère la crise », *Le Figaro*, 7 juin 1999.

<sup>2407</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 353.

<sup>2408</sup> *Ibid.*

<sup>2409</sup> *Ibid.*

**1036.** A sa manière et avec ses propres moyens, le chef du Gouvernement revendiqua à son tour le droit d'exister par lui-même sur la scène politique extérieure. C'est sans doute en ce sens qu'il convient d'interpréter cette réflexion sibylline que M. JOSPIN laissa échapper le 23 janvier 2000, au Palais de la Mutualité : « nous respectons les prérogatives du Président de la République. Je suis neutre en matière de cohabitation, même si on peut toujours se dire que nous ferions mieux, plus fort dans un autre contexte, notamment peut-être en politique étrangère. On peut toujours y croire »<sup>2410</sup>. Et c'est à tort qu'il y crut. Quelques semaines plus tard, il devait commettre son plus gros « dérapage » diplomatique – et médiatique – lors d'une visite officielle à Jérusalem au cours de laquelle il qualifia les actions du Hezbollah contre l'armée israélienne au Sud-Liban d' « attaques terroristes ». Ces propos heurtèrent le Président CHIRAC qui avait fait notoirement de la neutralité de la France dans le conflit israélo-palestinien une condition de l'entente de la France avec les pays du Proche-Orient. Rappelé à l'ordre par le chef de l'État, le Premier ministre fut invité à « prendre contact avec lui dès son retour en France »<sup>2411</sup>. Dans le même temps, un communiqué de la présidence tenta d'apaiser les esprits en réaffirmant la « constance de la politique étrangère de la France et l'équilibre qui inspire l'action [de la France] au Proche-Orient »<sup>2412</sup>. Les actions « qui fâchent » doivent être réglées dans la discrétion. En pratique, chacune des deux parties s'abstint, donc, l'une de commenter publiquement le rappel à l'ordre présidentiel, l'autre de condamner de manière véhémente les indécidatesses diplomatiques de son rival.

**1037.** Transcendant les individualités et les tensions personnelles, la troisième cohabitation a contraint le chef de l'État et le chef du Gouvernement à une unité de vue qui leur a interdit de se gêner ostensiblement l'un, l'autre. Même si elle est demeurée sans incidence majeure pour la diplomatie de la France, cette bataille rangée ne traduisait pas moins l'impatience du président et de son Premier ministre de mettre fin à une cohabitation qui n'avait que trop duré pour avoir fini par les brider tous les deux<sup>2413</sup>. Pour autant, par-delà les particularismes

---

<sup>2410</sup> Cité in COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 353

<sup>2411</sup> Propos cités in COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Ibid.*

<sup>2412</sup> *Ibid.*

<sup>2413</sup> Sur ce point, les acteurs parlementaires ont également été les victimes malencontreuses de la cohabitation. Dès lors, en effet, que le Premier ministre s'aligne sur la position du président et que ce dernier ne conteste pas les positions de son chef du Gouvernement, le débat public n'a plus lieu d'être. De manière toute à fait paradoxale, la neutralisation du contrôle parlementaire est aussi forte en matière internationale, en période de cohabitation qu'en période de concordance des majorités : dans la mesure où les deux têtes de l'exécutif s'évertuent à garantir que la France parle d'une seule voix, toute contestation parlementaire serait assimilable à une immixtion des Chambres dans la conduite de la politique étrangère, sphère d'où elle a été exclue en 1958 au profit du président et du Gouvernement. Le double contrôle qu'elles exercent en matière d'engagement international et de politique étrangère leur garantit toujours, au plan juridique, une marge de manœuvre à l'égard du Gouvernement. Mais, les retombées politiques d'un tel contrôle – et notamment, les éventuelles voix discordantes qui pourraient en résulter – incitent les parlementaires à une extrême prudence. Il serait déjà

politiques et les stratégies partisans, cette originalité du système constitutionnel de 1958 a eu un effet rationalisant déterminant dans le domaine des relations extérieures.

## **B) L'apport constructif de la cohabitation à la conduite de la politique étrangère**

**1038.** Les apports de la cohabitation à la vie politique française divisent la doctrine constitutionnaliste<sup>2414</sup>. Certains craignent son retour<sup>2415</sup>. D'autres lui trouvent des vertus curatives par rapport aux excès du présidentielisme<sup>2416</sup>. Slalomant entre ces deux tendances générales, Alain PEYREFITTE a tenté de découvrir le plus petit dénominateur commun aux trois expériences cohabitationnistes en matière de relations extérieures. Selon cet homme politique et diplomate français, « une caractéristique commune (...) est qu'elles ont préservé, dans l'ensemble, ce qu'on pourrait appeler la prérogative présidentielle dans les domaines de la politique extérieure et de la défense »<sup>2417</sup>. Une simple observation empirique a permis, précédemment, de vérifier cette affirmation en comparant la marge de manœuvre des autorités exécutives et son ajustement aux contingences politiques et diplomatiques. Reste que, même relative, l'érosion des prérogatives internationales du chef de l'État témoigne d'une définition plus restrictive des conditions de mise en œuvre de son pouvoir décisionnel en matière internationale.

**1039.** En période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, le président de la République définit unilatéralement les grandes lignes de la politique étrangère, réduisant le rôle du Gouvernement à un simple rôle d'exécution et occultant ostensiblement le rôle de consultation du Premier ministre. De la décision du général de GAULLE de sortir de l'O.T.A.N. en 1966 à celle du Président Nicolas SARKOZY de renouer avec la politique atlantiste en 2009, en passant par le choix de François MITTERRAND de renforcer, en 1990, l'aide militaire fourni au régime du Président rwandais Juvénal HABYARIMANA, les exemples ne manquent, sous la V<sup>ème</sup> République, pour attester du poids prééminent de l'Elysée dans la détermination de la politique étrangère. A cet égard, la cohabitation aura

---

illogique, pour les Français, de voir la majorité parlementaire désavouer un Premier ministre qui se réclame de celle-ci, ce serait encore plus inacceptable, au regard de la logique cohabitationniste, de soutenir une majorité parlementaire qui s'en prene au président, autorité suprême qui prend sur lui de collaborer avec son rival politique pour le salut du pays. Comme l'a rappelé, Samy COHEN, « [e]n cohabitation, l'avantage appartient au défenseur, l'attaquant apparaissant comme l'agresseur aux yeux de l'opinion publique » [cf. citation *supra*].

<sup>2414</sup> Lire notamment CARCASSONNE (G.), « Frein ou moteur ? », *Pouvoirs* n°91, 1999, pp. 97-104.

<sup>2415</sup> MASSOT (J.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 129-137.

<sup>2416</sup> LUCHAIRE (F.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 119-127.

<sup>2417</sup> PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Op. cit.*, p. 27.

rendu plus contraignantes les conditions d'affirmation de cette prépondérance. La création de l'euro, la reprise des essais nucléaires ou la redéfinition de la carte militaire, sont autant d'initiatives présidentielles qui auraient eu peu de chances d'aboutir en période de cohabitation, période au cours de laquelle, les décisions mettant en jeu les intérêts supérieurs de la Nation sont prises conjointement par les deux têtes de l'exécutif. A l'image de la collaboration organisée par la Constitution américaine entre le président et le Sénat en matière internationale<sup>2418</sup>, le chef de l'État et le Premier ministre sont condamnés à définir de concert les grands axes de la politique extérieure de la France sous peine de paralyser l'action diplomatique de celle-ci.

**1040.** La rationalisation du cadre constitutionnel de « la fonction diplomatique d'État » aurait donc fait, en théorie, une victime et un heureux. Mais, le ministre des Affaires étrangères, n'est ni l'une, ni l'autre dès lors qu'il demeure intrinsèquement arrimé au rôle d'exécutant d'une volonté politique qui lui est supérieure. Simplement, sous la cohabitation, cette volonté est désormais duale et non plus unique.

**1041.** En l'occurrence, la victime de la cohabitation est le président de la République. Mais son statut de « victime » s'accompagne difficilement d'une portée pathologique dans la mesure où la cohabitation constitue plus un frein aux dérives « présidentielistes » du régime qu'une atteinte aux fonctions constitutionnelles du chef de l'État. En somme, il s'agit de rétablir la Constitution de 1958 dans la plénitude de ses dispositions *mais* dans les limites imposées par les traditions constitutionnelles désormais « dépolitisées ». Le qualificatif employé peut paraître surprenant, voire contradictoire, sachant que le droit constitutionnel a précisément pour objet la régulation de l'action politique<sup>2419</sup>. Difficile de concevoir, dans cette perspective, une norme constitutionnelle – qui plus est, érigée en tradition – comme dépourvue de toute portée politique. En fait, par traditions « dépolitisées » on entend par là des pratiques répétitives qui ne procèdent pas d'une pratique politique unilatérale et contingente mais résultent, à l'inverse d'un consensus politique réfléchi. C'est à ce niveau que l'on apprécie la portée constructive de la cohabitation en matière de relations extérieures : parce qu'elle oblige le chef de l'État et le chef du Gouvernement à s'entendre, la cohabitation les contraint à définir un socle de compétences intangibles pour l'un comme pour l'autre et surtout, elle les oblige à les respecter sous peine de sanctions juridiques et démocratiques.

---

<sup>2418</sup> Précisons que, en matière conventionnelle, l'article II § II de la Constitution américaine de 1787 doit être lu en combinaison avec la loi *CASE-ZABLOCKI* du 22 août 1972 qui impose au Président américain de porter à la connaissance du Congrès la conclusion d'accords en forme simplifiée.

<sup>2419</sup> Voir *supra*, note 36.

**1042.** La fonction diplomatique d'État est toujours et nécessairement mue par une volonté politique, mais son caractère dilué concourt, sous la cohabitation, à un rééquilibrage des forces au sein de l'Exécutif qui profite prioritairement au Premier ministre et accessoirement au président de la République. Pour autant, même si la restauration de la plénitude de ses fonctions constitutionnelles, fait bien du chef du Gouvernement l'heureux gagnant de la nouvelle donne politique, il n'est pas question dans le domaine spécifique des relations extérieures d'inverser la logique inégalitaire qui anime la dyarchie exécutive depuis 1958<sup>2420</sup>. Comme il a été largement souligné en doctrine, la prééminence du Président se maintient en matière de politique étrangère à cette réserve près qu'elle revêt sous la cohabitation une dimension avant tout protocolaire. Ainsi, même les domaines du nucléaire et de la Défense, qui sont demeurés longtemps les bastions imprenables de l'Élysée, ont subi quelques brèches sous la troisième cohabitation. Relatives, certes, par leur portée, les percées du Gouvernement dans le domaine « jupitérien » du président – défini par le Professeur Samy COHEN comme comprenant le « déclenchement du feu atomique » et l'« emploi de la force armée »<sup>2421</sup> – n'en sont pas moins significatives de l'inconstitutionnalité inhérente à l'affirmation d'un « domaine réservé » présidentiel en matière internationale. La réalité politique observée sous les périodes de cohabitation s'aligne alors sur la lecture parlementariste de la Constitution en tant qu'elle matérialise un « domaine partagé ». Il en est, ainsi, par exemple de la décision d'envoyer l'armée hors des frontières. Elle suppose, en sus, de l'aval parlementaire (art. 35 C) l'accord du président, « chef des armées » *et* du Gouvernement, « responsable de la Défense nationale ». Faute d'approbation gouvernementale, le chef de l'État ne peut décider unilatéralement d'une intervention militaire extérieure. Dans cette hypothèse, la cohabitation redonne au mécanisme du *contreseing* le plein effet juridique dont l'avait privée la pratique présidentialisée. Or, cet affadissement du rôle international du chef de l'État n'est pas sans présenter d'inconvénients majeurs pour l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères.

**1043.** Plus l'activisme présidentiel est grand, plus le chef du Quai d'Orsay est techniquement présent dans la conduite de la politique étrangère et plus le lien d'autorité envers Matignon se trouve distendu. A l'inverse, la cohabitation emporte la restauration de ce lien d'autorité dans sa plénitude. Dans cette perspective, le poids des responsabilités du

---

<sup>2420</sup> Cette réalité souligne l'originalité de la pratique cohabitationniste en matière d'Affaires étrangères et de Défense. En effet, en dehors de ces domaines, la doctrine a déduit de la pratique politique des trois cohabitations l'hypothèse d'une « inversion de la dyarchie inégalitaire ». Ce constat serait, notamment, étayé par le témoignage de « principaux acteurs des trois cohabitations » [ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », n° 91, 1999, pp. 8-9.

<sup>2421</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 345.

ministre des Affaires étrangères se trouverait renforcé par une double exigence objective : pourvoir à l'effectivité des prérogatives externes du président de la République et garantir, de manière concomitante, l'autonomie d'action du Gouvernement dans le domaine extérieur. La pratique cohabitationniste érigerait, ainsi, son pouvoir de coordination en une garantie objective de l'unité d'expression de la voix de la France sur la scène politique internationale. A cet égard, le soutien apporté par M. JUPPÉ au Président MITTERRAND en 1994 montre bien que, *sous la cohabitation, l'homme d'État doit s'effacer derrière le serviteur de l'État*. L'objectif d'un ministre des Affaires étrangères de la cohabitation n'est donc pas de servir la cause de la majorité politique mais de temporiser les rapports qu'elle entretient avec la présidence. C'est en cela que la politisation de son rôle diplomatique serait rationalisée.

**1044.** Dans sa dimension objective, *la cohabitation montre que l'autonomie institutionnelle du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République a moins à craindre de la revalorisation du rôle constitutionnel du Président de la République en matière de politique étrangère que du renforcement de l'autonomie d'action du Gouvernement en ce domaine*. En cela, la marge d'action privilégiée qui lui est reconnue, en marge du cadre normatif de la Constitution, trouve objectivement sa justification dans la dimension consensuelle qui est traditionnellement associée à sa fonction de coordination ce, qu'il intervienne dans le domaine gouvernemental extérieur autonome ou dans le domaine international de la présidence.

### ***Section III. – Un déclin transcendé par la dimension consensuelle de la fonction du ministre des Affaires étrangères***

**1045.** En définissant restrictivement le statut gouvernemental ministériel, la charte fondatrice de la V<sup>ème</sup> République consacre sans ambiguïté la position subordonnée du responsable du Quai d'Orsay en le faisant procéder de la volonté conjointe des deux têtes de l'Exécutif (art. 8, al. 2 C) d'une part et, en soumettant son action gouvernementale à l'autorité du chef du Gouvernement (art. 20 C) d'autre part. Cette évidence, insiste un haut-fonctionnaire, « saute aux yeux du juriste le moins averti [car] le vrai pouvoir est celui de l'exécutif, du Président, du Premier ministre ou du Gouvernement dans son ensemble »<sup>2422</sup>. Il ne saurait donc plus être le fait d'un ministre des Affaires étrangères, est-on tenté de préciser. Ce faisant, s'il y a bien une tradition propre au ministre français des Affaires étrangères c'est bien son rôle instrumental. La seule originalité apportée par la V<sup>ème</sup> République réside dans

---

<sup>2422</sup> RIGAUD (J.), « Pouvoir et non-pouvoir du ministre », *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 6.

l'affirmation juridique d'un lien d'autorité ambivalent avec l'Exécutif suprême. Sa dimension consensuelle a, ainsi, inspiré l'intitulé du présent Chapitre : le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République serait un « agent double ». Le risque d'amalgame soustendu par cette appellation justifie, à titre liminaire, des explications sur son implication tant conceptuelle que juridique.

**1046.** Il est vrai, en effet, que le contexte diplomatique dans lequel la fonction de ministre des Affaires étrangères a naturellement vocation à s'épanouir peut prêter à confusion. Elle peut faire naître l'idée d'une quelconque collusion du ministre avec l'ennemi. Rien de tout cela, en l'espèce. Comme l'intitulé du Chapitre le précise, l'ambivalence statutaire du ministre des Affaires étrangères serait vouée à la défense objective des « intérêts supérieurs » de la France et, s'il fallait insister, de « ses intérêts supérieurs *et exclusifs* ». C'est donc, dans un contexte de dépersonnalisation de la représentation de l'État telle que le promet la tradition républicaine que s'appréhenderait la fonction du ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République. En théorie, les conditions de sa permanence sous la V<sup>ème</sup> République s'apprécieraient dans les fins ultimes qui lui sont assignées plutôt que dans les moyens dont il dispose pour les rendre effectives. Toutefois, un tel postulat n'est pas sans susciter un certain nombre d'interrogations en pratique : quelle(s) autorité(s) serai-(ent) compétentes pour déterminer ces « moyens » et ces « fins » ? A quel titre et sur la base de quel(s) droit(s) agirai(ent)-elles ?

**1047.** Pour les tenants de la science politique traditionnellement portés vers une étude des relations et du pouvoir épurée de sa dimension interétatique<sup>2423</sup>, cette dichotomie « moyen/fin » se résumerait à la seule analyse des rapports de force entre le ministre des Affaires étrangères et les autres acteurs de la politique étrangère française. Les juristes, quant à eux, seraient peut-être tentés de conférer à ces interrelations politiques une touche supplémentaire d'objectivité et de diversité en les envisageant sous l'angle de l'*autonomie de fonction* du responsable du Département. Mais, le silence observé précisément par le texte de 1958 sur le rôle international du ministre des Affaires étrangères rend particulièrement problématique la reconnaissance de la constitutionnalité de son pouvoir de représentation sur la scène extérieure. A tout le moins, fait-il naître quelques hésitations quant à la réalité de son rôle de « chef de la diplomatie française », titre qu'il partage dans une mesure moindre avec le

---

<sup>2423</sup> On emprunte cette vision au Doyen Louis TROTABAS (« Les Affaires étrangères », *Op. cit.*, p. 2).



président de la République et qui, on l'a vu, ne relativise en rien le principe de sa subordination hiérarchique à l'égard du chef du Gouvernement<sup>2424</sup>.

**1048.** De ce point de vue qualifier le ministre des Affaires étrangères d' « agent double », fut-il officiellement au service exclusif de la France, peut paraître hasardeux au regard du cadre constitutionnel de son action. Car, au plan statutaire, il est un membre du Gouvernement (art. 22 C) ; au plan fonctionnel, la Constitution subordonne l'exercice de ses prérogatives à sa condition de ministre et partant, le soumet à l'autorité politique du Premier ministre (art. 20 C) ainsi que qu'à l'autorité politique du président de la République qui l'investit de ses fonctions (art. 8, al. 2 C). En d'autres termes, le droit politique appréhendé dans une dimension strictement normative, verrouillerait la fonction de ministre des Affaires étrangères en le rattachant spécifiquement au sein du Pouvoir exécutif à la structure gouvernementale. Mais, au regard de la pratique des ministres successifs, un écart manifeste se dessine entre les bornes qui leur sont formellement opposées et celles qui leur sont imposées en réalité. Le présidentielisme aurait, ainsi, bouleversé l'apparente hiérarchie organisée par la Constitution en suscitant un consensus doctrinal sur leur rôle premier d'« agents du chef de l'État »<sup>2425</sup>. Peut-on alors reconnaître à la pratique institutionnelle une force contraignante suffisamment forte et légitime pour réformer tacitement le cadre d'action ministériel tel qu'il avait été défini en 1958 ?

---

<sup>2424</sup> Le principe de la subordination hiérarchique des ministres envers le chef du Gouvernement appelle une réserve au regard de la portée juridique qui lui est reconnue sous la V<sup>ème</sup> République. Celle-ci serait nulle en application de la jurisprudence du Conseil *Cie marchande de Tunisie* du 12 novembre 1965 (in *A.J.D.A.*, 1966, p. 167). La haute juridiction administrative avait convenu, en l'espèce, de l'impossibilité pour le Premier ministre de se substituer à l'un de ses ministres pour prendre une mesure relevant de la compétence de celui-ci. Ce déni prétorien équivaut, en conséquence, à refuser au Premier ministre la qualité de supérieur hiérarchique des membres de son Gouvernement. Cette solution a le mérite de donner un plein effet au principe de collégialité gouvernementale qui interdit toute forme de singularité statutaire entre les membres du Gouvernement. Il en va, malgré tout différemment au plan de la pratique politique : certains ministres sont plus influents que d'autres, en raison notamment de l'ancienneté de leur département, de leur poids budgétaire et humain, des responsabilités dont ils ont la charge et surtout de leurs affinités avec la gouvernance en place. Le Ministère des Affaires étrangères est l'illustration type de cette catégorie de portefeuilles privilégiés du pouvoir politique suprême (lire sur ce point, les témoignages collectés par M. Christophe ARROUDJ dans sa thèse *De la fonction ministérielle. Contribution à l'étude de la Constitution de la Cinquième République* (soutenue à l'Université Lyon II, 2007, pp. 64-68 ; p. 70). Toutefois, le maintien du Quai d'Orsay au rang de « grands ministères » ne justifie plus pour les raisons juridiques susmentionnées une stricte annexion à Matignon. Il ne justifie pas davantage une mainmise officielle de l'Elysée sur l'appareil diplomatique gouvernemental. Il a été convenu en doctrine que « le secteur gouvernemental (...) se trouve sous l'autorité exclusive du Premier ministre et du Gouvernement sans que, juridiquement, le président de la République possède le pouvoir d'évoquer (...) les affaires dépendant de ce secteur » [VEDEL (G.), DELVOLLE (P.), *Droit administratif*, Tome I, Coll. Thémis droit public, P.U.F., 12<sup>e</sup> éd., 1992, p. 43]. Mais, encore une fois, l'accent est mis sur le départ entre un cadre juridique plutôt restrictif et une interprétation politique de ce droit plutôt extensive. Ce serait, donc, dans l'exploitation des liens historiques et politiques tissés par des siècles de pratiques ministérielles qu'il faudrait rechercher les sources les plus déterminantes du principe de la subordination du responsable du Quai d'Orsay à la gouvernance, et moins dans le droit.

<sup>2425</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 113; REUTER (P.), *Institutions et relations internationales*, *Op. cit.*, p. 153. Ces positions doctrinales trouvent, au demeurant, un écho favorable sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY (lire en ce sens, l'entretien que nous accordée M. Éric CHEVALLIER à l'époque où il occupait le poste de porte-parole du Ministère des Affaires étrangères).

**1049.** Il faut dire qu'à l'époque, « [n]ombreux, parmi les rédacteurs de la Constitution, voyaient en le Premier ministre "l'homme fort" du nouveau régime ». Mais en réalité, le Président de GAULLE a su jouer brillamment de l'unique lien normatif qui le lie au chef du Quai d'Orsay, le ministre étant « nommé par celui-ci sur proposition du Premier ministre » (art. 8, al. 1 C). Ce lien formel matérialise une connexion juridique entre l'Elysée et le Département. Mais suffit-il, pour autant, à inscrire le ministre dans un rapport hiérarchique à l'égard de l'autorité présidentielle ? Dirait-on que ce lien constitutionnel serait purement nominal ou organiserait-il la subordination juridique du ministre à l'Elysée ? *A priori*, ce lien est très ténu dans la mesure où il procède de la mise en œuvre d'un pouvoir partagé du Président et non d'un pouvoir propre. Mais, au plan politique, la situation se révèle plus nuancée, la nomination du ministre étant, en réalité, conditionnée par l'équilibre des forces au sein de l'Exécutif. A cet égard, la pratique présidentialiste lui a conféré une portée des plus relative<sup>2426</sup>. En pratique, la prévalence du choix présidentiel dans la désignation du ministre des Affaires étrangères est-elle rarement contestée<sup>2427</sup>. La sensibilité de la fonction ministérielle aux contingences politiques se justifie, également, par le fait que sa fonction –

---

<sup>2426</sup> Voir *supra*, l'évocation des critères d'électivité des aspirants ministres des Affaires étrangères. Pour une analyse très complète des implications de la vue politique sur le choix et la carrière des candidats, se reporter à la présentation analytique et statistique du Professeur Daniel GAXIE (« Immuables et changeants : les ministres de la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 60-116). De même, on peut l'approfondir avec l'approche sociologique du Professeur Didier MAUS qui met, notamment, l'accent sur l'« hétérogénéité des significations politiques » des deux temps forts de la carrière d'un ministre (*in* « Démissions et révocations des ministres sous la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 125-134).

<sup>2427</sup> Voir *supra* l'évocation générale de l'influence présidentielle dans la désignation des ministres des Affaires étrangères. De manière spécifique, elle se maintient dans les domaines régaliens en période de cohabitation, comme en attestent en 1986 les nominations de M. Jean-Bernard RAIMOND et de M. André GIRAUD, respectivement aux postes de ministre des Affaires étrangères et de ministre de la Défense. A cette époque, le président de la République, François MITTERRAND, avait imposé ses « fidèles » à son Premier ministre, M. Jacques CHIRAC qui avait vainement fait valoir les candidatures de François LÉOTARD et de Jean LECANUET (en ce sens, lire *L'année politique, économique et sociale en France*, Éd. du Moniteur, 1986, p. 37). Malgré tout, la cohabitation a été parfois l'occasion d'infléchir la position de force du chef de l'État qui a dû parfois se retrancher, en désespoir de cause, derrière l'argument juridique de la prééminence constitutionnelle attachée à sa fonction de représentation (art. 5 C) [en ce sens, lire HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, Coll. « Manuel », Éd. LGDJ, 29<sup>e</sup> éd., 2005, pp. 631-632]. Tel a été le cas de la nomination de M. Roland DUMAS. Le verrouillage apparent de l'organisation gouvernementale par la présidence actuelle de M. SARKOZY, renoue *a priori* avec la pratique gaullienne. Elle serait même en passe de l'institutionnaliser en « réservant » au chef de l'État, outre un pouvoir prépondérant en matière de nomination, un véritable droit de suivi hebdomadaire de « ses » nominations sous la forme d'un pouvoir d'évocation des affaires gouvernementales. Le rituel du Conseil des ministres est, ainsi, orchestré de bout en bout par le chef de l'État qui tolère difficilement l'absentéisme des membres de « son » Gouvernement et notamment, du ministre des Affaires étrangères. Ainsi, commentant la défection de M. Bernard KOUCHNER à la séance du 12 novembre 2008, M. Nicolas SARKOZY a rappelé en des termes acrimonieux que « [l]a présence des ministres est obligatoire. Je sais que c'est parfois chiant mais ce qui l'est encore plus, c'est de ne plus du tout y être convié. J'en sais quelque chose, cela m'est arrivé ». L'excuse invoquée par M. KOUCHNER n'était pas du goût du Président qui estime qu'« une réunion à Washington n'est pas un argument [valable] » [VIGOGNE (L.), « Ces ministres qui sèchent le Conseil », *L'Express*, 20 nov. 2008, p. 24].

ou, à tout le moins son domaine – n'est pas formellement consacrée par la Constitution de 1958<sup>2428</sup>. Or, pour nombre de juristes internationalistes, ces insuffisances sont irrelevantes.

**1050.** Selon, le Professeur Louis CAVARÉ, « [d]es organes internes utilisés par le Droit international [le ministre des Affaires étrangères] est, en fait, le plus important. C'est lui qui, *pratiquement*, dirige les relations extérieures »<sup>2429</sup>. L'adverbe « pratiquement » n'est pas anodin. Il est révélateur, au niveau de direction de la politique étrangère, d'un glissement opéré à la faveur de la présidentialisation du régime et dont a pris acte notamment, le Professeur Paul REUTER : « [en matière internationale], la place tenue par le chef de l'État est réduite (...). [Le ministre des Affaires étrangères] dirige la politique extérieure », écrivait-il en 1975<sup>2430</sup>. Une dizaine d'années plus tard, sa perspective s'est sensiblement infléchie : « (...) la direction des affaires étrangères appartient principalement au chef de l'État et au chef du Gouvernement suivant la nature du régime politique. [Le] rôle [du ministre des Affaires étrangères] s'ajuste en fonction du rôle du chef de l'État et éventuellement du chef du Gouvernement (...) »<sup>2431</sup>.

**1051.** De cette passe d'armes orchestrée par la pratique exécutive, il en résulte au plan fonctionnel une double conséquence pour le ministre au plan fonctionnel : elle révélerait, d'une part, un recul substantiel de son autonomie politique par rapport aux régimes républicains antérieurs ; cette perte inciterait, d'autre part, à considérer statutairement le ministre comme une autorité politique irrémédiablement « rattachée »<sup>2432</sup> à l'un ou l'autre des gouvernants, si l'on se réfère à l'analyse du Professeur REUTER. Sauf que la « pratique politique », fut-elle instiguée par une présidence forte, n'emporte à elle seule la consécration d'un « droit politique »<sup>2433</sup>. Il reste encore à évaluer sa constitutionnalité, ce que l'on a tenté de faire dans le cadre du présent Chapitre.

---

<sup>2428</sup> La consécration constitutionnelle d'un statut spécifique au profit du ministre des Affaires étrangères trouverait une limite rédhitoire dans le principe traditionnel de collégialité de l'action gouvernementale. Sans tendre vers la consécration d'une stricte égalité statutaire entre les ministres, le principe de collégialité interdit l'avènement d'un *primus inter pares* au sein de l'équipe gouvernementale. Le Premier ministre, lui-même, ne saurait être assimilé à un ministre plus important que les autres : au plan statutaire, il est le responsable de la politique de la nation qu'il détermine et dirige (art. 20, al. 1 C) et à ce titre, « il dispose de l'administration » (art. 20, al. 2 C) au sein de laquelle s'intègre l'institution ministérielle.

<sup>2429</sup> CAVARE (L.), *Le droit international public positif*, Tome II « Les modalités des relations juridiques internationales – les compétences respectives des États », Éd. A. Pedone, 3<sup>e</sup> éd., 1969, p. 13 (nous soulignons).

<sup>2430</sup> REUTER (P.), *Institutions internationales*, Thémis Science politique, P.U.F., 8<sup>e</sup> éd., 1975, p. 166.

<sup>2431</sup> REUTER (P.), *Institutions et relations internationales*, Thémis Science politique, P.U.F., 4<sup>e</sup> éd., 1988, pp. 152-153.

<sup>2432</sup> Cette qualification est inspirée de l'analyse du cadre statutaire des secrétaires d'État par M. Christophe ARROUDJ. Dans sa thèse, l'auteur distingue les secrétaires d'État « autonomes » des secrétaires d'État « rattachés » au ministre qui leur délègue compétence pour agir [ARROUDJ (Ch.), *Op. cit.*, p. 299].

<sup>2433</sup> On verra dans le Chapitre suivant que cette réserve est également opposable à l'influence de la pratique diplomatique internationale en droit interne (voir *infra*, Chap. II-Sect.II). La tradition de droit écrit du droit

**1052.** Avéré au plan institutionnel, le lien de subordination du ministre des Affaires étrangères envers l'Élysée est plus ou moins distendu au plan fonctionnel, moins en raison des originalités du système politique que de la permanence de compétences techniques qui demeurent propres au Quai d'Orsay, y compris en période d'hyperprésidentialisation. Ces lieux d'émancipation de la tutelle de l'Exécutif suprême constituent les soupapes de sécurité du système constitutionnel diplomatique. Le respect de leur intégrité par la gouvernance fait peser sur le ministre des Affaires étrangères une responsabilité particulièrement lourde : en s'affirmant dans le domaine des relations extérieures comme la charnière institutionnelle entre les structures élyséennes et gouvernementales, le responsable du Quai d'Orsay s'érige en instrument privilégié d'une tradition républicaine foncièrement hostile à la conception personnalisée du pouvoir d'Etat en matière de représentation internationale. Parler d'« une » en lieu et place de « la » tradition républicaine mérite quelques explications. En effet, au regard de la pratique présidentialiste, on ne saurait affirmer en des termes absolus l'inexistence d'une forme personnalisée du pouvoir diplomatique de l'Etat. Dans la tradition constitutionnelle comme dans l'opinion publique française, l'incarnation de la politique étrangère en la personne d'un homme fort est une exigence.

**1053.** Ces ambiguïtés historiques se réfléchissent au niveau du statut constitutionnel du ministre des Affaires étrangères. Trois logiques semblent indexer leur adaptation au système constitutionnel renouvelé en 1958 :

- La rupture avec les pratiques hégémoniques des républiques précédentes est consommée avec la consécration d'un domaine gouvernemental externe autonome qui se traduit spécifiquement pour le ministre des Affaires étrangères par la perte d'un pouvoir décisionnel autonome sur les scènes extérieure et intérieure et partant, l'assied dans un rôle d'*exécutant* ;
- L'absence de droit d'action autonome sur la scène extérieure le soumet *prima facie* au régime de droit commun applicable à tout membre du Gouvernement et l'enferme dans un rôle de *coordinateur* des activités extérieures de l'État ;
- La perte des privilèges statutaires que lui avait conférés le cumul antérieur de sa fonction avec celle de président du Conseil le relègue *stricto sensu* à un rang subalterne au sein de l'architecture gouvernementale ; cependant, l'étude de la pratique institutionnelle montre que les originalités du système politique de la V<sup>ème</sup> République ainsi que les nouveaux rapports de

---

français peut expliquer les résistances doctrinales observées, notamment, sous les républiques antérieures que synthétisent pertinemment le Professeur CARRE DE MALBERG : « [t]outes les fois que les auteurs en sont réduits à invoquer la coutume pour justifier un état de choses établi en fait, cela revient à dire que cet état de choses manque de base en droit » [*Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, Réimpression Presses du C.N.R.S., 1963 (1<sup>ère</sup> impression Sirey, 1922), p. 683].

force au sein de l'Exécutif suprême justifient de lui conserver un rang privilégié au niveau de la direction politique des relations extérieures de l'État. Ils l'imposent alors dans son domaine d'action, dans le rôle novateur de *garant de l'équilibre exécutif dans la conduite de la politique étrangère*.

**1054.** Procédant de la double volonté présidentielle et primo-ministérielle, le pouvoir de direction du ministre ne peut que varier en intensité en fonction des originalités du système constitutionnel. Ainsi, selon que l'on privilégie une lecture systémique des dispositions pertinentes de la Constitution de 1958 ou une lecture constructive de celles-ci, tantôt la fonction de ministre des Affaires étrangères procédera strictement du domaine constitutionnel de l'activité gouvernementale extérieure, tantôt c'est le lien d'obédience qui l'unit au pouvoir politique suprême qui se révélera être, au plan juridique, la condition la plus déterminante de son autonomie d'action. Dans cette perspective, la confrontation du droit normatif à la pratique politique confirmerait bien l'altérité du lien de subordination évoquée précédemment par le Professeur REUTER et qui justifierait la qualification d' « agent double ». Pour autant, compte tenu de la présomption d'autonomie dont le ministre des Affaires étrangères jouit dans l'ordre juridique international en matière de représentation<sup>2434</sup>, la question se pose de savoir dans quelle limite le droit interne peut soumettre le responsable du Quai d'Orsay à l'Exécutif suprême ? Devrait-il seulement y en avoir une ?

**1055.** Essentielle et à la fois relative sous la V<sup>ème</sup> République, l'autonomie politique est le produit de l'action ministérielle offensive menée sous les régimes d'assemblée. Son affirmation permet, en priorité, au ministre d'organiser son domaine d'action. Toutefois, la sanction juridique de son action gouvernementale offre, également, l'occasion de voir progressivement se dessiner les *premiers* contours de ce que l'on serait tenté d'appeler un « ordre public diplomatique » au sein duquel le Quai d'Orsay occuperait une position centrale, conformément à l'arrêté du 22 messidor an VII<sup>2435</sup>, du décret impérial du 25 décembre 1810<sup>2436</sup> et du décret du 14 mars 1953<sup>2437</sup>.

**1056.** Parce que la pratique constitutionnelle confère à ce ministère la maîtrise de la procédure de conclusion des traités, son responsable se voit confier, par la même occasion, la garde des principaux leviers de l'action internationale de l'État. Non pas que *rien* ne saurait se

---

<sup>2434</sup> Au sens de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 et dans une mesure moindre, dans le cadre de l'adoption d'actes unilatéraux [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2)].

<sup>2435</sup> Voir Annexe I, texte 52.

<sup>2436</sup> Voir Annexe I, texte 61.

<sup>2437</sup> Voir Annexe I, texte 111.

faire sans lui en matière de relations extérieures – l’histoire diplomatique et l’essor contemporain des phénomènes d’interministérialité et de décentralisation de l’action extérieure sont là pour en attester – mais « simplement » *tout* ce qui a trait à l’étranger doit lui être rapporté.

**1057.** Transcendant les époques, le rôle monarchique de correspondant diplomatique des Etats apparaît comme une valeur sûre quant à l’objectif de pérennisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères, sous le régime de la V<sup>ème</sup> République. Ainsi et loin de catalyser le déclin de son autorité politique, l’internationalisation croissante des activités ministérielles donnerait paradoxalement encore plus de légitimité aux revendications des diplomates de conserver leur « Ministère » au cœur des relations extérieures de la France. Cette doctrine gouvernementale que le législateur et le juge national relayent en matière de coopération internationale décentralisée aurait également le mérite de relativiser les divergences doctrinales relevées au niveau de la définition du rôle contemporain du ministre des Affaires étrangères<sup>2438</sup>. Cependant, ces dernières dissonances sont elles-mêmes justifiées et alimentées par le flou constitutionnel qui caractérise – presque traditionnellement – la mise en œuvre de la compétence internationale de l’État.

**1058.** C’est au regard de l’ensemble de tous ces éléments éminemment factuels, que l’on situe l’analyse juridique du rôle contemporain du ministre des Affaires étrangères aux « premiers » temps de la mise en place d’un « ordre public diplomatique ». La place résiduelle faite au droit normatif en matière de relations extérieures justifie, ainsi, *a posteriori* le choix d’inviter l’Histoire à se joindre à un débat entre le Politique et le Droit contemporain à l’émergence du concept de souveraineté de l’État.

**1059.** A cet égard, le fait que cet « ordre public diplomatique » ne soit pas formellement posé ne préfigure pas nécessairement l’énoncé d’un concept creux ou une simple vue de l’esprit. Mais, précisément parce que la condition et les fonctions du ministre des Affaires

---

<sup>2438</sup> Des nuances significatives sont *a priori* perceptibles entre la doctrine constitutionnaliste et la doctrine internationaliste : les premiers définissent généralement le ministre des Affaires étrangères comme l’exécutant de la volonté politique des organes auquel il est juridiquement (Premier ministre) et politiquement (Président de la République) subordonné. Nombre d’internationalistes ont une vision généralement plus large du rôle contemporain du ministre des Affaires étrangères. Ils mettent davantage l’accent sur le caractère « privilégié » de son rôle instrumental que sur le caractère privilégié de ses relations avec la gouvernance [DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, pp. 815-818 ; lire également l’article de M. l’ambassadeur Emile CAZIMAJOU, « L’activité diplomatique », in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, Colloque de Tours, S.F.D.I., Éd. A. Pedone, 1989, p. 146.]. Mais tous s’accordent sur le point d’attribuer au ministre des Affaires étrangères la qualification de « chef de la diplomatie » française, voire celle de « chef de la politique extérieure de l’État » [en ce sens lire, BLACHER (Ph.), *Droit des relations internationales*, Coll. Objectif Droit, Litec LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd., 2006, n° 298].

étrangères recourent à la fois les sphères de décision et d'exécution de l'action publique extérieure, leur prise en compte par les différents acteurs institutionnels offrirait matière à concrétiser cet « ordre public diplomatique ». Sur ce point, il faut se réjouir de l'intérêt grandissant que les juristes de droit interne portent à l'interrelation grandissante de la vie politique française et de la société internationale. De ce point de vue, l'action diplomatique du ministre des Affaires étrangères constitue un puissant vecteur de la perméabilisation de l'ordre juridique français aux influences extérieures. Le droit international coutumier permettrait, notamment, d'infléchir la conception éminemment restrictive du rôle constitutionnel du chef de la diplomatie française.

## **Chapitre II. – Une définition restrictive de la fonction de ministre des Affaires étrangères transcendée par le droit international coutumier : un représentant de plein droit de la France**

« La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

[Alinéa 14, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 »]

« La Cour fait (...) observer qu'un ministre des Affaires étrangères, responsable de la conduite des relations de son État avec tous les autres États, occupe une position qui fait qu'à l'instar du chef de l'État et du chef du Gouvernement il se voit reconnaître par le droit international la qualité de représenter son État du seul fait de l'exercice de sa fonction (...). »

[C.I.J., *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)*, 14 février 2002, Paragr. 53].



**1060.** Au regard du droit international coutumier le président de la République française, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères sont les organes emblématiques d'un même spectre chromatique. Incarné en la Commission du Droit Internationale (C.D.I.), le « législateur » international les considère « comme ayant, du fait de leur charge et de leurs fonctions, le pouvoir d'agir pour leur État lorsqu'ils négocient, rédigent, authentifient ou signent un traité. En ce qui concerne les ministres des Affaires étrangères, le fait a été expressément reconnu par le Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du statut juridique du Groenland oriental, à propos de la "Déclaration Ihlen" »<sup>2439</sup>. En l'espèce, l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères sur la scène diplomatique est affirmée dans le contexte spécifique de la codification des règles coutumières qui fondent et ordonnent les relations conventionnelles des États. De manière spécifique, la C.D.I. enracine la présomption de représentativité du ministre dans la célèbre *Affaire du Groenland Oriental* rendue par la Cour Permanente de Justice Internationale (C.P.J.I.) en 1933.

**1061.** Novatrice pour le juge international de l'époque, cette solution passée à la postérité sous l'appellation de « Déclaration IHLEN »<sup>2440</sup> est une réalité que les ministres des Affaires étrangères et les présidents du Conseil de la III<sup>ème</sup> République expérimentent depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>2441</sup>. Cependant, la consécration prétorienne du pouvoir d'engagement autonome d'un ministre des Affaires étrangères a le mérite d'établir tacitement, en 1933, la généralisation de leur pratique hégémonique à l'échelle interétatique. De ce point de vue, sa codification à l'article 7 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 entérine un processus dynamique relativement récent à l'échelle des relations internationales<sup>2442</sup>. Sa force contraignante réside dans le fait qu'il a été et continue à être alimenté par les usages consensuels sanctionnés par les droits internes, par le juge international et la C.D.I.

**1062.** *In fine*, le « métissage » des sources de l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères dans l'ordre juridique international, aménage une base réflexive sur laquelle on propose de s'appuyer en vue d'élargir le champ d'étude des conditions de la permanence de sa fonction sous la V<sup>ème</sup> République. Il s'agit, notamment, d'apprécier l'internationalité du rôle politique que lui attribue le droit interne, ce qui revient à confronter

---

<sup>2439</sup> A.C.D.I., 1962, Vol. II, p. 181.

<sup>2440</sup> Du nom du ministre norvégien mis en cause, en l'espèce (voir *infra*, l'exposé détaillé de cet arrêt de la C.P.J.I.).

<sup>2441</sup> Voir *supra*, Partie II-Titre I-Chap. II.

<sup>2442</sup> Qualifiée également de « Traité des traités » en raison de son objet, la Convention de Vienne du 23 mai 1969 est entrée en vigueur le 27 janvier 1980 (Nations Unies, *Recueil des traités*, Vol. 1155, pp. 331 et s.). On rappelle que cette convention, n'ayant pas été signée, ni ratifiée par la France, elle ne lui est opposable qu'au plan coutumier de sorte que les dispositions novatrices du traité (essentiellement, celles relatives aux normes de *jus cogens*) lui sont strictement inopposables (voir *infra*).

le droit international positif qui consacre l'autonomie représentative des ministres des Affaires étrangères au sens large à la définition restrictive que le droit constitutionnel national retient de la fonction diplomatique du chef du Quai d'Orsay<sup>2443</sup>.

**1063.** La spécificité de l'objet du droit des relations extérieures place, en effet, l'étude de l'action internationale ministérielle au confluent de deux problématiques contemporaines à la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle : celle de l'influence grandissante de la vie internationale sur la conduite de la politique extérieure des États d'une part ; celle de l'indexation constitutionnelle de l'action des représentants de l'État dans l'ordre international, d'autre part. A ce titre, le caractère éminent que la pratique constitutionnelle française attribue au pouvoir de coordination du chef du Quai d'Orsay, que ce soit au plan administratif ou politique, lui confère presque naturellement un rôle de premier plan dans l'articulation harmonieuse de ces deux problématiques. A tout le moins, l'étude des sources juridiques de sa fonction aménage-t-elle une perspective originale dans l'observation des mutations du concept de « représentation » au niveau de l'ordonnement juridique international. Son assouplissement y est affirmé en des termes plus manifestes qu'en droit constitutionnel français. A ce titre, l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 et plus encore, sa portée coutumière, constitueraient un point d'appui à ne pas négliger pour tout chef du Quai d'Orsay désireux de légitimer son influence dans l'orientation de la politique étrangère française. Ainsi, le Professeur Alain PELLET demeure convaincu que « (...) les gouvernements se soucient du droit international, qu'ils s'en servent et qu'ils agissent sur lui »<sup>2444</sup>.

**1064.** Néanmoins, d'un point de vue méthodologique, on reconnaît avec la doctrine spécialisée que le fait de partir d'une conception politique nationale pour éclairer un pan du droit international – en l'espèce, l'instrumentalisation juridique des relations extérieures des États – constitue « une méthode peu fréquente dans la littérature française du droit international »<sup>2445</sup>. L'évolution contemporaine du droit constitutionnel français se veut,

---

<sup>2443</sup> Cette nuance s'expliquerait par l'opposabilité de la Convention de Vienne de 1969. Comme il a été précédemment indiqué, ses dispositions ont une portée coutumière en droit interne français. De fait, une pratique diplomatique française contraire aux dispositions de la Convention suffirait à ôter tout effet contraignant à l'article 7 de la Convention. Le régime de la représentativité du ministre des Affaires étrangères se trouverait alors aligné sur celle de n'importe quel autre ministre, dans l'ordre international public. Il lui faudrait, notamment, justifier formellement de son habilitation à représenter la France. De fait, la présomption de représentativité qui lui est reconnue de plein droit à l'article 7 (a) peut tomber plus facilement que celle qui aura fait l'objet d'une consécration conventionnelle par voie de ratification.

<sup>2444</sup> PELLET (A.), « Le Sage, le Prince et le Savant (A propos de "La politique juridique extérieure" de Guy de LACHARRIERE) », *Op.cit.*, p. 409.

<sup>2445</sup> Tel est le jugement emprunté à l'équipe directoriale d'une nouvelle collection d'ouvrages collectifs spécialisés en droit international, extrait de la quatrième de couverture (*La France et le droit international*, Tome 1 « Ouverture », Publié sous la direction de Gérard CAHIN, Florence POIRAT, Sandra SZUREK, Pedone, 2007, 390 p.). Le caractère exceptionnel de cette méthode ne souligne que davantage le mérite attaché

malgré tout, encourageante en ce domaine. Ainsi, des auteurs s'interrogent sur le point de savoir si l'« émergence d'un "nouveau droit constitutionnel", sous l'influence notamment du droit comparé et de phénomènes tels que la mondialisation et l'internationalisation du droit, a donné naissance à un renouvellement de l'enseignement et de la doctrine en droit constitutionnel»<sup>2446</sup>. C'est, donc, dans un contexte d'ouverture du Droit que l'on choisit d'inscrire l'analyse de la représentativité internationale du ministre des Affaires étrangères. Dans cette optique, la portée extensive que le droit international positif confère au rôle diplomatique du ministre sera d'autant moins contraignante à l'égard de la pratique constitutionnelle française que la primauté du droit politique interne sur le droit international est coutumièrement affirmée dans les relations entre États. Sur ce dernier point, la pratique diplomatique internationale a été étoffée par des éléments conceptuels et matériels qui seraient de nature à atténuer la dimension éminemment instrumentale que la tradition constitutionnelle française promet depuis l'Ancien Régime (**Section I**). C'est sur l'enrichissement hypothétique que l'affirmation juridique de la représentativité du ministre des Affaires étrangères peut apporter au droit des relations extérieures de la France, que l'on concluera l'étude de la contemporanéité de sa fonction (**Section II**).

### ***Section I. L'affirmation de la représentativité du ministre des Affaires étrangères dans l'ordre juridique international***

**1065.** L'extension coutumière de l'exercice du *treaty making power* opérée au bénéfice du ministre des Affaires étrangères participerait au processus historique de modernisation des relations diplomatiques des États amorcé dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>2447</sup>. La C.P.J.I. a été la première à en prendre acte officiellement dans sa jurisprudence « *Déclaration IHLEN* ». En l'espèce, c'est moins le critère institutionnel que la dimension fonctionnelle qui a justifié une interprétation *lato sensu* du pouvoir d'engagement des organes supérieurs de l'État. Cette vision pragmatique du concept de représentation étatique est *a priori* partagée par

---

par la majorité de la doctrine à l'ouvrage de référence que constitue *La politique juridique extérieure* de M. Guy de LACHARRIERE. Ainsi, on s'est beaucoup inspiré de la logique pragmatique de ce diplomate, directeur des Affaires juridiques du Quai d'Orsay pour naviguer dans les méandres de l'action internationale du ministre des Affaires étrangères. Il a, notamment, inspiré cette démarche complémentaire consistant à lire le droit constitutionnel français à la lumière de la vie diplomatique internationale. Il semble, toutefois, que la vision pragmatique des relations extérieures de Guy de LACHARRIERE ne plaise pas aux politologues [en ce sens, lire PELLET (A.), « Le Sage, le Prince et le Savant (A propos de "La politique juridique extérieure" de Guy de LACHARRIERE », *Op. cit.*, p. 408].

<sup>2446</sup> MATHIEU (B.), « Séance d'ouverture », VII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, Paris 25-26-27 septembre 2008, *Revue Française de Droit constitutionnel* n° 77, 1999, p. 38.

<sup>2447</sup> En ce sens lire, le commentaire de l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946, du Professeur Lawrence PREUSS. Selon lui, sa consécration participe d'une volonté manifeste de la France d'adapter son droit politique à l'évolution des relations internationales telles qu'elles auraient été bouleversées par les contextes des deux Guerres mondiales, notamment (« *The relation of International Law to Internal Law in the French Constitutional System* », *The American Journal of International Law*, Vol. 44 n° 4, Oct. 1950, p. 641-669).

la C.D.I. Elle l'a consacrée sous la forme d'un axiome à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Aux termes, de cette disposition il est convenu qu'« en vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant de leur État : a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion des traités (...) ». Ainsi, cette conception fonctionnaliste conforte *a posteriori* les dispositions de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 qui désignent expressément le « Ministère des Affaires étrangères » comme l'institution de principe en charge de la correspondance diplomatique des États<sup>2448</sup>.

**1066.** Cependant, la base jurisprudentielle sur laquelle la C.D.I. appuie expressément sa conception extensive du pouvoir d'engagement du ministre des Affaires étrangères – à savoir la jurisprudence « *Déclaration IHLEN* » – demeure discutable au regard de la nature de l'acte litigieux qui a conduit la Norvège à rétrocéder au Danemark la souveraineté du Groenland. En l'espèce, ce transfert avait été opéré sur la base d'un engagement oral du ministre des Affaires étrangères norvégien, soit un acte unilatéral et non conventionnel. Cette nuance a son importance au regard des conditions d'invocabilité de la présomption de représentativité d'un ministre des Affaires étrangères agissant dans l'ordre international. Car, selon que l'on apprécie l'action ministérielle dans un cadre conventionnel ou dans le cadre de l'élaboration d'un acte unilatéral, tantôt cette présomption s'imposera de manière inconditionnelle (hypothèse de l'acte conventionnel), tantôt sa reconnaissance nécessitera une interprétation *in concreto* des circonstances dans lesquelles le ministre agit au nom de l'État (hypothèse de l'acte unilatéral). De fait, si l'on peut considérer l'activité conventionnelle du ministre comme un champ juridique pacifié par la coutume internationale, l'activité normative qu'il mène unilatéralement présente, encore à l'heure actuelle, une part d'ombre que le juge international tente tant bien que mal d'éclairer, faute de textes spécifiques et surtout, d'une pratique diplomatique consensuelle.

**1067.** Au final, la reconnaissance en droit international positif de la représentativité du ministre des Affaires étrangères s'articule autour d'un régime juridique ambivalent dans lequel la tradition diplomatique des États revêt un poids déterminant. Ainsi, la primitivité des actes unilatéraux à l'échelle des relations internationales<sup>2449</sup> peut expliquer l'absence d'une

---

<sup>2448</sup> La Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques est entrée en vigueur le 24 avril 1964 (Nations Unies, *Recueil des traités*, Vol. 500, pp. 95 et s.). L'article 41 dispose que « toutes les affaires officielles traitées avec l'État accréditaire, confiées à la mission par l'État accréditant, doivent être traitées avec le Ministère des Affaires étrangères de l'État accréditaire ou par son intermédiaire, ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu ». Ce principe est instrumentalisé par les articles 10, 14, 17, 19 et 39 de la Convention.

<sup>2449</sup> Comme il a été exposé précédemment, la doctrine spécialisée fait remonter la pratique des traités aux premiers échanges politiques entre puissances étrangères (Voir *supra*, Partie I- Titre I- Chap. I). Or, s'agissant

pratique diplomatique consensuelle équivalente à ce que l'on observe en matière conventionnelle et qui a conduit, notamment, la C.D.I. à reconnaître au ministre un pouvoir d'engagement autonome. A cet égard, la portée coutumière que l'on attribue à sa représentativité en matière de conclusion de traités permet de relativiser l'interprétation *lato sensu* de la jurisprudence « *Déclaration IHLEN* » (**Paragraphe 1**). Néanmoins, en l'état actuel du droit international positif, il semble qu'elle ne soit pas suffisante pour étendre de plein droit le bénéfice de la présomption de représentativité à l'hypothèse des actes unilatéraux du ministre. Dans le silence des textes, le juge international s'efforce, malgré tout, de résoudre cette problématique en dissociant les actes politiques du ministre de ses actes juridiques *stricto sensu* (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. – La représentativité du ministre des Affaires étrangères agissant en matière conventionnelle : un privilège relatif d'essence coutumière**

**1068.** Par sa portée novatrice, l'arrêt « *Déclaration IHLEN* » de 1933 peut être considéré comme le point de départ d'une théorisation de la représentation de l'État qui serait allée dans le sens d'un élargissement progressif des titulaires du pouvoir d'engagement de l'État. Longtemps apanage des chefs d'État, l'exercice du *treaty making power* est reconnu de plein droit à un certain nombre d'autorités politiques et diplomatiques, au nombre desquels figure le ministre des Affaires étrangères. Aux côtés des chefs d'État et de Gouvernement, il est présumé avoir les pleins pouvoirs pour engager au plan conventionnel l'État qu'il représente. Cependant, la base instrumentale de ce privilège ne doit pas tromper en termes d'opposabilité : s'agissant spécifiquement de la situation juridique de la France, l'absence d'adhésion à la Convention de Vienne de 1969 emporte le caractère coutumier des dispositions codificatrices qu'elle renferme. Au nombre de celles-ci figure l'article 7, c'est-à-dire le fondement conventionnel de la présomption de la représentativité de plein droit du ministre des Affaires étrangères (**A**). Dès lors, la transposition de cette disposition en droit interne français demeure intrinsèquement conditionnée par la pratique diplomatique de la France, de sorte qu'un refus exprès de la France de reconnaître au chef du Quai d'Orsay un pouvoir de représentation autonome suffira à faire tomber ladite présomption (**B**).

---

des actes unilatéraux, ils n'ont connu d'essor véritable en termes d'actes juridiquement contraignants qu'à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, soit à la période où ont commencé à apparaître les organisations internationales. En l'espèce, la diversité des formes justifie une différence de force juridique, soit que ces actes répondent à des besoins techniques ou administratifs (comme par exemple, une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies relative à la gestion de ses fonctionnaires qui n'emporte aucun effet juridique à l'égard des États membres de l'O.N.U.), soit qu'ils ont une visée politique (par exemple, une déclaration interprétative jointe par la France à l'instrument de ratification d'un traité qui n'a pas d'effet juridique contraignant à l'égard des États parties mais seulement une valeur probante), soit qu'ils engagent l'État (par exemple, une réserve émise par la France lors de la signature ou la ratification d'un traité qui sera juridiquement opposable à tout État Partie qui n'aura pas expressément contesté cette réserve).

## A) L'établissement de l'origine coutumière de la représentativité du ministre des Affaires étrangères dans le cadre de la Conférence de Vienne sur le droit des traités

**1069.** Avant d'envisager les fondements juridiques de la représentativité du ministre des Affaires étrangères en droit international positif, il convient de souligner à titre liminaire un paradoxe relevé en doctrine française.

**1070.** Pour la majorité des auteurs, le pouvoir d'engagement autonome du ministre s'appuie sur l'article 7 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969. Dans l'ordre juridique national elle a une valeur coutumière. L'explication tient au fait qu'en 1969, la France a été «le seul des négociateurs à voter contre le texte de la convention (parmi 79 votes favorables et 19 abstentions)»<sup>2450</sup>. Malgré tout, cette décision peut être tempérée par le fait que le droit international public n'établit pas de hiérarchisation formelle entre les règles conventionnelles et coutumières. En conséquence, cette originalité ne porte pas nécessairement à conséquence au plan juridique dès lors que la pratique diplomatique française se conforme aux prescriptions qui intéressent spécifiquement le ministre des Affaires étrangères<sup>2451</sup>. L'opposabilité de la Convention de 1969 étant établie à l'égard de la France, il convient maintenant de mesurer en des termes plus généraux sa contribution éventuelle à une conceptualisation juridique de la fonction de ministre des Affaires étrangères. « La raison d'être de l'institution des pleins pouvoirs [étant] de permettre de déterminer l'existence et l'étendue de l'habilitation dont dispose l'agent qui prétend exercer le *treaty making*

---

<sup>2450</sup> RUIZ FABRI (H.), « La France et la Convention de Vienne sur le droit des traités : éléments de réflexion pour une éventuelle ratification », in *La France et le droit international*, Publié sous la direction de Gérard CAHIN, Florence POIRAT, Sandra SZUREK, Éd. A. Pedone, 2007, p. 137. Le refus de la France de ratifier cette convention est principalement motivé par le risque d'insécurité juridique et les atteintes conséquentes à sa souveraineté que présente le régime novateur du *jus cogens*. Malgré tout, l'absence de ratification n'emporte pas forcément l'absence d'effets contraignants. Ainsi, les parties de la Convention de 1969 qui codifient le droit des traités, de par leur nature coutumière, sont de nature à lier la France sous la seule réserve qu'elle n'y objecte pas en adoptant un comportement contraire aux règles codifiées. Cette solution se vérifie au niveau de la pratique diplomatique de la France qui compte la Convention de Vienne de 1969 (à l'exception des dispositions relatives au *jus cogens*) parmi les textes de références à prendre en compte en matière de conclusion des traités. Concrètement, sur les 85 dispositions négociées en 1969, 72 avaient reçu un vote favorable de la délégation française [*Op. cit.*, note (5), p. 139]. La question de la ratification de la Convention de 1969 a été l'objet d'un débat au sein de la direction des Affaires juridiques du Quai d'Orsay en 2000-2001 avant d'être rejetée par le Conseil d'État saisi pour avis (Avis n° 367169 du 21 février 2002 évoqué dans le Rapport public du Conseil d'État pour 2003, *E.D.C.E.* n° 54, p. 58).

<sup>2451</sup> On verra, en revanche, que la portée coutumière de la représentativité internationale du ministre des Affaires étrangères peut être exploitée, en droit interne français, dans un sens préjudiciable à son autonomie d'action sur la scène politique internationale [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. II-§ 1).

*power* »<sup>2452</sup>, la question se pose de savoir à quel titre le ministre des Affaires étrangères peut en revendiquer de plein droit le bénéfice en droit international positif.

**1071.** Pour le Professeur Peter KOVACS, l'autonomie d'action reconnue au ministre sur la scène diplomatique est le fruit de la modernisation des formes de gouvernement amorcée à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. « La transformation de nombre de royaumes en monarchies parlementaires ayant comme chef d'État un monarque dépourvu de compétences réelles, observe-t-il, a posé la question de la mesure dans laquelle les partenaires conventionnels de tels États doivent tenir compte des règles constitutionnelles pertinentes qui restreindraient dans tel ou tel domaine la compétence du chef d'État au profit du gouvernement ou du parlement »<sup>2453</sup>. La réponse à cette question est loin d'aller de soi si l'on se réfère aux travaux préparatoires relatifs à l'article 7 de la Convention de Vienne du 23 mai de 1969. La reconnaissance expresse de la représentativité du ministre des Affaires étrangères a, notamment, suscité de vifs débats.

**1072.** Appelée à se prononcer sur la question de savoir si l'on pouvait, au regard des pratiques étatiques, assouplir le cadre classique de l'exercice du *treaty making power* en le conférant de plein droit à des organes autres que des chefs d'État, la C.D.I. a répondu par la négative, dans un premier temps, en invoquant le principe d'une imperméabilité des divers cadres de processus d'élaboration des traités aux particularismes constitutionnels des États<sup>2454</sup>. Malgré tout, la question de l'influence des droits internes a de nouveau été débattue lors de la Conférence de Vienne, à la suite d'un amendement déposé par l'Allemagne<sup>2455</sup>,

---

<sup>2452</sup> KOVACS (P.), « Commentaire de l'article 7 de la Convention du 23 mai 1969 », in *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Publié sous la direction de Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 198.

<sup>2453</sup> *Op. cit.*, p. 212.

<sup>2454</sup> On précise, malgré tout, que le principe de l'autonomie des ordres juridiques ne fait pas l'unanimité au sein de la Commission. Des résistances sont surtout perceptibles au niveau de l'encadrement des activités conventionnelles menées en dehors du cadre solennel. Certains membres voient, notamment, dans la pratique étatique une source d'inspiration déterminante de l'encadrement de la procédure novatrice des accords en forme simplifiée. On peut lire dans un rapport de la C.D.I. de 1966 qu'« autrefois, on exigeait presque toujours la production des pleins pouvoirs ; elle reste d'un usage courant dans la conclusion des traités d'un caractère plus formel. Cependant, à l'époque actuelle, un grand nombre de traités sont conclus en forme simplifiée et, dans la plupart des cas, la production des pleins pouvoirs n'est pas requise » (Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *A.C.D.I.*, 1966, Vol. II, p. 210). Il semble, toutefois, que cette résistance ait été vaine [En ce sens, lire KOVACS (P.), *Op. cit.*, p. 201].

<sup>2455</sup> L'amendement de l'Allemagne ne mentionne pas la fonction de ministre des Affaires étrangères (ni celle de chef du Gouvernement) parmi les représentants de plein droit. Seule la fonction de chef de l'État est expressément évoquée. Toutefois, on peut considérer que la fonction ministérielle est implicitement visée par la formule générale de « représentant de l'État (...) qui en vertu du droit interne de son État, est habilitée à accomplir les actes susmentionnés sans l'autorisation du chef de l'État (...) » [A/CONF.39/C1/L50 ; reproduit in KOVACS (P.), *Op. cit.*, note (49), p. 213] mais aussi, dans sa motivation présentée au nom de l'Allemagne par son délégué, M. FLEISCHHAUER : « (...) toute règle touchant les pleins pouvoirs doit tenir compte d'une grande variété de règles et pratiques constitutionnelles nationales et (...) doit donc être rédigée en termes suffisamment souples. (...) L'amendement a pour objet de protéger la bonne foi en ce qui concerne les actes

conforté peu après par une intervention conjointe de l'Iran et du Mali<sup>2456</sup>. Leurs interventions n'ont pas suffi, cependant, à infléchir la position la commission plénière. Percevant dans la prise en compte des spécificités étatiques le risque d'une reconnaissance de la primauté du droit interne sur le droit international, la commission a préféré se rallier à la posture restrictive de la C.D.I. Commentant le retrait des deux amendements, le Professeur KOVACS observe que « si la conférence a manifestement eu raison de ne pas s'engager dans la voie d'une reconnaissance d'une quelconque primauté du droit interne, (...) il apparaît impossible de faire totalement abstraction des différences qui existent entre les règles constitutionnelles des différents États en ce qui concerne l'exercice des compétences "externes" »<sup>2457</sup>. Sur ce point, l'historicité de la pratique du ministre français des Affaires étrangères permet de transcender la contradiction apparente entre, d'une part la résistance observée au niveau « de la doctrine spécialisée engagée dans des procédures normatives » qu'incarne la C.D.I. et d'autre part, l'issue finalement heureuse de la Conférence de Vienne pour le ministre des Affaires étrangères qui s'est vu expressément reconnaître *ex officio* la qualité de « représentant de l'État » (art. 7).

**1073.** Les propos mesurés du Professeur KOVACS trouvent, en effet, une résonance pertinente dans le Mémoire adressé de 1953 que le Gouvernement français de la IV<sup>ème</sup> République avait adressé à l'Organisation des Nations Unies, dans le cadre d'une consultation internationale des pratiques étatiques en matière diplomatique<sup>2458</sup>. On se rappelle, en effet, que ce texte conférait au chef du Quai d'Orsay un rôle central non seulement dans la gestion de la correspondance diplomatique de la France mais qu'il reconnaissait également aux organes gouvernementaux dûment habilités une parcelle de l'exercice du *treaty making power* du président de la République, sous couvert de respecter l'intégrité des prérogatives internationales des Chambres<sup>2459</sup>. Or, la Conférence de Vienne étant menée également sous l'égide des Nations Unies, on peut difficilement envisager qu'elle entretienne en son sein, et en particulier dans le cadre d'un vaste travail de codification des pratiques étatiques, des lignes de fractures. Quelles autres utilités ce Mémoire adressé à l'ensemble des États Parties au traité de San Francisco aurait-il pu avoir, outre celle de renseigner l'O.N.U. sur

---

accompli par le chef de l'État et par des personnes qui produisent des pleins pouvoirs émanant de lui. Il ne renvoie au droit interne que lorsque toute autre personne se prétend constitutionnellement compétente pour exprimer un assentiment indépendamment du Chef de l'État » [Doc. off. C.R.A., 1<sup>ère</sup> session, 13<sup>ème</sup> s., p. 76 ; cité par KOVACS (P.), *Op. cit.*, note (52), *Ibid.*].

<sup>2456</sup> Dans la continuité de l'amendement de l'Allemagne, l'amendement iranien demandait à la Conférence de « tenir compte du droit interne des États conférant le pouvoir de représenter l'État pour la conclusion des traités » [Doc. off. C.R.A., 1<sup>ère</sup> session, 13<sup>ème</sup> s., p. 76 ; cité par KOVACS, *Op. cit.*, note (53), *Ibid.*].

<sup>2457</sup> KOVACS (P.), *Op. cit.*, p. 214.

<sup>2458</sup> Voir *supra*, Partie II-Titre I-Chap. I.

<sup>2459</sup> Voir *supra*, Partie II-Titre I-Chap. II ; voir Annexe I, textes 108 et 109.



l'état des pratiques conventionnelles entre États et celle d'identifier des procédures constitutionnelles convergentes à même d'inspirer des coutumes universelles ? Se faisant, la conception fonctionnaliste de la capacité représentative du ministre des Affaires étrangères se doublerait, historiquement, d'une dimension consensuelle<sup>2460</sup>. Bien plus, les retombées diplomatiques de la nature coutumière du pouvoir d'engagement du ministre des Affaires étrangères présenteraient une portée très actuelle si l'on se rapporte à la jurisprudence « YERODIA » évoquée au Chapitre précédent<sup>2461</sup>.

**1074.** On rappelle que dans sa décision de 2002, la C.I.J. a justifié le plein effet attribué à la qualité de représentant étatique de l'ancien ministre des Affaires étrangères congolais, M. Abdoulaye YERODIA en des termes très généraux de sorte que l'on pourrait y voir, au regard des spécificités procédurales qui ont conduit des Tutsis congolais à saisir la justice belge<sup>2462</sup>, à l'affirmation d'un droit naturel selon lequel « (...) un ministre des Affaires étrangères est considéré, au titre des fonctions qui sont les siennes, comme doté des pleins pouvoirs pour agir au nom de l'État (voir par exemple l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) ». Cette incise relevée dans le paragraphe 3 de la décision de la C.I.J. relativise le support juridique de la représentativité du ministre des Affaires étrangères. Aux yeux de la Cour, la Convention de 1969 s'apparente seulement à une consécration exemplaire d'une réalité solidement ancrée dans l'*opinio juris* internationale.

---

<sup>2460</sup> Cette dimension consensuelle ne souscrit pas à la même logique que celle que l'on a relevé au Chapitre précédent en droit interne. Ainsi, même si elles à souscrivent toutes deux à une logique pragmatique, elles s'affirment pour des raisons différentes. En droit interne, le consensus transcende le domaine des Affaires étrangères pour garantir l'unité politique de l'État, notamment en période de cohabitation. En droit international, la source du consensualisme qui baigne le pouvoir de représentation du ministre est exogène à l'ordre juridique français. La dimension consensuelle est excipée des pratiques diplomatiques convergentes.

<sup>2461</sup> C.I.J., 14 février 2002, *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000* [voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap.I)].

<sup>2462</sup> En l'espèce, la chambre d'instruction belge est intervenue au titre de la compétence universelle envisagée au Chapitre II de la loi du 17 avril 1878 contenant le Titre préliminaire du Code de procédure pénale, intitulé « De l'exercice de l'action publique à raison des crimes et des délits commis hors du territoire du Royaume ». Il comprend, notamment, un article 12 précisant que, sauf les exceptions prévues audit chapitre, la poursuite n'aura lieu que si l'inculpé se trouve en Belgique en cours d'instance. Dans l'affaire YERODIA, c'est moins le principe de l'immunité juridictionnelle invoqué par la C.I.J. en 2002 que le défaut de cette exigence qui a conduit la justice belge à abandonné les poursuites contre l'ancien ministre des Affaires étrangères. C'est également le constat de l'absence du Premier ministre Ariel SHARON sur le territoire belge qui a fondé, en juin 2002, l'irrecevabilité du recours formé devant la Cour d'appel de Bruxelles pour obtenir que l'ancien dirigeant soit jugé pour la mort par homicide d'au moins 900 hommes, femmes et enfants palestiniens dans les camps de réfugiés de Sabra et de Chatila, aux alentours de Beyrouth, au Liban, en septembre 1982 soit au moment où il exerçait des fonctions de Premier ministre. Il convient de préciser que le régime de la compétence universelle en droit belge a subi de nombreuses adaptations, d'abord avec la loi du 16 juin 1993, elle-même modifiée par la loi du 10 février 1999, relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire. Cette réforme a été voulue par le législateur, qui l'a consacrée sous la forme d'une loi spéciale attribuant au juge pénal belge une compétence universelle. Elle transpose en droit pénal belge le volet répressif des quatre Conventions internationales de Genève de 1949 et du Protocole adopté à Genève en 1977. Elle a été complétée par la loi du 10 février 1999 qui retranscrit en droit belge le volet pénal de la Convention internationale sur le génocide et les crimes contre l'humanité. Elle a été ensuite précisée par la loi du 25 mai 2000 portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. En dépit de son caractère réactif, ce dispositif légal précise insuffisamment les conditions de la mise en œuvre de la compétence universelle.

**1075.** Mais, précisément, si la représentativité du ministre des Affaires étrangères inspire dans son principe une large concordance de vues au sein de la communauté internationale, des nuances sont perceptibles au niveau de l'opposabilité des effets qui y sont attachés.

## **B) L'opposabilité de plein droit du pouvoir d'engagement du ministre des Affaires étrangères: une présomption simple**

**1076.** Au regard de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969, le ministre des Affaires étrangères *peut* engager l'État dont il est le représentant *de plein droit*. Pour les raisons sus-évoquées dans le cadre des travaux de la C.D.I. et de la commission plénière de la Conférence de Vienne, ce privilège est circonscrit à un nombre limité d'agents étatiques<sup>2463</sup>. Cependant, la Convention assortit l'exercice du *treaty making power* de ces représentants de contraintes matérielles et formelles qui ont pour effet d'asseoir l'ascendance du ministre des Affaires étrangères à leur égard, à l'exclusion des autorités visées à l'article 7 (a). Dans le contexte spécifique de la modernisation de l'action diplomatique française, cette remarque présente un intérêt stratégique majeur pour le chef du Quai d'Orsay.

**1077.** On a vu précédemment que, depuis les années « 1990 », la doctrine gouvernementale exhorte les diplomates de carrière à composer avec les administrations spécialisées des autres ministères. Se faisant, l'internationalisation des actions gouvernementales aurait affaibli, incidemment, le monopole historique que le Ministère des affaires étrangères détient dans la gestion des relations extérieures de la France. Or, cette évolution semble contrevenir aux termes des dispositions conventionnelles qui envisagent spécifiquement le ministère des Affaires étrangères en droit international positif<sup>2464</sup>.

**1078.** Les Conventions de Vienne de 1961 et de 1969, notamment, reconnaissent à ce département la prééminence institutionnelle dans l'encadrement des relations diplomatiques et conventionnelles des sujets de droit international. Le premier de ces traités désigne expressément en son article 41 (§2) le Ministère des Affaires étrangères comme l'interface administrative de principe des gouvernements étrangers désireux d'entrer en relations avec

---

<sup>2463</sup> L'article 7 (a) qui vise les chefs d'État, les chefs de Gouvernement et les ministres des Affaires étrangères est complété par deux alinéas qui ajoutent à la liste des représentants de l'État : « b) les chefs de mission diplomatique, pour l'adoption du texte d'un traité entre l'État accréditant et l'État accréditaire ; c) les représentants accrédités des États à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale d'un de ses organes, pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe ».

<sup>2464</sup> On verra plus loin que ce phénomène d'interministérialité présente une certaine acuité en matière d'actes unilatéraux internationaux (Voir *infra*).

l'État accréditaire<sup>2465</sup>. De manière complémentaire, le « traité des Traités » singularise les conditions d'exercice du *treaty making power* de son responsable en conférant à ce dernier un droit d'action *a priori* inconditionnel dans la procédure conventionnelle (art. 7). En l'espèce, il convient d'insister davantage sur ce particularisme fonctionnel en tant qu'il singularise sa fonction de représentation à l'égard de celle de ses homologues agissant au nom de l'État. Il invite, en particulier, à observer avec plus de recul le phénomène d'interministérialité qui anime la modernisation de l'action gouvernementale extérieure de la France<sup>2466</sup>. Il serait tacitement envisagé en des termes restrictifs par la Convention de Vienne de 1969. Plus exactement, la lecture combinée de ses articles 7 et 8 établirait fermement le ministre des Affaires étrangères à un rang supérieur dans la hiérarchie diplomatique gouvernementale.

**1079.** La position privilégiée du ministre des Affaires étrangères se traduit ostensiblement par la présomption de plein droit qui lui est reconnue à l'article 7 (a) en matière conventionnelle. Pour leur part, les autres ministres doivent se contenter d'un pouvoir d'engagement spécial dont la mise en œuvre est strictement conditionnée par la possession formelle des « pleins pouvoirs » délivrés à l'initiative du chef de l'État ou des « pouvoirs simples » délivrés par le ministre des Affaires étrangères<sup>2467</sup>. Au regard de l'article 7 (c) de la Convention de 1969, les autres ministres agissant au nom de l'État auraient formellement la qualité de « représentants accrédités des États ». Cette disposition met en exergue le caractère limité de leur compétence *ratione loci*. Outre le fait que leur pouvoir d'initiative est neutralisé par le contenu des « pouvoirs » qu'ils doivent préalablement solliciter auprès du Ministère des Affaires étrangères, l'article 7 (c) délimite le champ de leur représentation au cadre multilatéral « d'une organisation internationale » ou « d'une conférence », ce qui a pour effet de ne pas étendre le caractère *intuitu personae* de leur accréditation à l'exercice de leur pouvoir conventionnel. Or, cette contrainte n'est pas opposable en termes absolus à l'exercice du *treaty making power* d'un ministre des Affaires étrangères. L'histoire diplomatique de la France, notamment, a révélé que selon la configuration du régime constitutionnel, et surtout selon l'équilibre des forces entre le Gouvernement et le Président de la République, le chef du Quai d'Orsay s'autorisait une personnalisation de son action diplomatique<sup>2468</sup>. Dans le même

---

<sup>2465</sup> Article 41 : « (...) 2. Toutes les affaires officielles traitées avec l'État accréditaire, confiées à la mission par l'État accréditant, doivent être traitées avec le Ministère des affaires étrangères de l'État accréditaire ou par son intermédiaire ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu (...) ».

<sup>2466</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. I).

<sup>2467</sup> Il a été relevé en doctrine spécialisée, le fait que sous la V<sup>ème</sup> République, « le ministre des Relations extérieures a aussi délivré seul des pleins pouvoirs, sans l'intervention du président de la République » [KOVACS (P.), *Op. cit.*, note (26), p. 204]. Il ne nous a pas été possible de vérifier empiriquement cet état de fait.

<sup>2468</sup> Voir *supra*, la pratique hégémonique des ministres des Affaires étrangères charismatiques des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques (Partie II-Titre I-Chap. II).

ordre d'idées, la lecture *a contrario* de l'article 8 de la Convention renforcerait l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères à l'égard des représentants de l'État autres que ceux visés à l'article 7.

**1080.** L'article 8 de la Convention de 1969 semble être complémentaire de l'article 7 en ce qu'il envisage l'hypothèse d'une « confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation ». Son invocation suppose que la conclusion de l'acte aura été le fait d'une personne qui n'avait pas formellement le pouvoir d'engager l'État au moment de sa survenance<sup>2469</sup>. Parce que le ministre des Affaires étrangères jouit d'une représentativité de plein droit, à titre comparatif, son action conventionnelle encourt moins le risque de présenter un caractère litigieux au sens de l'article 8 que celle d'un autre ministre. On verra plus loin que, au niveau de la pratique diplomatique contemporaine, ce risque est loin d'être hypothétique. Mais, même dans la circonstance où l'effectivité de la fonction de ministre des Affaires étrangères ne suffit pas établir de plein droit le pouvoir d'engagement du titulaire, ce dernier conserve une ascendance sur les autres ministres. Simplement, à la différence de celle de l'article 7, elle s'apprécierait essentiellement au plan procédural. Elle s'affirme, précisément, au niveau de la procédure de régularisation *a posteriori* envisagée par l'article 8. Cette hypothèse ne doit pas être confondue avec l'aménagement convenu *a priori* entre les représentants de l'État de signer le traité *ad referendum*, c'est-à-dire de subordonner l'effectivité du traité à la confirmation ultérieure d'un organe constitutionnellement habilité à représenter l'État. On le voit, cette conclusion à retardement qui est spécifiquement envisagée à l'article 12, par. 2 (b) de la Convention de Vienne de 1969, aménage volontairement et explicitement un temps de recul supplémentaire dans la procédure conventionnelle au bénéfice des États Parties. Telle n'est pas la situation qui est spécifiquement visée à l'article 8 qui illustre davantage l'hypothèse d'un consentement « vicié » par l'incompétence d'un plénipotentiaire<sup>2470</sup>. En l'espèce, l'État qu'il représente peut obtenir la nullité du traité, mais il peut aussi le confirmer au sens de l'article 12. C'est à ce niveau que le rôle instrumental traditionnellement dévolu au ministre des Affaires étrangères en droit interne d'une part, et la

---

<sup>2469</sup> Article 8 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 : « Un acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 7, être considérée comme autorisée à représenter un État à cette fin est sans effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par cet État ».

<sup>2470</sup> C'est avec beaucoup de réserves que l'on propose cette analogie au regard, notamment, de la posture très restrictive du juge international dans l'admission des vices susceptibles d'affecter la validité d'un traité. S'agissant de l'hypothèse litigieuse de l'article 8, on peut s'interroger sur la qualification juridique du défaut de représentativité : s'agit-il d'une erreur de droit ou d'un manque de diligence de l'État co-contractant ? Dans le premier cas de figure, la nullité ne serait pas invocable par l'État du plénipotentiaire incompetent au regard de la solution dégagée par la C.I.J. dans l'affaire du *Temple de Préah Vihear*. Cette espèce rendrait également peu probable le succès d'une demande en nullité formée par l'État co-contractant qui n'aurait pas pris la peine de vérifier la possession réelle des « pouvoirs » du plénipotentiaire avant d'entrer en négociations, ce qui est une pratique malheureusement très répandue [BROWNLIE (I.), *Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon, 2<sup>nd</sup> ed., 1973, p. 585]. Il pourrait y avoir un risque d'estoppel.

représentativité de plein droit qui lui est reconnue en droit coutumier (art. 7) d'autre part, fusionneraient pour attester du poids des traditions dans la pratique diplomatique internationale. Sa confrontation avec l'article 8 soulève la problématique spécifique suivante : dès lors que l'article 8 prévoit qu'un traité conclu sans autorisation d'État est privé d'effet juridique à moins que sa conclusion ne soit entérinée ultérieurement par cet État, le ministre des Affaires étrangères a-t-il, implicitement, compétence pour « confirmer » sa conclusion ?

**1081.** Il a été convenu lors de la Conférence de Vienne, que « c'est l'État lui-même qui détermine l'autorité compétente pour accomplir [cet] acte. Dire que la confirmation doit être faite par un État revient à dire que *cette confirmation doit être effectuée par l'autorité que l'État considère compétente pour ce faire ; c'est là une précision qu'il n'est pas nécessaire d'inclure dans le texte* »<sup>2471</sup>. Cette dernière précision interpelle : la commission plénière et, avant elle, la C.D.I. n'ont-elles pas entendu exclure les particularismes étatiques de la procédure d'élaboration des traités ? Cette posture pour le moins ambiguë identifie une zone d'ombre que la doctrine spécialisée est encline à interpréter en faveur d'un alignement de l'article 8 sur le régime de l'article 7, du moins dans sa partie la plus stable, c'est-à-dire celle qui codifie la représentation de plein droit des chefs d'État, des chefs de Gouvernement et des ministres des Affaires étrangères<sup>2472</sup>. Dans le cas spécifique de la France, les termes de l'article 8 pourraient être pertinemment éclairés par la circulaire du 30 mai 1997 évoquée au Chapitre précédent<sup>2473</sup>. Le rôle central qu'elle confère *a priori* et *a posteriori* au Quai d'Orsay, dans la procédure d'authentification des traités et accords internationaux<sup>2474</sup>, tend à inclure son responsable parmi les autorités habilitées à confirmer la conclusion d'un acte visé par l'article 8 de la Convention de 1969. Toutefois, la pratique diplomatique contemporaine observée en ce domaine tend à affaiblir la présomption de plein droit qui est attachée à la capacité représentative du ministre des Affaires étrangères.

**1082.** Si on peut raisonnablement penser qu'aucun État ne se risquera à demander à un chef d'État de lui présenter les pleins pouvoirs qui l'habilitent à représenter son pays, il en va différemment des ministres des Affaires étrangères. Ils ont parfois été amenés à régulariser ultérieurement la conclusion d'accords qu'ils avaient conclus *ex officio* en sollicitant la ratification d'autorités supérieures. Dans le cas de la France, cette réalité s'était vérifiée sous

---

<sup>2471</sup> Ce propos est attribué par le Professeur KOVACS à M. YASSEEN, *in* Doc. off. conf., 2<sup>ème</sup> session, 8<sup>e</sup> s., p. 18, §. 82 (Cité *in* KOVACS (P.), *Op. cit.*, p. 253). Nous soulignons.

<sup>2472</sup> KOVACS (P.), *Op. cit.*, p. 253. Pour le Professeur KOVACS, les représentants étatiques visés à l'article 7 (a) sont d'autant plus compétents pour établir l'imputabilité de l'acte que celle-ci s'apprécie empiriquement à travers le « comportement des organes de l'État susceptibles de l'engager en vertu du droit international ».

<sup>2473</sup> Circulaire également reproduite en Annexe I (texte 122).

<sup>2474</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. II).

les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, soit à une époque où le Gouvernement ne bénéficiait pas formellement d'une autonomie constitutionnelle en matière conventionnelle. La signature *ad referendum* des ministres des Affaires étrangères et des présidents du Conseil a, ainsi, servi de caution juridique à la théorie jurisprudentielle du dédoublement du concept d'approbation qui persiste, encore, sous la V<sup>ème</sup> République<sup>2475</sup>. Or, la pratique conventionnelle française à deux temps que l'on observe au niveau de l'action ministérielle est loin d'être isolée, ni même caduque comme l'atteste l'exigence imposée au ministre des Affaires étrangères de la Bosnie-Herzégovine, en juin 2007, de signer *ad referendum* l'instrument pour la protection des minorités de la Communauté de l'Europe centrale du 19 novembre 1994. La pratique internationale de l'approbation *a posteriori* des actes conventionnels opérée par les ministres des Affaires étrangères révèle le caractère simple de la présomption de plein droit dont ils jouissent au titre de l'article 7 de la Convention de 1969.

**1083.** La dispense de production de pouvoirs pour attester de la représentativité des trois « dignitaires de l'État » visés à l'article 7 (a) est de principe. Mais, dans les faits, la représentativité du ministre des Affaires étrangères se singularise par rapport à celle du chef de l'État dès lors qu'elle peut être combattue par la preuve contraire. A cet égard, peut-on voir en l'essor normatif et quantitatif que connaissent les actes unilatéraux depuis l'apparition des organisations internationales comme le moyen de compenser l'inégalité ainsi observée, au plan conventionnel, au niveau de sa représentativité?

## **Paragraphe 2. – La représentativité de plein droit du ministre des Affaires étrangères en matière d'actes unilatéraux : un privilège d'interprétation stricte**

**1084.** La question de l'autonomie juridique des actes unilatéraux en droit international public a longtemps divisé la doctrine française comme étrangère. Le fait qu'ils ne figurent pas explicitement parmi les sources positives de l'article 38 du Statut de la C.I.J.<sup>2476</sup> d'une part, et la diversité des formes que peut revêtir un engagement unilatéral international d'autre part, n'ont pas facilité un processus de théorisation en ce domaine. Nonobstant certaines réserves

---

<sup>2475</sup> Le dédoublement du concept d' « approbation » en matière conventionnelle a été développé sous les régimes d'assemblée en vue de garantir l'effectivité du monopole du président de la République en matière de représentation. Elle consiste à Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap.II ; Titre II-Chap.I-Sect.I et Sect. II).

<sup>2476</sup> Selon le Professeur Joe VERHOEVEN, cette omission « se conçoit sans trop de peine ; en l'absence d'une autorité habilitée à "légiférer", on ne peut normalement pas s'appuyer sur la volonté d'un seul État pour affirmer l'existence d'une "norme" dans l'ordre juridique » (*In Droit international public*, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Larcier, Bruxelles, 2001, p. 441).

émises par des observateurs avertis de la pratique étatique<sup>2477</sup>, l'intense réflexion doctrinale que les actes unilatéraux ont suscitée depuis l'époque de GROTIUS<sup>2478</sup> a été l'objet, néanmoins, d'une consécration positive encourageante en 1974, sous la forme de ce que l'on est tenté d'appeler « un arrêt bâtisseur » de la C.I.J.<sup>2479</sup>. A tout le moins, l'arrêt « *Essais nucléaires* » aurait dynamisé la solution retenue par la C.P.J.I. dans l'affaire « *Déclaration IHLEN* » (1933).

**1085.** La jurisprudence de 1974 renforce, en effet, les fondations du régime juridique des actes unilatéraux internationaux en les singularisant par rapport au régime conventionnel des accords internationaux (A). Pour autant, cette dissociation n'emporte pas une étanchéité stricte entre la pratique conventionnelle des États et celle des actes unilatéraux. Le juge international et la C.D.I. ont mis en lumière des points de convergence qui déterminent *in concreto* à quelles conditions ces actes sont imputables à l'État (B). Par ailleurs, le fait que la C.D.I. peine à faire aboutir, en ce domaine, ses travaux de codification invite à penser que les solutions dégagées par le juge international à partir des pratiques étatiques sont encore loin de transcender la confusion qui règne, au plan conceptuel, en particulier, s'agissant des autorités

---

<sup>2477</sup> Si l'on se réfère à l'analyse du Professeur VERHOEVEN, la catégorie des actes unilatéraux internationaux aurait depuis peu perdu de son attrait, au plan conceptuel (*Op. cit.*, p. 241). Il leur accorde classiquement « une place très marginale dans le droit international. La pratique et la jurisprudence ne s'y attardent guère, ajoute-t-il, ce qui explique que la doctrine ne s'en préoccupe d'ordinaire pas davantage » (*Op. cit.*, p. 242). Les travaux de codification menés en matière d'actes unilatéraux par la C.D.I. depuis 1997 invitent à nuancer le propos du Professeur VERHOEVEN. On reconnaît avec lui que, quantitativement et qualitativement, la doctrine s'intéresse plus volontiers aux aspects conventionnels de l'activité normative des États qu'à l'action unilatérale de ses organes représentatifs. Malgré tout, les différents rapports de la C.D.I. attestent d'un intérêt manifeste parmi la doctrine spécialisée. Ainsi, et bien avant la décision de la C.I.J. du 10 décembre 1974 par laquelle la juridiction reconnaît l'effet obligatoire aux actes unilatéraux, le Professeur Éric SUY avait été parmi les premiers auteurs à leur reconnaître une existence juridique propre indépendamment de tout lien conventionnel. Dans sa thèse de 1972, le Professeur SUY ne peut manquer, néanmoins, de rattacher leur force obligatoire au principe coutumier *Pacta sunt servanda* [cet angle d'analyse est celui privilégié par la C.P.J.I. dans l'affaire de la « Déclaration IHLEN » ; plus récemment, on le retrouve sous la plume du Professeur Benjamin MULAMBA MBUYI, *in Introduction à l'étude des sources modernes du droit international public*, Les Presses de l'Université Laval, Saint-Nicolas (Québec) ; Éd. Bruylant (Bruxelles), 1999, pp. 153-154]. Mais, à partir des années « 1970 », la jurisprudence internationale a immanquablement impulsé un mouvement d'autonomie que certains auteurs ont théorisé sous l'appellation de « principe *Acta sunt servanda* » (en ce sens, on peut se référer à la contribution de la juriste américaine, Mme Camille GOODMAN, *Acta Sunt Servanda ? A Regime for the Unilateral Acts of States at International Law*, Presented at the 2005 A.N.S.Z.I.L. Conference, Disponible sur le site : <http://law.anu.edu.au/cipl/Conferences&SawerLecture/05%20ANZSIL%20Papers/Goodman.pdf>).

<sup>2478</sup> GROOT (H. de) dit GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, II, Chap. XI, p. 214.

<sup>2479</sup> Cette qualification a été inspirée par la comparaison que le Professeur Thomas M. FRANCK fait, entre la décision *Essais nucléaires* et un célèbre arrêt rendu par la Cour suprême américaine : « (...) there is a reason to believe that, as with *Marbury v. Madison*, the legal community will welcome and build on the foundation laid in the *Nuclear Test* cases long after the specific outcome of the dispute between France and its antipodean opponents has been forgotten (...) », (*In « Word Made Law : The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases », The American Journal of International Law*, Vol. 69, n° 3 (Jul. 1975), p. 620). En raison du caractère équivoque que la doctrine spécialisée confère à l'analyse *in concreto* de la « Déclaration Ihlen » opérée par la C.P.J.I. en 1933, avait qualifié *in concreto* la déclaration du ministre norvégien, d'une part comme « un engagement inconditionné et définitif » et d'autre part comme « une réponse à une démarche du représentant diplomatique d'une Puissance étrangère », elle peut difficilement être considérée comme l'arrêt fondateur de la théorie des actes unilatéraux internationaux [SICAULT (J.-D.), « Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public », *R.G.D.I.P.*, 1979, Tome 83, p. 635].

habilités à lier l'État. De ce point de vue, il n'y aurait pas qu'en droit français que l'internationalisation de la vie politique étatique poserait problème. Malgré tout, dans ses aspects théoriques et pratiques, l'étude du régime juridique des actes unilatéraux internationaux met à jour des éléments propres à troubler la posture consensuelle qu'inspire traditionnellement, dans l'ordre juridique international, la représentativité du ministre des Affaires étrangères. A tout le moins, confère-t-elle *in concreto* une portée plus restrictive à son pouvoir d'engagement que celle envisagée à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 (C).

### **A) L'affirmation prétorienne d'un principe *Acta sunt servanda* : les arrêts *Essais nucléaires* du 20 décembre 1974**

**1086.** En l'état actuel du droit international positif, aucun effet juridique n'est attaché à la formule *Acta sunt servanda*. Elle a été proposée en doctrine pour affirmer l'autonomie de la force obligatoire des actes unilatéraux<sup>2480</sup>. Jusque dans les années « 1960 », la pratique étatique conditionnait leur effet contraignant à l'existence d'un lien conventionnel. Se faisant, leur effectivité procédait du respect par l'État destinataire de la règle coutumière *Pacta sunt servanda*. L'engagement unilatéral s'apparentait plus, alors, à l'acte d'application ou à l'annexe d'un traité qu'à une source du droit international à part entière. La C.I.J. a sensiblement atténué le rapport analogique dans les deux arrêts rendus le 20 décembre 1974 dans le cadre de l'« *Affaire des Essais nucléaires* »<sup>2481</sup>.

**1087.** En l'espèce, la politique nucléaire de la France et plus exactement, la licéité des essais qu'elle menait au-dessus du Pacifique était mise en cause par les États limitrophes au lieu d'expérimentation. Jugeant les activités atmosphériques de la France contraires au droit international, l'Australie et la Nouvelle-Zélande avaient tenté d'engager sa responsabilité devant la C.I.J. Cependant, la France joua de la pleine souveraineté qui lui était reconnue à l'égard de la compétence de la Cour et s'abstint de paraître devant elle<sup>2482</sup>. Délaissant le prétoire pour les salles de conférences, elle fit valoir son droit par voie de déclarations à la

---

<sup>2480</sup> Voir *supra* (note 2477).

<sup>2481</sup> L'« *Affaire des Essais nucléaires* » a donné lieu à deux arrêts consécutivement à une double saisine de la C.I.J. La réponse qu'elle adresse à l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne présente pas de différences significatives sur la forme et le fond. On relèvera même une similitude manifeste au plan de son argumentation et de son dispositif qui conclut au rejet des recours en responsabilité formés contre la France [*Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J., *Rec.* 1974, pp. 457-478 ; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J., *Rec.* 1974, pp. 253-274].

<sup>2482</sup> C'est là « une attitude discourtoise mais licite » au regard de l'article 53 du Statut de la C.I.J., commente à ce propos le Professeur Pierre EISEMANN, « Les effets de la non-comparution devant la Cour Internationale de Justice », *A.F.D.I.*, Vol. 19, 1973, p. 375.



presse<sup>2483</sup>. A l'issue d'une campagne d'explosions nucléaires au printemps 1974, le président de la République française, son ministre de la Défense et son homologue des Affaires étrangères informèrent finalement les médias que, pour l'avenir, la France ne procéderait plus à des essais dans l'atmosphère, pour se limiter à des essais exclusivement souterrains.

**1088.** La nature pour le moins originale de la riposte française a contraint, *nolens volens*, la C.I.J. à se positionner explicitement par rapport à la valeur juridique à attribuer aux déclarations présidentielles et ministérielles, sachant qu'elles n'étaient rattachées à aucun cadre conventionnel spécifique. Le 20 décembre 1974, la juridiction internationale a finalement convenu que « des recommandations revêtant la forme d'actes unilatéraux et concernant des situations de droit ou de fait peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Des déclarations de cette nature peuvent avoir ou ont souvent un objet très précis. Quand l'État auteur de la déclaration entend être lié conformément à ces termes, cette intention confère à sa prise de position le caractère d'un engagement juridique, l'État intéressé étant désormais tenu en droit de suivre une ligne de conduite conforme à sa déclaration. Un engagement de cette nature, exprimé publiquement et dans l'intention de se lier, même hors du cadre des négociations internationales, a un effet obligatoire. Dans ces conditions, aucune contrepartie n'est nécessaire pour que la déclaration prenne effet, non plus qu'une acceptation ultérieure ni même une réplique ou une réaction d'autres États, car ce serait incompatible avec la nature strictement unilatérale de l'acte juridique par lequel l'État s'est prononcé. »<sup>2484</sup>

---

<sup>2483</sup> Les « droits de la France » dans l'affaire des *Essais nucléaires* sont détaillés par M. Guy LADREIT DE LACHARRIÈRE, p. 248.

<sup>2484</sup> C.I.J., 20 décembre 1974, Affaire des *Essais nucléaires (Australie c. France)*, *Op. cit.*, §. 43 ; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, *Op. cit.*, §.46). L'argumentation du juge international n'est pas sans rappeler celle développée en 1970 par des politologues et juristes américains, notamment les Professeurs Thomas FRANCK et Edward WEISBAND : « Among reasonable men it is customary and, indeed, necessary to presume that a person means what he says. (...) So, too, when a state speaks. If a national official, vested with the ostensible power to commit and bind his country, speaks in his formal capacity, others in the international community have a right to assume that he intends his words to be a deliberate expression of state policy... In the community of states, when a nation speaks to explain why it is embarking on a course of action, it is ordinarily understood by other states also to be proposing a principle for future conduct or reinforcing an existing principle. Other states have a right to assume that the speaker knows and intends this level of his meaning and that he knows that the listening states make this assumption (...) », (*Word Politics: Verbal Strategy Among the Superpowers*, Oxford University Press, New York, 1971, pp. 120-121). La doctrine française a été, également, très réactive dans les années « 1970 ». La richesse des commentaires de la décision de 1974 donne la mesure du contexte diplomatique particulièrement délicat dans lequel la C.I.J. est appelée à statuer : LACHARRIÈRE (G. de), « Commentaires sur la position juridique de la France à l'égard de la licéité de ses expériences nucléaires », *A.F.D.I.*, Vol. 19, 1973, pp. 235-251 ; THIERRY (H.), « Les arrêts du 20 décembre 1974 relatifs aux Essais nucléaires français et les relations de la France avec la Cour internationale de justice », *A.F.D.I.*, Vol. 20, 1974, pp. 286-298 ; BOLLECKER-STERN (B.), « L'affaire des Essais nucléaires français devant la Cour internationale de justice », *A.F.D.I.*, Vol. 20, 1974, pp. 299-333 ; SUR (S.), « Les affaires des essais nucléaires devant la C.I.J. », *R.G.D.I.P.*, 1975, pp. 972-1027 ; SICAULT (J.-D.), « Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en Droit international public », *R.G.D.I.P.* 1979, Tome 83, pp. 633-688.

**1089.** Dans l'attente de la consécration définitive des travaux de codification entrepris par la C.D.I., le cadre général dressé par la C.I.J. en 1974 peut servir idéalement de trame à une étude juridique des implications diplomatiques des actes unilatéraux. A tout le moins, l'affaire « *Essais nucléaires* » marque-t-elle un point de rupture par rapport à la jurisprudence « *Déclaration IHLEN* » en affirmant, pour la première fois, l'autonomie du régime des actes unilatéraux par rapport à l'activité conventionnelle des États. Le Professeur Thomas M. FRANCK y voit, pour sa part, « *a most useful step forward in international jurisprudence* »<sup>2485</sup>.

**1090.** Fort « utile » pour pallier le silence des textes, le pas du juge ne semble pas moins mal assuré quant à l'amplitude à donner à l'action des différents représentants de l'État. La faute incombe au flou qui baigne de manière persistante les conditions de l'imputabilité des actes unilatéraux à l'État de leur auteur. A cet égard, il convient de se demander si l'on peut se risquer à transposer de manière subsidiaire en ce domaine, les règles coutumières codifiées par la Convention de Vienne de 1969. Dès lors que le principe de l'autonomie des régimes juridiques des actes conventionnels et unilatéraux a été posé en droit positif, à quelles conditions l'engagement pris par un organe représentatif de l'État peut lier ce dernier ? La représentativité de plein droit reconnue en matière de traités pourrait-elle couvrir, à titre supplétif, la parole d'un ministre des Affaires étrangères ? Quelle valeur juridique aurait-elle hors du champ conventionnel ?

## **B) Les critères établissant l'imputabilité de l'État pour un acte unilatéral conclu par un ministre des Affaires étrangères**

---

<sup>2485</sup> FRANCK (T.), *Op. cit.*, p. 615. En 1933, la C.P.J.I. a reconnu une force contraignante à la déclaration du ministre norvégien des Affaires étrangères à l'issue d'un contrôle *in concreto* qui l'a conduit à déterminer si le projet de rétrocession de la souveraineté du Groenland au Danemark énoncé dans la déclaration était l'objet d'un consensus entre la Norvège et le Danemark. Pour le Professeur FRANCK, la prise en compte de deux critères qui sont propres à l'activité conventionnelle a été déterminante de la décision de la C.P.J.I. : « *The decision in the Eastern Greenland case was not very specific about the role Denmark's promise regarding Spitzbergen had in making binding Norway's promise respecting Greenland. But there can be no doubt that the Court was impressed by the fact that Denmark, relying on Norway's unilateral "promise" of non-interference, thereafter proceeded to execute plans and projects for its remote colony. This was a kind of either mutuality or reliance* », (*Op. cit.*, p. 617; nous soulignons le dernier propos). Selon le Professeur FRANCK, la reconnaissance de la force obligatoire de la déclaration du ministre IHLEN aurait été déduite *a posteriori* par rapport aux comportements de la Norvège et du Danemark, et notamment des concessions que ces États se seraient mutuellement accordées, notamment pour garantir une transition pacifiée au niveau de la gestion du Groenland. Les effets synallagmatiques de la déclaration tendraient, donc, à la soumettre au régime des actes conventionnels plutôt qu'à un régime *sui generis*. D'ailleurs, le caractère très circonstancié de la décision de 1933 ne permet pas de théoriser un régime spécifique aux actes unilatéraux.

**1091.** Les arrêts « *Déclaration IHLEN* » (1933) et « *Essais nucléaires* » (1974)<sup>2486</sup> font de l'imputabilité de l'État la pierre angulaire du régime juridique des actes unilatéraux, qu'ils se présentent sous une forme orale ou écrite<sup>2487</sup>. Comment s'apprécie-t-elle *in concreto* ?

**1092.** La force contraignante d'un acte unilatéral est conditionnée, *prima facie*, par l'habilitation de son auteur à agir au nom de l'État qu'il représente. Sur ce point, la C.I.J.<sup>2488</sup> et la C.D.I.<sup>2489</sup> s'alignent sur le droit coutumier en convenant de la représentativité de principe des chefs d'État, des chefs de Gouvernement et des ministres des Affaires étrangères. Cependant, la C.I.J. a affaibli la présomption de leur pouvoir d'engagement dans l'hypothèse où l'acte serait créateur d'obligations pour l'État<sup>2490</sup>. De l'avis des jurisconsultes français, cette posture restrictive mériterait d'être élargie à l'ensemble des déclarations de volonté ou de consentement par laquelle un État « vise à créer des obligations *ou d'autres effets juridiques en vertu du droit international* »<sup>2491</sup>. Pour la France, « l'élément fondamental [est]

---

<sup>2486</sup> Voir *supra*, le principe de l'imputabilité [§. 43 (*Australie c. France*) ; §. 46 (*Nouvelle-Zélande c. France*)]. La Cour précise, par ailleurs, que « (...) tout acte unilatéral n'entraîne pas des obligations mais un État peut choisir d'adopter une certaine position sur un sujet donné dans l'intention de se lier – ce qui devra être déterminé en interprétant l'acte (...) » [§. 44 (*Australie c. France*) ; §. 47 (*Nouvelle-Zélande c. France*)]. Elle rappelle, enfin, que le fait « qu'une déclaration soit verbale ou écrite, [...] n'entraîne aucune différence essentielle, car de tels énoncés faits des circonstances particulières peuvent constituer des engagements en droit international sans avoir nécessairement à être consignés par écrit (...) » [§. 45 (*Australie c. France*) ; §. 48 (*Nouvelle-Zélande c. France*)].

<sup>2487</sup> Cette solution a été confirmée dans l'*Affaire de la délimitation maritime dans la région du Golfe du Maine (Canada c. États-Unis)*, 12 octobre 1984, arrêt, C.I.J., §. 139. Elle a, également, été reprise par un rapporteur spécial à la C.D.I. [CEDENO (V.R.), *Troisième rapport sur les actes unilatéraux*, Doc. off. C.D.I. NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. A/CN.4/505 (2000), pp. 15-17] et développée en doctrine [lire notamment, JACQUÉ (J.-P.), « Acte et norme en droit international public », *R.C.A.D.I.* 1991, II, Vol. 227, pp. 357-418 ; notamment, pp. 361-377].

<sup>2488</sup> Dans la continuité de ses arrêts « *Essais nucléaires* », on peut citer : *Affaire de la délimitation maritime dans la région du Golfe du Maine*, *Op. cit.*, §139 ; *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, *Fond*, 27 juin 1986, arrêt, C.I.J., *Rec.* 1984, §. 64 ; *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*, *Exceptions préliminaires*, 11 juillet 1996, arrêt, C.I.J., *Rec.* 1996, §.44.

<sup>2489</sup> Dans son troisième rapport adressé à la C.D.I., le Rapporteur spécial M. Rodríguez CEDANO propose un article 3 relatif aux « Personnes habilitées à formuler des actes unilatéraux au nom de l'État » qui reprend en substance l'article 7 (a) : « 1. Le chef de l'État, le chef de gouvernement et le ministre des Affaires étrangères sont réputés représenter l'État pour accomplir en son nom des actes unilatéraux. 2. Une personne est considérée comme habilitée par l'État pour accomplir en son nom un acte unilatéral s'il ressort de la pratique des États intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme habilitée pour agir en son nom à ces fins. » [NATIONS UNIES, « Troisième rapport du Rapporteur spécial Rodríguez CEDANO (A/CN.4/505) », *Annuaire de la Commission du droit international 2000, Comptes rendus analytique des séances de la première partie de la cinquante-deuxième session 1<sup>er</sup> mai-9 juin et 10 juillet-18 août 2000*, Vol. I, Publication des Nations Unies, p. 104]. L'ambiguïté est totalement levée par l'introduction de son rapport où il est annoncé que le document « examine notamment la possibilité de s'inspirer, pour le sujet à l'examen, de la Convention de Vienne de 1969 (...) ».

<sup>2490</sup> Dans ses deux arrêts de 1974, elle prend soin de préciser que « lorsque des États font des déclarations qui limitent leur liberté d'action, une interprétation restrictive s'impose » [*Affaire Essais nucléaires*, §. 44 (*Australie c. France*) ; §. 47 (*Nouvelle-Zélande c. France*)].

<sup>2491</sup> Telle est notamment la proposition faite par M. Ronny ABRAHAM, directeur des affaires juridiques du Quai d'Orsay, à l'occasion de la sixième commission convoquée par les Nations Unies (En ce sens, lire sa retranscription in « Pratique française du droit international, *A.F.D.I.* 2003, Vol. 49, p. 732). A cette occasion, il a remis en cause la méthode de travail privilégiée par le Rapporteur spécial R. CEDANO. Il lui reproche, notamment, d'avoir privilégié les sources théoriques sur la pratique des États. Or, « la multiplication d'études monographiques sur certains types d'actes unilatéraux qui, à l'instar de la reconnaissance, sont empreints de

l'intention de l'auteur de l'acte »<sup>2492</sup> indépendamment de la compétence qui lui est reconnue en droit interne, voire même, du lieu où la déclaration a été faite. Dans cette perspective, M. Rony ABRAHAM exhorte la Commission à privilégier une définition des actes unilatéraux qui mettrait « davantage en exergue l'importance que revêt l'autonomie dans la détermination du caractère purement unilatéral de l'acte considéré »<sup>2493</sup>.

**1093.** On doit reconnaître que, au regard des intérêts de l'État *stricto sensu*, cette approche subjective paraît non seulement adaptée au caractère protéiforme de la parole diplomatique<sup>2494</sup> mais surtout, elle est plus sûre en termes de sécurité juridique que ne l'est l'approche analogique du Rapporteur spécial. L'orientation dualiste qu'elle semble *a priori* emprunter<sup>2495</sup> est celle privilégiée par le Groupe spécial de l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.) dans l'affaire « *Etats-Unis-Loi anti-dumping de 1916* »<sup>2496</sup>.

**1094.** Au paragraphe 6.63 de son rapport, le Groupe spécial se réfère expressément à l'affaire des « *Essais nucléaires* » pour déterminer *in concreto* le caractère étatique de « déclarations faites par de hauts fonctionnaires américains dans des dépositions devant le Congrès des États-Unis ou des lettres adressées à des membres du Congrès ». En l'espèce, le

---

nombreuses particularités risque, (...), de retarder encore le moment où la Commission pourra adopter des projets d'articles énonçant les principes généraux de la matière (...) ». Une démarche pragmatique s'impose donc pour les juristes du Département, complétée par une « expertise » qui doit aboutir à la formulation de « règles générales applicables à l'acte unilatéral » (*Ibid.*).

<sup>2492</sup> *Ibid.*

<sup>2493</sup> *Op. cit.*, p. 733.

<sup>2494</sup> Pour le juriste, la difficulté posée par les déclarations faites dans un contexte diplomatique réside essentiellement dans l'usage fréquent d'euphémismes et de tournures ambiguës qui permet à l'État de conserver la plus grande marge d'action politique. L'étude de la rhétorique diplomatique a inspiré, en doctrine, le concept de « diplomatie » qui embrasse la sémiotique et les stratégies linguistiques développées dans la représentation d'Etat. Il est, notamment, théorisé par Mme Constanze VILLAR dans sa thèse sur *Le discours diplomatique* (Thèse de doctorat, Science politique, Soutenue à Bordeaux 4 en 2003, remaniée pour la publication, chez L'Harmattan, Paris, Budapest, Kinshasa, 2006, 286 p.). L'auteur articule, au plan discursif, la logique contemporaine de la négociation autour d'une double dialectique de la ruse et de la stratégie d'une part, du mensonge et de la véridiction d'autre part (*Op. cit.*, pp. 210-219). De manière plus spécifique, Mme VILLAR identifie dans son article « Pour une théorie du discours diplomatique », trois types d'ambiguïtés dans le langage diplomatique : « sémantique (sens littéral *versus* sous-entendu), pragmatique (bruit *versus* information) et juridique (statut officiel *versus* officieux) » (*A.F.R.I.* 2005, Vol. VI, Éd. Bruylant, Bruxelles, p. 61).

<sup>2495</sup> Le terme « dualiste » est employé, en l'espèce, plus par commodité de langage que dans un sens strict. On convient, en effet, avec les Professeurs P. DAILLIER, A. PELLET et M. FORTEAU que derrière la dualité du système masque « une pluralité d'ordres juridiques, autant qu'il y a d'institutions (...). Ce n'est, en définitive, qu'en ce qui concerne la hiérarchie (ou l'absence de hiérarchie) entre les normes relevant des deux systèmes que la querelle doctrinale a de réelles conséquences pratiques, du moins au regard du droit interne car, pour ce qui est du droit international, une incompatibilité entre une norme interne et une norme internationale est toujours tranchée en faveur de cette dernière. La "primauté" du droit international se trouve donc assurée dans tous les cas » (*Droit international public, Op. cit.*, §. 48, p. 107). A titre complémentaire, la dimension dualiste qui oriente souvent les conditions d'exercice du pouvoir normatif des représentants de l'État dans l'ordre juridique international sera également apprécié en sens inverse à la Section suivante. Il s'agira de compléter la définition constitutionnelle de la fonction de ministre des Affaires étrangères en la confrontant aux influences extérieures qui présentent une positivité en droit français (Voir *infra*).

<sup>2496</sup> Rapport du Groupe spécial (O.M.C.), *États-Unis-Loi 1916 (Plainte des Communautés européennes)*, 31 mars 2000, WT/DS136/R/, 194 p.

Groupe spécial a reconnu être peu « enclin à [les] considérer (...) comme génératrices d'obligations internationales pour les États-Unis ». A l'appui de son assertion, le panel d'experts se risque à évaluer le poids représentatif des fonctionnaires américains qui se sont exprimés devant le Congrès sur la Loi anti-dumping de 1916. Ainsi, il constate qu' « à l'exception peut-être de [déclarations] du Représentants des États-Unis pour les questions commerciales internationales, (...), elles n'émanaient pas de personnes ayant un rang suffisamment élevé par comparaison avec les déclarations examinées par la Cour internationale de justice dans l'affaire des *Essais nucléaires*, où il s'agissait pour l'essentiel de déclarations d'un chef de l'État et de membres du gouvernement français (...). [Elles] n'étaient pas faites au nom des États-Unis, mais – au mieux – au nom de l'exécutif. *Cet aspect de la question ne serait pas essentiel si elles avaient été faites dans une enceinte internationale, où l'exécutif représente l'État*. Or, en l'espèce, lesdites déclarations s'adressaient au pouvoir législatif des États-Unis. Nous ne saurions donc les considérer comme faisant naître des obligations à la charge des États-Unis en droit international »<sup>2497</sup>. Sur la scène diplomatique, une telle solution n'ait pas sans incidences juridiques majeures sur l'action unilatérale d'un ministre des Affaires étrangères.

**1095.** En effet, la responsabilité politique qu'il endosse au titre de sa fonction gouvernementale entoure sa représentation d'une publicité au même titre qu'un chef d'État ou de gouvernement. Mais, dès lors que l'on admet que, en matière d'actes unilatéraux, c'est l'intention de l'État appréciée *in concreto* qui détermine leur force obligatoire, la présomption dont le ministre jouit de plein droit au titre de la Convention de Vienne de 1969 peut présenter un caractère irrelevant. Tout au moins est-on tenté de prêter une portée modérée au critère de sa fonction<sup>2498</sup>, sauf à assortir à chacune de ses paroles – officielles *et* officieuses – d'une obligation ou un droit d'action indépendamment de son impact sur les intérêts de l'État qu'il représente<sup>2499</sup>. On peut y voir une soupape de sécurité qui garantirait à tout représentant de

---

<sup>2497</sup> *Ibid.* Nous soulignons.

<sup>2498</sup> Il est affirmé en doctrine que « les chefs d'État et de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères ont *incontestablement* [la] qualité » pour engager unilatéralement l'État [DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public, Op. cit.*, §. 236, p. 396 ; nous soulignons].

<sup>2499</sup> Si la parole d'un ministre français des Affaires étrangères serait d'or en tout temps, on peut raisonnablement penser que la France serait engagée actuellement dans plusieurs offensives militaires et/ ou incidents diplomatiques [en ce sens, lire GAS (V.), « DOUSTE-BLAZY accuse l'Iran », 16 fév. 2006, article publié sur le site Internet de R.F.I. à : [http://www.rfi.fr/actufr/articles/074/article\\_41937.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/074/article_41937.asp); RICHIE (P.), « Le Premier ministre irakien demande des excuses à KOUCHNER », 26 août 2007, Article publié sur le site Internet de Rue89 à : <http://www.rue89.com/2007/08/26/le-premier-ministre-irakien-demande-des-excuses-a-kouchner>; LEMONDE.FR, « Bernard KOUCHNER utilise à nouveau le mot "guerre" mais promet de ne plus l'employer », 4 octobre 2007, Article publié sur le site Internet du quotidien *Le Monde* à : [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2007/10/04/bernard-kouchner-utilise-a-nouveau-le-mot-guerre-mais-promet-de-ne-plus-l-employer\\_963197\\_3218.html](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2007/10/04/bernard-kouchner-utilise-a-nouveau-le-mot-guerre-mais-promet-de-ne-plus-l-employer_963197_3218.html); L'EXPRESS.FR, « KOUCHNER et MORIN en désaccord sur l'emploi du mot "guerre" », 26 août 2008, Article disponible sur le site Internet de *L'Express* à :

plein droit de l'État un recul salutaire par rapport à sa prise de parole<sup>2500</sup>. On convient, ainsi, avec le juge ANZILOTTI que « [l]a question de la compétence internationale du ministre des Affaires étrangères est étroitement liée au contenu de l'accord dont il s'agit (...) »<sup>2501</sup>. Tout au plus, la force du droit coutumier dispense-t-elle les représentants visés à l'article 7 (a) de la Convention de Vienne de mentionner expressément au moment de leur déclaration qu'ils disposent d'une habilitation particulière pour agir<sup>2502</sup>. Il n'en demeure pas moins que, indépendamment de la fonction de l'auteur de l'acte unilatéral, ce dernier n'aura d'effet contraignant que s'il exprime sans équivoque l'intention de l'État d'être lié juridiquement. Son contenu doit donc être précis de sorte que l'acte emporte le « règlement complet et définitif » de son objet pour reprendre *a contrario* la qualification retenue par le juge ANZILOTTI dans l'affaire « *Déclaration IHLEN* »<sup>2503</sup>. Il est dit alors « normateur »<sup>2504</sup>.

**1096.** En outre, la diversité des formes et des intentions des représentants de l'État peut dérouter le juriste. C'est à ce niveau que la démarche autonome et *in concreto* privilégiée par la C.I.J. et la C.D.I. revêt une dimension stratégique. Il convient, notamment, de dissocier les actes unilatéraux qui ont un caractère juridique de ceux qui n'ont qu'une portée politique. On a reconnu, en effet, qu' « il existe une différence entre une promesse morale (...) et une promesse qui contraint juridiquement à faire ou à ne pas faire »<sup>2505</sup>. En pratique, une déclaration indiquant une certaine conduite future pourrait n'avoir d'autre objet que d'informer un État ou l'opinion publique, exprimer une intention sans effets contraignants

---

[http://www.lexpress.fr/actualite/politique/morin-et-kouchner-en-desaccord-sur-l-emploi-du-mot-guerre\\_554479.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/morin-et-kouchner-en-desaccord-sur-l-emploi-du-mot-guerre_554479.html)).

<sup>2500</sup> La dimension stratégique de ce recul entre la réflexion et la décision en matière diplomatique a été appréciée de manière empirique dans l'histoire diplomatique française, notamment sous la période de la Convention nationale [Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. II)]. Au regard spécifiquement du principe de l'autonomie juridique des actes unilatéraux, des auteurs admettent que leur recours se justifie lorsqu'un accord formel est impossible ou non souhaitable [En ce sens, lire BOISSON DE CHAZOURNES (L.), « *Unilateralism and Environmental Protection : Issues of Perception and Reality of Issues* », *E.J.I.L.*, 2000, pp. 319-320 ; de même, NATIONS-UNIES, « Comptes rendus analytiques des séances de la 51<sup>e</sup> session (Doc. NU A/CN.4/SER.A/1999), *Annuaire de la Commission du droit international 1999*, Vol. 1, Publication des Nations-Unies, New-York, 1999, §.5].

<sup>2501</sup> *Affaire Groenland oriental*, 5 avril 1933, « Opinion dissidente de M. ANZILOTTI », *Op. cit.*, p. 91.

<sup>2502</sup> Cette exigence est déduite du § 6.63 de l'affaire *États-Unis-Loi 1916*. On la retrouve également dans des solutions rendues par la C.I.J. : elle s'apprécie, notamment, *a contrario* dans l'*Affaire de la sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906 (Honduras c. Nicaragua)*, Arrêt du 18 novembre 1960, C.I.J., Recueil, p. 207 (s'agissant de la validation tacite du droit d'action du Roi d'Espagne dans un arbitrage interétatique déduite par la C.I.J. de la complaisance des États Parties); de même, *Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, 16 mars 2001, Arrêt (Fond), C.I.J., *Rec. 2001*, notamment, § 164 (s'agissant de la reconnaissance du caractère étatique d'une lettre adressée par un agent politique britannique aux souverains de Qatar et du Bahreïn dans laquelle le Gouvernement britannique soustrayait la souveraineté de l'île de Janan au second).

<sup>2503</sup> *Affaire Groenland oriental*, « Opinion dissidente de M. ANZILOTTI », *Op. cit.*, §6, p. 90.

<sup>2504</sup> ALLAND (D.), *Droit international public*, P.U.F., 2000, p. 319.

<sup>2505</sup> *Affaire Essais nucléaires (Australie c. France)*, *Op. cit.*, « Opinion dissidente du juge CASTRO », §.3.

pour son auteur<sup>2506</sup> et ce, quand bien même son auteur l'identifierait expressément sous l'appellation d' « acte unilatéral »<sup>2507</sup>. La richesse des débats qui envisagent les critères permettant de qualifier ou de différencier un acte juridique d'un acte politique est révélatrice des difficultés à dégager une solution consensuelle. Il y a lieu de se demander si les « actes unilatéraux » figureront un jour à l'article 38 du Statut de la C.I.J. ? On peut raisonnablement en douter au regard de la permanence des ambiguïtés soulevées par l'autonomisation de leur régime. Au final, elle ne peut qu'inciter le juge international et la doctrine à leur reconnaître « la capacité de créer des obligations internationales »<sup>2508</sup>.

**1097.** S'agissant de l'impact spécifique que l'autonomisation du régime des actes unilatéraux pourrait avoir sur l'activité normative des ministres des Affaires étrangères, il semble que les solutions théoriques et pratiques développées depuis 1974 participent moins à la consolidation de leur présomption de représentativité qu'à l'effort de rationalisation de la globalisation des activités internes de l'État. En effet, le travail de systématisation entrepris par le juge international et la C.D.I. entend résoudre des problématiques concrètes qui ne sont pas sans rappeler les défis gestionnaires auxquels le chef du Quai d'Orsay est confronté dans le cadre de la modernisation de son domaine<sup>2509</sup>.

### **C) L'impact de l'affaiblissement du monopole des ministères des Affaires étrangères en matière d'activité normative internationale**

**1098.** La globalisation de l'activité normative des États est envisagée dans la seconde partie de la définition proposée par le Rapporteur spécial de la C.D.I., M. Victor Rodriguez CEDENO. Elle prévoit qu' « une personne est considérée comme habilitée par l'État pour accomplir en son nom un acte unilatéral s'il ressort de la pratique (...) ou d'autres

---

<sup>2506</sup> Telle est la posture privilégiée par la C.I.J. in *Statut international du Sud Ouest Africain*, Avis consultatif, C.I.J., *Rec. 1950*, pp. 135-136 ; 140 ; *Affaire Plateau continental de la Mer Egée (Grèce c. Turquie)*, Arrêt, C.I.J., *Rec. 1978*, §§.95-105 ; *Affaire Nicaragua*, Arrêt au fond, *Op. cit.*, § 261. Dans le même sens, lire NATIONS UNIES, « Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa 52<sup>e</sup> session » (Doc NU A/55/10), *A.C.D.I. 2000*, Vol. 2, part. 2, Publications des Nations Unies, New York, (Doc. NU A/CN.4/SER.A/2000/Add.1), §. 516 ; « Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa 50<sup>e</sup> session » (Doc. NU A/53/10) dans *A.C.D.I. 1998*, Vol. 2, part. 2, Presses des Nations Unies, New York, (Doc. NU A/CN.4/SER.A/1998/Add.1), §.121. Cette solution est également évoquée en doctrine : lire, notamment, JACQUE (J.-P.), *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, L.G.D.J., 1972, p. 127 ; SALMON (J.), « Les accords non formalisés ou "solo consensu" », *A.F.D.I.* 1999, p. 12.

<sup>2507</sup> SUY (E.), « *Unilateral Acts of States as a Source of International Law : Some New Thoughts and Frustrations* » in *Mélanges offerts à Jean SALMON : droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 632-633.

<sup>2508</sup> BARSALOU (O.), « Les actes unilatéraux étatiques en droit international public : Observations sur quelques incertitudes théoriques et pratiques », *Annuaire Canadien de Droit international*, 2006, Vol. XLIV, University of British Columbia Press, p. 405.

<sup>2509</sup> Voir *supra*, les réformes administratives et budgétaires impulsées dans le cadre de la mise en oeuvre de la L.O.L.F. et de la R.G.P.P. (Partie II-TitreII-Chap.I-Sect. I).

circonstances [qu'il avait] l'intention de considérer cette personne comme habilitée pour agir en son nom à ces fins »<sup>2510</sup>. Cet élargissement « laisse perplexe » certains auteurs<sup>2511</sup>. On peut même la juger inquiétante si on la confronte au cadre diplomatique de la France, notamment, tel qu'il est assoupli par les phénomènes d'interministérialité et surtout de décentralisation de l'action extérieure<sup>2512</sup>. Compte tenu des difficultés rencontrées par les institutions françaises pour encadrer la diplomatie parallèle des ministères et surtout, les initiatives internationales des collectivités locales, la formulation très subjective retenue par le Rapporteur spécial s'avère regrettable. Le terme « personnes » est, en effet, plus large que celui de « chef de mission » ou de « représentant » envisagé à l'article 7 de la Convention de Vienne qui constitue une source d'inspiration prééminente pour M. CEDENO. Bien plus, ce vocable élargirait la sphère d'action de l'activité normative internationale de l'État à des domaines privés. C'est là un aménagement substantiel au principe de la publicité des engagements internationaux qui conditionne, au plan coutumier, leur opposabilité et leur imputabilité à l'État. Il n'est pas pour autant source d'illégalité.

**1099.** Au plan doctrinal, le Professeur BASDEVANT avait vu, tout au plus, dans cet élargissement l'indice d'un affaiblissement du « caractère diplomatique » traditionnel des actions de coopération parce qu'elles n'étaient plus « élaboré[es] par ceux dont la mission normale est de représenter l'État au dehors »<sup>2513</sup>. Au plan de la pratique, les canaux diplomatiques plus informels par lesquels ces « personnes » opèrent<sup>2514</sup>, confèrent une importance déterminante aux compétences techniques<sup>2515</sup> ce qui, au niveau de la pratique interne française, augurerait un avenir diplomatique de moins en moins problématique pour les arrangements administratifs<sup>2516</sup>. La C.I.J. a d'ailleurs pris acte de la technicisation accrue des relations extérieures des États en reconnaissant que « les titulaires des ministères techniques exercent généralement des pouvoirs dans les relations extérieures portant sur leur domaine de compétence »<sup>2517</sup>. De manière générale, la jurisprudence internationale admet que des agents<sup>2518</sup>, des représentants<sup>2519</sup> ou des fonctionnaires<sup>2520</sup> ont le pouvoir d'engager

---

<sup>2510</sup> Article 3 §. 2 reproduit in *Troisième rapport*, *Op. cit.*, §. 115.

<sup>2511</sup> BARSALOU (O.), *Op. cit.*, p. 398.

<sup>2512</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. I).

<sup>2513</sup> BASDEVANT (J.), « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *Op. cit.*, p. 624.

<sup>2514</sup> Comme par exemple des réseaux intergouvernementaux [En ce sens lire, BARSALOU (O.), *Op. cit.*, p. 399].

<sup>2515</sup> RAUSTIALA (K.), « *The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law* », *Virginia Journal of International Law*, Vol. 43, 2002, pp. 7-11.

<sup>2516</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I).

<sup>2517</sup> *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo [Nouvelle requête :2002]*, (*République démocratique du Congo c. Rwanda*), Compétence et recevabilité, Arrêt, C.I.J., *Rec. 2006*, §.47.

<sup>2518</sup> Arrêt du 24 mars 1994, *Air France c. Commission des communautés européennes*, T-3/93, *Rec.*, §.1, pp. 45-52 ; *Affaire concernant le filetage à l'intérieur du Golfe du Saint-Laurent (Canada c. France)*, 17 juillet 1986, Sentence arbitrale, 19 R.S.A., pp. 224-265, *Affaire des Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*



unilatéralement leur État sous réserve, toutefois, que leur habilitation soit restrictivement établie au moment de leur engagement<sup>2521</sup> ou à défaut, reconnue *a posteriori* par l'État<sup>2522</sup>.

**1100.** *A priori* l'accueil restrictif que le juge international réserve aux nouveaux acteurs de la scène diplomatique consoliderait le rang privilégié des représentants de plein droit de l'État. Quelques hésitations sont, toutefois, perceptibles lorsqu'il est question d'engagements unilatéraux pris par les ministres des Affaires étrangères. En effet, en ce domaine, le juge international semble conférer une portée circonstanciée à leur pouvoir d'engagement. Dans l'affaire relative au *Statut juridique du Groënland oriental*, la fonction du ministre IHLEN a été jugée, certes, importante mais pas déterminante de la force juridique de sa déclaration, auquel cas la C.P.J.I. n'aurait pas pris la peine de relever qu'elle intervenait dans un domaine qui était de son ressort<sup>2523</sup> avant de constater qu'elle liait incidemment la Norvège. A sa suite, la C.I.J. s'est assurée également, dans le cadre d'une appréciation *in concreto* d'un conflit de territorialité que les correspondances pertinentes du ministre français de la Marine présentaient un caractère étatique. Leur opposabilité à la France a emporté, en l'espèce, la reconnaissance de la souveraineté britannique sur les îlots des Minquiers et des Ecréhous<sup>2524</sup>. On rappelle, cependant, les coutumes singulières à la fonction de ministre des Affaires étrangères défendent d'aligner le régime de ses activités sur celui des représentants autres que les chefs d'État et de gouvernement. Son domaine est le seul département ministériel à jouir d'une reconnaissance positive en droit international public<sup>2525</sup>. Ce particularisme, que l'on est tenté de définir au regard de l'article 7 (a) comme une exception de conventionnalité, a un impact immédiat sur l'autonomie d'action de son responsable puisqu'elle lui garantit l'exercice de plein droit d'un pouvoir d'engagement de l'État. Or, dans le domaine spécifique des actes unilatéraux, pas plus le juge international que la C.D.I. ne semble vouloir lui en retirer le bénéfice. La résolution pratique des problématiques induites par les actes unilatéraux ferait, donc, évoluer le caractère coutumier de sa représentativité vers un droit qui serait « naturellement » attaché à sa fonction gouvernementale. A cet égard, l'approche restrictive

---

(*France c. Suisse*), 7 juin 1932, Arrêt, C.P.J.I. (sér. A/B) n° 46, pp. 169-170 ; *Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Allemagne c. Pologne)*, Arrêt (Fond), C.P.J.I. (sér. A), n° 7, p. 13.

<sup>2519</sup> *Affaire des concessions Mavrommatis à Jérusalem (Grèce c. Grande-Bretagne)*, 27 janv. 1925, Arrêt, C.P.J.I. (sér. A), n° 5, p. 37 ; *Affaire Nicaragua (fond)*, *Op. cit.*, §. 64.

<sup>2520</sup> *Affaire Golfe du Maine*, *Op. cit.*, §. 142.

<sup>2521</sup> Voir *supra*.

<sup>2522</sup> CEDENO (R.), *Troisième rapport*, *Op. cit.*, §. 106.

<sup>2523</sup> *Affaire Groënland oriental*, *Op. cit.*, p. 71. De même, *Affaire Essais nucléaires (Australie c. France)*, *Op. cit.*, « Opinion dissidente du juge IGNACIO-PINTO », p. 310 ; commentaire de Sir Arthur WATTS, « *The Legal Position in International Law Heads of States, Heads of Governments and Foreign Ministers* », *Op. cit.*, p. 116.

<sup>2524</sup> *Affaire des Minquiers et des Ecréhous (France c. Royaume-Uni)*, 17 novembre 1953, Arrêt, C.I.J.,

<sup>2525</sup> Précisons, malgré tout, que le décret français du 14 mars 1953 prévoit un aménagement à ce principe au profit du ministre du Travail. Il est, ainsi, associé au ministre des Affaires étrangères dans l'hypothèse de la conclusion d'accords conclus sous l'égide de l'O.I.T. (Décret reproduit en Annexe I, texte 111).

que l'on observe en matière de déclarations mériterait d'être relativisée à un double point de vue.

**1101.** Au plan conceptuel, d'abord, on ne peut sous-estimer la contribution informelle des déclarations politiques des ministres à l'enrichissement de la pratique diplomatique internationale. En marge des négociations et des déclarations officielles, ils ont parfois *proposé* des « doctrines » qui ont notoirement influé sur la résolution de conflits ou le choix de comportements étatiques<sup>2526</sup>. Ainsi, en est-il de la fameuse « Doctrine DRAGO » formulée en 1902 par le ministre argentin des Affaires étrangères, Luis Maria DRAGO<sup>2527</sup> ; de la « Doctrine TOBAR » énoncée en 1907 par le ministre des Affaires étrangères de l'Equateur, Carlos TOBAR<sup>2528</sup> ; de la « Doctrine ESTRADA » proposée en 1930 par le ministre mexicain des Affaires étrangères, Genaro ESTRADA<sup>2529</sup> ; de la « Doctrine STIMSON » énoncée en 1932 par le secrétaire d'État américain, Henry STIMSON<sup>2530</sup>, dont l'inspiration pacifique prendra, en 1950, une résonance belligérante avec la célèbre « Résolution Dean ACHESON » du nom du secrétaire d'État américain Dean Gooderham ACHESON<sup>2531</sup> ; de la « Doctrine DULLES », proposée par le secrétaire d'État américain John Foster DULLES en 1954<sup>2532</sup> ; de la « Doctrine HALLSTEIN » formulée en 1955 par le secrétaire d'État ouest-allemand Walter HALLSTEIN<sup>2533</sup>. Aux contributions doctrinales des ministres des Affaires

---

<sup>2526</sup> Le Professeur André ORAISON a été parmi les premiers internationalistes à proposer une systématisation des doctrines des ministres des Affaires étrangères et de leurs juristes. Leurs contributions informelles à l'ordre juridique international matérialiseraient l'existence d'une « doctrine finalisée engagée dans des procédures de nature diplomatique » (« Réflexions sur la "doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations" (Flux et reflux relatifs des forces doctrinales académiques et finalisées », *Revue Belge de Droit international*, 1991/2, Bruxelles, pp. 569 577).

<sup>2527</sup> Cette doctrine dénie à toute puissance étrangère – et en particulier les États-Unis, dans l'optique du ministre – de recourir à la force contre les nations américaines afin de recouvrer des dettes.

<sup>2528</sup> Cette doctrine conditionne la reconnaissance internationale de tout gouvernement issu d'un coup d'État à la tenue préalable d'élections libres.

<sup>2529</sup> Cette doctrine conforte la « Doctrine TOBAR » en encourageant le Mexique à ne pas juger les gouvernements issus de coup d'États sous peine de commettre une ingérence dans leur souveraineté.

<sup>2530</sup> Par cette doctrine, le secrétaire d'État STIMSON entendait signifier, au plan diplomatique, la non reconnaissance des conquêtes japonaises en Mandchourie et, plus généralement, l'illégitimité des conquêtes par la force armée. Sur ce point, sa logique s'inscrit dans la continuité du fameux Pacte « BRIAND-KELLOGG » ou Pacte de Paris signé le 27 août 1928 à l'initiative du ministre français des Affaires étrangères Aristide BRIAND et du secrétaire d'État américain, Franck BILLINGS KELLOGG.

<sup>2531</sup> Cette résolution renvoie à la résolution 377 dite « Résolution Union pour le maintien de la paix ». Elle a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 30 novembre 1950, à l'initiative du secrétaire d'État américain dans le contexte de la Guerre de Corée (1950-1953). Suivant les termes de cette résolution, l'Assemblée générale peut prendre des mesures si le Conseil de sécurité est paralysé par le vote négatif d'un membre permanent, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. Née du conflit nord-coréen, cette résolution n'a été appliquée qu'en 1956 (crise de Suez), 1980 (Afghanistan), 1981 et 1982 (territoires arabes occupés par Israël).

<sup>2532</sup> Cette doctrine fait peser la menace, entre 1954 et 1962, de représailles massives de la part des États-Unis contre toute attaque nucléaire soviétique menée sur le territoire américain, sans préavis, ni retenue.

<sup>2533</sup> Cette doctrine prévoit que la R.F.A. romprait ses relations diplomatiques avec tout État qui reconnaîtrait la R.D.A.

étrangères se sont également jointes celles d'autres ministres<sup>2534</sup>, de parlementaires<sup>2535</sup>, de diplomates<sup>2536</sup> et surtout de chefs d'État<sup>2537</sup>.

---

<sup>2534</sup> Notamment ceux de la Défense. On peut citer, par exemple, la « Doctrine SOKOLOVSKI » : énoncée en janvier 1960 devant le Soviet suprême par Nikita KHROUCHTCHEV, elle tire son nom du maréchal soviétique Vassili SOKOLOVSKI. Elle prévoit qu'en cas de conflit avec le camp occidental, il ne pourra être que nucléaire. La riposte de l'Ouest ne se fit pas attendre avec la « Doctrine MacNAMARA » mise au point par le secrétaire d'État à la Défense Robert MacNAMARA préconisant une riposte graduée à la menace soviétique. De même, citons la « Doctrine WEINGERGER » du nom du secrétaire à la Défense du Président Ronald Reagan, Caspar WEINBERGER. Proposée le 28 novembre 1984 au Congrès américain, elle tire les leçons de la défaite américaine au Viêt Nam en prévision d'un hypothétique engagement américain au Liban. A cet effet, elle détermine 6 conditions dans lesquelles l'utilisation de la force armée américaine est justifiée : « 1. Les États-Unis ne doivent pas engager de forces combattantes à moins que leur intérêt national vital ou celui de leurs alliés ne soient en jeu ; 2. Les troupes américaines doivent être engagées sans réserve et avec l'intention claire de vaincre, ou alors ne pas être engagées du tout ; 3. Les troupes américaines ne doivent être engagées qu'avec des objectifs politiques et militaires clairement définis et avec la capacité d'atteindre ces objectifs ; 4. La relation entre les objectifs et la taille et la composition des forces allouées doit être continuellement réévaluée et justifiée si nécessaire ; 5. Les troupes américaines ne doivent pas être engagées dans un combat sans une assurance raisonnable qu'elles recevront le soutien du Congrès et de l'opinion publique ; 6. L'engagement de troupes américaines ne doit être envisagé qu'en dernier ressort ». Cette doctrine a inspiré un militaire subalterne à l'époque du secrétaire d'État WEINBERGER, M. Colin POWELL. Devenu général, il a théorisé en 1990 la « Doctrine POWELL » qui légitime le principe d'engagement militaire à l'aube de la guerre du Golfe par la résolution affirmative de 8 questions : « 1. Des intérêts vitaux sont-ils en jeu ? 2. Des objectifs atteignables ont-ils été définis ? 3. Les risques et coûts ont-ils été objectivement analysés ? 4. Toutes les autres options non-violentes ont-elles été épuisées ? 5. Existe-t-il une stratégie de sortie permettant d'éviter un embourbement ? 6. Les conséquences d'une intervention ont-elles été évaluées ? 7. Le peuple américain soutient-il cette action ? 8. Avons-nous un réel soutien de la communauté internationale ? ». Citons également, l'apport du secrétaire d'État à la Marine américain, John LEHMAN, qui a donné son nom à une « Doctrine, » en 1984. Il avait proposé, en pleine « guerre froide », au Président REAGAN un plan de guerre prévoyant une intervention militaire sur le territoire de l'U.R.S.S.

<sup>2535</sup> On peut citer, notamment, la contribution indirecte de la « Résolution VANDENBERG », du nom du sénateur américain Arthur VANDENBERG qui a permis aux États-Unis de conclure, conformément à leur Constitution, une alliance militaire en temps de paix avec des États européens. Sans cette résolution, le Gouvernement américain n'aurait pas pu participer, en 1948, aux pourparlers qui ont conduit en 1949 à la conclusion du « Traité de l'Atlantique Nord ».

<sup>2536</sup> Par exemple, la « Doctrine CALVO » du nom du diplomate Carlos CALVO, énoncée au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Selon cette doctrine, les personnes impliquées dans un litige sur le territoire d'un État étranger renoncent à recourir à la protection diplomatique de l'État dont elles sont les ressortissantes pour se soumettre exclusivement aux lois locales. De même, citons la « Doctrine KIRKPATRICK », du nom de la représentante permanente des États-Unis à l'O.N.U., Jeane KIRKPATRICK, en poste sous la présidence REAGAN. Cette doctrine défend l'idée selon laquelle les États-Unis déclarent soutenir les dictatures militaires de droite pour enrayer l'avancée du communisme. Ainsi, les dictatures de droite – contrairement aux dictatures de gauche – seraient simplement autoritaires, mais pas totalitaires, et pourraient à terme se démocratiser.

<sup>2537</sup> La contribution des dirigeants est quantitativement plus importante que celle des ministres et diplomates. On limitera, donc, les exemples aux déclarations qui ont influencé de manière significative le cours des relations diplomatiques internationales. Tel est le cas de la « Doctrine MONROE » énoncée le 2 décembre 1823 par le président américain James MONROE. Elle affirme le principe de non-intervention réciproque des puissances européennes et américaines sur leurs continents respectifs. De même, la « Doctrine WILSON » excipée, le 8 janvier 1918, du discours des « Quatorze Points » du président américain Woodrow WILSON. Ce texte présente le concept de Société des Nations, une organisation destinée à protéger la souveraineté territoriale et l'indépendance politique de toutes les nations. A l'opposé du discours d'universalité, citons la « Doctrine JDAVOV » issue du rapport du secrétaire du Parti communiste de l'U.R.S.S., Andreï JDANOV en date du 22 septembre 1947. Il y reconnaît la disposition du monde en deux camps : l'un serait sous la domination des forces impérialistes dirigées par les États-Unis, l'autre pacifiste serait mené par l'U.R.S.S. La doctrine de la « coexistence pacifique » énoncée par STALINE puis par Nikita KHROUCHTCHEV en 1956 va infléchir les positions occidentales et soviétiques qu'entérinera en 1989 la « Doctrine SINATRA » de Mikhaïl GORBATCHEV. S'inspirant ironiquement de la chanson de Franck SINATRA « may way », cette doctrine consacre l'auto-détermination des membres du Pacte de Varsovie s'agissant de leurs affaires internes. Il revient, ainsi, sur la « Doctrine BREJNEV » énoncée en 1968, peu après le Printemps de Prague, pour justifier la répression armée des mouvements indépendantistes qui ont gagné les États satellites de la Russie. Cette doctrine consacre, à cet égard, le concept d'indépendance nationale limitée. Plus récemment, on a parlé d'une « Doctrine BUSH » inspirée par les attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain. Énoncée le 4 février

**1102.** Dans le même sens, la théorisation d'un régime d'immunités particulièrement étendu dans la sphère internationale<sup>2538</sup> participerait à la consolidation du pouvoir d'action autonome des ministres des Affaires étrangères sur la scène politique extérieure. Une appréciation systémique des jurisprudences de la C.I.J. ayant trait à l'action internationale des ministres des Affaires étrangères irait, au final, dans le sens d'une politisation accrue de son action diplomatique plutôt que dans celui de sa fonctionnarisation. En cela, elle irait à rebours de l'évolution que l'on observe sous le régime de la V<sup>ème</sup> République. Sur ce point, même si la Convention de Vienne de 1969 n'a pas été ratifiée par la France, il convient pour la gouvernance de ne pas mésestimer, dans l'ordre juridique interne, l'impact coutumier de la cristallisation internationale du rôle du ministre des Affaires étrangères et de son Ministère.

## ***Section II. L'apport du droit international positif à la définition constitutionnelle de la fonction de ministre des Affaires étrangères : un organe représentatif de l'État a priori inamovible***

**1103.** Que vaut, dans l'ordre juridique français, la présomption de représentativité que la coutume internationale reconnaît de plein droit au ministre des Affaires étrangères ? Son caractère coutumier est-il de nature à faciliter sa prise en compte par la pratique constitutionnelle française ou constitue-t-il, au contraire, un obstacle rédhibitoire dans un système national où il est de principe que le droit écrit domine la hiérarchie des normes ?<sup>2539</sup> *A priori*, ces problématiques laissent augurer d'une confrontation entre d'une part, la définition constitutionnelle française *traditionnellement* restrictive de la capacité représentative du Gouvernement<sup>2540</sup> et, d'autre part, la conception large promue en ce domaine par la pratique internationale. Leur résolution s'annonce pour le moins périlleuse dans le cadre doctrinal français où la question de l'assujettissement de la Constitution par des normes extérieures suscite un profond « malaise et même des craintes quant à la survivance

---

2004 par le président américain George W. BUSH, elle s'inscrit dans le cadre de la guerre internationale contre le terrorisme. Sa logique plus messianique que véritablement légale a été diversement reçue par la Communauté internationale, notamment, par la France sous la présidence de Jacques CHIRAC. Elle a été vivement combattue par le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, M. Dominique de VILLEPIN, dans un marquant plaidoyer pour le respect du droit international des conflits, prononcé le 14 février 2003 devant l'O.N.U.

<sup>2538</sup> Voir *supra*, l'apport des jurisprudences « YERODIA » et « SHARON » en matière d'immunités juridictionnelles reconnues, respectivement, aux ministres des Affaires étrangères et aux chefs de gouvernement.

<sup>2539</sup> Voir en ce sens la citation précitée du Professeur Raymond CARRÉDE MALBERG dans laquelle il désavoue l'invocabilité de la coutume pour « justifier un état de choses établi en fait » (*in Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, *Op. cit.*, p. 683.

<sup>2540</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 115; voir *supra*, Partie II-Titre II-Chap. I- Sect.I.

de la République »<sup>2541</sup>. Toutefois, cette inquiétude peut être facilement levée par l'invocation du principe d'autonomie qui articule les ordres juridiques interne et international. La doctrine française l'interprète majoritairement en faveur du primat du droit interne sur le droit externe : « le droit international n'est partie intégrante du droit interne qu'en vertu d'une disposition constitutionnelle du droit interne ; il ne vaut donc pas comme droit interne en vertu de sa propre essence »<sup>2542</sup>. De son côté, « le droit international se borne à reconnaître l'existence du droit interne (...) »<sup>2543</sup>. Dans le domaine spécifique de la diplomatie, cette coexistence juridique se veut pacifique car il en va de la pérennisation des relations politiques des États. Ce n'est, donc, pas dans un rapport d'opposition que l'on propose d'inscrire la réflexion sur les sources externes hypothétiques de la pratique diplomatique française mais plutôt dans un rapport de subsidiarité.

**1104.** L'étude historique de l'action du ministre des Affaires étrangères a été l'occasion d'apprécier les logiques consensualistes et pragmatiques qui soustendent la politique juridique extérieure de la France depuis l'Ancien Régime. A cet égard, elle s'inscrit en faux contre une perception manichéenne de l'articulation des droits positifs qui l'enserrent dans l'ordre juridique interne et international. Dans cette optique, il sera question d'apprécier le degré d'influence – et non de contrainte – du droit international coutumier sur la conception juridique interne de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Cette démarche prend appui sur le paradoxe qui a servi de postulat à l'étude de la fonction ministérielle sous la V<sup>ème</sup> République, à savoir le flou normatif qui entoure sa représentativité malgré l'importance politique que cette dernière revêt en pratique. Sur ce point, on a vu que le silence de la Constitution avait été instrumentalisé principalement par le président de la République au point que le ministre des Affaires étrangères est présenté par la doctrine majoritaire comme

---

<sup>2541</sup> ASSO (B.), « L'idée républicaine et le droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut du Droit de la paix et du développement, Éd. A. Pedone, 1996, p. 43.

<sup>2542</sup> DONNEDIEU DE VABRES (J.), « La Constitution de 1946 et le droit international », *D.*, 1948, Chron., p. 5 ; dans le même sens, lire PELLET (A.), « Vous avez dit "monisme" ? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française », in *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, p. 827-858.

<sup>2543</sup> VIRALLY (M.), « Sur un pont aux ânes : les rapports entre le droit international et les droits internes », in *Le droit international en devenir – Essais écrits au fil des ans*, P.U.F., 1990, p. 109. Malgré tout, des voix discordantes se font entendre parmi les internationalistes. Le juriste allemand Heinrich TRIEPEL admet, dans certaines circonstances, que « le droit interne [est] permis par le droit international ». Sa position est pour le moins radicale : « On reconnaît à l'État le "droit" d'organiser sa Constitution comme il l'entend, d'édicter des lois pour ouvrir et fermer ses frontières aux personnes et aux choses, de réserver législativement le cabotage ou la pêche côtière à ses sujets, de déterminer le domaine d'application personnel et "territorial" de ses normes, etc... On doit d'élever là contre. Il ne peut jamais être question ici d'un "droit" » [*Droit international et droit interne*, Trad. par René BRUNET, Bibliothèque Française de Droit des gens de la Fondation Carnegie, Éd. A. Pedone (Paris), Imprimerie de l'Université (Oxford), 1920, p. 379].

« l'agent du chef de l'État »<sup>2544</sup>. En réalité, ce silence juridique se révèle particulièrement accommodant pour l'autonomie d'action du chef du Quai d'Orsay. On admet, d'ailleurs, volontiers, en matière internationale, que « la pratique exige le flou, l'ambigu, la ruse (...) »<sup>2545</sup>. L'évolution contemporaine de la fonction du ministre français des Affaires étrangères cautionne cet axiome.

**1105.** En marge des textes, ce sont souvent des usages mi-politiques, mi-juridiques qui ont suppléé les vides normatifs afin de situer le ministre dans la conduite de la politique extérieure ou qui ont, simplement, éclairé des dispositions obscures ou ambiguës. Dans une perspective complémentaire, la dichotomie envisagée dans la présente Section conduit à réfléchir sur l'éventuel apport des pratiques coutumières internationales à la conceptualisation du rôle constitutionnel du ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République. A cette occasion, il ne sera pas question de se lancer dans un débat général sur le caractère moniste ou dualiste de l'ordre juridique français mais d'apprécier la perméabilité de la pratique constitutionnelle à ce progrès du droit international que constitue l'ouverture de la représentation étatique aux ministres des Affaires étrangères<sup>2546</sup>. L'identification de pratiques consensuelles ou, à tout le moins compatibles, contribuerait à enrichir au plan conceptuel la fonction juridique du ministre des Affaires étrangères, en même temps qu'elle consoliderait l'effectivité de sa représentativité.

**1106.** Au final, l'enjeu soustendu par le consensualisme juridique qu'inspire la représentativité du ministre des Affaires étrangères pourrait être problématisé de la manière suivante : le chef du Quai d'Orsay peut-il trouver dans le conditionnement international des relations diplomatiques des États, des exigences fondamentales qui seraient de nature à transcender les contingences politiques internes, et partant, à légitimer son statut privilégié de représentant de l'État à part entière? La réponse à ces interrogations suscite un raisonnement en deux temps. L'hypothèse d'une immutabilité de la fonction de ministre des Affaires étrangères prenant sa source dans le droit international coutumier, il convient préalablement

---

<sup>2544</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 113; COHEN (S.), *La politique étrangère étrangère*, *Op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>2545</sup> MARTRES (J.-L.), « De la nécessité d'une théorie », *A.F.R.I.* 2003, Vol. IV, Éd. Bruylant, Bruxelles, p. 39.

<sup>2546</sup> On insiste bien sur le fait qu'il ne s'agit pas d'établir la force contraignante de l'article 7 de la Convention de Vienne à l'égard de la France. Ce débat est vide de sens en l'absence de ratification, l'opposabilité de cette disposition à la France étant laissée à sa libre discrétion, soit qu'elle s'y conforme par sa pratique ; soit qu'elle s'y oppose. Une disposition constitutionnelle controversée serait de nature à transcender ce débat : l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946. En vertu de cette disposition, « la France fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ». Le juge administratif lui prête une portée éminemment restrictive en reconnaissant que, ni l'article 55, « ni aucune autre disposition de valeur constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes » (CE Ass., 6 juin 1997, *Aquarone ; Leb.*, p. 206 ; concl. BACHELIER ; *RFDA* 1997, pp. 1068-1082 ; *RGDIP* 1997, pp. 840-863).

de déterminer une base théorique sur laquelle l'appuyer en droit interne (**Paragraphe 1**) avant de mesurer la capacité réelle de la pratique diplomatique internationale à infléchir la tradition restrictive du droit constitutionnel français (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. Les conditions de l'infléchissement du droit constitutionnel français par le droit international positif : énoncé du principe d'inamovibilité de la fonction de ministre des Affaires étrangères**

**1107.** Le silence gardé par la Constitution française sur la représentativité du ministre des Affaires étrangères aménage un lieu propice à la subsidiarité. A tout le moins, la pratique diplomatique française atteste bien du fait que ce que la lettre ne dit pas, elle ne l'interdit pas nécessairement. Ainsi, on reconnaît, avec le Professeur Otto PFERSMANN, que « [l']indétermination ne s'oppose pas à la normativité, elle détermine simplement une plus large habilitation, un plus large ensemble d'obligations, de permissions, d'interdictions », sous réserve que cette lecture extensive de la lettre constitutionnelle n'en dénature pas le sens<sup>2547</sup>. Au plan épistémologique, il faut donc savoir raison gardée par rapport à l'importance à accorder aux faits politiques, y compris lorsqu'ils fondent une coutume internationale. On reconnaît, malgré tout, avec le Professeur Michel TROPER qu' « une science du droit distincte de son objet ne peut viser à la connaissance des normes ou des significations, mais seulement à la connaissance des actes par lesquels sont attribuées des significations et créées des normes ; ces actes sont des phénomènes empiriques. La science du droit est donc une science empirique (...) ; elle est une science spécifique parce que, à la différence des autres sciences sociales ou humaines, qui expliquent ces actes par les causes extérieures au système juridique, elle les explique par les contraintes provenant du système juridique lui-même »<sup>2548</sup>. L'appréciation théorique de la représentativité politique du ministre des Affaires étrangères emprunterait à ces deux postures, ne serait-ce que parce que son affirmation pratique est guidée par des considérations pragmatiques tenant à la vie politique des États, mais aussi par des traditions qui s'enracinent dans la lettre constitutionnelle.

**1108.** On admet que, dans un domaine aussi transversal que celui des « Affaires étrangères », le pouvoir constituant ne *peut* ni ne *doit* tout faire. Dans cette dernière hypothèse, la « théorie réaliste de l'interprétation » du Professeur TROPER peut cautionner

---

<sup>2547</sup> PFERSMANN (O.), « De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, p. 357.

<sup>2548</sup> TROPER (M.), « Réplique à Otto PFERSMANN », *Revue française de droit constitutionnel* n° 50, 2002 ; cité par Éric MILLARD, « Quelques remarques sur la signification politique de la théorie réaliste de l'interprétation », in *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, pp. 725-726.

au plan théorique la positivité des usages façonnés par les pratiques diplomatiques au sens large, c'est-à-dire par les pratiques politiques et juridiques qui donnent corps à la souveraineté de l'État. Mais, dès lors, on ne peut manquer de s'interroger : est-ce la flexibilité fonctionnelle inhérente à la conduite des relations extérieures qui induit le flou constitutionnel ou est-ce le flou constitutionnel qui rend nécessaire une flexibilité en ce domaine ? Cette interrogation paraît aussi insoluble que l'énigme de l' « œuf et de la poule ». A tout le moins, elle tendrait à établir le caractère artificiel d'une démarche consistant à distinguer une définition purement politique de la fonction de ministre des Affaires étrangères d'une définition purement juridique de celle-ci. L'autonomisation des volets administratif et politique de son action a montré, au contraire, combien elle était intrinsèquement liée au devenir de l'État et notamment, à l'évolution des régimes qui instrumentalisent sa volonté dans l'ordre juridique international<sup>2549</sup>. Se faisant, sur le long terme, la cristallisation de l'ensemble de ses fonctions ne pourrait qu'être préjudiciable à son autonomie d'action. Tout au moins, le droit constitutionnel doit-il préserver les aspects institutionnels et fonctionnels de la pratique diplomatique qui souscriraient aux exigences de la vie internationale. Au nombre de ces exigences, figurerait la présomption de représentativité que lui reconnaît l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969. La question de sa positivité ayant été déjà appréciée à la Section précédente, il convient de se demander comment l'articuler avec le silence de la Constitution, et plus exactement avec la mise en œuvre politique de cette dernière.

**1109.** Si l'on part du postulat selon lequel le fondement juridique de la force obligatoire du droit international en droit interne est la Constitution, l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946 se présente comme la source juridique de l'invocabilité de la représentativité ministérielle dans l'ordre juridique français. Sur sa base, le ministre des Affaires étrangères se verrait attribuer, de manière médiate, en droit interne un pouvoir d'engagement constitutionnellement autonome de l'exercice du *treaty making power* du président de la République et du Premier ministre par l'effet de la constitutionnalisation de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969. De ce point de vue, la technicisation du rôle

---

<sup>2549</sup> L'intensification de la construction communautaire aurait favorisé une articulation de plus en plus pragmatique des ordres juridiques constitutionnel et externe. Ainsi, le Doyen Paul ISOART a-t-il interprété la procédure de révision constitutionnelle initiée en vue de permettre la ratification des traités, notamment de Schengen et de Maastricht, comme une volonté du « constituant [de] désacraliser la souveraineté et de la faire apparaître comme une addition de compétences plutôt que comme un dogme » [Cours de droit constitutionnel Licence 1994/1995 ; cité in ASSO (B.), « L'idée républicaine et le droit constitutionnel », *Op. cit.*, p. 47]. On pourrait, ainsi, voir en le passage de la conception organiciste à fonctionnaliste de l'institutionnalisation de la souveraineté étatique que décrit le Doyen ISOART, une évolution favorable à une rationalisation de la conduite présidentialisée de la politique étrangère. La description que l'on a eue faite précédemment de la pratique diplomatique de M. Nicolas SARKOZY qui tend de plus en plus à associer institutionnellement le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères à ses initiatives internationales en serait une illustration. Dans cette perspective, la conception constitutionnelle de la représentation du pouvoir d'État, telle qu'elle transparaît à l'article 5 C, perdrait de plus en plus de sa portée politique au profit d'une portée juridique.



diplomatique du ministre des Affaires étrangères, renforcée par le phénomène d'internationalisation de la vie étatique, pourrait être contrebalancée par l'affirmation d'une représentativité qui lui serait constitutionnellement propre. Elle justifierait, au plus haut sommet de la hiérarchie des normes françaises, de recentrer l'action gouvernementale extérieure autour de la personne du chef du Quai d'Orsay. Cette assertion ne postule pas de hiatus, ni de choc frontal entre les usages internationaux et les traditions constitutionnelles dès lors qu'on la légitime au regard de l'exigence de cohérence et d'unité politiques. La responsabilité politique qui est attachée à son pouvoir de coordination transcende, ainsi, son statut réducteur d'« agent du chef de l'État » et l'impose dans celui de garant technique des intérêts supérieurs de l'État. Au plan du droit interne, l'affirmation juridique de la représentativité du ministre des Affaires étrangères revêtirait, donc, une portée finaliste. Mais, à quel titre le ministre pourrait-il l'opposer aux représentants de l'État formellement investis par la Constitution ?

**1110.** Quel que soit le rapport de force entre le président de la République et le Premier ministre, quelle que soit leur influence respective sur l'action diplomatique, ni l'un ni l'autre ne peut revendiquer individuellement une légitimité suffisante pour passer outre les limites fixées par le pouvoir constituant souverain<sup>2550</sup>. De même, au regard du concept de bonne foi<sup>2551</sup>, il n'y a pas de mécanisme juridique efficace derrière lequel se retrancher pour espérer neutraliser les obligations internationales que la France tient de la Convention de Vienne de 1969 sans méconnaître la règle *Pacta sunt servanda* et partant, contrevenir à l'engagement formulé à l'alinéa 14 de la Constitution de 1946<sup>2552</sup>. Dans cette perspective, la légitimité représentative du ministre postulerait l'imperméabilité de son activité souveraine (c'est-à-dire son activité de représentation étatique) aux contingences politiques de la V<sup>ème</sup> République<sup>2553</sup>. Elle s'analyserait comme une garantie de la cohérence interne de l'action internationale de

---

<sup>2550</sup> BEAUD (O.), « A la recherche de la légitimité de la Ve République », in *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, pp. 154-155.

<sup>2551</sup> DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, p. 283.

<sup>2552</sup> La Convention de Vienne de 1969 ne sanctionne le défaut de représentativité en matière de conclusion des traités que dans la seule hypothèse d'une « violation manifeste » d'une règle de son droit d'interne « d'importance fondamentale » (art. 46, §.1). Aux termes de la Convention, « une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout État se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi » (art. 46, §.2). Or, cette disposition a peu de chances d'être invoquée à l'encontre d'un ministre des Affaires étrangères, en matière conventionnelle, dans la mesure où il est *préssumé* être habilité à engager l'État dont il est le ressortissant C'est d'ailleurs, à ce titre, que les usages diplomatiques le dispensent, au même titre qu'un chef d'État ou de Gouvernement, de produire des pleins pouvoirs. Malgré tout, l'article 7 n'interdit pas à l'État co-contractant de vérifier ces pouvoirs. Comme il a été déjà souligné, en pratique, l'engagement d'un ministre des Affaires étrangères a parfois été l'objet d'une approbation *a posteriori*.

<sup>2553</sup> BEAUD (O.), « A la recherche de la légitimité de la Ve République », *Op. cit.*, p. 154.

l'État<sup>2554</sup>. Mais, encore faut-il qu'il y ait une adéquation entre le principe de légitimité du ministre des Affaires étrangères et l'architecture constitutionnelle. Sur ce point, la définition restrictive de son rôle diplomatique par le droit constitutionnel révèle un décalage entre sa légitimité d'origine coutumière et les institutions politiques avec lesquelles il est présumé faire jeu égal dans l'ordre international.

**1111.** Le statut gouvernemental du ministre des Affaires étrangères, tel que le définit la Constitution de 1958, le prive d'une légitimité individuelle. De même, le silence des textes a été exploité dans un sens majoritairement profitable à la présidence de sorte que, au plan normatif comme au plan pratique, le responsable du Département se trouve privé d'une légitimité constitutionnelle. De fait, ce serait une légitimité pragmatique nourrie par des siècles d'actions diplomatiques qui auraient encouragé progressivement une politisation de son rôle de correspondant privilégié avec l'étranger. Cette approche évolutive est-elle, pour autant, compatible avec le système de la V<sup>ème</sup> République ? On serait tenté de répondre par l'affirmative dès lors que cette représentativité est au service d'une institution suprême, l'État, et pas seulement au service d'un organe politique de cet Etat. De ce point de vue, cette conception finaliste permet de relativiser la hiérarchie politique apparente qui fait du président de la République à la fois, le centre d'impulsion et le point de convergences des activités extérieures de la France.

**1112.** Au regard du principe d'autonomie des ordres juridiques interne et international, la nature du régime constitutionnel est indifférente à l'activité internationale. Par ailleurs, en droit français, une autre hiérarchie s'affirmerait parallèlement à celle façonnée par la pratique présidentialiste, à savoir la primauté de la souveraineté de l'État sur la forme politique du régime<sup>2555</sup>. Or, dès lors que l'on justifie l'effectivité du pouvoir de représentation du ministre des Affaires étrangères au regard de la défense de la première et non par rapport aux originalités de la seconde – comme semble l'indiquer la pratique cohabitationniste<sup>2556</sup> – sa reconnaissance en droit interne s'analyserait comme un enjeu régalien, ce qui aurait pour effet de la soustraire aux contingences partisans. De fait, quelle que soit la configuration du

---

<sup>2554</sup> Cette vision théorique de la légitimité représentative du ministre des Affaires étrangères trouve une certaine résonance avec la pratique que l'on observe sous les périodes de cohabitation durant lesquelles les responsables du Quai d'Orsay se sont départagés entre les deux têtes de l'Exécutif sans parti pris (voir *supra*).

<sup>2555</sup> Pour une opinion *contra*, lire ASSO (B.), « L'idée républicaine et le droit constitutionnel », *Op. cit.*, pp. 31-50. Il met, notamment, en lumière un détachement entre les concepts de « souveraineté » et de « République » qui serait une résultante du développement de l'intégration européenne. Ainsi, les transferts de souveraineté auraient entraîné la mutation du concept de souveraineté au sens républicain du terme, c'est-à-dire « une et indivisible ». Elle serait devenue « un faisceau de compétences » cessibles. Elle traduirait une « nouvelle interprétation de la souveraineté laquelle est désormais détachée de la République » (p. 48). Ce faisant, l'intégration communautaire aurait conduit à la « crise de la souveraineté nationale » (p. 47).

<sup>2556</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 3).

régime et les évolutions de système, le chef du Quai d'Orsay est irrémédiablement indispensable à la validité de l'action internationale de la France *mais aussi* à l'effectivité de sa représentation. On peut légitimement penser que son rôle de coordinateur des relations extérieures est appelé à se renforcer en termes de stratégies politiques dans le contexte de la globalisation croissante des échanges internationaux, y compris ceux qui ne présentent pas une portée diplomatique<sup>2557</sup>. En théorie, donc, pas plus le caractère coutumier de la Convention de Vienne que l'accentuation de la présidentialisation du régime républicain français ne rend superfétatoire la présomption reconnue au ministre des Affaires étrangères dans l'exercice du *treaty making power* (art. 7). Bien au contraire, du point de vue du juge international, sa fonction justifie un régime protecteur et dérogoire au droit commun diplomatique<sup>2558</sup>. Les réticences éprouvées par les juridictions nationales pour contrôler ses actes politiques témoignent de leur alignement progressif sur la conception privilégiée promue par le droit international coutumier. Sur cette base, « une théorie de l'autorité diplomatique » aurait été avancée en doctrine pour souligner le privilège d'action des représentants politiques de l'État sur la scène extérieure<sup>2559</sup>. Pour ce dernier, seul compte l'effectivité de la fonction de ministre des Affaires étrangères au moment où il engage l'État. Il se voit reconnaître *ex officio* des droits politiques au sens propre, qu'instrumentalisent les pouvoirs de négociation et de représentation, étant entendu que pour le droit international, l'amplitude et les conditions de son *treaty making power* dépendent, ensuite, du droit constitutionnel de l'État qu'il est présumé représenté.

**1113.** L'affirmation de la primauté de la souveraineté de l'État sur la nature du régime politique transparait, également, dans le fait que l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 ne retranscrit pas le lien de subordination qui unit traditionnellement le ministre des Affaires étrangères à l'Exécutif suprême. Comme il a été déjà souligné, le législateur international (C.D.I.) les considère indifféremment comme des « dignitaires de l'État ». Pour autant, on ne saurait y voir la forme d'une contradiction juridique entre les pratiques interne et internationale dès lors que la problématique de leur articulation est résolue par la reconnaissance de l'immutabilité de la fonction de ministre des Affaires étrangères, fut-elle établie tacitement par l'application complaisante de l'article 7 par la gouvernance française. *In*

---

<sup>2557</sup> Comme par exemple, au niveau de la coordination des programmes de coopération internationale menés à l'échelle infra-étatique. A certains égards, la tutelle exercée par le Quai d'Orsay sur la conclusion de conventions de coopération peut être perçu par les co-contractants des collectivités territoriales comme une garantie de sécurité juridique. D'une certaine manière, ils y verraient la caution de l'État.

<sup>2558</sup> Telle est notamment la portée que l'on a tirée des jurisprudences précitées « *Déclaration IHLEN* » et « *YERODIA* ».

<sup>2559</sup> Lire en ce sens, la thèse du Professeur François SABIANI, *L'Activité Internationale dans le Contentieux Administratif. Esquisse d'une théorie de l'autorité diplomatique*, Thèse dactyl. pour le doctorat en droit soutenue en mars 1972, à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 344 p.).

*fine*, le texte international laisse entendre que, dès lors que les États nomment en leur sein un ministre des Affaires étrangères, ils s'engagent à le doter d'une capacité représentative effective. La détermination de son amplitude dépend, cependant, de la volonté exclusive de l'État, car le ministre des Affaires étrangères demeure intrinsèquement un *instrument de souveraineté*. Toutefois, cette posture est susceptible d'être nuancée. Pour certains auteurs, le rapport entre le concept de souveraineté au sens général et la Constitution s'appréhenderait de manière horizontale. Il a été affirmé que « le principe de souveraineté est un principe constitutionnel parmi d'autres »<sup>2560</sup>. Cette atténuation appelle un changement de perspectives dans le questionnement sur la légitimité de la représentativité de plein droit du ministre des Affaires étrangères. Est-elle compatible avec la lettre constitutionnelle de 1958 qui privilégie, *a priori*, une conception restrictive du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères ?

**1114.** Dans une mesure moindre, la légitimité représentative du ministre des Affaires étrangères serait consolidée par l'article 23 de la Constitution qui consacre le principe d'une incompatibilité entre les fonctions ministérielles et parlementaires. Cette disposition « exprime la conception gaullienne de la séparation des pouvoirs (...) mais [elle] doit surtout être interprétée comme la volonté de séparer le pouvoir du parti politique »<sup>2561</sup>. Ainsi, pour le Professeur Léo HAMON, il faut remplacer le régime exclusif des partis par « des forces hors partis ». Il serait, notamment, favorable à une revalorisation des pouvoirs de la haute fonction publique qui esquisse « une vision technique, experte, objective » de l'État, sous réserve qu'elle n'entraîne pas une fonctionnarisation excessive de la direction politique des grandes affaires de l'État<sup>2562</sup>. Or, la problématique de la politisation de la gestion de la politique extérieure est, précisément, au cœur de la modernisation du Quai d'Orsay. Les diplomates y voient un obstacle à l'harmonisation des initiatives entre la base et le sommet du Département<sup>2563</sup>. Le Gouvernement l'interprète, pour sa part, comme une nécessité gestionnaire dans le contexte de l'internationalisation des activités étatiques<sup>2564</sup>. Quant au Parlement, ses critiques mettent plus spécifiquement en cause le pouvoir de direction du ministre des Affaires étrangères qui peine à s'adapter aux réalités budgétaires de son département<sup>2565</sup>. A cet égard, la conception internationaliste de la fonction ministérielle permet-elle d'atténuer les effets de cette crise institutionnelle ?

---

<sup>2560</sup> ISIDORO (C.), « Le pouvoir constituant peut-il tout faire ? », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, p. 244.

<sup>2561</sup> BEAUD (O.), « A la recherche de la légitimité de la Ve République », *Op. cit.*, p. 163.

<sup>2562</sup> *Ibid.*

<sup>2563</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 2).

<sup>2564</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 2).

<sup>2565</sup> Voir *supra*, la problématique de la modernisation du Quai d'Orsay dans le contexte actuel de la L.O.L.F. (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 2).

## **Paragraphe 2. La force juridique du principe d'immutabilité de la fonction de ministre des Affaires étrangères en droit interne ou l'indice d'une ouverture du droit constitutionnel à des influences extérieures en matière diplomatique**

**1115.** L'étude historique de l'action juridique du ministre des Affaires étrangères a montré que son amplitude s'affirmait en dehors même du texte constitutionnel. En cela, la genèse de cette institution a apporté des éléments d'explication sur nombre de singularités intrinsèques à l'exercice de ses fonctions. C'est donc autant dans la pratique constitutionnelle que dans le poids des traditions qui ont inspiré dans l'ordre international la reconnaissance coutumière d'une représentativité, que prend assise le privilège suprême constitué par le pouvoir d'engagement de plein droit. La place résiduelle de textes fondateurs ayant trait à cette institution conduit, ainsi, à l'affirmation d'un droit de représentation *naturel*, au sens du *jus naturalis*. Il postule, à ce titre, une relecture dynamique de la Constitution de 1958 par le droit international positif.

**1116.** Il ne s'agit pas de modifier substantiellement le sens de la Constitution, notamment, en ses articles 5 et 20 de la Constitution, mais d'éclairer la lecture de ces dispositions par la référence à des normes internationales auxquelles les autorités françaises reconnaîtraient expressément ou tacitement une validité dans l'ordre interne. En cela, la définition formaliste de la conduite bicéphale de la politique étrangère postulerait une « rigidité relative » au sens que lui prête le Professeur PFERSMANN<sup>2566</sup>. Il n'y aurait pas eu de changement de sens de la notion de représentation mais seulement un changement de nature au niveau des conditions de son exercice : d'un pouvoir exercé *intuitu personae* par le chef de l'État il serait devenu par l'effet de la démocratisation du régime républicain, une capacité partagée en droit constitutionnel avec le Gouvernement, et en fait avec le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères au regard de la Convention de Vienne de 1969.

**1117.** La thèse de la « rigidité » pose le principe selon lequel ce qui est admissible en termes de concrétisation ne peut résulter que d'une donnée normative préalable dont les limites exactes ne peuvent être décelées qu'à l'aide d'une interprétation originaire. Et l'interprétation originaire, comme toute concrétisation, n'est possible que parce que toutes choses égales par ailleurs, le texte constitutionnel ne peut changer de sens. Car, « [u]n changement de sens est un changement de normes et un changement de normes est

---

<sup>2566</sup> PFERSMANN (O.), « De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution », *Op. cit.*, p. 370.

normativement déterminé », précise le Professeur PFERSMANN<sup>2567</sup>. Concrètement, il en résulte que ni le président de la République, ni le Premier ministre et *a fortiori* ni le ministre des Affaires étrangères n'ont le pouvoir de changer la Constitution par leur propre fait. De fait, la reconnaissance d'une représentation du ministre des Affaires étrangères au plan constitutionnel présenterait une portée exclusivement supplétive. Elle ne serait pas, à cet égard, de nature à affecter la répartition normative arrêtée par le pouvoir constituant en 1958. C'est son articulation harmonieuse avec les compétences internationales du président de la République et du Premier ministre qui établirait incidemment sa constitutionnalité. Au final, on ne saurait parler de lacunes constitutionnelles là où il n'y a pas lieu de combler un vide juridique. Une situation demeure, malgré tout, problématique : que se passerait-il en cas de dysharmonie entre le ministre des Affaires étrangères et l'Exécutif suprême ?

**1118.** Ce problème est résolu, *a priori*, par le système constitutionnel de 1958 et plus exactement par la conception hiérarchisée qui enferme en tout temps, le ministre des Affaires étrangères dans une condition subalterne soit qu'elle s'affirme prioritairement par rapport à Matignon – notamment en période de cohabitation – soit qu'elle s'apprécie au regard de la présidentialisation de la politique étrangère. Si l'on se réfère à la lettre et à l'esprit de la Constitution, dans l'ordre interne, l'autorité des représentants constitutionnels de la France primerait la représentativité conventionnelle de plein droit envisagée à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969. Pour autant, l'indifférence que l'ordre juridique international témoigne à l'égard des systèmes étatiques commande de ne pas oublier que, tant qu'il est en exercice, la parole d'un ministre des Affaires étrangères peut valoir juridiquement autant que celle d'un chef d'État et engager internationalement la France<sup>2568</sup>. Cette réserve s'apprécie également au regard de l'apport de la Convention de Vienne de 1961. Les limites opposables à la thèse d'une immutabilité de la fonction de ministre des Affaires étrangères pourraient être, alors, atténuées par celle de l'inamovibilité de son ministère.

**1119.** Le principe d'une inamovibilité ne serait opposable qu'aux seuls États qui ont signé et ratifié la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, à l'image de la France. Une lecture combinée des dispositions conventionnelles qui visent expressément le « Ministère des affaires étrangères »<sup>2569</sup> avec l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de

---

<sup>2567</sup> *Op. cit.*, p. 374.

<sup>2568</sup> Telle est, notamment, la portée de la jurisprudence « IHLEN » ; voir *supra*, le régime juridique des actes unilatéraux pris par les ministres des Affaires étrangères.

<sup>2569</sup> Art. 10 (§1), art. 13 (§1), art. 14 (§1-c), art. 17, art. 19 (§1), art. 39 (§1) de la Convention de Vienne du 18 avril 1961. L'article 41 (§.2) met en exergue la compétence de principe qui est reconnu à ce département en matière de correspondance diplomatique : « Toutes les affaires officielles traitées avec l'État accréditaire,

1946 confère à ce principe une force juridique contraignante, bien que cette lecture n'intéresse qu'indirectement les fonctions propres du ministre, car l'article ne vise, en effet que l'administration dont il a la charge. Quelles réalités le terme « Ministère » recouvre-t-il au regard du droit international positif ? De deux choses l'une : soit on lui attribue un sens large qui reviendrait à définir le Quai comme la somme de son ministre et de son personnel administratif et diplomatique ; soit, on lui prête un sens strict qui ferait perdre au responsable politique le bénéfice de la disposition conventionnelle dès lors que l'on ramènerait la composition du ministère à l'administration centrale et aux services extérieurs. Se faisant, cette dichotomie soulève un problème constitutionnel que l'on avait envisagé au Chapitre précédent et qui consistait à apprécier l'opportunité d'un cumul des fonctions ministérielles avec le poste de chef de Gouvernement. En effet, on le voit, la seconde hypothèse invalide l'idée d'une inamovibilité du ministre des Affaires étrangères en tant qu'elle postule un « Ministère des affaires étrangères » politiquement étêté. Peut-on raisonnablement envisager un département ministériel – en particulier aussi stratégique que celui en charge des relations extérieures de la France – sans responsable gouvernemental ? La nature parlementaire du régime politique français exclut cette éventualité au nom des principes démocratiques. Peut-on alors attribuer à la suppléance du poste ministériel au chef du Gouvernement au titre de la responsabilité générale de l'administration d'État ? Encore une fois, la réponse serait négative au regard de l'interdiction posée en la matière par la jurisprudence française<sup>2570</sup>. Peut-on dans un effort de rationalisation ultime, transformer l'administration du Quai en une cellule diplomatique de Matignon ? Le caractère intégré de cet énième état-major du Premier ministre aurait le mérite de justifier l'autorité de ce dernier sur les bases administratives du Département. Mais, outre les difficultés budgétaires que cette annexion pourrait engendrer, le droit international pertinent consacré par la Convention de Vienne de 1961 s'y oppose formellement : au sens de l'article 41 (§2), le Ministère des affaires étrangères est pensé indépendamment de la structure de la gouvernance politique. C'est en ce sens que la doctrine internationaliste présente ce département comme étant dans sa globalité, un instrument privilégié des relations extérieures de l'État<sup>2571</sup>. La pratique diplomatique internationale, pour

---

confiées à la mission par l'État accréditant, doivent être traitées avec le Ministère des affaires étrangères de l'État accréditaire ou par son intermédiaire, ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu ».

<sup>2570</sup> Le Conseil d'État français refuse d'assimiler le Premier ministre au supérieur hiérarchique des ministres au sens où il lui est interdit de se substituer à l'un de ses ministres pour prendre une mesure relevant de la compétence de ce dernier (C.E., 12 nov. 1965, *Cie marchande de Tunisie* ; A.J.D.A., 1966, p. 167).

<sup>2571</sup> Du point de vue de la doctrine juridique, il semble que les services spécialisés du Quai d'Orsay ne soient pas suffisamment valorisés ni correctement exploités par le Gouvernement. Ainsi, commentant le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*, le Professeur Alain PELLET regrette-t-il le fait qu'« après avoir payé un tribut attendu au rôle accru que devrait jouer la direction des Affaires juridiques au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes, aucune mesure concrète ne soit suggérée en ce sens ; je relève d'ailleurs, pour le regretter, qu'aucune des 37 mesures particulières recommandées par la Commission ne porte ni sur le rôle du droit international, ni sur celui de la direction – géographiquement exilée boulevard des Invalides malgré

sa part, semble fondre responsable politique, personnel administratif et diplomatique dans un même moule institutionnel représentatif des intérêts supérieurs de l'État. Se faisant, elle lie l'existence du ministère à celle de son ministre et, de manière indirecte, elle garantit l'effectivité de leurs missions diplomatiques en faisant de cette dernière une condition *sine qua non* des relations interétatiques. Dans cette optique, l'opposition de la règle *Pacta sunt servanda* trouve un écho interne non seulement à l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946 qui impose à la France de respecter l'intégrité des traités en vigueur – et donc, de donner son plein effet à la Convention de Vienne – mais également, plus spécifiquement, à l'article 5 de la Constitution qui désigne le président de la République comme le garant ultime de l'indépendance de l'État qui s'affirme juridiquement dans le respect de l'intégrité de la Constitution et des traités en vigueur. Qui mieux qu'un homme de la Carrière pouvait convaincre ultimement de cette nécessité : « [la] stabilité du Ministère des Affaires étrangères (...) est souhaitable dans le domaine de nos relations avec les pays étrangers, affirme Robert SCHUMAN ; elle s'impose surtout à une époque où se nouent des liens nouveaux et durables, où se négocient des alliances et des institutions que doit animer un même esprit, qui engagent tout un avenir et qui sont appelées en quelque sorte à créer une tradition (...) »<sup>2572</sup>.

**1120.** Aux termes de cette étude sur l'interdépendance des sphères interne et externe de l'action du ministre des Affaires étrangères, une certitude demeure : le système constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République peut *politiquement* affaiblir la représentativité du ministre des Affaires étrangères – ou l'augmenter. Mais, quant à savoir si, en l'état actuel du droit positif, la France a l'obligation de ne pas la neutraliser, la question demeurera juridiquement ouverte tant qu'elle n'acceptera pas souverainement d'être liée à la Convention de Vienne de 1969, notamment en la signant et en la ratifiant. On ne saurait pour autant mésestimer l'importance universelle que revêt le principe de la représentativité du ministre des Affaires étrangères, au regard notamment de la règle *Pacta sunt servanda*. Indépendamment de la nature de leur régime et de l'idéologie qui les anime, rares sont, en effet, les États à se passer de cette institution pour gérer leurs relations avec l'étranger. Dans le contexte de mondialisation actuel qui favorise la coexistence d'acteurs étatiques et non-étatiques, ils ont plus que jamais besoin d'un organe centralisateur apte à coordonner des initiatives internationales tout azimut. S'agissant spécifiquement de la France dès lors que, elle se conforme au plan coutumier à l'article 7 (a) de la Convention de Vienne de 1969, elle prend juridiquement l'engagement de garantir une pleine effectivité à l'exercice des

---

sa fonction "transversale" et le rôle renforcé qu'elle est théoriquement appelée à jouer » (in *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, Op. cit.*, p. 107).

<sup>2572</sup> SCHUMAN (R.), « Le ministre des Affaires étrangères », in *Les Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 12.



prérogatives internationales du chef du Quai d'Orsay. A tout le moins, sa gouvernance politique ne peut-elle excessivement affaiblir sa portée sauf à risquer une désorganisation massive de ses relations diplomatiques établies sur la base d'un principe directeur affirmé depuis l'Ancien Régime : le monopole du Quai d'Orsay dans la correspondance avec l'étranger. Toute la question est de savoir, si dans l'avenir, la pratique constitutionnelle persistera à lier le caractère incontournable de cette interface à des exigences administratives en poursuivant le processus de fonctionnarisation de la direction politique du Ministère, ou si elle entend faire de la préservation de l'autonomie politique du ministre des Affaires étrangères un gage de l'alignement de la pratique diplomatique française sur la pratique diplomatique internationale. Au regard des particularismes conceptuels et juridiques qui la caractérise, les titulaires mériteraient de voir la politisation de leur rôle gouvernemental inscrit dans le marbre réglementaire ou législatif, en complément des textes de la Révolution et de la IV<sup>ème</sup> République, ne serait-ce que pour attester, en droit interne, de la modernisation de la tradition instrumentale qui a présidé à la pérennisation de leur charge.

## Conclusion du Titre II

**1121.** La situation du ministre des Affaires étrangères au sein des institutions de la V<sup>ème</sup> République met en lumière un vide normatif susceptible d'aménager au profit du responsable du Quai d'Orsay une marge d'action beaucoup plus étendue et moins aléatoire que ce que les doctrines gouvernementales et académiques laissent entendre. Ainsi, le chef du Quai d'Orsay serait loin d'être « la victime de la V<sup>ème</sup> République » décrite par les politologues<sup>2573</sup>. Mais pour apprécier cette réalité, il convient d'abord de souligner la posture de retrait à laquelle la lettre de 1958 a condamné, au regard notamment de l'évolution de la pratique conventionnelle. Ainsi, l'absence de bases constitutionnelles qui soit propre à l'action diplomatique du ministre des Affaires étrangères fait juridiquement obstacle à la transposition du principe d'égalité relative que le droit international coutumier oppose aux chefs d'États et de Gouvernement, ainsi qu'à tout ministre des Affaires étrangères au titre de l'exercice du pouvoir de représentation de l'État.

**1122.** Parce que la mise en œuvre de son action internationale est désormais conditionnée, dans l'ordre interne, par l'exercice des prérogatives internationales du président de la République et du Gouvernement, le ministre de la V<sup>ème</sup> République accuse une perte d'autonomie conséquente qui fait de « 1958 » une date charnière dans l'histoire de sa fonction. En effet, s'il avait pu porter le processus d'autonomisation de sa fonction jusqu'au point ultime de conduire *personnellement* la politique étrangère de la France sous les républiques antérieures, tant la lettre que l'esprit de la Constitution de 1958 lui imposent de le freiner. Ils ne peuvent pas, toutefois, l'arrêter. Car, en matière constitutionnelle, le poids des traditions ne sert pas les desseins de la seule gouvernance. La force des usages peut, parfois, la faire se plier à certaines « conventions » juridiques qui profitent à des acteurs qui leur sont statutairement autonomes. Le ministre des Affaires étrangères est de ceux-là. Le caractère multiséculaire de sa fonction, combiné à sa participation étroite à la conduite des affaires extérieures, voire intérieures, de l'État le dote d'un héritage conséquent en termes d'expérience politique, sous la V<sup>ème</sup> République. Du moins, est-il suffisamment influent pour transcender *extra legem* le statut d'exécutant dans lequel la majorité des auteurs et parfois, les titulaires du portefeuille eux-mêmes, l'enferment. Dans cette perspective, une relecture de la problématique de l'autonomie d'action du ministre à l'aune de traditions conventionnelles –

---

<sup>2573</sup> Tel est, notamment, l'analyse du Professeur Marcel MERLE qui a servi de postulat à l'introduction générale du sujet d'étude [voir *supra* (note 4)].

appréciées en droit interne et en droit international – tend à relativiser la thèse contemporaine du déclin de sa fonction diplomatique.

**1123.** Dans cette optique, le silence traditionnellement gardé par la Constitution en matière d’Affaires étrangères présente une dimension éminemment stratégique. Dans un domaine aussi délicat à gérer que celui des relations politiques de la France avec l’étranger, il conserve à ses représentants une souplesse d’action non négligeable. En conséquence, la définition juridique des fonctions « constitutionnelles » du ministre<sup>2574</sup> ne peut être exhaustive sous peine de contrevenir à l’exigence de flexibilité qui garantit la pleine réactivité de la machinerie diplomatique. Il ne s’agit donc pas pour le juriste de proposer un vade-mecum des formes d’expression du ministre sur la scène extérieure. L’évocation des bases théoriques de ses prérogatives et leur pratique n’a pour but que de serrer au plus près la réalité du rôle qui lui est constitutionnellement imparti : faut-il convenir, alors, avec la doctrine majoritaire que sa fonction se limite à celle d’exécutant ou peut-on lui reconnaître un reliquat de pleine autonomie qui l’asseirait *nolens volens* et de manière inconditionnée dans le rôle de représentant de l’État à part entière ?

**1124.** La question de l’autonomie fonctionnelle du chef du Quai d’Orsay se double inmanquablement d’une appréciation du respect de son monopole juridique au sein des institutions de la V<sup>ème</sup> République. A l’heure où beaucoup condamnent le court-circuitage récurrent de l’action ministérielle par un président de la République hyper-actif, on serait en droit de s’interroger sur l’opportunité qu’il y a pour la France de conserver en l’état un ministre des Affaires étrangères. Dans l’absolu, pouvoir se passer de cette institution emporterait de reconnaître que ce qu’elle fait, la présidence peut le faire. Or, la maîtrise que le Quai d’Orsay conserve sur les principaux canaux d’information diplomatique, en dépit des tentatives subtiles de l’Elysée de les noyauter, garantit à son responsable une marge d’autonomie résiduelle à l’égard de la gouvernance. Cette autonomie doit être d’autant plus préservée qu’une hyperprésidentialisation du volet gouvernemental des affaires extérieures de

---

<sup>2574</sup> Par « fonctions constitutionnelles », on entend les compétences que le ministre exerce concomitamment à celles que le texte de 1958 attribue expressément au président de la République et au Gouvernement. Au plan normatif, le ministre ne détient aucun droit d’action spécifique dans la conduite des relations extérieures de la France. On ne saurait nier, pour autant, l’omniprésence du Quai d’Orsay dans l’instrumentalisation de leur volonté respective sur la scène politique internationale. Ainsi, le Quai d’Orsay est, en quelque sorte, le ponton officiel de la France d’où partent, accostent et reviennent les navires français et étrangers. Dans cette perspective, on peut affirmer que pour toutes les affaires intéressant les relations extérieures de la France rien ne peut se faire techniquement à l’insu du ministre des Affaires étrangères. Dans la pratique, cette réalité ne se vérifie bien évidemment pas, compte tenu des formes complexes et diverses que prennent les échanges politico-administratifs avec l’étranger. Dans une mesure moindre, le fléchissement observé en matière d’arrangements administratifs manifeste la nécessité pour la France de redéployer et de démultiplier les instruments de la gestion de ses affaires extérieures.

la France entraînerait une exérèse trop importante du domaine de contrôle du Parlement, cet acteur traditionnellement mésestimé de l'action internationale de la France ne pouvant constitutionnellement pas sanctionner les activités extérieures du chef de l'État en dehors de l'hypothèse des actes contresignés.

**1125.** De manière générale, l'analyse juridique de l'action du ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République montre qu'il faut se garder des lieux communs, en particulier dans des champs constitutionnels où la norme posée stimule l'interprétation politique. Le domaine de la politique étrangère est de ceux-là. Autant la pratique présidentialiste que la pratique ministérielle sont révélatrices des limites d'une conception normative « lisse » mais lacunaire. Or, les brèches que comporte le système constitutionnel en matière internationale sont autant de portes d'entrée et de sortie offertes au ministre pour continuer à exister en tant qu'acteur influent de la conduite des relations extérieures. Une question se pose alors – elle serait déterminante de la cohérence sur le long terme du système constitutionnel diplomatique de la V<sup>ème</sup> République : si la force des usages et l'accès privilégié du domaine ministériel dans l'ordre juridique international militent en faveur d'un assouplissement de sa condition constitutionnelle, jusqu'où cette flexibilité est-elle susceptible de s'affirmer ? En d'autres termes, faut-il craindre ou espérer des points de rupture dans le système constitutionnel actuel au niveau de la gestion des relations extérieures de la France ?

**1126.** Parce que la prééminence institutionnelle du chef de l'État transcende elle-même les systèmes politiques de la V<sup>ème</sup> République en matière d'action extérieure, elle constitue une borne « conventionnelle » qui viendrait s'ajouter aux limites normatives qui confèrent une portée éminemment restrictive au rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères. La présidentialisation du régime commande, donc, de répondre par la négative à la dernière question posée. C'est une évidence confinante presque en un truisme institutionnel qu'on ne peut empiriquement ni juridiquement combattre, mais sur laquelle on peut idéalement s'appuyer pour apprécier l'apport constructif du droit international coutumier à l'évolution statutaire du ministre des Affaires étrangères. C'est à ce titre que son rôle historique d'exécutant du Pouvoir exécutif s'enrichirait d'une fonction renouvelée de représentant de l'État à part entière.

## Conclusion générale

« La politique étrangère est, sans aucun doute, au service de la raison d'État au sens large du terme, ou de l'intérêt national, pour utiliser une autre expression. Cette politique, cependant, n'est plus aujourd'hui à la discrétion totale des Gouvernements. Elle a cessé d'être incontrôlable. Elle obéit, au contraire, à certaines règles juridiques qui sont, en quelque sorte, ses fondements et qui constituent autant de limitations à l'action des États, et ceci dans l'intérêt de la société internationale et dans celui de l'ensemble des pays qui la composent. Les règles qui composent les fondements juridiques de la politique étrangère sont donc aussi bien des règles du droit international que des règles des droits internes des États. »  
[Commission européenne pour la démocratie par le droit]<sup>2575</sup>

« Trae el pasado sólo si vas a construir. »  
[Doménico CIERI ESTRADA]

---

<sup>2575</sup> *Rapport sur les fondements de la politique étrangère* n° 007/95, Strasbourg, 3 juin 1998, p. 2.

**1127.** « Près de quarante ans d’histoire de la V<sup>ème</sup> République ont permis d’enrichir et de compléter le dispositif institutionnel qui contribue à la conduite de la politique étrangère de la France et de répondre aux défis d’une vie internationale complexe qui innove sans cesse. Il y a encore un siècle ou deux, tout était relativement simple. Sous l’ancien régime, la politique étrangère se dissociait mal des intérêts du monarque. Dès lors, la conduite de la politique étrangère était d’une grande simplicité : le souverain entretenait des relations directes avec ses pairs dans un réseau élaboré d’alliances familiales ; (...) il communiquait avec son envoyé par le truchement d’un ministre des Affaires étrangères assisté de quelques commis. Cette conduite a duré jusqu’au XXe siècle. Aujourd’hui, la politique étrangère n’a plus aucun rapport, malgré quelques apparences résiduelles avec le type de rapports que je viens de décrire ». Les politiques étrangères passent, ses instruments restent... Telle pourrait être la leçon à tirer des propos tenus par M. Alain JUPPÉ, lors de son premier passage à la tête du Quai d’Orsay, en 1995<sup>2576</sup>. L’histoire de la diplomatie française inscrit la pérennisation de ses agents dans un paradoxe évolutif qui les fait osciller entre la « tradition de la stabilité et celle du mouvement »<sup>2577</sup>. Ainsi, cette dynamique justifie le décalage observé entre la consécration de la fonction administrative du ministre des Affaires étrangères et son rôle politique en tant que représentant à part entière de l’État sur la scène politique internationale.

**1128.** L’inscription dans la durée de son monopole instrumental a donné un socle institutionnel et fonctionnel suffisamment stable aux gouvernances successives pour permettre l’émergence de lignes de conduite et traditions diplomatiques propres à la France. Or, sous le régime actuel de la V<sup>ème</sup> République, on observerait un mouvement de balancier inverse, la force des coutumes internationales venant étayer l’autonomie représentative du ministre dans l’ordre juridique interne. Le flou normatif qui baigne le cadre constitutionnel de la conduite de la politique étrangère française faciliterait, en particulier, l’interrelation des pratiques diplomatiques nationales et internationales. Elle réactualiserait, au plan procédural, une interrogation qui hante les écrits constitutionnalistes depuis la Révolution : *qui a la maîtrise de la compétence internationale de l’État en France ?*

---

<sup>2576</sup> JUPPÉ (A.), « Intervention de clôture », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, p.146.

<sup>2577</sup> GIRARDET (R.), « L’influence de la tradition sur la politique étrangère de la France », in *La politique étrangère et ses fondements*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques n° 55, Librairie Armand Colin, 1954, p. 160.

**1129.** A la question de savoir qui domine la structure institutionnelle de la politique étrangère en France, « [t]ous les commentateurs s'accordent pour reconnaître la place privilégiée du président de la République dans la conduite des relations extérieures »<sup>2578</sup>. Cependant, au regard de la tradition républicaine, le caractère « privilégié » que l'article 5 de la Constitution de 1958 confère à sa compétence internationale ne saurait rimer avec « réservé ». Suprême, la Constitution n'est pas moins perfectible. Certains auteurs interprètent « le traitement des crises internationales » comme un véritable « défi à la Constitution »<sup>2579</sup>. Parce que son objet consiste précisément à concilier les exigences de deux ordres juridiques distincts mais de plus en plus interdépendants<sup>2580</sup>, le champ constitutionnel des relations extérieures ne saurait revêtir une portée absolue et définitive. Tant la détermination des limites de ce domaine régalién que la mise en branle des principaux leviers de l'État sont soumis à un principe flexible qui fait la part belle à l'interprétation politique de la lettre constitutionnelle. Dans cette perspective, la pratique institutionnelle apparaît, sous la V<sup>ème</sup> République, comme une source d'inspiration particulièrement déterminante du conditionnement interne du pouvoir de représentation de la France sur la scène extérieure, pouvoir que se partagent constitutionnellement le président de la République (art. 5 C) et le Gouvernement (art. 20, 21 et 52 al.2 C)<sup>2581</sup>. Dans ce tableau consensuel, quelle place concéder au ministre des Affaires étrangères dès lors qu'il n'est pas formellement associé à la conduite de la politique étrangère?

**1130.** Le silence gardé par la Constitution de 1958 sur la capacité représentative du chef du Quai d'Orsay détonne, non seulement par rapport à la pratique gouvernementale des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques qui avaient contribué à la politisation de son rôle diplomatique, mais surtout par rapport au droit international positif qui lui reconnaît de plein droit le pouvoir d'engager la France, au même titre qu'un chef d'État et de gouvernement (art. 7 Convention de Vienne de 1969). En leur qualité de « dignitaires de l'État », pour reprendre la formule d'un rédacteur du projet de la Convention de Vienne de 1969, ils sont présumés représenter la France *ex officio*. Plus que « restrictif »<sup>2582</sup>, le droit constitutionnel français se révélerait donc imperméable à l'émancipation historique de la fonction ministérielle s'il n'y avait eu l'affirmation, dans les ordres juridiques interne et international, d'un droit coutumier à exercer

<sup>2578</sup> ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 45.

<sup>2579</sup> PLANTEY (A.), « Un défi à la Constitution : le traitement des crises internationales », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, pp. 131-141.

<sup>2580</sup> Le Conseil d'État n'a pris acte de l'influence du droit international dans l'ordre interne qu'au début des années « 1980 ». Il y a vu un risque d'incohérences et d'insécurité juridiques majeur (*Notes et études*, 1985).

<sup>2581</sup> Lire notamment, OLIVA (E.), *Op. cit.*, p. 434.

<sup>2582</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 115.

le *treaty making power* de manière autonome qui fait écho avec la pratique hégémonique des républiques antérieures.

**1131.** Ainsi, ce que la lettre constitutionnelle française s'est gardée expressément d'attribuer au ministre des Affaires étrangères en 1958, c'est la pratique politique telle que légitimée par la tradition républicaine qui le lui aurait reconnu. Sans aller jusqu'à remettre en cause son statut d'organe exécutif subalterne, les originalités du système politique ont contribué, dès les débuts du régime, à maintenir le caractère éminent de son rôle diplomatique. En pratique, le chef du Quai d'Orsay et son ministère ont continué à être étroitement associés à la mise en œuvre du pouvoir de direction du président de la République et du Premier ministre, à cette différence près par rapport aux régimes républicains antérieurs que ni le présidentielisme, ni la cohabitation n'ont encouragé le cumul de sa fonction avec celle du chef du Gouvernement, de sorte que le caractère privilégié de sa fonction ne lui permet plus un exercice personnel de ses pouvoirs politiques. Exécutant est-il en 1958, exécutant est-il appelé à demeurer tout au long de la V<sup>ème</sup> République. C'est là, l'unique certitude à laquelle cette étude a abouti au plan statutaire. Pour autant, on ne se rallie que partiellement à la définition doctrinale majoritaire qui fait la part belle à son rôle instrumental. Elle s'appuie sur des raccourcis conceptuels qui mériteraient d'être nuancés au regard de la souplesse qui caractérise le système diplomatique constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République. N'ayant jamais été constitutionnellement figée depuis sa création en 1589, doit-on à cet égard espérer ou craindre du Pouvoir constituant qu'il n'enferme le chef gouvernemental de la diplomatie français dans un carcan de règles ?

**1132.** L'histoire des ministres des Affaires étrangères a montré que, depuis l'Ancien Régime, des interrelations profondes existent entre l'évolution de leur autonomie d'action et celle de la structuration des ordres juridiques interne – notamment, le passage stratégique de la période monarchique à la période révolutionnaire – et international – par exemple, la transformation de la société interétatique en une société internationale à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Instrument du pouvoir décisionnel avant devenir un titulaire à part entière de ce pouvoir, le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République doit désormais composer avec la donne renouvelée par la Constitution de 1958. *A priori*, la distribution des cartes ne le favorise guère aux plans institutionnel et fonctionnel. Les atouts étant monopolisés par l'Exécutif suprême, la stratégie ministérielle consistera plutôt qu'à en récupérer à demeurer l'un d'eux.



**1133.** A ce titre nombreux sont les auteurs à le définir prioritairement comme « l'agent du chef de l'État »<sup>2583</sup>. La prééminence de fait qui est traditionnellement reconnue à cette autorité y est sans doute pour beaucoup<sup>2584</sup> mais, aussi déterminante soit-elle de l'amplitude d'action du ministre des Affaires étrangères, elle ne saurait occulter la dimension éminemment gouvernementale de la fonction ministérielle. En apparence redondante, cette dernière affirmation revêt une acuité particulière lorsqu'on la confronte à la fameuse « théorie du domaine réservé », célèbre lieu commun de la gestion politique des relations extérieures de la France. Si les auteurs s'accordent unanimement à la condamner – de même que ses bénéficiaires successifs – elle affleure subtilement dans le discours présidentiel lorsqu'il est question de délimiter les domaines d'action respectifs de l'Élysée et de Matignon. Au-delà de la polémique qu'ils engendrent, les renvois ambigus à cette théorie indiquent un conflit de compétences latent entre les deux têtes de l'Exécutif. Lié constitutionnellement à l'un comme à l'autre (art. 8, al. 2 C), le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République se retrouve écartelé entre d'une part, les velléités de domination de la présidence et d'autre part, le principe constitutionnel de sa subordination au Premier ministre (art. 20 C). Au final, sa fonction serait donc indexée par trois réalités institutionnelles :

- D'abord, la tradition républicaine confère un caractère obligatoirement *protéiforme* à son pouvoir diplomatique : parce que le pouvoir d'État en matière internationale ne saurait être concentré entre les mains d'une seule autorité, le ministre est au service de plusieurs organes représentatifs de l'État, voire même si l'on se réfère à la globalisation croissante de la vie étatique, à des acteurs non-exécutifs (exemple, diplomatie parlementaire au sens strict) et non-étatiques (exemple, les collectivités locales, les entreprises privées, etc). En d'autres termes, il est bien l' « agent du chef de l'État » mais pas seulement.

- Ensuite, la force des usages nourrie par plus de quatre siècles de pratiques politico-diplomatiques l'impose *extra legem* dans la sphère directionnelle de la politique étrangère : la qualité de pourvoyeur des actes présidentiels et gouvernementaux que lui reconnaît

---

<sup>2583</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 114.

<sup>2584</sup> Cette prééminence de fait trouverait matière à se justifier au regard de l'histoire constitutionnelle française. Le Professeur Marie-Anne COHENDET souligne, notamment, la domination presque séculaire d'un « chef de l'État très puissant » de 1791 à 1871 à laquelle mettra fin l'avènement du régime parlementaire de la III<sup>ème</sup> République (*in Le président de la République*, Connaissance du Droit, Dalloz, 2002, pp. 15-16). Le Professeur Elizabeth ZOLLER propose, quant à elle, une source potentielle plus actuelle et non des moindres : la volonté du constituant (*In Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 51). Elle s'appuie, notamment, sur une série de notes préparatoires du projet de Constitution de la V<sup>ème</sup> République. Il était ainsi convenu que le président de la République « assume l'essentiel » c'est-à-dire « ce qui met en cause l'intégrité de la nation, l'existence même de la patrie : diplomatie, armée » (« Note sur les travaux constitutionnels du 11 juin 1958 de M. Jean MAMERT, auditeur au Conseil d'État, *Travaux préparatoires*, Vol. I, p. 238). C'est donc tout naturellement que l'un des souscripteurs au projet de Constitution lui attribua la double qualité de « chef de la diplomatie française » et « chef de la défense nationale » (« Note établie par M. André CHANDERNAGOR, maître des requêtes au Conseil d'État, à l'attention de M. Guy MOLLET pour le Comité interministériel du 30 juin 1958, *Travaux préparatoires*, Vol. 1, p. 315).

expressément le droit réglementaire (décret de 1953 et les textes révolutionnaires) et que confirme la pratique constitutionnelle (du moins telle qu'elle est définie par les circulaires de 1995 et 1997) l'établit dans un rôle d' *auxiliaire privilégié de l'Exécutif suprême*. Même si le droit politique – soit le droit constitutionnel pris au sens large – aménage en pratique au profit du ministre des Affaires étrangères une entrée dans le cadre constitutionnel de l'action extérieure, cette dernière demeure relative dans sa portée dès lors que l'interventionnisme ministériel est limité par le respect d'une hiérarchie institutionnelle, que celle-ci soit dominée par le Premier ministre (selon une lecture parlementariste de la Constitution) ou par le chef de l'État (selon une lecture présidentialiste).

- Enfin, parce qu'il a été formellement dépossédé de l'héritage des régimes d'assemblée (à savoir l'exercice de plein droit d'un pouvoir décisionnel), *le système politique de la V<sup>ème</sup> République lui confère finalement moins la stature d'un homme d'État que celle d'un serviteur de l'État*. Il faut comprendre par là qu'avec le poids des âges la portée subjective que la monarchie avait attaché à l'exercice de ses fonctions s'étiole au bénéfice de l'intérêt le plus grand : celui de la France. A cet égard, on a pu observer une mutation sensible de la portée des critères politiques au niveau de la désignation des chefs du Quai d'Orsay : les affinités partisans avec la gouvernance ne sont plus un facteur déterminant de leur nomination, d'autres qualités plus techniques, voire populaires, sont désormais requises.

**1134.** Finalement, à la question de savoir quel peut être le rôle des traditions pour une institution qui, par la simple transformation des conjonctures historique et politique a vu sa marge d'autonomie considérablement se réduire, on ne peut proposer de réponse juridique ferme. Tout au plus, la présente étude a offert l'occasion de réfléchir sur la permanence de liens historiques qui unissent le chef de la diplomatie française à l'Exécutif suprême. La force des usages incite à ouvrir la conception par trop restrictive de la lettre constitutionnelle à l'influence constructive de la pratique politique interne et celle plus objective du droit international positif. Dans cette perspective, l'étude des origines et de l'évolution de la fonction de ministre des Affaires étrangères se résumerait au reflet de la conscience d'une certaine société, d'un certain milieu, que l'on a confrontée à des époques successives à l'intérêt national mais aussi de plus en plus à l'intérêt particulier incarné par l'opinion publique. « Comment ne pas voir en effet, les conséquences de la dépendance de plus en plus grande de la conduite de la politique étrangère de la France à l'égard des partis politiques et de l'équilibre de leurs forces respectives ? », s'interrogeait déjà la doctrine il y a un demi-

siècle<sup>2585</sup>. Cette interrogation revêt une certaine acuité sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY où les chefs du Quai d'Orsay se doivent d'être aussi à l'aise sous les ors de la République que face aux caméras pour expliquer aux Français les choix diplomatiques de la présidence. Dès lors que l'on admet que « la tradition n'est pas faite que de réalités [mais qu']elle est aussi faite d'images conservées »<sup>2586</sup>, la question se pose de savoir si l'analyse juridique devra bientôt intégrer l'opinion publique parmi les conditionnements internes déterminants de l'amplitude d'action du ministre des Affaires étrangères ?

---

<sup>2585</sup> GIRARDET (R.), « L'influence de la tradition sur la politique étrangère de la France », in *La politique étrangère et ses fondements*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques n° 55, Librairie Armand Colin, 1954, p. 162.

<sup>2586</sup> HAMON (L.), « Conclusion – Rapport d'ensemble », in *L'élaboration de la politique étrangère*, Publié sous la direction de Léo HAMON, P.U.F., 1969, p. 290.

## Bibliographie

### I.

#### DICTIONNAIRES, ENCYCLOPÉDIES, REPERTOIRES

**AROUET (François-Marie) dit « VOLTAIRE »**,

*Dictionnaire philosophique portatif*, Publié en 1764, Réimpression De Cosse et Gaultier-Laguionie, Paris, 1838, 952 p.

**BASDEVANT (Jules) [Dir.]**,

*Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, 1960, XV-755 p.

**BELY (Lucien) [dir.]**, **THEIS (Laurent) [dir.]**, **SOUTOU (Georges-Henri) [dir.]**, **VAÏSSE (Maurice) [dir.]**,

*Dictionnaires des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Fayard, 2005, 1 vol. (XXX-660 p.).

**CORNU (Gérard)**,

*Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, P.U.F., 8<sup>e</sup> éd., Paris, 2000, XVIII-925 p.

**DESTRAIS (J.)**, **FROMENT (R.)**,

*Dictionnaire international des traités. Des origines à nos jours*, Éd. Horvath, Roanne, 1981, 486 p.

**DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE**,

- Vol. 1 (A-K), Publié à Paris, chez la Veuve de Bernard BRUNET, 4<sup>e</sup> éd., 1762, 984 p.
- Vol. 1 (A-K), Publié à Paris, chez J.J. SMITS et C<sup>ie</sup>, 5<sup>e</sup> éd., An VII (1798), 1557 p.
- Vol. 1 (A-K), Imprimé chez FIRMIN DIDOT FRERES, 6<sup>e</sup> éd., 1835, 6159 p.

**DICTIONNAIRE DES PARLEMENTAIRES FRANÇAIS COMPRENANT TOUS LES MEMBRES DES ASSEMBLEES FRANÇAISES ET TOUS LES MINISTRES FRANÇAIS, DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> MAI 1789 JUSQU'AU 1<sup>ER</sup> MAI 1889**, Publié sous la direction de Adolphe ROBERT, Edgar BOURLOTON et Gaston COUGNY, Tome IV « LAV-PLA », Paris, 1891, 640 p.

**GARNIER (Yves) [Éd.]**, **VINCIQUERRA (Mady) [Ed.]**,

*Le petit Larousse grand format : en couleurs : 87000 articles, 5000 illustrations, 341 cartes, cahiers thématiques, chronologie universelle, atlas géographique, drapeaux du monde* Larousse, Paris, 101<sup>e</sup> éd., 1 vol., 1927 p. – CXXVIII.

**HISTOIRE ET DICTIONNAIRE DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE**,

Publié sous la direction de Alferd FIERRO, André PALLUEL-GUILLARD et Jean TULARD, Éd. Robert LAFFONT, 1995, V-1350 p.

**KISS (Alexandre)**,

*Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, Éd. du C.N.R.S., 1962, 659 p.

**LAROUSSE (Pierre)**,

*Grand dictionnaire universel du XIX<sup>e</sup> siècle : français, historique, géographique, mythologique, bibliographique, littéraire, artistique, scientifique, etc.*, SLATKINE, Genève ; Paris, 1982 (réimpression de l'édition de Paris, 1866-1879), 34 vol., Tome VI, Deuxième Partie.

**MERCIER (Louis-Sébastien)**,

*Néologie ou Vocabulaire des mots nouveaux, à renouveler ou pris dans des acceptions nouvelles*, Publié chez MOUSSARD, MARADAN, Tome I, 1801, lxxvi – 334 p.

**MONTBRIAL (Thierry de), KLEIN (Jean)**,  
*Dictionnaire de stratégie*, P.U.F., Paris, 1<sup>ère</sup> éd. 2000, XVI-604 p.

**PANCRACIO (Jean-Paul)**,  
*Dictionnaire de la diplomatie*, Éd. Micro Buss de Bussac (Clermont-Ferrand), Dalloz (Paris), 2007, 684 p.

**ROLAND (Henri), BOYER (Laurent)**,  
*Locutions latines du droit français*, Litec, 3<sup>e</sup> éd., 1993, XVII-513 p.

**SALMON (Jean) [dir]**,  
*Dictionnaire de Droit international public*, Éd. Bruylant, Coll. Universités francophones, Bruxelles, 2001, XL1-1198 p.

**VIGUERIE (Jean de)**,  
*Histoire et dictionnaire du temps des lumières (1715-1789)*, Coll. Bouquins, Éd. Robert Laffont, 1995, 1730 p.

## II. MANUELS, TRAITÉS & COURS

### *Droit administratif*

**AVRIL (P.)**,  
*Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Coll. Les Introuvables, Éd. Panthéon Assas, LGDJ, 2010, 319 p.

**BRIAL (Fabien)**,  
*Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l’Outre-mer français*, Logiques juridiques, L’Harmattan, 1997, 350 p.

**CONSEIL D’ÉTAT**,  
*Le cadre juridique de l’action extérieure des collectivités locales*, Les études du Conseil d’État, La documentation française, 2006, 127 p.

**LAFFERRIERE (Édouard)**,  
*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Éd. Berger-Levrault et C<sup>ie</sup>, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Nancy, 1896, 709 p.

**VEDEL (Georges), DELVOLVE (Pierre)**,  
*Droit administratif*, Tome 1, Coll. Thémis droit public, P.U.F., 12<sup>e</sup> éd., 1992, 716 p.

### *Droit constitutionnel*

**ANSON (William)**,  
*The Law and Custom of the Constitution*, Part. 2<sup>nd</sup> “The Crown”, Clarendon Press, 2<sup>nd</sup> éd., Oxford., XXIV-517 p.

**ARDANT (Philippe), MATHIEU (Bertrand)**,

*Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Manuel, 21<sup>e</sup> éd., 2009, 623 p.

**BARTHELEMY (Joseph),**

*Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, M. Giard et E. Brière, Paris, 1906, 762 p.

**BLACHER (Philippe),**

- *Droit constitutionnel*, Coll. HU Droit, Hachette Supérieur, 2007, 320 p.
- *Droit constitutionnel*, Coll. Les Fondamentaux – Droit, Hachette Supérieur, 2009, 159 p.

**CALLON (Jean-Éric),**

*Les projets constitutionnels de la Résistance*, La documentation Française, 1998, 244 p.

**CARCASSONNE (Guy),**

*La Constitution*, Coll. « Points essais », Éd. du Seuil, 1996, 374 p.

**CHAGNOLLAUD (Dominique),**

*Droit constitutionnel contemporain*, Tome 2 « Le régime politique français », Compact, A. Colin, 3<sup>e</sup> éd., 2003, p. 195.

**COHENDET (Marie-Anne),**

*Le président de la République*, Coll. Connaissance du droit, Dalloz, 2002, 159 p.

**CONSTANTINESCO (Vlad), PIERRE-CAPS (Stéphane),**

*Droit constitutionnel*, Thémis Droit, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 2006, XX-564 p.

**DUGUIT (Léon),**

*Études de droit public*, Tome II « L'État, les gouvernants et les agents », Coll. Bibliothèque de l'histoire du droit et des institutions, Éd. Albert Fontemoing, 1903, 774 p.

**DUGUIT (Léon), MONNIER (Henry), BONNARD (Roger), BERLIA (Georges),**

*Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, L.G.D.J., 7<sup>e</sup> éd., 1952, LXXVI-707 p.

**ESMEIN (Adhémar),**

- *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Librairie de la Société du Recueil général des lois & et des arrêts, Éd. Larose & Forcel, 3<sup>e</sup> éd., 1903 xii-912 p. (1 vol.).
- *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, 7<sup>e</sup> éd. revue par Henry NEZARD, Tome II « Le Droit constitutionnel de la République française », Rec. Sirey, Paris, 1921, XV-672 p.

**FAVOREU (Louis), GAÏA (Patrick), GHEVONTIAN (Richard), MESTRE (Jean-Louis), PFERSMANN (Otto), ROUX (André), SCOFFONI (Guy),**

*Droit constitutionnel*, Précis Dalloz Droit public – Science politique, 9<sup>e</sup> éd., 2006, 968 p.

**GHERARDI (Éric),**

*Constitutions et vie politique de 1789 à nos jours*, Coll. Cursus, Armand Colin, 2<sup>e</sup> éd., 2006, 200 p.

**GICQUEL (Jean), GICQUEL (Jean-Eric),**

*Droit constitutionnel et institutions politiques*, Éd. Montchrestien, Domat Droit public, 20<sup>e</sup> éd., 2010, 785 p.

**GRUNBERG (Gérard),**

« Du cohabitationnisme de l'opinion », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 83-95.

**GUCHET (Yves),**

*Histoire constitutionnelle de la France. 1789-1974*, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 1993, 345 p.

**HAMON (Léo), TROPER (Michel),**

*Droit constitutionnel*, Coll. « Manuel », Éd. L.G.D.J., 29<sup>e</sup> éd., 2005, X-896 p.

**HAURIOU (Maurice),**

*Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Coll. La licence en droit, Librairie du Recueil Sirey, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1930, 332 p.

**LAVROFF (Dmitri-Georges),**

*Le droit constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République*, Coll. Cours Dalloz, Série Droit public-Science politique, Éd. Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 1999, 1100 p.

**LECLERC (Claude),**

*Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, 7<sup>e</sup> éd., 1990, 696 p.

**LUCHAIRE (François),**

*Naissance d'une Constitution : 1848*, Histoire des constitutions de la France, Fayard, 1998, 274 p.

**MORABITO (Marcel),**

- *Le chef de l'État en France*, Clefs Politique, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1996, 160 p.
- *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Coll. Domat Droit public, Montchrestien, 11<sup>e</sup> éd., 2010, 431 p.

**PACTET (Pierre), MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand),**

*Droit constitutionnel*, Coll. Sirey Université. Droit public, Sirey, 29<sup>e</sup> éd., 2010, 626 p.

**PIERRE (Eugène),**

*Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries réunies, Imprimeurs de la Chambre des députés, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1902, XVI-1432 p.

**PONTIER (Jean-Marie),**

*La République en France*, Connaissance du droit, Dalloz, VIII-146 p.

**SAINT-JAMES (Virginie),**

*Droit constitutionnel*, Lexi Fac Droit, Éd. Bréal, 2<sup>e</sup> éd., 2005, 220 p.

*Droit international public / Droit des gens*

**BLUNTSCHLI (Johann Casper),**

*Le droit international codifié*, Trad. de l'allemand par M. C. LARDY, Librairie Guillaumin et C<sup>ie</sup>, 3<sup>e</sup> éd., 1881, VIII-590 p.

**BONFILS (Henry), FAUCHILLE (Paul),**

*Manuel de droit international public (Droit des gens), Destiné aux étudiants de Droit et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Éd. Arthur ROUSSEAU, 4<sup>e</sup> éd., 1905, VIII-933 p.*

**BROWNLIE (Ian),**

*Principles of Public International Law, Clarendon, Oxford, 2<sup>nd</sup> ed., 1973, xxxvi-733 p.*

**CAVARE (Louis),**

- *Le droit international public positif, Tome I « La notion de droit international public, structure de la société internationale », 3<sup>e</sup> éd. mise à jour par Jean-Pierre QUENEUDEC, A. Pedone, Paris, 1973, XVIII-808 p. ;*
- *Le droit international public positif, Tome II « Les modalités des relations juridiques internationales – les compétences respectives des États », A. Pedone, 3<sup>e</sup> éd., 1969, 952 p.*

**COMBACAU (Jean), SUR (Serge),**

*Droit international public, Montchrestien, Précis Domat, 7<sup>ème</sup> éd., 2006, XXVI-813 p.*

**DUPUY (Pierre-Marie),**

*Droit international public, Précis Dalloz. Droit public-Science politique, Dalloz, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, 2006, XXVII-849 p.*

**FRANCK (Thomas), WEISBAND (Edward),**

*World Politics : Verbal Strategy Among the Superpowers, Oxford University Press, New York, 1971, 176 p.*

**FUNCK-BRENTANO (Théophile), SOREL (Albert),**

*Précis du droit des gens, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 528 p.*

**HEFFTER (August Wilhelm),**

- *Le Droit international public de l'Europe, Trad. par Jules BERGSON, Éd. E.-H. SCHROEDER (Berlin), COTILLON éditeur du Conseil d'État (Paris), 2<sup>e</sup> éd., 1866, 507 p.*
- *Le droit international de l'Europe, Trad. par Jules BERGSON, Éd. Cotillon & C<sup>ie</sup>, Paris, 4<sup>e</sup> éd., 1883, XV-576 p.*

**KLÜBER (Johann Ludwig),**

- *Droit des gens moderne de l'Europe, Coll. Economistes & Publicistes contemporains, Librairie Guillaumin et C<sup>ie</sup>, Paris, 1<sup>ère</sup> éd., 1861, 516 p.*
- *Droit des gens moderne de l'Europe, Éd. Guillaumin et C<sup>ie</sup>, Éd. Durand et Pedone Lauriel, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1874, XXXII-573 p.*

**LAGHMANI (Slim),**

*Histoire du droit des gens. Du jus gentium impérial au jus publicum europeum, A. Pedone, 2004, 249 p.*

**LAWRENCE (Thomas Joseph),**

*Les principes de droit international, Trad. par Jacques DUMAS et Albert DE LAPRADELLE, Coll. Publications de la Dotation Carnegie pour le paix internationale – Division de droit international, Éd. Humphrey Milford, Londres, Edimbourg, New York, 1920, XXXIV-775 p.*

**LÉGOHEREL (Henri),**

*Histoire du droit international public, QSJ ? n°3090, P.U.F., 1996, 127 p.*



**MARTENS (Charles de),**

- *Causes célèbres du droit des gens*, Tome II, Éd. F. A. Brockhaus (Leipzig), Ponthieu & C<sup>ie</sup> (Paris), 1827, 497 p.
- *Le guide diplomatique : précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, Éd. Gavelot Jeune (Paris), F.-A. Brockhaus (Leipzig), 4<sup>e</sup> éd., 1851, XXVI-607 p.

**MARTENS (Georg Friedrich),**

*Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, Tome II, Guillaumin et C<sup>ie</sup> Libraires, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1864, 479 p.

**MOSER (Jean-Jacques),**

*Principe du droit des gens européen actuel en temps de paix* (1750), Reproduit par Frantz DESPAGNET in *Cours de droit international public*, Elibron Classics, 2002, 723 p.

**NGUYEN QUOC (Dinh), DAILLIER (Patrick), FORTEAU (Mathias), PELLET (Alain),**

*Droit international public*, L.G.D.J. Lextenson éditions, 8<sup>e</sup> éd., 2009, 1709 p.

**PRADIER-FODERE (Paul),**

- *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, A. Pedone, 2<sup>e</sup> éd., 1899, 575 p.
- *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome II, A. Pedone, 2<sup>e</sup> éd., 1899, 711 p.

**RAYNEVAL (Gérard de),**

*De la liberté des mers*, Tome I, Éd. TREUTTEL et WURTZ, Paris, 1811, 69 p.

**REUTER (Paul),**

*Institutions internationales*, Thémis Science politique, P.U.F., 8<sup>e</sup> éd., 1975, 405 p.

**REUTER (Paul), COMBACAU (Paul),**

*Institutions et relations internationales*, Thémis Science politique, P.U.F., 4<sup>e</sup> éd., 1988, 589 p.

**ROUSSEAU (Charles),**

- *Principes généraux du droit international public*, Tome I « Introduction, sources », A. Pedone, Paris, 1944, XXXVIII-975 p.
- *Cours de droit international public, rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Charles ROUSSEAU*, Éd. Les Cours de droit, 1958-1959, 345 p.
- *Droit international public*, Tome IV «Les relations internationales », Sirey, Paris, 1980, XIV-671 p.

**TRIEPEL (Heinrich),**

*Droit international et droit interne*, Trad. par René Brunet, Bibliothèque Française de Droit des Gens de la Fondation Carnegie, Pedone (Paris), Imprimerie de l'Université (Oxford), 1920, 448 p.

**VATTEL (Emerich de),**

*Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle : appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains : 1758 (Das Völkerrecht oder Grundsätze des Naturrechts, angewandt auf das Verhalten und die Angelegenheiten der Staaten und Staatsoberhäupter)*, Texte annoté par PRADIER-FODERE (P.), Tome II, GUILLAUMIN ET C<sup>IE</sup> LIBRAIRES, Paris, 1863, 501 p.

**VERHOEVEN (Joe),**

*Droit international public*, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Larcier, Bruxelles, 2001, 856 p.

**VISSCHER (Charles de),**

*Théories et réalités en droit international public*, Ed. A. Pedone, Paris, 4<sup>e</sup> éd., 1970, 451 p.

### *Droit diplomatique / Droit des relations extérieures*

**BAILLOU (Jean) [Dir],**

- *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I « De l'Ancien Régime au Second Empire », Coll. Histoire de l'administration française, Éd. du C.N.R.S., 1984, 841 p.
- *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome II « 1870-1980 », Coll. Histoire de l'administration française, Éd. du C.N.R.S., 1984, 1018 p.

**BAILLOU (Jean), PELLETIER (Pierre), BOURBON-BUSSET (Jacques de),**

*Les Affaires étrangères*, Coll. « L'administration française », P.U.F., 1962, 380 p.

**BAZOUNI (Yvan),**

*Le métier de diplomate*, Coll. Logiques juridiques, Éd. L'Harmattan, Paris, Budapest, Torino, 2005, 294 p.

**CAHIER (Philippe),**

*Le droit diplomatique contemporain*, Droz, Genève, 1962, 534 p.

**CHAZELLE (Jacques),**

*La diplomatie*, QSJ n° 129, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 1968, 127 p.

**DEFFAUDIS (Antoine-Louis, baron),**

*Questions diplomatiques et particulièrement des travaux et de l'organisation du Ministère des Affaires étrangères*, Éd. Goujoun et Milon Libraires, Paris, 1849, 147 p.

**DUMON (Jean, baron de CARLSCROON),**

*Corps universel diplomatique du droit des gens, comprenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, d'échange, de protection et de garantie, de toutes les conventions, transactions, pactes, concordats, et autres contrats, qui ont été faits en Europe depuis le règne de l'Empereur Charlemagne jusques à présent ; avec les capitulations impériales et royales, les sentences arbitrales et souveraines entre les causes importantes, les déclarations de guerre, les contrats de mariage des Grands Princes, leurs testaments, donations, renonciations et protestation ; les investitures des grands fiefs ; les érections des Grandes dignités, celles des grandes Compagnies de commerce, et en général de tous les titres, tous quelque nom qu'on les désigne qui peuvent servir à fonder, établir, ou justifier les droits et les intérêts des Princes et États de l'Europe*, Publié chez P. BRUNEL et G. WETSTEIN, JANSSENS WAESBERGE, L'HONORE et CHATELAIN, Amsterdam, 1726, 8 Vol.

**FREMY (Édouard),**

*Essai sur les diplomates au temps de la Ligue : d'après des documents nouveaux et inédits*, Slatkine, 1971, Genève, II-398 p.

**FUGIER (André),**

*Histoire des relations internationales. La Révolution française et l'Empire napoléonien*, Publié sous la direction de Pierre RENOUVIN, Hachette, 1954, 422 p.

**GAUDOUIN (Jacques),**

*Guide du Protocole et des usages*, Préface du Duc de BRISSAC, Éd. Stock, 7<sup>e</sup> éd., 1995, 641 p.

**GARDEN (Guillaume),**

*Traité complet de diplomatie ou théorie générale des relations extérieures des puissances de l'Europe*, Tome II, Librairie de Treuttel et Würtz, 1833, Strasbourg, 1833, 451 p.

**GENET (Raoul),**

*Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, Tome I « L'agent diplomatique », A. Pedone, 1931, 608 p.

**PANCRACIO (Jean-Paul),**

*Droit et institutions diplomatiques*, Coll. Ouvertures Internationales, A. Pedone, 2007, 268 p.

**PECQUET (Antoine),**

*Discours sur l'art de négocier*, Publié chez Nyon fils avec approbation et privilège du Roi, Paris, 1737, 168 p.

**POTIEMKINE (Vladimir),**

*Histoire de la diplomatie*, Tome III « 1919-1939 », Traduit du russe par I. LEVIN, J. TARR, B. METZEL, Éd. Politiques, Economiques et Sociales, Librairie de Médecis, Paris, 1947, 915 p.

**RAXIS DE FLASSAN (Gaëtan de),**

- *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie depuis la fondation de la monarchie, jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, Tome I (538 p.), Tome II (430 p.), Publié chez LENORMANT, Paris, 1809.

**ROTT (Édouard),**

*Histoire de la représentation diplomatique de la France auprès des cantons suisses de leurs alliés et de leurs confédérés*, Tome II « 1556-1610 », Berne, 1902, VI-724 p.

**SALMANN (Jean-Michel),**

*Nouvelle Histoire des relations internationales*, Tome I « Géopolitique du XVI<sup>ème</sup> siècle, 1490-1618 », Coll. Points Histoire, Éd. du Seuil, 2003, 410 p.

**SERRE (Jean),**

*Manuel pratique de protocole*, Éd. de la Bièvre, Courbevoie, 1992, 557 p.

**ZOLLER (Elizabeth),**

*Droit des relations extérieures*, PUF, Coll. Droit fondamental – Droit international, Paris, 1<sup>ère</sup> éd., 1992, 368 p.

*Droit public (généralités)*

**HAURIOU (Maurice),**

- *Principes de droit public*, Éd. Sirey, Paris, 1910, XI-734 p.
- *Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence (3<sup>e</sup> année) et en doctorat ès Sciences politiques*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1916, XXXII-828 p.

**VILLIERS (Michel de),**  
*Droit public général*, Litec, LexisNexis, 3<sup>e</sup> éd., 2006, 1324 p.

*Science politique*

**BIELFELD (Jacob Von),**  
*Institutions politiques*, Tome I, Publié chez Pierre GOSSE Junior, Librairie de S.A.S., Monseigneur le Prince STADHOUDER, La Haye, 1760, 358 p.

**BODIN (Jean),**  
*Les Six Livres de la République.*

**BURDEAU (Georges),**  
- *La démocratie, essai synthétique*, Coll. Politique : 1, Éd. du Seuil, 1966, 191 p.  
- *Traité de Science politique*, Tome V « Les régimes politiques », L.G.D.J., 1985, 608 p.

**CHEVALLIER (Jean-Jacques),**  
*Histoire des institutions et des régimes politiques de la France, 1789 à 1958*, Classic, Éd. Armand Colin, 9<sup>e</sup> éd., 2001, XV-748 p.

**DUVERGIER DE HAURANNE (Prosper),**  
*Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Tome X, Éd. Michel Lévy Frères, 1871, Paris, 715 p.

**HABERMAS (Jürgen),**  
*De l'usage public des idées. Ecrits politiques 1990-2000*, Traduit de l'allemand et de l'anglais par C. BOUCHINDHOMME, Fayard, 2005, 262 p.

**LA SERRE (Françoise de) [Dir.], DURUEZ (Jacques) [Dir.], WALLACE (Helen) [Dir.],**  
*Les Politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945 : l'inévitable ajustement*, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques et Berg, Coll. Questions internationales, Paris, 1990, 295 p.

**MASSOT (Jean),**  
- *La Présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, 234 p.  
- *Le Chef du Gouvernement en France*, La Documentation française, 1979, 316 p.  
- *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, Champs/Flammarion, 1987, 319 p.

- *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, Coll. Études de la documentation française, La documentation française, 2008, 223 p.

**MENY (Yves),**  
*Le système politique français*, Clefs Politique, Lextenso éditions, Montchrestien, 6<sup>e</sup> éd. 2008, 158 p.

**MERLE (Marcel),**  
- *Les problèmes du pouvoir exécutif dans la Société internationale*, Université de Paris, I.H.E.I., Association des Études Internationales, Paris, 1958-1959, 70 p.  
- *La politique étrangère*, P.U.F., 1984, 218 p.

**PREVOST-PARADOL (Lucien-Anatole),**

*La France nouvelle*, Éd. Michel Lévy Frères, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1868, XVI-423 p.

**SAVARY (Charles),**

*Le gouvernement constitutionnel – Etude sur les questions actuelles, Responsabilité ministérielle – Amendement Grévy – Régime présidentiel – Chambre haute – Droit de dissolution – Loi électorale – Organisation du pouvoir exécutif*, Librairie du moniteur universel, 1873, XXXII-271 p.

*Théorie générale du Droit / Théorie générale de l'État*

**ATIAS (Christian)**

*Epistémologie du droit*, P.U.F., QJS ? n° 2840, 127 p.

**BEAUD (Olivier)**

*La puissance de l'État*, Coll. Léviathan, P.U.F, 1994, 512 p.

**CARRE DE MALBERG (Raymond),**

- *Contribution à la théorie générale de l'État: spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, Tome I, Rec. Sirey, 1920, XXXVI-837 p. (Réimpression Presses du C.N.R.S., 1963).
- *La loi, expression de la volonté générale*, Coll. Classiques. Série politique et constitutionnelle [Reprint Originally published : Librairie du Recueil Sirey (Paris), 1931], Éd. Economica, Paris, 1984, 228 p.

**DUGUIT (Léon),**

*Traité de droit constitutionnel*, Tome II « La théorie générale de l'État », Éd. Éd. de Boccard, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1923, 719 p.

*Ouvrages historiques*

- SOURCES :

**AGREVAL (D. baron de),**

*Les diplomates français sous Napoléon III*, Dentu, Paris, 1872, 211 p.

**ARTAUD DE MONTOR (Alexis-François),**

*Histoire de la vie et des travaux politiques du comte d'Hauterive, comprenant une grande partie des actes de la diplomatie française, depuis 1784, jusqu'en 1830*, A. Le Clère, 1839, 147 p.

**BALLADUR (Édouard),**

- *Passion et longueur du temps*, Fayard, 1989, 272 p.
- *Deux années à Matignon*, Plon, 1995, 269 p.

**BERTRAND (Pierre),**

*Lettres inédites de TALLEYRAND à NAPOLEON, 1800-1809*, Perrin, 1889, XLI-491 p.

**BIGOT DE SAINTE-CROIX (Louis-Claude),**

*Histoire de la conspiration du 10 août 1792 par L. C. BIGOT DE SAINTE-CROIX ministre des Affaires étrangères de S.M.T.C.*, Londres, 1793, 116 p.

**BONAPARTE (Louis-Napoléon, Prince),**

*Des idées napoléoniennes*, W. Jeffs Foreign Bookseller to the Royal Family, 6<sup>e</sup> éd., Burlington, 1860, 216 p.

**BONNET (Georges),**

*Le Quai d'Orsay sous Trois Républiques 1870-1961*, Coll. Les grandes études contemporaines, Arthème Fayard, 1961, 519 p.

**BRIQUET (Pierre de),**

*Traité de l'origine et du progrès des charges de Secrétaire d'État – Pour servir d'éclaircissemens à quelques points particuliers de l'histoire de France*, Chez LAMY, Paris, 1780, 89 p.

**BROGLIE (Achille Charles Léonce Victor, duc de),**

*Vues sur le gouvernement de la France. Ouvrage inédit du duc de BROGLIE publié par son fils*, Éd. Michel Lévy Frères, 1870, βxxv-367 p.

**BROGLIE (Albert de),**

*Histoire et diplomatie*, Calmann-Lévy, 1889, 460 p.

**CAMBACERES (Jean-Jacques Régis de),**

*Mémoires inédits. Eclaircissemens publiés par Cambacérès sur les principaux évènements de sa vie politique*, Vol. 1, Perrin, 1999, 792 p.

**CAZENOVE D'ARLENS (Constance de) et CAZENOVE D'ARLENS (Arthur de) [Éd.],**

*Journal de madame de CAZENOVE D'ARLENS (février-avril 1803)*, Éd. Alphonse Picard, 1903, XXXVI-176 p.

**CHATEAUBRIAND (François René de),**

*De la monarchie selon la charte*, Imprimerie de Le Normant, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1816, VI-146 p.

**COQUILLE (Guy),**

« Institution au droit des François », 1603, Reproduit in *Les œuvres de Maistre COQUILLE, le sieur de ROMENAY contenant plusieurs traites touchant des libertez de l'église gallicane, l'histoire de France et le droict françois, entre lesquels plusieurs n'ont point encore esté imprimez*, Éd. J. GUIGNARD, Tome II, 1665, Tome II, 336 p.

**COUVE DE MURVILLE (Maurice),**

*Une politique étrangère 1958-1969*, Plon, 1971, 503 p.

**DAVILA (Henrico Caterino),**

*Histoires des guerres civiles de France. Sous les règnes de François II, Charles IX, Henri III & Henri IV*, Tome II, Traduite de l'italien par Monsieur l'abbé MALLET, Chez Arskée & Merkus, Amsterdam, 1757, 579 p.

**DE GAULLE (Charles de),**

*Discours et messages*, Tome IV « Pour l'effort, août 1962-décembre 1965 », 1970, XXVI-457 p.

**DE VERA DA CUNA (Antonio don),**

*Le parfait ambassadeur*, Leïde : chez Théodore Haak, 1709, 240 p.

**DUMOURIEZ (Charles François),**

*La vie et les mémoires du général DUMOURIEZ avec des notes et des éclaircissements historiques*, Par François BARRIERE et Saint-Albin BERVILLE, Baudouin Frères, Paris, 1822, 464 p.

**DU PLESSIS (Armand), Cardinal de RICHELIEU,**  
*Testament politique de Richelieu*, Éd. par HILDESHEIMER (F.), Société de l'Histoire de France, Éd. Honoré CHAMPION, 387 p.

**FAIN (Agathon Jean-François),**  
*Mémoires du baron FAIN, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur publiés par ses arrière-petit-fils, avec une introduction et des notes*, Éd. Plon, Nourrit & C<sup>ie</sup>, Paris, 1908, XVI-372 p.

**FOURIER DE BACOURT (Adolphe),**  
*Correspondance entre le comte de MIRABEAU et le comte de LA MARCK, pendant les années 1789, 1790 et 1791 recueillie, mise en ordre et publiée par Adolphe FOURIER DE BACOURT*, Tome II, Librairie V<sup>c</sup> Le Normant, Paris, 1851, 534 p.

**GRABINSKI (Joseph, comte de),**  
*Un ami de Napoléon III : le comte ARESE et la politique italienne sous le Second Empire*, Éd. L. Bahl, Paris, 1897, 259 p.

**GRAVIER DE VERGENNES (Charles de),**  
*Mémoire historique et politique sur la Louisiane*, Publié chez LEPETIT JEUNE, Paris, 1802, 315 p.

**GUIZOT (François),**  
- *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps 1807-1848*, Tome II, Éd. Michel Lévy Frères, 1859, 521 p.  
- *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome IV, Éd. Michel Lévy Frères, 1861, 582 p.

**HARCOURT (Bernard de),**  
*Diplomatie et diplomates. Les quatre ministères de M. Drouyn de Lhuys*, Plon 1882, Paris, 366 p.

**HEINE (Heinrich),**  
*Allemands et Français*, Éd. Michel Lévy Frères, 1868, 345 p.

**HÜBNER (Joseph Alexander, comte de),**  
- *Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire*, Tome I, Éd. Plon, Paris, 1905, IV-474 p.  
- *Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire*, Tome II, Éd. Plon, Paris, 1905, 431 p.

**HUGO (Victor),**  
*Les misérables*, Tome III « Gavroche », Coll. Grandes œuvres, Hachette Livre, 1995, 94 p.

**IDEVILLE (Henri, comte de),**  
*Journal d'un diplomate en Italie. Notes intimes pour servir à l'histoire du Second Empire*, Tome I « Turin 1859-1862 », Hachette, 1872, 326 p.

**LAMARTINE (Alphonse de),**

*La France parlementaire (1834-1851) : œuvres oratoires et écrits politiques par Alphonse de LAMARTINE*, Tome II « Lettres aux électeurs de Bergues du 16 octobre 1837 », Éd. A. Lacroix, Verboeckhoven et C<sup>ie</sup>, Paris, Bruxelles, Leipzig et Livourne, 1864, 423 p.

**LANSING (Robert),**

*The Big Four and Others of the Peace Conference*, Ed. Houghton Mifflin Company, Boston & New York, 1921, 213 p.

**LAS CASES (Emmanuel),**

*Le Mémorial de Sainte-Hélène*, 7 novembre 1816, Tome II « Septembre 1816-Octobre 1818 », Coll. Pléiade, Gallimard, 1935, 943 p.

**LETTRES INEDITES A NAPOLEON I<sup>ER</sup>**, Publiées par Léon LUCESTRE,

- Tome I « an VIII-1809 », Éd. Plon, Nourrit & C<sup>ie</sup>, 1897, viii-388 p.
- Tome II « 1810-1815 », Éd. Plon, Nourrit & C<sup>ie</sup>, 1897, 426 p.

**LETTRES INEDITES DE TALLYERAND A NAPOLEON 1800-1809,**

Éd. Perrin et C<sup>ie</sup>, Paris, XLI-491 p.

**LINGUET (Simon-Nicolas-Henri),**

*Annales politiques, civiles et littéraires du XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Tome XVIII, Publié à Paris, chez l'Auteur, 554 p.

**MALLET DU PAN (Jacques),**

*Mémoires et correspondance de MALLET DU PAN, Pour servir à l'histoire de la Révolution française*, Recueillis et mis en ordre par André SAYOUS, Tome I, Amyot Librairie, J. Cherbuliez, Paris, 1851, 464 p.

**MAZARIN (Jules),**

*Bréviaire des politiciens*, Traduit du latin par ROSSO (F.), présenté par ECO (U.), Coll. « Retour aux grands textes », Éd. Arléa, 1996, 129 p.

**MERCY-ARGENTEAU (Florimond),**

*Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par le Chevalier Alfred d'ARNETH et Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, 1891, 589 p.

**MIRABEAU (Honoré-Gabriel de),**

*Lettres du comte de MIRABEAU à un de ses amis en Allemagne (Jakob VON MAUVILLON) écrites durant les années 1786, 1787, 1788, 1789 et 1790*, Brunswick, 1792, xxvi-538 p.

**MOLLEVILLE (Bertrand de),**

*Mémoires secrets pour servir à l'histoire de la dernière année du règne de Louis XVI, Roi de France*, Vol. II, Chez Strahan et Cadell (Londres), Chez les marchands de nouveauté (Paris), 1797, 367 p.

**MONTBAREY (Alexandre, prince de),**

*Mémoires autographes de Monsieur le prince de MONTBAREY, Ministre secrétaire d'État au département de la guerre de Louis XVI*, Tome III, Éd. Alexis EMERY, 1826-1827, 364 p.

**MOREAU (Jacob-Nicolas),**

*Mes souvenirs*, Vol. II (1774-1797), Plon, 1901, Paris, vii-628 p.



**MORRIS (Gouverneur),**

*Journal de Gouverneur MORRIS, ministre plénipotentiaire des États-Unis en France de 1792 à 1794, Pendant les années 1789, 1790, 1791 et 1792*, Traduit de l'américain par Ernest PARISET, Éd. Plon-Nourrit & C<sup>ie</sup>, Paris, 1901, vii-388 p.

**NECKER (Jacques),**

*Œuvres complètes de M. NECKER*, Publiées par M. le baron de STAËL, Tome VI, Chez Treuttel et Würtz, 1821, 643 p.

**PERSIGNY (Victor, duc de),**

*Mémoires du duc DE PERSIGNY*, Publiés avec des documents inédits, un avant-propos et un épilogue par Henri DE LAIRE, Comte d'ESPAGNY, Éd. Plon, Nourrit & C<sup>ie</sup>, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1896, xx-512 p.

**PETIT DE BACHAUMONT (Louis),**

*Mémoires secrets pour servir à la République des lettres en France depuis MDCCLXIII jusqu'à nos jours ou Journal d'un observateur*, Tome 34, Publié chez John ADAMSON, Londres, 1789, 428 p.

**POINCARÉ (Raymond),**

*Au service de la France. Neuf années de souvenirs*, Tome III « L'Europe sous les armes 1913 », Plon-Nourrit et C<sup>ie</sup>, 1926, 367 p.

**REMUSAT (Claire-Elizabeth Jeanne de) et REMUSAT (Paul) [Éd.],**

*Mémoires de madame de REMUSAT*, Calmann-Lévy, Vol. 1, 1880, 413 p.

**REMUSAT (Charles de),**

- *Mémoires de ma vie*, Tome II « La restauration ultra royaliste, La Révolution de Juillet », Plon, 1959, 599 p.
- *Mémoires de ma vie*, Tome IV « Les dernières années de la Monarchie, La Révolution de 1848, La Seconde République : 1841-1851 », Présentés et annotés par Charles H. POUTAS, Plon, 1962, 523 p.

**ROUSSEAU (Jean-Jacques),**

*Œuvres complètes*, Tome III : *Du contrat social. Ecrits politiques*, « Jugement sur la paix perpétuelle », Publié sous la direction de Bernard GAGNEBIN et Marcel RAYMOND, N.R.F., Bibliothèque de la Pléiade, Éd. Gallimard, 1964, CCLV-1964 p.

**SEGUR (Louis-Philippe, comte de),**

*Mémoires ou Souvenirs et anecdotes par M. le comte de SEGUR*, Tome III, Éd. Alexis-Eymery, Paris, 1826, 601 p.

**TALLEYRAND-PERIGORD (Charles-Maurice),**

- *Mémoires du prince de Talleyrand*, Tome III, Publiés sous la direction de Albert de BROGLIE, Éd. Calmann-Lévy, Paris, 1891, 469 p.
- *Mémoires du prince de Talleyrand*, Tome V, Publiés sous la direction de Albert de BROGLIE, Éd. Calmann-Lévy, 1892, 650 p.

**THIERS (Adolphe),**

*Discours parlementaire de M. THIERS*, Publié par Marc-Antoine CALMON, Tome VII, Éd. Calmann-Lévy, 1880, 608 p.

**THOUVENEL (Édouard) et GRAMONT (Agénor de),**

*Le Secret de l'Empereur*, Tome I, Éd. Calmann-Lévy, 1889, 459 p.

**TURQUET DE MAYERNE (Louis de),**

*La monarchie aristodémocratique ou le Gouvernement composé et meslé des trois formes de légitime Républiques*, Éd. J. Le Bouc, Paris, 1612, 512 p.

**VEDRINE (Hubert),**

*Les mondes de François MITTERRAND*, Fayard, 1996, 784 p.

• OUVRAGES SCIENTIFIQUES :

**ALLARD (Paul),**

*Le Quai d'Orsay. Son histoire – son personnel – ses rouages – ses dessous – le chiffre – les « verts » - l'agence HAVAS – le protocole – la propagande. « Les journées fatales : le 7 mars 1936 – le 9 janvier 1938. Le 7 mars 1938 – septembre 1938 »*, Les Éditions de France, Paris, 1938, VIII-235 p.

**ANCEAU (Éric),**

*Napoléon III : un Saint-Simon à cheval*, Tallandier, 2008, 750 p.

**ANTOINE (Michel),**

*Louis XV*, Coll. Pluriel, Fayard, 1989, 1053 p.

**ANTONETTI (Guy),**

*Louis-Philippe*, Fayard, 2002, 992 p.

**BELY (Lucien),**

- *Les relations internationales en Europe, XVII<sup>ème</sup> – XVIII<sup>ème</sup> siècles*, Coll. Thémis - Histoire, P.U.F., 2001, xxiii-731 p.
- *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société*, P.U.F., 2009, VII-846 p.

**BERENGER (Jean), MEYER (Jean),**

*La France dans le monde au XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Coll. Regards sur l'histoire, 1993, 380 p.

**BERNARDY (Françoise de),**

*Alexandre Walewski*, Librairie académique Perrin, Paris, 1976, 365 p.

**BERTAUD (Jean-Paul),**

*La Révolution française*, Coll. Tempus, Éd. Perrin, 2004, 285 p.

**BLUCHE (François),**

*L'Ancien Régime. Institutions et société*, De Fallois, Paris, 1993, 222 p.

**BOIS (Jean-Pierre),**

*L'Europe à l'époque moderne. Origines, utopies et réalités de l'idée d'Europe. XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, A. Colin, 1999, 352 p.

**BUCHÉZ (Philippe) et ROUX (Prosper-Charles),**

*Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des Assemblées nationales, depuis 1789 jusqu'en 1815*, Tome 32, Paulin Libraire, Paris, 1837, XVI-487 p.

**CARRERE D'ENCAUSSE (Hélène),**

*Catherine II : un âge d'or pour la Russie*, Fayard, 656 p.

**CASE (Lynn),**

*Édouard THOUVENEL et la diplomatie du Second Empire*, Trad. par Guillaume BERTHIER DE SAUVIGNY, Coll. Bibliothèque de la Revue d'histoire diplomatique, Pedone, Paris, 1976, 458 p.

**CASSAN (Michel),**

*L'Europe au 16<sup>e</sup> siècle*, Campus, A. Colin, 2003, 191 p.

**CHARLES-ROUX (François),**

*Thiers et Méhémet Ali*, Plon, Paris, 1951, 334 p.

**CHASTENET (Jacques),**

*William Pitt*, Fayard, 1941, 352 p.

**CHAUSSINAND-NOGARET (Guy),**

*Mirabeau*, Seuil, 1<sup>ère</sup> éd., 1982, 281 p.

**CORNETTE (Joël) [Éd.],**

- *La France de la Monarchie absolue (1610-1715)*, Coll. « Histoire », Seuil, 1997, 572 p.
- *Le Roi de guerre, Essai sur la souveraineté dans la France du Grand siècle*, Coll. Petite bibliothèque Payot, Éd. Payot & Rivages, 2<sup>e</sup> éd., 2000, 486 p.

**DURAND (Yves),**

*La société française au XVIII<sup>ème</sup> siècle. Institutions et société*, Coll. Regards sur l'histoire, Éd. SEDES, 1992, XVII-331 p.

**GODECHOT (Jacques),**

*Les Constitutions de la France depuis 1789*, Garnier Flammarion, Paris, 514 p.

**HILDESHEIMER (Françoise),**

*Du Siècle d'or au Grand Siècle. L'État en France et en Espagne, XVI<sup>ème</sup> – XVII<sup>ème</sup> siècle*, Flammarion, 2000, 355 p.

**LA GORCE (Pierre de),**

*Histoire du Second Empire*, Tome IV, Plon, 1894, 643 p.

**LACOUR-GAYET (Georges),**

*Talleyrand 1754-1838*, Coll. Bibliothèque historique, Payot, 1930-1931, 519 p.

**LAVERGNE (Bernard),**

*Les deux présidences de Jules Grévy*, Librairie Fischbacher, 1966, 531 p.

**LAVISSE (Ernest),**

*Histoire de la France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, Tome VII « Le déclin de l'Empire et l'établissement de la III<sup>ème</sup> République (1859-1875) », Hachette, 1920, 428 p.

**LE ROY (François),**

*La conduite des Affaires étrangères en France*, Fondation Nationale des Sciences politiques, Centre d'étude des relations internationales, Université de Paris-Institut d'études politiques-Section des relations internationales, Série D, Textes et documents pour l'étude des relations internationales, Éd. Fondation nationale des Sciences politiques, 1959, IV-44 ff.

**LENTZ (Thierry),**

*Dictionnaire des ministres de Napoléon*, Éd. Jas, Éd. Christian, 1999, 211 p.

**LIVET (Georges),**

*Instructions aux ambassadeurs*, Tome I, Vol. XXVII « États allemands », Éd. du C.N.R.S., Paris, 1962, LXIX-307 p.

**LUCAS-LEBRETON (Jean),**

*Louis-Philippe*, Fayard, 1938, 702 p.

**MADÉLIN (Louis),**

*Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome II « L'avènement de l'Empire-Vers l'Empire d'Occident (1806-1807)-L'affaire d'Espagne (1807-1809)-L'apogée de l'Empire (1809-1810) », Éd. Robert Laffont, 2003, 999 p.

**MARCERE (Édouard de),**

*Une ambassade à Constantinople : la politique orientale de la Révolution française*, Tome I, Coll. Bibliothèque d'histoire contemporaine, Alcan, 1927, 397 p.

**MASSON (Frédéric),**

- *Les diplomates de la Révolution, Hugo de BASSVILLE à Rome, BERNADOTTE à Vienne*, Charavay Frères Éditeurs, 1882, 295 p.
- *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, 1877, [iii]- xvi, 570 p.

**METHIVIER (Hubert),**

- *L'Ancien Régime*, QSJ ? n° 925, P.U.F., 14 éd., 2002, 127 p.
- *Le siècle de Louis XIV*, QSJ ? n° 426, P.U.F., 14<sup>e</sup> éd., 1998, 127 p.

**MICHEL (Francisque),**

*Le livre des Psaumes, ancienne tradition française publiée pour la première fois d'après les manuscrits de Cambridge et de Paris*, 1876, x-339 p.

**MOUSNIER (Roland),**

*La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, « Collection Hier », P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 1971, 727 p.

**MURPHY (Orville T.),**

*The Diplomatic Retreat of France and Public Opinion on the Eve, of the French Revolution 1783-1789*, The Catholic University of America Press, Washington D.C., 1998, viii-193 p.

**NOËL (Léon),**

*Énigmatique TALLEYRAND*, Fayard, 1975, 251 p.

**OLLIVIER (Emil),**

*L'Empire libéral : études, récits, souvenirs*, Tome III « Napoléon III-1898 », Garnier Frères, 1898, 639 p.

**ORIEUX (Jean),**

*Talleyrand ou le sphinx incompris*, Éd. Flammarion, 1970, 858 p.

**PALEOLOGUE (Maurice),**

*Journal de l’Affaire Dreyfus 1894-1899. L’Affaires Dreyfus et le Quai d’Orsay*, Plon, Paris, 1955, IV-275 p.

**PALLAIN (Georges),**

*Correspondance diplomatique de TALLEYRAND, la mission de TALLEYRAND à Londres en 1792*, Éd. Plon, Nourrit et C<sup>ie</sup>, 1889, XXXII-479 p.

**PELLUS-KAPLAN (Marie-Louise),**

*L’Europe du XVI<sup>ème</sup> siècle*, Coll. Les Fondamentaux - Histoire, Hachette Supérieur, 2<sup>e</sup> éd., 2007, 159 p.

**PONCET (Olivier),**

*Pomponne de Bellièvre (1529-1607) : Un homme d’État au temps des guerres de religions*, Coll. Mémoires et Documents, Ecole des Chartes, 1998, XI-490 p.

**QUENTIN-FAUCHART (Pierre),**

*Lamartine et la politique étrangère de la Révolution de février (24 février-24 juin 1848)*, Société d’Éditions et de Publications Félix Juven, 1907, VIII-458 p.

**SAINTE-BEUVE (Charles-Augustin) et NOËL (Léon) [Éd.],**

*Monsieur de TALLEYRAND*, Éd. du Rocher, Monaco, 1880, 259 p.

**SOREL (Albert),**

- *Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu’à la Révolution – Autriche*, Publié sous les auspices de la Commission des archives du ministère des Affaires étrangères, Ancienne Librairie Germer Barrière et Cie, Éd. Félix Alcan, 1884, XVI-552 p.

- *L’Europe et la Révolution française :*

Tome I « Les mœurs politiques et les traditions », Éd. Plon, Nourrit et C<sup>ie</sup>, 2<sup>e</sup> éd., 1897, 562 p.

Tome II « La chute de la royauté », Éd. C. Tchou, Bibliothèque les introuvables, 2003 [Fac-similé de l’édition de Plon, Nourrit et C<sup>ie</sup> (1885-1904, 8 vol.)], 574 p.

**SUTHERLAND (Nicola),**

*The French Secretaries of State in the Age of Catherine de Medici*, Coll. University of London Historical Studies, University London: Athlone Press, 1962, XII-344 p.

**TULARD (Jean),**

*Joseph FOUCHÉ*, Fayard, 1998, 496 p.

**WAQUET (Jean-Claude),**

*François CALLIERES. L’art de négocier en France sous Louis XIV*, Éd. Rue d’Ulm/ Presses de l’Ecole Normale Supérieure, 2005, 288 p.

**WARESQUIEL (Emmanuel de),**

*Talleyrand – Le Prince immobile*, Librairie Arthème Fayard, 2003, 796 p.

**WINOCK (Michel),**

*Clémenceau*, Éd. Perrin, 2007, 568 p.

**WOLOCH (Isser),**

*Napoleon and His Collaborators. The making of a dictatorship*, Éd. W. W. Norton & Company, New York, London, 2002, 281 p.

**YVERT (Benoît),**

*Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815-Histoire et dictionnaire raisonné des chefs du gouvernement en France (1815-2007)*, Coll. Tempus, Éd. Perrin, 2002, 916 p.

**ZIEGLER (Philippe),**

*King William IV*, Collins, London, 1971, 336 p.

### III.

#### THÈSES & MÉMOIRES

**ARBOIT (Gérald),**

*Aux sources de la politique arabe de la France : le Second Empire au Machrek*, Thèse remaniée soutenue en histoire contemporaine à l'Université de Strasbourg III (1999), Coll. Comprendre l'Orient, L'Harmattan, Paris, Montréal, Budapest, Torino, 2000, 336 p.

**ARROUDJ (Christophe),**

*De la fonction ministérielle. Contribution à l'étude de la Constitution de la Cinquième République*, Thèse dactyl. pour le Doctorat en Droit soutenue à l'Université Lumière Lyon II, 2007, 466 p. ; consultable sur le site Internet de l'Université Lyon II : [http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2007/arroudj\\_c](http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2007/arroudj_c)

**BERTIER DE SAUVIGNY (Guillaume de),**

*Un type d'ultra-royaliste, le comte Ferdinand de BERTIER (1782-1864) et l'énigme de la Congrégation*, Thèse remaniée soutenue à la Faculté de Lettres de Paris, Éd. Université de Paris (1896-1968), Presses continentales, 1948, XLII-573 p.

**CAPORAL (Stéphane),**

*L'affirmation du principe d'égalité dans le droit public de la Révolution française (1789-1799)*, Préface du Professeur Louis FAVOREU, Coll. Droit public positif, Economica Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, IV-339 p.

**CHALTIEL (Florence),**

*La souveraineté de l'État et l'Union européenne. L'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'État membre*, Préface du Professeur Elizabeth ZOLLER, Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique, Tome 99, L.G.D.J., 2000, XIII-606 p.

**GOESEL-LE BIHAN (Valérie),**

*La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la Ve République*, Thèse de Droit remaniée, soutenue à l'Université de Strasbourg Robert Schuman (1992), Coll. Publication de la Revue générale de Droit international public, Éd. A. Pedone, 1995, IX-437 p.

**GRANDJEAN (Romain),**

*Le Quai d'Orsay et les problèmes de coordination en politique étrangère*, Mémoire de D.E.A. de Relations internationales, Option « Politique et diplomatie », rédigé sous la dir. du Professeur Samy COHEN, Université Paris I-Sorbonne, nov. 1998, 119 f.

**HAEHL-GELET (Madeleine),**

*Les Affaires étrangères au temps de Richelieu. L'administration centrale, les agents diplomatiques 1624-1642*, Thèse dactyl. pour le Doctorat d'État en Droit soutenue à l'Université Jean Moulin – Lyon III, 1983, 2 vol. (507-134 f.).

**LABI (Philippe),**

*Le rôle du ministre des Affaires étrangères sous la IV<sup>e</sup> République*, Mémoire de D.E.A. en Relations Internationales – Option Politique, soutenu sous la direction de Samy COHEN, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1985-1986, 64 f.

**LE ROUX (Nicolas),**

*La faveur du Roi : mignons et courtisans au temps des derniers Valois (vers 1547-vers 1589)*, Coll. Epoque, Éd. Champ-Vallon, Seyssel, 2000, In-8°, 805 p.

**MANNING (William Ray),**

*The Nootka Sound controversy*, Thèse reproduite dans un recueil de l'Université de Chicago par Washington Government Printing Office, 1905, pp. 283-476.

**MICHAUD (Hélène),**

*La Grande Chancellerie et les écritures royales au seizième siècle 1515-1589*, Thèse soutenue à l'Université de Paris – Faculté de lettres et de sciences humaines, Coll. Mémoires et documents publiés par la Société de l'école des Chartes, P.U.F., 1967, VIII-419 p.

**OLIVA (Éric),**

*L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Coll. Droit public positif, Economica, P.U.A.M., 1997, 603 p.

**SABIANI (François),**

*L'Activité Internationale dans le Contentieux Administratif. Esquisse d'une théorie de l'autorité diplomatique*, Thèse dactyl. pour le Doctorat en Droit soutenue en mars 1972, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 344 p.

**TOURARD (Hélène),**

*L'internationalisation des Constitutions nationales*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 96, L.G.D.J., 2000, 724 p.

**TROPER (Michel),**

*La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980, 251 p.

**VERPEAUX (Michel),**

*La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Préface de Michel FROMONT, Coll. Les grandes thèses du droit français, P.U.F., 1991, VIII-434 p.

**VILLAR (Constanze),**

*Le discours diplomatique*, Thèse de Doctorat, Science politique, Soutenue à Bordeaux 4 en 2003, remaniée pour la publication, L'Harmattan, Paris, Budapest, Kinshasa, 2006, 286 p.

**WEIL (Georges),**

*Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de Religion*, Thèse présentée à la Faculté de Paris en 1891, Librairie Hachette, Paris, 1891, 315 p.

#### IV. ARTICLES & CONTRIBUTIONS

**ARDANT (Philippe), DUHAMEL (Olivier),**  
« La dyarchie », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 5-24.

**ASSO (Bernard),**  
« L'idée républicaine et le droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis – Institut du droit de la paix et du développement, A. Pedone, 1996, pp. 31-50.

**AVRIL (Pierre),**  
« Diriger le gouvernement », *Pouvoirs* n° 83, 1997, pp. 31-40.

**BARON (Catherine),**  
« La Gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Revue Droit et Société* 2003/2 n° 54, Éd. Juridiques associées, pp. 329-349.

**BARSALOU (Olivier),**  
« Les actes unilatéraux étatiques en droit international public : Observations sur quelques incertitudes théoriques et pratiques », *ACDI*, 2006, Vol. XLIV, University of British Columbia Press, pp. 395-418.

**BASDEVANT (Jules),**  
« La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *R.C.A.D.I.*, 1926-V, Vol. 15, pp. 539-643.

**BEAUD (Olivier),**  
« A la recherche de la légitimité de la V<sup>ème</sup> République », *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, pp. 153-166.

**BETTATI (Mario),**  
Article « Affaires étrangères », in *Dictionnaire constitutionnel*, Publié sous la direction de Olivier DUHAMEL et de Yves MENY, P.U.F., 1992.

**BLACHER (Philippe),**  
« Les interprétations de l'ordonnance du 9 août 1944 », *Politeia* n° 8, « Europe et Constitution », 2005, pp. 387-398.

**BLUMANN (Claude),**  
« Etablissement et rupture des relations diplomatiques », in *Aspects récents du droit des relations internationales*, S.F.D.I., Colloque de Tours, Éd. Pedone, Paris, 1989, pp. 3-60.

**BOISSON DE CHAZOURNES (Laurence),**  
« *Unilateralism and Environmental Protection: Issues of Perception and Reality of Issues* », *EJIL* (2000), Vol. 11, n°2, pp. 315-338.

**BOLLECKER-STERN (Brigitte),**  
« L'affaire des Essais nucléaires français devant la Cour internationale de justice », *AFDI*, Vol. 20, 1974, pp. 299-333.

**CAMBY (Jean-Pierre),**  
« La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *L.P.A.*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 95-100.



**CAPORAL (Stéphane),**

« Gouverner par la faveur sous la monarchie française », in *La faveur et le droit*, Publié sous la direction de Gilles J. GUGLIELMI, Postface de Jacques CHEVALLIER, Ouvrage publié avec le concours du C.E.R.S.A. de l'Université de Paris II et du C.E.R.F.D.P. de l'Université de Cergy-Pontoise, P.U.F., 2009, pp. 95-123.

**CARCASSONNE (Guy),**

« Frein ou moteur ? », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 97-107.

**CAZIMAJOU (Emile),**

« L'activité diplomatique », in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, Colloque de Tours, S.F.D.I., A. Pedone, 1989, pp. 133-152.

**CHANTEBOUT (Bernard),**

- « Le consensus et la dyarchie », *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, pp. 42-50.
- « Le président de la République, chef des armées », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, L.G.D.J., 2003, pp. 569-577.

**CHARPENTIER (Jean),**

« Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, Chron., 1957, pp. 781-845.

**CHAUMONT (Charles),**

« Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1970-I, Vol. 129, pp. 343-527.

**CHAYET (Claude),**

« Les accords en forme simplifiée », *A.F.D.I.*, 1957, Vol. 3, pp. 3-13.

**CLERE (Jean-Jacques),**

« Le projet de Constitution de Saint-Jusut du 24 avril 1793. Une utopie », in *Utopies : Entre droit et politique. Études en hommage à Claude Courvoisier*, Textes rassemblés par Patrick CHARLOT, Éditions Universitaires de Dijon, Collection *Sociétés*, Dijon, 2005, pp. 67-80.

**COHENDET (Marie-Anne),**

« Cohabitation et constitution », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 33-57.

**COLARD (Daniel),**

« La France et le monde », Disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères in <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001288.pdf>

**COMMAILLES (Jacques),**

« La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in OST (F.) ET VAN HOEKE (M.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Coll. Bibliothèque de l'Académie européenne de théorie du droit, Fust et kub-Bruxelles, Éd. Bruylant, 1998.

**CONAC (Gérard) et LE GALL (Jacques)**

Commentaire « Article 5 », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Sous la dir. de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 2009, pp. 229-297.

**COSNARD (Michel),**

« Les immunités du chef d'État », in *Le chef d'État et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, S.F.D.I., 2002, pp. 189-268.

**DUPRAT (Jean-Pierre),**

« Les actes internationaux devant le Conseil constitutionnel », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, pp. 11-25.

**DUPUIS (Charles),**

« Liberté des voies de communication, Relations internationales », in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1924-I, Vol. 2, pp. 121-439.

**EISEMANN (Pierre),**

- « Les effets de la non-comparution devant la Cour internationale de Justice », *AF.D.I.*, Vol. 19, 1973, pp. 351-375.
- Article « Diplomatie », Disponible sur le site Internet de l'*Encyclopaedia Universalis* : <http://www.universalis-edu.com>

**FRANCK (Thomas),**

« *World Made Law : The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases* », *A.J.I.L.*, Vol. 69, n° 3 (Jul. 1975), pp. 612-620.

**FRISON-ROCHE (François),**

Commentaire « Article 15 », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Sous la dir. de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 2009, pp. 504-523.

**GIRAUD (Emile),**

« Le droit international public et la politique », *R.C.A.D.I.*, 1963-III, Vol. 110, pp. 431-432.

**GONIDEC (Pierre-François),**

« Dialectique du droit international et de la politique internationale », in *Mélanges CHAUMONT*, Pedone, 1984, pp. 315-322.

**GUEDON (Marie-Josée),**

« Décret et Constitution », in *Études en l'honneur de Georges DUPUIS : Droit public*, Préface de Georges VEDEL, L.G.D.J., 1997, pp. 125-138.

**HAMON (Léo),**

« Conclusion – Rapport d'ensemble », in *L'élaboration de la politique étrangère*, Publié sous la direction de Léo HAMON, P.U.F., 1969, pp. 285-338.

**HEUMANN (Claude),**

« Le contrôle juridictionnel du Conseil d'État sur l'application du traité diplomatique », *E.D.C.E.*, 1953, pp. 71-73.

**ISIDORO (Cécile),**

Commentaire « Article 14 », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Sous la dir. de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 2009, pp. 500-503.

**JACQUET (Jean-Paul),**

« Acte et norme en droit international public », *R.C.A.D.I.* 1991, II, Vol. 227, pp. 357-417.

**JANOT (Raymond),**

« Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse (septembre 1958) », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaires sur la Constitution (1958-1959), Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, La Documentation française, 2001, pp. 1-153.

**JEZE (Gaston),**

- « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », *R.D.P.*, 1912, Tome 29, pp. 313-329.
- « La présidence de la République », *Chronique constitutionnelle*, *R.D.P.*, 1913, Tome 30, pp. 113-127.

**KOUBI (Geneviève),**

« Circulaires administratives et Constitution de la V<sup>e</sup> République », in *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, *Economica*, 2006, pp. 579-592.

**KOVACS (Peter),**

« Commentaire de l'article 7 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 », in *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Publié sous la dir. de Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 195-242.

**KRAUS (Herbert),**

« Système et fonctions des traités internationaux », *R.C.A.D.I.* 1934-IV, Tome 50, pp. 311-400.

**LADREIT DE LACHARRIERE (Guy),**

« Commentaires sur la position juridique de la France à l'égard de la licéité de ses expériences nucléaires », *A.F.D.I.*, Vol. 19, 1973, pp. 235-251.

**LAVROFF (Dmitri Georges),**

- « Présentation », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, pp. 7-9.
- « La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>e</sup> République », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, pp. 79-105.

**LEVINET (Michel),**

« La politique étrangère de la France : une diplomatie consensuelle ? », in *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, pp. 17-42.

**MAUS (Didier),**

- « Démissions et révocations des ministres sous la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 117-134 ;

- « La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l'élaboration de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, pp. 107-129.

**MESTRE (Achille),**

« Les traités et le droit interne », *R.C.A.D.I.*, 1931-IV, pp. 233-306.

**MILLARD (Éric),**

« Quelques remarques sur la signification politique de la théorie réaliste de l'interprétation », in *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, pp. 725-734.

**ORAISON (André),**

« La place des jurisconsultes internationaux au sein de "la doctrine des publicistes les plus qualifiées des différentes nations" (L'influence des Jurisconsultes internationaux indépendants) », *Rev. de la Recherche juridique Droit prospectif*, 1999-2, n° 78, pp. 383-401.

**PANCRACIO (Jean-Paul),**

« L'évolution historique du statut international du chef de l'État », in *Le chef de l'État et le droit international*, Actes du Colloque 2001 de la S.F.D.I., A. Pedone, 2002, pp. 9-115.

**PAOLI (Lucien),**

« Le Gouvernement », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaires sur la Constitution (1958-1959) », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, La Documentation française, 2001, pp. 229-240.

**PELLET (Alain),**

- « Le Sage, le Prince et le Savant (A propos de « La politique juridique extérieure » de Guy de LACHARRIERE », *J.D.I.*, Tome 112, 1985, n° 2, pp. 407-414.
- « Vous avez dit "monisme" ? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française », *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, pp. 827-881.

**PFERSMANN (Otto),**

« De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution », *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, pp. 353-374.

**PLANTEY (Alain),**

« Un défi à la Constitution : le traitement des crises internationales », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, pp. 131-141.

**PREUSS (Lawrence),**

« *The relation of International Law to Internal Law in the French Constitutional System* », *A.J.I.L.*, Vol. 44, n° 4, Oct. 1950, pp. 641-669.

**PRIEUR (Michel),**

« Les bases juridiques de la coopération transfrontalière locale et régionale », *RFDA* 1985, pp. 322-331.

**REUTER (Paul),**

« Le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national », in *L'application du droit international par le juge français*, Colloque S.F.D.I. (1970), A. Colin, 1972, pp. 17-42.

**RUIZ-FABRI (Hélène),**

« La France et la Convention de Vienne sur le droit des traités : éléments de réflexion pour une éventuelle ratification », in *La France et le droit international*, Publié sous la dir. de Gérard CAHIN, Florence POIRAT, Sandra SZUREK, Éd. A. Pedone, 2007, p. 137.

**SALMON (Jean),**

« Les accords non formalisés ou "solo consensu" », *AFDI*, 1999, pp. 1-28.

**SICAULT (Jean-Didier),**

« Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public », *R.G.D.I.P.*, 1979, Tome 83, pp. 633-635.

**SUR (Serge),**

« Les affaires des essais nucléaires devant la C.I.J. », *RGDIP*, 1975, n° 4, pp. 3-56.

**SUY (Éric),**

« *Unilateral Acts of States as a Source of International Law : Some New Thoughts and Frustrations* », in *Mélanges offerts à Jean SALMON: droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 631-642.

**TROPER (Michel),**

« L'émergence du gouvernement », in *Mélanges Patrice GELARD : Droit constitutionnel*, Préface de Louis FAVOREU, Montchrestien, 2000, pp. 133-139.

**TROTABAS (Louis),**

« Avant-propos », in *Les Affaires étrangères* (Vol. 5), Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et *alii*, Centre de Sciences politiques de Nice [Ed.], P.U.F., Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées, Paris, 1959, pp. 1-6.

**VERPEAUX (Michel),**

« Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, pp. 937-956.

**VIRALLY (Michel),**

« Relations internationales et science politique », in *Les Affaires étrangères* (Vol. 5), Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et *alii*, Centre de Sciences politiques de Nice [Ed.], P.U.F., Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées, Paris, 1959, pp. 431-456.

**WECKMANN (Luis)**

« Origine des missions diplomatiques permanentes », *R.G.D.I.P.*, avril-juin 1952, n°2, pp. 161-188.

**ADRIEN (Bernard),**

« Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », *Politique étrangère* 1985, Vol. 50, n° 4, pp. 975-985.

**BERSTEIN (Serge),**

« Le ministre sous les III<sup>ème</sup> et les IV<sup>ème</sup> Républiques », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 15-27.

**BONIFACE (Pascal),**

« La défense et la cohabitation », in *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, pp. 51-58.

**BOURDON-BUSSET (Jacques de),**

« Vie internationale et politique étrangère », in *Les Affaires étrangères* (Vol. 5), Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et *alii*, Centre de Sciences politiques de Nice [Ed.], P.U.F., Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées, Paris, 1959, pp. 161-183.

**COHEN (Samy),**

- « En miettes ? Fictions et fonction du discours sur "l'éclatement" de la politique extérieure », *Politique étrangère* 1986, Vol. 51, n° 1, pp. 143-151 ;
- « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère* 1989, Vol. 54, n° 3, pp. 487-503 ;
- « Démocratie et politique étrangère, repenser les termes du débat », *A.F.R.I.*, Vol. 1, Éd. Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 3-11 ; disponible sur le site Internet de la revue à l'adresse : <http://www.afri-ct-org/IMG/pdf/cohen2000.pdf>;
- « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *A.F.R.I.*, 2003, p. 344 ;
- Article « VILLEPIN », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 624-631.

**DOGAN (Mattei),**

« Filières pour devenir ministre de THIERS à MITTERRAND », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 43-60.

**GAXIE (Daniel),**

« Immuable et changeants : les ministres de la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 60-116.

**JOBERT (Michel),**

« Les visages de la politique étrangère », in *Le Trimestre du monde*, 2<sup>e</sup> trimestre 1988, pp. 59-69.

**JUPPE (Alain),**

« Intervention de clôture », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République – Bordeaux le 7 avril 1995*, Publié sous la dir. de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives – Centre de droit constitutionnel, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, pp. 143-151.

**LUCHAIRE (François),**

« Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 119-127.

**MASSOT (Jean),**

« Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 129-137.

**NOËL (Léon),**

« Politique extérieure et diplomatie », in *Les Affaires étrangères* (Vol. 5), Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et *alii*, Centre de Sciences politiques de Nice [Ed.], P.U.F., Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées, Paris, 1959, pp. 97-134.

**OUTREY (Amédée)**

- « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Revue française de science politique*, 1953, Vol. 3, n°2, pp. 298-318.
- « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (II) », *Revue française de science politique*, 1953, Vol. 3, n°3, pp. 491-510.

**PAGE (Edward),**

« Tel régime, tel ministre », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 29-41.

**PEYREFITTE (Alain),**

« Les trois cohabitations », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 25-31.

**RIGAUD (Jacques),**

« Pouvoir et non pouvoir du ministre », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 5-14.

**ROSSIER (Edmond),**

« Diplomatie et diplomates au XIX<sup>ème</sup> siècle », in *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, Cent-sixième année, Tome XXIV, n° 72 – Décembre 1901, Bureaux de la Bibliothèque universelle (Lausanne), FIRMIN-DIDOT & C<sup>IE</sup> (Paris), HACHETTE & C<sup>IE</sup> (Londres), LEIPZIG : A. TWETMEYER (Allemagne), 1901, pp. 449-470.

**SCHUMANN (Maurice),**

« La Commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire », in *Les Affaires étrangères* (Vol. 5), Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et *alii*, Centre de Sciences politiques de Nice [Ed.], P.U.F., Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées, Paris, 1959, pp. 21-55.

**VEDRINE (Hubert),**

Contribution au colloque sur « La diplomatie parlementaire », du 23 juin 2001 organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat, disponible sur les sites Internet respectifs des deux chambres : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/diplomatie.asp>; [http://www.senat.fr/colloques/diplomatie\\_parlementaire/diplomatie\\_parlementaire.html](http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parlementaire.html).

**VILLAR (Constanze),**

« Pour une théorie du discours diplomatique », *AFRI* 2005, Vol. VI, Bruylant, Bruxelles, pp. 45-61.

*Histoire*

**ANTOINE (Michel),**

« La monarchie française de François Ier à Louis XVI », in *Les monarchies*, Publié sous la direction de Emmanuel LE ROY-LADURIE, Centre d'Analyse comparative des systèmes politiques, P.U.F., 1986.

**BARBICHE (Bernard)**

Article « VILLEROY, Nicolas de NEUFVILLE », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 5-11.

**BARRET-KRIEGEL (Blandine),**

« La politique juridique de la monarchie française », in *Les monarchies*, Publié sous la direction de Emmanuel LE ROY-LADURIE, Centre d'Analyse comparative des systèmes politiques, P.U.F., 1986.

**BELISSA (Marc),**

« La diplomatie et les traités dans la pensée des Lumières : "négociation universelle" ou "école du mensonge" ? », *Revue d'histoire diplomatique*, 1999, n° 3, pp. 291-317.

**BELY (Lucien),**

- « Un art de négocier », *Revue des Deux Mondes*, Juillet-août 2004, pp. 91-102.
- Article « MAZARIN Jules », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 39-53.
- « Les Temps modernes », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique DE VILLEPIN, Éd. Perrin, 2005, pp. 159-408.

**BERENGER (Jean),**

Article « Diplomatie », in BLUCHE (F.) [Dir.], *Dictionnaire du grand siècle*, Fayard, 1990.

**BITSCH (Marie-Thérèse),**

Article « SCHUMAN Robert », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 551-560.

**BLUCHE (François),**

Article « Secrétaire d'État », in *Dictionnaire du grand siècle*, Publié sous la direction de François BLUCHE, Fayard, 1990.

**BLUE (George Verne),**

« Anglo-French Diplomacy During the Critical Period of the Nootka Sound Controversy, 1790 », *Oregon Historical Quarterly*, Vol. 39, n°2, June 1938, pp. 162-179.

**BOIS (Jean-Pierre),**

- Article « BIGOT DE SAINTE-CROIX Louis-Claude », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 218-219.
- Article « CHAMBONAS Scipion, de », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 216-218.
- Article « CHEMIN-DEFORGUES François », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 221-222.



- Article « DELACROIX DE CONSTANT Charles », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 222-224.
- Article « DUMOURIEZ Charles », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 210-216.
- Article « LEBRUN-TONDU Pierre », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 219-221.

**BONDOIS (Paul),**

« Commentaire de l'ouvrage de Camille PICCIONI, *Les premiers commis des Affaires étrangères au XVII<sup>ème</sup> siècle et au XVIII<sup>ème</sup> siècle* (d'après les recherches de DELAUDAUD (L.), DE BOCCARD (E.), Paris, 1928, In-8°, 282 p), reproduite in *Bibliographie de l'école des Chartes*, 1928, Vol. 89, pp. 393-394.

**BRULEY (Yves),**

Article « DROUYN DE LHUYS Édouard », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 334-339.

**COGORDAN (George)**

« Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire », *Revue des Deux-Mondes*, Tome XXII, 15 août 1877, pp. 870-899.

**BEBOUT (Marion),**

« La Bibliothèque de l'école des Langues Orientales », *Bull. Bibl. France*, Tome 27, n° 8, 1982, pp. 479-490.

**DENY (Jean),**

« L'École Nationale des Langues Orientales Vivantes », in *Cent cinquantième de l'École des Langues Orientales*, Imprimerie Nationale, Paris, 1948, pp. 1-24.

**DONAGHY (Marie),**

«The Maréchal De Castries and the Anglo-French Commercial Negotiations of 1786-1787», *The Historical Journal*, Cambridge University Press, 1979, Vol. 22, pp. 295-312.

**DUPILET (Alexandre) et SARMANT (Thierry),**

« Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle », in *Histoire, Economie & Société* n°4, Décembre 2007, pp. 51-65.

**ELGEY (Georgette),**

Article « BIDAULT Georges », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 545-550.

**FOUCRIER (Annick),**

« Rivalités européennes dans le Pacifique : l'affaire *Nootka Sund* (1789-1790) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 307, 1997, pp. 17-30.

**FRANK (Robert),**

Article « VEDRINE », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 618-624.

**GIRARDET (Raoul),**

« L'influence de la tradition sur la politique étrangère de la France », in *La politique étrangère et ses fondements*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques n° 55, Association française de Science politique, Librairie Armand Colin, 1954, pp. 143-163.

**HORN (JEFF),**

- « Commentaire de l'ouvrage de Jeremy J. WHITEMAN, *Reform, Revolution and French Global Policy* », in *H-France Review*, Vol. 4, March 2004, n° 29, Disponible sur le site Internet de la revue: <http://www.h-france.net/vol4reviews/horn3.html>.
- « Machine-breaking in England and France during the Age of Revolution », in *Labour/Travail*, Spring 2005, n° 55, Disponible sur le site Internet de la Revue *Labour* : <http://www.historycooperative.org/journals/llt/55/horn.html>.

**HUART (Suzanne de),**

« Louis-Philippe et GUIZOT d'après leur correspondance », in *Actes du colloque François GUIZOT (22-25 oct. 1974)*, Société de l'histoire du protestantisme français, 1976, pp. 159-170.

**LA ROQUE DE ROQUEBRUNE (Roland),**

« La direction de la Nouvelle-France par le ministère de la Marine », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, Vol. 6, n° 4, 1953, pp. 470-488.

**LANE (M.),**

« *The Diplomatic Service Under William III* », in *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. 10, Cambridge University Press, 1927, pp. 87-109.

**LENTZ (Thierry),**

« De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental (1789-1815) », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique DE VILLEPIN, Éd. Perrin, 2005, pp. 409-510.

**LIVET (Georges),**

Article « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, Publié sous la direction de François BLUCHE, Fayard, 1990.

**MANANT (Pierre),**

« Les théoriciens de la monarchie : Bodin et Montesquieu », in LE ROY LADURIE (E.) [Dir.], *Les monarchies*, Centre d'Analyse comparative des systèmes politiques, P.U.F., 1986.

**MOULLIER (Igor),**

« L'intérieur et l'extérieur : l'administration face à la conjoncture impériale en 1807 », in *1807 : apogée de l'Empire ?*, Études réunies par Jacques BERNET et Emmanuel CHERRIER, Recherches Valenciennes n° 30, Presses Universitaires de Valenciennes, 2009, pp. 195-211.

**MOURRE (Michel),**

Article « Affaires étrangères (Ministère) », in *Dictionnaire encyclopédique d'histoire*, Vol. 5, Larousse-Bordas, 1<sup>ère</sup> éd., Paris, 1978.

**NICOLSON (Harold),**

« La méthode de TALLEYRAND », *Revue des deux Mondes*, Avril 2004, pp. 117-123.

**OLIVARES (Itamar),**

« L'affaire de Nootka-Sound (1789-1790) », in *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Tome XXVIII-2, 1992, pp. 123-148.

**OZOUF (Mona),**

Article « Varennes », in *Dictionnaire critique de la Révolution française. Évènements*, Flammarion, 1992, pp. 326-340.

**ROBERT (Hervé),**

- Article « BRESSON Charles Joseph », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 303-305.
- Article « SOULT Jean de Dieu, duc de Dalmatie », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 313-317.

**ROUSSEL (Éric),**

Article « SCHUMAN », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 582-587.

**SAINT-VICTOR (Jacques de),**

Article de « MONTMORIN SAINT-HEREM », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 198-203.

**SEDOUY (Jacques-Alain),**

- Article « BROGLIE Achille Léonce Victor de », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 295-301.
- Article « MOLE Mathieu Louis », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 283-289.

**SOUTOU (Georges-Henri),**

« Le deuil de la puissance (1914-1958) », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentaton de Dominique DE VILLEPIN, Perrin, 2005, pp. 745-862.

**TEYSSIER (Arnaud),**

- Article « LAMARTINE Alphonse-Marie-Louis, de », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 325-329.
- Article « TOCQUEVILLE Alexis-Charles-Henri CLEREL de », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY,

Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 39-54.

**THEIS (Laurent),**

- Article « MAISON Nicolas Joseph », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 289-291.
- Article « MONTEBELLO Napoléon Auguste Lannes, duc de », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 312-313.

**THIBAUT (François),**

« CAMBACERES et FOUCHE, les hommes de l'ombre », in *1807 : apogée de l'Empire*, Études réunies par Jacques BERNET et Emmanuel CHERRIER, Recherches Valenciennes n° 3, Calhiste Presses universitaires de Valenciennes, 2009, pp. 149-163.

**TUDESQ (André-Jean),**

« Les chefs de cabinet sous la Monarchie de Juillet ; l'exemple d'Alphonse Génie », in *Origine et histoire des cabinets des ministres en France*, Droz, Genève, 1975, pp. 39-54.

**VAÏSSE (Maurice),**

- Article « COUVE DE MURVILLE », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 574-578.
- Article « DEBRE », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 578-582.
- Article « JUPPE », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 612-615.

**WARESQUIEL (Emmanuel de),**

- « La manière TALLEYRAND », *Revue des Deux Mondes*, avril 2004, pp. 103-116.
- Article « TALLEYRAND-PERIGORD Charles-Maurice », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 224-237.

**WINOCK (Julien),**

Article « THIERS Adolphe », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BELY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAÏSSE, Préface de Michel BARNIER, Librairie Arthème Fayard, 2005, pp. 305-312.

**WOLF (Gerhard),**

« Le marquis Scipion de CHAMBONAS, ministre des Affaires étrangères de Louis XV (juin-juillet 1792) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 259, 1985, pp. 25-45.

## JURISPRUDENCE

### *Jurisprudence nationale*

#### **Jurisprudence administrative :**

- CE, 8 décembre 1882, *Laffon* (Rec. 1882, p. 983 ; R.D.P., 1904, p. 85).
- CE, 10 février 1893, *Thubé-Lourmand* (Rec. 1893, p. 114 ; R.G.D.I.P., 1894, pp. 311-312).
- CE, 5 juillet 1919, *Alby Line* (Rec. 1919, p. 583).
- CE, 1<sup>er</sup> juin 1923, *Compagnie des forges et aciéries électriques Paul Girod* (Rec., 1923, p. 434).
- CE, 11 février 1931, *Sobieszczanski* (Rec. 1931, p. 157).
- CE, 7 février 1936, *Jamart* (Rec. 172 ; note RIVERO, *Sirey* 1937, tome 3, p. 113).
- CE, 19 mai 1936, *Sieur Nguyen The Truyen* (Rec., 1936, p. 568).
- CE, 1<sup>er</sup> juill. 1938, *Jabin-Dudognon* (Rec., 607).
- C.A. de Montpellier, 25 avril 1944, *État français c. Mahoux* (*Gaz. Pal.*, 1944, I, 242-243 ; R.G.D.I.P., 1948, pp. 435-436).
- CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Société des Etains et Wolfram du Tonkin* (Rec., 1951, p. 321).
- CE, 9 janvier 1952, *Sieur Gény* (Rec., 1952, pp. 19-20).
- CE, 22 février 1952, *Simon* (Rec., 1952, p. 131 ; R.D.P., 1952, p. 1090). CE, 27 juillet 1953, *Sieur Leman*, R.D.P., 1955, p. 460.
- CE, 28 mars 1952, *Société des Etablissements Ricalens* (*Revue critique*, 1953, p. 111).
- CE, Ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, Rec. 1952, p. 291 ; R.D.P., 1952, p. 781, concl. LETOURNEUR, note Marcel WALINE.
- CE, 20 février 1953, *Sieur Weiss* (*Clunet*, 1954, pp. 744-746).
- CE, 22 avril 1953, *Demoiselle Buttner*, (Rec. 1953, p. 184 ; R.D.P., 1953, p. 1088).
- CE, 29 octobre 1954, *Sieurs Taurin et Mérienne Frères* (Rec., 1954, p. 566 ; *Actualité juridique*, 1955, II, pp. 81-82).
- CE Ass., 16 nov. 1956, *Villa*, Rec. 1956, p. 433 ; R.D.P., 1957, p. 123.
- CE, 13 juillet 1965, *Société Navigator*, Rec. 1965, p. 422 avec les concl. du commissaire du Gouvernement Fournier ; R.G.D.I.P., 1966, p. 498.
- CE, 23 juill. 1983, *Dame Veuve MURAT* (Rec., 545).
- CE, 29 juin 1990, *G.I.S.T.I.* ; A.J.D.A. 1990, p. 621, concl. ABRAHAM, p. 628.

#### **Jurisprudences civiles et criminelles :**

- Tribunal civil de la Seine, 14 mai 1958, *Crédit foncier de l'Indochine c. Min. de la Défense nationale et agent judiciaire du Trésor* (D., 1958, I, p. 721 ; R.D.P., 1959, p. 374).
- Cass. civ., 1<sup>ère</sup> ch., 5 mai 1987, *Société navale chargeurs DELMAS-VIELJEUX* ; chron. LACHAUME, *AFDI* 1988, p. 868.
- Cass. Crim., 10 mai 1988, *Procureur général près la cour d'appel de Paris c/ Arrospide Sarasola* ; chron. LACHAUME, *AFDI* 1989, p. 853.
- Cass. civ., 1<sup>ère</sup> ch. 7 juin 1989, *Société Cartours* ; chron. LACHAUME, *AFDI* 1990, p. 952.

#### **Tribunal des Conflits :**

- TC, 2 févr. 1950, *Radiodiffusion française* ; RDP 1950, p. 418.

### *Jurisprudence étrangère*

#### **Juridictions américaines :**

- State of Hawaii, *Chong Boon Kim v. Kim Yong Shik and David Kim*, Civil, n° 12565, Circ. Ct., 1st Circ., Hawaii, 1963, 8 ; *ILR* (1990), p. 604.

- *Kilroy v. Windsor and Others*, Civil Action n° C-78-291, United States District Court for the Northern District of Ohio, Eastern Division, 81; *ILR*, 1990, pp. 605-607.

### *Jurisprudence internationale*

#### **Cour Permanente Internationale de Justice :**

- Arrêt du 5 avril 1933, Aff. « Statut juridique du Groenland oriental », Série A/B n°53.

#### **Cour internationale de Justice :**

- 12 octobre 1984, *Affaire de la délimitation maritime dans la région du Golfe du Maine (Canada c. États-Unis)* ;

- 27 juin 1986, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Fond ; *Rec.* 1984 ;

- 11 juillet 1996, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie)*, Exceptions préliminaires ; *Rec.* 1996.

- 14 février 2002, *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)* ;

### *Jurisprudence européenne*

#### **Cour Européenne des Droits de l'Homme :**

29 juin 1990, *Chevol c. France* ; *D.* 2003, J. p. 931, note MOUTOUH ; *A.J.D.A.* 2003, p. 1984, note RAMBAUD.

## VI.

### SOURCES OFFICIELLES

#### *Documents parlementaires*

##### **Sénat**

###### *- Rapport d'information*

**GOUTEYRON (Alain)**, *Rapport d'information n° 268 (2007-2008) fait au nom de la Commission des finances*, « Les cadres supérieurs du Quai d'Orsay : une réforme à engager d'urgence », déposé le 9 avril 2008, Rapport disponible sur le site Internet du Sénat : [http://www.senat.fr/rap/r07-268/r07-268\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r07-268/r07-268_mono.html).

**GOUTEYRON (Alain)**, *Rapport sur le budget 2009-2011 du Quai d'Orsay* « 2009-2011 : La R.G.P.P. permettra-t-elle de rendre au Quai d'Orsay des marges de manœuvre budgétaire ? », Rapport disponible sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/108-099-31/108-099-31.html>.

###### *- Questions écrites.*

**VILLEPIN (Xavier de)**, « Question écrite n° 20045 : Français établis hors de France – U.M.P. », *JO Sénat* du 27 février 1992, p. 458.

## VII.

### SOURCES ÉLECTRONIQUES

#### *Institutions*

## **Institutions publiques nationales**

- Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr>
- Ministère des Affaires étrangères : <http://www.diplomatie.gouv.fr/>
- Portail du Gouvernement : <http://www.gouvernement.fr/>
- Présidence de la République : <http://www.elysee.fr/president/accueil.1.html>
- Sénat : <http://www.senat.fr/>

## **Organisations internationales**

- Organisation des Nations Unies : <http://www.un.org/fr/>
- Union Européenne : [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm)

## *Documentation*

### **Serveurs nationaux (France)**

- <http://www.legifrance.gouv.fr/> (le service public de l'accès au droit)
- <http://www.dalloz.fr> (revue juridique)
- <http://gallica.bnf.fr> (bibliothèque numérique)

### **Serveurs internationaux**

- Bibliothèque numérique : <http://www.archive.org>

## Index analytique

(Les numéros renvoient aux paragraphes où sont insérés les termes indexés soit dans le corps du paragraphe, soit en notes de bas de page du paragraphe ; les noms soulignés correspondent aux ministres des Affaires étrangères cités)

### - A -

Accords en forme simplifiée: 671; 675; 723; 781; 782; 882 et s.  
Acte de gouvernement : 885  
Actes unilatéraux (du ministre des Affaires étrangères) : 1084 et s.  
*Acta sunt servanda* : 1084 ; 1086 et s.  
Agent consulaire : 31 ; 251 ; 252 ; 461 ; 481 ; 483 ; 484 ; 489  
Agent diplomatique (voir « ambassadeur », « chef de mission », « Corps diplomatique »)  
AIGUILLON Emmanuel-Armand de Vignerot, duc d' : 168 ; 244  
Allemagne : 148 ; 237 ; 603 ; 677 ; 678 ; 682 ; 705 ; 706  
ALLIOT-MARIE Michèle : 4 ; 958  
Ambassadeur : 149 ; 163 ; 179 ; 190 ; 195 ; 196 ; 197 ; 206 ; 227 ; 251 ; 257 ; 356 ; 399 et s. ; 529 et s. ; 581 ; 622 ; 641 ; 645 ; 660 ; 674 ; 876 ; 972 et s.  
AMELOT DE CHAILLOU Jean-Jacques : 237  
ARGENSON René-Louis de Voyer de Paulmy, marquis d' : 245 ; 260  
Arrangement administratif : 950 ; 1099

### - B -

BARNIER Michel : 619  
BAROCHE Jules : 619  
BARTHELEMY-SAINT-HILAIRE Jules : 745 ; 746  
BASTIDE Jules : 618  
BEDEAU Marie Alphonse : 619  
BERNIS François-Joachim de Pierre, abbé, comte de : 245  
BERTHELOT Marcelin: 716; 763  
BETTENCOURT André: 958  
BIDAULT Georges: 689; 690; 721  
BIGNON Pierre-Édouard : 605  
BIGOT DE SAINTE-CROIX Louis-Claude : 419  
BLUM Léon : 689  
BONNET Georges : 759  
BOURGEOIS Léon : 755  
BOUTHILLIER Léon, comte de Chavigny : 145  
BRENIER Anatole, baron : 619  
BRESSON Charles Joseph, comte de : 605  
BRIAND Aristide : 723 ; 754  
BRIENNE Henri-Auguste de Loménie, comte de : 145  
BROGLIE Victor, duc de : 611 ; 612 ; 613 ; 614  
Budget (du Ministère des Affaires étrangères ; voir également, L.O.L.F.) : 382 ; 759 ; 826 ; 903 ; 914

### - C -

CASIMIR-PERIER Jean : 607 ; 612 ; 669 ; 670 ; 672



CHAMBONAS Victor-Scipion-Louis-Joseph de La Garde, marquis de : 404 ; 405  
CHAMPAGNY Jean-Baptiste Nompère, comte de, duc de Cadore : 533  
CHATEAUBRIAND François-René, vicomte de : 548 ; 645  
CHAUVELIN Germain-Louis de : 145  
Chef de mission : 973 et s.  
CHOISEUL-PRASLIN César Gabriel, duc de : 243  
CHOISEUL-STAINVILLE, Etienne-François, duc de : 145  
COLBERT DE CROISSY Charles : 155  
COLBERT DE TORCY Jean-Baptiste : 155  
COLONNA-WALEWSKI Alexandre, comte : 621  
Cohabitation : 1002 et s.  
Collectivités territoriales (voir « coopération internationale décentralisée ») :  
Contreseing : 369 ; 370 ; 376 ; 384 ; 508 ; 521 ; 526 ; 575 ; 597 ; 660 ; 664 ; 869 ; 875 ; 876  
Convention de Vienne :  
- sur le droit des traités (1963) : 10 ; 793 ; 801 ; 851 ; 883 ; 1061 ; 1063 ; 1065 ; 1070 ;  
1071 ; 1074 ; 1076 ; 1078 ; 1080  
- sur les relations diplomatiques et consulaires (1961) : 975 ; 981 ; 983  
Coopération internationale décentralisée : 945 et s. ; 1098  
Corps diplomatique : 250  
Coutume (en matière diplomatique ; voir également « tradition ») : 64 ; 193 ; 222 ; 252 ;  
1066 ; 1073 et s. ; 1101 ; 1103 ; 1107 et s.  
COUVE DE MURVILLE Maurice : 835 ; 939

**- D -**

DALADIER Édouard : 767  
DEBRE Michel : 679 ; 742 ; 939  
DECAZES Louis, duc : 607  
DEFORGUES François-Louis-Michel Chemin : 429 ; 430 ; 431 ; 432 ; 435 ; 438 ; 440  
DELACROIX Charles : 482  
DELCASSE Théophile : 677 ; 678 ; 920  
Diplomatie :  
- définition : 37 et s. ; 42  
- parlementaire : 586 ; 590 ; 832 ; 1133  
- personnelle : 12 ; 59 ; 311 ; 599 et s. ; 622 ; 641  
DOUSTE-BLAZY Philippe : 55 ; 827  
Droit d'ambassade : 178  
Droit de légation (voir également « *jus legationis* ») : 258 ; 468 ; 575 ; 581 ; 682 ; 968 ; 973 ;  
974 et s.  
DROUYN DE LHUYS Édouard : 619 ; 620 ; 622  
DUBOIS Guillaume : 159  
DUMAS Roland : 55 ; 245  
DOUMOURIEZ Charles-François du Périer, dit : 382 ; 387 ; 389 ; 392 ; 393 ; 397 ; 398 ; 399 ;  
401 ; 402 ; 403 ; 404 ; 428 ; 429

**- E -**

Espagne : 68 ; 115 ; 165 ; 166 ; 167 ; 331  
*Executive agreements* : 781  
Exterritorialité (voir également « immunités ») : 190 ; 191 ; 192 ; 193 ; 194 ; 195 ; 197 ; 253 ;  
860

**- F -**

FALLIERES Armand : 678

FAURE Edgar : 690

FAVRE Jules : 584

FERRY Jules : 673

FLOURENS Emile : 669

Fonctionnarisation :

- du ministre des Affaires étrangères : 958 ; 1102 ; 1114 ; 1120

- du personnel du Ministère des Affaires étrangères (commis) : 432

FRANÇOIS-PONCET Jean : 760

FREYCINET Louis-Charles de Saulces de : 863

**- G -**

GAMBETTA Léon-Michel : 673

GRAMONT Agénor, duc de : 610 ; 622

GUIRINGAUD Louis, de : 901

GUIZOT François : 614

**- H -**

HANOTAUX Gabriel : 672

Henri III : 11 ; 16 ; 40

Henri IV : 90 ; 91

HERBAULT Raymond Phélypeaux, seigneur d' : 228

HUXELLES Nicolas du Blé, maréchal d' : 158

**- I -**

Immunités (régime des ; voir également « exterritorialité ») : 193 ; 196 et s. ; 197

Interministérialité : 51 ; 767 ; 900 ; 917 ; 919 ; 935 ; 936 ; 937 ; 943 ; 951 ; 1056 ; 1078 ; 1098

**- J -**

JOBERT Michel : 803 ; 836 ; 874

JONNART Charles : 776

JUPPE Alain : 3 ; 46 ; 829 ; 841 ; 913

*Jus legationis* (voir également « droit de légation ») : 178

**- K -**

KOUCHNER Bernard : 4 ; 924 ; 954 ; 958

**- L -**

LAMARTINE Alphonse, de : 530 ; 618

LEBRUN-TONDU Pierre-Hélène-Marie : 397 ; 425 ; 426 ; 427 ; 428 ; 429 ; 430

LESSART Claude Valdec, de : 379 ; 426

Lettre :

- de créances : 202 ; 203 ; 204 ; 976

- de rappel : 204

- de recommandation : 202 ; 203

- de récréances : 202 ; 203

LIONNE Hugues DE, marquis de Fresne, seigneur de Berny : 155

L.O.L.F. : 827 et s. ; 900 ; 904 ; 914 et s.

- M -

MAISON Nicolas-Joseph, marquis : 607

« Malcontents » : 77 et s.

MANGOT Claude, seigneur de Villarceaux : 146

MENDES FRANCE Pierre : 689 ; 690

MILLERAND Alexandre : 754 ; 682

Ministres :

- pouvoirs en matière internationale : 1079

- (voir « arrangement administratif » et « interministérialité »)

Ministre public : 181 ; 195 ; 203 ; 196

MOLE Mathieu-Louis, comte : 606 ; 607

« Monarchomaques » : 73 et s.

Monopole d'État : 37 ; 478 ; 498

MONTEBELLO Napoléon Lannes, duc de : 614

MONTMORENCY Mathieu-Jean-Félicité, vicomte de : 645

MONTMORIN SAINT-HEREM Armand-Marc, comte de : 281 ; 301 et s.

MORVILLE Charles-Jean-Baptiste de Fleuriau, comte de : 237

- N -

Napoléon Ier : 485 ; 486 ; 534 ; 552 ; 617 et s.

Napoléon III : 618 ; 620 et s.

Négociation (pouvoir de) : 31 ; 40 ; 209 et s. ; 646

- O -

OLLIVIER Émile : 619 ; 620

- P -

Paulette (édit de) : 127 ; 142 ; 144

PINAY Antoine : 690 ; 742

PINEAU Christian : 691

PLEVEN René : 556

POINCARÉ Raymond : 669 ; 696 ; 753

POLIGNAC Armand-Jules, prince de : 530

Polysynodie : 157 ; 158

POMPONNE Simon Arnaud, marquis de : 156

« Principal ministre » : 97 ; 128 ; 133 ; 152 ; 162

Protection diplomatique : 865 et s.

- R -

RAIMOND Jean-Bernard : 958

Ratification (pouvoir de) : 219 et s. ; 662 ; 631 ; 805 ; 922

R.G.P.P. : 914 ; 915

REINHARD Charles-Frédéric : 460

REMUSAT Charles, comte de : 610 ; 611

Représentation (pouvoir de) : 132 ; 178 et s. ; 783 ; 793 ; 808 et s. ; 1095 ; 1105

REVOL Loys de : 16 ; 46 ; 82 ; 83 ; 85 ; 86 ; 88 ; 89

RICHELIEU Armand-Jean du Plessis, de : 97 ; 172 ; 178 ; 225 ; 233

ROUILLE Antoine-Louis, comte de Jouy : 238

ROUVIER Maurice : 677 ; 678

- S -

SAINT-CONTEST François-Dominique de Barberie, marquis de : 245

SAUVAGNARGUES Jean : 958

SCHUMAN Robert : 689 ; 1119

SCHUMANN Maurice : 705

Secret du Roi : 207 ; 604 et s.

SOULT Jean de Dieu, duc de Dalmatie : 607

Souveraineté : 108 et s. ; 471 et s. ; 631 ; 7383 ; 968 ; 1108

SPULLER Eugène : 712

- T -

TALLEYRAND-PERIGORD Charles-Maurice de : 485 ; 494 et s.

TARDIEU André : 764

Théorie du mandat : 209 et s.

THIERS Adolphe-Marie-Joseph : 764

THOUVENEL Antoine-Édouard : 568 ; 583 ; 584 ; 668 ; 669

TOCQUEVILLE Alexis, de : 616 ; 621

Tradition (diplomatie) : 209 et s. ; 660 ; 1067 et s.

TURGOT Louis, marquis de : 619

- V -

VEDRINE Hubert : 1025 ; 1028

VERGENNES Charles Gravier, comte de : 147 ; 148 ; 162 ; 164 ; 180 ; 262 ; 277 ; 287 ; 303

VILLEROY Nicolas de Neufville, seigneur de : 146 ; 218

VILLEPIN Dominique, de : 900 ; 958

- W -

WADDINGTON William-Henry : 674

## Table des matières

<b>Introduction générale.....</b>	<b>3</b>
I. La dimension intrinsèquement évolutive de la fonction de ministre des Affaires étrangères .....	12
II. Un objet d'étude difficile à appréhender au plan méthodologique.....	18
III. Un objet d'étude difficile à circonscrire au plan conceptuel.....	24
IV. L'apport constructif de l'Histoire à l'étude juridique de la fonction de ministre des Affaires étrangères .....	30
<b>Première Partie – L'origine monarchique de la fonction de ministre des Affaires étrangères: un instrument du pouvoir politique suprême.....</b>	<b>40</b>
Titre I. – Le ministre des Affaires étrangères sous l'Ancien Régime (1589-1789) : un commis privilégié du Pouvoir monarchique .....	42
<b>Chapitre I. – L'origine circonstanciée de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères : l'instrument politique d'un règne.....</b>	<b>47</b>
<b>Section I. – Une crise idéologique déterminante de la consécration d'une charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères .....</b>	<b>49</b>
Paragraphe 1. Les « monarchomaques ».....	50
Paragraphe 2. Les « malcontents » .....	52
<b>Section II. – Une crise politique propice à l'avènement de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères .....</b>	<b>54</b>
Paragraphe 1. - Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères : un instrument de crise politique .....	56
Paragraphe 2. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères: un instrument de crise internationale.....	60
<b>Section III. – Une crise politique déterminante des rapports constitutionnels entre le Roi et son secrétaire d'État aux Affaires étrangères.....</b>	<b>64</b>
Paragraphe 1. Le dessein de Jean BODIN : la recherche du fondement théorique de l'absolutisme monarchique .....	66
Paragraphe 2. L'apport de Jean BODIN à la théorisation du pouvoir monarchique : l'affirmation du principe de souveraineté .....	67
Paragraphe 3. L'apport de Jean BODIN à la théorisation du pouvoir gouvernemental : l'analyse critique du principe de véralité des charges .....	70
<b>Chapitre II. – Une charge indexée par la prééminence du Roi en matière diplomatique : un instrument accessoire des relations extérieures.....</b>	<b>77</b>
<b>Section I. – Un statut tributaire du fait du Prince : l'interprétation restrictive du caractère public de la charge ministérielle.....</b>	<b>81</b>
Paragraphe 1. La portée relative du principe de la véralité des charges dans le contexte de la monarchie absolue .....	83
Paragraphe 2. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères au sein de l'organisation gouvernementale monarchique : une charge privilégiée .....	92
Paragraphe 3. La dimension politique de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères : un ministre au cœur du système monarchique .....	106
<b>Section II. – Un rôle politique voué au « commerce diplomatique » du Roi : la portée relative du monopole ministériel en matière d'Affaires étrangères.....</b>	<b>110</b>
Paragraphe 1. Un rôle politique inexistant en matière diplomatique, en dehors de la volonté du Roi. 113	
A) Une représentativité devant être expressément actée par le Roi .....	113
1. Le régime de droit commun en matière de représentation internationale : une conception personnelle et attributive de la diplomatie d'État.....	113
a. L'absorption de la souveraineté par la personne royale .....	114
b. La personnalisation du pouvoir diplomatique par le pouvoir monarchique.....	115
c. La délégation du pouvoir d'incarnation .....	121
d. La délégation du pouvoir de négociation : les limites de la transposition de la théorie du mandat en matière conventionnelle .....	127
2. Une dimension personnelle de la diplomatie monarchique justifiant, en pratique, une interprétation large du rôle de chargé d'affaires.....	131
B) La contingence de principe du pouvoir d'engagement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères 135	
Paragraphe 2. Une autonomie administrative inaboutie en dépit de l'attribution d'un département ministériel spécifique.....	138
A) Le règlement du 11 mars 1626 : une récompense monarchique en trompe l'œil .....	140

1. Une fonction administrative consolidée par l'émergence d'une administration centrale vouée aux relations extérieures .....	142
a. L'organisation du Secrétariat des Affaires étrangères.....	142
b. Le personnel des Affaires étrangères : des « employés d'État ».....	145
c. Une « Carrière diplomatique » limitée au personnel de l'Administration centrale .....	149
2. Une autorité hiérarchique limitée par la primitivité du « Corps diplomatique » de la France monarchique .....	151
a. Une structure interne à géométrie variable dans l'ordre interne .....	152
b. Une consolidation du Corps diplomatique français entravée par le principe de l'inégalité souveraine des États princiers .....	155
B) Une autonomie administrative insuffisante à l'établissement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères dans le rôle de ministre moderne .....	158
<b>Conclusion du Titre I.....</b>	<b>161</b>
Titre II. Le ministre des Affaires étrangères sous la Révolution (1789-1814): un rôle instrumental préservé par l'affirmation d'une tradition diplomatique monarchique.....	165
<b>Chapitre I. – Une permanence fonctionnelle constitutionnellement liée à la désacralisation des pouvoirs internationaux du Roi .....</b>	<b>169</b>
<b>Section I – La survie de la fonction ministérielle : une problématique circonstanciée en fait et en droit .....</b>	<b>173</b>
Paragraphe 1. La survivance de la fonction de ministre des Affaires étrangères : une problématique circonstanciée en fait et en droit .....	175
A). Une fonction <i>a priori</i> incompatible avec la conception démocratique du pouvoir : les Affaires étrangères à l'épreuve de l' <i>esprit du siècle</i> .....	177
1. La monarchie administrative, selon les juristes : une source de déviations dans la gestion des affaires de l'État.....	179
2. La mise en cause philosophique de l'avènement des « Grands ministres ».....	181
B) Une fonction finalement sauvée par des impératifs géopolitiques.....	186
C) Une permanence fonctionnelle révélatrice d'un droit coutumier propre à l'action diplomatique....	197
Paragraphe 2. Les conditions de la survie du ministre des Affaires étrangères .....	201
A) La démystification des pouvoirs de guerre et de paix du Roi dans le contexte particulier de l'affaire de la <i>Nootka Sund</i> .....	204
1. Une démystification initiée sur la base d'un contentieux interétatique : l'affaire de la <i>Nootka Sund</i> .....	205
2. La portée constituante de l'affaire de la <i>Nootka Sund</i> : la fin du monopole du Pouvoir exécutif en matière internationale .....	207
B) La politisation relative du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères.....	213
1. Une revalorisation opérée sous le contrôle de l'Assemblée constituante .....	215
2. Une revalorisation infirmée par le droit constitutionnel révolutionnaire .....	228
a. La subordination du ministre des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale, par le droit constitutionnel spécial .....	229
b. Une mainmise du corps législatif sur le domaine des Affaires étrangères confortée par le délitement du lien d'autorité du Roi, par la Constitution du 3 septembre 1791 .....	234
<b>Section II. – S'inscrire dans la République pour le ministre (1792-1794) : une exigence démocratique imposée par l'émergence d'une diplomatie d'assemblée.....</b>	<b>241</b>
Paragraphe 1. Une transition vers la République impliquant la remise en cause de la tradition monarchique au sein du ministère des Affaires étrangères .....	243
A) L'émergence d'une gestion patriotique des Affaires étrangères : le ministère DUMOURIEZ .....	245
1. Les commis et diplomates de l'Ancien Régime : des obstacles à la républicanisation de l'action extérieure .....	246
a. Les purges patriotiques au sein de l'Administration centrale .....	247
b. Les purges au sein des représentations extérieures françaises et des ambassades étrangères .....	250
2. Le Roi : un obstacle constitutionnel à la républicanisation de la direction politique des Affaires étrangères.....	251
B) La perte du caractère « monarchique » de la fonction gouvernementale du ministre des Affaires étrangères : la portée involutive des décrets du 10 août 1792.....	254
Paragraphe 2. Le ministre des Affaires étrangères sous la République révolutionnaire : une fonction sursitaire dans le contexte de la diplomatie d'assemblée.....	262
A) La dilution du pouvoir directionnel du ministre des Affaires étrangères au sein du Comité exécutif provisoire .....	263
1. Une fonction ministérielle indexée par l'exercice collégial du Pouvoir exécutif.....	265
2. L'abdication informelle du pouvoir directionnel du ministre des Affaires étrangères au profit du Comité de Salut public.....	269

B) Une diplomatie d'assemblée, source du déclin relatif de la fonction du ministre des Relations extérieures.....	277
1. Une républicanisation impliquant la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères .....	279
a. Une suppression consacrée par le décret du 12 germinal an II .....	279
b. Une suppression relativisée par les contradictions de la diplomatie d'assemblée .....	282
b-1. Un pouvoir directionnel annihilé avec la complaisance des « ministres-citoyens » .....	284
b-2. Une fonction ministérielle mise entre parenthèse suite à la mise en place de la Commission des Relations extérieures (2 avril 1794-4 novembre 1795).....	286
2. La portée transcendante de l'héritage monarchique en matière diplomatique .....	296
a. La permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères : la garantie d'une aire d'autonomie entre les sphères de la souveraineté étatique et de la souveraineté nationale.....	296
b. La réhabilitation apparente de la fonction du ministre des Affaires étrangères sous le Directoire: l'arrêté du 22 messidor an VII .....	299
c. Les services spécialisés du Département : un legs monarchique précieux pour la diplomatie républicaine .....	307
<b>Chapitre II. – Un rôle instrumental régénéré par la restauration napoléonienne de la tradition monarchique en matière diplomatique.....</b>	<b>311</b>
<b>Section I. Un rôle gouvernemental défini restrictivement par le droit constitutionnel napoléonien .....</b>	<b>313</b>
Paragraphe 1. Un statut ministériel inchangé depuis l'Ancien Régime : le commis du Pouvoir politique suprême.....	314
A) Une tradition constitutionnelle préjudiciable à l'autonomie politique du ministre : l'exclusivité reconnue au chef de l'État en matière de représentation internationale.....	315
B) Une revalorisation napoléonienne de la stature du chef de l'État préjudiciable à l'autonomie politique du ministre des Affaires étrangères .....	318
Paragraphe 2. Un pouvoir réglementaire noyauté par le chef de l'État .....	321
Paragraphe 3. Une responsabilité gouvernementale définie restrictivement par le droit constitutionnel napoléonien.....	328
<b>Section II. Un rôle gouvernemental régénéré par les réformes administratives napoléoniennes .....</b>	<b>332</b>
Paragraphe 1. La consolidation statutaire du personnel des Affaires étrangères .....	332
Paragraphe 2. La consolidation du cadre organique des Affaires étrangères.....	334
<b>Section III. Une consolidation juridique propice à la modélisation de la fonction ministérielle : la pratique exemplaire de TALLEYRAND.....</b>	<b>336</b>
Paragraphe 1. La « méthode TALLEYRAND » : la dimension pédagogique du rôle de ministre des Affaires étrangères.....	338
A) L'apport de TALLEYRAND à la conceptualisation de la parole diplomatique.....	338
B) L'apport de TALLEYRAND à l'instrumentalisation de la parole diplomatique.....	341
Paragraphe 2. La « manière TALLEYRAND » : la dimension subjective de la fonction de ministre des Affaires étrangères.....	345
<b>Conclusion du Titre II.....</b>	<b>348</b>
<b>Seconde Partie. – La conception républicaine de la fonction de ministre des Affaires étrangères: le responsable politique des intérêts supérieurs de l'État.....</b>	<b>350</b>
Titre I. – La politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères (1814-1958): maître de la diplomatie par le fond, son serviteur par la forme .....	353
<b>Chapitre I. – Le ministre des Affaires étrangères sous les premiers régimes parlementaires modernes : un serviteur de l'État (1814-1875) .....</b>	<b>356</b>
<b>Section I. Une politisation de la fonction ministérielle entravée par la prédominance constitutionnelle du chef de l'État en matière diplomatique.....</b>	<b>361</b>
Paragraphe 1. Le cadre théorique de la problématique de la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères au XIX <sup>ème</sup> siècle.....	362
A) Une réponse exégétique <i>a priori</i> favorable à l'annexion des Affaires étrangères au « domaine politiquement réservé » au chef de l'État.....	364
B) Une problématique dynamisée, en pratique, par l'obscurité des textes constitutionnels .....	369
1) La responsabilité politique des ministres devant les Chambres : une problématique « de pur fait » .....	369
2) Le renouveau de la personnalisation de l'exercice des pouvoirs internationaux : un obstacle à la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères .....	372

Paragraphe 2. Une lettre constitutionnelle interprétée par la doctrine majoritaire et parlementaire en faveur de la prédominance diplomatique du chef de l'État.....	375
<b>Section II. La politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères à l'épreuve des pratiques diplomatiques constitutionnelles et internationales du XIX<sup>ème</sup> siècle .....</b>	<b>383</b>
Paragraphe 1. Une politisation enrayée par la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère .....	384
A) Une restauration monarchique propice à une conduite personnalisée de la politique étrangère .....	386
1. La restauration de l'esprit de famille en matière diplomatique.....	386
2. La restauration du Secret du Roi en matière diplomatique .....	390
a. Les ministres des Affaires étrangères sous la Monarchie de Juillet : des commis complaisants du chef de l'État.....	390
b. Des revendications autonomistes relativisées par la pratique diplomatique centralisatrice de Louis XVIII .....	393
B) Une responsabilité centralisée entre les mains du président de la République en matière de politique étrangère .....	400
C) Un régime impérial propice à une accentuation du lien d'obédience politique du ministre des Affaires étrangères envers l'Empereur .....	403
Paragraphe 2. Une politisation du rôle ministériel favorisée par l'encadrement international de la prédominance des chefs d'État .....	409
A) Le « domaine réservé » du chef de l'État au regard de la pratique internationale diplomatique: un privilège relativisé par le régime d'exterritorialité.....	410
1. L'exterritorialité des chefs d'État modernes : un privilège interprété restrictivement par la doctrine .....	411
2. Des restrictions établissant la portée relative de la prééminence constitutionnelle des chefs d'État dans l'ordre juridique international.....	414
B) L'émergence d'une capacité représentative de fait du ministre des Affaires étrangères avant 1877.....	418
<b>Chapitre II. – Le ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire: un homme d'État (1875-1958).....</b>	<b>426</b>
<b>Section I. – Un déséquilibre institutionnel propice à une extension du pouvoir décisionnel du Gouvernement en matière internationale .....</b>	<b>430</b>
Paragraphe 1. L'impact immédiat de la « Constitution Grévy » sur la direction de la politique étrangère : le déclin relatif de l'autorité du chef de l'État.....	430
A) Un cadre constitutionnel normatif <i>a priori</i> respectueux de la prédominance diplomatique du chef de l'État .....	431
B) L'émergence de fait d'un pouvoir gouvernemental extérieur autonome à la faveur de l'affaiblissement de l'autorité politique du chef de l'État.....	438
Paragraphe 2. La politisation du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères .....	449
<b>Section II – La conception extensive des prérogatives internationales du Gouvernement à l'épreuve du débat parlementaire.....</b>	<b>452</b>
Paragraphe 1. Le cadre théorique du débat : l'actualisation de la problématique de la démocratisation de la politique étrangère sous la République parlementaire .....	456
Paragraphe 2. Une problématique résolue par les Chambres dans un sens restrictif .....	461
Paragraphe 3. Une autonomie gouvernementale dynamisée, en matière décisionnelle, par la mondialisation de l'exercice des pouvoirs de guerre et de paix.....	486
A) Des imperfections de l'organisation constitutionnelle nécessitant, à l'époque contemporaine, un effort de restructuration de la gestion des Affaires étrangères.....	486
B) L'impact ambivalent de l'archaïsme structurel de la diplomatie française dans le contexte des deux guerres mondiales .....	491
1. Une mondialisation des conflits armés propice à une accentuation du déclin du monopole du Quai d'Orsay .....	492
2. Une promotion universelle de la paix propice au rétablissement du Quai d'Orsay au cœur de l'action politique gouvernementale.....	496
<b>Section III – « Ministre des Affaires étrangères » à la veille de la V<sup>ème</sup> République : une fonction politique en flux tendu entre la tradition monarchique et la tradition parlementaire .....</b>	<b>498</b>
<b>Conclusion du Titre I.....</b>	<b>509</b>
Titre II. – Le déclin relatif de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la V <sup>ème</sup> République.....	511
<b>Chapitre I. – Une fonction diplomatique définie restrictivement par la lettre et l'esprit de la Constitution du 4 octobre 1958: un « agent double » au service de l'État.....</b>	<b>516</b>



## **Section I. – Un rôle politique affaibli par la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur autonome..... 521**

Paragraphe 1. Une autonomie politique affaiblie au plan statutaire : l'affirmation juridique de la prépondérance diplomatique du Premier ministre .....	523
A) Les sources constitutionnelles hypothétiques de la représentativité internationale du Premier ministre .....	526
1. Une représentativité primo-ministérielle excipée de sa qualité de responsable général de la politique de la Nation.....	528
a. La source interne de la représentativité internationale du Premier ministre : le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale extérieure .....	531
a-1. Le contrôle de la politique étrangère par le Parlement .....	532
a-2. La portée démocratique de la représentativité internationale du Premier ministre .....	544
b) Une représentativité affirmée, en pratique, dans le respect de la prééminence diplomatique du chef de l'État .....	550
2. L'affirmation juridique de la représentativité internationale du Premier ministre : un désaveu objectif de la théorie du « domaine réservé » .....	555
a. Les particularismes protocolaires.....	555
b. Les singularités du régime des immunités d'État reconnu aux chefs de Gouvernement et aux ministres des Affaires étrangères .....	558
B. L'instrumentalisation de la représentativité internationale du Premier ministre : un coordinateur plutôt qu'un décideur.....	565
1. « Décider » en matière internationale : un pouvoir d'exception pour le Premier ministre .....	566
a. Un pouvoir décisionnel, en général, associé à la prise de décision du Président .....	567
b. Un pouvoir exercé de manière autonome dans le cadre spécifique de la conclusion des accords en forme simplifiée.....	571
2. « Coordonner » l'action gouvernementale extérieure : le primat de Matignon sur le Quai d'Orsay .....	575
a. Les formes institutionnalisées du pouvoir de coordination du Premier ministre en matière de relations extérieures.....	575
a-1. Le Secrétariat général des Affaires européennes (S.G.A.E.) .....	575
a-2. Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (S.G.D.S.N.).....	577
a-3. Le Secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.) .....	578
b. Un pouvoir de coordination général interprété restrictivement par le Premier ministre .....	579
Paragraphe 2. Un monopole ministériel affaibli par l'internationalisation croissante de l'action gouvernementale.....	581
A) Le domaine administratif du ministre des Affaires étrangères sous la V <sup>ème</sup> République .....	584
1. Un cadre organique stable : une condition de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères .....	585
a. L'administration centrale et le réseau diplomatique des Affaires étrangères .....	586
b. La problématique de modernisation du Quai d'Orsay et l'impact de sa résolution sur la fonction du ministre des Affaires étrangères.....	591
2. Un cadre fonctionnel souple comme condition de la pérennisation du monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique.....	594
a. L'intemporalité juridique de la fonction du ministre des Affaires étrangères sous la V <sup>ème</sup> République .....	595
b. La dimension circonstancielle de la fonction de ministre des Affaires étrangères .....	600
B) Un domaine ministériel menacé dans son intégrité par l'internationalisation croissante de l'action gouvernementale: entre concurrence et subsidiarité .....	605
1. Un pouvoir de coordination affaibli par la diplomatie parallèle des autres ministères .....	607
2. Un monopole ministériel réhabilité par l'encadrement juridique de la coopération internationale décentralisée .....	610

## **Section II. – Un déclin atténué par la présidentialisation de la politique étrangère : l'enracinement du Quai d'Orsay au cœur du système constitutionnel diplomatique..... 615**

Paragraphe 1. Le poids présidentiel dans la nomination du ministre des Affaires étrangères .....	617
Paragraphe 2. La place du ministre des Affaires étrangères dans le domaine réservé du président de la République : un pourvoyeur d'actes privilégié .....	620
A. Le ministre des Affaires étrangères dans le domaine constitutionnel international du président de la République : une obligation de moyen au regard de l'article 5 de la Constitution de 1958.....	622
B. L'instrumentalisation des pouvoirs internationaux du chef de l'État par le Quai d'Orsay : une voie d'accès privilégiée à la conduite de la politique étrangère.....	625
1. Les pouvoirs du président de la République en matière de représentation diplomatique (art. 14 C) .....	626
a. La collaboration de principe du président de la République et du ministre des Affaires étrangères en matière de représentation diplomatique .....	627

b. La problématique de l'inconstitutionnalité de la pratique internationale en matière de représentation diplomatique .....	632
2. La collaboration du ministre des Affaires étrangères dans l'exercice des pouvoirs de guerre du président de la République (art. 15 C) .....	636
3. La collaboration du ministre des Affaires étrangères à l'exercice du <i>treaty making power</i> du président de la République (art. 52 à 55 C) .....	640
Paragraphe 3. L'apport de la pratique cohabitationniste à la fonction de ministre des Affaires étrangères : la normalisation politique de son pouvoir de coordination.....	644
A) Un ministre otage de l'équilibre des forces au sein de l'Exécutif suprême sous les trois cohabitations .....	645
1. Les Affaires étrangères sous la première cohabitation (1986-1988).....	647
2. Les Affaires étrangères sous la cohabitation « de velours » (1993-1995) .....	653
3. Les Affaires étrangères sous la troisième cohabitation : un vecteur de l'institutionnalisation d'une cogestion exécutive (1997-2002).....	658
B) L'apport constructif de la cohabitation à la conduite de la politique étrangère .....	665
<b>Section III. – Un déclin transcendé par la dimension consensuelle de la fonction du ministre des Affaires étrangères .....</b>	<b>668</b>
<b>Chapitre II. – Une définition restrictive de la fonction de ministre des Affaires étrangères transcendée par le droit international coutumier : un représentant de plein droit de la France .....</b>	<b>677</b>
<b>Section I. L'affirmation de la représentativité du ministre des Affaires étrangères dans l'ordre juridique international.....</b>	<b>680</b>
Paragraphe 1. – La représentativité du ministre des Affaires étrangères agissant en matière conventionnelle : un privilège relatif d'essence coutumière.....	682
A) L'établissement de l'origine coutumière de la représentativité du ministre des Affaires étrangères dans le cadre de la Conférence de Vienne sur le droit des traités .....	683
B) L'opposabilité de plein droit du pouvoir d'engagement du ministre des Affaires étrangères: une présomption simple.....	687
Paragraphe 2. – La représentativité de plein droit du ministre des Affaires étrangères en matière d'actes unilatéraux : un privilège d'interprétation stricte.....	691
A) L'affirmation prétorienne d'un principe <i>Acta sunt servanda</i> : les arrêts <i>Essais nucléaires</i> du 20 décembre 1974.....	693
B) Les critères établissant l'imputabilité de l'État pour un acte unilatéral conclu par un ministre des Affaires étrangères.....	695
C) L'impact de l'affaiblissement du monopole des ministères des Affaires étrangères en matière d'activité normative internationale .....	700
<b>Section II. L'apport du droit international positif à la définition constitutionnelle de la fonction de ministre des Affaires étrangères : un organe représentatif de l'État a priori inamovible.....</b>	<b>705</b>
Paragraphe 1. Les conditions de l'infléchissement du droit constitutionnel français par le droit international positif : énoncé du principe d'inamovibilité de la fonction de ministre des Affaires étrangères.....	708
Paragraphe 2. La force juridique du principe d'immutabilité de la fonction de ministre des Affaires étrangères en droit interne ou l'indice d'une ouverture du droit constitutionnel à des influences extérieures en matière diplomatique .....	714
<b>Conclusion du Titre II.....</b>	<b>719</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>722</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>729</b>
<b>Index analytique .....</b>	<b>765</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>770</b>





UNIVERSITÉ D'AVIGNON  
ET DES PAYS DE VAUCLUSE

ACADEMIE D'AIX-MARSEILLE  
UNIVERSITE D'AVIGNON ET DES PAYS DE

VAUCLUSE

Année 2010/2011

## THÈSE

présentée pour obtenir le grade de Docteur en Droit  
de l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse

(version remaniée)

**SPECIALITE : Droit public**

### LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES. NAISSANCE ET EVOLUTION D'UN REPRESENTANT DE L'ÉTAT

par **Laëtitia PIERRY**

soutenue le 20 juin 2011 devant un jury composé de

<b>M. Stéphane CAPORAL</b>	Professeur à l'Université de Saint-Étienne Doyen honoraire	Président du jury
<b>M. Jean-Éric GICQUEL</b>	Professeur à l'Université de Rennes 1	Rapporteur
<b>Mme Wanda MASTOR</b>	Professeure à l'Université de Toulouse	Rapporteur
<b>M. Éric WENZEL</b>	Maître de Conférences à l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse	Examineur
<b>M. Philippe BLACHER</b>	Professeur à l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, Doyen honoraire	Directeur de thèse

École doctorale 537 Culture et  
Patrimoine  
Laboratoire Biens, Normes,  
Contrats EA3788

**TOME 2 – ANNEXES –**



*Annexe I – Recueil de textes*

*Annexe II – Documents de synthèse*

# **ANNEXE I**

## A – TEXTES REGLEMENTAIRES

### Texte 1

#### Règlement entre Messieurs les Secrétaires d'Etat du 11 mars 1626

Le Roy jugeant qu'il est à propos et très expédient pour le bien de ses affaires que les provinces Estrangères soient toutes entre les mains d'un seul de ses Secrétaires d'Etat, pour faire les dépenses et expéditions qui luy seront commandées, Sa Majesté a résolu de changer les départements suivant lesquels ils ont travaillé jusques à présent, afin de donner aux trois autres un honorable employ, pour exercer tous quatre en bonne intelligence et amitié leurs charges, selon la dignité d'icelles, et a voulu et ordonné que doresnavant le Sieur de Loménie ou le Sieur de Ville-aux-Clercs, son filz ; receu à sa survivance, aura la Maison de sa Majesté, Paris, Isle de France, Orléans, Berry, Soissons et le Parlement de Navarre, que le Sieur de d'Herbault aura tous les Estrangers, et outre aura dans le Royaume, Le Languedoc, La Guyenne, Brouage, Aulnix, La Rochelle, et les affaires généralles des hugenots ; que le Sieur D'Auquerre aura L'Auvergne, Bourbonnois, Nivernois, Bourgogne, Champagne, Bresse, Picardie, Normandie, Bretagne, Les Trois Eveschez de Metz, Toul et Verdun, La Lorraine et La Marine du Ponant ; et *que le Sieur de Beauclerc aura la Guerre, suivant le Règlement de l'an Mil six centz dix neuf pour le dedans du Royaume, mais toute entière pour les Estrangers, le Taillon et l'artillerie, sans qu'aucun autre desdicts Secrétaires d'État y aye part* ; et outre cela il aura le Poictou, la Marche, Limousin, Angoumois, Xaintonge, Lyonnais, Dauphiné, Provence et la Marine du Levant ; et pour le regard des fortifications, chacun en fera les Estats en ce qui sera de son département.

[Texte reproduit in RANUM (O.), *Les créatures de Richelieu, Secrétaires d'Etat et Surintendants des Finances 1635-1642*, Traduit de l'anglais par Simone GUENEE, A. Pedone, 1966, pp. 234-235].

### Texte 2

#### Règlement entre les Secrétaires d'Etat des Etrangers et de la Guerre (septembre 1633)

Le Roy, voulant prévenir les inconveniens que les différens qui pouroient naistre entre ses Secrétaires d'Etat qui ont le département des Etrangers et celuy de la guerre apporteroient au bien de son service et sçachant combien, en la pluspart des grandes affaires, la célérité y donne d'avantages et qu'il importe de retrancher tout ce qui peut y apporter du trouble, voulant qu'ils exercent l'un et l'autre leurs charges avec la dignité et honneur qu'il convient et qu'un chacun d'eux réglé en sa fonction n'aye d'autres pensées que ce qui peut advantager le bien de ses affaires, sans innover ny altérer les anciens règlemens faits ez années 1619 et 1629, lesquels demeureront en leur force et vigueur, Sa Majesté, en les interprétant et pour oster à l'avenir tout sujet ou prétexte de division, les a réglés ainsy qu'il ensuit.

Que celuy des Secrétaires d'État qui aura en son département la guerre expédiera tous les pouvoirs, commissions et instructions qui seront données par Sa Majesté à ceux auxquels elle commettra la conduite de ses armées hors le Royaume, les états desdites armées et généralement tous les ordres et Règlements qu'il conviendra faire, soit pour leur subsistance, payemens, licentiemens et tout ce qui concernera les faits desdites armées, sans que celuy desdits Secrétaires d'État qui aura en son département les pays étrangers puisse prétendre que l'autre n'ait que la Royale et principale et, au contraire, ne prendra aucune connoissance de ce qui concernera lesdites armées, les Généraux d'icelles ou autres officiers, lesquels recevront les ordres et commandemens de Sa Majesté par l'entremise dudit Secrétaire d'État ayant le département de la guerre, soit pour marcher, combattre ou attaquer, et s'adresseront à luy pour rendre compte à Sa Majesté de ce qu'ils auront avancé, ensemble l'informer des succès qu'il aura plu à Dieu de donner aux armes de Sa Majesté et luy seront donnés de l'état



des Ennemis tant par les espions qu' autres, et pour sçavoir ses volontés et commandemens sur les occurrences qui se pourront présenter.

Luy seront envoyées les capitulations accordées par lesdits généraux tant aux habitans des places qu'ils auront prises qu'aux gens de guerre qui en seront sortis, et par son ordre seront conclües les trèves ou suspensions dont lesdits généraux luy ayant donné avis, il en avertira celui qui a le département des Etrangers en luy donnant copie tant desdites capitulations que des traités de trèves ou suspensions.

Les places conquises, esquelles lesdits généraux lairront des troupes de l'armée et quelqu'un, soit maréchal, maistre de camp ou capitaine pour y commander tant et si longuement qu'elles demeureront en cet état, seront sous la direction dudit Secrétaire d'État ayant la guerre en département. Mais dès l'heure qu'il y aura un Gouverneur étably avec une garnison réglée, non tirée du corps dont l'armée sera composée ou d'autres sous la charge et autorité des colonels tant de cavalerie que d'infanterie française, suisse, ou autres étrangers estant à la solde de Sa Majesté, le pouvoir dudit Gouverneur sera expédié par ledit Secrétaire d'État qui aura les étrangers, ensuite l'état de la garnison, pour la direction de laquelle sera observé entre-eux le même ordre que pour les garnisons du Royaume.

Les places qui seront consignées en dépost à Sa Majesté ou confiées à sa garde, sera l'ordre cydessus prescrit pareillement observé.

Tout ordre de garnison et distribution de troupes de l'armée en pays conquis, ou envoy de troupes vers les Alliés commandées par un général, Maréchal de Camp ou autres officiers sera expédié par ledit Secrétaire ayant le département de la guerre, auquel ils aurront à s'adresser, tant pour donner compte de ce qu'ils auront fait que pour recevoir par luy les ordres de Sa Majesté sur le fait de la guerre ; les routes pour marcher d'un lieu à l'autre seront expédiées par luy et l'autre en adressera les Commandemens aux Gouverneurs des Places pour les y recevoir, les ordres nécessaires pour faire dresser les Estapes ainsy qu'il se pratique en ce Royaume.

*Privatement et seul audit Secrétaire d'État ayant le département des affaires étrangères appartiendra d'expédier les Commissions et Instructions pour conclure paix ou association avec quelque Potentat que ce soit, encor que ledit Traité fut avancé par le général de l'armée, sans qu'aucun s'en puisse mesler.*

Comme aussy, s'il jugeoit qu'il fut avantageux aux armes de Sa Majesté ou nécessaire d'entrer en l'État de quelque Prince, soit voisin de ce Royaume, ou pays esquels ils se trouveroit avec l'armée, ce qu'il ne doit sans avoir sçu les intentions de Sa Majesté, telle action pouvant donner lieu à une Rupture avec le voisin, ou autres Princes non déclarés ennemis, sera tenu d'en écrire au même Secrétaire d'État, lequel lui mandera les volontés de Sa Majesté si elle désapprouve son dessein ; mais si les raisons donnoient occasion de le luy permettre ou commander, en sera informé par ledit Secrétaire et recevra en meme tems les ordres par l'autre, auquel il donnera compte du succès et progrès des choses, dont il continuera à luy écrire ainsy qu'il fait de ce qui concerne sa charge de Général.

L'adresse des courriers qui seront envoyés par lesdits Généraux d'armée ou autres chefs, qui n'auront autre pouvoir que de commander les armées, sera faite au Secrétaire d'État ayant le département de la guerre et, si lesdits Lieutenans généraux sont en même tems chargés de quelque négociation, l'adresse en ce cas sera faire selon la qualité du sujet pour lequel lesdits courriers seront despeschés, en sorte que si le point le plus pressant de sa despesche concerne le fait de la guerre, pour en avoir promptement la résolution de Sa Majesté le courrier sera adressé au Secrétaire d'État qui a le département de la guerre ; ou s'agissant d'un point de négociation, l'adresse en sera faite à celui qui a les Etrangers, et au cas que le contenu au présent ordre ne fut observé par lesdits Lieutenans Généraux et autres, lesdits Secrétaires d'État seront tenus de se renvoyer les despesches l'un à l'autre.

*Si lesdits Généraux ou autres chefs commandans les troupes étoient obligés de traiter pour la nourriture, passage d'icelles, contributions, fournitures de vivres, étappes, munitions de guerre et autres choses de semblable nature pour la subsistance de l'armée, encore qu'ils le fassent avec potentats, Républiques ou autres étrangers, ils en donneront avis à Sa Majesté*

*et apprendront ses volontés par ledit Secrétaire ayant le département de la guerre, à la charge néanmoins que si les mesmes choses étoient traitées par les ambassadeurs ou agents de Sa Majesté ou autres par eux députés, elles passeront par les mains de celui qui a les affaires étrangères.*

[Texte reproduit in RANUM (O.), *Les créatures de Richelieu, Secrétaires d'Etat et Surintendants des Finances 1635-1642*, Traduit de l'anglais par Simone GUENEE, A. Pedone, 1966, pp. 235-238].

## **B. – LA PRATIQUE DIPLOMATIQUE A L'EPOQUE MONARCHIQUE (1589-1789)**

### **I – LETTRES ET MEMOIRES ADRESSES A DES SOUVERAINS**

#### **Texte 3**

Sentence de mort prononcée en 1603, par l'ambassadeur de France à Londres, contre une personne de sa suite

En 1603, Henri IV envoya le marquis de ROSNY (depuis duc de Sully) au roi Jacques, pour le complimenter sur son avènement au trône d'Angleterre. Le jour même de son arrivée à Londres, quelques gentilshommes de sa suite s'étant rendus dans une maison de débauche, prirent querelle avec des Anglais, dont un fut tué. Le peuple s'attroupa et ayant menacé de vouloir s'emparer des Français, ceux-ci se sauvèrent dans l'hôtel d'Arondel qu'habitait l'ambassadeur.

Le marquis de ROSNY, instruit de l'évènement qui venait d'arriver, s'assura aussitôt de l'auteur du meurtre, et s'étant retiré dans une des pièces de son appartement avec plusieurs seigneurs français qui l'avaient accompagné dans ce voyage, le coupable fut condamné à mort, après que l'on eut retiré l'aveu de sa bouche. Il était le fils d'un des grands audenciers de chancellerie, et d'une des meilleures familles de Paris ce qui n'empêcha point l'ambassadeur, d'envoyer dire au maire de Londres, qu'il avait fait faire le procès au coupable ; qu'il avait été condamné à la mort ; et que les officiers de justice n'avaient qu'à le venir prendre pour faire exécuter la sentence.

Le maire envoya chercher le condamné, et le fit emmener pour exécuter la sentence ; mais le comte de BEAUMONT-HARLAY, ambassadeur ordinaire de France à Londres, qui s'était fortement opposé à la résolution prise par M. de ROSNY, alla trouver le roi, et en ayant obtenu le pardon, le fit mettre en liberté. Henri IV, qui approuvait toutes les actions du marquis de ROSNY, loua encore celle-ci, quoique contre l'avis du conseil et de toute la France, qui soutenaient qu'il n'y avait que le prince souverain et naturel du criminel qui pût lui faire grâce ; et que le roi d'Angleterre qui n'avait point de juridiction sur les gens de l'ambassadeur, pouvait bien moins encore prononcer sur la vie ou la mort d'un d'entre eux.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Causes célèbres du droit des gens*, Tome II, Chez F. A BROCKHAUS (Leipzig), PONTHEU 1 Cie (Paris), 1827, pp. 370-371].

#### **Texte 4**

Demande de satisfaction, adressée par l'ambassadeur du roi de (...) au ministère des Affaires étrangères de (...) en lui transmettant le procès-verbal de l'acte de violence exercé par des douaniers dans l'intérieur de son hôtel

Monsieur le comte,

J'ai l'honneur d'adresser à V. Exc. le procès-verbal ci-joint que je viens de faire dresser de l'acte de violence commis ce matin, dans l'intérieur de mon hôtel, par les préposés des douanes. Obligé de porter mes plaintes à V. Exc. contre un procédé si extraordinaire, et manifestement contraire aux privilégiés dont les ministres étrangers jouissent dans toutes les cours, je suis persuadé qu'elle ne se refusera pas à me faire donner une satisfaction proportionnée à l'insulte faite au caractère de représentant de S. M. le roi de....., dont j'ai l'honneur d'être revêtu.

J'ai l'honneur, etc.

N.

### *Réponse*

Monsieur le baron,

Le roi m'a ordonné de prendre les informations les plus exactes sur le fait dont V. Exc. paraît se plaindre avec tant de justice. Persuadé, comme je le suis, que vous ne l'avez point aggravé, M. le baron, je puis vous assurer d'avance que S. M. vous en fera donner la satisfaction la plus complète.

Je ne saurais, en mon particulier, donner trop d'éloges à la sagesse et à la circonspection avec lesquelles V. Exc. a agi en cette occasion, et dont je me suis fait un devoir d'instruire S. M.

Agréez M. le baron, etc.

N.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2587</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, p. 384].

### **Texte 5**

#### Insulte et réparation faites en 1679, à M. de CHAUVIGNY, ministre de France à Genève

La Cour de France n'avait jusqu'en 1679, point encore de résident à Genève ; elle se contentait de choisir parmi les bourgeois de la ville un agent chargé de recevoir les paquets de la cour pour la Suisse et l'Italie. Le particulier qui était chargé de cette commission étant mort, le roi jugea à propos d'avoir un résident à Genève, et nomma à ce poste en 1679, M. de CHAUVIGNY. Ce ministre fut reçu à Genève avec beaucoup d'égards ; mais ayant fait disposer une chapelle pour ses gens et les catholiques de la ville, cette nouveauté excita une grande rumeur parmi les habitants<sup>2588</sup>, dont la majorité était calviniste. Le 4 de Décembre le peuple s'étant attroupe près de l'hôtel du résident, un particulier tira d'une maison voisine, un coup de pistolet sur une galerie où il se trouvait ; et ce coup de pistolet fut suivi de deux coups de fusil ; après que le résident, qui se trouvait en ce moment avec deux religieux chartreux, fut rentré dans son appartement.

M. de CHAUVIGNY s'étant incontinent transporté à l'hôtel de ville, entra brusquement dans la chambre du conseil, et demanda trois choses : 1) que l'on donnât ordre à l'instant, de fermer les portes de la ville ; 2) qu'on envoyât sans délai un corps de garde chez lui, pour y maintenir le respect dû au roi ; 3) que l'on fit avec grand soin la recherche de celui qui avait

---

<sup>2587</sup> Orthographe originelle.

<sup>2588</sup> *Id.*

tiré le premier coup, et qui avait répondu par des menaces, aux reproches qu'on lui avait faits. Ces demandes furent accordées, et le criminel arrêté.

Le roi écrivit aux magistrats de la ville de Genève, qu'il voyait avec plaisir qu'ils étaient étrangers à cet événement, et qu'il agréait qu'ils accordassent la grâce aux coupables. Les prisonniers ayant été amenés, et le plus criminel d'entre eux s'étant mis à genoux, DUPAN, premier syndic lui annonça la grâce dont le roi voulait bien le faire jouir, quoiqu'il fût digne du dernier supplice. Le résident fut reconduit chez lui aux applaudissements universels, et le dénouement de cette affaire fit beaucoup d'honneur à la modération du ministère français. CHAUVIGNY ayant été rappelé en 1680, fut remplacé par DUPRÉ.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Causes célèbres du droit des gens*, Tome II, Chez F. A BROCKHAUS (Leipzig), PONTHEU 1 Cie (Paris), 1827, pp. 396-397].

## Texte 6

### Satisfaction donnée en 1682, à M. de VENIER, ambassadeur de Venise à la Cour de France

Dix à douze créanciers de M. de VENIER, ambassadeur de Venise auprès du Roi, et dont la mission finissait, ne pouvant en être payés, s'adressèrent au lieutenant-civil, M. le CAMUS, pour avoir la permission de saisir les effets de l'ambassadeur. Ce magistrat envoya à M. de CROISSI, ministre des Affaires étrangères, la requête de ces créanciers. Celui-ci fit inviter l'ambassadeur à les satisfaire ; ce qu'il promit.

Plus tard un tapissier présenta une nouvelle requête au lieutenant-civil, pour une somme de quatre cents livres, que l'ambassadeur lui devait.

Le lieutenant-civil mit au bas de la requête : « Soit donnée assignation au sieur VENIER, ci-devant ambassadeur à Venise : et cependant attendu qu'il y a un autre ambassadeur, nous avons permis de faire saisir et arrêter èz mains des débiteurs du sieur VERNIER, ci-devant ambassadeur, les ballots et effets étant lors de sa maison, etc. »

Au bas de la même requête, un sergent donna assignation à VENIER, pour comparaître sous trois jours par-devant le lieutenant-civil.

Le tapissier muni de cette pièce, fit saisir trois chevaux conduits par des gens à la livrée de l'ambassadeur. L'affaire fut portée au ministre des Affaires étrangères, qui jugea que sans attendre aucun ordre, il fallait rendre les chevaux à l'ambassadeur.

Le lieutenant-civil, pour justifier sa conduite, dit, que lorsque les ambassadeurs avaient eu l'audience de congé, l'on avait coutume de saisir pour dettes hors de leur maison.

L'ambassadeur VENIER, et son successeur ERIZZO, demandèrent au roi par la voie du Nonce :

- 1) Que le lieutenant-civil fût suspendu de ses fonctions ;
- 2) Que l'assignation fût révoquée, et que le procureur, l'huissier et le sergent qui y avaient coopéré, fussent mis en prison ;
- 3) Que les ambassadeurs de Venise iraient trouver le ministre des Affaires étrangères, et lui demander que l'on conservât au lieutenant-civil sa charge, et que le procureur, l'huissier et le sergent seraient mis en liberté ;
- 4) Que le lieutenant-civil irait en robe, remercier les ambassadeurs.

Le roi, voulant donner pleine satisfaction aux ambassadeurs de Venise, décida : « Que l'huissier et le sergent seraient emprisonnés pour s'être comportés insolemment ; que le lieutenant-civil serait tenu de faire biffer de dessus ses registres, l'ordonnance qu'il avait rendue, portant assignation à l'ambassadeur à comparaître, et qu'il irait en personne lui faire des excuses. »

De plus, le Roi ajouta au ministre des Affaires étrangères, qu'il ferait une forte réprimanda au lieutenant-civil, sur ce qu'il n'avait pas fait prévenir l'ambassadeur de Venise avant de l'assigner à comparaître.

Le lieutenant-civil se rendit chez le nouvel ambassadeur de Venise, ERIZZO, chez qui se trouvait VENIER, à qui il fit des excuses. Celui-ci les reçut en présence de tous les membres des légations étrangères qu'il avait convoqués chez lui, et répéta tout haut chaque parole des excuses du lieutenant-civil, quelque cette répétition affectée, ni l'invitation faite aux ministres étrangers ne fissent point partie essentielle de la satisfaction.

Le Roi décida, touchant le fond de la contestation et afin d'en prévenir de pareilles, que le lieutenant-civil ferait savoir aux huissiers, la défense qu'il leur faisait à l'avenir, d'assigner les ambassadeurs pour dettes ; sa majesté entendant que les ministres étrangers fussent invités poliment à payer leurs dettes, afin de concilier le respect dû au corps diplomatique avec l'intérêt de ses sujets.

[Texte reproduit in in MARTENS (C. de), *Causes célèbres du droit des gens*, Tome II, Chez F. A BROCKHAUS (Leipzig), PONTHEU 1 Cie (Paris), 1827, pp. 397-399].

### Texte 7

Demande adressée en commun par les ambassadeurs étrangers accrédités près la cour de France, à M. AMELOT, ministre des Affaires étrangères du roi, en 1739

Les ambassadeurs soussignés, résidant auprès de S. M. T. C., et particulièrement ceux de L.L. M.M. l'empereur et du roi d'Espagne, n'ont pu voir qu'avec surprise, que M. le comte de CLERMONT et M. le prince de DOMBES aient pris place devant eux au bal que le roi donna hier à Versailles. Ce procédé est non seulement contraire au cérémonial usité, mais entièrement opposé aux assurances que M. de VERNEUIL a données aux ambassadeurs ; savoir, qu'on aurait à cette fête tous les égards dus au rang des ambassadeurs. Ils espèrent donc d'après cela qu'on ne se refusera pas à les tranquilliser sur de semblables nouveautés de la part des princes du sang, puisque dans le cas contraire ils seraient obligés de se priver de l'empressement qu'ils auraient d'aller faire leur cour à S. M., dans de semblables occasions.

N.

*Réponse de M. AMELOT, adressée au prince de Lichtenstein, ambassadeur de l'empereur.*

Monsieur,

J'ai bien reçu que V. Exc. m'a fait l'honneur de m'écrire touchant ce qui s'est passé au bal que le roi a donné à Versailles. Ces sortes de fêtes, monsieur, n'ont jamais été regardées comme des cérémonies réglées. S. M. a décidé que MM. les princes du sang se tiendraient auprès de sa personne, dans les places qui se rencontreraient, sans en avoir aucune de marquée. Vous comprenez aisément, monsieur, que dans une assemblée aussi nombreuse, où il n'y a avait de places réservées que celles de MM. les ministres étrangers, le reste s'est fait au hasard, et ne peut tirer à conséquence ; MM. les ambassadeurs ne doivent donc pas douter de l'attention qu'aura toujours le roi pour tout ce qui est dû à leur caractère.

J'ai l'honneur d'être, etc.

AMELOT.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2589</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, p. 383].

---

<sup>2589</sup> *Id.*

## Texte 8

Lettre du comte de BROGLIE, ambassadeur de France près la cour de Pologne, adressée au roi de Prusse, pour se plaindre des entraves qu'on lui fait éprouver pour le libre exercice de ses fonctions, du 27 septembre 1756.

Sire,

Les époques différentes que M. le baron de MALZHAM, ministre de V. M., m'a fixées successivement de sa part, pour le temps où il me serait possible d'exercer librement les fonctions de mon ministère auprès de S. M. polonaise, étant passées depuis longtemps sans que j'aie reçu à ce sujet de nombreux éclaircissements, je prends la liberté de supplier directement V. M. de vouloir bien me donner ses ordres pour que je ne rencontre aucun obstacle en me rendant au camp du roi de Pologne.

J'ai reçu hier, sire, des ordres du roi mon maître, qui exigent que j'aie moi-même l'honneur d'entretenir S. M. polonaise et de remettre à ce prince des lettres de sa part et de celle de madame la Dauphine. V. M. sentira mieux que personne, de quelle nature ces ordres peuvent être dans les conjonctures présentes ; les liens du sang et le tendre intérêt dont les souverains se doivent mutuellement des témoignages dans les circonstances épineuses où la Providence peut tous les placer, ont dicté les lettres que je suis chargé de remettre. Des motifs aussi respectables et si indifférents d'ailleurs aux affaires générales me font espérer que V. M. me procurera les mêmes facilités qu'elle a bien voulu donner à M. le grand-chancelier de la couronne de Pologne ; si, cependant, contre toute attente, elle y trouvait quelque inconvénient que je ne saurais prévoir, je la supplie de vouloir bien m'honorer d'une réponse qui puisse me servir de preuve que ce ne sera pas par ma propre faute que j'aurai manqué d'exécuter les ordres exprès et précis que j'ai reçus du roi mon maître, auquel je rendrai compte sur-le-champ des obstacles que j'aurai rencontrés.

J'aurais fort désiré de devoir à une occasion plus agréable l'honneur que j'ai d'écrire pour la première fois à V. M., et de me trouver par-là à portée de lui présenter mes très humbles hommages, et les assurances du très profond respect avec lequel je suis,

Sire,  
de votre Majesté,  
le très humble et très soumis serviteur,  
*Le comte DE BROGLIE.*

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2590</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 306-307].

## Texte 9

Lettre du comte de BROGLIE, ministre de Louis XVI, adressée au roi à l'occasion de l'examen ordonné par S. M., de la conduite de ce ministre, admis à la correspondance secrète du feu roi, Louis XV, du 14 juin 1774

Sire,

---

<sup>2590</sup> *Id.*

J'ai reçu la lettre dont il a plu à V. M. de m'honorer le 6 de ce mois. Elle daigne prévenir les souhaits que je formais depuis longtemps, en me donnant l'ordre de mettre fin à la correspondance secrète, suivie par ceux du feu roi. Je n'aurais pas osé, sire, le solliciter dans ces premiers momens<sup>2591</sup>, votre illustre aïeul me l'ayant constamment refusé en différens<sup>2592</sup> temps. Mais en me conformant aux ordres de V. M., je crois qu'il est de mon devoir de mettre sous ses yeux les observations respectueuses que je prends la liberté de joindre à cette lettre. J'espère qu'elles lui feront connaître la nécessité qu'un travail aussi long soit examiné dans le silence par quelque ministre d'état, afin d'en rendre compte à V. M. Ce sera ensuite à elle de juger de son importance. Le sceau de votre approbation sacrée, sire, jointe à celle dont le feu roi a toujours honoré ce travail, ne me laissera plus rien à désirer, et c'est la récompense la plus flatteuse que j'ambitionne. Cependant, pour la mériter plus sûrement encore, je crois indispensable que les détails en soient scrupuleusement examinés par des ministres aussi vertueux que ceux que V. M. vient de choisir. Cela exige du temps, et celui de V. M. est trop précieux pour que j'ose lui demander d'en prendre la peine. Je la supplierai seulement de trouver bon que j'aie l'honneur de lui présenter moi-même les pouvoirs et les autorisations que j'ai eues de la main du feu roi, tant pour moi, que pour ceux qui ont travaillé sous ma direction dans cette partie.

V. M. ayant alors une conviction entière de ma fidélité, de mon zèle, et une connaissance parfaite du genre de confiance dont j'étais honoré de la part du feu roi, son auguste aïeul, elle daignera m'en donner une assurance de sa main, et je recevrai, par cet acte de bonté, la digne récompense et le fruit de mes longs travaux, pour lesquels j'ai constamment sacrifié ce que j'ai de plus cher dans le monde.

Je ne peux me dissimuler que ma réputation a été cruellement compromise, surtout dans ces derniers temps, par les imputations d'intrigues dont j'ai été accablé. Il m'est impossible de n'en pas trouver la preuve dans la propre lettre dont V. M. m'a honoré le 6 de ce mois. Je vois qu'elle regarde comme une précaution utile pour moi de brûler tout ce qui a trait à cette correspondance, et qu'elle attache à la sincérité avec laquelle j'exécuterai ses ordres, et au soin que je prendrai de ne me mêler désormais d'aucune affaire, la permission de revenir à la cour.

Pourrais-je, sire, être affligé d'une manière plus sensible par mon maître ? et me serait-il possible de résister à un pareil malheur, si je n'étais pas assuré qu'il ne tardera pas à connaître la vérité ?

Loin de regarder comme un avantage celui de brûler tous les papiers de la correspondance secrète, je regarderais comme le souverain des malheurs d'y être condamné, malgré la confiance qu'elle daigne me marquer en se rapportant à moi seul pour l'exécution de cet ordre. J'ai besoin, sire, de témoins irréprochables de ma conduite passée, qui me mettent en même temps à l'abri d'être accusé à l'avenir d'avoir conservé des traces des objets que V. M. paraît vouloir anéantir. Il m'est encore essentiel que ces mêmes témoins puissent répondre à V. M. que je ne me suis mêlé d'aucune affaire depuis quarante ans que je suis dans le monde, et qu'il n'y a jamais eu que ce travail, que le feu roi m'a ordonné de suivre, qui m'ait donné l'air d'avoir des relations qu'on a dépeintes comme suspectes. Mais, quand V. M. se sera convaincue qu'en cela je ne faisais qu'un acte d'obéissance envers mon maître, dont je l'ai même supplié plus d'une fois de me dispenser, en me permettant de remettre cette correspondance à ses ministres, j'ose espérer qu'elle ne saurait approuver les menées qui ont été faites contre moi ; que les marques précieuses de son estime serviront de consolation à mes peines ; qu'elle poussera sa bonté infinie jusqu'à détruire elle-même les impressions défavorables qu'on a cherché à donner à sa S. M. la reine, et qu'elle voudra bien enfin regarder ces marques de bienfaisance comme un des actes de justice qui ont déjà caractérisé les premiers momens de son avènement au trône.

---

<sup>2591</sup> *Id.*

<sup>2592</sup> *Id.*

Je ne saurais être assez malheureux, sire, pour que le cœur de V. M. soit inaccessible à mes respectueuses représentations. Elle sentira sans doute qu'en laissant subsister la disgrâce où je gémiss depuis tant de temps, elle me flétrirait aux yeux de toute l'Europe ; j'y serais regardé comme un vil intrigant, tandis que ce n'est que par un excès d'amour et d'obéissance pour votre auguste aïeul, que je me suis soumis momentanément à en supporter l'apparence. Cette soumission peu commune aurait été au-dessus de mes forces, sans la certitude où j'étais que le feu roi ne m'en estimait que davantage ; mais je ne saurais soutenir le moindre doute sur mon compte de la part de V. M.

Qu'elle daigne donc commencer par m'ôter le vernis odieux dont la prolongation de ma disgrâce me ternirait, et dont elle regretterait sûrement elle-même d'être la cause, quand elle verra combien peu je l'ai méritée. Faites de moi, sire, tout ce que vous voudrez après l'examen de ma conduite ; je dépose à vos pieds les grâces, les honneurs que quarante ans de service m'ont procurés, si V. M. juge, quand j'aurai le bonheur d'être connu d'elle, que j'en étais indigne. Mais qu'elle daigne ménager ma réputation et mon honneur, dont j'ose m'en assurer, elle ne voudrait pas disposer. Je la conjure donc de jeter un regard de bonté et de bienfaisance sur le plus pur, le plus zélé de ses sujets, et le plus empressé à lui donner toute sa vie les témoignages de la plus entière soumission et du plus profond respect, avec lequel je suis,

Sire,  
de Votre Majesté,  
Le très-humble, très-obéissant et très-fidèle  
serviteur et sujet,

*Le comte DE BROGLIE,*

Ruffec, le 14 juin 1774.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2593</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 308-311].

Autre lettre du comte de BROGLIE adressée à Louis XVI, le 9 février 1775

Sire,

J'ai reçu, avec la plus respectueuse reconnaissance, l'approbation qu'il a plu à V. M. de donner au compte que j'ai eu l'honneur de lui rendre de ma conduite avec M. le prince de CONTI. Je me conformerai, avec mon exactitude ordinaire, à la circonspection qu'elle me prescrit à cet égard.

Dès le premier voyage que j'ai fait à la cour, sire, depuis mon retour de Ruffec, j'ai prié MM. les comtes du MUY et de VERGENNES de m'indiquer le moment où je pourrais recommencer les conférences que j'avais eues à Compiègne avec ces ministres. Quelques affaires qu'ils avaient à terminer, et, plus tard, la maladie de M. le comte du MUY, ont retardé ces conférences jusqu'au 27 du mois dernier, qu'ils m'ont accordé la première ; la seconde a eu lieu le premier de ce mois ; et ils m'ont assuré qu'ils auraient l'honneur d'en rendre compte à V. M., de mettre sous ses yeux les deux mémoires qui contiennent les précis de ces deux conférences, et d'y joindre les assurances de l'approbation qu'ils ont bien voulu donner à ce que leur ai présenté. Nous continuerons, sire, à en avoir une par semaine, jusqu'à ce que

---

<sup>2593</sup> *Id.*



cela soit terminé, ce qui sera vraisemblablement avant la fin du mois. Mais comme nous approchons du moment où il aura à examiner le travail politique fait sous ma direction par le sieur FAVIER, avec l'ordre du feu roi, ainsi que les suites qu'il a eues, je prends la liberté de supplier très-humblement V. M. de vouloir bien donner ordre à M. de SARTINES de se joindre, pour ces dernières conférences, à MM. les comtes du MUY et de VERGENNES, afin de les mettre en état de mieux juger la nature de cette affaire, dont il est indispensable que V. M. ait connaissance. Je prévient M. de SARTINES que j'ai l'honneur d'adresser aujourd'hui à V. M. un mémoire à ce sujet. Si elle juge à propos de le communiquer et de le remettre à ce ministre, il y trouvera l'exposé de la commission dont je me flatte qu'elle voudra bien le charger, ainsi qu'elle a daigné me le faire espérer à mon arrivée à Paris, au mois de juillet dernier.

Je suis avec le plus profond respect et la plus parfaite soumission,

Sire,

De Votre Majesté,

Le très-humble, très-obéissant et très-fidèle  
serviteur et sujet,

*Le comte* DE BROGLIE

Paris, le 9 février 1775.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2594</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 311-312].

### Texte 10

Lettre du comte de VERGENNES et du maréchal du MUY, adressée en commun à Louis XVI, à l'occasion de l'examen dont le roi les avait chargés, de la conduite du comte de BROGLIE

Sire,

En conformité des ordres de V. M., les comtes du MUY et de VERGENNES ont eu deux conférences avec M. le comte de BROGLIE, la première le 27 du mois dernier, et la seconde le premier de celui-ci.

Nous ne pouvons, sire, rendre à V. M. un compte plus exact des matières qui y ont été traitées, qu'en prenant la liberté de mettre sous ses yeux les mémoires que M. le comte de BROGLIE nous a présentés pour servir d'introduction à l'examen des matières qui ont fait l'objet de notre travail.

M. le comte de BROGLIE n'ayant eu d'abord part à la correspondance secrète, et n'ayant été depuis chargé de sa direction, qu'en vertu des ordres secrets et bien constatés du feu roi, il n'est pas dans le cas d'établir sa justification ; mais si V. M. daigne jeter les yeux sur ses mémoires, nous sommes persuadés qu'elle y remarquera avec satisfaction que sa conduite, loin d'avoir donné lieu aux reproches et aux imputations qu'on a pu lui faire, n'est susceptible que d'éloges. En effet, autant que les vues qu'il était chargé de soigner étaient louables et intéressantes ; autant la prévoyance, la dextérité et la sagesse dont il a fait preuve dans l'exécution semblent devoir lui mériter les bontés de V. M.

---

<sup>2594</sup> *Id.*

Nous osons supplier V. M. de lire, avec une attention particulière, le numéro côté 2. Il renferme un plan bien combiné de débarquement en Angleterre. Nous souhaitons que V. M. ne soit jamais dans le cas d'en faire usage : mais dans le besoin, il pourrait être d'une grande utilité. C'est pour cet effet que, quoique V. M. nous ait donné l'ordre de brûler tous les mO.N.U.mens<sup>2595</sup> de la correspondance secrète, nous la supplions très-humblement de nous permettre d'en excepter un travail dont on ne peut pas se flatter que l'application ne deviendra pas indispensable au moment peut-être où l'on s'y attendra le moins.

Nous suivrons successivement, et le plus promptement que nos occupations pourront le permettre, tous les autres objets qui ont trait à la correspondance secrète, afin d'en faire rapport à V. M. et de pouvoir lui annoncer que ses ordres ont été exécutés avec tout le zèle et l'exactitude qui dépendent de nous. Nous ne pouvons d'ailleurs, sire, que nous louer des facilités que nous éprouvons de la part de M. le comte de BROGLIE pour l'expédition de ce travail.

Nous sommes avec le plus profond respect,

de Votre Majesté,

les très-humbles, très-obéissans<sup>2596</sup> et très-fidèles  
serviteurs et sujets,

*Le comte DE VERGENNES, Le maréchal DU MUY.*

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2597</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 312-313].

### Texte 11

Lettre du comte de VERGENNES, ministre des Affaires étrangères de France, adressée à l'électeur de Mayence, au sujet de la légitimation du ministre du roi, du 27 juillet 1778

Monseigneur,

Le désir du roi de donner un témoignage particulier de sa bienveillance aux états qui composent le cercle du Haut-Rhin, a déterminé S. M. à accréditer auprès d'eux M. le baron de GROSCHLAG en qualité de son ministre plénipotentiaire. Cette nomination a été notifiée à V.A.E. comme prince-évêque de WORMS, dès le mois de septembre de l'année dernière, et vous étiez entièrement le maître, monseigneur, de déterminer s'il vous convenait mieux que le baron de GROSCHLAG vous remit en personne ses lettres de créance, ou qu'il vous les adressât, en les accompagnant d'une lettre de sa part. Il y a actuellement onze mois que cette alternative a été proposée à V.A.E., mais elle n'a pas encore jugé à propos de s'expliquer, et elle a empêché par-là de son chef, et contre le devoir de sa qualité de directeur du cercle, la légitimation du représentant de S. M. Si vous voulez bien, monseigneur, faire un léger retour sur cette conduite, vous jugerez de vous-même, combien elle blesse la dignité du roi mon maître, et combien S. M. doit en être offensée. Je ne saurais vous dissimuler, monseigneur, que si le roi n'eût suivi que l'impulsion de son juste ressentiment, il aurait depuis longtemps employé les moyens les plus efficaces pour faire cesser un procédé aussi peu régulier que peu décent : mais S. M. n'a voulu jusqu'ici prendre conseil que des sentimens<sup>2598</sup> qui l'attachent

---

<sup>2595</sup> *Id.*

<sup>2596</sup> *Id.*

<sup>2597</sup> *Id.*

<sup>2598</sup> *Id.*

au corps germanique. Elle se persuadait d'ailleurs qu'à force de réflexions vous chercheriez de vous-même, monseigneur, à revenir sur vos pas, et à marquer au roi les égards qui lui sont dus ; mais sa longanimité ne saurait durer plus longtemps, et S. M. rompt le silence en vous demandant, monseigneur, une réponse prompte et catégorique sur la réception et la dictature des lettres de créance de M. le baron de GROESCHLAG.

S. M., en m'ordonnant de vous expliquer ses intentions, m'a chargé de déclarer en même temps à V.A.E. qu'elle n'admettra plus ni obstacle ni retardement à la légitimation de son ministre, et qu'elle est invariablement résolue à maintenir sa nomination.

Je suis avec un profond respect,

Monseigneur,  
de Votre Altesse Electorale,  
le très-humble et très-soumis serviteur,

*Le comte* DE VERGENNES.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2599</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 307-308].

## Texte 12

Lettre du chancelier autrichien KAUNITZ au Comte de MERCY- ARGENTEAU, ambassadeur d'Autriche à Versailles, du 7 février 1788 (extraits)

Vienne, le 7 février 1788. – Mon cher Comte, quoique *je ne m'attende guère à rien de raisonnable et de louable de la part du ministère actuel de la France, qui est trop au-dessus de sa besogne<sup>2600</sup>*, pour que l'on puisse en espérer ni l'un ni l'autre, je suis curieux de voir cependant ce qui aura résulté de notre réponse à la communication de la lettre de M. de MONTMORIN, et du contenu de celle que j'ai confiée au courrier du marquis de NOAILLES<sup>2601</sup>, et que l'on aura lue sans doute, comme vous aurez pu vous en apercevoir par le cachet, lorsqu'elle vous aura été remise.

(...) Pour ce qui regarde *la cour où vous êtes, laquelle sans doute dans tous les sens montre le défaut de la cuirasse et joue un rôle pitoyable, il me paraît presque impossible qu'elle pût être en pire, à moins qu'on n'y mît à la tête des Affaires étrangères un enragé, qui forcerait la maison d'Autriche à abandonner son alliance avec la France<sup>2602</sup>*.

Vous êtes le seul homme à qui j'oserais dire tout ce que contient cette lettre familière. *Ce qu'il y a de certain, c'est que presque en tous lieux on ne voit, du sceptre jusqu'à la houlette, que des gens qui sont moins que rien, parce qu'ils sont assez aveugles pour se croire, ce nonobstant quelque chose<sup>2603</sup>*. (...)

[Texte reproduit in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par M. le Chevalier Alfred D'ARNETH et M. Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1891, p. pp. 160-162].

## Texte 13

---

<sup>2599</sup> *Id.*

<sup>2600</sup> Nous soulignons.

<sup>2601</sup> Ambassadeur de France à Vienne de 1783 au 10 août 1792.

<sup>2602</sup> Nous soulignons.

<sup>2603</sup> Nous soulignons.

## Lettre de l'Empereur autrichien Joseph II au comte de MERCY, du 21 février 1788 (extraits)

*Vienne, le 21 février 1788.* – Mon cher comte MERCY, partant le 29 de ce mois pour l'armée, et croyant que jusqu'alors votre courrier ne sera point arrivé, je profite d'une occasion par Bruxelles pour vous envoyer cette lettre pour la Reine. Je lui annonce mon départ et je prends congé d'elle en même temps. Vos lettres et celles qu'elle m'écrira, vous voudrez bien continuer à me les adresser à Vienne d'où elles me parviendront toujours promptement et sûrement.

(...) Je désire bien de recevoir de bonnes nouvelles de votre part, puisque malgré mes occupations je ne cesserai jamais de m'intéresser infiniment à tout ce qui regarde mon allié et beau-frère. (...)

[Texte reproduit in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par M. le Chevalier Alfred D'ARNETH et M. Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1891, p. 162].

### **Texte 14**

## Lettre de Joseph II au comte de MERCY, du 4 août 1788

*Semlin, ce 4 août 1788.* – Mon cher comte de MERCY, je viens de recevoir par le courrier votre rapport du 18 juillet. Le tableau que vous y faites de la France n'est rien moins que brillant, ni satisfaisant pour un allié qui, dans le moment où l'horizon politique de l'Europe semble se brouiller, pourrait être dans le cas d'en avoir besoin. La Russie est presque dans la même détresse, car je ne comprends pas ce qu'est devenue son armée ; toutes les forces commandées par le prince POTESKIN et le maréchal ROMANZOW formant à peine trente-six mille hommes, sans compter les Cosaques, même une partie des gardes a dû marcher pour couvrir la Finlande. Cette levée de boucliers du roi de Suède est inconcevable, tant pour le fond que pour la forme qu'il y a mise, et elle ne peut être justifiée d'aucune manière. Si cela ne tient à des arrangements secrets avec la Prusse et l'Angleterre, c'est la plus insigne folie que jamais homme ait faite.

J'attends avec bien de l'empressement la réponse de la France, principalement pour ce qui concerne le roi de Prusse. (...)

La santé du Dauphin est non seulement inquiétante pour le moment, mais elle fait craindre que son éducation ne soit fort négligée, supposée même qu'il eût les forces de surmonter son mal.

Pour ici je suis toujours dans l'attente des évènements et de ce que fera l'armée du grand vizir, qui se trouve à quelques marches de mes frontières, pour me régler en conséquence. (...).

Adieu, mon cher Comte, je désire bien de recevoir de vos ultérieures nouvelles (...). Je vous prie de remettre l'incluse à la Reine et d'être assuré des sentiments d'estime et d'amitié avec lesquels je serai toujours (...).

[Texte reproduit in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par M. le Chevalier Alfred D'ARNETH et M. Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1891, pp. 186-187].

### **Texte 15**

## Lettre du chancelier KAUNITZ au comte de MERCY, du 27 août 1788

*Vienne, le 27 août 1788.* – Mon cher ami, je vous dépêche aujourd’hui ce courrier, dont j’eusse peut-être différé l’expédition encore de quelques jours, afin que vous soyez informé du résultat de la commission dont s’est acquitté vis-à-vis de moi le marquis de NOAILLES depuis l’arrivée de son courrier, en même temps que le sera M. de MONTMORIN par le canal de cet ambassadeur, qui se propose de lui en envoyer un demain, à ce qu’il m’a dit. Comme le cabinet de Versailles m’a fait l’honneur de me demander mon avis, je n’ai pas hésité à m’expliquer avec franchise, la plus parfaite impartialité, et ainsi que je l’eusse fait, si je m’étais trouvé être du conseil du roi. Je crois de bonne foi mes observations sans réplique, tandis que celles du comte de MONTMORIN se sont trouvées, à mon avis, pitoyables et des hérésies politiques jusqu’à l’absurdité. Je ne sais comment il trouvera les miennes, mais ce que je sais bien, c’est que cela m’est fort indifférent, et que ce ne sera que tant pis pour eux s’ils ne raisonnent pas aussi raisonnablement que moi sur l’objet dont il s’agit. Le marquis de NOAILLES prétend qu’il ignore le contenu de la dépêche qu’on lui a adressée pour le comte de SEGUR, qu’il a lieu de croire qu’on ne lui envoie point tout ce qu’il m’a communiqué, et qu’il n’est point autorisé encore à entrer formellement en négociation. Il m’a même paru qu’il ne comptait pas lui envoyer la dépêche de M. de MONTMORIN avant d’avoir eu réponse de celui-ci à celle qu’il allait lui dépêcher avec mes observations, et je vous avoue que je ne conçois pas trop tout cela ; mais encore une fois, peu m’importe, parce qu’au bout du compte ce sont leurs affaires beaucoup plus que les nôtres.

Quant à la proposition qu’on s’est permis de faire à l’Empereur de délier la France de son engagement vis-à-vis de nous à l’égard de la Porte, j’en ai fait sentir à l’ambassadeur l’injustice, la déraison et l’absurdité, attendu, entre autres, que de déclarer ou de confier seulement à la Porte, qu’elle n’a plus à appréhender que la France nous assistera si elle nous attaque, vaut autant que de l’exciter formellement à nous attaquer. Il est inconcevable que le ministère de Versailles ne l’ait pas senti et encore, qu’il ait osé faire pareille proposition à un homme comme moi, auquel, en ne voulant pas s’aveugler, il devait supposer au moins autant de lumières qu’à lui-même. (...).

[Texte reproduit in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l’Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par M. le Chevalier Alfred D’ARNETH et M. Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1891, pp. 187-188].

## Texte 16

### Lettre du comte de MERCY à Joseph II, du 6 janvier 1789 (extraits)

*Paris, le 6 janvier 1789.* – Depuis les ordres que V. M. I. a daigné me faire parvenir, en date du 29 septembre, je suis resté plus de deux mois dans l’attente d’un garde-noble, comptant chaque jour sur ce moyen d’expédier un très humble rapport. Pendant un délai si considérable et inattendu, les matières se sont accumulées, et, par leur nature, leurs contrastes bizarres, il est difficile de former un tableau bien clair, bien précis de l’étrange situation où la France se trouve réduite. Elle est menacée d’une révolution trop remarquable pour que je ne croie pas devoir en déduire les circonstances sous la forme d’un journal historique rempli de faits minutieux, mais marquent les progrès d’une effervescence nationale dont il y a peu d’exemples, et qui indiquent en même temps le but où ce fâcheux délire peut aboutir. Il y a plus d’une année que j’en ai aperçu et annoncé les indices ; depuis ce temps, le gouvernement a ajouté fautes sur fautes ; les embarras, les contrariétés se sont multipliés de toute part, (...).

Quant aux objets politiques, ils ne peuvent dans une pareille détresse avoir ici beaucoup d’essor ; sans argent, sans armée, sans autorité dans l’intérieur, sans influence au dehors, cette cour est dans une sorte de léthargie qui intercepte momentanément toute coopération efficace dans les grands intérêts de l’Europe ; cependant j’ai à me louer des intentions que l’on me marque, et il me semble que le retour du ministère de Versailles aux vrais principes de l’alliance devient de plus en plus sincère et fondé sur une conviction qui devrait le rendre

solide. V. M. daignera observer dans les détails de ma dépêche d'office que le comte de MONTMORIN se prête avec apparence de bonne volonté et de franchise à tout ce que j'ai été chargé de lui proposer. Depuis assez longtemps je ne découvre rien de suspect relativement aux manœuvres prussiennes ; il semble qu'elles ont eu plus d'effet à Madrid et le comte de MONTMORIN a été le premier à m'en avertir. Le prince Henri [de Prusse], que j'avais soupçonné de quelque intrigue, reste ici fort médiocrement accueilli, ne se montrant que très rarement à Versailles, presque jamais chez les ministres, et hors de toute mesure d'affaires. Malgré cela, ce n'est pas sans doute dans l'adversité où se trouve la France que l'on peut se former une idée exacte de ses vrais sentiments, et ce que V. M. observe à cet égard dans sa très gracieuse lettre du 16 décembre me servira toujours de règle pour me préserver de toute illusion sur ce qu'il y a à se promettre pour le présent et pour l'avenir de la part d'une cour qui a tant à réparer vis-à-vis de son auguste allié.

Le comte de SAINT-PRIEST doit à la protection de la Reine d'avoir été admis depuis peu dans le conseil du Roi ; il sait que cette protection ne lui a été accordée que d'après le bien que V. M. avait daigné dire de lui à son auguste sœur. Ce nouveau ministre d'État, par les sentiments qu'il a toujours marqués pour l'alliance, et par ses opinions sur tout ce qui concerne la Porte Ottomane, peut devenir d'autant plus utile dans les circonstances présentes, qu'il ne manque ni de talents ni de moyens à les faire valoir, et si un jour ou l'autre le comte de MONTMORIN quittait sa place, il y a toute vraisemblance qu'il y serait remplacé par le comte de SAINT-PRIEST. (...).

[Texte reproduit in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par M. le Chevalier Alfred D'ARNETH et M. Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1891, pp. 218-219].

#### Lettre du comte de MERCY au chancelier KAUNITZ, du 6 janvier 1789 (extraits)

*Paris, le 6 janvier 1789.* – Je suis resté plus de deux mois dans l'attente journalière du courrier qui n'est arrivé que le 30 décembre avec les dépêches et la lettre particulière dont V.A. m'honore en date du 17. Entre temps les matières se sont accumulées ici, et la révolution qui se prépare dans cette monarchie est si remarquable que j'ai cru devoir en déduire les circonstances sous la forme d'un journal historique rempli de faits minutieux, mais qui marquent les progrès d'une effervescence nationale dont il y a peu d'exemples, et dont les suites pourraient devenir bien sérieuses. (...)

Ma dépêche d'office annonce que *M. de MONTMORIN se prêtera avec apparence de franchise et de la meilleure volonté à tout ce que j'ai été chargé de lui proposer, il donnera à M. de CHOISEUL des ordres tels que V. A. les désire*<sup>2604</sup> ; relativement aux liaisons à former avec la Russie, on hésite dans la crainte des évènements qui peuvent survenir en Pologne, on rejette ces délais sur l'Espagne, peut-être n'est-ce pas sans motif réel, peut-être aussi n'est-on plus fâché de se prévaloir de ce prétexte plausible, entre temps je ne cesse de faire envisager la nécessité de conclure promptement, et si la cour de Madrid n'y met point obstacle, j'espère que l'on se déterminera. Puissent toutes ces mesures concourir au retour le plus prompt de la paix ! V. A., dans la profondeur de ses lumières, avait prévu combien elle deviendrait nécessaire, il est douloureux de s'en retracer les motifs.

Je joins ici les éclaircissements demandés par les deux notes que V.A. m'a fait adresser dans le mois d'octobre dernier ; il me reste à vous supplier, Monseigneur, d'agréer au commencement de cette année les vœux que je forme pour tout ce qui peut intéresser votre bonheur ; le mien propre en est inséparable, puisqu'il se fonde sur les bontés de V.A. et sur la douceur que je trouve à lui consacrer le profond, le fidèle attachement et le respect, avec lequel j'ai l'honneur d'être, etc.

---

<sup>2604</sup> Nous soulignons.

[Texte reproduit in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par M. le Chevalier Alfred D'ARNETH et M. Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1891, p. 220].

## II – INSTRUCTIONS

### Texte 17

Instructions envoyées par le duc de CHOISEUL, ministre des Affaires étrangères de France, au baron de BRETEUIL, ambassadeur de sa S. M. T. C. à Stockholm, pour le faire changer de conduite à l'égard de la Suède, en 1766 en vue d'obtenir la prépondérance sur le parti de la Russie et de l'Angleterre

J'ai cru devoir, monsieur, vous dépêcher un courrier pour vous informer avec précision du système politique du roi, relativement à la Suède, afin que vous dirigiez invariablement votre conduite d'après les instructions de S. M., et pour le plus grand avantage de son service.

Le roi désapprouverait, monsieur, que vous confiassez à aucun de nos amis, même au comte de FERSEN et à M. de SCHEFLER, les vues que S. M. peut avoir relativement à la Suède ; il faut marquer la plus grande confiance aux patriotes pour tout ce qui peut intéresser leur personnel et témoigner la protection décidée que S. M. leur accorde à tous en général et à chacun en particulier, mais il faut se garantir peu à peu de l'abus qui s'est introduit à Stockholm, de confier nos vues politiques à nos amis. Outre qu'un secret partagé est toujours fort mal gardé, il n'est pas vraisemblable que dans un pays divisé par différens<sup>2605</sup> partis et par des factions opposées, on ne combine et même on ne confonde souvent les intérêts des puissances avec l'intérêt des particuliers, ce qui produit, pour le moins, par rapport aux projets qu'une puissance peut former, et à la situation qu'elle veut prendre, des commentaires toujours inutiles, et ordinairement nuisibles à cette puissance.

La France, en se laissant aller à la circonstance du moment, a fait la faute d'exciter et de soutenir le parti qu'on appelle *patriotique*<sup>2606</sup>, pour enchaîner la puissance royale en Suède, établir dans ce royaume une administration métaphysique, et qui ne serait soutenable et possible qu'autant que tous les Suédois seraient aussi sages d'esprit et de mœurs que pouvait l'être Platon ; et l'on peut même avancer qu'avec cette sagesse, les forces réelles de la Suède ne peuvent pas se soutenir sur un pied qui puisse être utile aux alliés de cette couronne.

Le feu roi de Suède n'aimait pas la France d'inclination. Au lieu d'attendre patiemment sa mort, l'on a suivi et outré, pour détruire son pouvoir, les principes qu'on avait adoptés depuis la mort de Charles XII. Dès lors, le roi n'a plus eu la Suède pour alliée de sa couronne, mais uniquement le parti que l'on appelle *patriotique*<sup>2607</sup>. Qu'est-il arrivé ? c'est que la guerre de la Suède contre la Russie, entreprise par l'influence de la France, a été le premier pas de la décadence suédoise. Depuis ce temps-là, on ne s'est occupé à Stockholm qu'à combattre les sentimens<sup>2608</sup> du roi de Suède, et en les combattant, à détruire les intérêts du royaume. Lorsque le prince actuellement régnant est monté sur le trône de Suède, il était naturellement disposé en faveur de la France ; il avait épousé une princesse sœur du roi de Prusse, alors notre ami intime. Le roi de Prusse, qui avait du crédit sur sa sœur, ne devait songer qu'à se servir, ainsi que nous, des forces suédoises contre la Russie et l'Autriche, qui étaient nos ennemies ; mais loin de suivre cette route favorable, nous n'étions pas liés avec la couronne de Suède ; et nos amis patriotiques, par des sentimens personnels, nommément le comte de TESSIN, voulurent donner des dégoûts à la reine de Suède ; et, ce qui était inévitable, cette

---

<sup>2605</sup> *Id.*

<sup>2606</sup> En italiques dans le texte originel.

<sup>2607</sup> *Id.*

<sup>2608</sup> Orthographe originel.

princesse hautaine et ambitieuse s'occupant du soin de sa gloire et de son pouvoir, le parti patriotique ne s'occupa que de celui de la réprimer. Il y eut deux factions dans le royaume ; et la France s'embarrassa dans ces deux partis, y dépensa beaucoup d'argent, sans songer que c'étaient les troupes, les vaisseaux et le commerce de la Suède qu'il lui fallait, et non pas que le parti patriotique ou celui de la reine eût le dessus.

Dans la dernière guerre, on a cherché à tirer quelque avantage de notre alliance avec la Suède. On forma un projet dont on convint avec elle, et dont l'exécution aurait été très avantageuse à l'alliance et principalement à la France, si les Suédois avaient pu conquérir la Poméranie prussienne. La Suède se serait trouvée une puissance redoutable sur les derrières de l'Empire, et dans la même position où était Gustave. Le roi de Prusse, attaqué par l'Autriche, la Russie et la France, ne devait pas vraisemblablement faire tête à une armée de Suédois ; jamais projet n'a été combiné avec une plus grande apparence de succès, et il a échoué, non par les forces du roi de Prusse, mais par les intrigues de Stockholm. Vous êtes à portée, monsieur, d'être instruit des manœuvres qui ont arrêté, aux yeux de toute l'Europe, le militaire suédois dans cette guerre.

Je conclus de l'expérience que les faits nous ont procurée, que la Suède aristocratique, démocratique et *platonique*<sup>2609</sup>, ne sera jamais une alliée utile ; et que, s'il est de l'intérêt de la France de conserver ses liaisons et son intimité avec cette couronne, il faut augmenter le pouvoir monarchique en Suède, de manière que le roi ait la principale influence sur les alliances étrangères, ou bien, assurer l'état des sénateurs, de manière que dans aucune circonstance ils ne puissent être déplacés, qu'ils partagent, comme conseil, la puissance souveraine avec le roi, et que ces états ne soient assemblés que dans la seule vue de la quotité et de la distribution des contributions à fournir au trésor royal, et pour les représentations sur les améliorations de l'intérieur du pays.

Dans l'alternative de ces deux situations, la Suède ne sera pas toujours sans doute disposée pour la France ; mais cette puissance *sera dans la classe*<sup>2610</sup>, et l'argent qu le roi dépensera pour les Suédois aura un usage profitable pour le service de sa majesté ; au lieu qu'à présent il est impossible de lui présenter une utilité dans son alliance avec la Suède, tandis qu'on ne lui offre chaque jour qu'une augmentation de dépense énorme pour des intérêts particuliers, lesquels même en réussissant ne produisent aucun effet politique, et ne nous garantissent pas d'avoir, peu d'années après, les mêmes dépenses à faire, avec l'incertitude du succès.

Le roi, après une mûre réflexion sur son système politique en Suède, a jugé que le bien de son service était de revenir sur les préjugés qui, jusqu'à présent, avaient obscurci les vrais intérêts de la France en Suède. S. M. a cru qu'il ne lui convenait pas d'être liée, dans ce royaume, avec un parti qui, d'après l'expérience, ne se trouve pas et ne peut se trouver toujours le plus fort. Elle veut donc diriger toutes ses démarches à Stockholm sur un plan solide, et le roi a pensé que le meilleur serait de profiter de la circonstance des troubles actuels pour rendre au roi de Suède l'autorité que les précédentes diètes lui ont enlevée ; il serait à propos d'engager nos amis, et ceux qui sont désignés sous le nom de *chapeaux*<sup>2611</sup>, à concourir à nos vues ; mais ils y seront aussi opposés que le sont réellement les partisans de la Russie, qui certainement n'ont pas le projet de donner de l'autorité au roi de Suède ; car, en ce point, il n'y a point de division dans les deux partis.

Nos amis vous diront, monsieur, qu'il faut tâcher de finir cette diète, et puis travailler à en assembler une autre, dans laquelle nos projets étant mieux préparés, ils auront un avantage marqué sur leurs adversaires. Je ne suis pas étonné que l'ambassadeur du roi sur les lieux, travaillant depuis si longtemps l'esprit du parti auquel il s'est attaché, ne s'échauffe pas des mêmes idées contre la faction qu'il a à combattre, et qui présentent une perspective vraisemblable d'utilité ; mais observez que, quand les *patriotes*<sup>2612</sup> vous diront que, dans une

---

<sup>2609</sup> En italiques dans le texte originel.

<sup>2610</sup> *Id.*

<sup>2611</sup> *Id.*

<sup>2612</sup> *Id.*



nouvelle diète, ils auront la supériorité d'influence dans les délibérations et les résolutions des états, c'est comme s'ils nous disaient : Dépensez deux millions pour nous dans deux ans, et les Suédois qui veulent le maintien du gouvernement actuel, étant amis de la France, et se trouvant alors à la tête de l'administration, prévaudront sur les Suédois qui, ayant les mêmes principes par rapport au soutien du gouvernement, et les mêmes vues d'ambition, sont les ennemis déclarés de la France.

Considérez attentivement deux choses, monsieur (je ne puis trop le répéter) : (...) quelle utilité physique peut résulter pour la France et pour le commerce, de cette supériorité de nos amis ? aucune : car il en arrivera certainement un accroissement de faiblesse ; et plus la Suède devient faible (ce qui se démontre à chaque diète), plus elle est inutile ; mais quand bien même l'on pourrait articuler quelques petits avantages à retirer de la supériorité de nos amis dans la diète prochaine, leurs antagonistes feront ce qu'ils ont fait depuis la diète passée, et suivront la même marche que nos amis suivent actuellement ; ils obligeront à la convocation d'une nouvelle diète ; alors nouvelles dépenses de la part de la France, moins de succès et accumulation d'anarchie en Suède et d'inutilité pour le roi. Dans cet état de choses, il faut se déterminer positivement ou à être allié d'une puissance qui ait une consistance solide, ou à l'abandonner à son malheureux sort. Ce qu'il y a de pis, c'est d'en alimenter sans fruit les particuliers.

D'après tout ce que je viens de vous exposer, monsieur, le roi vous ordonne de faire usage de vos connaissances et de vos talens<sup>2613</sup>, afin de former un projet de conduite qui tende :

1° A rétablir le pouvoir monarchique en Suède par l'influence de la France, et assez solidement pour que le roi, uni au roi de Suède, dirige ses efforts dans ce royaume vers l'objet unique du maintien du pouvoir monarchique que cette influence aura rétabli. Sur ce point je ne présume pas qu'il vous soit difficile de concerter un plan avec le roi et la reine de Suède et leurs confidens<sup>2614</sup> ;

2° A engager nos amis à adopter ce parti, et à y concourir de bonne foi et sûrement ; leur présenter l'idée de cette révolution comme le moyen le plus certain de culbuter le parti dominant, qui, en tous les temps, s'il n'est prévenu, ruinera la Suède ; leur faire sentir que leur intérêt particulier concourt dans ce moment-ci, avec celui de la France, au succès de ce projet ; les pressentir sur l'impossibilité où se trouve le roi de soutenir vainement en Suède un parti qui n'y est pas le plus fort ; enfin leur marquer le désir qu'a le roi que la reconnaissance qu'il a droit d'attendre des anciens patriotes se porte à la formation d'un nouveau système, qui paraît seul avantageux aux deux couronnes....

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agens<sup>2615</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp.403-408].

## Texte 18

Instructions écrites de la main de Louis XV au baron de BRETEUIL, nommé ambassadeur en Hollande, au mois d'août 1767

M. le baron de BRETEUIL, quoique le succès n'ait pas entièrement répondu à votre travail et à votre zèle dans vos négociations en Suède, je ne veux pas pour cela que vous doutiez de ma satisfaction. Le choix que j'ai fait de vous entretenue par mes ordres avec moi,

---

<sup>2613</sup> Orthographe originelle.

<sup>2614</sup> *Id.*

<sup>2615</sup> *Id.*

pendant leur séjour en Suède et en Hollande. Il vérifiera avec ledit sieur des Rivaux, l'inventaire qu'il a eu ordre d'en faire, dont il sera dressé deux copies ; et il mettra son vu au bas de celle que ledit des Rivaux doit rapporter ici pour sa décharge, et qu'il conservera pour me la faire passer à son arrivée à Paris, par le comte de BROGLIE à qui il la remettra. Le baron de BRETEUIL lui renouvellera en mon nom l'ordre le plus précis de ne parler à qui que ce soit, qu'audit comte de BROGLIE, du secret dont il a connaissance, et qu'il m'avait plu de lui confier.

*Signé* LOUIS

Instructions données par le duc de CHOISEUL, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, après le préliminaire ordinaire sur la confiance du Roi, au baron de BRETEUIL, en août 1767

Il n'aura d'abord aucun objet déterminé de négociation à suivre ; mais en paraissant se renfermer dans le rôle d'un observateur purement passif, il s'occupera, avec son discernement et sa pénétration ordinaires, à étudier le système politique des hollandais, tant sur les affaires générales de l'Europe, que sur l'administration intérieure de leur république, à développer les intentions et les vues qui dirigent leurs délibérations, à démêler quelle est l'influence supérieure qui préside à leur résolution, et à se procurer à tous ces égards, les connaissances les plus exactes et les plus détaillées.

Le système politique que les Provinces-Unies paraissent avoir adopté depuis la paix signée en 1748, à Aix-la-Chapelle, et la conduite qu'elles ont tenue en conséquence, pendant la dernière guerre, peuvent faire conjecturer que leur vœu le plus général, est d'éviter à l'avenir de prendre part aux discussions, qui pourraient troubler le repos public. (...)

Si l'on tient dans cet esprit quelque propos au baron de BRETEUIL, il se renfermera dans des assurances générales de l'amitié du roi pour les Provinces-Unies, et du désir sincère que sa majesté conserve de maintenir avec leur gouvernement la plus parfaite intelligence, et de concourir à tout ce qui pourra assurer leur tranquillité ; mais il évitera d'entrer dans aucun détail, et de répondre formellement aux questions qui auraient un rapport direct à la neutralité. Cette circonspection à observer est d'autant plus nécessaire, qu'il peut, dans le cas d'une nouvelle guerre, arriver des évènements qui rendraient la neutralité des hollandais préjudiciable aux intérêts de la couronne du roi. Il faut donc attendre les circonstances qui décideront du parti qu'il conviendra à sa majesté de prendre vis-à-vis de leur république. Le baron de BRETEUIL recevra alors les instructions et les ordres dont il aura besoin pour diriger son langage et sa conduite. (...)

Il est à souhaiter que les hollandais ne laissent pas trop appesantir sur eux le joug que l'Angleterre leur a imposé, et qu'ils occupent des moyens de s'en affranchir, s'il est possible.

C'est à réveiller sur un objet si essentiel leur goût naturel pour la liberté, que le baron de BRETEUIL doit s'appliquer sans affectation, en profitant avec prudence des occasions qui se présenteront, de traiter cette matière vis-à-vis des membres bien intentionnés de la république. La faction anglaise et la brigade stathoudérienne sont puissantes en Hollande ; le parti républicain balance leur crédit, et les vrais patriotes qui composent les principales magistratures des villes et celle d'Amsterdam en particulier, paraissent bien déterminés à se garantir de la servitude à laquelle on voudrait les soumettre. C'est dans cette vue qu'ils ont réussi à empêcher leur stathouder actuel, d'épouser une sœur du roi d'Angleterre, l'expérience du passé les ayant éclairés sur le danger auquel de pareilles alliances avaient exposé leur liberté. (...)

Le baron de BRETEUIL examinera avec le plus grand soin et l'attention la plus suivie, quels sont les principaux chefs et les membres, tant du parti républicain, que la faction stathoudérienne. Cette connaissance est nécessaire au roi et à son conseil pour les mettre en état de délibérer sur les résolutions qu'il conviendra à sa majesté prendre vis-à-vis des hollandais, lorsque les circonstances l'exigeront.

On ne répétera point ici ce que l'ambassadeur du roi trouvera dans le mémoire ci-joint sous le n° I, relativement au commerce. Il n'y a point de hollandais qui ne soit bien persuadé que la navigation et le négoce des sujets de la république, n'ont point d'ennemi plus redoutable et plus constant que l'Angleterre.

Il y a un autre objet sur lequel le baron de BRETEUIL observera aisément que les états-généraux ne sont pas sans de vives inquiétudes ; c'est la puissance et le voisinage du roi de Prusse, qui, par le duché de Clèves, la Gueldre et l'Ost-Frise environne leur territoire dans des points très importants. Les Provinces-Unies ne se font point illusion sur le danger de cette position critique ; c'est avec la plus sensible répugnance qu'elles ont cédé en particulier leur droit de garnison dans Embdem, et il ne serait pas difficile de réveiller à cet égard un intérêt très réel de leur part, mais qu'elles sont forcées de dissimuler. C'est sur quoi l'ambassadeur du roi doit se borner scrupuleusement à démêler la disposition des esprits, et à écouter ce qu'on pourrait lui dire sur ce sujet. (...) Le baron de BRETEUIL a déjà été informé des circonstances qui ont donné lieu de croire que le roi de Prusse désirait de rétablir la correspondance interrompue depuis douze ans, entre les cours de France et Berlin. On y joint ici, sous le n° 2, un mémoire qui expose les détails de tout ce qui s'est passé à cet égard, et ce que l'ambassadeur du roi devra dire sur ce sujet au sieur de THULEMEYER, ministre de sa majesté prussienne à la Haye. On a joint ici deux autres mémoires sous les n° 3 et 4, qui ne concernent que le cérémonial à observer par le baron de BRETEUIL, tant à l'égard du stathouder et du gouvernement des Provinces-Unies, que par rapport aux ministres étrangers qui résident en Hollande.

Il entrera, avec ces différents ministres, dans les liaisons qui sont d'usage, lorsque la guerre ne les interdit pas ; mais il s'en tiendra à des démonstrations extérieures de politesse, en attendant qu'il puisse juger par lui-même du degré de confiance qu'il croira pouvoir et devoir accorder à chacun d'eux. Il y a pourtant une exception à faire à cette règle générale, par rapport au ministre d'Espagne, avec lequel le baron de BRETEUIL doit, dès le commencement de sa résidence, entretenir la plus intime correspondance. Ceux de Vienne, des Deux-Siciles, doivent aussi éprouver, de la part de l'ambassadeur du roi, des égards particuliers et des marques de confiance proportionnées à l'union qui subsiste entre la France et les cours de Vienne et de Naples.

Les instructions plus détaillées, dont le baron de BRETEUIL pourra avoir besoin dans le cours de son ambassade, lui seront adressées suivant l'exigence des circonstances.

Le roi ayant ordonné que tous ses ministres dans les cours étrangères, lui remettraient, au retour de leur mission, une relation exacte de tout ce qui se sera passé de plus important dans les pays où ils auront résidé, soit par rapport aux négociations qui leur auront été confiées, soit sur l'administration civile, politique, ecclésiastique et militaire, sur le caractère, les talents et les affections des souverains et de leurs ministres, sur le cérémonial et sur tous les objets qui peuvent intéresser le service ou la curiosité de sa majesté, le baron de BRETEUIL travaillera à la rédaction d'un mémoire qui traitera tous ces différents objets, etc. »

A Compiègne, ...août 1767,

*Signé* LOUIS.

Par le Roi. LE DUC DE CHOISEUL.

Lettre du comte de BROGLIE, organe secret du Roi, adressée au baron de BRETEUIL au nom du Roi Louis XV, en août 1767

Le sieur DUBOIS-MARTIN m'a envoyé ici, M. le baron, la copie des mémoires dont vous lui avez donné communication, et qui vous ont été remis par le ministre des Affaires étrangères, pour vous servir d'instruction dans le poste où vous venez de vous rendre.

J'ai remarqué en les lisant, que les mémoires 1, 3 et 4, qui sont annoncés dans le cours de l'instruction, ne s'y trouvent pas joints, et qu'il n'y a seulement que le n° 2, relatif à l'espèce de négociation que vous devez entamer avec M. de THULEMEYER. Je crois que les n° 3 et 4 qui, selon remplacer en Hollande le marquis d'HAVRINCOURT, doit vous en être un sûr garant ; je compte que vous m'y servirez avec la même attention que vous avez fait jusqu'ici, et que vous observerez aussi fidèlement le secret que je vous ai prescrit sur la correspondance particulière que vous avez avec moi. Par suite de la confiance que j'ai en vos lumières, je désire que vous travailliez, sans perdre de temps, à un mémoire détaillé sur la Suède, et sur l'état où vous l'avez laissée, sur les évènements qui y sont arrivés, les moyens qu'il y aurait de les prévenir, et ceux que vous croyez les plus propres à remédier aux maux qui affligent un pays allié de la France depuis si longtemps. Quand vous aurez fini ce mémoire, vous le ferez passer au comte de BROGLIE qui me le fera tenir. Sur ce, je prie Dieu qu'il vous ait, M. le baron de BRETEUIL, en sa sainte garde.

A Compiègne, 7 août 1767. LOUIS.

#### Instruction de Louis XV, adressée en secret au baron de BRETEUIL, le 24 juillet 1768

Le baron de BRETEUIL ayant été honoré de la confiance particulière de sa majesté pendant le séjour qu'il a fait en qualité de son ministre et de son ambassadeur dans les cours de Pétersbourg et de Stockholm, il est déjà instruit de la manière dont il doit diriger la correspondance qu'il lui est permis d'entretenir avec elle, en se servant des nouveaux chiffres et des adresses qui lui seront remis et indiqués par le comte de BROGLIE avant son départ. Il sait aussi la fidélité avec laquelle il doit garder le secret que le roi a bien voulu lui confier, et l'attention qu'il doit apporter à le conserver, et à prévenir les évènements qui pourraient le déceler. Il sera donc suffisant de lui faire connaître, par la présente instruction, les objets sur lesquels sa majesté désire qu'il fixe principalement son attention.

Il serait inutile d'entrer, avec le baron de BRETEUIL, dans les détails purement relatifs à la Hollande. Il recevra sur cet objet des instructions directes par le ministre des affaires étrangères ; le roi se réserve seulement d'y ajouter ce qu'il jugera convenable, lorsqu'elles lui auront été adressées par le comte de BROGLIE, à qui le baron de BRETEUIL les communiquera, dès qu'elles lui auront été remises, et en donnera copie, *ainsi que de tout ce qu'il pourra recevoir par le canal du duc de CHOISEUL, qui serait relatif à sa mission.*

Le séjour que le baron de BRETEUIL a fait en Suède et en Russie, ainsi que ses différents voyages en Pologne et en Danemark, lui ont donné une connaissance plus parfaite qu'à aucun des ministres du roi, de la situation politique de toutes les puissances du Nord. Il doit être également instruit du plus ou moins d'influence que nous avons conservé dans chacune de ces cours, des causes qui y ont produit et produisent peut-être encore la décadence de notre crédit, des moyens qu'il y aurait de le relever, des obstacles qui peuvent s'y opposer, et de l'intérêt que nous aurions d'y parvenir.

Sa majesté désire qu'il se serve de ses lumières et de l'expérience qu'il a acquise, pour pouvoir spéculer de la Haye sur ces différents objets, et elle lui prescrit d'entretenir pour cet effet, une exacte correspondance avec ses ministres employés dans toutes les cours, pour se tenir éclairé sur ce qui s'y passe, et particulièrement en Suède et en Russie. De toutes ces relations réunies, le baron de BRETEUIL doit faire un ensemble ; et sans se contenter d'exposer tous les faits dont on l'aura informé, il y joindra des raisonnements et des réflexions particulières propres à faire connaître à sa majesté le jugement qu'il lui en porte. Elle lui permet même d'y ajouter ce qu'il croirait à propos de prescrire à ses ministres dans les cours dont il sera question, pour qu'après l'avoir examiné, elle puisse donner ses ordres en conséquence. Sa majesté lui recommande une singulière attention sur tout ce qui se passera en Russie et surtout en Suède ; son intention est qu'il lie une correspondance très suivie avec le

comte de MODENE<sup>2616</sup>, dès qu'il sera arrivé à Stockholm, et qu'il lui fasse passer, par la voie secrète, la copie des lettres qu'il écrira à ce ministre, ou qu'il en recevra, afin de continuer à être instruite de toute ce qui se passe en Suède, avec autant d'exactitude qu'il est possible de l'être, dès qu'elle n'a pas jugé, par des raisons particulières, devoir honorer le successeur du baron de BRETEUIL, de la même confiance qu'elle avait bien voulu lui accorder.

La position où cet ambassadeur va être en Hollande, le met fort à portée d'avoir connaissance de ce qui se passe en Angleterre, et la parenté, ainsi que l'amitié qui le lient au comte du CHATELET, lui en fournissent un nouveau moyen. Le baron de BRETEUIL a pu connaître, par les ordres qu'il a reçus du roi à son départ pour Londres, avec quelle attention et quel intérêt sa majesté s'occupe de tout ce qui a rapport à l'Angleterre. Elle ne veut négliger aucun moyen d'en être instruite. C'était principalement pour remplir cet objet qu'elle avait ordonné au sieur des RIVAUX de lui envoyer copie de sa correspondance avec le sieur DURAND, et sans le retour prochain de son chargé d'affaires, il aurait reçu l'ordre d'en user de même de celle qu'on lui aurait prescrit d'avoir avec le comte du CHATELET. Le baron de BRETEUIL prendra, dès son séjour ici, les moyens de former avec cet ambassadeur la correspondance la plus intime, et il aura intention d'en faire passer exactement la copie à sa majesté, en observant, s'il arrivait des évènements dont il lui parût intéressant qu'elle fût promptement instruite, d'en faire parvenir le rapport à sa majesté avec le plus de célérité possible.

Le détail des objets qui peuvent principalement attirer l'attention du roi en Angleterre, serait ici superflu. Sa majesté a donné trop de preuves du goût qu'elle a pour contribuer au bonheur, non seulement des peuples qui ont celui d'être ses sujets, mais de toute l'Europe, en perpétuant la paix autant que cela dépendra d'elle, pour qu'on puisse douter que ce ne soit principalement à la conserver, que toutes ses vues tendent. Les anglais ont prouvé que les leurs étaient dirigées d'autres motifs, et on peut sans injustice les accuser de n'être pas également attachés à la tranquillité générale, et de n'écouter que la voix d'une ambition immodérée. Il est très important de pénétrer les mesures que cette ambition pourrait leur faire prendre, et il n'est pas sans exemple que des ministres résidents dans des cours voisines, aient été plus à portée de découvrir de pareils préparatifs que ceux mêmes qui sont sur les lieux. La dextérité du baron de BRETEUIL peut lui faire espérer de saisir une circonstance aussi heureuse, surtout dans un pays qui a tant d'intérêt à connaître les projets de ses voisins, et auquel ses voisins mêmes peuvent s'adresser pour lui inspirer des dispositions analogues aux leurs. Sa majesté se repose entièrement sur le zèle avec lequel il s'occupera de l'exécution de ses ordres, et les preuves qu'elle a de la prudence et de la sagesse de sa conduite, tant en Russie qu'en Suède, lui sont un sûr garant qu'il justifiera, partout où elle jugera de l'employer, le degré de confiance qu'elle daigne lui accorder.

Il sera joint à cette instruction un ordre du roi pour recevoir du sieur des RIVAUX tous les papiers, chiffres et autres pièces, généralement quelconques, que le marquis d'HAVRINCOURT, ou ce chargé, pouvaient avoir entre leurs mains, et qui sont relatifs à la correspondance secrète avec sa majesté.

Le baron de BRETEUIL en donnera son reçu au sieur des RIVAUX, au bas de l'inventaire qui en a été dressé, et qu'il vérifiera, et il les conservera jusqu'à ce qu'il reçoive l'ordre de les rapporter ou de les faire passer à sa majesté.

Fait à Versailles, le 24 juillet 1768.

Signé, LOUIS.

[Texte reproduit in RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française – Depuis la fondation de la monarchie, jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, Tome I, Chez LENORMANT, Paris, 1809, pp.6-23].

---

<sup>2616</sup> Raimond, comte de MODENE, d'une famille distinguée du comtat Venaissin, avant d'être nommé en Suède, avait été ministre du Roi à Hambourg. Au retour de son ambassade de Suède, il fut nommé gentilhomme d'honneur de « Monsieur », frère de Louis XVI et gouverneur du Luxembourg. Il fut emporté par la Révolution.

### III – PLEINS-POUVOIRS

#### Texte 19

Plein-pouvoir donné par le roi de France à son ministre plénipotentiaire, le duc de CHOISEUL-PRASLIN, en 1763

PLEIN-POUVOIR DE S. M. TRES-CHRETIENNE.

Louis, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre ; à tous ceux qui ces présentes lettres verront, salut !

Comme les préliminaires signés à Fontainebleau, le troisième novembre de l'année dernière, ont posé les fondements de la paix rétablie entre nous et notre très-cher et très-aimé bon frère et cousin le roi d'Espagne, d'une part, et notre très-aimé et très-cher bon frère le roi de la Grande-Bretagne, et notre très-cher et très-aimé bon frère et cousin le roi de Portugal, de l'autre, nous n'avons rien plus à cœur, depuis cette heureuse époque, que de consolider et affermir, de la façon la plus durable, un si salutaire et si important ouvrage, par un traité solennel et définitif entre nous et lesdites puissances. Pour ces causes, et autres bonnes considérations, à ce nous mouvant, nous confiant entièrement en la capacité et expérience, zèle et fidélité pour notre service, de notre très-cher et bien aimé cousin, César Gabriel de CHOISEUL, duc de PRASLIN, etc., etc., nous l'avons nommé, commis et député, et, par ces présentes, signées, de notre main, le nommons, commençons et députons notre ministre plénipotentiaire, lui donnant plein et absolu pouvoir d'agir en cette qualité, et de conférer, négocier, traiter et convenir, conjointement avec le ministre plénipotentiaire de notre très-cher et très-aimé bon frère et cousin le roi d'Espagne, et le ministre plénipotentiaire de notre très-cher et très-aimé bon frère et cousin le roi de Portugal, revêtus de pleins-pouvoirs en bonne forme, arrêter, conclure et signer, tels articles, conditions, conventions, déclarations, traités définitifs, accessions, et autres actes quelconques qu'il jugera convenables pour assurer et affermir le grand ouvrage de la paix ; le tout avec la même liberté et autorité que nous pourrions faire nous-même, si nous y étions présent en personne, encore qu'il y eût quelque chose qui requit un mandement plus spécial qui n'est contenu dans ces présentes, promettant, en foi et parole de roi, d'avoir agréable, tenir ferme et stable à toujours, accomplir et exécuter ponctuellement tout ce que notredit cousin, le duc de PRASLIN, aura stipulé, promis et signé, en vertu du présent plein-pouvoir, sans jamais y contrevenir, ni permettre qu'il y soit contrevenu pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce puisse être, comme aussi d'en faire expédier nos lettres de ratification en bonne forme, et de les faire délivrer pour être échangées dans le temps dont il sera convenu. Car tel est notre plaisir, en témoin de quoi nous avons fait mettre notre scel à ces présentes.

Donné à Versailles, le septième jour du mois de février, l'an de grâce mil sept cent soixante-trois, et de notre règne le quarante-huitième.

LOUIS,  
Par le roi,  
*Le duc DE CHOISEUL.*

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2617</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 437-438].

---

<sup>2617</sup> *Id.*

## Texte 20

### Pleins-pouvoirs donnés par le grand-duc de Toscane à M. CARLETTI son plénipotentiaire à Paris, du 4 novembre 1794

S.A.R. l'archiduc, grand-duc de Toscane, considérant combien il pourrait être utile au succès d'une négociation commencée depuis long-temps avec la république française, d'envoyer à Paris une personne qui jouisse de la confiance des deux gouvernements, et qui réunisse le caractère, les sentimens<sup>2618</sup> et les talens<sup>2619</sup> nécessaires pour arriver au but proposé, vient de destiner son chambellan, etc., François-Xavier CARLETTI, à se rendre à Paris aussitôt qu'il aura reçu le passeport nécessaire pour entrer en France, et le charge d'agir auprès du comité de salut public, pour confirmer de vive voix, et par écrit, tout ce qui se trouve contenu dans les mémoires signés par son secrétaire du conseil d'état et des finances, Neri CORSINI, spécialement autorisé par lui à cet effet ; lesquels mémoires ont été déjà communiqués au même comité par la voie du citoyen CACAULT, agent de la république française en Italie, dans la vue de faire agréer la neutralité que la Toscane est prête à publier à la face de toute l'Europe, de stipuler la restitution soit en argent, soit en nature, des grains enlevés par les Anglais à Livourne, et de renouveler l'assurance la plus solennelle de la constante amitié que le gouvernement de Toscane a toujours eue pour la république française.

Donné à Florence, le 4 novembre 1794.

FERDINAND  
*Neri CORSINI*, Secrétaire.

#### *Ampliation des mêmes pouvoirs.*

S.A.R. l'archiduc, grand-duc de Toscane, n'ayant rien plus à cœur que voir rétablir dans les formes diplomatiques qui sont d'usage, sa correspondance avec la république française, en ajoutant à la déclaration faite par lui dans son propre *motu*, le 4 novembre dernier, nomme le comte François-Xavier CARLETTI, etc., etc., pour son envoyé extraordinaire auprès du gouvernement de la république française, et l'autorise, s'il en obtient le pouvoir, à résider à Paris, revêtu de ce caractère autant que la mission dont il a été chargé dans le susdit *modu proprio*, le rendra nécessaire, lui donnant, à cet effet, les plus amples pouvoirs pour traiter toute affaire relative à la Toscane, et spécialement pour la restitution et l'envoi, dans le port nommé *de la Montagne* [Toulon], des grains enlevés par les Anglais à Livourne, ainsi que pour le rétablissement de la neutralité, qu'il s'agit de renouveler à toujours entre les deux gouvernements<sup>2620</sup> de la manière la plus convenable à la république française, sans cependant blesser les droits des puissances belligérantes.

Donné à Florence le 13 décembre 1794.

FERDINAND.  
*Neri CORSINI*.

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents*<sup>2621</sup> *diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs*

---

<sup>2618</sup> *Id.*

<sup>2619</sup> *Id.*

<sup>2620</sup> *Id.*

<sup>2621</sup> *Id.*

#### IV – LETTRES DE CREANCE

##### Texte 21

Lettre de créance du roi de France, donnée à M. de CHAVIGNY, son ambassadeur à la diète de Ratisbonne, en 1726

Très-chers et grands amis,

Comme l'expérience a fait connaître dans tous les temps combien l'union entre notre couronne et le corps germanique peut contribuer au maintien de la tranquillité générale, dont la conservation a été, depuis le commencement de notre règne, le principal objet de nos soins et de nos démarches, nous avons toujours désiré avoir près de vous un ministre qui fût à portée de cimenter la bonne intelligence si heureusement établie entre nous et le Saint-Empire, et de vous marquer en toute occasion l'intérêt que nous prenons au bonheur et aux avantages du corps germanique : et quoique vous n'ayez pu douter en aucune manière de nos sentimens<sup>2622</sup> à cet égard, nous avons choisi le sieur de CHAVIGNY pour se rendre à Ratisbonne, en qualité de notre ministre auprès de vous. Nous sommes persuadé, qu'étant aussi instruit qu'il l'est de nos intentions, sa conduite et ses démarches ne pourront que vous être très-agréables ; et nous ne doutons point que vous n'ajoutiez une entière créance à tout ce qu'il vous dira ; surtout lorsqu'il vous assurera qu'en toute occasion nous serons disposé à contribuer à la gloire et à la grandeur du corps germanique. Su ce je pris Dieu qu'il vous ait, très-chers et grands amis, en sa sainte et digne garde.

A Fontainebleau, le 4 septembre 1726.

LOUIS,  
*Fleurlau.*

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2623</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 441-442].

##### Texte 22

Autre lettre de créance

Monsieur mon frère, n'ayant rien plus à cœur que de cultiver toutes les relations d'amitié et de bonne intelligence si heureusement rétablies entre nous par le dernier traité de paix, je m'empresse d'informer V. M. que j'ai fait choix du sieur comte de ... (*suivent ses autres titres et qualités*), et que je l'ai nommé pour résider à sa cour, en qualité de mon envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. Ses talens<sup>2624</sup>, sa prudence, son attachement à ma personne et son zèle pour mon service me persuadent qu'il continuera à mériter mon approbation dans l'exercice de l'honorable mission que lui confie. Il connaît

---

<sup>2622</sup> *Id.*

<sup>2623</sup> *Id.*

<sup>2624</sup> *Id.*



parfaitement la sincérité de mes sentiments<sup>2625</sup> pour V. M. ; je lui recommande de saisir toutes les occasions de les lui exprimer en mon nom ; et de ne rien négliger pour se concilier son estime et sa confiance. Je la prie de l'accueillir avec bonté, et d'ajouter une entière créance à tout ce qu'il lui dira de ma part, surtout lorsqu'il lui renouvellera les assurances de la haute estime et de la parfaite amitié avec lesquelles je suis,

Monsieur mon frère,

de Votre Majesté

le bon frère,

N.

N., le ....

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2626</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 444-445].

### Texte 23

#### Lettre du roi de (...) pour accréditer son envoyé extraordinaire auprès de la république de (...)

Très-chers et bons amis, nous avons nommé, pour être chargé du soin de nos affaires dans notre ville, le sieur comte de ..., et nous lui avons particulièrement recommandé de vous assurer de notre bienveillance. Vous devez lui accorder une entière créance, lorsqu'il vous témoignera les dispositions favorables où nous sommes pour tout ce qui vous intéresse, et lorsqu'il s'adressera à vous pour des choses qui concernent le bien de notre service. Sur ce, nous prions Dieu qu'il vous ait, très-chers et bons amis, en sa sainte garde.

N.

N., le ....

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2627</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 445].

### V. – LETTRES DE RAPPEL

#### Texte 24

#### Lettre de rappel du roi (...) motivée par des raisons personnelles

Monsieur mon frère, le comte de... m'a exposé que son âge, l'état de sa santé et la position de sa famille lui faisaient vivement désirer une destination qui le rapprochât de son pays natal. En accueillant ses vœux, je l'ai en même temps élevé à la dignité de ministre d'état, tant pour récompenser ses longs services dans la carrière diplomatique, que plus encore pour lui donner une marque éclatante de ma satisfaction pour l'empressement qu'il a toujours mis à obtenir et à conserver la bienveillance de V. M., en se conformant aux sentiments<sup>2628</sup> bien connus que j'ai pour elle. En attendant que le successeur que je lui ai nommé puisse remplir son honorable mission auprès de V. M., je ne doute point qu'elle ne veuille accorder au comte de..., la permission de lui rendre personnellement son dernier hommage, et recevoir avec sa cordialité accoutumée les protestations que le charge de lui réitérer de ma part ;

---

<sup>2625</sup> *Id.*

<sup>2626</sup> *Id.*

<sup>2627</sup> *Id.*

<sup>2628</sup> *Id.*

protestations très-sincères, puisque rien ne pourra jamais altérer la haute estime et la vive amitié avec lesquelles je suis,

Monsieur mon frère,  
de Votre Majesté,  
le bon frère,  
N.

N., le...

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2629</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.P. AILLAUD, 1837, pp. 447].

## Texte 25

### Lettre de rappel du roi de (...) à visée stratégique

Très-chers, grands amis, alliés et confédérés, nous avons jugé à propos de rappeler le sieur de..., notre envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire auprès de vous, voyant le peu de fruit des conférences que vous nous aviez demandées, et que depuis vous avez si souvent interrompues. Nos intentions n'en sont pas moins portées pour la paix, comme il vous l'exposera avant son départ ; il ne nous reste qu'à vous assurer qu'il ne dépend que de vous de recevoir encore des marques de notre amitié pour votre république, et de désir constant que nous avons de vous en donner des preuves en toutes les occasions. Sur ce, nous prions Dieu qu'il vous ait, très-chers, grands amis, alliés et confédérés, en sa sainte et digne garde.

Votre bon ami, allié et confédéré.

N., le...

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2630</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 448].

## VI. – LETTRES DE RECREANCE

### Texte 26

#### Lettre de récréance du roi de (...), adressée au roi de (...)

Monsieur mon frère, il a plu à V. M. de rappeler de ma cour le comte de..., qui y a résidé pendant une longue suite d'années en qualité de son envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. Je lui rends la justice qu'il s'est concilié mon approbation et mon estime par la sagesse de sa conduite, et par le soin qu'il a mis à maintenir entre les deux états les relations d'une bonne et heureuse intelligence. La marque distinguée de confiance et de satisfaction que V. M. vient de lui donner en l'élevant à la dignité de ministre d'état, me dispense de le recommander à sa bienveillance. Je me suis donc borné à le charger, sire, de vous renouveler de la manière la plus positive l'assurance bien sincère de la haute considération et de l'amitié parfaite avec lesquelles je suis,

---

<sup>2629</sup> *Id.*

<sup>2630</sup> *Id.*

Monsieur mon frère,  
de Votre Majesté,  
le bon frère,  
N.

N., le...

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents*<sup>2631</sup> *diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 449].

## VII. – MODELE DE VISA

### Texte 27

Vu par nous (*ambassadeur, ou envoyé extraordinaire, ou chargé d'affaires, etc.* de (...)) près la cour de (...), pour légalisation de la signature de M. ou M<sup>e</sup> (*nom et qualité de la personne qui sollicite le visa...*).

N., le....

(*Signature du ministre*).

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents*<sup>2632</sup> *diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 491].

## VIII. – MODELE DE PASSE-PORT<sup>2633</sup>

### Texte 28

Nous (*nom, prénoms, et titres du ministre ambassadeur, envoyé, etc.*) de S. M. (*le roi, etc.*) de .... près sa majesté (*le roi, etc.*) de....

Prions les autorités civiles et militaires chargées de maintenir l'ordre public, soit dans les pays amis ou alliés de (*nom du pays du ministre*), soit dans l'intérieur du royaume, de laisser librement passer et repasser M.... (*nom et qualité du voyageur*) allant de ... à ... ; de lui donner aide et protection au besoin.

Le présent passe-port délivré à ..., sur le dépôt d'un passeport délivré par M.... (ou *autre ministre du roi*), le .... N°....

Par le ministre,  
Le secrétaire de légation,  
(*Signature du secrétaire de légation*).

Le ministre de ....  
(*Signature du ministre*)

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents*<sup>2634</sup> *diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, p. 491].

## IX. – MODELE DE CERTIFICAT DE VIE

### Texte 29

---

<sup>2631</sup> *Id.*

<sup>2632</sup> *Id.*

<sup>2633</sup> *Id.*

<sup>2634</sup> *Id.*

Nous (*ambassadeur* ou *envoyé extraordinaire* ou *chargé d'affaires*) de S. M. le roi de ..., certifions et attestons que M. (*nom, prénoms, condition et domicile du demandeur*), suivant l'acte de naissance qui nous a été représenté, jouissant d'une pension de ... inscrite n° ... ou sur laquelle existe une rente viagère de ... inscrite n° ..., est vivant, pour s'être présenté ce jourd'hui devant nous.

En foi de quoi nous lui avons délivré le présent, qu'il a signé avec nous.

Fait à N., le....

(*Signature du porteur du certificat*).

(*Signature du ministre*).

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2635</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 489-490].

## X.- TEMOIGNAGES

### Texte 30

#### Exemple de cérémonial diplomatique

« Les envoyés du Roi arrivent incognito à la résidence de l'électeur de Cologne. C'est au grand chambellan de ce prince et, en son absence, au grand maître de sa maison, qu'ils s'adressent pour faire savoir à S.A.E. leur arrivée et pour demander audience. Ils envoient pour cet effet un gentilhomme de l'un de ces deux premiers officiers avec une copie de leur lettre de créance.

L'électeur étant informé de l'arrivée de l'envoyé du Roi lui envoie un gentilhomme de sa bouche, nommé dans le pays Trusches, pour lui faire compliment de lui dire en quel temps il pourra être admis à l'audience de S.A.E.

Il y est conduit dans un carrosse à six chevaux, suivi d'un autre à deux que le même gentilhomme de bouche lui amène de la part de S.A.E.

L'envoyé du Roi se place au fond du premier de ces deux carrosses et le gentilhomme sur le devant.

Plusieurs valets de pied de l'électeur marchent aux côtés de ce carrosse.

Le garde qui est devant la porte du palais paraît sous les armes avec le drapeau et les officiers, la pique à la main, au passage de l'envoyé.

Dans l'intérieur du palais, l'envoyé trouve aussi les hallebardiers en haie sous les armes.

Il est reçu au haut de l'escalier par le capitaine des gardes et, à la porte de la première antichambre par le grand chambellan, et en son absence, par le grand maître.

L'un de ces deux grands officiers l'accompagne jusqu'à la pièce qui précède la chambre d'audience où il entre pour avertir l'électeur et revient aussitôt pour dire à l'envoyé qu'il peut entrer.

Ce ministre entre seul. L'électeur vient au devant de lui jusqu'à plus de la moitié de sa chambre, reste ensuite sur son estrade auprès de son fauteuil, mais il ne s'y assoit pas, et cette audience se passe debout, l'électeur demeurant découvert de même que l'envoyé.

Après le compliment de l'envoyé, pendant lequel il présente la lettre du Roi en créance sur sa personne, l'électeur répond et reconduit l'envoyé jusqu'au même endroit où il l'a reçu. [...]

Les princes d'Allemagne appelés Régents, c'est-à-dire qui possèdent ou gouvernent des états en souveraineté avec droit de suffrage dans les diètes de l'Empire sont en possession de précéder en toutes rencontres les envoyés du Roi, mais ces ministres ont toujours eu ordre de

---

<sup>2635</sup> *Id.*

prétendre la préséance en lieu tiers sur les princes et cadets des mêmes maisons qui n'ont pour leur subsistance que des pensions ou des terres, dont ils jouissent en forme d'apanage, le chef de leur maison y conservant tous les droits de souveraineté, et de ne se relâcher sur ce point qu'en faveur des fils et frères des princes régents, et seulement dans les états de ces princes.

Les envoyés du Roi traitent d'Altesse les fils et frères des électeurs. Ils accordent aussi ce traitement aux princes régents d'Allemagne.

Les Comtes de l'Empire ont toujours cédé la main en lieu tiers à l'envoyé du Roi. Il leur donne la main chez lui quand ils viennent le voir ; l'envoyé du Roi donne aussi la main chez lui à tous les gens de qualité qui viennent le visiter, mais en lieu tiers, il prend la main sur eux. »

[Extrait du *Recueil des Instructions aux Ambassadeurs et Ministres de France*, vol. XXVIII, par Georges LIVET, C.N.R.S., 1962, p. XXXIII ; reproduit in BOIS (J.-P.), *L'Europe à l'époque moderne. Origines, utopies et réalités de l'idée d'Europe. XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, Armand Colin, 1999, pp. 242-243].

## C – LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE SOUS LA PERIODE REVOLUTIONNAIRE (1789-1814)

### I – LA CONSTITUANTE

#### Texte 31

##### Lettre du comte de MERCY au chancelier KAUNITZ, du 23 juillet 1789 (extraits)

*Chennevières, près Paris, le 23 juillet 1789.* – J'avais annoncé une catastrophe, mais ne la prévoyais alors ni aussi prochaine ni aussi violente que l'est celle qui vient d'éclater. Ma dépêche d'office en expose à V. A. les principaux détails, il m'est impossible de les déduire tous dans un moment où, pressé de dépêcher ce courrier, je passe les journées en allées et venues et une partie des nuits à écrire.

On ne peut assigner les causes de la frénésie qui dans cette occasion s'est emparée des esprits contre la Reine ; les absurdités qu'on Lui impute, et auxquelles le bon sens répugne, ne peuvent en être les seuls motifs ; il faut que quelque cabale secrète y ait donné lieu ; la rage a été portée au degré d'horreur de mettre publiquement au Palais-Royal la tête de la Reine à prix ainsi que celle de M. le comte d'Artois ; il est certain que ce dernier est coupable de grandes imprudences. Je ne fais aucune mention à S. M. l'Empereur de l'attentat abominable commis contre son auguste sœur. Elle a fait à l'opinion publique le sacrifice de ses alentours favoris, en cela Elle n'a rien perdu, et plût à Dieu qu'Elle s'y fût décidée longtemps auparavant.

Les aspects sous lesquels se présente maintenant la monarchie française donnent lieu à bien des réflexions politiques : *il s'agit de voir comment la nouvelle constitution sera organisée, jusqu'où elle influera sur le poids, la force et la consistance de cette puissance, enfin ce qu'elle laissera à l'autorité royale, dont elle pourrait devenir le tombeau*<sup>2636</sup>.

Je viens de faire une course à Versailles, je n'y ai encore aperçu que de la confusion, nulles mesures, nul parti arrêté ; les ministres rappelés semblent consternés de l'incertitude du retour de M. Necker ; ils sentent d'ailleurs que leur rétablissement forcé et dénué de confiance de la part de Roi et de la Reine ne les met pas en liberté d'agir avec quelque assurance. Dans un long entretien avec la Reine, où j'ai de nouveau combattu les cruels préjugés que la cabale Lui a inspirés, j'ai fait sentir à cette princesse la nécessité absolue d'encourager les deux ministres ; Elle a daigné me le promettre ; MM. de MONTMORIN et de SAINT-PRIEST s'en rapportent à mes soins pour alléger leur position.

---

<sup>2636</sup> Nous soulignons.

L'état des choses dans la capitale devient de plus en plus menaçant, malgré l'espèce de calme qui s'y rétablit. Paris est en force et en volonté de donner la loi, même aux États généraux ; ceux-ci semblent déjà le prévoir et le craindre ; il serait possible qu'ils demandassent leur translation, à laquelle Paris ne manquerait de s'opposer à main armée ; il n'y a ni argent ni subsistances pour tenir des troupes royales en campagne ; la disette des blés et farines est au point que mardi 21 on craignait de manquer de pain à Versailles ; les campagnes sont affamées et dans une rumeur qui ne laisse de sûreté dans aucun lieu ni sur aucune route, et tout le monde est fort embarrassé à prendre des précautions suffisantes à des pareilles conjonctures. (...)

[Texte reproduit in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Publiée par M. le Chevalier Alfred D'ARNETH et M. Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1891, pp. 258-259].

### Texte 32

#### Lettre secrète du comte de MIRABEAU au Roi Louis XVI, du 10 mai 1790

Profondément touché des angoisses du roi qui a le moins mérité ses malheurs personnels ; persuadé que s'il est, dans sa situation, un prince à la parole de qui l'on peut se fier, ce prince est Louis XVI, je suis cependant tellement armé par les hommes et par les événements contre l'attendrissement qui naît du spectacle des vicissitudes humaines, que je répugnerais invinciblement à jouer un rôle dans ce moment de partialités et de confusion, si je n'étais convaincu que le rétablissement de l'autorité légitime du roi est le premier besoin de la France et l'unique moyen de le sauver.

Mais je vois si clairement que nous sommes dans l'anarchie, et que nous nous y enfonçons tous les jours davantage ; je suis si indigné de l'idée que je n'aurais contribué qu'à une vaste démolition ; et la crainte de voir un autre chef à l'État que le roi, m'est si insupportable, que je me sens impérieusement rappelé aux affaires dans un moment où, voué en quelque sorte au silence du mépris, je croyais n'aspirer qu'à la retraite.

Dans cette occurrence, il est aisé de croire que les dispositions actuelles d'un roi bon et malheureux, à qui ses conseillers, et jusqu'à ses infortunes, ne cessent de rappeler qu'il a à se plaindre de moi, et qui cependant a la courageuse et noble idée de s'y confier, sont un attrait auquel je n'essaierai pas de résister. Voici donc la profession de foi que le roi a désirée ; il daignera lui-même en désigner le dépositaire (car les règles de la prudence lui interdisent de la garder) ; et cet écrit restera à jamais mon arrêt ou mon témoin.

Je m'engage à servir de toute mon influence les véritables intérêts du roi ; et pour que cette assertion ne paraisse pas trop vague, je déclare que je crois une contre-révolution aussi dangereuse et criminelle, que je trouve chimérique, en France, l'espoir ou le projet d'un gouvernement quelconque, sans un chef revêtu du pouvoir nécessaire pour appliquer toute la force publique à l'exécution de la loi.

Dans ces principes, je donnerai mon opinion écrite sur les événements, sur les moyens de les diriger, de les prévenir s'ils sont à craindre, d'y remédier s'ils sont arrivés ; je ferai mon affaire capitale de mettre à sa place dans la Constitution le pouvoir exécutif, dont la plénitude doit être sans restriction et sans partage dans la main du roi.

Il me faut deux mois pour rassembler, ou même, si je puis parler ainsi, pour me faire mes moyens, préparer les esprits et conquérir à la raison les citoyens sages, nécessaires au service du roi. J'aurai dans chaque département une correspondance influente, et j'en donnerai les résultats. Ma marche sera insensible, mais chaque jour je ferai un pas. Un empirique promet une guérison soudaine et tue ; un vrai médecin observe, agit surtout par le régime, dose, mesure et guérit quelquefois.

Je suis aussi profondément éloigné d'une contre-révolution que des excès auxquels la révolution, remise aux mains de gens malhabiles et pervers, a conduit les peuples. Il ne faudra jamais juger ma conduite partiellement, ni sur un fait, ni sur un discours. Ce n'est pas que je refuse d'en expliquer aucun ; mais on ne peut juger que sur l'ensemble et influencer que par l'ensemble. Il est impossible de sauver l'État jour à jour.

Je promets au roi loyauté, zèle, activité, énergie, et un courage dont peut-être on est loin d'avoir une idée. Je lui promets tout, enfin, hors le succès, qui ne dépend jamais d'un seul, et qu'une présomption très téméraire et très coupable pourrait garantir dans la terrible maladie qui mine l'État et menace son chef. Ce serait un homme bien étrange, que celui qui serait indifférent ou infidèle à la gloire de sauver l'un et l'autre, et je ne suis pas de cet homme-là.

LE COMTE DE MIRABEAU

[Texte reproduit in BARRIERE (F.), *Tableaux de genre et d'histoires, peints par différens maîtres ou Morceaux inédits sur la régence, la jeunesse de Louis XV, et le règne de Louis XVI*, PONTHEU et C<sup>IE</sup> LIBRAIRES, Paris, 1828, pp. 387-391].

### Texte 33

#### Décret de l'Assemblée constituante du 17 novembre 1790 imposant aux personnel des Affaires étrangères le serment civique

« ARTICLE PREMIER. – Tous les ambassadeurs, ministres, envoyés, résidents, consuls, vice-consuls ou gérants auprès des puissances étrangères, leurs secrétaires, commis et employés français, feront parvenir à l'Assemblée nationale ou à la législature prochaine un acte, par eux signé et scellé du sceau de la chancellerie ou secrétariat de l'ambassade ou de l'agence, contenant leur serment civique.

Cet acte sera envoyé dans les délais suivants, savoir : par ceux qui sont en Europe, dans un mois, à compter du jour de la notification du présent décret ;

Par ceux qui sont dans les colonies de l'Amérique, dans cinq mois ;

Par ceux qui sont aux îles de France et de Bourbon, dans quatorze mois ?

ART. 2. – Le serment qu'ils prêteront sera conçu en ces termes : « Je jure d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi, de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et acceptée par le Roi, et de protéger auprès de [...] (exprimer ici le nom de la puissance), de ses ministres et agents, les Français qui se trouvent dans ses États. »

ART. 3. – Les agents du pouvoir exécutif qui, à dater du jour de la publication du présent décret, seront envoyés hors du royaume avec l'une ou l'autre des qualités désignées à l'article premier, prêteront leur serment entre les mains des officiers municipaux du lieu de leur départ.

ART. 4. – Ceux qui ne se conformeront pas au présent décret seront rappelés, destitués de leurs places et déclarés incapables de toute fonction, commission publique jusqu'à ce qu'ils aient prêté le serment ci-dessus ordonné. »

[Texte reproduit in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 1887, note (1), p. 87].

### Texte 34

#### Bulletin de l'Assemblée nationale, Séance du 21 juin 1791 (extrait)

(...) M. LAPORTE paraît à la barre.

M. le président lui notifie les intentions de l'Assemblée nationale.

M. LAPORTE : J'ai reçu à huit heures du matin, par un domestique du premier valet de chambre du Roi, un paquet contenant un billet du Roi, et un mémoire assez long, dont je n'ai lu que la première et la dernière page ; je me suis aussitôt rendu chez M. le Garde du Sceau pour lui en faire part, et ensuite chez M. le président de l'Assemblée nationale, que je n'ai point trouvé.

M. REGNAULT, *député de Saint-Jean d'Augely* : Je propose une mesure préliminaire ; je demande que M. LAPORTE écrive et signe le peu de mots qu'il vient de prononcer.

M. FERNON : Je demande que l'Assemblée ordonne le renvoi du billet et du mémoire à ses comités des recherches et des rapports.

Plusieurs membres demandent qu'il soit fait sur-le-champ lecture du mémoire.

M. CHARLES DE LAMETH : Le mémoire n'est point cacheté ; le patriotisme de M. LAPORTE l'a déterminé à vous en donner connaissance ; il peut contenir des choses très importantes ; je demande qu'il en soit fait lecture.

M. LAPORTE remet le mémoire à M. le président.

(...)

*Proclamation du roi à tous les Français, à sa sortie de Paris,*

Un membre demande le renvoi au comité des recherches,  
Toute la partie gauche se lève contre cette proposition,  
M. le secrétaire continue,

*Extrait de la proclamation,*

« Lorsque le roi a pu espérer de voir renaître l'ordre et le bonheur par les moyens employés par l'Assemblée nationale et par sa résidence auprès de cette Assemblée, aucun sacrifice ne lui a coûté ; il n'aurait pas même argué du défaut de liberté, dont il est privé depuis le mois d'octobre 1789 ; mais aujourd'hui que le résultat de toutes les opérations est de voir la royauté détruite, les propriétés violées, la sûreté des personnes compromise, une anarchie complète dans toutes les parties de l'empire, sans aucune apparence d'autorité suffisante pour l'arrêter, le Roi, après avoir protesté contre tous les actes émanés de lui pendant sa captivité, croit devoir mettre sous les yeux des Français le tableau de sa conduite.

« Au mois de juillet 1789, le Roi, sûr de sa conscience, n'a pas craint de venir parmi les Parisiens. Au mois d'octobre de la même année, prévenu des mouvements des factieux, il a craint qu'on arguât de son départ pour fomenter la guerre civile. Tout le monde est instruit de l'impunité des crimes qui se commirent alors. Le Roi, cédant au vœu manifesté par l'armée des Parisiens, vint s'établir avec sa famille au château des Tuileries. Rien n'était prêt pour le recevoir, et le Roi, bien loin de trouver les commodités auxquelles il était accoutumé dans ses autres demeures, n'y a pas même rencontré les agréments que se procurent les personnes aisées. Malgré toutes les contraintes, il a cru devoir, dès le lendemain de son arrivée, rassurer les provinces sur son séjour à Paris. Un sacrifice plus pénible lui était réservé ; il a fallu qu'il éloignât de lui ses gardes du corps, dont il avait éprouvé la fidélité ; deux ont été massacrés, plusieurs ont été blessés en exécutant l'ordre qu'ils avaient reçu de ne pas faire feu. Tout l'art des factieux s'est employé à faire envisager sous un mauvais aspect une épouse fidèle qui venait de mettre le comble à sa bonne conduite ; il est même évident que toutes les machinations étaient dirigées contre le Roi lui-même. C'est aux soldats des gardes-françaises et à la garde nationale parisienne que la garde du Roi a été confiée, sous les ordres de la municipalité de Paris, dont le commandant général relève.

« Le Roi s'est ainsi vu prisonnier dans ses propres États ; car comment pourrait-on appeler autrement celui qui se voit forcément entouré par des personnes qu'il suspecte ? Ce n'est pas pour inculper la garde nationale parisienne que je rappelle ces détails, mais pour rapporter l'exacte vérité ; je rends au contraire justice à son attachement, lorsqu'elle n'a pas été égarée par les factieux. Le Roi a ordonné la convocation des états généraux, il a accordé



au tiers état une double représentation ; la réunion des ordres, les sacrifices du 28 juin, tout cela a été son ouvrage ; mais ses soins ont été méconnus et dénaturés. Lorsque les états généraux se sont donné le nom d'Assemblée nationale, on se rappelle les menées des factieux sur plusieurs provinces ; on se rappelle les mouvements qui ont été occasionnés pour anéantir la disposition des cahiers qui portait que la confection des lois serait faite de concert avec le Roi. L'Assemblée a mis le Roi hors de la constitution en lui refusant le droit de sanctionner les actes constitutionnels, en rangeant dans cette classe ceux qu'il lui plaisait d'y ranger, et en limitant à la troisième législature son refus de sanction. On lui a donné 25 millions, qui sont absorbés en totalité par la dépense que nécessite l'éclat nécessaire à sa maison. On lui a laissé l'usufruit de quelques domaines, avec des formes gênantes, en le privant du patrimoine de ses ancêtres ; on a eu attention de ne pas comprendre dans ses dépenses des services rendus au Roi, comme s'ils n'étaient pas inséparables de ceux rendus à l'État. Qu'on examine les différents points de l'administration, et on verra que le Roi en est écarté ; il n'a point de part à la confection des lois ; seulement il peut prier l'Assemblée de s'occuper de telle ou telle chose. Quant à l'administration de la justice, il ne fait qu'expédier les provisions des juges et nommer les commissaires du Roi, dont les fonctions sont bien moins considérables que celles des anciens procureurs généraux. La partie publique a été dévolue à de nouveaux officiers. Il restait une dernière prérogative, la plus belle de toutes, celle de faire grâce et de commuer les peines ; vous l'avez ôtée au Roi ; ce sont maintenant les jurés qui l'ont, en appliquant suivant leur volonté le sens de la loi. Cela diminue la majesté royale ; les peuples étaient accoutumés à y recourir comme à un centre commun de bonté et de bienfaisance. L'administration intérieure dans les départements est embarrassée par des rouages qui nuisent au mouvement de la machine ; la surveillance de ministres se réduit à rien.

« La Société des Amis de la Constitution sont bien plus fortes et rendent nulles toutes les autres actions. Le roi a été déclaré chef suprême de l'armée ; cependant tout le travail a été fait par les comités de l'Assemblée nationale, sans ma participation. On a accordé au Roi la nomination de quelques places ; encore le choix qu'il a fait a-t-il éprouvé des contrariétés ; on a été obligé de refaire le travail des officiers généraux de l'armée parce que le choix déplaisait aux clubs ; ce n'est qu'à eux qu'on doit attribuer la plupart des révoltes des régiments. Quand l'armée ne respecte plus les officiers, elle est la terreur et le fléau de l'État ; le Roi a toujours pensé que les officiers devaient être punis comme les soldats, et que les portes devaient être ouvertes à ces derniers pour parvenir aux avancements, suivant leur mérite. *Quant aux Affaires étrangères, on a accordé au Roi la nomination des ambassadeurs et la conduite des négociations ; on lui a ôté le droit de faire la guerre ; on ne devait cependant pas soupçonner qu'il la déclarerait de but en blanc. Le droit de faire la paix est d'un tout autre genre ? Le Roi ne veut faire qu'un avec la nation ; mais quelle puissance voudra entamer des négociations lorsque le droit de révision sera accordé à l'Assemblée nationale ? Indépendamment du secret nécessaire et impossible à garder dans une Assemblée délibérante nécessairement publique, on aime encore à ne traiter qu'avec la personne qui peut, sans aucune intervention, passer le contrat*<sup>2637</sup>. Quant aux finances, le Roi avait reconnu, avant les états généraux, le droit qu'a la nation d'accorder des subsides, et à cet égard il a accordé, le 23 juin tout ce qui a été demandé. Le 4 février, le Roi a prié l'Assemblée de s'occuper des finances ; elle ne l'a fait que tard ; on n'a pas encore le tableau exact de la recette et dépense ; on s'est laissé aller à des calculs hypothétiques ; la contribution ordinaire est arrêtée, et la ressource des 1,200 millions d'assignats est presque consommée. On n'a laissé au Roi, dans cette partie, que de stériles nominations ; et s'il était possible que cette machine pût aller sans sa surveillance directe, Sa Majesté ne regretterait que de ne pas diminuer les impôts, ce qu'elle a désiré et qu'elle aurait effectué sans la guerre d'Amérique.

« Le Roi a été déclaré chef suprême de l'administration du royaume, et il n'a pu rien changer sans la décision de l'Assemblée<sup>2638</sup>. Les chefs du parti dominant ont jeté une telle

---

<sup>2637</sup> Nous soulignons.

<sup>2638</sup> *Id.*

défiance sur les agents du Roi, et les peines portées contre les prévaricateurs ont tant fait naître d'inquiétude, que ces agents sont restés sans force. La forme du gouvernement est surtout vicieuse par deux causes : l'Assemblée excède les bornes de ses pouvoirs en s'occupant de la justice et de l'administration de l'intérieur ; elle exerce par ses comités des recherches le plus barbare de tous les despotismes. Il s'est établi des associations connues sous le nom des Amis de la Constitution, qui offrent des corporations infiniment plus dangereuses que les anciennes ; elles délibèrent sur toutes les parties du gouvernement, exercent une puissance tellement prépondérante que tous les corps, sans en excepter l'Assemblée nationale même, ne font rien que par leur ordre. Le Roi ne pense pas qu'il soit possible de conserver un pareil gouvernement ; plus on voit s'approcher le terme des travaux de l'Assemblée, plus les gens sages perdent de leur crédit. Les nouveaux règlements, au lieu de jeter du baume sur les plaies, aigrissent au contraire les mécontentements ; les mille journaux et pamphlets calomnieux, qui ne sont que les échos des clubs, perpétuent le désordre, et jamais l'Assemblée n'a osé y remédier ; on ne tend qu'à un gouvernement métaphysique, et impossible dans son exécution.

« Français, est-ce là ce que vous entendiez en envoyant vos représentants ? Désiriez-vous que le despotisme des clubs remplaçât la monarchie sous laquelle le royaume a prospéré pendant quatorze cent ans ?<sup>2639</sup> L'amour des Français pour leur roi est compté au nombre de leurs vertus ; j'en ai eu des marques trop touchantes pour pouvoir l'oublier. Le Roi n'offrirait point le tableau suivant si ce n'était pour tracer à ses fidèles sujets l'esprit des factieux. Les gens soudoyés pour le triomphe de M. NECKER ont affecté de ne pas prononcer le nom du Roi ; ils ont, à cette époque, poursuivi l'archevêque de Paris, un courrier du Roi fut arrêté, fouillé, et les lettres qu'il portait décachetées ; pendant ce temps, l'Assemblée semblait insulter au Roi ; il s'était déterminé à porter à Paris des paroles de paix ; pendant sa marche, on a arrêté de ne faire entendre aucun cri de *vive le Roi !* On faisait même la motion de l'enlever, et de mettre la Reine au couvent ; cette motion a été applaudie.

« Dans la nuit du 4 au 5, lorsqu'on a proposé à l'Assemblée d'aller siéger chez le Roi, elle a répondu qu'il n'était pas de sa dignité de s'y transporter ; depuis ce moment les scènes d'horreur se sont renouvelées. A l'arrivée du Roi à Paris, un innocent a été massacré presque sous ses yeux, dans le jardin même des Tuileries ; tous ceux qui ont parlé contre la religion et le trône ont reçu les honneurs du triomphe. *A la fédération du 14 juillet, l'Assemblée nationale a déclaré que le Roi en était le chef ; c'était montrer qu'elle en pouvait nommer un autre*<sup>2640</sup> ; sa famille a été placée dans un endroit séparé du sien ; c'est cependant alors qu'elle a passé les plus doux moments de son séjour à Paris.

« Depuis, pour cause de religion, *Mesdames* ont voulu se rendre à Rome ; malgré la Déclaration des Droits, on s'y est opposé ; on s'est porté à des violences à Bellevue, et ensuite à Arnay-le-Duc, où il a fallu les ordres de l'Assemblée pour les laisser aller, ceux du Roi ayant été méprisés. Lors de l'émeute que les factieux ont excitée à Vincennes, les personnes qui s'étaient réunies autour du Roi par amour pour lui ont été maltraitées, et on a poussé l'audace jusqu'à briser leurs armes devant le Roi, qui s'en était rendu le dépositaire. Au sortir de sa maladie, il se disposait d'aller à Saint-Cloud ; on s'est servi pour l'arrêter du respect qu'on lui connaît pour la religion de ses pères. Le club des Cordeliers l'a dénoncé lui-même comme réfractaire à la loi ; en vain M. de LAFAYETTE a-t-il fait ce qu'il a pu pour protéger son départ ; on a arraché par violence les fidèles serviteurs qui l'entouraient, et il est rentré dans sa prison. Ensuite il a été obligé d'ordonner l'éloignement de sa chapelle, d'approuver la lettre du ministre aux puissances étrangères, et d'aller à la messe du nouveau curé de Saint-Germain-l'Auxerrois. D'après tous ces motifs, et l'impossibilité où est le Roi d'empêcher le mal, il est naturel qu'il ait cherché à se mettre en sûreté.

« Français, et vous qu'il appelait habitants de la bonne ville de Paris, méfiez-vous de la suggestion des factieux. Revenez à votre Roi ; il sera toujours votre ami quand votre sainte

---

<sup>2639</sup> *Id.*

<sup>2640</sup> *Id.*

religion sera respectée, quand le gouvernement sera assis sur un pied stable, et la liberté établie sur des bases inébranlables.

« Paris, le 20 juin 1791.

« Signé LOUIS, »

« P.S. Le Roi défend à ses ministres de signer aucun ordre en son nom jusqu'à ce qu'il aient reçu des ordres ultérieurs, et enjoint au Garde des Sceaux de lui renvoyer le sceau lorsqu'il en sera requis de sa part. »

« Signé LOUIS, »

[Texte reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, Paris, 1861, pp. 721-722].

## II – CONSTITUTION DU 3 SEPTEMBRE 1791

### Texte 35

#### Constitution française du 3 septembre 1791, titre III, chapitre IV, section III

« ARTICLE PREMIER. – Le Roi seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations (...).

ART. 2. – Le Roi nomme les ambassadeurs, et les autres agents des négociations politiques. »

### Texte 36

#### Compte rendu du ministre des Affaires étrangères, LEBRUN, adressé à la Convention nationale, le 25 septembre 1792

« Citoyen président, en conformité du décret qui enjoint aux membres du Conseil exécutif de rendre compte à la Convention nationale de l'état de leurs travaux et de la situation des différentes parties de la république française, je viens rendre celui du département qui m'a été confié. Je n'y mettrai, messieurs, d'autre art que la franchise la plus entière, et cette tranquillité d'âme que doit inspirer, même au milieu des dangers les plus apparents, le sentiment de la force d'un grand peuple qui sera libre puisqu'il veut l'être.

Avant l'époque du 10 août, la nation française avait, pour ainsi dire, perdu toute sa considération au dehors ; c'était le fruit des perfides intrigues d'une cour qui faisait entrer notre avilissement comme élément essentiel dans les projets de contre-révolution qu'elle méditait ; c'était le fruit de la publicité que les conspirateurs n'avaient pas craint de donner à leurs complots, tant ils se croyaient assurés du succès.

En effet, messieurs (et cette circonstance vous paraîtra sans doute assez remarquable), j'ai eu occasion de me convaincre que dans les contrées les plus éloignées, comme chez nos plus proches voisins, ou avait eu d'avance des notions certaines et très étendues sur tous les fils de cette vaste conjuration qui devait nous être si fatale. Les mêmes causes qui donnaient aux armées combinées tant de sécurité et de confiance ; aux rebelles émigrés tant de présomption et de jactance ; aux aristocrates de l'intérieur tant d'audace et d'insolence ; ces causes agissaient ainsi dans le reste de l'Europe, et nous perdaient dans l'opinion des peuples. Partout, on voyait déjà la contre-révolution consommée, la liberté anéantie ; et le peuple

français vaincu, ruiné, rentrant sous le joug du despotisme, n'était déjà plus qu'un objet de pitié et de dérision.

Mais la journée du 10 août, en déconcertant au-dedans tous les projets de nos ennemis, a dérangé aussi leurs fausses spéculations au dehors. Les étrangers ont vu que nous allions enfin avoir un gouvernement, et ils n'ont pu le voir avec indifférence. Notre crédit public a commencé aussitôt à se relever ; le commerce n'a plus eu les mêmes alarmes ; le change a éprouvé d'heureux changements en notre faveur ; les peuples ont conçu de nouvelles espérances, et la terreur des rois s'est réveillée.

En prononçant ces derniers mots, je viens, messieurs, de vous révéler les mystères de la diplomatie actuelle. Telles sont, en effet, les seules données sur lesquelles doivent aujourd'hui reposer tous les calculs de la politique. D'une part, la haine des gouvernements pour nos principes, et d'autre part, les secrètes dispositions des peuples pour les adopter.

Oui, messieurs, je n'hésite pas de vous le répéter : presque tous les gouvernements sont les ennemis de la révolution française, parce que tous sont encore plus ou moins infectés du venin de l'aristocratie et du despotisme ; mais aussi j'ose affirmer que nous avons partout de chauds amis parmi le peuple ; j'ose affirmer que les hommes de tous les pays n'ont pas cessé de faire des vœux pour nos succès, malgré les exagérations, les mensonges, les calomnies, dont on a essayé de nous flétrir, malgré même les excès vraiment déplorables qui ont fait tort à la plus belle des causes. C'est qu'il y a, dans tous les pays, des hommes raisonnables qui savent que la destruction d'un trône ne se fait pas sans fracas et tremblement ; c'est que dans tout pays il y a des hommes justes qui ont pesé dans la même balance les effets et les causes de cette vengeance redoutable du peuple ; c'est qu'enfin il y a partout des hommes véritablement sensibles et humains qui comptent aussi pour quelque chose l'affranchissement de 25 millions de leurs semblables, et qui mettent en compensation de quelques désordres momentanés, de quelques malheurs individuels, les bienfaits éternels de la liberté et de l'égalité, que, tôt ou tard, tous les peuples de la terre partageront avec les Français.

Les rois ont prévu ce résultat, et ils feront tout pour le prévenir et le retarder. J'ai promis, messieurs, de ne pas vous bercer de vaines illusions. Eh bien ! voici ce que je crois être de la plus exacte vérité : c'est que la crise actuelle n'est pas la plus périlleuse que nous ayons à redouter ; c'est que le moment du plus terrible danger arrivera au printemps prochain ; c'est qu'alors la tyrannie coalisée fera son dernier effort, et que nous aurons à repousser à la fois les forces combinées de tous les rois qui auront pu ou qui auront osé fournir leur contingent à cette croisade impie. Mais s'il est prudent de ne pas dissimuler les dangers, il est juste aussi de ne pas les exagérer à plaisir ; et je vois en même temps quelques motifs de nous rassurer, dans l'inquiète jalousie de tous ces potentats, dans la dévorante ambition qui les consume, dans des rivalités qu'un danger commun a pu assoupir, mais n'a pas éteintes ; dans le choc de tant d'intérêts divers qui se contrarient sans cesse ; dans les méfiances réciproques, dans les craintes respectives qui les agitent entre eux d'autant plus activement qu'ils connaissent mieux leur immoralité profonde, leur atroce machiavélisme, leur improbité politique ; dans la détresse pécuniaire où les plongent leurs insultantes prodigalités ; dans la lassitude des peuples... ; enfin, dans mille évènements politiques ou physiques, inattendus ou prévus, qui peuvent et qui doivent infailliblement survenir durant le cours de six mois, et que sans doute nous nous appliquerons à connaître et à surveiller pour notre profil.

Si la prudence permettait de donner à ces aperçus généraux les développements dont ils sont susceptibles, je vous exposerais, messieurs, une foule de faits particuliers qui achèveraient de vous faire juger toute l'étendue de nos espérances et de nos craintes. Je vous montrerais cette femme étonnante qui, depuis 20 ans, est habituée à fixer l'Europe entière ; cette femme dont tous les genres de grandeurs et de jouissances n'ont pu encore satisfaire les désirs, qui sait allier les faiblesses et les qualités de son sexe avec toute la force et les vices du nôtre, je vous la montrerais toujours constante dans la jalousie qu'elle a vouée aux Français, et toujours irritée des distances immenses qui la séparent de nous ; toujours nous menaçant de ses vaisseaux et de ses cosaques, et toujours humiliée de la nullité des uns et des autres ;

toujours annonçant l'arrivée de ses forces de terre et de mer pour nous asservir, et toujours arrêtée, soit par l'extrême pénurie de ses finances, soit pour donner le change et tromper ses propres alliés sur les véritables projets de son ambition ; soit enfin par la crainte très fondée qu'en cherchant au loin les hasards d'une guerre douteuse, elle ne soit accablée, dans ses propres États, par des voisins qui ont d'anciennes injures à venger, des pertes récentes à réparer.

Ces considérations, messieurs, sont la raison suffisante, des bruits contradictoires qui circulent sur les préparatifs et les armements de la Russie. On a dit que 15 ou 20 et même 30,00 Russes étaient en route pour se joindre aux armées combinées, qui déjà nous combattent ; mais je vous certifie que, jusqu'à présent, ces troupes n'ont pas dépassé les frontières de la Pologne, et j'ajoute que les 40,000 Russes qui s'y trouvent suffisent à peine pour y contenir un peuple que l'esclavage irrite, et les factions opposées des grands qui s'entredéchirent.

On a parlé d'une flotte venue d'Archangel dans les ports du Danemark, et déjà l'on suppose que cette flotte va se montrer sur nos côtes et les insulter ; et moi, messieurs, je puis assurer que les vaisseaux russes, effectivement venus d'Archangel, n'ont pas le quart de leur équipement, et que, pour les compléter, ils viennent de faire voile pour le porte de Constadt ; qu'ainsi il est maintenant impossible qu'ils sortent de la Baltique avant le mois de juin prochain.

On a encore fait grand bruit d'une autre flotte apparue subitement de la Mer Noire dans l'Archipel. Mais d'abord, ce bruit ne s'est pas confirmé, et depuis un mois qu'il a été répandu, la flotte, sans doute, aurait été aperçue dans quelques points de ces mers ; mais d'ailleurs ce passage par le Bosphore, de vaisseaux de guerre russes, manifeste des traités subsistants entre la Russie et la Porte-Ottomane ; et certes les Turcs ne seront pas assez fous pour familiariser les Russes avec ce passage.

En parcourant les autres contrées du Nord, vous verriez la Pologne déchirée de factions, à moitié subjuguée par la force, ne pouvant rien contre nous par ses armes, ni pour nous que par de stériles vœux ; la Suède, dont le gouvernement actuel est assez sage pour désirer la paix, et même de plus étroites liaisons avec la France, mais trop faible pour résister toujours aux sollicitations impérieuses de Catherine II, qui exige en ce moment l'armement stipulé par son traité avec Gustave ; le Danemark enfin, qui a l'habitude autant que le besoin de la neutralité, mais qui pourrait être entraîné aussi dans les mouvements de la Russie, dont il est le satellite inséparable ; au reste, il sera facile de juger bientôt les véritables intentions de la cour de Copenhague, par la conduite qu'elle tiendra en sa qualité de co-État de l'empire germanique.

Dès l'origine de la première révolution, tous ceux dont elle froissait les préjugés ou les intérêts avaient, bu, dans l'abolition du régime féodal, le germe d'une guerre entre l'Allemagne et la France. La cour de Vienne, d'accord avec nos traîtres, s'était promis dès lors de ne point laisser tarir une source aussi féconde de divisions ; et depuis, l'on n'a rien négligé pour arrêter l'effet de tous les négociations qui auraient pu finir trop promptement ces scandaleuses querelles. Le moment d'en profiter leur a paru favorable ; et après trois ans d'incertitude, de controverses, de débats, de promesses et de menaces, l'Empire germanique, se décidant lentement, se remuant pesamment, a pris enfin la résolution de nous déclarer la guerre, et par conséquent de renoncer aux indemnités que la générosité française lui avait offertes. On attend tous les jours contre la France le prononcé définitif de la diète de Ratisbonne ; mais j'espère qu'on attendra longtemps encore l'armée des cercles qui doit le mettre à exécution.

Plusieurs princes et États avaient devancé le jugement de la diète ; d'autres États l'apprendront avec peine, et ne s'y soumettront pas sans contrainte. De ce nombre sont toutes les villes impériales dont cette guerre ruinera le commerce, et peut-être l'électeur de Saxe qui a le bon esprit d'aimer le repos de ses peuples et le sien. Mais les princes de la maison de Hesse, ceux de Bade, les électeurs ecclésiastiques, l'électeur de Bavière, le duc de

Wirtemberg, ont déjà accédé depuis plus ou moins de temps aux insinuations de l'Autriche et de la Prusse.

Ce fut longtemps, et c'est encore sans doute un sujet d'étonnement pour les hommes d'État, que l'alliance de ces deux maisons, essentiellement rivales et ennemies sous tous les rapports de localités, de prétentions, d'intérêts. Ce rapprochement a-t-il été le produit d'une vile intrigue de courtisans ? Est-ce le simple effet de l'erreur ou d'un *malentendu*<sup>2641</sup> ? La politique n'a-t-elle cédé en cela qu'aux mouvements d'une violente passion particulière, soit la superstition, soit la peur, soit le dépit d'avoir été longtemps dédaignée ? ou bien ce sacrifice des vrais et seuls intérêts de la monarchie prussienne aurait-il été acheté par l'appât d'une conquête facile et convenue aux dépens d'un tiers ? ou enfin, cette inconcevable alliance ne serait-elle qu'une de ces perfidies profondes dont la politique du cabinet de Berlin a souvent donné le scandale, et dont l'Autriche a été quelque fois la victime ? Toutes ces questions se présentent à l'esprit, et il est également difficile d'y répondre, sans risquer de s'égarer dans le vague des conjectures.

Mais ce qui paraît certain, c'est que cette réunion de deux maisons rivales a été généralement improuvée par les grands hommes d'État de la Prusse ; c'est qu'elle a achevé de produire à cette cour une scission dangereuse pour le roi, dont les suites sont incalculables ; c'est que la guerre dans laquelle Frédéric Guillaume a été entraîné a excité dans ses États un mécontentement universel ; c'est qu'il existe à Berlin une fermentation sourde qui s'accroît tous les jours, et dont l'explosion, plus ou moins prochaine, sera terrible ; c'est que cette guerre achève d'épuiser les trésors amassés avec tant de peine par le grand Frédéric ; c'est que le recrutement des armées est devenu extrêmement difficile, au point qu'on ne peut en ce moment, sans exposer la tranquillité de l'intérieur, envoyer au roi un renfort de trente mille hommes qu'il a demandé ; c'est que déjà l'on n'aperçoit plus entre les cabinets, ni même entre les deux armées, cette confiance intime qui seule pourrait déterminer la réussite de leurs projets ; c'est qu'enfin l'on a des preuves que toutes leurs démarches ne se font plus de concert.

Peut-être, pour bien juger la conduite de la Prusse, faudrait-il ne pas l'isoler de ses autres alliés plus anciens, plus naturels, et surtout plus adroits ? Peut-être, ce qui paraît le plus extraordinaire dans sa politique, trouverait-il son explication suffisante dans la secrète influence des cabinets de Saint-James et de la Haye ? ...mais vous concevez, Messieurs, qu'il y aurait de la légèreté de publier, sur un sujet aussi délicat, des observations plus ou moins hasardées ; il en résulte seulement que plus on supposerait de concert entre ces deux alliés, moins il deviendrait indifférent de surveiller les démarches de l'Angleterre et de la Hollande.

Ces deux puissances ont évidemment suivi à notre égard le même système, le même plan de conduite. Toutes deux ont pris *ad referendum*, et se sont dispensées de répondre à la proposition formelle que leur ont faite les cours de Vienne et de Berlin d'entrer dans leur ligue ; toutes deux ont rappelé les ambassadeurs qu'elles avaient à Paris ; toutes deux ont renouvelé dans le même temps l'assurance de la plus exacte neutralité, toutefois avec une réserve concernant la personne du ci-devant roi ; toutes deux ont témoigné vouloir continuer de vivre en bonne intelligence avec nous ; toutes deux enfin ont promis solennellement de respecter notre indépendance, et ne vouloir s'immiscer en rien dans les affaires du gouvernement intérieur de la France.

Il y aurait toutefois une témérité impardonnable à se rassurer complètement sur les intentions réelles de ces deux puissances ? Car c'est là surtout qu'il est vrai de dire que si en général les peuples y sont favorablement disposés pour notre révolution, leurs gouvernements, au contraire, l'ont prise en haine, et que cette haine est fortement caractérisée ; et d'un côté, si l'intérêt du commerce national permet d'espérer qu'ils seront fidèles à leurs protestations de neutralité ; d'un autre, nous avons peut-être beaucoup à craindre des affections particulières de ceux qui gouvernent.

---

<sup>2641</sup> En italiques dans le texte originel.

La Hollande, à la vérité, n'arme pas, mais elle donne exclusivement à nos ennemis, pour les transports, pour les emprunts, pour les achats d'armes et de munitions, toutes les facilités qui sont en son pouvoir. L'Angleterre n'a équipé cette année qu'une faible escadre, et cette escadre est même déjà rentrée dans le port ; mais il ne paraît pas qu'on s'apprête à la désarmer, malgré que la saison des évolutions soit passée. Enfin, on ne remarque depuis un mois aucun mouvement extraordinaire dans les ports de la Grande-Bretagne, mais l'on sait que sa marine est dans tous les temps si bien ordonnée qu'en moins de six semaines elle peut avoir en mer une flotte considérable.

L'Espagne est plus lente dans ses armements, et c'est une des raisons de la moins redouter ; mais aussi sa malveillance contre nous est plus vraisemblable. Des intérêts de famille, l'honneur d'un sang royal blessé, le nom de BOURBON justement flétri parmi nous, ne sont-ce pas aux yeux d'un roi de légitimes prétextes pour ravager la terre et verser le sang des peuples ? Je ne crois donc pas, messieurs, qu'il y ait à douter un seul moment que l'Espagne ne prenne une part active dans cette guerre. Cependant, jusqu'ici le conseil de Madrid n'a pris aucune résolution fixe ; la sage circonspection du premier ministre s'est trouvée d'accord avec les folles prodigalités de cette cour pour retarder cette fatale décision. On n'a donné encore que des ordres provisoires d'inspecter l'armée de terre, d'en vérifier l'incomplet, de préparer l'équipement éventuel d'une flotte ; enfin, de fortifier le cordon qui est sur nos frontières, moins encore pour nous observer que pour contenir l'impatient inquiétude des Catalans. L'armée de terre espagnole ne compte pas aujourd'hui au-delà de 25 mille hommes ; mais la marine est sur un meilleur pied. Je ne crains pas, messieurs, de vous garantir tous ces faits.

Je ne vous parlerai ni des Suisses, dont il faut peut-être en ce moment respecter les douleurs, dont il est possible de regagner l'attachement par quelques ménagements, sans compromettre en rien la dignité nationale ; ni de l'Italie, dont les petits princes sont habitués à rester neutres tant qu'on le leur permet, à se déclarer pour le plus fort quand on les force de se prononcer. Déjà vos armes ont châtié le plus insolent de ces princes ; cet exemple sévère nous répond des autres.

*Telles sont, messieurs, les véritables relations de la république française avec les puissances étrangères. Or, dans cet état de choses, quel pourrait être, quel est encore le devoir du ministre des Affaires étrangères ?*

*C'est de veiller à ce que l'indépendance et l'honneur de la nation soient partout respectés ; c'est de lui faire tenir dans les cours, par l'organe de ses agents, un langage toujours fier, toujours libre, toujours digne de la majesté d'un grand peuple ; c'est de faire protéger partout, et envers tous, les intérêts du commerce national, et les individus honorés du titre de citoyen français ; c'est de détruire les impressions défavorables à notre cause, que nos ennemis n'ont que trop souvent réussi à propager ; c'est de travailler à diviser ces ennemis entre eux, à en diminuer le nombre, à augmenter, au contraire, celui de nos amis, à maintenir les puissances neutres dans leurs bonnes dispositions, à raffermir les faibles qui chancelent<sup>2642</sup>.* Je me suis prescrit ces devoirs en entrant au poste auquel j'ai été appelé, et j'ose croire que mes efforts n'ont pas toujours été infructueux ; du moins tous les moyens qui étaient en mon pouvoir ont été employés avec ce zèle ardent que le patriotisme seul peut inspirer.

Des négociations importantes ont été entamées, et elles promettent une heureuse issue ; il en est une surtout qui intéresse essentiellement l'existence politique de la république française ; je m'abstiens d'en dire davantage ; sans doute vous approuverez cette réserve, sans laquelle nous risquerions de perdre tout le fruit de nos tentatives. Dès que vous l'ordonnerez cependant, je pourrai déposer ces secrets importants dans le sein d'un comité choisi, en attendant qu'il n'y ait plus de danger à les révéler en public.

Mais je ne dois pas différer plus longtemps de vous rendre un compte des sommes que l'Assemblée nationale législative a remises dans les mains du ministre des Affaires étrangères, pour les dépenses secrètes de ce département. J'ai l'honneur de remettre ce compte

---

<sup>2642</sup> Nous soulignons.

sur le bureau ; il en résulte que cette somme de 6 millions décrétée le 26 avril dernier, il a été dépensé 2,106,000 liv., y compris 500,000 liv. accordées aux Belges et Liégeois par décret de l'Assemblée nationale, et qu'il reste encore, tant à la trésorerie nationale que dans la caisse du département des affaires étrangères, celle de 3,894,000 liv.

J'ai reçu encore un autre dépôt : il consiste en tabatières, montres, bagues à brillants, boîtes à portraits et autres effets précieux, que ci-devant l'on distribuait aux agents politiques étrangers, ou autres personnes dont l'on recherchait le crédit. Il fallait bien recourir aux vils moyens de la corruption, quand la diplomatie n'était que l'art de la dissimulation, de la perfidie, de l'imposture, de la tromperie ; quand le plus rusé négociateur était aussi le plus célèbre ; quand le titre de grand politique était réellement le synonyme de grand fourbe ; quand tout le talent des médiateurs les plus renommés était de tout brouiller pour ensuite la gloire aisée de tout débrouiller. Mais aujourd'hui que notre politique sera aussi franche que peu compliquée, aujourd'hui que nous n'avons plus de présents à offrir aux peuples que justice et liberté, que nous n'avons à en exiger pour nous-mêmes que paix et justice, la Convention nationale jugera sans doute que ces richesses frivoles peuvent être employées plus utilement en les échangeant contre du fer, le métal de la liberté.

[Texte reproduit in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 28 septembre 1792, « Séance de la Convention nationale du 25 septembre 1792, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, Seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des États-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome XIV, Éd. Henri Plon, Paris, 1840, pp. 59-62]

### Texte 37

Discours prononcé par le baron de STAËL-HOLSTEIN, ambassadeur extraordinaire du roi de Suède près la république française dans le sein de la Convention, le 4 floréal an 3 (23 avril 1793)

Citoyens représentans<sup>2643</sup> du peuple français,

L'alliance des rois de Suède avec la France, consacrée depuis longtemps dans les traités, dans les annales de l'histoire, et plus encore par cette analogie de caractère si remarquable entre les deux peuples, n'a point souffert du choc politique dont l'Europe est ébranlée. Le système suivi par le gouvernement suédois, le traité de neutralité armée conclu entre les rois de Suède et de Danemark, sont, pour la République française, une preuve des sentiments<sup>2644</sup> dont S. M. le roi de Suède vous assure aujourd'hui par mon organe. Je viens en son nom, au sein de la représentation nationale de France, rendre un hommage éclatant aux droits naturels et imprescriptibles des nations. Ne doutez point que les Suédois, qu'on a souvent appelés les Français du Nord, ne continuent de former un peuple de frères avec les Français du midi. Il est doux pour moi, citoyens représentans, d'avoir à entretenir, à fortifier cette union, par la franchise et la loyauté dont nous nous donnerons respectivement des exemples. Puisse la paix, source de la véritable prospérité des empires, couronner bientôt les glorieux succès de la France ! Puissent tous les gouvernements, quels qu'ils soient, se respecter mutuellement, ne rivaliser qu'en justice, en sagesse, en générosité ! Puissent enfin les Français, ce peuple brillant, intrépide, au-dessus désormais des passions réprouvées par la morale et par la philosophie politique, offrir au genre humain le spectacle nouveau de la puissance réunie à la vertu !

(Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique*, Tome II, Librairie diplomatique, française et étrangères de J.P. ALLAUD, 1837, pp. 336-337).

---

<sup>2643</sup> Orthographe originelle.

<sup>2644</sup> *Id.*



## Texte 38

### Retranscription indirecte du mémoire remis au Comité de Salut Public en mai 1793 en vue de la restructuration du département des Affaires étrangères, par l'historien François MASSON

« Le ministre des Affaires étrangères devait être seul responsable ; ses fonctions étant indivisibles, il faut donc un chef unique, qui n'aurait pas d'adjoints. Les bureaux seraient divisés en sections, correspondants aux divers pays. Les chefs de ces sections formeraient, sous la présidence du ministre, un conseil consultatif destiné à les éclairer sur des points à traiter par correspondance. Le ministre serait élu périodiquement. Les subalternes seraient permanents. L'instabilité des places détruirait l'émulation, supprimerait l'instruction, faciliterait la corruption. Quant aux agents de l'extérieur, il serait utile de joindre l'action populaire à l'action politique ; de joindre le bureau des consulats aux bureaux politiques et de procéder à une organisation nouvelle.

Le Département comprendrait cinq bureaux : un bureau politique chargé de la correspondance et du contentieux politique et divisé en quatre sections ; un bureau central ou secrétariat ; un bureau des fonds ; un bureau du contentieux des consulats et un bureau des interprètes. Le dépôt resterait à Versailles. Le travail serait fixé par un règlement ; l'admission, l'avancement, la destitution, déterminés par une loi.

Chacune des quatre sections du bureau politique aurait un chef et un sous-chef, quatre commis et deux surnuméraires. Le chef recevrait les lettres et mémoires concernant sa division ; avec l'autorisation du ministre en conférerait avec les agents étrangers et ferait partie du Conseil des Affaires étrangères. Le sous-chef remplacerait le chef en cas d'absence, serait chargé des affaires des particuliers, aurait la garde des chiffres ou registres et rédigerait les dépêches. Un commis serait chargé de l'enregistrement des dépêches adressées aux consuls. Les deux commis et les deux surnuméraires restants expédieraient les minutes qui seraient paraphées par le ministre. A ces minutes, les chefs de division pourraient joindre des protestations quand les dépêches leur sembleraient contraires à la loi. Dans aucun cas, sauf celui de trahison, ils ne pourraient se refuser à obéir aux ordres du ministre.

Les chefs des bureaux politiques, pour s'éclairer sur les mesures à prendre et donner plus d'ensemble à la marche des affaires, doivent s'assembler à une heure fixe dans le cabinet du ministre pour entendre la lecture des extraits préparés par le *bureau central*, discuter les réponses et les instructions. Le ministre seul donnerait des ordres et déciderait en dernier ressort. Le conseil siégerait comme jury lorsqu'une dénonciation serait adressée contre un employé. Tous les chefs et sous-chefs y assisteraient.

Le bureau central, composé d'un chef, un sous-chef, six commis et deux surnuméraires, serait chargé de l'ouverture des paquets, de l'enregistrement des dépêches, dont il ferait des extraits, de la distribution de ces dépêches entre les directions, de l'expédition des passe-ports, des légalisations et du contentieux intérieur.

Le bureau des fonds, composé de un chef, un sous-chef et trois commis, établirait le tableau mensuel des dépenses, payerait les agents, sur l'autorisation spéciale du ministre, serait chargé de la comptabilité pour laquelle on se conformerait aux lois générales. Un commis aurait pour fonctions spéciales de faire et de conserver les états des mobiliers des hôtels, recueillerait les preuves de civisme, les bulletins de services rendus.

Au bureau contentieux des consulats, un chef, deux sous-chefs et quelques commis. Ils s'occuperaient des contestations commerciales entre Français, des expéditions maritimes, des assurances, des avaries et des pouvoirs judiciaires des consulats. Le chef du bureau devrait avoir travaillé pendant six années dans les consulats ou l'administration des ports.

Le bureau des interprètes forme dans ce système une grande école des jeunes de langues. Il est divisé en deux classes : langues orientales et langues européennes. Dans la première classe, quatre interprètes, pour le turc et l'arabe, le persan et l'arabe, le tartare et le chinois, le russe, enseignant chacun à quatre élèves. Dans la deuxième classe, autant de

traducteurs qu'il y a de langues européennes. Les traducteurs chargés de cours gratuits et ayant de plus pour travail le dépouillement des journaux.

Une imprimerie nationale doit, comme dans l'organisation de CHOISEUL, être jointe au Département.

Pour les agents à l'extérieur, la réforme est encore plus radicale. Les ambassadeurs ordinaires remplacés par des ministres pris parmi les premiers commis et les premiers secrétaires. Chaque légation composée d'un chef et de deux secrétaires. Le premier secrétaire correspondant directement avec le ministre des Affaires étrangères et chargé d'affaires en l'absence de son chef. La durée des missions de quatre années : on ne pourrait changer à la fois le ministre et le premier secrétaire. La correspondance serait divisée en quatre parties ayant chacune son enregistrement spécial : Politique ; bulletin nouvelles, sorte de journal tenu dans chaque légation ; lettres particulières relatives aux intérêts des particuliers, enfin finances. De plus, le ministre serait tenu de remettre chaque année des renseignements exacts et détaillés sur la population, l'industrie, le commerce, les finances, les forces de terre et de mer, le gouvernement, les principaux personnages, le corps diplomatique, les négociations et le commerce avec la France du gouvernement près duquel il serait accrédité.

Le corps consulaire serait réorganisé suivant des bases nouvelles, avec une grande circonspection dans le choix des agents, qui ne pourraient être vice-consuls qu'après quatre années de surnumérariat et consuls qu'après huit années de grade.

L'État aurait dans chacune des capitales de l'Europe une maison convenable à bail, fournie de meubles, de vaisselle, de voitures, et confiée à un gardien qui serait chargé de remettre des états de ce qu'il achèterait. La livrée des domestiques des ministres est même réglée : frac bleu à deux rangées de boutons et passe-poil rouge, gilet rouge, culotte blanche, chapeau uni avec une ganse d'argent, bouton blanc portant ces mots : Mission française.

Le projet règle enfin les conditions d'admission et d'avancement, le mode de destitution et de mise à la retraite. Pour l'admission, il exige des preuves de civisme, de caractère moral et d'études historiques, géographiques et politiques ; il demande la connaissance des langues étrangères. L'ancienneté n'est point le titre principal d'avancement : mais nul ne pourra être sous-chef, s'il n'a été commis subalterne pendant deux années ; chef, sans six années de service dans le Département. Les ministres seront choisis parmi les premiers commis et les premiers secrétaires. Néanmoins, ceux qui depuis la révolution du 10 août auront obtenu des places dans le Département, en considération de leur courage, de leur patriotisme ou de leurs talents, ne seront pas compris dans ce règlement.

Il faut pour être destitué une incapacité prouvée, une désobéissance ou un délit constaté aux deux tiers des voix par un jury composé des chefs ou premiers commis du ministère. Devant ce jury, l'agent a le droit de plaider sa cause ; il peut même interjeter appel près du conseil exécutif. Aucun de ceux qui auront voté pour la destitution ne pourra succéder à l'agent destitué.

Enfin, une pension de retraite, égale au bout de trente années, au traitement intégral, est accordée aux employés : les ministres, résidents et chargés d'affaires assimilés aux premiers commis, les consuls et vice-consuls aux sous-chefs. Les fils d'anciens employés doivent être placés de préférence. Les veuves ont le tiers de la pension de leurs maris, et dans le cas de maladies graves, des pensions peuvent être accordées au bout de six années de service. »

[Texte reproduit in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 1887, note (1), pp. 238-240].

## II – CONSTITUTION DE L'AN I (24 JUIN 1793)

### Texte 39

## Acte constitutionnel du 24 juin 1793

ART. 62. – Il y a un conseil exécutif composé de vingt-quatre membres.

(...)

ART. 69. – Le conseil nomme, hors de son sein, les agents extérieurs de la République.

ART. 70. – Il négocie les traités. »

### **Texte 40**

#### Lettre de MM. les députés GREGOIRE, BASIRE, DAOUST au ministre des Affaires étrangères DEFORGUES, du 24 frimaire an II (14 novembre 1793)

« Citoyen ministre des Affaires étrangères, nous sommes chargés par un décret de la Convention de recueillir tous les traits de vertus éclatantes qui signalent notre Révolution ; nous avons fait, en conséquence, une circulaire à laquelle est joint un rapport. Nous t'envoyons mille exemplaires de l'une et de l'autre en t'invitant à les faire passer et disséminer dans toutes les contrées du globe par le moyen des consuls et agents diplomatiques de la République. Cet envoi aura le quadruple avantage de nous procurer des renseignements sur les actions civiques des Français en pays étrangers, d'en enfanter de nouvelles, de démentir les impostures répandues par les scélérats d'émigrés entre nous, et enfin de concourir à imprimer aux autres peuples le mouvement qui doit renverser tous les trônes, écraser tous les rois et rendre universels les triomphes de la liberté et de la raison. »

« GREGOIRE, BASIRE, DAOUST »

(Texte reproduit in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 1887, p. 288).

### **Texte 41**

#### Règlement interne du 26 frimaire an II (16 décembre 1793) du ministre des Affaires étrangères DEFORGUES

« Le ministre des Affaires étrangères, informé qu'il se commet dans les bureaux des indiscrétions qui pourraient compromettre les intérêts de la République, et voulant prévenir un abus aussi préjudiciable aux affaires de son département, déclare qu'il veillera sévèrement à l'exécution du règlement suivant :

« ARTICLE PREMIER. – Aucun employé du département des Affaires étrangères ne pourra, sous peine de destitution, s'entretenir des affaires politiques du département avec un individu quelconque qui ne sera pas membre de cette administration.

« ART. 2. – Aucun commis subalterne d'une division ne pourra communiquer à un commis d'une autre division les détails qui concernent son bureau.

« ART. 3. – Les chefs de bureau seront tenus de ne permettre l'entrée des bureaux d'expédition à aucun étranger et de dénoncer au ministre les commis qui, au mépris du règlement existant, auront accueilli des étrangers, de même que les garçons de bureau qui les auront introduits.

« ART. 4. – Tout commis ou garçon de bureau convaincu d'avoir communiqué des papiers ou des informations de la correspondance pour en tirer un avantage personnel ou pécuniaire sera dénoncé aux tribunaux. »

« Signé : DEFORGUES »

[Texte reproduit in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 1887, , p. 289].

## Texte 42

### Arrêté spécial du Comité de salut public du 20 ventôse (10 mars 1794)

« Le Comité de salut public, en exécution de l'article I<sup>er</sup> de la section III du décret du 14 frimaire, concernant le gouvernement révolutionnaire, qui charge le Comité des grandes mesures diplomatiques, arrête les bases suivantes :

1° Le Comité signera les lettres de créance données à tous les envoyés. Elles seront contre-signées par le ministre des Affaires étrangères.

2° Le Comité prendra les arrêtés nécessaires pour les autorisations spéciales à donner aux envoyés.

3° Le Comité arrêtera les bases des opérations à confier aux envoyés de la République. Les instructions seront données par le ministre des Affaires étrangères et soumises au Comité.

4° Le Comité correspondra directement avec les gouvernements étrangers, quand il jugera convenable à la dignité de la République.

BARERE, PRIEUR, COLLOT-D'HERBOIS, CARNOT, COUTHON, SAINT-JUST, LINDET.

[Texte reproduit in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 1887, ,note (1), p. 304].

## Texte 43

### Arrêté du Comité de salut public du 26 ventôse (16 mars 1794)

« Le Comité de salut public arrête que nulle personne étrangère au service des administrations publiques ne pourra être logée dans les bâtiments qui y sont destinés.

Les adjoints des ministres ne pourront être logés dans les mêmes corps de bâtiments où sont établis leurs bureaux ; une portion distincte de bâtiments sera affectée au logement qui leur est attribuée par la loi.

Nul autre que les employés ne pourra, sous quelque prétexte que ce soit, être introduit dans les bureaux des ministres.

Une pièce particulière sera destinée, dans chaque division, pour recevoir les personnes étrangères aux bureaux.

Les adjoints seuls, ou, en leur absence et dans les Départements où il n'en existe pas, les chefs de bureaux, devront communiquer avec les personnes du dehors dans la pièce destinée à cette communication. »

« Signé au registre :

« BARERE, SAINT-JUST, CARNOT, ROBESPIERRE, C.  
A. PRIEUR, R. LINDET, COLLOT-D'HERBOIS, BILLAUD-VARENNE, COUTHON. »

[Texte reproduit in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 1887, pp. 301-302].

## Texte 44

### Rapport de Lazard CARNOT, présenté au nom du Comité de Salut public à la Convention nationale, le 12 germinal (1<sup>er</sup> avril 1794)

« Représentans du peuple, vous avez déjà créé plusieurs commissions particulières, dont les attributions forment autant de démembrements des fonctions ministérielles. Je viens aujourd'hui, au nom de votre Comité de Salut public, vous proposer l'entière abolition du conseil exécutif, dont vous avez maintes fois senti que l'existence était incompatible avec le régime républicain.

« Une institution créée par les rois, pour le gouvernement héréditaire d'un seul, pour le maintien de trois ordres, pour des institutions et pour des préjugés, pourrait-elle en effet devenir le régulateur d'un gouvernement représentatif et fondé sur le principe de l'égalité ? Les ressorts de la monarchie, les rouages sans nombre d'une hiérarchie nobiliaire, les leviers du fanatisme et du mensonge, pourraient-ils servir à composer un nouvel ordre des choses totalement établi sur la raison et la souveraineté du peuple ? Non, cette machine politique ne pourrait vaincre ses frottemens ; elle s'arrêterait par nécessité, ou se briserait, ou agirait à contre-sens.

« Un vaste pays comme la France ne saurait se passer d'un gouvernement qui établisse la correspondance dans ses diverses parties, ramasse et dirige ses forces vers un but déterminé : ce n'est qu'en resserrant de plus en plus le faisceau de la République par une organisation nerveuse et des liens indissolubles, qu'on peut assurer son unité et l'empêcher de devenir la proie des ennemis du dehors. L'isolement, la privation de tout secours, les guerres intestines, l'esclavage, seraient les suites promptes et inévitables d'un défaut de concert et d'une action centrale.

« S'il est reconnu qu'un gouvernement est indispensable pour le maintien de la liberté publique, il ne l'est pas moins que le caractère de ce gouvernement soit tel qu'après l'avoir établie et défendue, il ne vienne pas à la renverser lui-même.

« C'est pour lui seul que le peuple se donne un gouvernement ; c'est pour remédier autant qu'il se peut à l'inconvénient de ne pouvoir délibérer en assemblée générale.

« Le gouvernement n'est donc, à proprement parler, que le conseil du peuple, l'économe de ses revenus, la sentinelle chargée de veiller autour de lui pour en écarter les dangers et lancer la foudre sur quiconque oserait tenter de le surprendre.

« C'est cependant par l'oubli de ces vérités primitives et éternelles que se sont érigés tous les trônes et toutes les tyrannies du monde. Certes, dans l'origine, aucun peuple n'a voulu se donner un maître, et cependant tous en ont eu. Partout la puissance a échappé des mains du peuple, et la souveraineté a passé de son possesseur légitime à un agent subalterne. Les premiers rois n'ont été que des valets infidèles et adroits, qui ont abusé de la confiance de leur maître pendant son sommeil. Cet attentat est trop monstrueux pour être commis tout d'un coup. C'est par degrés insensibles que l'usurpateur se rend le chef, que les droits du peuple s'effacent, que la liberté publique se perd, que les ténèbres envahissent et couvrent la surface entière du globe.

« Il faut donc prémunir le peuple contre ces entreprises liberticides. Les moyens qui peuvent remplir ce but sont d'abord le choix des hommes qui doivent composer le gouvernement, ensuite leur amovibilité, leur responsabilité, la subdivision des fonctions exécutives, ou l'atténuation de chacune d'elles autant qu'elle se trouve possible, sans nuire à l'unité, à la rapidité des mouvemens.

« Le peuple a le malheur attaché à la souveraineté, celui d'être entouré de flatteurs, d'hommes rampans et artificieux que l'ambition dévore, qui le vantent pour le dépouiller, qui le caressent pour l'enchaîner, qui l'ornent pour l'immoler ; il périra accablé par tant de perfidie, s'il ne sait reconnaître ceux qui accourent pour le sauver, de ceux qui l'embrassent pour le précipiter dans l'abîme.

« Celui qui sonde ses plaies, qui n'en dissimule ni n'en exagère la profondeur, qui en propose le remède quelque amer qu'il puisse être, voilà son véritable ami.

« Le flatteur est celui qui lui offre des palliatifs : son objet est rempli, lorsqu'il a éloigné le danger présent, en le grossissant pour l'avenir.

« Son véritable ami est celui qui lui répète à chaque instant, jusqu'à l'importunité : Sois laborieux, car la terre ne produit point d'elle-même ; sois sobre, car le fruit du sol a ses

limites ; mets un équilibre entre tes consommations et les productions ; ne te crée de besoins que ceux qu'il est possible de satisfaire ; proscrie l'idée corruptrice des jouissances qui sont au-delà de ce que comporte la nature des choses qui t'environnent.

« Son ennemi véritable et le plus dangereux est celui qui jette au milieu de lui le germe de la cupidité, les passions qui le décomposent, la chimère du mieux possible, le blâme de tout ce qui est, le mécontentement pour tout ce qu'il a, le désir de ce qu'il ne saurait avoir.

« C'est celui qui va dans les lieux publics annoncer de fausses nouvelles, tantôt mauvaises pour exaspérer les esprits, tantôt follement avantageuses pour que le bruit qui doit suivre de leur fausseté soit un reproche au gouvernement, et au peuple un découragement plus sensible ; alliant sans cesse l'imposture à la vérité pour accréditer la première et déshonorer celle-ci ; mêlant partout l'esprit de faction au simple rapport des faits, pour enlever tout point d'appui à l'opinion et étouffer dès son principe l'intérêt que développe naturellement dans le cœur de tout citoyen le récit fidèle des évènements qui se pressent autour de lui.

« L'ami du peuple, enfin, est celui qu'il faut chercher longtemps pour l'obliger à remplir les fonctions publiques, qui s'en retire le plus tôt qu'il peut, et plus pauvre qu'il n'y est entré ; qui s'y dévoue par obligation, agit plus qu'il ne parle, et retourne avec empressement dans le sein de ses proches reprendre l'exercice des vertus privées.

« Après me choix des hommes, vient pour seconde condition leur amovibilité.

« Quelle que puisse être la pureté de ceux qui ont mérité la confiance du peuple, il est contre la prudence de laisser trop longtemps le pouvoir résider dans les mêmes mains ; dès qu'il cesse d'être un fardeau pour celui auquel il est confié, il faut le lui retirer ; dès qu'il s'en fait une jouissance, il est près de la corruption.

« La bonne foi même n'est pas une garantie suffisante ; car celui qui dispose en un temps de la force pour servir sa patrie, un jour peut-être, si on la lui laissait, en disposerait pour l'asservir. Malheur à une République où le mérite d'un homme, où sa vertu même serait devenue nécessaire.

« Quant à la responsabilité, elle est de droit naturel à l'égard de tous ceux qui sont chargés des affaires de l'État. La justice du peuple se trompe rarement ; elle distinguera toujours un système de trahison et de malveillance, d'une simple erreur ; il saura toujours qu'on doit juger les hommes publics par la masse de leurs actions, et que leur imputer à crime des fautes inévitables dans une grande administration, ce serait rendre absolument impossible la marche rapide et hardie que doit avoir tout gouvernement, et surtout un gouvernement révolutionnaire.

« Enfin, il reste encore un but à remplir, c'est celui de diviser tellement l'exercice des pouvoirs particuliers, qu'en restreignant dans les limites les plus étroites celui de chacun des agens, on conserve l'unité de direction et l'ensemble des mesures.

« L'art est d'éviter les deux écueils de l'accumulation d'une part et de l'incohérence de l'autre, d'organiser sans concentrer, de multiplier les agens moteurs et d'établir entre eux des rapports qui ne leur permettent jamais de rester en arrière ou de s'éloigner des lignes correspondantes.

« Tels sont, citoyens, les principes que nous avons tâché d'appliquer au gouvernement révolutionnaire de la République.

« Les six ministères et le conseil exécutif provisoire supprimés, et remplacés par douze commissions rattachées au Comité de Salut public, sous l'autorité de la Convention nationale : voilà tout le système.

« Le Comité de Salut public se réservant la pensée du gouvernement, proposant à la Convention nationale les mesures majeures, prononçant provisoirement sur celles que le défaut de temps ou le secret à observer ne permettent pas de présenter à la discussion de l'assemblée, renvoyant les détails aux diverses commissions, se faisant rendre compte chaque jour de leur travail, réformant leurs actes illégaux, fixant leurs attributions respectives, centralisant leurs opérations pour leur donner la direction, l'ensemble et le mouvement qui leur sont nécessaires ;

« Chacune de ces commissions enfin exécutant les détails de son ressort, mettant dans ses différens bureaux le même ordre que le Comité de Salut public doit mettre entre elles, présentant chaque jour au Comité de Salut public de son travail, dénonçant les abus, proposant les réformes qu'elles jugeront nécessaires, leurs vues de perfection, de célérité et de simplification sur les objets qui les concernent : tel est succinctement le tableau de la nouvelle organisation.

« La trésorerie nationale n'est point comprise dans ce qui concerne la commission des finances, parce que c'est par la première que se vérifient les comptes de la seconde, et que les comptables ne peuvent délibérer avec ceux qui doivent recevoir les comptes. La trésorerie nationale conservera donc son régime actuel, et continuera de correspondre directement avec le Comité de Salut public, ainsi que le bureau de comptabilité ; il en sera de même de celui de la liquidation générale, qui n'est qu'une institution passagère.

« Il a fallu rendre ces commissions aussi nombreuses,

« 1° Parce que la classification des objets se prêtait naturellement à cette division ;

« 2° Afin d'atténuer le pouvoir de chacune d'elles, et diminuer son influence individuelle ;

« 3° Pour qu'enfin chacune de ces mêmes commissions fût circonscrite dans le cercle des fonctions qu'elle peut remplir sans les déléguer. Car celui que l'on charge d'un fardeau plus grand que celui qu'il peut porter le partage nécessairement avec d'autres, et ne peut avec justice demeurer responsable.

« Les objets qui forment les attributions respectives des commissions sont classés sommairement dans le projet de décret. Les détails en sont trop nombreux pour que l'énumération exacte pût être faite ici. Il en est d'ailleurs de complexes ou de mixtes pour lesquelles il faut le concert de plusieurs de ces commissions. C'est au Comité de Salut public à régler ces particularités et à ne pas permettre que les formes ou des questions de compétences entravent le mouvement général.

« Le droit de préhension est trop important pour ne pas mériter une attention particulière. Nous avons pensé qu'il ne pouvait pas être conféré en même temps à plusieurs des commissions, sans exposer les citoyens à des vexations qu'ils n'ont déjà que trop éprouvées, à des réquisitions qui se croisent sans cesse, et desquelles il résulte que des citoyens de bonne foi s'épuisent pour tout céder, tandis que les égoïstes y trouvent des prétextes pour ne rien fournir du tout, en produisant à ceux qui viennent requérir d'autres réquisitions déjà faites ; nous vous proposons donc d'attribuer exclusivement, sous la surveillance du Comité de Salut public, le droit de préhension à la Commission qui sera chargée du commerce et des approvisionnemens.

« Les besoins urgens des armées et des départemens pour les subsistances ont souvent entraîné tes représentans du peuple eux-mêmes à des mesures contradictoires ; de là, la pénurie dans certains lieux, lorsqu'il y avait engorgement dans d'autres ; il est donc essentiel qu'ils aient des arrondissement déterminés, au-delà desquels ils ne puissent former aucune réquisition, et que même, pour celles qu'ils peuvent faire dans leurs propres arrondissement, ils ne contrarient point celles qui partent du point central.

« Le grand mal est que le plus souvent l'arrivée d'un représentant du peuple dans un point quelconque, au lieu de stimuler les fonctionnaires publics, semble les paralyser tout à coup ; chacun se croit dispensé d'agir en présence d'une autorité qui peut décider de tout ; en conséquence tout lui est renvoyé. On l'accable de questions insidieuses et de petites difficultés. La malveillance l'entoure, la cupidité l'assiège, l'hypocrisie le circonviert, la calomnie le dénonce auprès de vous ; et plusieurs de vos membres qui avaient mérité votre confiance, qui n'ont rien fait pour la perdre, reviennent étonnés de se trouver à leur arrivée entourés de préventions désavantageuses, et obligés de se justifier sur des faits qui, analysés dans leurs motifs, ne sont souvent que des actes d'une juste fermeté et d'un très-grand dévouement.

« Au reste, le Comité de Salut public vous présentera bientôt sur cet objet important un travail qui se lie avec celui qu'il vous soumet aujourd'hui.

« Résumons maintenant et jetons un coup d'œil général sur les rapports et l'enchaînement des pouvoirs, dont je vous ai présenté l'analyse.

« Au haut, la raison plane et imprime le premier mouvement, celui auquel le peuple en masse obéit et obéira toujours.

« Vient ensuite le peuple lui-même, qui cherche la lumière et la direction qu'il doit prendre ; mais qui, empêché de délibérer dans une assemblée générale, par les obstacles physiques résultant de sa population et de l'immensité de son territoire, se forme en assemblées d'arrondissement pour élire des mandataires qu'il charge de le représenter dans une assemblée nationale.

« Conservatrice des droits qui assurent la liberté du peuple, la représentation nationale a pour devoir suprême de se montrer jalouse de ce dépôt sacré, de frapper quiconque aurait la pensée d'y porter atteinte, quiconque offenserait la dignité, la majesté du souverain dont elle est l'image.

« Représentans du peuple Français, souvenez-vous que cette enceinte ne doit jamais offrir aux nations qu'un grand spectacle ; que quiconque y apporte des discussions étrangères aux intérêts du peuple, quiconque affaiblit dans l'opinion l'idée de tout ce que la puissance offre de plus important, de tout ce que la vertu offre de plus généreux, de tout ce que les mœurs et le courage offrent de plus propre à élever, à intéresser les âmes, méconnaît la sublimité de sa mission, avilit la majesté d'un peuple que la nature, la liberté, la rage impuissante des rois ligués contre lui, ses maux, sa constance, ses sacrifices, ont rendu le premier des peuples dont il soit fait mention dans les annales de l'univers.

« Emanation directe, partie intégrante et amovible de la Convention nationale, le Comité de Salut public doit être chargé de tous les objets d'une importance secondaire, ou qui ne peuvent être discutés en assemblée générale. C'est à lui de fournir les explications et décisions particulières, ou de renvoyer lui-même à d'autres fonctionnaires désignés les détails qu'il ne saurait embrasser lui-même, et d'en exiger les comptes. Placé au centre de l'exécution, c'est à lui de mettre entre les divers agens de l'action immédiate qui aboutissent à lui la concordance nécessaire, à leur imprimer le mouvement qu'exige le prodigieux ensemble d'une nation de vingt-cinq millions d'hommes.

« Les douze commissions qui doivent se rattacher au Comité de Salut public, et remplacer les six ministères, embrassent tout le système de l'exécution des lois. Assez morcelées pour que leurs influences particulières soient peu sensibles, assez réunies pour que leurs opérations soient assujetties à un même système, elles paraissent remplir l'objet d'un gouvernement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour faire le bien, et impuissant pour faire le mal.

« Telle est l'agence révolutionnaire que votre Comité vous propose pour exister jusqu'à ce qu'une paix solide, commandée aux ennemis de la République, vous rende la faculté de détendre insensiblement des ressorts que le crime, les factions et les dernières convulsions de l'aristocratie vous forcent encore de tenir comprimés.

« Quelle honte pour vous, ô hommes de tous les pays, que la nature appelait à partager les bienfaits de la liberté ! vous qui, au lieu de vous serrer autour d'un peuple qui saisissait l'occasion de briser ses chaînes, vous êtes ligués pour les river et les appesantir ; qui, au lieu d'écouter la raison et la justice éternelle, qui du haut des montagnes sacrées proclame l'égalité, avez fourni des poignards au fanatisme et de nouvelles ténèbres à l'ignorance !

« Eh bien ! vos propres crimes feront votre punition ; vous avez méconnu les droits de l'homme, et vous n'en jouirez pas ; vous avez combattu pour l'esclavage, et vous y croupirez : vous êtes condamnés pour plusieurs siècles encore à dire *mon maître* à votre égal, à vous rouler devant lui dans la poussière. Vous vous êtes réunis tous contre un seul ; vous l'avez attaqué lâchement par le poison, par la famine, par les assassinats. Son triomphe sera votre supplice, l'humiliation votre partage. La dévastation retombera sur vous, et vos malheurs dureront aussi longtemps que vous n'aurez pas lavé tant d'outrages faits à l'humanité dans le sang des brigands féroces que vous appelez vos souverains.

« Voici le projet de décret que vous propose le Comité de Salut public :



« La Convention nationale, après avoir entendu le rapport de son Comité de Salut public, décrète :

« ART. 1. Le conseil exécutif provisoire est supprimé, ainsi que les six ministères qui le composent ; toutes leurs fonctions cesseront au 1<sup>er</sup> floréal prochain.

« ART. 2. Le ministère sera suppléé par douze commissions dont l'énumération suit :

« 1° Commission des administrations civiles, police et tribunaux ;

« 2° Commission de l'instruction publique ;

« 3° Commission de l'agriculture et des arts ;

« 4° Commission du commerce et des approvisionnements ;

« 5° Commission des travaux publics ;

« 6° Commission des secours publics ;

« 7° Commission des transports, postes et messageries ;

« 8° Commission des finances ;

« 9° Commission de l'organisation et du mouvement des armées de terre ;

« 10° Commission de la marine et des colonies ;

« 11° Commission des armes, poudres et exploitation des mines ;

« 12° Commission des relations extérieures.

« ART. 3. Chacune de ces commissions, à l'exception de celles dont il sera parlé dans l'article suivant, sera composée de deux membres et d'un adjoint ; cet adjoint fera les fonctions de secrétaire et de garde des archives de la commission.

« ART. 4. La commission des administrations civiles, police et tribunaux, et celle de l'instruction publique, seront composées chacune d'un commissaire, et de deux adjoints.

« La commission des relations extérieures ne sera que d'un seul commissaire sans adjoint.

« Celle des finances sera de cinq commissaires et un adjoint.

« La trésorerie nationale, le bureau de comptabilité et celui de la liquidation générale seront indépendants des susdites commissions, et correspondront directement avec la Convention nationale et le Comité de Salut public.

« ART. 5. La commission des administrations civiles, police et tribunaux, comprendra celle qui est désignée sous le nom de commission de l'envoi des lois ; elle sera chargée du sceau de la République et des archives du sceau ;

« De l'impression des lois, de leur publication et de leur envoi à toutes les autorités civiles et militaires ;

« De l'impression des lois, de leur publication et de leur envoi à toutes les autorités civiles et militaires ;

« Du maintien général de la police et de la surveillance des tribunaux et de celle des corps administratifs et municipaux.

« ART. 6. La commission de l'instruction publique sera chargée de la conservation des monuments nationaux, des bibliothèques publiques, musées, cabinets d'histoire naturelle et collections précieuses ;

« De la surveillance des écoles et du mode d'enseignement ;

« De tout ce qui concerne les inventions et recherches scientifiques ;

« De la fixation des poids et mesures ;

« Des spectacles et fêtes nationales ;

« De la formation des tableaux de population et d'économie politique.

« ART. 7. La commission d'agriculture, arts et manufactures sera chargée de tout ce qui concerne l'économie rurale, les dessèchements et frichements, l'éducation des animaux domestiques, les écoles vétérinaires, les arts mécaniques, les usines, les filatures, et de tout ce qui tient à l'industrie manufacturière.

« ART. 8. La commission du commerce et des approvisionnements sera chargée de la circulation intérieure des subsistances et denrées de toute espèce, des importations et exportations ;

« De la formation des greniers d'abondance et magasins de tout genre ;

« De la subsistance des armées et de leurs fournitures en effets d'habillement, d'équipement, casernement et campement.

« Elle exercera seule le droit de préhension, sous la surveillance du Comité du Salut public.

ART. 9. La commission des travaux publics sera chargée de la construction des ponts et chaussées, du système général des routes et canaux de la République, du travail des ports et défense des côtes ;

« Des fortifications et travaux définitifs de la frontière ;

« Des mO.N.U.mens et édifices nationaux, civils et militaires.

« ART. 10. La commission des secours publics sera chargée de tout ce qui concerne l'administration des hôpitaux civils et militaires, les secours à domicile, l'extinction de la mendicité, les invalides, les sourds et muets, les enfans abandonnés, la salubrité des maisons d'arrêt.

« ART. 11. La commission des transports, postes et messageries sera chargée de tout ce qui concerne le roulage, la poste aux chevaux, la poste aux lettres, les remontes, les charrois, convois et relais militaires en tout genre.

« ART. 12. La commission des finances sera chargée de ce qui concerne l'administration des domaines et revenus nationaux, les contributions directes, les bois et forêts, les aliénations des domaines, les assignats et monnaies.

« ART. 13. La commission de l'organisation et du mouvement des armées de terre sera chargée :

« De la levée des troupes, et de leur organisation ;

« De l'exercice et de la discipline des gens de guerre ;

« Des mouvemens et opérations militaires.

« ART. 14. La commission de la marine et des colonies aura la levée des gens de mer, les classes et l'organisation des armées navales, la défense des colonies, la direction des forces et expéditions maritimes.

« ART. 15. La commission des armes et poudres est chargée de tout ce qui concerne :

« Les manufactures d'armes à feu et armes blanches, les fonderies, bouches à feu et machines de guerre quelconques, les poudres, salpêtres et munitions de guerre ;

« Les magasins et arsenaux, tant pour la guerre que pour la marine.

« ART. 16. Enfin, la commission des relations extérieures sera chargée des affaires étrangères et des douanes.

ART. 17. Ces douze commissions correspondront avec le Comité de Salut public, auquel elles sont subordonnées ; elles lui rendront compte de la série et des motifs de leurs opérations respectives.

« Le Comité annulera ou modifiera celles de ces opérations qu'il trouvera contraires aux lois ou à l'intérêt public ; il hâtera près d'elles l'expédition des affaires, fixera leurs attributions respectives, et les lignes de démarcation entre elles.

« ART. 18. 1° Chacune des commissions remettra jour par jour au Comité de Salut public l'état de situation sommaire de son département ;

« 2° La dénonciation des abus et difficultés d'exécution qui se seront rencontrées ;

« 3° Ses vues sur les réformes, le perfectionnement et la célérité des mesures d'ordre public.

« Les membres de chacune des commissions particulières sont solidairement responsables pour leurs actes illégaux et pour leur négligence, conformément à la loi du 14 frimaire, relative au gouvernement révolutionnaire.

« ART. 19. Tous les emplois ou commissions, tant civils que militaires seront donnés au nom de la Convention, et délivrés sous l'approbation du Comité du Salut public.

« ART. 20. Les membres des commissions et leurs adjoints seront nommés par la Convention nationale, sur la présentation du Comité du Salut public.

« Ces commissions organiseront sans délai leurs bureaux, sous l'approbation du Comité de Salut public. Les nominations des employés lui seront soumises, et devront être confirmées par lui.

« ART. 21. Le traitement de chacun des commissaires sera de 12,000 liv., celui des employés dans les bureaux sera arrêté, par le Comité de Salut public, et ne pourra excéder 6,000 liv. »

[Texte reproduit in BUCHEZ (J.-B.), ROUX (P.-C.), *Histoire parlementaire de la Révolution française, ou Journal des Assemblées nationales, Depuis 1789 jusqu'en 1815*, Tome 32, Paulin Libraire, Paris, pp.166-178].

## Texte 45

Lettre de DEFORGUES adressée à ROBESPIERRE, le 14 germinal an II (2 avril 1794), après l'arrestation du ministre des Affaires étrangères

« Je suis en état d'arrestation ; on m'a conduit cette nuit au Luxembourg ; vous le savez, ROBESPIERRE, puisque vous aviez signé le mandat d'arrêt. Je le savais aussi, et je l'avais annoncé hier soir à mes collègues. Vous me connaissez ; vous avez toujours lu dans mon cœur ; mes principes, ma conduite, mon caractère, tout vous est connu. Comment avez-vous pu même soupçonner que j'aurais pu un seul instant me démentir ? Je me livre tout entier à l'examen le plus sévère. Qu'on me mette à ma place, qu'on ne me confonde pas avec les ennemis de la Liberté. Vous m'avez vu dans les temps les plus orageux ferme et invariable, et, quoique simple particulier, entièrement dévoué à la cause de la Liberté. Vous n'avez pas pu un seul instant en douter. Vous n'avez pas pu douter un seul instant de mes sentiments pour vous ; je vous ai toujours confondu dans mon cœur avec la Liberté, que vous défendez, et que j'ai toujours défendue avec vous. Vous devez vous rappeler qu'à l'époque du Champ de Mars, vous avez craint un instant d'être la victime des massacreurs ; vous vous rappellerez que je vous ai offert toutes les consolations et tous les encouragements de l'amitié ; que je vous accompagnerais partout, que je me placerais à la porte de votre prison, si l'on avait la barbarie de vous y conduire ; que je m'enfermerais avec vous, que j'y périrais s'il le fallait, ainsi que le petit nombre de patriotes de ce temps-là disposés à s'ensevelir avec la Liberté. Je vous enverrai le tableau de ma vie entière, je le présenterai à l'examen le plus sévère ; je n'avais jamais cru que je pourrais en avoir besoin. Consultez tous les témoins de ma conduite, tous ceux même auxquels ma franchise farouche aurait pu déplaire. Qu'ils citent un seul fait, un seul sentiment que le patriotisme le plus austère ne puisse avouer. Votre suffrage m'est nécessaire ; la privation de la liberté est bien moins pénible pour moi que l'idée que vous et quelques autres patriotes ont pu douter un instant de mes principes. Mais vous n'avez pas pu en douter ; non, j'en appelle à votre cœur, vous ne m'avez pas cru parjure à la cause de la Liberté.

Vous m'avez peut-être soupçonné de liaisons trop intimes avec DANTON ; je ne l'ai vu et connu que pour vous et par vous. Je ne l'ai pas vu quatre fois chez lui, avant d'être aux Affaires étrangères ; je ne l'ai vu qu'une seule fois depuis cette époque. Il n'est jamais venu chez moi que pour y dîner ; je ne l'ai jamais vu en particulier ; toujours il était accompagné d'hommes que l'on croyait attachés à la cause commune. Je ne l'y ai jamais invité à y venir, que lorsque vous étiez vous-même invité, et toujours dans l'espérance que vous pourriez vous juger mutuellement et anéantir ce que je croyais des préventions ; beaucoup d'autres ont eu le même but. Vous vous y êtes prêté vous-même en plusieurs circonstances, et j'avais cru en voir résulter un très bon effet pour la chose publique. Vous n'ignorez pas que dans plusieurs occasions je me suis chargé du rôle pénible de conciliateur. J'ai rencontré souvent des patriotes qui se déchiraient sans se connaître. J'ai tenté de les rapprocher, et souvent j'ai réussi. Je veux vous citer l'exemple de BARERE, qui vous jugeait avec beaucoup de sévérité, que vous ne jugiez pas avec plus d'indulgence. Je vous ai peints l'un et l'autre tels que vous

étiez ; vous avez fini par vous voir, vous apprécier, et vous combattez aujourd'hui avec succès sous les mêmes drapeaux. BARERE peut vous dire lui-même quels ont toujours été mes efforts pour réunir les patriotes qui se divisaient et dont pourtant la réunion était nécessaires au succès de notre cause. Par quelle fatalité, arrive t-il donc que mes intentions ont été si mal jugées ? Pourriez-vous souffrir, ROBESPIERRE, que je fusse confondu avec les ennemis de la chose publique ? Faites-moi venir au Comité de sûreté générale, au Comité de salut public ; que l'on scrute toutes mes actions privées et publiques ; je me dévoue à tous les tourments et à l'ignominie, si l'on ne me voit pas à tout instant n'agissant, ne respirant que pour la Liberté. Je ne peux renoncer à votre ancienne amitié, parce que j'ai toujours mérité votre estime. Mettez-moi dans le cas de dissiper promptement le nuage affreux qui s'est élevé sur moi.

Vous devez être vous-même mon garant ; vous l'avez été aux époques les plus intéressantes de ma carrière publique. Je me rappelais avec orgueil que, lorsque je vous annonçai que le Comité de salut public voulait me porter au ministère des Affaires étrangères, vous vous écriâtes : « Cela n'est pas possible ! mais nous « sommes sauvés ? » J'ai attribué, avec raison cette exclamation à la confiance que vous aviez dans mon dévouement plus que dans mes talents. Vous avez pensé que le Comité était dans les meilleures dispositions, puisqu'il plaçait au Gouvernement des hommes dignes de votre estime et de votre amitié. Cette confiance seule a pu me décider à accepter un fardeau énorme, qu'en toute autre circonstance j'aurais écarté. Jugez-moi donc, ROBESPIERRE, faites-moi entendre et juger ; je ne demande votre estime et votre amitié qu'après cet examen.

« Signé : DEFORGUES. »

14 germinal an II.

« Communiquez ma lettre, je vous prie, à BARERE et à tous ceux à qui vous croirez devoir la faire connaître, et n'oubliez pas un ancien ami et un patriote imperturbable. »

[Texte reproduit in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Éd. Plon et C<sup>ie</sup>, Paris, 1887, note (2), pp. 303-304].

### III – CONSTITUTION DU 5 FRUCTIDOR AN III (22 AOUT 1795)

#### Texte 46

#### Constitution de la République française, du 5 fructidor An III (22 août 1795)

« ART. 329. – Le directoire seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations (...).

ART. 330. – Il est autorisé à faire les stipulations préliminaires, telles que des armistices, des neutralisations ; il peut arrêter aussi des conventions secrètes.

ART. 331. – Le directoire exécutif arrête, signe ou fait signer avec les puissances étrangères tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions qu'il juge nécessaire au bien de l'État.

Ces traités et conventions sont négociés au nom de la République française, par des agents diplomatiques nommés par le directoire exécutif, et chargés de ses instructions. »

#### Texte 47

#### Discours du citoyen VERNINAC, ministre de la République française près la Porte-Ottomane, prononcé lors de l'audience publique qu'il eut du grand-vizir, en 1795

La sublime Porte, fidèle au principe sacré de l'indépendance des nations, et non moins fidèle à l'antique amitié qui unit la France à l'Empire ottoman, dans ces circonstances difficiles, où tant de nations ont dévié de la route de leurs véritables intérêts, a respecté l'exercice de nos droits et n'a pas pris les armes pour s'opposer à l'établissement de notre république.

Que votre Excellence reçoive donc le tribut d'hommages dû à la haute sagesse d'une conduite si recommandable, et qu'elle le reçoive par l'organe d'un citoyen de cette république, qui est le premier envoyé de ses fondateurs qui fasse entendre sa voix amicale et sincère dans cette enceinte.

L'histoire conservera ce titre de gloire de la sublime Porte, lorsqu'elle retracera, avec les plus vives couleurs, cette époque mémorable, où le peuple français, forcé d'unir au droit de sa cause le droit de l'épée et de la victoire, a donné au monde l'exemple le plus brillant dont aucune portion du genre humain ait jamais pu s'honorer jusqu'ici.

Les principes qui ont dirigé les résolutions de la sublime Porte, dans ces temps critiques, m'ont été un motif d'encouragement et une garantie de succès, lorsque j'ai reçu des représentans<sup>2645</sup> du peuple français la mission de raffermir, entre la France et l'empire Ottoman, les bases de la paix, de resserrer de plus en plus les liens de l'amitié, et d'accroître les rapports d'un avantage commun.

J'ai trouvé aussi de grands motifs d'espérance dans la nature des choses, les deux nations ayant de fortes raisons de s'aimer, et ne reconnaissant aucun motif de haine ni de jalousie ; j'en ai trouvé enfin dans la sagesse et les lumières qui distinguent le dépositaire suprême de l'autorité de sa Hautesse.

Tout me porte donc à croire qu'en récompense, de mon respect pur les droits et les intérêts de la sublime Porte, je trouverai dans ce dépositaire suprême, pendant tout le cours de ma mission, les égards dus à la dignité de la République française, l'exécution amicale des traités et capitulations qui unissent les nations et une constante bienveillance envers les Français qui sont occupés, dans les diverses parties de cet empire, du soin doublement avantageux de mettre en valeur les productions du sol ottoman, et de l'enrichir des utiles inventions de l'industrie et des arts de la France.

#### REPOSE DU GRAND-VIZIR

Les sentiments<sup>2646</sup> d'affection qui ont toujours animé la sublime Porte en faveur de la nation française n'ont jamais souffert la moindre altération ; de plus, la sublime Porte a toujours été fidèle aux droits de l'amitié et aux liens qui existent entre les deux puissances. Elle n'a cessé d'être très attentive à tout ce qui peut intéresser la sécurité et le bonheur des Français établis dans l'empire Ottoman. Ces droits de l'amitié seront également observés avec la même attention à l'avenir, ainsi que les termes des traités.

Telle est la volonté souveraine de S. H., le très-majestueux, le très-magnanime et le très-puissant empereur, notre bienfaiteur, seigneur et maître.

Nous, de notre côté, nous remplirons nos devoirs à cet égard avec l'attention la plus constante.

Nous voyons, au surplus, avec la plus grande satisfaction, que le citoyen envoyé, notre ami, homme de réputation, par ses estimables qualités, soit destiné par la République française, notre amie, à résider auprès de la sublime Porte.

(Texte reproduit *in* MARTENS (C. de), *Guide diplomatique*, Tome II, Librairie diplomatique, française et étrangères de J.P. ALLAUD, 1837, pp. 337-339).

#### Texte 48

---

<sup>2645</sup> *Id.*

<sup>2646</sup> *Id.*

Discours du président du Directoire exécutif, BARRAS, en réponse au discours de congé de M. MONROE, ministre des États-Unis d'Amérique près la République française (1796)

Monsieur le ministre plénipotentiaire des États-Unis d'Amérique,

En présentant aujourd'hui au Directoire exécutif vos lettres de rappel, vous donnez à l'Europe un spectacle bien étrange.

La France, riche de sa liberté, entourée du cortège de ses victoires, forte de l'estime de ses alliés, ne s'abaissera pas à calculer les suites de la condescendance du gouvernement américain pour les suggestions de ses anciens tyrans. La République française espère, au surplus, que les successeurs de COLUMBUS, RALEIGH et PENN, toujours fiers de leur liberté, n'oublieront jamais qu'ils la doivent à la France. Ils pèseront dans leur sagesse la magnanime bienveillance du peuple français avec les astucieuses caresses de quelques perfides qui méditent de le ramener à son antique esclavage. Assurez, monsieur le ministre, le bon peuple américain que, comme lui, nous adorons la liberté ; que toujours il aura notre estime, et qu'il trouvera dans le peuple français la générosité républicaine qui sait accorder la paix, comme elle sait faire respecter sa souveraineté.

Quant à vous, monsieur le ministre plénipotentiaire, vous avez combattu pour les vrais intérêts de notre patrie ; partez avec nos regrets. Nous rendons en vous un représentant à l'Amérique, et nous retenons le souvenir du citoyen dont les qualités personnelles honoraient ce titre.

(Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique*, Tome II, Librairie diplomatique, française et étrangères de J.P. ALLAUD, 1837, pp. 340-341).

#### Texte 49

Demande des plénipotentiaires d'Autriche, adressée à ceux de la République française, touchant la reconnaissance du caractère public de l'agent français nommé au consulat de Trieste, du 21 juin 1797

Le gouvernement de Trieste a informé la cour impériale et royale, sous la date des 28 et 30 mai dernier, que, lors de l'évacuation de cette ville par les troupes françaises, monsieur le général BERNADOTTE y a laissé, en qualité de consul intérimaire de France, monsieur le capitaine BRECHET, ci-devant commandant de la place ; et pour annoncer son caractère public, celui-ci a fait mettre les armes de France au-dessus de sa maison.

Quoique l'usage généralement reçu chez toutes les puissances exige que les établissements de cette nature soit précédés de la formalité essentiellement requise de la sanction immédiate du souverain du lieu, et que des nominations pareilles ne sauraient avoir lieu que postérieurement et consécutivement à la conclusion définitive de la paix ; cependant S. M. impériale et royale, prêtant avec plaisir la main à tout ce qui peut contribuer à affermir et consolider l'amitié et la bonne harmonie entre les deux puissances, autorisera volontiers le gouvernement de Trieste à reconnaître, dès à présent, monsieur le capitaine BRECHET dans la qualité de consul de la République française, mais sous la juste condition que S. M. l'empereur soit assurée auparavant de rencontrer des dispositions analogues de la part du gouvernement français, pour faire recevoir et jouir réciproquement de toutes les prérogatives attachées à leurs emplois, les consuls ou vice-consuls que la cour impériale et royale jugera convenable de nommer dès à présent pour les différentes places commerçantes de France.

Les soussignés plénipotentiaires de S. M. l'empereur ont en conséquence l'honneur de prier messieurs les plénipotentiaires de la République française de vouloir bien s'informer et leur donner part des intentions de la République française à cet égard, en conformité desquelles le gouvernement de Trieste ne tardera pas à recevoir les ordres nécessaires, touchant la reconnaissance de monsieur le capitaine BRECHET en qualité de consul.

En attendant, les soussignés ont l'honneur de réitérer à messieurs les plénipotentiaires de la République française les assurances de leur considération la plus haute.

*Le marquis DE GALLO,*

LE COMTE DE MEERVELDT, GENERAL-MAJOR,

CESANO, LE 21 JUIN 1797

(Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique*, Tome II, Librairie diplomatique, française et étrangères de J.P. ALLAUD, 1837, pp. 143-144).

### Texte 50

Lettre de TALLEYRAND-PÉRIGORD, en date du 26 juillet 1797, informant le général Napoléon BONAPARTE de sa nomination à la tête du ministère des Relations extérieures

« J'ai l'honneur de vous annoncer, général, que le Directoire exécutif m'a nommé ministre des Relations extérieures. Justement effrayé des fonctions dont je sens la périlleuse importance, j'ai besoin de me rassurer par le sentiment de ce que votre gloire doit apporter de moyens et de facilités dans les négociations. Le nom seul de BONAPARTE est un auxiliaire qui doit tout aplanir.

Je m'empresse de vous faire parvenir toutes les vues que le Directoire me chargera de vous transmettre et la Renommée, qui est votre organe ordinaire, me ravira souvent le bonheur de lui apprendre la manière dont vous les avez remplies. »

(Texte reproduit in ORIEUX (J.), *Talleyrand*, Flammarion, 1970, p. 284).

### Texte 51

Instructions données par M. de TALLEYRAND, ministre des relations extérieures de la république française, aux généraux BONAPARTE et CLARKE, chargés des négociations de paix avec l'Autriche, le 19 août 1797<sup>2647</sup>

Paris, ce 5 fructidor an III.

AUX GENERAUX BONAPARTE ET CLARKE.

Vous avez dû voir, citoyens généraux, les dernières ouvertures de M. de THUGUT dans sa lettre du 31 juillet, que je vous ai adressée il y a quelques jours, et les intentions du Directoire, dans ma réponse. Vous êtes à portée de tout juger, rien n'échappe à votre discernement de ce qui peut être moyen ou obstacle, et vous êtes munis d'amples pouvoirs, dont le Directoire vous renouvelle la confirmation ; ils vous serviront pour mettre à profit les dispositions que l'Empereur manifeste ; le Directoire, de son côté, doit vous instruire de ses intentions. Il continue à désirer la paix, et ce désir soutenu lui fait vouloir, quel que soit l'évènement de la négociation, que les torts soient du côté de l'Empereur.

Dans cette vue, il s'est déterminé à vous presser de reprendre les négociations sur la base générale des préliminaires de LEOBEN ; mais il désire que vous vous écartiez des

---

<sup>2647</sup> L'actualité de ce document est souligné par le baron de MARTENS en ces termes : « Cette pièce nous semble pouvoir servir comme un modèle de précision et de discussion lumineuse en fait de matières politiques ; elle est très-propre encore à servir d'instruction pour ce genre de composition diplomatique » [in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agens<sup>2647</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, p. 413].

stipulations qui nous sont évidemment défavorables ; et comme déjà ces préliminaires ne sont plus suivis, ainsi que vous l'observez dans la dernière note que vous avez remise au ministre plénipotentiaire de l'Empereur, il a lieu d'espérer qu'il ne vous sera pas impossible, d'après les circonstances où vous vous trouvez, d'en tirer encore un parti avantageux.

Je vous remets, pour cet effet, devant les yeux les objets qui doivent vous occuper de préférence au moment de conclure.

Le principal de ces objets est d'éloigner l'Empereur de l'Italie, et d'insister sur ce qu'il s'étende en Allemagne. Vous concevez sans peine l'intérêt que nous y avons ; nous réduisons sa puissance maritime, nous le mettons en contact avec son ancien rival le roi de Prusse, et nous l'écartons des frontières de la république notre alliée, qui, dénuée de forces militaires et située entre les états du grand-duc de Toscane et ceux de l'Empereur, serait bientôt influencée ou subjuguée par la maison d'Autriche.

Entre les raisonnemens<sup>2648</sup> que vous pourrez employer et que vos lumières pourront vous suggérer pour engager l'Empereur à se prêter à nos vues, je vous en indiquerai quelques-uns qui me paraissent d'une grande force. L'Empereur doit trouver peu de sûreté à ranger sous sa domination des peuples remplis de l'esprit de la liberté et voisins d'une république démocratique, à laquelle quelques-uns d'entre eux auront déjà appartenu. Il lui sera impossible de les gouverner sur le pied de ses autres sujets : il faudra qu'il leur accorde des privilèges, et, même avec ce moyen, sa domination ne promettrait pas d'être tranquille. Cette acquisition serait donc presque nulle pour lui, comme il paraît déjà le sentir dans les mémoires qu'il vous a fait remettre le 18 juillet ; en deuxième lieu, le voisinage de ses états avec ceux de la république italique, à la conservation de laquelle la France prend un si pressant intérêt, doit nécessairement produire des troubles et faire naître de nouvelles guerres entre les deux puissances.

Si donc l'Empereur désire conclure une paix solide et fermer les portes à tout motif de rupture, il ne doit point insister sur la possession de ces provinces, et il doit s'attendre nécessairement, à la première guerre, que ces peuples secoueront son joug et se joindront aux républiques française et italique. Une possession aussi inquiète et aussi précaire ne vaudrait donc, dans aucun cas, les dédommagements que la République pourrait lui offrir en Allemagne, dans un pays où les peuples sont accoutumés à sa domination et l'aiment, et où, éloigné des frontières de la France et de celles de ses intimes alliés, qu'elle regarde presque comme les siennes, il pourrait espérer, pour ainsi dire, de n'être jamais attaqué par elle.

Si la maison d'Autriche trouvait ces raisonnements concluans<sup>2649</sup>, il y aurait trois propositions à faire.

La première, qu'elle renonce à toute la terre-ferme<sup>2650</sup> de Venise, et se contente de la Dalmatie et de l'Istrie vénitiennes, dont elle s'est déjà emparée, et qu'il n'est pas à espérer qu'elle consente jamais à évacuer. Vous pouvez faire valoir l'indulgence avec laquelle la République a permis qu'elle occupât, dès à présent, ces provinces, qui ne lui revenaient qu'à la paix.

L'archevêché de Salzbourg et l'évêché de Passau compenseraient amplement la terre-ferme de Venise proprement dite. On pourrait même ajouter la prévôté de Bergtolsgrad et le Haut-Palatinaat jusqu'à la Nab, ainsi que les évêchés de Trente et de Brixen, s'il consentait à renoncer à toute indemnité en Italie, même l'Istrie et la Dalmatie vénitiennes.

C'est dans ce système de sécularisation auquel il faut en venir tôt ou tard, et qui est déjà consenti par la Prusse, la Hesse, Wurtemberg et Bade, que l'Empereur trouvera à la fois un dédommagement plus ample et un arrondissement plus convenable à ses états héréditaires, que dans des provinces italiennes agitées par les principes de la démocratie, et qui d'ailleurs seraient, pour sa maison, des sujets perpétuels de guerre.

---

<sup>2648</sup> Orthographe originelle.

<sup>2649</sup> *Id.*

<sup>2650</sup> *Id.*



Si, malgré toutes ces bonnes raisons, cette première proposition ne réussissait pas, vous pourriez en faire une seconde, par laquelle l'empereur renoncerait à tout ce qui lui a été promis sur la gauche de l'Adige. De cette manière, Mantoue, Brescia et la Polésine de Rovigo seraient réunies à la république italique, et le dédommagement en Allemagne ne se bornerait qu'à l'évêché de Passau seul, sans la ville.

Ce qui importe infiniment au Directoire, c'est que Mantoue ne retombe pas entre les mains de l'Empereur, et, à cet égard, vous vous rappellerez sans doute les instructions qui vous ont été antérieurement transmises par mon prédécesseur, le 15 prairial passé. Il y est dit que, s'il était possible de procurer à la république italique Mantoue, Brescia, jusqu'à l'Adige, le Directoire consentirait à ce que Venise appartint à l'empereur ; mais il demanderait que la petite ville de Chioggia, qui se trouve dans les lagunes à l'embouchure de l'Adige, fût réservée à cette république, afin de lui procurer un débouché pour l'exportation de ses denrées. Dans ce cas, la cession formelle de Venise importerait peu au Directoire, d'autant que cette ville est tellement sous la main de l'Empereur, qu'il serait impossible qu'il ne s'en emparât pas sous peu, et qu'il serait toujours maître de l'affamer.

Mais aucune de ces trois propositions ne nous est plus avantageuse que la première. C'est donc à faire adopter celle-là qu'à s'agit de mettre les plus grands efforts, en insistant sur les motifs allégués plus haut, qui doivent déterminer l'Empereur à s'étendre de préférence en Allemagne.

Dans le cas de ces trois alternatives, et surtout dans celui des deux dernières, la république italique a besoin d'être fortement organisée, surtout sous le rapport militaire ; il faut que le traité lui assure, non-seulement<sup>2651</sup> l'indépendance, mais encore la consistance.

Elle aura pour voisin l'Empereur, le roi de Sardaigne et le grand-duc de Toscane. Cette situation critique nécessite une grande force militaire sous le rapport des troupes et des forteresses. Quant aux premières, elles sont peu de chose, même y compris les légions polonaises ; vous ne les faites guère monter qu'à environ 6 à 8, 000 hommes en tout dans une de vos dépêches. L'unique moyen de parer à cet inconvénient est d'enseigner la guerre à des peuples qui passent pour peu belliqueux, c'est d'entretenir chez eux des troupes françaises, à l'imitation de ce que le Comité de salut public a fait avec la Hollande. Il faut donc porter le plus haut possible le nombre des troupes que vous pouvez laisser à la république italique.

Quant aux forteresses, cette république est dans un dénuement presque total, en vertu des préliminaires, tandis que l'Empereur a Palma-Nova, Peschiera, Mantoue, Porto-Lignano, et les châteaux de Vérone, d'Osopo et de Brescia. Ce danger est tel, qu'il devient indispensable d'aviser aux moyens de ne pas remettre à l'Empereur toutes ces places et de faire passer l'une des trois propositions indiquées plus haut.

En attendant l'évacuation de ces forteresses, ainsi que de toute la gauche de l'Oglio et du Pô, qui est promise à l'Empereur, doit être retardée le plus possible ; il est dit, dans les instructions du 17 floréal, que cette évacuation sera subordonnée à celle que fera l'Empereur du territoire jusqu'au Lech et à la Resdnitz, et des places de Manheim, Mayence et Ehrenbreitstein.

Le Directoire confirme cette condition capitale, et désire en outre que les troupes de la République n'évacuent l'Italie qu'après la paix continentale ; reste, d'après cette détermination, vous demanderez le plus long temps possible pour cette évacuation.

Si, comme il est à désirer, Venise ne sert pas d'objet d'échange contre Mantoue, ainsi qu'il est dit dans les instructions du 15 prairial, et que nous obtenions la droite de l'Adige ou toute la terre-ferme, contre des dédommagements en Allemagne, cette ville peut subsister par elle-même sous la forme de république démocratique, en conservant la terre-ferme et ses îles, ou être réunie à la république Cisalpine ; ce dernier parti paraît le plus avantageux. Si Venise demeure indépendante, les anciens oligarques, qui n'aiment ni la France ni les principes de liberté, et qui conserveront toujours de l'influence, feront tout pour la soumettre à l'Empereur, au lieu qu'ils seront efficacement bridés et surveillés, s'ils appartiennent à un gouvernement

---

<sup>2651</sup> *Id.*

central, placé à Milan ou ailleurs, et qui n'ait, contre l'Empereur, que des motifs de haine ou de crainte. La république Italique, gagnant outre cela à cette réunion une étendue considérable de côtes sur l'Adriatique, pourra concourir avec nous à balancer l'influence commerciale que l'Empereur acquerrait dans la Méditerranée et dans l'Archipel. Dans ce cas, et surtout dans celui où l'Empereur aurait la Dalmatie et l'Istrie, - les îles du golfe de Venise, celles de la Grèce, qui lui appartenaient, et les villes vénitiennes en Albanie, demeureraient à la république Cisalpine ou seraient cédées à la France. Dans tous les cas, Corfou, Céphalonie, Zante et Cérigo doivent rester à la république française.

Il importe également de s'opposer à ce que l'Empereur conserve Raguse, dont il s'est emparé contre toute espèce de droit. Il faudra, pour cet effet, qu'un article du traité définitif assure l'indépendance de cette petite république, et que l'Empereur s'en dessaisisse tout de suite.

Après avoir parcouru les articles relatifs à l'Italie, je passe à ceux qui concernent l'Allemagne.

L'Empereur traite avec la République comme roi de Hongrie et de Bohême, et en sa qualité d'empereur d'Allemagne : sous le premier de ces rapports, il doit céder tout ce qui lui appartient sur la rive gauche du Rhin. Cette cession emporte le comté de Zalmenstein, le Frickthal et les terres et droits que la maison d'Autriche possède sur la gauche du Rhin, au-dessus de Bâle. Le Directoire s'en réfère, à cet égard, aux diverses instructions données au général CLARKE, notamment celles des 3 et 30 floréal, par lesquelles il demande en outre les îles du Rhin dépendance du Brisgau et de Vieux-Brisach.

Comme chef de l'empire Germanique, l'Empereur doit d'abord consentir à ce que tout territoire cédé ou à céder à la république Française, sur la rive gauche du Rhin, soit à perpétuité soustrait à la suprématie de l'Empire. Il est absurde que, sous le prétexte du maintien de l'intégrité de l'Empire, on veuille attaquer les droits de la République sur Liège, Stavelot et Malmédy ; comme si cette intégrité n'était pas une chimère, après les atteintes qui lui ont été portées par tous les traités déjà conclus avec des princes allemands, et par la reconnaissance que l'Empereur lui-même a solennellement faite des limites de la République.

Vous penserez donc qu'il faut hautement exiger ce point, et ne permettre aucune tergiversation ni réserve. L'Empereur doit renoncer également à tous droits de souveraineté, prétendus et souvent exercés par l'Empereur et l'Empire sur différens<sup>2652</sup> états d'Italie, et consentir à ce que les fiefs dits impériaux dans l'État de Gênes, soient remis à la République pour en disposer.

Le Directoire ignore le montant des dettes hypothéquées sur la Belgique. Il faut faire tous vos efforts pour le connaître, et rejeter, si le contraire n'est pas solennellement convenu, toutes celles contractées pendant la guerre.

Restent les dédommagements à fixer au Stathouder et au duc de Modène : les uns et les autres doivent se trouver sur la droite du Rhin et aux dépens des biens ecclésiastiques. C'est le principe auquel vous travaillerez à faire consentir l'empereur.

Le duc de Modène ne peut plus prétendre à la Romagne, qui d'abord lui avait été adjugée, puisque celle-ci est actuellement réunie à la république Italique.

Comme il est presque convenu que l'Empereur lui cèdera le Brisgau, cet objet ne paraît pas devoir souffrir de contestation.

Quant au Stathouder, vous êtes instruit, par une lettre de mon prédécesseur, du 15 prairial passé, que le Directoire verrait avec plaisir le roi d'Angleterre expulsé de l'Allemagne, et le Hanovre servirait d'indemnité à ce prince ; mais, outre que cette mesure souffrirait de grandes difficultés de la part de l'Empereur, elle aurait l'inconvénient d'approcher trop le Stathouder de la république Batave.

Il serait très à souhaiter que l'Empereur consentit à transporter au Stathouder le Brisgau autrichien. Le moyen le plus efficace pour lui faire goûter ce projet est de séculariser, en faveur du duc de Modène, quelque principauté ecclésiastique, réversible à l'archiduc

---

<sup>2652</sup> *Id.*

Ferdinand, oncle de l'Empereur. Cette principauté pourrait se trouver en Souabe. L'Empereur doit être plus flatté d'établir sa maison en Allemagne qu'en Italie ; il ne peut se dissimuler que cet établissement sera plus solide ; que, s'il consent de bonne grâce à se dessaisir du Brisgau, le dédommagement du duc de Modène pourrait en être plus considérable.

Au reste, le Directoire désire que, dans ce que je vous écris ici, vous ne voyiez que diverses combinaisons plus ou moins favorables à la République, dans lesquelles vous chercherez des directions et non des ordres ; il a une entière confiance en vous, et se repose sur votre sagesse comme sur votre gloire. Votre énergique réponse du 10 thermidor aux cinq notes des ministres de l'Empereur lui prouverait seule, s'il en était besoin, combien est fondée cette confiance.

Il consent donc que vous négociiez sur la base des préliminaires de Léoben, mais avec précaution, et seulement autant que, sur chaque point bien médité, il vous sera prouvé qu'il n'est pas possible d'obtenir mieux.

Dans le cas où il serait accordé à l'Empereur tout ce que les préliminaires lui donnent en Italie, vous sentez sûrement l'utilité de ne lui donner aucun dédommagement en Allemagne, et de le faire renoncer aux prétentions qu'il pourrait avoir sur la Bavière et sur quelques-unes des nouvelles sécularisations.

Enfin le Directoire vous demande d'avoir sans cesse présente à l'esprit la nécessité d'affermir la république Italique, l'avantage de repousser le plus possible l'Empereur en Allemagne ; de vous assurer son influence pour la négociation avec l'Empire ; de ne pas laisser Mantoue à sa disposition ; d'écarter aussi, dans les circonstances, toute idée de congrès. Les motifs de tels vœux doivent être vivement sentis par vous ; mais, encore une fois, ils sont des avertissements<sup>2653</sup> et rien autre chose.

La Dalmatie et l'Istrie vénitiennes devant, suivant toute apparence, rester à l'Empereur et amener de nouvelles relations commerciales, vous arrêterez dans un article, qu'il sera fait un traité de commerce par lequel la France jouira des avantages des nations les plus favorisées. Les détails en seront renvoyés à l'époque même de ce traité.

Vous demanderez avec force et vous saurez obtenir la liberté de toutes personnes détenues pour cause d'opinions politiques, et victimes de leur amour pour les Français et pour la liberté.

Enfin vous exigerez comme réparation et indemnités pour les citoyens MARET et SEMONVILLE, ambassadeurs de la république Française, enlevés à main armée sur un territoire neutre, en 1793, par ordre de l'archiduc Ferdinand, pillés, chargés de liens, conduits à travers l'Allemagne de cachot en cachot, et, par la violation la plus révoltante du droit des gens, détenus en prison pendant trente mois, eux et leur suite, la somme de 354,440 francs, à laquelle furent fixées, par ordre du Directoire, le 23 floréal an IV, non les réparations, mais les indemnités seules qu'ils avaient droit de réclamer. De plus, pour la citoyenne MONGEROUT, veuve du citoyen MONGEROUT, ci-devant maréchal-de-camp, lequel chargé d'une mission extraordinaire à la cour de Naples, fut arrêté par ordre du même archiduc et a péri dans les cachots de Mantoue, après avoir été indignement pillé, la somme de 50,000 francs ; et enfin pour la famille de LAMARRE, secrétaire de légation à Constantinople, et de TAISTRE, ingénieur, interprète attaché à cette résidence, l'un et l'autre arrêtés par la même autorité, et morts en prison, une indemnité que vous désignerez.

Cette lettre n'annule en rien les instructions passées, en ce qui n'y serait pas directement contraire. Du reste, elle ne gêne aucune de vos combinaisons, et vous laisse parfaitement le maître d'agir suivant votre prudence.

CH. MAUR. TALLEYRAND.

---

<sup>2653</sup> *Id.*

[Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents<sup>2654</sup> diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome II, Librairie diplomatique française et étrangère de J.-P. AILLAUD, 1837, pp. 413-420].

### Texte 52

Arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor, an VII (10 juillet 1799)

« ARTICLE PREMIER. – Les étrangers accrédités de quelque manière que ce soit près du Gouvernement, et ceux qui se trouvent occasionnellement sur le territoire de la République par suite d'opérations politiques auxquelles il a pris part, n'ont de rapports directs qu'avec le ministre des relations extérieures.

ART. 2. – Ils ne communiquent que par son intermédiaire avec les autres ministères.

ART. 3. – Tous les ministres, et particulièrement celui des relations extérieures, sont chargés de l'exécution du présent arrêté. »

### IV – CONSTITUTION DU 22 FRIMAIRE AN VIII (25 DECEMBRE 1799)

### Texte 53

Constitution de la République française, du 22 frimaire An VIII (13 décembre 1799)

« ART. 41 – Le premier consul promulgue les lois ; il nomme et révoque à volonté les membres du Conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef (...).

(...)

ART. 49. – Le Gouvernement entretient des relations politiques au dehors, conduit les négociations, fait les stipulations préliminaires, signe, fait signer et conclut tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions. »

### Texte 54

Proclamation du général Bonaparte, adressée aux Français lors de son installation comme premier consul de la république, du 25 décembre 1799

#### PROCLAMATION

Rendre la république chère aux citoyens, respectable aux étrangers, formidable aux ennemis, telles sont les obligations que nous avons contractées, en acceptant la première magistrature. Elle sera chère aux citoyens, si les lois, si les actes de l'autorité sont toujours empreints de l'esprit d'ordre, de justice, de modération. Sans l'ordre, l'administration n'est qu'un chaos ; point de finances, point de crédit public ; et avec la fortune de l'état s'écroulent les fortunes particulières. Sans justice, il n'y a que des partis, des oppresseurs et des victimes. La modération imprime un caractère auguste aux gouvernements<sup>2655</sup> comme aux nations. Elle est toujours la compagne de la force, et le garant de la durée des institutions sociales.

La république sera imposante aux étrangers, si elle sait respecter dans leur indépendance le titre de sa propre indépendance ; si ses armées de terre et de mer sont fortement constituées ; si chacun de ses défenseurs trouve une famille dans le corps auquel il appartient, et dans cette famille un héritage de vertus et de gloire ; si l'officier formé par de

---

<sup>2654</sup> *Id.*

<sup>2655</sup> *Id.*

longues études obtient par un avancement régulier la récompense due à ses talents<sup>2656</sup> et à ses travaux. A ces principes tiennent la stabilité du gouvernement, les succès du commerce et de l'agriculture, la grandeur et la prospérité des nations. En les développant, nous avons tracé la règle qui doit nous juger. Français, nous vous avons dit nos devoirs ; ce sera vous qui nous direz si nous les avons remplis.

Le premier consul BONAPARTE,  
*Par le premier consul,*  
Le ministre secrétaire d'État,  
*H. B. Maret*

(Texte reproduit *in* MARTENS (C. de), *Guide diplomatique*, Tome II, Librairie diplomatique, française et étrangères de J.P. ALLAUD, 1837, p. 27).

## Texte 55

Rapport du citoyen TALLEYRAND-PERIGORD, ministre des Affaires étrangères, sur « le plan de promotions graduelles », adopté par le Conseil d'État pour le département des Relations extérieures, le 30 germinal an VIII (20 avril 1800)

Dans tout Etat bien gouverné, il y a un esprit propre à chaque branche d'administration. Cet esprit donne de l'unité, de l'uniformité et une certaine énergie à la direction des affaires ; il transmet la tradition des devoirs, il en perpétue le sentiment et l'observation ; il attache et le corps, et les individus qui en sont membres, au Gouvernement, comme au but vers lequel toutes les émulations se dirigent, comme à la source de tous les degrés de considération dont on ambitionne de jouir.

La révolution, en détruisant l'ancien Gouvernement, a trouvé des administrations dont l'esprit était si fortement constitué sur les bases que je viens d'exposer, et si invariablement dirigé vers le but que j'ai désigné, que, ne pouvant changer ni cet esprit ni cette direction, elle a été obligé de détruire toutes les administrations existantes ; mais, en les remplaçant par de nouvelles institutions, on ne s'est occupé que du matériel de l'organisation. On a supposé que, dans la conduite des affaires, tout se réduisait à des lois simples, à un petit nombre de maximes, et à des règlements d'une facile exécution. On a cru que le zèle était partout et pouvait tout ; on a relégué dans les dictionnaires de l'ancien régime, comme des idées de hiérarchie et d'esprit de corporation, les degrés d'instruction, les titres de promotion, les droits de l'indispensable expérience. Je n'hésite pas à le déclarer ; cette seule cause, agissant à la fois dans toutes les branches de l'administration de l'Etat, a suffi pour retarder l'époque de leur organisation, pour les frapper toutes d'instabilité, de stérilité, pour maintenir par toutes les affaires dans un état d'incertitude, les recettes dans un état d'insuffisance, les dépenses dans un état d'abus et de désordre ; les factions dans un état perpétuel d'audace et d'insolence, le Gouvernement dans un état permanent de dépendance et de versatilité.

Il n'y a que l'esprit d'administration, partout établi, et partout diversifié selon la variété des devoirs que chaque administration impose, qui puisse tout remettre à sa place, en fixant de manière invariable les rapports des administrés à chaque branche du pouvoir, et les rapports de toutes les parties de l'administration au système général de l'organisation de l'Etat. L'administration est l'intermédiaire qui rapproche les gouvernants et les gouvernés ; elle est le nœud qui associe les intérêts particuliers et l'intérêt général ; elle est le point de contact et d'union de l'autorité publique et de la liberté individuelle.

---

<sup>2656</sup> *Id.*

Il n'existe qu'un moyen d'établir et de fixer, dans chaque administration, l'esprit qui lui est propre : ce moyen est dans un système de promotion sagement conçu et invariablement exécuté.

Une administration qui n'a pas de système de promotion, n'a pas proprement d'employés. Les hommes qui s'en occupent sont des salariés, qui ne voient devant eux aucune perspective, autour d'eux aucune garantie, et au dessous d'eux aucun motif de confiance, aucun ressort d'émulation, aucun élément de subordination.

Il ne se forme, dans cette administration, aucun esprit, aucun honneur de profession : on y dit bien qu'on aime la République ; mais la seule manière d'aimer utilement la République, est de s'attacher à la position dans laquelle on la sert ; et comme sans principe de promotion, on ne peut être assuré de la position dans laquelle on se trouve, il n'est pas possible qu'on s'y attache.

Le système de promotion est, dans la main du ministre, la seule arme avec laquelle il puisse repousser l'ineptie ambitieuse, s'affranchir des importunités du patronage, remettre en crédit l'expérience, la vertu, le talent, et subordonner le droit important de choisir au seul empire de la justice et du discernement.

Toute administration a des degrés. Les principes de chaque administration se distribuent dans chacun de ces degrés ; leur enchaînement forme l'esprit général de l'administration.

La force de l'administration est toute entière dans ses principes : le maintien des principes constitue donc l'âme, la vie, l'énergie de chaque administration ; et l'accord de la force de toutes les administrations constitue la force collective de l'Etat.

Cette dernière force est un grand résultat ; mais on ne peut y parvenir qu'en soignant ses éléments. Il faut donc s'occuper, avant tout, de la conservation des principes de chaque administration ; et avant tout encore, de la conservation des principes de chaque grade dans chaque administration.

Voilà la démonstration de la nécessité du système de promotion.

Il faut que tout homme d'administration se pénètre de tous les principes qui doivent la diriger et l'animer. Il faut qu'il en parcoure tous les degrés, qu'en s'élevant il laisse entier à ceux qui le replacent, le dépôt des principes qui lui avait été confié, qu'il reçoive celui que ses prédécesseurs lui laissent, que le même esprit reste dans les grades, pendant que l'esprit de progression et d'avancement anime les individus.<.P>

J'arrive maintenant au système qui me paraît le plus convenir au département des relations extérieures.

Le système de promotion étant principalement établi pour fixer le sort des employés, par la permanence de cet esprit et de cet honneur de profession qui fait qu'on s'attache à sa position, il faut dire ce que c'est que l'esprit et l'honneur d'un employé au ministère des relations extérieures.

Tous les employés de la République demandent un patriotisme éprouvé : l'esprit et l'honneur de tous les états qui tiennent au service public, supposent cette qualité générale ; elle est un caractère commun, et ne saurait être le caractère distinctif d'aucun état.

Il y a deux classes de qualité qui entrent dans la composition de l'esprit et de l'honneur de la profession qui fait l'objet de cet article ; les qualités de l'âme, et les qualités de l'esprit.

Dans la première classe, sont : 1°. la circonspection ; 2°. la discrétion ; 3°. un désintéressement à toute épreuve ; 4°. enfin, une certaine élévation de sentiments, qui fait qu'on sent tout ce qu'il y a de grand dans la fonction de représenter sa nation au dehors, et de veiller au-dedans à la conservation de ses intérêts politiques.

Dans la seconde classe, sont : 1°. un penchant de l'esprit pour l'étude des relations politiques ; 2°. la facilité nécessaire pour saisir bien et promptement les objets, car aucun état n'expose plus à des travaux instantanés et d'urgence ; 3°. une certaine étendue d'idées, car dans cette partie tous les détails se rattachent à un vaste ensemble.

Il y a peut-être encore une troisième classe de qualités qui participent aux deux premières ; je veux parler de tout ce qui tient à l'habileté dans l'art de traiter les affaires. Elle est nécessaire aux agents du dedans, comme à ceux du dehors ; parce que si ces derniers sont chargés d'agir, les premiers participent plus ou moins à la direction que reçoivent les autres. Cette qualité forme une classe à part, parce qu'elle est un résultat de l'esprit et du caractère.

Ces qualités réunies et cultivées par la pratique, forment l'esprit et l'honneur de la profession. Par elles s'établit entre les divers individus, des rapports d'estime et d'affection ; entre les chefs et les subordonnés, des rapports d'émulation, d'attachement et de tutelle : par elles s'établissent encore, de la masse des employés au Gouvernement, des rapports de fidélité et de respect ; des employés à la patrie, des rapports de passion et de dévouement ; du public enfin aux employés, des rapports de considération et de confiance.

J'arrive maintenant au plan du système de promotion. Je le diviserai en dix-sept articles de règlement, que je sou mets au premier Consul : s'il a son approbation, je lui propose de le consacrer par un projet d'arrêté qui, dans ses articles, reproduise tous ceux du règlement que j'ai rédigé.

Charles Maurice TALLEYRAND

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE DE LA REPUBLIQUE Germinal an VIII

[Texte reproduit sur le site Internet : <http://www.le-prince-de-talleyrand.fr>].

### **Texte 56**

Arrêté du 3 floréal an VIII (23 avril 1800), relatif au plan de promotions graduelles

MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES  
EXTRAIT DES REGISTRES  
DES DELIBERATIONS  
DES CONSULS DE LA REPUBLIQUE

Paris, 3 floréal, an VIII [23 avril 1800] de la République une et indivisible.

LES CONSULS DE LA REPUBLIQUE, vu le rapport du Ministre des relations extérieures, le Conseil d'état entendu, ARRETENT ce qui suit :

#### ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Le service du département des relations extérieures, pour la partie des agences politiques, est divisé en grades qui seront classés comme il suit :

- 1°. Secrétaire de légation de 2<sup>e</sup> classe ;
- 2°. Secrétaire de légation de 1<sup>ère</sup> classe ;
- 3°. Ministre plénipotentiaire ;
- 4°. Ambassadeur.

Il sera fait un règlement particulier pour la partie du service des relations commerciales.

#### II.

Il sera établi dans le département, une classe d'aspirants qui, dans le cours de leur instruction, pourront être alternativement placés dans les bureaux et à la suite des légations. Leurs progrès seront constatés par un ou plusieurs examens, dont un règlement particulier, qui sera arrêté par le Ministre, déterminera le temps et le mode, ainsi que le plan de leur enseignement.

Il sera établi pour la classe un grade spécial d'élèves, qui deviendra le premier degré de promotion du service du département.

#### III.

Les promotions aux grades et les nominations aux emplois, seront décidées sur des rapports distincts, et par des arrêtés séparés. Les agents promus en grade recevront, à chaque promotion, un brevet du premier Consul.

#### IV.

Il y aura un traitement distinct et affecté à chaque grade : ce traitement sera pris sur la quotité annuelle des appointements de chaque agent ; et ainsi tous les appointements des agents brevetés seront désormais composés de deux parties, du traitement de leur emploi, et de celui de leur grade.

#### V.

Les grades ne suivront pas indispensablement l'ordre des emplois. Le premier consul pourra, pour des considérations de service, conférer à un agent un grade supérieur à son emploi, ou le nommer à un emploi supérieur à son grade : dans l'un ou l'autre cas, les appointements de l'agent ne seront augmentés que dans la partie du traitement de son nouvel emploi ou de son nouveau grade.

#### VI.

Tous les agents, actuellement en activité, recevront des brevets de grade, s'ils sont dans la quatrième année de leur service ; ils seront brevetés du grade de leur emploi. Avant ce terme,



ils ne pourront être pourvus que des brevets du grade immédiatement inférieur, à moins qu'ils ne soient dans le cas prévu par l'article V. Il en sera de même à l'égard de toutes les nominations qui seront faites à l'avenir par le premier Consul.

#### VII.

A dater du 1er germinal an 8, tout agent qui sera rappelé, ne perdra, par le fait de son rappel, que le traitement de son emploi : il jouira de son traitement de grade jusqu'au moment où il sera remis en activité.

#### VIII.

A dater de la même époque, tout agent rappelé par arrêté portant injonction de rendre compte de sa conduite, sera tenu de produire sa justification devant une commission composée de cinq membres choisis par le premier Consul. Cette commission fera, sur cette justification, un rapport qui sera présenté par le Ministre au premier Consul ; et ce n'est qu'à la suite d'un tel rapport qu'un agent pourra être destitué et privé de tous ses grades.

#### IX.

Néanmoins le premier Consul, par un arrêté spécial et sans examen de commission, pourra retirer un grade à un agent rappelé ; et alors cet agent ne jouira que du traitement du grade immédiatement inférieur à celui qu'il aura perdu.

#### X.

Les grades du département seront communs aux agents extérieurs et à ceux de l'intérieur du département. Les règles de cette assimilation seront comme il suit :

Les chefs de bureau politique seront promus au grade de secrétaire de légation de seconde classe.

Les sous-chefs de division politique seront promus au grade de secrétaire de légation de première classe.

Les chefs de division politique seront promus au titre de ministre plénipotentiaire.

Le ministre des relations extérieures sera promu au grade d'ambassadeur.

Néanmoins les chefs et les sous-chefs ne pourront être promus au grade de leur emploi, s'ils ne justifient pas de quatre ans de service ; et le grade d'ambassadeur ne sera conféré au ministre qu'autant qu'il aura été précédemment pourvu du grade de ministre plénipotentiaire, ou qu'il aura deux ans d'exercice des fonctions de son ministère.

#### XI.

Les agents qui ont été rappelés antérieurement au 1er germinal an 8, seront susceptibles d'être pourvus de leur brevet de grade, à raison des emplois qu'ils ont remplis, et du temps de leur service ; la durée du temps nécessaire pour qu'ils puissent être brevetés, est de quatre années au moins, dont deux depuis la révolution.

#### XII.

Le traitement de grade sera la base de la retraite des agents du département. Le temps indispensable pour obtenir un traitement de retraite, sera au moins de vingt ans de service. Après cette période, un agent pourra, avec l'autorisation du premier Consul, se retirer et jouir de la moitié de son traitement de grade. Après vingt-cinq ans, il pourra jouir de la totalité de ce traitement ; dans l'un et l'autre cas, il pourra lui être accordé un surcroît de traitement proportionné à ses talents et à ses services.

### XIII.

Les agents qui, en 1789, étaient retirés et jouissaient d'une pension de retraite, pourront être dispensés de justifier de leurs services pendant le cours de la révolution.

Le traitement de grade du dernier emploi qu'ils ont rempli, leur servira de traitement de retraite.

A dater du 1er germinal an 8, ce traitement leur sera payé un quartier d'avance.

### XIV.

La nomination des agents ou employés du département à des fonctions ou places étrangères au service du département, ne privera pas ces agents ou employés de leur grade, si ces fonctions ou places leur sont conférés par le Sénat conservateur ou par le premier Consul. Les agents ne pourront en accepter d'autres sans l'agrément du Ministre.

### XV.

Les traitements de grade seront fixés comme il suit :

Traitement de grade d'ambassadeur : 10 000 F.

Traitement de grade de ministre plénipotentiaire : 6 000.

Traitement de grade de secrétaire de légation de 1ère classe : 2 400.

Traitement de grade de secrétaire de légation de 2ème classe : 1 000.

Traitement de grade d'élève breveté : 600.

### XVI.

Le Ministre des relations extérieures organisera le service intérieur de son département, de manière à établir une règle spéciale de promotion de bureau pour les employés qui ne sont pas en grade. Cette promotion doit donner à chaque employé un titre de stabilité, quand il sera reconnu qu'il l'aura mérité par son âge et par ses services ; elle doit, aux mêmes titres, leur donner encore la perspectives d'être promus aux grades du département, sans qu'il soit besoin qu'ils passent par celui d'élève.

Il sera, à cet effet, formé un tableau et un règlement, qui seront rédigés par le Ministre, et arrêtés par le premier Consul.

### XVII.

Il sera fait une retenue proportionnelle sur tous les appointements des agents politiques du département : cette retenue, ainsi que les bonifications accidentelles des fonds affectés à cet usage, sera destinée à pourvoir au surcroît de dépense qui doit résulter de l'exécution du présent règlement.

Le Ministre des relations extérieures est chargé de son exécution.

Le premier Consul, signé BONAPARTE.  
Par le premier Consul, le secrétaire d'état, signé Hugues B. MARET.  
Pour copie conforme :  
Le Ministre des relations extérieures, Charles Maurice TALLEYRAND  
Par le Ministre,  
Le chef de la division des fonds et comptabilités, BRESSON.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE DE LA REPUBLIQUE Prairial an VIII

[Texte reproduit sur le site Internet : <http://www.le-prince-de-talleyrand.fr>].

### Texte 57

Proclamation du premier consul adressée à la nation, lors de la paix générale du continent, du 21 mars 1802

#### PROCLAMATION

Français, une paix glorieuse a terminé la guerre du continent. Vos frontières sont reportées aux limites que leur avait marquées la nature. Des peuples longtemps séparés de vous se rejoignent à leurs frères, et accroissent d'un sixième votre population, votre territoire et vos forces. Ces succès, vous les devez surtout au courage de vos guerriers, à leur patience dans les travaux, à leur passion pour la gloire, à leur amour pour la liberté, pour la patrie ; mais vous les devez aussi à l'heureux retour de la concorde, et à cette union de sentiment, d'intérêts, qui, plus d'une fois, sauva la France de la ruine. Tant que vous fûtes divisés, vos ennemis n'espérèrent pas de vous vaincre ; ils espérèrent que vous seriez vaincus par vous-mêmes, et que cette puissance, qui avait triomphé de tous leurs efforts, s'écroulerait dans les convulsions de la discorde et de l'anarchie.

Leur espoir a été trompé ; que cet espoir ne renaisse jamais ! Soyez éternellement unis par le souvenir de vos malheurs domestiques, par le sentiment de votre grandeur et de vos forces ; craignez d'avilir, par de lâches passions, un nom que tant d'exploits ont consacré à la gloire et à l'immortalité. Qu'une généreuse émulation féconde nos arts et notre industrie ! Que d'utiles travaux embellissent cette France que les peuples ne nommeront plus qu'avec respect et admiration ! Que l'étranger, qui s'empressera de la visiter, retrouve parmi vous ces vertus douces et hospitalières qui caractérisèrent vos aïeux ! Que toutes les professions s'élèvent à la dignité du nom français ! Que le commerce, en reformant ses relations avec les autres peuples, y porte cette fidélité qui fixe la confiance et qui asseoit la fortune, non sur des spéculations hasardées et fugitives, mais sur des rapports constans, dont l'estime et l'intérêt mutuel garantissent la force et la durée. Ainsi notre commerce reprendra le rang qui lui est dû. Ainsi se fortifieront les liens qui attachent à notre cause les peuples éclairés du continent de l'Europe. Ainsi cette nation même qui est encore armée contre la France abjurera des prétentions excessives, et sentira enfin qu'il n'est, pour les peuples comme pour les individus, de bonheur véritable que dans la prospérité de tous.

La premier consul BONAPARTE,

*Par le premier consul,*  
Le ministre secrétaire d'État,  
*H. B. Maret.*

(Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique*, Tome II, Librairie diplomatique, française et étrangères de J.P. ALLAUD, 1837, pp. 28-29).

**CONSTITUTION DU 16 THERMIDOR AN X (SENATUS-CONSULTES DES 14 ET 16 THERMIDOR AN X – 2 ET 4 AOUT 1802)**

**V – CONSTITUTION DE L'AN XII (SENATUS-CONSULTE ORGANIQUE DU 28 FLOREAL AN XII – 18 MAI 1804)**

**Texte 58**

Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII – 18 mai 1804

« ART. 41 – L'archi-chancelier d'État (...) présente à l'Empereur et signe les lettres de créance et la correspondance d'étiquette avec les différentes cours de l'Europe (...).

Il présente les ambassadeurs et ministres de l'Empereur dans les cours étrangères, au serment qu'ils prêtent entre les mains de Sa Majesté Impériale.

Il reçoit le serment des résidents, chargés d'affaires, secrétaires d'ambassades et de légation, et des commissaires généraux et commissaires des relations commerciales.

Il présente les ambassades extraordinaires et les ambassadeurs et ministres français et étrangers. »

**Texte 59**

Décret du 24 messidor, an XII (13 juillet 1804) relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires

« TITRE XIII. – *Les ambassadeurs français et étrangers.*

ARTICLE PREMIER. – Il ne sera, sous aucun prétexte, rendu aucune espèce d'honneurs sorte, des études de notaire. Les titulaires des postes agissent comme correspondants des divers départements ministériels (Marine, Guerre, Intérieur, etc.) et de nos préfectures, pour tout ce qui touche à la conscription. Ils répondent aux questionnaires de nos commerçants. Ils font connaître en temps opportun les adjudications, des travaux publics auxquelles peuvent concourir nos entrepreneurs, tiennent les administrations compétentes au courant des épidémies et des épizooties qui sévissent dans leurs circonscriptions.

Ils suivent les cours des marchés, l'état des récoltes.

Ils se chargent de recherches souvent laborieuses pour retrouver la trace de nos compatriotes disparus de leur domicile légal (...) ».

(Texte reproduit in *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, t. 53, p. 197).

**Texte 60**

Deux dépêches adressées au grand-pensionnaire de la république batave, par les plénipotentiaires de Hollande, envoyés à Paris pour négocier avec le ministère de France, sur le projet mis en avant par l'empereur Napoléon, de mettre à la tête du gouvernement batave, un prince de sa maison, en 1806

Monsieur le grand-pensionnaire,

Arrivés à Paris dans la soirée du 25 de ce mois, M. le ministre plénipotentiaire Brantsen, comme faisant partie de notre commission, a pris connaissance dès le lendemain, de l'instruction qui nous avait été donnée, et il reçut, dans la matinée du même jour, une invitation de M. le ministre des relations extérieures de TALLEYRAND, de lui présenter la commission vers les quatre heures de l'après-midi.

Cette présentation a eu lieu sans qu'il se soit rien passé d'intéressant, si ce n'est la remise des lettres de créance dont nous étions munis par V. Exc., et la demande qui en est résultée tendant à obtenir une audience de l'empereur.

Dans la soirée du même jour, M. le ministre vice-amiral VERRHUEL fut invité à se rendre à Saint-Cloud, auprès de l'Empereur.

Après que M. le vice-amiral, sur la demande de l'empereur, lui eut fait part du but de notre mission, S. M. lui témoigna son grand étonnement et son mécontentement de ce que l'on avait méconnu ses intentions pour le bien de notre patrie, et que ses propositions n'avaient point été accueillies ainsi qu'elles auraient dû l'être, surtout dans les circonstances où se trouve notre pays, tant intérieurement que sous le rapport du grand système politique de l'Europe et dans ses relations avec l'Empire français.

D'après le rapport que M. le vice-amiral nous a rendu de cette conversation, sur l'ordre formel de l'empereur, le mécontentement de S. M. a éclaté d'une manière si positive, que déjà dès ce moment nous pouvions espérer très peu de succès de la première partie de nos instructions.

Nous aurions néanmoins continué à exécuter à cet égard les ordres qui nous ont été donnés, si M. de TALLEYRAND, que M. le ministre de BRANTSEN a été voir ce matin, ne lui eût donné, de la manière la plus positive, les communications suivantes :

Que S. M. I. et R. n'était nullement disposée à recevoir la commission, attendu qu'elle ne pouvait la considérer apte à terminer, avec toute la célérité requise, les arrangements indispensables dans l'intérêt des deux nations ;

Que cette manière de penser de S. M. I. et R. était une suite naturelle des ordres qui avaient été donnés à la commission, de réitérer encore les observations et représentations déjà précédemment faites par M. le vice-amiral VERRHUEL ; que ces représentations ne pouvaient tendre qu'à faire croire que de notre côté on envisageait comme nuisibles au bien-être et à la prospérité de notre patrie les vues que S. M., au contraire, regardait les intérêts des deux nations comme intimement liés et inséparables, et que cette seule considération avait engagé S. M. I. et R. à faire donner les communications de la transmission des quelles M. le vice-amiral a été chargé lors de son dernier séjour à Paris.

Que lui, ministre des relations extérieures, avait reçu l'ordre le plus positif de n'admettre aucune observation, ni verbalement ni par écrit, du genre de celles que M. le vice-amiral VERRHUEL avait annoncé être le but de la mission qui nous est confiée.

Que les soupçons que l'empereur avait conçus sur la manière dont on avait envisagé dans notre pays ses vues à notre égard, étaient une suite des démarches qu'on avait faites, et ne lui permettaient pas de continuer à notre patrie la bienveillance qu'il avait bien voulu lui témoigner, à moins que les notables appelés à délibérer sur cette matière ne déclarassent qu'il serait à désirer qu'un prince de la maison impériale et notamment S. A. I. le prince Louis, fût placé à la tête de notre gouvernement, et que par suite la commission fût autorisée à en faire la demande.

Que lui, ministre des relations extérieures, pouvait donner l'assurance que, dans ce cas, la charte fondamentale, au moyen de laquelle on déterminera les rapports entre le chef du gouvernement et la nation, serait rédigée de manière à consolider et à maintenir l'indépendance, la liberté et la prospérité de notre nation ; tandis que les relations de parenté et d'amitié qui subsisteront entre le chef de notre gouvernement et S. M. I. et R., ainsi que la réunion des intérêts des deux états, assureront à notre pays, de la manière la plus complète, la puissante protection de l'empereur des Français.

La charte à établir pourrait être rédigée de manière à être soumise à la sanction du peuple, et M. le ministre des relations extérieures se déclarait être autorisé à entrer en

conférence avec notre commission, au sujet de cette rédaction, aussitôt que la déclaration précitée aurait été faite par les notables de la république batave.

M. le ministre de TALLEYRAND ajouta que cette communication était la dernière qu'il avait à faire à la commission sur cet objet, tandis que les circonstances politiques de l'Europe et les relations particulières de la France exigeaient formellement que S. M. I. et R. fût informée, dans le plus court délai, et dans tous les cas avant l'expiration de la huitaine, de la résolution qui aura été prise dans le pays.

S. Exc. termina cette conférence, en déclarant qu'à l'expiration du délai prescrit, S. M. I. et R. ne pourrait plus se considérer comme tenue à aucune des propositions faites par elle, et se verrait forcée de prendre, en cette circonstance, telles déterminations qui seraient jugées nécessaires, tant au maintien de la tranquillité dans notre pays, que pour lever tous les obstacles qui pourraient retarder le rétablissement de la paix et en rendre ensuite la conservation douteuse.

M. le ministre BRANTSSEN s'est empressé de rendre compte à notre commission de cette conférence, tandis que MM. VERRHUEL et SIX, qui eurent occasion de voir le ministre des relations extérieures dans le courant de la journée, reçurent des communications de S. Exc. dans le même sens.

Voilà, M. le grand-pensionnaire, l'état des circonstances épineuses et critiques dans lesquelles se trouve notre patrie, et nous croyons nécessaire d'ajouter que certes nous ne les avons point exposées d'une manière aggravante.

En conséquence, nous devons proposer à V. Exc. de convoquer, sans le moindre délai, les notables, afin que nous puissions, le plus tôt possible, recevoir de nouveaux ordres.

Qu'il nous soit permis en outre, comme étant en ce moment exactement informés de la tendance des affaires ici, de déclarer, en premier lieu, que nous prévoyons des désastres infinis d'un refus à souscrire à la volonté de l'empereur, et en second lieu, que, si l'on croyait devoir prendre cette résolution, alors nous soyons rappelés en même temps que la réponse nous sera transmise, attendu que nous ne serions plus à même de contribuer, par un séjour prolongé à Paris, le moins du monde, au bien-être de la patrie.

Nous avons l'honneur, etc.

VERRHUEL,  
GOGEL,  
JAN VAN STYRUM,  
W. SIX,  
BRANTSSEN.

Paris, le 28 avril 1806.

(Texte reproduit in MARTENS (C. de), *Guide diplomatique*, Tome II, Librairie diplomatique, française et étrangères de J.P. ALLAUD, 1837, pp. 256-259).

#### SECONDE DEPECHE

Monsieur le grand-pensionnaire,

Après plusieurs conférences dans lesquelles nous avons été en butte à des difficultés sans nombre, dont nous épargnerons pour le moment le récit à V. Exc., nous parvînmes enfin, dans une conversation que nous eûmes avec M. de TALLEYRAND le 20 de ce mois, à arrêter définitivement un projet de lois constitutionnelles. Nous espérions avoir aujourd'hui une nouvelle conférence avec M. le ministre des relations extérieures pour signer ledit traité, afin

de pouvoir ensuite retourner après-demain à la Haye, après avoir eu une audience solennelle auprès de S. M. I. et R., et auprès de S. A. I. le prince Louis.

Cependant, ce matin, le ministre des relations extérieures nous fit connaître :

En premier lieu, que S. M. I et R. avait accueilli avec bienveillance les observations que nous avons cru devoir soumettre dans la dernière conférence, sur quelques articles du traité des lois constitutionnelles, et avait autorisé le ministre à traiter avec nous en conséquence ; mais, en second lieu, que S. M. jugeait qu'il serait peu convenable à sa dignité d'accéder à la ratification du traité, sans avoir obtenu d'avance la certitude que cet acte eût été agréé sans aucune réserve par LL. HH. PP. ; qu'en conséquence le ministre se voyait forcé d'exiger de nous qu'aussitôt après que nous aurions signé le traité, il serait considéré comme ayant obtenu de la part de notre gouvernement la ratification nécessaire. Néanmoins, par suite des instances pressantes que nous avons faites, il a été arrêté, de commun accord, que le traité signé par nous serait transmis immédiatement à V. Exc., afin que la ratification de LL. HH. PP., pût nous parvenir ici vers le milieu de la semaine prochaine, pour qu'ensuite et aussitôt après, l'audience solennelle de la commission auprès de S. M. pût avoir lieu ;

Que le ministre ne pouvait qu'insister de la manière la plus formelle sur une prompte décision de la part de LL. HH. PP., attendu que les circonstances de l'Europe sont de nature à exiger, sous peu de jours, une entière conclusion de cette affaire, tandis que S. M. I. et R., dans le cas où la ratification de LL. HH. PP. serait retardée ou refusée, se verrait forcée de recourir à d'autres mesures.

En conséquence, nous avons l'honneur d'adresser à V. Exc., par courrier extraordinaire,

1° Le traité que nous avons signé aujourd'hui ;

2° Les lois constitutionnelles résultantes du traité même.

Nous prions V. Exc. qu'il lui plaise de nous faire parvenir la ratification de ces pièces le plus tôt possible, afin qu'aussitôt après l'échange des ratifications, les dispositions définitivement arrêtées puissent être portées à la connaissance de la nation.

Avant de terminer, qu'il nous soit encore permis d'ajouter que, quant à ce qui regarde l'article de la liste civile (dont nous sommes parvenus, par suite de nos observations multipliées, à faire retranche un point important), nous avons résisté aussi longtemps qu'il nous a été possible, et nous n'avons à la fin cédé que par la conviction intime qu'une plus longue résistance de notre part ne tendrait qu'à nous faire perdre d'autres conditions déjà stipulées, sans parler d'autres évènements<sup>2657</sup> plus désastreux ;

Qu'au reste, nous avons la confiance que, de notre côté, nous avons obtenu toutes les stipulations auxquelles MM. les membres de l'assemblée générale ont attaché avec raison un si haut prix pour le maintien de nos droits et privilèges sous le gouvernement monarchique d'un prince étranger, et que notre devoir nous imposait de garantir et de conserver ;

Et qu'enfin, il s'en faut de beaucoup qu'il ait dépendu de nous de régler la marche de cette affaire, et que même nous n'avons pris le parti d'écrire la présente lettre qu'après avoir mûrement délibéré sur cet objet important, et nous être convaincus que c'est là le seul moyen pour la conservation et pour l'intérêt de la patrie, en la préservant, de cette manière de grands et incalculables malheurs.

Nous avons l'honneur, etc.

VERRHUEL,  
GOGEL,  
JAN VAN STYRUM,  
W. SIX,  
BRANSTEN.

Paris, le 24 mai 1806.

---

<sup>2657</sup> *Id.*

## Texte 61

### Décret du 25 décembre 1810

« Napoléon, Empereur des Français, Roi d'Italie...

Considérant que plusieurs de nos ministres correspondent avec des ambassadeurs, ministres et chargés d'affaires étrangers, en reçoivent des lettres et y répondent, cette marche étant contraire à l'intérêt de notre service, nous avons résolu de faire connaître invariablement notre volonté sur cet objet important par un acte authentique.

En conséquence, nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. – Aucun de nos ministres ayant Département, Ministres d'État, Conseillers d'État, Chefs d'administration, ne pourront sous quelque prétexte que ce soit, recevoir des lettres des ambassadeurs, ministres ou Chargés d'Affaires étrangers, Membres de légations étrangères ou Officiers à un Service étranger.

Toute lettre qu'ils recevraient traitant d'une affaire quelconque, de petite ou de grande importance, sera dans les vingt-quatre heures de la réception, renvoyée en original à notre ministre des Relations extérieures.

ART. 2. – Il est expressément défendu à nos ministres, Conseillers d'État, de répondre, soit par écrit, soit verbalement à aucune demande, plainte ou affaire, que ce soit de petite ou de grande importance qui leur serait adressée par un agent étranger. L'unique réponse doit être qu'ils doivent s'adresser au ministère des Relations extérieures.

ART. 3 – Nos ministres sont chargés de l'exécution du présent décret. »

## D – LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE ANTERIEURE A 1958 (1814-1958)

### I – LA RESTAURATION (CHARTRE DE 1814)

## Texte 62

### Extrait du *Messenger des Chambres*, du 26 avril 1828 (auteur non identifié)

Le *Journal du Commerce* a tout récemment essayé d'établir que les consulats devraient cesser d'appartenir au département des Affaires étrangères pour relever de celui du commerce. Le même avis fut ouvert en 1811, lors de la création d'un ministère du commerce et des manufactures.

D'un autre côté, il a été soutenu en 1814, que les consulats devaient être attachés au ministère de la Marine.

Enfin, à diverses époques, quelques personnes ont pensé que l'on pourrait revendiquer la direction des consuls pour le département de la justice.

Des systèmes si contraires s'expliquent tous également bien par la diversité des fonctions consulaires : il s'agit seulement pour soutenir l'un ou l'autre, de ne considérer ces fonctions que sous un seul point de vue.

Ainsi, les consuls sont chargés de communiquer au gouvernement du roi tous les renseignements qu'ils peuvent recueillir sur le commerce et la navigation du pays qu'ils habitent, tant avec la France qu'avec les autres États, et de protéger les opérations de nos négociants et de nos navigateurs ; donc, les consulats doivent appartenir au ministère du commerce.



Les consuls pourvoient aux approvisionnements, tant en subsistances qu'en munitions, nécessaires aux bâtiments de l'État (*il n'en est plus tout à fait ainsi aujourd'hui en 1848*)<sup>2658</sup> veillent à l'exécution des règlements de police de la navigation marchande, administrent, en temps de guerre, les prises maritimes, dirigent les sauvetages, poursuivent l'extradition des marins déserteurs, etc. ; donc les consulats doivent dépendre du ministère de la Marine.

Enfin, les consuls remplissent les fonctions d'officiers de l'état civil ; arbitres naturels des différends qui s'élèvent entre leurs nationaux, ils rendent en outre des jugements en matière civile et commerciale ; ils pourraient même, en certains pays, d'après nos traités avec le gouvernement territorial, juger leurs nationaux au criminel ; donc les consulats ne sauraient être dirigés que par le ministère de la justice.

Mais ces différents systèmes, après avoir été soumis, notamment les deux premiers, aux discussions les plus approfondies dans les conseils du gouvernement, ont été jugés complètement inadmissibles.

Il a d'abord été établi que les consuls ont aussi des fonctions qui se rattachent au service particulier des Affaires étrangères, et que ces fonctions exigent beaucoup plus que toutes les autres, de la part du ministère qu'elles concernent, sur les agents qui les remplissent, cette action immédiate et soutenue qui résulte de la nomination aux emplois.

Il a été reconnu ensuite que les consuls, n'eussent-ils aucune fonction qui les rattachât particulièrement aux Affaires étrangères, devraient encore dépendre de ce département, tant à raison du caractère tout à fait spécial dont ils sont revêtus que dans l'intérêt même des divers services dont ils sont chargés pour les autres ministères.

D'une part, si les consuls, porteurs de simples *lettres de provision*<sup>2659</sup>, n'ont point ce caractère représentatif, en vertu duquel les ambassadeurs ou les ministres, dès qu'ils ont présenté leurs *lettres de créance*<sup>2660</sup>, sont censés parler et peuvent souscrire des engagements au nom de leur souverain, ils sont du moins considérés comme des agents publics et directs d'un souverain étranger, ayant qualité près des autorités de leur résidence, pour arguer des intentions connues de leur gouvernement et pour demander l'exécution des engagements contractés avec lui. C'est ce qui a déterminé plusieurs publicistes modernes, entre autres C. de MARTENS, à ranger les consuls dans la classe des *agents diplomatiques*<sup>2661</sup>. Or, est-il possible de s'expliquer que des agents revêtus d'un caractère diplomatique soient nommés par un autre ministre que celui des Affaires étrangères ? Sans d'ailleurs nous arrêter précisément aux mots, bien qu'en de pareilles questions, ils aient une assez grande importance, peut-on concevoir des agents, tels que nous venons de représenter les consuls, arguant en pays étranger des intentions de leur gouvernement ; poursuivant l'exécution des traités conclus avec lui ; s'appuyant, pour justifier leur intervention, sur les principes du droit public général ; et tenant un pareil langage, d'après les instructions, par conséquent au nom d'un autre ministère que celui des Affaires étrangères, qui, par l'usage universel, se trouve seul en possession de discuter de semblables matières et de se présenter au dehors comme l'organe du gouvernement dont il fait partie ?

D'une autre part et à ne considérer que l'intérêt des divers services dont ils sont chargés, n'est-il pas manifeste que les consuls pourraient, comme agents du ministère du commerce, recueillir des renseignements sur le commerce et la navigation ; comme agents de la Marine, faire des approvisionnements et veiller à l'exécution de nos règlements maritimes ; enfin comme agents du département de la Justice, remplir les fonctions d'officiers de l'état civil ; mais qu'ils ne sauraient protéger nos négociants et nos navigateurs, administrer les prises, diriger les sauvetages, obtenir l'extradition des déserteurs, enfin faire aucun acte supposant juridiction, que comme agents des Affaires étrangères, puisque dans tous ces cas, qui, n'oublions pas de le remarquer, se rattachent à leurs fonctions les plus importantes, le concours ou au moins le consentement des autorités locales leur est indispensable, et que ces

---

<sup>2658</sup> En italiques dans le texte originel.

<sup>2659</sup> *Id.*

<sup>2660</sup> *Id.*

<sup>2661</sup> *Id.*

autorités ne peuvent naturellement consentir à traiter qu'avec le département des Affaires étrangères ?

En supposant d'ailleurs, par impossible, que ces autorités se montrassent plus faciles, comment, sans arriver à l'absurde, un gouvernement entretiendrait-il à l'étranger deux espèces d'agents, les uns sous le titre d'ambassadeurs et de ministres, les autres sous celui de consuls, relevant de ministères différents, n'ayant pas d'instructions communes, en recevant parfois de contradictoires, se faisant ainsi réciproquement obstacle par leurs démarches et compromettant de mille manières les intérêts les plus graves, lorsqu'ils ne rentreraient pas dans le cercle de leurs attributions ordinaires, pour faire prévaloir les intérêts qui s'y rattacheraient, quelque minimes qu'ils fussent ?

Outre ces objections déterminantes, qui s'appliquent à tout ministère autre que celui des Affaires étrangères, auquel on voudrait remettre la nomination et la direction des consuls, il en est une non moins grave qui est spécialement applicable au ministère du commerce. Dans l'état actuel du monde, les intérêts politiques et les intérêts commerciaux des nations ont toujours entre eux une liaison plus ou moins étroite, et cette liaison est telle, dans certaines occasions, qu'il serait impossible de les distinguer. C'est ce que prouve la lecture de presque tous les traités et l'histoire de la plupart des guerres qui ont eu lieu dans le siècle dernier. Or, comment une vérité aussi généralement reconnue, que le *Journal du Commerce* a souvent pris lui-même le soin de proclamer, et qui est surtout incontestable quand il s'agit de la France, seconde puissance industrielle du globe, a-t-elle permis à ce journal de penser que les consuls dussent cesser d'appartenir au ministère des Affaires étrangères, par cette seule raison qu'ils s'occupent de commerce ? Cette raison est justement une de celles pour lesquelles les consuls relèvent partout aujourd'hui de ce ministère, en Angleterre, en Hollande, en Russie (bien que dans ce dernier pays il y ait aussi un département du commerce), en Espagne, etc. Il en était de même à Gêne et à Venise, anciens États si célèbres par leur commerce.

[Texte reproduit in DEFFAUDIS (A.-L.), *Questions diplomatiques et particulièrement des travaux et de l'organisation du ministère des Affaires étrangères*, GOUJON et MILON, Paris, 1849, pp.143-146].

## II – MONARCHIE DE JUILLET (CHARTRE CONSTITUTIONNELLE DU 14 AOUT 1830)

### Texte 63

« Manifeste aux Puissances, circulaire du ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques de la République française », de Alphonse LAMARTINE, 4 mars 1848

MONSIEUR,

Vous connaissez les événements de Paris, la victoire du peuple, son héroïsme, sa modération, son apaisement, l'ordre rétabli par le concours de tous les citoyens, comme si, dans cet interrègne des pouvoirs visibles, la raison générale était à elle seule le gouvernement de la France.

La Révolution française vient d'entre ainsi dans sa période définitive. La France est République : la République française n'a pas besoin d'être reconnue pour exister. Elle est de droit naturel, elle de droit national. Elle est la volonté d'un grand peuple qui ne demande son titre qu'à lui-même. Cependant, la République française désirant entrer dans la famille des gouvernements institués comme une puissance régulière, et non comme un phénomène perturbateur de l'ordre européen, il est convenable que vous fassiez promptement connaître au Gouvernement près duquel vous êtes accrédité les principes et les tendances qui dirigeront désormais la politique extérieure du Gouvernement français.

La proclamation de la République française n'est un acte d'agression contre aucune forme de gouvernement dans le monde. Les formes de gouvernement ont des diversités aussi légitimes que les diversités de caractère, de situation géographique et de développement

intellectuel, moral et matériel chez les peuples. Les nations ont, comme les individus, des âges différents. Les principes qui les régissent ont des phases successives. Les gouvernements monarchiques, aristocratiques, constitutionnels, républicains, sont l'expression de ces différents degrés de maturité du génie des peuples. Ils demandent plus de liberté à mesure qu'ils se sentent capables d'en supporter davantage ; ils demandent plus d'égalité et de démocratie à mesure qu'ils sont inspirés par plus de justice et d'amour pour le peuple. Question de temps. Un peuple se perd en avançant l'heure de cette maturité, comme il se déshonore en la laissant échapper sans la saisir. La Monarchie et la République ne sont pas, aux yeux des véritables hommes d'État, des principes absolus qui se combattent à mort ; ce sont des faits qui se contrastent et qui peuvent vivre face à face, en se comprenant et en se respectant.

La guerre n'est donc pas le principe de la République française comme elle en devint la fatale et glorieuse nécessité en 1792. Entre 1792 et 1848, il y a un demi-siècle. Revenir, après un demi-siècle, au principe de 1792 ou au principe de conquête de l'Empire, ce ne serait pas avancer, ce serait rétrograder dans le temps. La révolution d'hier est un pas en avant, non en arrière. Le monde et nous, nous voulons marcher à la fraternité et à la paix.

Si la situation de la République française, en 1792, expliquait la guerre, les différences qui existent entre cette époque de notre histoire à l'époque où nous sommes explique la paix. Ces différences, appliquez-vous à les comprendre et à les faire comprendre autour de vous.

En 1792, la nation n'était pas une. Deux peuples existaient sur un même sol. Une lutte terrible se prolongeait encore entre les classes dépossédées de leurs privilèges et les classes qui venaient de conquérir l'égalité et la liberté. Les classes dépossédées s'unissaient avec la royauté captive et avec l'étranger jaloux pour nier à la France la révolution et pour lui réimposer la monarchie, l'aristocratie et la théocratie par l'invasion. Il n'y a plus de classes distinctes et inégales aujourd'hui. La liberté a tout affranchi. L'égalité devant la loi a tout nivelé. La fraternité, dont nous proclamons l'application et dont l'Assemblée nationale doit organiser les bienfaits, va tout unir. Il n'y a pas un seul citoyen en France, à quelque opinion qu'il appartienne, qui ne se rallie au principe de la patrie avant tout, et qui ne la rende, par cette union même, inexpugnable aux tentatives et aux inquiétudes d'invasion.

En 1792, ce n'était pas le peuple tout entier qui était entré en possession de son gouvernement : c'était la classe moyenne seulement qui voulait exercer la liberté et en jouir. Le triomphe de la classe moyenne alors était égoïste, comme le triomphe de toute oligarchie. Elle voulait retenir pour elle seule les droits conquis par tous. Il lui fallait pour cela opérer une diversion forte à l'avènement du peuple, en le précipitant sur les champs de bataille, pour l'empêcher d'entrer dans son propre gouvernement. Cette diversion, c'était la guerre. La guerre fut la pensée des monarchiens et des girondins ; ce ne fut pas la pensée des démocrates plus avancés, qui voulaient, comme nous, le règne sincère, complet et régulier du peuple lui-même, en comprenant dans ce nom toutes les classes, sans exclusion et sans préférence, dont se compose la nation.

En 1792, le peuple n'était que l'instrument de la Révolution, il n'en était pas l'objet. Aujourd'hui la Révolution s'est faite par lui et pour lui. Il est la révolution elle-même. En y entrant, il y apporte ses besoins nouveaux de travail, d'industrie, d'instruction, d'agriculture, de commerce, de moralité, de bien-être, de propriété, de vie à bon marché, de navigation, de civilisation enfin, qui sont tous des besoins de paix ! Le peuple et la paix, c'est un même mot.

En 1792, les idées de la France et de l'Europe n'étaient pas préparées à comprendre et à accepter la grande harmonie des nations entre elles, au bénéfice du genre humain. La pensée du siècle qui finissait n'était que dans la tête de quelques philosophes. La philosophie est populaire aujourd'hui. Cinquante années de liberté de penser, de parler et d'écrire, ont produit leur résultat. Les livres, les journaux, les tribunes ont opéré l'apostolat de l'intelligence européenne. La raison, rayonnant de partout, par-dessus les frontières des peuples, a créé entre les esprits cette grande nationalité intellectuelle qui sera l'achèvement de la révolution française et la constitution de la fraternité internationale sur le globe.

Enfin, en 1792, la liberté était une nouveauté, l'égalité était un scandale, la République était un problème. Le titre des peuples, à peine découvert par FENELON, MONTESQUIEU, ROUSSEAU était tellement oublié, enfoui, profané par les vieilles traditions féodales, dynastiques, sacerdotales, que l'intervention la plus légitime du peuple dans ses affaires paraissait une monstruosité aux hommes d'État de l'ancienne école. La démocratie faisait trembler à la fois les trônes et les fondements des sociétés. Aujourd'hui les trônes et les peuples se sont habitués au mot, aux formes, aux agitations régulières de la liberté exercée dans des proportions diverses presque dans tous les États, même monarchiques. Ils s'habitueront à la République, qui est sa forme complète chez les nations plus mûres. Ils reconnaîtront qu'il y a une liberté conservatrice ; ils reconnaîtront qu'il peut y avoir dans la République, non seulement un ordre meilleur, mais qu'il peut y avoir plus d'ordre véritable dans ce gouvernement de tous pour tous, que dans le gouvernement de quelques-uns pour quelques-uns.

Mais en dehors de ces considérations désintéressées, l'intérêt seul de la consolidation et de la durée de la République inspirerait aux hommes d'État de la France des pensées de paix. Ce n'est pas la patrie qui court les plus grands dangers dans la guerre, c'est la liberté. La guerre est presque toujours une dictature. Les soldats oublient les institutions pour tous les hommes. Les trônes tentent les ambitieux. La gloire éblouit le patriotisme. Le prestige d'un nom victorieux voile l'attentat contre la souveraineté nationale. La République veut de la gloire, sans doute, mais elle la veut pour elle-même, et non pour des Césars ou des Napoléon !

Ne vous y trompez pas, néanmoins, ces idées que le Gouvernement provisoire vous charge de présenter aux puissances comme gage de sécurité européenne, n'ont pas pour objet de faire pardonner à la République l'audace qu'elle a eue de naître ; encore moins de demander humblement la place d'un grand droit et d'un grand peuple en Europe ; elles ont un plus noble objet : faire réfléchir les souverains et les peuples, ne pas leur permettre de se tromper involontairement sur le caractère de notre révolution, donner son vrai jour et sa physionomie juste à l'évènement, donner des gages à l'humanité enfin, avant d'en donner à nos droits et à notre honneur, s'ils étaient méconnus ou menacés.

La République française n'intentera donc la guerre à personne. Elle n'a pas besoin de dire qu'elle acceptera, si on pose les conditions de guerre au peuple français. La pensée des hommes qui gouvernent en ce moment la France est celle-ci : Heureuse la France si on lui déclare la guerre, et si on la contraint ainsi à grandir en force et en gloire, malgré sa modération ! Responsabilité terrible à la France si la République déclare elle-même la guerre sans y être provoquée ! Dans le premier cas, son génie martial, son impatience d'action, sa force accumulée pendant tant d'années de paix, la rendraient invincible chez elle, redoutable peut-être au-delà de ses frontières. Dans le second cas, elle tournerait contre elle les souvenirs de ses conquêtes, qui désaffectent les nationalités, et elle compromettrait sa première et sa plus universelle alliance : l'esprit des peuples et le génie de la civilisation.

D'après ces principes, Monsieur, qui sont les principes de la France de sang-froid, principes qu'elle peut présenter sans crainte comme sans défi à ses amis et à ses ennemis, vous voudrez bien vous pénétrer des déclarations suivantes :

Les traités de 1815 n'existent plus en droit aux yeux de la République française ; toutefois, les circonscriptions territoriales de ces traités sont un fait qu'elle admet comme base et comme point de départ dans ses rapports avec les autres nations.

Mais, si les traités de 1815 n'existent plus que comme fait à modifier d'un accord commun, et si la République déclare hautement qu'elle a pour droit et pour mission d'arriver régulièrement et pacifiquement à ces modifications, le bon sens, la modération, la conscience, la prudence de la République existent et sont pour l'Europe une meilleure et plus honorable garantie que les lettres de ces traités si souvent violés ou modifiés par elle.

Attachez-vous, Monsieur, à faire comprendre et admettre de bonne foi cette émancipation de la République des traités de 1815, et à montrer que cette franchise n'a rien d'inconciliable avec le repos de l'Europe.

Ainsi, nous le disons hautement, si l'heure de la reconstruction de quelques nationalités opprimées en Europe ou ailleurs nous paraît avoir sonné dans les décrets de la Providence ; si la Suisse, notre fidèle alliée depuis François Ier, était contrainte ou menacée dans le mouvement de croissance qu'elle opère chez elle pour prêter une force de plus au faisceau des gouvernements démocratiques ; si les États indépendants de l'Italie étaient envahis ; si l'on imposait des limites ou des obstacles à leurs transformations intérieures ; si on leur contestait à main armée le droit de s'allier entre eux pour consolider une patrie italienne, la République française se croirait en droit d'armer elle-même pour protéger ces mouvements légitimes de croissance et de nationalité des peuples.

La République, vous le voyez, a traversé du premier pas l'ère des proscriptions et des dictatures. Elle est décidée à ne jamais voiler la liberté au-dedans. Elle est décidée également à ne jamais voiler son principe démocratique au dehors. Elle ne laissera mettre la main de personne entre le rayonnement pacifique de sa liberté et le regard des peuples. Elle se proclame l'alliée intellectuelle et cordiale de tous les droits, de tous les progrès, de tous les développements légitimes d'institutions des nations qui veulent vivre du même principe que le sien. Elle ne fera point de propagande sourde ou incendiaire chez ses voisins. Elle sait qu'il n'y a de libertés durables que celles qui naissent d'elles-mêmes sur leur propre sol. Mais elle exercera, par la lueur de ses idées, par le spectacle d'ordre et de paix qu'elle espère donner au monde, le seul et honnête prosélytisme, le prosélytisme de l'estime et de la sympathie. Ce n'est point là la guerre, c'est la nature. Ce n'est point là l'agitation de l'Europe, c'est la vie. Ce n'est point là incendier le monde, c'est briller de sa place sur l'horizon des peuples pour les devancer et les guider à la fois.

Nous désirons, pour l'humanité, que la paix soit conservée. Nous l'espérons même. Une seule question de guerre avait été posée, il y a un an, entre la France et l'Angleterre. Cette question de guerre, ce n'était pas la France républicaine qui l'avait posée, c'était la dynastie. La dynastie emporte avec elle ce danger de guerre qu'elle avait suscité pour l'Europe par l'ambition toute personnelle de ses alliances de famille en Espagne. Ainsi, cette politique domestique de la dynastie déchue, qui pesait depuis dix-sept ans sur notre dignité nationale, pesait en même temps, par ses prétentions à une couronne de plus à Madrid, sur nos alliances libérales et sur la paix. La République n'a point d'ambition ; la République n'a point de népotisme. Elle n'hérite pas des prétentions d'une famille. Que l'Espagne se régisse elle-même ; que l'Espagne soit indépendante et libre. La France, pour la solidité de cette alliance naturelle, compte plus sur la conformité de principes que sur les successions de la maison de Bourbon !

Tel est, Monsieur, l'esprit des conseils de la République ; tel sera invariablement le caractère de la politique franche, forte et modérée que vous aurez à représenter.

La République a prononcé en naissant, et au milieu de la chaleur d'une lutte non provoquée par le peuple, trois mots qui ont révélé son âme et qui appelleront sur son berceau les bénédictions de Dieu et des hommes : *Liberté, égalité, fraternité*. Elle a donné, le lendemain, par l'abolition de la peine de mort en matière politique, le véritable commentaire de ces trois mots au-dedans ; donnez-leur aussi leur véritable commentaire au dehors. Le sens de ces trois mots appliqués à nos relations extérieures est celui-ci : affranchissement de la France des chaînes qui pesaient sur son principe et sur sa dignité ; récupération du rang qu'elle doit occuper au niveau des grandes puissances européennes ; enfin, déclaration d'alliance et d'amitié à tous les peuples. Si la France a la conscience de sa part de mission libérale et civilisatrice dans le siècle, il n'y a pas un de ces mots qui signifie guerre. Si l'Europe est prudente et juste, il n'y a pas un de ces mots qui ne signifie paix.

[Texte reproduit in LAMARTINE (A.), *La France parlementaire (1834-1851)*, *Œuvres oratoires et écrits politiques*, Précédés d'une *Étude sur la vie et les œuvres de Lamartine* par Louis ULBACH, « Troisième série : 1847-1851 », Tome V, Librairie Internationale (Paris), Éd. A. Lacroix, Verboeckhoven et C<sup>ie</sup>, Bruxelles, Leipzig et Livourne, 1865, pp. 175-182].

## Texte 64

Lettre d'Alphonse LAMARTINE en date du 7 mars 1848 adressée à Pierre-Jules HETZEL, envoyé du ministre des Affaires étrangères à Bruxelles

A Pierre-Jules HETZEL

Paris, le 7 mars 1848

Monsieur, je vous charge de vous rendre, sans retard, à Bruxelles. Dans les circonstances présentes et au milieu du retentissement que les événements qui viennent de s'accomplir en France doivent avoir en Belgique, j'éprouve le besoin de recueillir, sur la situation morale et politique de ce pays, sur les dispositions des esprits envers la France républicains, des renseignements que je ne trouve point à un degré de précision suffisante dans les nouvelles qui me parviennent. Vous devrez donc observer attentivement l'état des choses et m'en rendre un compte exact et détaillé. Votre mission n'a d'ailleurs point de caractère officiel et c'est simplement comme voyageur que vous allez en Belgique. Toutefois, dans vos relations et dans vos entretiens avec les personnes plus ou moins haut placées, vous devrez vous attacher à expliquer sous leur vrai jour les principes de politique extérieure dont le gouvernement de la République française a fait la règle de sa conduite. Fondés sur le dogme de la fraternité et de l'indépendance des peuples, ces principes et ces tendances n'ont rien que de rassurant pour la paix dans le monde, pour la cause de toutes les nationalités, pour le développement légitime des idées de progrès, de liberté et de civilisation. Vous connaissez le document dans lequel je les ai consignés et développés<sup>2662</sup>. Vous le prendrez pour instruction et vous y préciserez le texte de votre langage.

Recevez, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

LAMARTINE

[Texte reproduit in LAMARTINE (A.), *Correspondance inédite d'Alphonse LAMARTINE*, Tome II « Février 1848-1866 », Textes réunis, présenté et annotés par Christian CROISILLE, Coll. Cahiers d'Etudes sur les correspondances du XIX<sup>ème</sup> siècle n° 6, Centre de Recherches Révolutionnaires et Romantiques de l'Université Blaise PASCAL, Clermont-Ferrand, 1996, pp. 10-11].

### III – LA SECONDE REPUBLIQUE (CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848)

## Texte 65

### Constitution républicaine du 4 novembre 1848

« ART. 60. – Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du président de la République. »

« ART. 64. – Le président de la République (...) nomme et révoque, en conseil des ministres, les agents diplomatiques (...) ».

### IV – LE SECOND EMPIRE (CONSTITUTION DU 14 JANVIER 1852)

## Texte 66

---

<sup>2662</sup> Voir le Manifeste du 4 mars 1848 (Texte 65).

« Depuis longtemps je gémissais de la situation de l'Empire et surtout de cette série d'échecs que notre politique au dehors et au-dedans ne cessait de subir. Affaires de Pologne, de Danemark, de Mexique et d'Allemagne, élections de Paris et faiblesses à l'intérieur, tout cet ensemble de fautes avait besoin d'être expliqué. Or, en recherchant les causes de chacune de ces fautes, j'en trouvais une toujours prépondérante, toujours la même, l'influence de l'Impératrice. C'était, en effet, sa présence au conseil bien plus que sa personne elle-même, qui, en créant une dualité dans l'État, en opposant deux politiques l'une à l'autre, en les annulant l'une par l'autre et donnant carrière à toutes les intrigues, engendrait ces fautes funestes, qui, à leur tour, en produisaient tant d'autres. (...)

#### NOTE POUR L'EMPEREUR

J'entreprends aujourd'hui une tâche des plus difficiles. Je veux parler d'une des plus grandes causes de faiblesse, d'un des plus grands vices qui affectent l'Empire. Pour cela, j'aurais besoin de la plume la plus fine et la plus déliée, non pas assurément que quelques replis secrets de mon cœur réclament des habiletés de style pour les dissimuler, mais parce qu'il y a des sujets tellement délicats, en eux-mêmes, que les toucher de la main la plus respectueuse, la plus dévouée, est déjà un acte d'audace, et que la moindre faute dans l'expression devient un péril pour la pensée elle-même. Ces considérations, ces périls pour la pensée elle-même. Ces considérations, ces périls ne m'arrêteront cependant pas. Sûr et fort de ma conscience, je ne crains pas de m'aventurer sur cette mer hérissée d'écueils. *Dieu le veult*, disaient les croisés. Moi, je dis : *Ma foi l'ordonne*, et *Je sers* est ma devise.

S'il fut jamais au monde quelque chose de noble, de touchant, d'élevé, c'est l'attitude de l'Empereur, lorsque, en prévision d'une éventualité que tout homme de bien, dans une situation analogue, doit avoir le courage de prévoir, il voulut préparer l'Impératrice au rôle qu'elle pouvait être appelée à remplir avant la majorité de son fils, la recommander au peuple français et la former au gouvernement de ce pays. Il faut avoir vu de près ce grand prince, dans les scènes de cette éducation royale, dans les incidents divers de ce professorat suprême, pour comprendre ce que la tendresse d'un époux et d'un père peut gagner en puissance et en noblesse, quand les inspirations de la politique échauffent elles-mêmes les affections naturelles du cœur humain. On ne saura jamais à quels efforts de sagesse et de patience, à quelles habiletés du cœur et de l'esprit il dut l'avantage de donner à une belle et brillante jeune femme, avide des distractions de la vie élégante, le goût des affaires sérieuses.

De son côté, l'Impératrice était à la hauteur des leçons de son auguste époux. Le monde sait avec quelle énergie elle comprend ses devoirs de souveraine, avec quel courage elle se jette au-devant du péril, quand une occasion se présente de témoigner sa sympathie aux misères du peuple. On connaît ses élans chevaleresques, sa grandeur d'âme, son esprit, ses vertus privées, et chacun comprend ce qu'elle saurait montrer de résolution, d'audace, si des circonstances graves réclamaient d'elle le rôle d'une héroïne.

En présence de si brillantes qualités, il était donc doublement convenable d'initier l'Impératrice aux affaires du pays, de lui faire connaître les hommes et les choses, de l'entourer de personnes expérimentées, versées dans l'étude des sciences politiques, de lui apprendre surtout à juger les événements présents, enfin de la préparer au rôle qu'elle pouvait être appelée à remplir un jour. Sous ce rapport, on peut dire que l'éducation royale donnée à l'Impératrice a pleinement réussi, car tous ceux qui ont approché Sa Majesté savent combien elle a su profiter des leçons de son auguste époux pour se rendre familières les questions les plus élevées de la politique. Mais on se le demande, cette pensée si juste, si naturelle de l'Empereur dans l'intérêt d'une régence éventuelle, n'a-t-elle pas été exagérée dans la pratique ? *En appelant l'Impératrice au conseil des ministres, en la produisant au grand jour*

*de la politique, et devançant pour elle, en quelque sorte, l'époque de cette régence, n'a-t-on pas dépassé le but ?*<sup>2663</sup>

Le prestige d'une régence, c'est l'inconnu qui, donnant des espérances à toutes les ambitions, à toutes les aspirations, à tous les intérêts, assure le concours de toutes les forces de l'État pour le moment difficile de la transmission du pouvoir. *En mettant, au contraire, l'Impératrice en scène dans toutes les affaires, en lui faisant supporter, comme à l'Empereur, le poids des événements présents, en dévoilant enfin le secret de la future régence au lieu de la fortifier, ne l'a-t-on pas affaiblie ?*<sup>2664</sup> Ceux qui ont poussé les choses dans cette voie n'ont-ils pas plus songé à se ménager un appui personnel dans le conseil, qu'à servir les intérêts de la souveraine ?

Et, en effet, quelle est aujourd'hui la situation de l'Impératrice, non pas encore aux yeux des masses populaires, mais des classes supérieures ? Depuis longtemps une opinion s'était accréditée dans le public, c'est que l'ordre d'idées et de sentiments qu'on a tant reproché aux Bourbons, dominait l'esprit de l'Impératrice. Mais l'inconvénient de cette opinion avait du moins son contrepoids dans les principes conservateurs et religieux d'une partie de la nation. Malheureusement, le mal ne s'est pas arrêté là. Les imprudences du gouvernement, peut-être, les manœuvres de l'ennemi de l'État, surtout, lui ont donné une tournure bien autrement grave : aujourd'hui, il se répand partout dans les grands corps de l'État, dans la magistrature, dans l'armée, parmi les amis comme parmi les ennemis, et jusqu'au sein du gouvernement lui-même, que l'influence de l'Impératrice aurait déterminé toutes les affaires qui ont abouti à des échecs.

Oui, malheureusement, et quelque injuste que soit cette opinion, on suppose que c'est l'Impératrice qui, en encourageant les prétentions cléricales, aurait causé les difficultés du gouvernement avec l'Église ; que c'est elle qui, à propos d'une question religieuse, aurait conseillé et fait prévaloir la politique qui a si malheureusement échoué à l'égard de la Pologne ; que c'est elle qui aurait déterminé l'expédition du Mexique et fait désavouer la convention de Solidad ; que c'est elle encore qui, en jetant après Sadowa le poids de ses préférences pour l'Autriche au milieu des combinaisons de la politique de l'Empereur, les aurait fait échouer. Enfin, pour achever le triste tableau de cette situation, on affecte de dire partout qu'au temps où l'Impératrice ne s'occupait que des élégances de la cour, l'Empire, gouverné par un grand prince, était parvenu au plus haut degré de puissance et de gloire, et par elle s'est éclipsée toute cette gloire.

Assurément, cette opinion répandue dans le public est d'une injustice révoltante. Quels que soient les faits auxquels on fait allusion, quels que soient les avis que dans sa bonne foi et sa loyale franchise l'Impératrice ait pu émettre, *ce n'est pas à elle qu'il est juste de faire remonter une responsabilité qui n'appartient réellement qu'à l'Empereur*<sup>2665</sup>. Mais, pour être injuste, cette opinion n'en est pas moins une cause de faiblesse pour l'État. Déjà l'Impératrice, sans en connaître toute la gravité, paraît en avoir le sentiment ; comment en effet, expliquer autrement que pour se dérober à une responsabilité dont elle commence à sentir le poids, l'attitude qu'elle aurait prise au conseil pour soutenir l'opposition de M. DE LA VALETTE à l'intervention contre GARIBALDI, qui, connue bientôt dans tout Paris, y a causé de si étranges réflexions ? Sans une douloureuse préoccupation comprendrait-on qu'elle eût paru faire si bon marché de la sécurité du Pape ?

Quoi qu'il en soit, une telle situation, une opinion qui, en s'accréditant chaque jour davantage, peut affecter l'élément de salut que l'État tient, en réserve, prouvent *combien a été imprudente l'innovation faite en faveur de l'Impératrice, d'appeler la femme du souverain dans le conseil des ministres. Il y a là un sujet de sérieuses réflexions*<sup>2666</sup>.

Et d'abord il est évident que *la seule présence de l'Impératrice au conseil donne des armes aux ennemis de l'État, ou à tous ceux qui voudraient ruiner d'avance la régence*

---

<sup>2663</sup> Nous soulignons.

<sup>2664</sup> *Id.*

<sup>2665</sup> *Id.*

<sup>2666</sup> *Id.*



éventuelle, car il suffit, comme nous le voyons, d'affirmer que son influence a été prépondérante au conseil dans telle ou telle affaire dont l'issue a été malheureuse, pour jeter un discrédit anticipé sur cette régence. Mais, en dehors des intérêts de l'avenir, n'y a-t-il pas aussi dans cette situation une cause grave de faiblesse pour le présent ? Évidemment la présence de l'Impératrice au conseil des ministres à côté de l'Empereur est une sorte de partage du pouvoir. Or, quelque harmonie de vues et de sentiments qui puisse exister entre un prince et son épouse, le partage du pouvoir est toujours un affaiblissement du pouvoir. Comme la guerre, la politique exige l'unité de direction, et toute dualité dans l'État est un antagonisme au lieu d'une addition de forces. La pureté, la noblesse des sentiments ne changent rien à ces conditions. Si les points de vue sont différents, il est impossible que les solutions ne le soient pas. Or, quelle sera la situation des ministres devant deux souverains en dissidence d'opinion sur un point grave : l'un, par exemple, invoquant la politique, l'autre la religion, celui-ci préoccupé des intérêts de la Révolution, celui-là des besoins de la catholicité ? Une telle situation ne peut engendrer que le trouble dans les faits, comme dans les idées. Comment espérer que le courage des ministres, mis à une pareille épreuve, ne faillira pas, qu'ils oseront dire la vérité, sans crainte de se heurter à l'une ou à l'autre des deux volontés ? Évidemment les moins scrupuleux prendront le parti de louvoyer entre les deux écueils, les plus francs et les plus loyaux s'y briseront. La carrière s'ouvrira tout entière à l'esprit d'intrigue qui est le fléau des gouvernements, et le souverain sera exposé aux plus graves erreurs.

*Il est donc impossible de ne pas reconnaître que la présence de l'épouse d'un souverain dans le conseil des ministres est dangereuse pour l'État. Condamnée par la théorie comme par la pratique universelle des gouvernements, elle est d'ailleurs contraire à la nature même des choses ; car autant la piété des peuples s'incline avec respect devant une régente, devant une mère dont la sollicitude veille sur les intérêts de son enfant, autant elle s'étonne devant la femme qui vient aider son mari à gouverner. Plus ses qualités personnelles l'élèvent dans l'esprit du public, plus son rôle dans le gouvernement affaiblit le pouvoir en le partageant<sup>2667</sup>. (...) »*

[Texte reproduit in *Mémoires du duc de PERSIGNY*, Publiés avec des documents inédits, un avant-propos et un épilogue par M. H. DE LAIRE, Comte d'ESPAGNY, Éd. E. Plon, Nourrit et Cie, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1896, pp. 387-396].

## Texte 67

Assemblée nationale, Séance du 16 septembre 1871, Discussion et vote du projet de loi qui autorise le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation de six départements

« M. THERY, rapporteur (de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la convention à conclure entre la France et l'Allemagne). Messieurs vous avez été saisis, par M. le président de la République, d'un projet de loi tendant à l'autoriser à conclure, avec l'Empire d'Allemagne, un traité qui fixe un régime exceptionnel et temporaire, quant à l'admission des produits manufacturés des anciennes provinces françaises de l'Alsace et de la Lorraine, et comme compensation les conditions de l'évacuation par les troupes allemandes de six départements avant l'époque déterminée par le traité de paix, 1<sup>er</sup> mai 1872.

Je viens, au nom de la Commission chargée de l'examen de la question, vous rendre compte de son travail.

Dans les règles ordinaires des attributions respectives d'une Assemblée représentant le pays et le Chef de l'État, l'Assemblée n'a point à intervenir dans la négociation des traités politiques ou commerciaux ; c'est au Chef du Pouvoir exécutif à les conclure... (*Interruptions*

---

<sup>2667</sup> *Id.*

*et bruits divers*) en les subordonnant à la sanction de l'Assemblée... (*Très bien !*) qui, recevant l'instrument complet dans son texte, l'examine, y donne ou y refuse son adhésion, ou bine, en cas de désapprobation de quelques-unes des clauses du traité, surseoit à donner l'autorisation de ratifier. (Article 72 du règlement)

Vous savez, Messieurs, par quel concours de circonstances M. le président de la République vous demande de déroger à cette règle. Des négociations entamées par lui avec l'Empire d'Allemagne n'avaient pas entièrement abouti lorsque l'Assemblée a décidé qu'elle se prorogerait pour un certain temps ; M. le président de la République, qui poursuivait le but patriotique d'affranchir au plus tôt une partie du sol de la France de l'occupation étrangère, a pensé pouvoir vous présenter les bases préparées par lui, demander votre avis, et si vous les trouvez bonnes et suffisamment équilibrées dans les charges qui en peuvent résulter et les avantages qu'elles procurent, il demande l'autorisation de contracter sur ces bases au nom de la France et de ratifier le traité ainsi formé sans avoir à revenir devant vous.

La Commission s'est posé la question de savoir si, nonobstant ces circonstances exceptionnelles, il convenait que l'Assemblée dérogeât à la règle constitutionnelle ; la minorité, composée de sept membres, a soutenu la négative. Mais la majorité a pensé que si l'exception était regrettable et ne devait pas faire précédent, le Gouvernement ayant déclaré qu'il se sentirait affaibli dans la négociation si on lui refusait la faculté qu'il demandait, il était nécessaire de vous proposer de l'accorder ; que, d'ailleurs, il n'était pas sans avantage, dans le cas spécial, de fournir au Gouvernement des indications sur les garanties indispensables à obtenir au point de vue industriel et commercial, au cas où l'Assemblée adopterait la convenance pour la France du traité projeté.

Tous, Messieurs, vous serez unanimes pour vous associer au désir ardent exprimé par le Gouvernement d'enlever notre sol français à l'occupation étrangère. (*Très bien ! très bien !*).

M. THIERS, (*président de la République*). – On dit que nous plaçons l'Assemblée dans une situation qui n'a rien de constitutionnel. J'avoue que je ne comprends pas le reproche, et vous allez juger si mon intelligence a tort de ne pas le comprendre.

Cette négociation dure depuis plusieurs mois, et si je vous en faisais connaître toutes les phases, vous verriez avec quelle chaleur et avec quelle ardeur j'ai défendu pied à pied les intérêts industriels. Mais le moment suprême était venu ; il fallait prendre un parti, et comme nous ne négocions pas seuls, mais que nous négocions avec d'autres, comme nous ne sommes pas toujours maîtres de la conduite des négociations, ni du moment où il faut les terminer, nous avons vu s'approcher le terme de vos travaux quand la négociation n'avait pas encore atteint son propre terme.

Et alors, ne voulant rien faire qu'avec votre assentiment, non pas que nous craignons la responsabilité – je prouve tous les jours que je ne la crains pas – mais ne voulant rien faire qui n'ait votre approbation, nous vous avons présenté, comme il y en a beaucoup d'exemples dans les pays libres, pour vous les faire approuver, quelques bases qui doivent servir aux négociations qui se continuent aujourd'hui même, qui se sont continuées toute la journée et qui se continueront plusieurs jours encore.

C'est donc un respect qui n'a rien de méritoire, car il était obligé, c'est le respect de votre prérogative qui nous a conduits à vous présenter des bases pour que les négociations que nous poursuivons aient un fondement approuvé par vous ; il n'y a pas de réponse plus constitutionnelle que celle-là.

Si le traité était terminé, nous vous l'aurions apporté purement et simplement, car toute la responsabilité qui nous incombait passait ainsi sur vous. Nous ne l'avons pas apporté, parce qu'il n'était pas conclu ni signé ; nous le discutons encore ; nous avons dû nous contenter de vous en apporter les bases ; nous ne pouvions pas faire autrement.

Voilà, Messieurs, pour la question constitutionnelle. »

(Texte reproduit in *Recueil des traités, conventions...relatifs à la paix avec l'Allemagne*, t. 2, 1872, pp. 150-151 et 163).

## Texte 68

### Commission pour la réforme judiciaire en Égypte, Rapport au ministre des Affaires étrangères, juin 1874

« Depuis plusieurs années le Vice-Roi d'Égypte est entré en négociation avec les principaux gouvernements de l'Europe pour la réforme du régime judiciaire applicable aux étrangers dans ses États. Les études, poursuivies de concert entre les diverses Puissances, ont abouti à la rédaction d'un projet de règlement organique soumis, il y a quelque temps déjà, à leur acceptation, et sur lequel la France est appelée à se prononcer à son tour.

La décision définitive, pour ce qui concerne notre pays, ne peut appartenir, d'après la nature de nos institutions actuelles, qu'à l'Assemblée Nationale délibérant dans la plénitude de sa souveraineté. Toutefois, sous la réserve expressément stipulée de cette sanction suprême, le Gouvernement est tenu de prendre, à l'égard de l'Égypte et des cabinets étrangers, l'initiative de la réponse aux propositions dont il se trouve saisi. »

(Texte reproduit *in Doc. dipl.*, « Négociations relatives à la réforme judiciaire en Égypte », janvier 1875, p. 191).

## V – LA TROISIEME REPUBLIQUE

### Texte 69

#### Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics

« ART. 3. – Le président de la République (...) préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui. »

(...)

ART. 8 - Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent (...).

### Texte 70

#### Conseil d'État, 8 décembre 1882, Laffon

« DE L'ARRET : Considérant que, d'après l'article 82 de l'édit de juin 1778 maintenu par la loi du 28 mai 1836, les consuls peuvent faire arrêter et renvoyer en France, par le premier navire de la nation, tout Français qui pourrait être nuisible au bien général ;

Considérant que le pourvoi formé par le sieur Laffon, contre l'ordre de s'éloigner d'Égypte qui lui a été notifié, par application de l'article précité, par le Consul de France à Alexandrie et contre la décision par laquelle le ministre des Affaires étrangères a maintenu cet ordre, soulève des questions qui se rattachent à l'exercice des pouvoirs du Gouvernement en matière diplomatique et internationale et qui ne sont pas de nature à être portées devant le Conseil d'État par la voie contentieuse (...) [Rejet].

(Texte reproduit *in Rec.*, 1882, p. 983 ; *Revue du droit public*, 1904, p. 85).

### Texte 71

« (...) Le système des deux tarifs apparaissait à mon collègue M. le ministre du Commerce et au Gouvernement comme une sorte de nécessité, afin de permettre à la France d'obtenir des pays étrangers tout au moins le traitement de la nation la plus favorisée. Si nous n'avions qu'un tarif à leur offrir et qui, nécessairement, devrait être assez élevé, étant donné l'opinion qui régnait dans le Parlement, il est évident que les pays auxquels nous l'aurions appliqué n'auraient pas eu d'intérêt à nous accorder le traitement de la nation la plus favorisée.

Ce système, quoi qu'on en ait dit à la tribune (...) n'a rien d'inconstitutionnel. Je ne connais pas dans la Constitution de disposition qui défende aux Chambres de faire deux tarifs au lieu d'un seul, ni même de déterminer les pays auxquels le tarif le plus favorable sera appliqué. (*Marques d'assentiment.*)

Ce qui serait contraire à la Constitution, ce qui serait contraire à son esprit, tout au moins, ce serait la volonté exprimée par la Chambre de lier le Gouvernement et de lui retirer l'initiative, s'il croyait nécessaire de l'exercer, de descendre même au-dessous de certains chiffres du tarif et d'entrer dans des négociations commerciales (...).

Ce serait contraire à la Constitution, je le reconnais – je l'ai dit et je n'ai aucun embarras à le répéter – et cela, Messieurs, par une raison fort simple, c'est que les Chambres ne peuvent pas plus abdiquer leur propre liberté, leur propre appréciation qu'elles ne peuvent lier le Gouvernement. »

(Texte reproduit in *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, t. 41, p. 63).

## Texte 72

Conseil d'État, 10 février 1893, Thubé-Lourmand

*Des observations de M. Le Vavasseur de Précourt, commissaire du Gouvernement :*

« La demande d'indemnité, en tant qu'elle est fondée sur le défaut de protection du sieur Thubé-Lourmand, de la part du commandant français de la station de Terre-Neuve, n'est pas recevable aux termes d'une jurisprudence attestée par de nombreuses décisions du Conseil d'État. (*Dupuy*, 12 janvier 1877 ; *D.P.*, 77, 3, p. 27). Les questions qui se rattachent à l'exercice du pouvoir du Gouvernement en matière diplomatique et internationale ne peuvent être discutées devant le Conseil d'État, par la voie contentieuse ; c'est là, par excellence, un acte du Gouvernement ; le Gouvernement est seul juge des conditions dans lesquelles il peut intervenir auprès des nations étrangères.

Le sieur Thubé-Lourmand soutient qu'il s'agissait de le protéger, non contre un gouvernement étranger, mais contre un simple particulier, le sieur Schayer ; il oublie que celui-ci avait derrière lui le Gouvernement anglais, auprès duquel il avait d'ailleurs réclamé (...).

L'État se charge d'assurer la police de la pêche entre les divers armateurs français, mais il ne prend, et ne peut pas prendre, dans un règlement de cette nature, aucune obligation le forçant à intervenir auprès des gouvernements étrangers, sous peine d'être passible de dommages-intérêts envers les pêcheurs français, troublés par les entreprises rivales. C'est par voie diplomatique, ce n'est pas par la voie contentieuse devant le Conseil d'État, que les armateurs français obtiendront la protection des droits que tous les traités ont reconnus et consacrés.

DE L'ARRÊT : Sur le moyen tiré de ce que le Gouvernement français n'aurait pas accordé au sieur Thubé-Lourmand, contre les empiètements des pêcheurs anglais, la protection à laquelle il avait droit :

Considérant que la question ainsi soulevée se rattache à l'exercice du pouvoir souverain dans les relations internationales, et n'est pas de nature à être portée devant le Conseil d'État par la voie contentieuse :

La requête (...) est rejetée. »

(Texte reproduit *in D.P.*, 1894, 3, P ; 35 ; *R.G.D.I.P.*, 1894, pp. 311-312 ; *Rec.*, 1893, p. 114).

### Texte 73

M. JONNART, gouverneur général de l'Algérie, à M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, le 20 juin 1903

« Les habitants d'Oudja menacés par les partisans du Prétendant ont fait demander au commandement du cercle de Marnia l'intervention des troupes françaises, proposant en échange de se soumettre définitivement à la protection française. J'ai répondu à cet agent que mon administration ne pouvait examiner une proposition de ce genre dont le Gouvernement français ne saurait être saisi que par le Gouvernement marocain. »

(Texte reproduit *in Doc. dipl.*, Affaires du Maroc, 1901-1905, p. 88).

M. JONNART, gouverneur général de l'Algérie, à M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, le 19 septembre 1903

« Je reçois de Marnia le télégramme suivant du général DELANNEAU, commandant la subdivision de Tlemcen :

"Capitaine MARTIN transmet requête de Rekina de tenir sur frontière deux bataillons d'infanterie et 500 cavaliers prêts à entrer à Oudja dès qu'il en fera la demande officielle. Si cette demande parvient, dois-je occuper Oudja ? "

Je réponds comme suit :

« Le ministre des Affaires étrangères a seul qualité pour recevoir et examiner une demande officielle qui lui serait adressée par le Gouverneur marocain en vue d'occuper Oudja. »

(Texte reproduit *in Doc. dipl.*, Affaires du Maroc, 1901-1905, p. 106).

M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, à M. MESCOS, chargé d'affaires de la République française, le 21 septembre 1903

« Je réponds à votre télégramme du 19, relatif à la demande d'intervention adressée par Rekina aux autorités algériennes.

Fidèles à notre ligne de conduite, nous ne pourrions examiner utilement une pareille demande que si elle nous était adressée formellement par le ministre des Affaires étrangères du Sultan. »

(Texte reproduit *in Doc. dipl.*, Affaires du Maroc, 1901-1905, p. 107).

### Texte 74

Chambre des députés, séance du 20 mars 1907, Discours de M. Stéphen PICHON, ministre des Affaires étrangères

« Dans une protestation que connaissent peut-être certains d'entre vous et que j'ai entre les mains, le Saint-Siège prétend avoir une sorte de juridiction spirituelle sur l'ensemble du clergé d'abord, et sur tous les catholiques ensuite (...)

La papauté prétend avoir la faculté – je cite textuellement – « de communiquer librement et directement ou par l'entremise d'une personne déterminée avec l'épiscopat et avec les fidèles. Ce droit évident du pontife romain est basé sur la Constitution de l'Eglise.

Eh bien ! Messieurs, il n'y a qu'un malheur, c'est que ce droit basé sur la Constitution de l'Eglise est directement et absolument contraire à la Constitution de l'État. (*Vifs applaudissements à gauche. – Réclamations à droite.*) (...)

Permettez-moi de vous dire que sous tous les régimes sans exception, depuis Saint-Louis jusqu'à Napoléon III, jamais, à aucune époque, l'État français n'a admis la prétention dont il est fait mention dans le document que je viens de citer. (*Très bien ! Très bien ! A gauche.*) (...)

Jamais, à aucune époque, pas même au temps de la Chambre introuvable, pas même en 1817, lorsque le Gouvernement de la Restauration a voulu imposer à la France un Concordat qu'il ne s'est pas senti suffisamment puissant pour faire voter et pour faire fonctionner, non, pas même à cette époque (...).

Ah ! J'entends bien ; vous dites : « Il n'y a plus de Concordat ; il n'y a plus d'entente « avec l'Eglise », et vous en concluez qu'une autorité étrangère a le droit d'avoir en France (...). (*Vifs applaudissements à gauche et à l'extrême gauche. – Réclamations à droite.*) (...)

Vous en concluez, je le répète, qu'une autorité étrangère a le droit d'avoir en France un émissaire qui, par surcroît, était un étranger, chargé d'organiser en permanence la conspiration contre les lois de l'État français ! (...) (*Vifs applaudissements à gauche et à l'extrême gauche. – Bruits à droite.*) (...)

(...) de formuler et de transmettre des ordres destinés à maintenir l'agitation et à organiser le désordre dans la République ! (*Nouveaux applaudissements à gauche.*)

Et vous voulez pour cela vous servir des immunités diplomatiques ?

Et vous vous adressez pour cela au ministre des Affaires étrangères ?

Et bien ! Messieurs, je vous le dis en toute franchise, le ministre des Affaires étrangères est absolument décidé à maintenir le secret des négociations diplomatiques ; il est absolument décidé à ne rien communiquer, à qui que ce soit qui ne soit qualifié pour le savoir ; il est absolument décidé à maintenir tous les privilèges qui appartiennent régulièrement aux diplomates, mais si vous vous adressez à lui pour lui demander de couvrir à l'aide de ces privilèges les conspirations et les complots de l'étranger (*Applaudissements à gauche et à l'extrême gauche. – Rumeurs à droite.*), je vous déclare, messieurs, que vous vous trompez d'adresse et qu'en aucun cas je ne me prêterai au rôle qu'il vous plairait de m'attribuer. (*Vifs applaudissements à gauche et à l'extrême gauche.*)

(Texte reproduit in *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1907, p. 717).

## Texte 75

Chambre des députés, séance du 22 novembre 1909, Discours de M. Stéphen PICHON, ministre des Affaires étrangères

« Il n'existe entre la France et l'Espagne d'autre traité s'appliquant à la situation actuelle du Maroc que celui qui est universellement connu, qui a été publié dans les Livres jaunes et qui a fait l'objet de discussions répétées à la tribune. Ce traité, comme vous le savez, repose sur le maintien de l'intégrité du Maroc et de la souveraineté du sultan.

Voilà la base de la politique de la France et de l'Espagne, aussi bien que de la politique qui a été déterminée par les puissances réunies à la conférence d'Algésiras. (*Très bien ! Très bien !*) [...].

C'est le traité du 6 octobre 1904 (...).

Mais, au moment où les diplomaties des deux pays se concertent pour prendre des dispositions qui se traduisent dans un traité, il ne leur est pas interdit, vous le reconnaîtrez bien, d'envisager des éventualités différentes de celles auxquelles s'applique leur politique, la politique qu'elles entendent suivre et défendre par tous les moyens ; et pour le cas où ces éventualités viendraient, contre leur gré, à se produire, il est permis à ces diplomaties, c'est même leur rôle et leur devoir, de prévoir l'attitude que les pays qu'elles représentent auraient à prendre. Mais il va de soi que lorsqu'il s'agit de la diplomatie française, le Parlement en reste toujours juge. Il sera toujours le maître ; ses responsabilités ne sont minées par aucun accord secret d'aucune sorte, et si les éventualités envisagées par la diplomatie qui dépend de lui venaient à se produire, c'est toujours lui qui aurait le dernier mot aux termes mêmes de la Constitution. »

(Texte reproduit *in J.O.*, Débats parlementaires, Chambre des députés, 1909, p. 2826)<sup>2668</sup>.

### Texte 76

Chambre des députés, Séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, Discours de M. Raymond POINCARÉ, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères

« Aujourd'hui, le président de la République négocie sous la responsabilité des ministres, bien entendu. Il négocie et ratifie les traités. (*Interruptions à l'extrême gauche*) (...). Le Gouvernement revendique pour le président de la République le droit de négocier au nom de la France et de ne donner connaissance des traités aux Chambres qu'aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs. – Interruptions à l'extrême gauche*). »

(Texte reproduit *in J.O.*, Débats parlementaires, Chambre 1912, p. 555).

### Texte 77

Chambre des députés, 1<sup>ère</sup> séance du 16 avril 1919, Discours de M. Stephen PICHON, ministre des Affaires étrangères

« Je suis prêt à répondre d'une façon précise à la question que vous vous posez, à savoir par quels moyens le Gouvernement compte faire connaître au Parlement les conditions de la paix. Sur ce point précis, je suis prêt à m'expliquer devant la Chambre. (*Parlez ! Parlez !*).

...Les préliminaires de paix seront soumis à la ratification du Parlement aussitôt qu'ils seront devenus des préliminaires de paix, c'est-à-dire qu'ils porteront la signature de toutes les parties contractantes.

C'est à la fois conforme au texte et à l'esprit de la constitution, donc je n'ai pas besoin de vous rappeler l'article 8 que vous connaissez tous.

---

<sup>2668</sup> Dans le même ordre d'idée, voir aussi un jugement inédit du Tribunal de paix du 3<sup>e</sup> canton de Marseille en date du 18 octobre 1938 résumé comme suit à la *R.G.D.I.P.* (1941-45, I, p. 148) :

« En septembre 1937, sur l'ordre de leur syndicat, les dockers de Marseille interdisaient l'embarquement, à destination du Maroc, d'une cargaison de soufre, sous prétexte que, le Maroc étant proche de l'Espagne, on pouvait éventuellement réexpédier cette marchandise à destination des troupes du général FRANCO. En mars 1938, la même interdiction s'étendit à tout embarquement de métaux à bord d'un navire japonais, parce que le Japon était en guerre contre la Chine depuis l'été précédent. Le chargeur intenta un procès au Syndicat des dockers pour réclamer des dommages-intérêts, en raison du préjudice causé. Le jugement rendu par le juge de paix du 3<sup>e</sup> canton de Marseille approuva dans son principe la demande du chargeur et ordonna une enquête pour déterminer l'importance du dommage occasionné. Le jugement déclare en outre, que le Syndicat des dockers n'a aucune qualité pour s'immiscer dans les questions n'intéressant pas le contrat de travail ; et il précise qu'il a commis une faute lourde « en prétendant s'ériger en censeur des actions du gouvernement ».

C'est au pouvoir exécutif qu'il appartient de négocier les traités, sous la réserve expresse que certains d'entre eux, parmi lesquels entre celui qui se négocie à l'heure présente, seront soumis à la ratification du Parlement.

Donc aussitôt que ces préliminaires de paix auront été signés par toutes les parties contractantes, ils seront soumis au Parlement. Ils ne peuvent lui être soumis auparavant, parce que cela aboutirait à substituer dans les négociations des traités le pouvoir parlementaire au pouvoir législatif.

... J'ajoute que c'est toujours au fond la même question qui se pose. C'est une question de confiance dans les négociateurs, c'est-à-dire dans le Gouvernement (*Très bien ! très bien ! au centre, à droite et sur divers bancs à gauche*) et toutes les fois que nous avons été appelés à nous expliquer sur des questions du même genre, nous avons répondu de même.

La Chambre jusqu'à présent nous a maintenu sa confiance. Il dépend d'elle de dire si elle nous la réserve ou ne la conserve pas. (*Applaudissements à l'extrême gauche*).

C'est dans ces conditions que nous nous adressons à elle, nous appuyant complètement sur le texte et, je le répète, sur l'esprit de la Constitution.

(Texte reproduit *in J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 1998).

### Texte 78

#### Sénat, Séance du 17 avril 1919, Extrait du compte rendu

« 4. – *Dépôt d'une proposition de résolution.*

M. Le Président, Messieurs, j'ai reçu ... la proposition de résolution suivante :

« Le Sénat, certain d'être l'interprète de la nation qui a payé de lourds et sanglants sacrifices le droit d'obtenir une paix durable, réclame instamment du Gouvernement l'insertion dans le traité de paix des garanties militaires qui seront indiquées par le commandement des armées alliées. (*Applaudissements*). »

(*La proposition de résolution est renvoyée à la Commission des finances*).

(Texte reproduit *in J.O.*, Débats parlementaires, Sénat, 1919, p. 622).

#### Sénat, Séance du 18 avril 1919, Extrait du compte rendu

« M. LE PRÉSIDENT. – La parole est à M. le président de la Commission des Affaires étrangères pour faire connaître les conclusions de la Commission sur la proposition de résolution qui a été renvoyée à son examen.

M. de SELVES, président de la Commission des Affaires étrangères. Messieurs, votre Commission des Affaires étrangères, désireuse de répondre au sentiment que vous avez exprimé en lui renvoyant le projet de résolution déposé par notre collègue Paul DOUMER et un certain nombre de ses collègues, et en déclarant l'urgence, s'est réunie au cours même de la séance.

Elle vous a déjà fait connaître à la séance d'hier, qu'elle avait été unanime à penser qu'elle ne pouvait vous faire un rapport sur ce projet de résolution sans avoir préalablement entendu le Gouvernement.

Monsieur le ministre des Affaires étrangères est venu devant elle au nom et à la place de M. le président du Conseil.

Il a très fermement déclaré, en son nom, que le Gouvernement ne pouvait accepter le projet de résolution.

Il a signalé qu'il aurait un caractère inconstitutionnel, puisqu'il imposerait au Gouvernement l'obligation d'insérer dans un traité de paix les clauses indiquées par le commandement des armées interalliées et déplacerait ainsi les responsabilités.



Votre Commission estime que si, en effet, le Gouvernement doit tenir un légitime compte des avis donnés par les commandants des armées, surtout lorsqu'ils émanent d'un chef militaire auquel la confiance des Gouvernements alliés et les éminents services rendus au pays donnent une si haute autorité, il est essentiel que le Gouvernement reste seul responsable vis-à-vis des représentants du pays.

A tous ces points de vue, il n'a pas paru possible à votre Commission d'admettre le projet de résolution qui lui a été renvoyé. »

(Texte reproduit *in J.O.*, Débats parlementaires, Sénat, 1919, p. 645).

### Texte 79

Conférence de la Paix, 1919-1920, Commission des affaires tchéco-slovaques, séance du 5 mai 1919, Extrait du procès-verbal

« Le président expose (...) l'objet de la réunion. Il rappelle la mission du général Smuts en Hongrie et en Tchéco-Slovaquie. Le général Smuts a, paraît-il, rapporté de son voyage l'opinion que l'île de la Grande Schütt devait être rattachée à la Tchéco-Slovaquie.

Sir Eyre Crowe (*Empire britannique*) déclare que ce n'est pas le général Smuts qui a proposé cette solution. M. Masaryk lui a fait part de ses appréhensions au sujet de l'incorporation de l'île de la Grande Schütt à l'État tchéco-slovaque ; il lui a dit qu'il serait malaisé pour son pays d'assimiler un aussi grand nombre de Magyars ; il a fait valoir qu'il importait à l'État tchéco-slovaque d'avoir un contrôle sur la navigation du Danube, qu'il y a avait des travaux à effectuer, des quais et des bassins à construire sur les deux rives du fleuve, et il a suggéré que l'État tchéco-slovaque pourrait peut-être abandonner l'île de la Grande Schütt si, en échange, on lui donnait un certain territoire sur la rive droite du fleuve (...).

Sir Eyre Crowe ajoute qu'il s'est entretenu de la question avec M. Kramar et M. Benes. Ni l'un ni l'autre ne partagent l'avis du Président Masaryk. Ils voudraient bien évidemment avoir un territoire sur la rive droite du Danube, mais ils n'ont nullement l'intention de renoncer, en échange, à leurs prétentions sur l'île de la Grande Schütt (...).

M. Laroche (France) déclare que, d'après les informations qu'il possède, ce serait le général Smuts qui aurait pris l'initiative, au cours de sa mission, de soumettre la question au Président Masaryk. A l'appui de cette affirmation, il donne lecture d'une note, adressée par le général Smuts aux Grandes Puissances, et dans laquelle celui-ci a résumé la conversation qu'il a eue avec le Président Masaryk.

M. Laroche ajoute que, dès qu'il a eu connaissance de cette note, il a vu M. Benes et lui a demandé s'il était exact que le Gouvernement tchéco-slovaque revendiquât un territoire en face de Presbourg, en échange de la Grande Schütt. M. Benes a répondu qu'il pouvait y avoir un parti en Tchéco-Slovaquie qui soutenait cette thèse, mais que ce n'était pas là l'opinion du Gouvernement tchéco-slovaque qui entendait garder la Grande Schütt.

En tout cas, M. Kramar, président du Conseil, et M. Benes, ministre des Affaires étrangères, sont les représentants responsables de la République tchéco-slovaque tandis que le Président Masaryk n'a pas la direction effective du Gouvernement (...).

M. Nicholson (*Empire britannique*) croit nécessaire de préciser dans quelles conditions a eu lieu la conversation entre le général Smuts de discuter avec le Président Masaryk. M. Lloyd George avait demandé, avant son départ, au général Smuts de discuter avec le Président Masaryk la question des frontières tchéco-slovaques. Le général Smuts a étudié la question et il a constaté que, dans l'île de la Grande Schütt, une importante population magyare allait se trouver englobée à l'intérieur des frontières tracées par la Commission. Il l'a fait observer au Président Masaryk. Celui-ci a reconnu qu'il pouvait y avoir là en effet un danger au point de vue électoral, mais qu'on pourrait peut-être, sur cette question, arriver à un arrangement. Dans le projet de revendication dressé par les Tchéco-Slovaques, avant l'armistice, a-t-il fait remarquer, l'île de la Grande Schütt ne figurait pas. Ce

n'est qu'ultérieurement qu'elle a été ajoutée à la liste de ces revendications. A l'heure actuelle, ce qui serait beaucoup plus important pour l'État tchéco-slovaque que la Grande Schütt, ce serait la possession d'une tête de pont en face de Presbourg, dans la direction de Parndorf.

M. Nicholson ajoute que, personnellement, il est convaincu qu'il n'y a pas eu de malentendu entre le général Smuts et le Président Masaryk, et il a peine à croire que ce dernier, qui est un homme d'État, ait pu parler ainsi sans le consentement de son Gouvernement.

M. Laroche (*France*) déclare qu'il n'a jamais douté que le Président Masaryk n'ait tenu ce langage au général Smuts, mais qu'il n'a pas douté non plus un seul instant qu'en le tenant, le Président Masaryk n'exprimait nullement l'opinion du Gouvernement responsable. M. Masaryk n'exprimait nullement l'opinion du Gouvernement responsable. M. Masaryk se trouvait en Amérique au moment où ces revendications ont été formulées. Il n'était pas en contact avec le peuple tchèque et il n'a pas senti comme les autres l'évolution de la nationalité tchèque. M. Laroche est persuadé que MM. Benes et Kramar représentant à ce point de vue, beaucoup mieux que M. Masaryk, d'une génération plus ancienne, les aspirations du peuple tchèque. Il estime, en tous cas, que la Commission n'a à tenir compte que des déclarations du Gouvernement responsable tchèque qui se trouve actuellement à Paris. »

(Texte reproduit *in Conférence de la Paix, 1919-1920, Recueil des actes de la Conférence, Partie IV, C, n° 1, pp. 95-97*).

## Texte 80

### Conseil d'État, 5 juillet 1919, *Labyn Line*

« Les difficultés qui ont donné lieu au pourvoi de la Société (...) sont exclusivement relatives à l'exercice, par le Gouvernement, des pouvoirs qui lui appartiennent, de prendre pendant la durée des hostilités, à l'égard des navires neutres, les mesures de police qu'il juge nécessaire à la défense nationale. Elles se rattachent donc tout à la fois à la conduite de la guerre et aux rapports internationaux de l'État français avec les autres puissances, et, à ce double titre, elles échappent à la compétence du Conseil d'État statuant au contentieux. »

(Texte reproduit *in Rec.*, 1919, p. 583).

Dans le même sens :

- Conseil d'État, 7 août 1920, *Internationale Crediet en Handels Vereeniging*, (*Rec.*, 1920, p. 869 ; *R.G.D.I.P.*, 1921, suppl. P. 6) ;
- Conseil d'État, 6 mai 1921, *Pithis et Dallas*, (*Rec.*, 1921, p. 450) ;
- Conseil d'État, 17 juin 1921, *Société de navigation maritime « Romania »*, (*Rec.*, 1921, p. 583) ;
- Conseil d'État, 3 mars 1922, *Cie Van den Bergh's Ltd*, (*Rec.*, 1922, p. 189) ;
- Conseil d'État, 2 juin 1922, *De Poorter*, (*Rec.*, 1922, p. 498) ;
- Conseil d'État, 3 novembre 1922, *Consorts Lichiardopoulos*, (*Rec.*, 1922, p. 793) ;
- Conseil d'État, 7 septembre 1945, *Société Worms et Cie*, (*Rec.*, 1945, p. 188 ; *Revue du droit public*, 1947, p. 102) ;
- Conseil d'État, 12 novembre 1949, *Americo Sohr*, (*Rec.*, 1949, p. 473 ; *Revue du droit public*, 1950, p. 194).

## Texte 81

« ... J'ai un compte à régler avec M. le rapporteur général, avec M. L. MARIN, avec beaucoup d'autres, sur la question de savoir pourquoi je n'ai pas consulté le Parlement (pendant la négociation du Traité de Versailles).

Ce n'est pas moi qui ai fait la Constitution de 1875, j'y suis tout à fait étranger. (*Mouvements divers*).

Ce qui est certain, c'est que nous avons un article de notre Constitution qui dit que le traité sera discuté dans les conditions que vous savez. Je n'ai pas besoin de citer les textes, nous sommes tous d'accord là-dessus.

Et alors que me demande-t-on ? On me demande de violer la Constitution.

Je le répéterai jusqu'à ce qu'on veuille bien s'en rendre compte. Il y a des articles de la Constitution qui ne permettent pas de mettre en cause le Parlement.

De fait, c'est impossible, car si j'introduisais des membres du Parlement dans le cercle de Conférence, et c'est à cela que j'aboutis en servant d'agent de liaison, je multiplierais les discussions sans aucun profit (...).

(Texte reproduit *in J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 305).

## **Texte 82**

### Lettre du président de la République Raymond POINCARÉ, du 9 août 1920

« L'autre jour, à la fin d'un vigoureux discours de politique étrangère, le président du Conseil a fait inopinément une allusion discrète à la possibilité d'une réforme constitutionnelle. "Lorsque nous aurons, a-t-il dit, achevé de rétablir nos finances et que la paix se sera définitivement fortifiée dans le monde, nous introduirons dans le régime républicain les améliorations dont l'expérience a démontré l'utilité". Si M. MILLERAND n'a pas, cette fois, précisé de quelles améliorations il entendait parler, il les a clairement indiquées en d'autres circonstances, notamment pendant la dernière période électorale, et c'est surtout, si je ne me trompe, la liberté d'action et l'autorité du pouvoir exécutif qu'il voudrait voir renforcer.

Le terme qu'il a lui-même, dans cette digression récente, assigné au commencement de cette vaste entreprise est, à vrai dire, assez lointain ; et personne, en effet, ne peut souhaiter qu'une Assemblée nationale se réunisse à Versailles et s'aventure dans l'inconnu d'une révision, à une heure où tout est instable en Europe et où la France a plus que jamais besoin d'union et de tranquillité. Avant que se réalise la prédiction de M. MILLERAND, nous entendrons encore, sans doute, de vives critiques de nos institutions et de nos mœurs ; nous nous plaindrons des méthodes parlementaires ; nous déplorerons la fréquence des crises ministérielles et le défaut de suite dans l'œuvre gouvernementale ; mais nous serons bien forcés de patienter et de nous résigner, pour assez longtemps peut-être, à des maux qui sont devenus pour nous une seconde nature.

Quelques optimistes s'imaginent, je le sais, qu'on pourrait modifier le train des choses sans mettre en mouvement le dangereux appareil d'un Congrès. C'est, croient-ils, la manière d'interpréter et d'appliquer la Constitution, plutôt que la Constitution elle-même, impartialement examinée dans son texte et dans son esprit, qui a enlevé au président de la République tout pouvoir exécutif et qui l'a réduit à un double rôle de représentation et de conseil. Il suffirait, donc, d'après ces commentateurs, de changer, par un effort persévérant, des pratiques fâcheuses, pour ramener, dans les rapports des pouvoirs publics, l'ordre et l'harmonie. Je ne partage pas cette illusion. Il n'est guère de plus vieille question que celle de savoir si ce sont les institutions ; mais il n'est pas douteux qu'en général les habitudes sont plus difficiles à redresser que les lois à corriger. J'ajoute, d'ailleurs, qu'ici, contrairement à ce

qu'on répète sans cesse, l'usage est conforme à la loi et que celle-ci commandait fatalement celui-là.

Il y a, je le reconnais cependant, un point sur lequel le droit coutumier s'est substitué au droit écrit, et c'est, il en faut convenir, un point d'importance. *Lisez et relisez les trois grandes lois constitutionnelles de 1875. Vous n'y trouverez pas un mot qui se réfère à l'existence d'un président du conseil. A chaque ligne, il est parlé du président de la République, et une lecture superficielle donnerait même à penser que ce haut magistrat doit tenir entre ses mains toute la puissance exécutive. D'un ministre qui ait autorité sur les autres et qui soit le chef officiel du gouvernement, il n'est rien dit nulle part. Les ministres sont solidairement responsables, devant les Chambres, de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Mais ils sont mis par la Constitution sur le pied d'égalité, et aucun d'eux n'y est distingué de ses voisins. C'est le président de la République qui préside le conseil des ministres et il n'est pas prévu qu'en dehors de lui se puisse tenir des conseils de cabinet. La présidence du conseil est donc le produit d'un phénomène de génération spontanée. Elle est née du besoin qu'éprouve inévitablement tout ministère d'avoir, devant les Chambres, un porte-parole et un chef, et comme la Constitution interdisait l'entrée du Parlement au président de la République, comme elle ne lui laissait le droit de communiquer avec les Chambres que par l'entremise d'un ministre, il était fatal qu'un président du conseil vint se juxtaposer à lui et, à l'exemple du premier ministre britannique, arrivât bientôt à personnifier toute la force gouvernementale.*

*La dualité des présidences et la distinction qu'elle a entraînée entre le chef de l'État et le chef du gouvernement ont eu pour effet d'investir, en partie, le second des prérogatives que la Constitution avait réservées au premier. On se rappelle que GAMBETTA, appelé par GREVY à former un cabinet, avait, d'abord, exprimé le désir que le président de la République ne traitât pas les affaires, en dehors de lui, avec les autres ministres ; et si la même prétention n'a peut-être pas été formulée depuis lors avec autant de netteté, beaucoup de présidents du conseil n'ont pas moins pris ombrage de conversations dont un hasard avait pu les tenir éloignés, et tous, ou à peu près tous, ont considéré qu'ils représentaient l'ensemble du gouvernement, non seulement vis-à-vis des Chambres, mais vis-à-vis de l'Élysée. Dès lors, s'est présentée une redoutable alternative : ou bien l'un des deux chefs devait, dans l'action quotidienne s'effacer devant l'autre, ou bien il fallait craindre que ne surgissent entre eux de perpétuels conflits. Pas plus, dans l'ordre civil qu'aux armées, deux hommes ne peuvent exercer, côte à côte, le même commandement. On a vu, dans l'Histoire, des rois de jour et des rois de nuit, des généraux qui se relayaient tour à tour ; des consuls qui se succédaient à bref intervalle ; on a vu l'empire romain partagé entre des Augustes et des Césars ; on n'a pas vu jusqu'ici le char des États modernes conduit à la fois par deux cochers.*

*Soit, dit-on, l'un de ces deux chefs doit se subordonner à l'autre ; mais c'est au président de la République qu'appartient la primauté. Il exerce une magistrature moins éphémère que la présidence du conseil ; il est le défenseur attitré des grands intérêts nationaux ; il a en main la chaîne qui relie le passé au présent et le présent à l'avenir ; il représente la tradition ; il est placé sur un sommet d'où les événements lui apparaissent un peu sus l'aspect de l'éternité ; c'est naturellement à lui de parler et d'agir au nom de la France.*

*Dans le pays et jusque dans les Chambres, dans tous les groupes des Chambres, est, en effet, profondément enracinée l'idée que le président de la République a des pouvoirs propres, extrêmement étendus, et qu'il lui arrive même quelque fois d'en user. Tant que les choses vont bien, on félicite avec raison le président du conseil. Lorsqu'elles tournent mal, on s'en prend à l'action mystérieuse et lointaine du personnage qui tient, s' imagine-t-on, tous les fils. On lui reproche tantôt son ingérence, tantôt son abstention. On lui prête les combinaisons les plus noires et les intrigues les plus savantes, et, au moment même où il constate qu'il a les poignets liés par la Constitution, tous les mécontents sont d'accord pour le rendre responsable de leurs déceptions.*

Jadis, je suis, moi aussi, tombé dans l'erreur commune. Mon excellent ami Léon BOURGEOIS, qui donne tous les jours des preuves si éclatantes de sa clairvoyance patriotique, me pardonnera-t-il de rappeler une époque, aujourd'hui oubliée, où nous nous sommes trouvés momentanément divisés ? Il était président du conseil, et au cours d'un voyage qu'il avait fait dans le Midi, une vive campagne révisionniste s'était manifestée par les cris : « A bas le Sénat ! », qui avaient partout accueilli son cortège. Mes amis de la Chambre, émus de ces démonstrations, m'avaient prié d'aller voir le président de la République, et de lui remonter que le gouvernement ne devrait pas encourager sa politique de telles attaques contre l'Assemblée du Luxembourg. C'était sous la présidence de M. Félix FAURE. Je demandai une audience et m'acquittai de ma mission avec toute la déférence dont j'étais capable. Le président me reçut très aimablement, m'écouta avec attention, ne me répondit rien et détourna la conversation sur d'autres sujets. Lorsque je me disposai à prendre congé, il me dit : « Voulez-vous sortir par le jardin ? Il peut y avoir des journalistes dans les antichambres, et si votre vite était connue, elle donnerait lieu à toutes sortes de suppositions. » Il m'accompagna jusqu'au fond du jardin. La nuit était tombée, et lorsque nous arrivâmes près de la porte qui donne sur l'avenue de Marigny, la sentinelle qui venait d'être placée auprès du pavillon rectifia sa position, en s'immobilisant devant la guérite. Avant de partir, je crus devoir revenir d'un mot sur l'objet de ma démarche : « Mais, mon ami, me dit le président, vous figurez-vous un membre du Parlement britannique allant trouver la reine Victoria pour la prier de semoncer les ministres de la Couronne ? Comment voulez-vous que je me mêle à vos querelles ? *Je suis la reine d'Angleterre.* » Au moment où il prononça ces derniers mots, nous étions arrivés à deux pas de la sentinelle, et malgré l'obscurité, je démêlai sans peine sur le visage de ce brave factionnaire les marques d'une profonde stupéfaction. M. Félix FAURE avait cependant raison. Il était la reine d'Angleterre.

Lorsqu'on parcourt les lois constitutionnelles, on est d'abord frappé de l'immensité des pouvoirs qui sont dévolus au président. Il a l'initiative des lois, il les promulgue, il en surveille et en assure l'exécution. Il a le droit de faire grâce. Il dispose de la force armée. Il nomme à tous les emplois civils et militaires. Il préside aux solennités nationales. C'est auprès de lui que sont accrédités les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères. *Il peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés.* Il prononce la clôture des sessions. Il est maître d'ajourner les deux Chambres pendant un mois. Il a le droit de message. Il négocie et ratifie les traités. Il n'y a que la guerre qu'il n'ait pas la faculté de déclarer sans l'assentiment préalable des deux Chambres. Aucun souverain ne paraît, à première vue, disposer de plus larges moyens d'action.

*Mais reprenons la loi des 25-28 février 1875, et reportons-nous à la fin de l'article 3 ; nous y trouvons, dans l'ombre d'un petit paragraphe, cette phrase ironique : "Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre." Ainsi, le président n'a le droit de faire seul aucun acte, quel qu'il soit. Signées d'un ministre, toutes les nominations ; signées d'un ministre, toutes les grâces ; signés d'un ministre, les messages eux-mêmes. Il faut donc que le président soit d'accord avec les ministres, à chaque pas qu'il fait dans la vie politique. Et, entre les ministres et lui, qui aura le dernier mot, chaque fois que s'élèvera un dissentiment ? Vous voulez que ce soit lui. Je le veux bien aussi. Mais la Constitution ne le veut pas. Elle le dispense, en effet, de toute responsabilité, sauf au cas de haute trahison, et elle déclare que les ministres, eux, ne sont pas responsables devant lui, mais devant les Chambres.*

Entre un signataire qui doit compte au Parlement de la décision prise et un signataire qui n'en doit compte à personne, quel est celui qui, en conseil des ministres, l'emportera ? Sans doute, le président a la ressource extrême d'acculer son collaborateur à la démission et de le remplacer. Mais si, le lendemain, le démissionnaire porte la question à la tribune, le président ne peut se justifier que par intermédiaire et à la condition de trouver un nouveau ministre qui l'approuve et soit assuré d'une majorité.

Bref, la Constitution ne laisse au président que l'autorité morale que lui peuvent avoir donnée son expérience, sa connaissance des hommes et ses services. Que ce soit beaucoup ou

que ce soit peu, l'état actuel de l'Europe ne nous permet, pour l'instant ni d'en rien retrancher, ni d'y rien ajouter. *Quieta non movere.* »

RAYMOND POINCARÉ

[Lettre reproduite in *R.D.P.*, Tome 37, 1920, pp. 486-491]<sup>2669</sup>.

### Texte 83

Lettre du président de la République, Raymond POINCARÉ, publié par le *Temps*, le 23 août 1920

« Pour le moment, nous ne pouvons guère, les uns et les autres, qu'apporter, par avance, nos pierres sur le chantier. C'est ce que j'ai essayé de faire. J'aurais mauvaise grâce à ne pas remercier mes contradicteurs eux-mêmes de leurs objections. Elles me fournissent aujourd'hui l'occasion de revenir sur un sujet que je ne saurais épuiser et de compléter, sur plusieurs points, les explications que j'ai données.

M. Joseph REINACH dit que, parmi les pouvoirs propres au président de la République, j'ai en ai oublié un : *le droit de demander au Sénat une deuxième délibération sur une loi qui paraît contraire à l'intérêt national*<sup>2670</sup>. Je n'ai point fait d'énumération ; j'ai cité des exemples et e les ai cités pour montrer que, contrairement à l'opinion commune, *le président de la République n'a point de pouvoirs propres*<sup>2671</sup>. Théoriquement, il a la faculté de demander une deuxième délibération, non seulement, comme l'indique M. Joseph REINACH, au Sénat, mais aux deux Chambres. Seulement *ce droit ne peut, comme tous les autres droits présidentiels, être exercé qu'avec le contreseing d'un ministre. Il n'appartient donc pas au président, mais au pouvoir exécutif tout entier, composé du président et du cabinet responsable*<sup>2672</sup>.

Sans doute, M. Joseph REINACH remarque, avec raison, que la Constitution n'oblige pas le chef de l'État à signer un décret qui lui paraît fâcheux. Mais elle ne lui donne aucun moyen de faire contresigner un décret qui lui paraît bon. Pour tout acte, quel qu'il soit, il a besoin du bras ou de la main d'un autre. C'est un genre de mutilation qui, à en juger par certaines intrigues, n'effraye pas beaucoup les gens qui ne le connaissent que par ouï-dire. Mais si Polybe (*M. J. Reinach*) voit un pouvoir propre dans cette infirmité légale, ceux qui en ont été atteints ont peut-être des raisons de la trouver moins agréable.

Est-il, du moins, exact de soutenir, avec M. Joseph REINACH, que le *président puisse, dans une solennité quelconque, prononcer un discours « avertisseur »* ? La Constitution ne le lui interdit pas expressément, puisque les discours, on ne le sait que trop, ne sont point des actes. Mais, à l'image de toutes les monarchies européennes, la République a admis comme une règle usuelle que le chef de l'État ne devait jamais prendre la parole, sans être assisté d'un ministre attentif et silencieux ; et, comme ce ministre peut être questionné, le lendemain, dans les Chambres, sur ce qu'a dit le président, vous pensez bien que, s'il n'y a pas eu communication préalable du discours au gouvernement, le président sera vite découvert et, que dis-je, découvert ? déshabillé de pied en cap, et de la bonne façon ! Il se trouvera toujours bien quelques hommes politiques pour dénoncer une tentative de coup d'État, et, mécontents de n'avoir pas été consultés, les ministres se garderont de remettre les choses au point. Peut-être n'aurions-nous pas à remonter très loin dans les annales contemporaines pour découvrir un exemple caractéristique de ce double châtement, ministériel et parlementaire, infligé à un chef d'État, qui n'avait fait, d'ailleurs qu'obéir aux injonctions de sa conscience.

---

<sup>2669</sup> Nous soulignons.

<sup>2670</sup> En italiques dans le texte originel.

<sup>2671</sup> Nous soulignons.

<sup>2672</sup> *Id.*

Mais, reprend M. J. REINACH, le président de la République n'a-t-il pas eu, à la veille de la guerre, l'heureuse liberté d'adresser au roi d'Angleterre une lettre qui eût peut-être arrêté l'Allemagne sur la pente fatale, « si le conseil français avait été alors entendu à Londres » ?

J'ai lu, dans la *Saturday Review* du 26 juin dernier, un article dont l'auteur exprimait la même opinion que M. J. REINACH sur les conséquences du retard qu'a mis, en 1914, l'amitié britannique à écouter notre appel. Je ne veux point m'attarder à des hypothèses rétrospectives. Tout ce que je puis dire, c'est que, si la lettre a été écrite, c'est bien assurément dans la pensée d'empêcher, par une déclaration publique de l'Entente cordiale, l'agression dont nous étions menacés. Quelqu'un s'imagine-t-il toutefois qu'un président ait pris sur lui de rédiger cette lettre, en dehors du gouvernement et sans accord avec le président du conseil ? Elle a été, comme la réponse du roi, soumise au cabinet et approuvée par lui. *Je ne suppose pas que, depuis 1875, un seul chef d'État français se soit cru autorisé à communiquer avec des souverains étrangers, à l'insu des ministres*<sup>2673</sup>. On a raconté là-dessus, pendant la guerre surtout, bien des histoires ridicules ; mais, à la vérité, *les moindres lettres, les moindres télégrammes, même lorsqu'ils sont purement protocolaires, sont, avant d'être envoyés, visés par le président du conseil ou le ministre des Affaires étrangères.*

*Je n'ai pas besoin d'ajouter que jamais un président de la République ne traite lui-même, hors de la présence d'un ministre, un affaire quelconque avec un autre chef d'État ; et si la Constitution indique que les ambassadeurs sont accrédités auprès de lui, il ne les reçoit guère, en général, qu'à leur arrivée, à leur départ et aux dîners qu'il leur offre. Lorsqu'ils lui font, par politesse, quelques visites, ils s'en tiennent comme lui, par déférence pour le gouvernement responsable, aux banalités courtoises, et quand, par exception, dans une circonstance grave, ils viennent lui parler d'une question diplomatique, il ne peut, bien entendu, que garder note de leurs observations et répondre évasivement, sans engager le cabinet.*

Le Quai d'Orsay lui donne très rarement connaissance des dépêches de nos propres ambassadeurs et les omissions dont s'était plaint M. CASIMIR-PERIER se renouvellent tous les jours. Seuls, les télégrammes arrivés des divers postes font l'objet d'une communication quotidienne. Les télégrammes qui partent ne sont envoyés à l'Elysée que beaucoup moins régulièrement et plusieurs jours après l'expédition. *Le président ne dispose, en somme, que d'informations très générales, qu'il n'a ni le droit, ni le moyen d'utiliser personnellement.*

*M. Yvon DELBOS est donc dans l'erreur, lorsqu'il écrit qu'un président de la République peut diriger effectivement la politique extérieure de la France. A supposer qu'il se trouve jamais un président du conseil ou un ministre des Affaires étrangères assez complaisants pour accepter cette direction, le président a fatalement, vis-à-vis d'eux, cette infériorité qu'il ne sait pas tout et que ce n'est pas lui qui la clavier sous la main. Tout ce que raisonnablement il peut faire, là comme en toutes autres choses, c'est de donner des conseils. Mais n'est-ce pas LA ROCHEFOUCAULD qui l'a dit : "On donne des conseils, on n'inspire pas de conduite" » ?*<sup>2674</sup>.

Je conviens cependant qu'en se comparant à la reine d'Angleterre, M. Félix FAURE exagérait un peu. Il exagérait en des sens différents. Telle qu'elle a été publiée, l'admirable correspondance de la reine Victoria prouve que l'auguste souveraine ne se contentait pas de donner des conseils à ses ministres et que souvent elle inspirait leur conduite. Elle avait ses préférences, ses volontés et même ses passions. Mais elle les manifestait avec toute l'autorité impersonnelle qu'elle tenait d'une illustre dynastie. Un président de la République, surtout s'il est élu par les Assemblées parlementaires, est obligé de parler aux ministres avec un peu plus de modestie. S'appelât-il, comme l'eût souhaité M. REINACH, Jules FERRY ou WALDECK-ROUSSEAU, il n'en aurait pas moins été, la veille, un homme politique, compagnon ou rival de ses collaborateurs d'aujourd'hui. *Pour agir par lui-même, s'il en avait le droit, il aurait à sa disposition son caractère et son talent. Pour être le souffleur de la pièce que d'autres sont*

---

<sup>2673</sup> *Id.*

<sup>2674</sup> *Id.*

*chargés de jouer, il faut qu'il trouve des acteurs qui reconnaissent ne pas savoir leur rôle et que ne ferment pas l'oreille*<sup>2675</sup>.

A l'inverse, la reine Victoria ne présidait pas le conseil des ministres, et M. Félix FAURE le présidait, et même avec beaucoup de simplicité et de bon sens. C'est par cette seule prérogative, d'ailleurs considérable, que le pouvoir présidentiel l'emporte sur le pouvoir laissé au roi dans la plupart des monarchies. *Un président qui suit avec soin les affaires d'intérêt général, et qui ne s'use pas dans des discussions secondaires, peut assurer la liaison entre les cabinets successifs, maintenir les traditions essentielles et protéger la cause nationale contre les dangers des improvisations*<sup>2676</sup>. Tout le monde sait qu'en 1887, au moment de l'incident SCHNAEBELE, l'intervention de M. GREVY a été décisive. Pour ne parler que des morts, j'ai vu M. CARNOT emporter, par la sagesse et la discrétion de ses remarques, quelques résolutions gouvernementales.

Mais, supposez des présidents du conseil qui aient l'habitude de travailler directement avec les ministres, qui espacent volontairement les réunions de leurs cabinets et qui s'arrangent pour y supprimer tout débat important, le président de la République en sera réduit à connaître ce qu'on voudra bien lui dire et à n'exercer lui-même qu'à de rares intervalles son droit de conseil et de remontrance.

Ré-vi-sion, ré-vi-sion ! concluez-vous avec MM. LATAPIE, REINACH, AUDIBERT, et combien d'autres. J'entends, j'entends. Mais, tout de même, depuis 1875 et malgré ses défauts, la machine constitutionnelle a fonctionné sans trop de grincements, parce qu'il s'est rencontré des hommes pour rester à leur place et pour sacrifier leur amour-propre à l'intérêt public ; et lorsque nous avons été attaqués, elle nous a permis de gagner la guerre. Avant de rien briser, commençons par gagner la paix. »

RAYMOND POINCARÉ.

[Lettre reproduite in *R.D.P.*, Tome 37, 1920, pp. 486-491]

## Texte 84

Chambre des députés, Séance du 23 novembre 1920, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920, par M. Charles DANIELOU, député

« Messieurs, si nous avons tenu à examiner en de tels détails les clauses du traité hongrois – et bien que celles-ci ne fussent guère différentes de celles du traité de Saint-Germain – pour pouvoir en faire passer sous vos yeux le résumé fidèle en même temps que quelques-unes des observations présentées par la délégation hongroise, nous ne nous ferions pas d'illusion sur l'utilité de votre travail si nous n'avions autre chose à vous présenter qu'un simple analyse.

Nous avons dit que le Parlement n'avait pas été consulté sur la rédaction du traité de Trianon ; constitutionnellement il n'avait pas à l'être. Demain il le ratifiera sans qu'il soit en son pouvoir d'y apporter la moindre modification. Il ne peut que constater le fait que la Hongrie a été réduite à ses plus étroites limites ethniques et que, privée de ses territoires industriels, elle serait dans l'impossibilité de revivre si elle ne recevait pas des concours du dehors.

C'est ici que nous pouvons faire entendre notre voix et rechercher, en conséquence des clauses inchangeables du traité, quelle politique est possible pour la France à l'égard de son ennemie d'hier... »

---

<sup>2675</sup> *Id.*

<sup>2676</sup> *Id.*



(Texte reproduit in *J.O.*, Documents parlementaires, Chambre, 1920, session extraordinaire, p. 283).

### Texte 85

Chambre des députés, Séance du 21 janvier 1921, Discours de M. A. BRIAND, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères

« Demain se réunira la conférence des alliés (...).

Je veux aller à cette réunion avec toute la dignité d'un premier ministre français, ayant la charge des affaires extérieures de son pays, qui n'oublie pas que ce pays s'appelle la France.

Le mandataire de la France a le droit de demander au Parlement, sur lequel il entend s'appuyer, toute la liberté de négociations qui lui est indispensable. (*Applaudissements à gauche et au centre*).

Il y a dans le débat qui va s'ouvrir une question de tact et de convenances à l'égard de nos alliés et je suis certain qu'il n'est dans l'esprit d'aucun de vous lier les mains de votre Gouvernement à l'heure difficile des négociations.

Mais je trouve parfaitement légitime que, lorsque le Parlement a à donner sa confiance, dans des circonstances si graves pour tous, ce soit en connaissance suffisante de cause. Vous avez le droit, puisque demain vous serez appelés à prendre la responsabilité des ratifications, d'exiger de votre Gouvernement qu'il expose les directives dont il s'inspirera en se rendant à la conférence, le but qu'il y poursuivra, les moyens qu'il entend employer pour atteindre ce but. »

(Texte reproduit in *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre des députés, 1921, p. 80).

### Texte 86

Conseil d'État, 1<sup>er</sup> juin 1923, *Compagnie des forges et aciéries électriques Paul Girod*

« L'ARRET : Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de la révolution russe et de la cessation des paiements qui en a été la conséquence, le Gouvernement français a, dès le mois de décembre 1917, interdit à la Banque de France d'effectuer désormais sans autorisation quelque paiement que ce soit sur les sommes portées par cet établissement au compte de l'État russe ; que la décision attaquée n'a eu d'autre effet que de soumettre la société requérante à cette mesure gouvernementale, au même titre que tous les autres créanciers de la Russie ; que les difficultés qu'elle soulève se rattachent donc uniquement aux rapports internationaux de l'État français avec une puissance étrangère ; qu'elles échappent dès lors à la compétence du Conseil d'État statuant au contentieux (...) [Rejet].

(Texte reproduit in *Rec.*, 1923, p. 434).

### Texte 87

Conseil d'État, 11 février 1931, *Sobieszczanski*

« DE L'ARRET : Considérant que le sieur Sobieszczanski demande à l'Etat français le paiement de réquisitions de charbon dont il a été l'objet de la part du Gouvernement de l'amiral Koltchak pour les besoins de l'exploitation du chemin de fer de Tomsk et du Transbaïkalien ; qu'il invoque, à l'appui de sa réclamation, une décision en date du 15 janvier 1921, aux termes de laquelle le Comité interallié des chemins de fer, institué par accord intervenu le 14 mars 1919 entre les représentants de la Chine, de la France, de la Grande-

Bretagne, de l'Italie, du Japon, des Etats-Unis d'Amérique et du Gouvernement sibérien, aurait reconnu les droits du requérant au paiement dont s'agit, à valoir sur le montant de sommes dues pour transports de troupes françaises sur les réseaux susindiqués ; que les questions ainsi soulevées ont trait tant à la conduite d'opérations militaires qu'aux rapports internationaux de l'État français et qu'à ce double titre ils échappent à la compétence du Conseil d'État statuant au contentieux ; que la requête n'est, dès lors, pas recevable ; ... (*Rejet*). »

(Texte reproduit *in Rec.*, 1931, p. 157).

Dans le même sens : Conseil d'État, 5 mars 1926, *Panisse (D.H.)*, 1926, p. 207).

### Texte 88

Sénat, Séance du mars 1934, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de la politique générale des protectorats, chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Fernand David et de plusieurs de ses collègues ayant pour objet d'inviter le Gouvernement à demander à la Suisse l'exacte application aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de ex des dispositions de l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale du 7 juin 1932 et de la sentence arbitrale du 1<sup>er</sup> décembre 1933, par M. Marcel PLAISANT, sénateur

« Il n'est pas du rôle de votre commission de soumettre au Sénat des propositions pour assurer le respect des décisions internationales, et, de toute façon, nous ne saurions nous permettre d'empiéter sur les prérogatives du pouvoir exécutif auquel il appartient de choisir les mesures propres à garantir tous les droits de la puissance publique française en rapport avec les États étrangers. »

(Texte reproduit *in J.O.*, Documents parlementaires, Sénat, 1934, p. 581.).

### Texte 89

Ministère des Affaires étrangères, Note du Service juridique en date du 26 novembre 1934

« La Constitution de 1875 confie au Gouvernement la gestion des relations extérieures sous deux réserves seulement, l'une concernant la décision de la guerre, l'autre concernant la conclusion de certains traités énumérés limitativement dans l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875. Pour tout le reste, le Gouvernement décide et agit seul dans la gestion des relations extérieures. »

(Texte reproduit *in Archives du ministère des Affaires étrangères*, cité *in* KISS (C.-H.), *op. cit.*, t. 2, n° 188).

### Texte 90

Ministère des Affaires étrangères, Note du Service juridique en date du 5 juillet 1935

« L'administration des Contributions directes n'a pas qualité pour correspondre avec les chefs de missions diplomatiques accrédités à Paris. Le ministère des Affaires étrangères est seul qualifié à cet effet.

Il apparaît en conséquence que le Nonce Apostolique est parfaitement fondé à laisser sans réponse la lettre qui lui a été adressée le 29 juin 1935 par l'Inspecteur principal des Contributions directes. »

(Texte reproduit in *Archives du ministère des Affaires étrangères*, cité in KISS (C.-A.), *op. cit.*, t.1, n°214).

## Texte 91

Conseil d'État, 19 mai 1936, *Sieur Nguyen The Truyen*

« DE L'ARRET : (...) Considérant que les certificats de vie et de bonnes mœurs sont délivrés aux sujets annamites du Tonkin par le « ly-truong » de la commune, sous le contrôle du résident de province ; que la délivrance et le retrait desdits certificats constituent des actes d'administration indigène ; qu'en retirant le certificat antérieurement délivré aux requérants, le résident de la province de Vam-Dinh a agi en tant que chargé du contrôle de l'administration indigène ; que, dès lors, le conseil du contentieux et le Conseil d'État ne sont pas compétents pour connaître du litige relatif à l'acte dont il s'agit ;

Considérant, à la vérité, que le sieur NGUYEN THE TRUYE soutient que le résident de la province n'avait pas le droit d'agir comme le représentant de l'empereur d'Annam et notamment de retirer le certificat susindiqué, le traité de protectorat du 6 juin 1884 interdisant, dans son article 7, l'immixtion de la France dans les affaires intérieures du pays ;

Mais considérant que le moyen ainsi soulevé met en jeu la question des relations entre la France et l'État protégé ; que la juridiction administrative est incompétente pour en connaître ;

Considérant que de tout ce qui précède il résulte que c'est à bon droit que le conseil du contentieux s'est déclaré incompétent pour connaître de la réclamation présentée par le sieur NGUYEN THE TRUYEN (...) [Rejet]. »

[Texte reproduit in *Rec.1936*, p. 568].

## Texte 92

Ministère des Affaires étrangères, Note du Service juridique en date du 28 mai 1937

« D'après les explications fournies par le ministre du Travail, le décret-loi du 28 octobre 1935 prévoit que les étrangers qui cessent d'avoir lieu de résidence ou de travail en France conservent le bénéfice de la rente d'assurance-vieillesse et éventuellement des avantages résultant pour eux de conventions diplomatiques.

M. X estime que les Autrichiens, les Belges, les Espagnols, les Italiens et les Polonais, ayant droit aux mêmes prestations que les Français, doivent par application de ce texte, toucher les autres rentes qui peuvent leur être dues, même s'ils résident à l'étranger, sous réserve seulement de l'établissement, avec le concours des autorités locales, d'un contrôle particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit de rentes-invalidité.

Le ministre du Travail a, dès lors, l'intention de prescrire aux organismes d'assurance français de passer des accords avec les organismes des pays dont ressortissent les personnes susvisées en vue de pouvoir leur payer les rentes d'assurances sociales auxquelles elles peuvent prétendre, en même temps qu'ils régleront les assurés français demeurant dans ces pays. Le même contrôle s'imposerait, en effet, en ce qui concerne les paiements dus à des Français au titre d'assurances autres que l'assurance-vieillesse.

M. X observe pour terminer qu'il s'agit là de l'application d'une législation dont il a la charge et qui rentre dans ses attributions.

Il n'est pas contestable qu'il appartient au ministre du Travail d'assurer l'application correcte de la législation française sur les assurances sociales. Mais si cette application nécessite le concours d'autorités étrangères, le ministre du Travail doit demander au ministre des Affaires étrangères, seul compétent lorsqu'il s'agit des relations extérieures de la France,

d'entamer à ce sujet des négociations avec les gouvernements intéressés, à moins qu'une convention internationale en vigueur n'autorise sur des points particuliers des accords directs entre administrations.

Suivant une jurisprudence constante du Conseil d'État, l'interprétation de telles conventions est du ressort exclusif du ministre des Affaires étrangères. »

[Texte reproduit in *Archives du ministère des Affaires étrangères*, cité in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, Tome 1, n°215].

## VI – LE REGIME DE VICHY (LOI CONSTITUTIONNELLE DU 10 JUILLET 1940)

### Texte 93

Acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'État français

#### ARTICLE PREMIER

§ 1. Le chef de l'État français a la plénitude du pouvoir gouvernemental ; (...)

§ 7. Les envoyés et ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui (...) ».

### Texte 94

Déclaration organique du général Charles de GAULLE, chef des Français Libres, du 16 novembre 1940

« Au nom du peuple et de l'Empire français...

Nous, général de GAULLE, chef des Français Libres ;

Considérant que tout le territoire de la France métropolitaine est sous le contrôle direct ou indirect de l'ennemi ; qu'en conséquence, l'organisme dit « Gouvernement de Vichy », qui prétend remplacer le Gouvernement de la République, ne jouit pas de cette plénitude de liberté, qui est indispensable à l'exercice intégral du pouvoir ;

Considérant que c'est vainement que cet organisme affecte de justifier sa création et son existence sous les apparences d'une révision des lois constitutionnelles, qui n'est en réalité que la violation flagrante et répétée de la Constitution française...

Que... le pseudo-gouvernement de Vichy qui s'était intitulé lui-même « Gouvernement de la République » en vue d'obtenir les pleins pouvoirs, a prononcé l'abolition, aussi bien dans la forme que dans le fond, morceau par morceau, de la Constitution républicaine...

Qu'enfin, il n'a pas hésité à étouffer le droit de libre disposition du peuple, considéré en France comme traditionnel et sacré, en conférant au Chef de l'État la possibilité, sur sa seule signature, de conclure et de ratifier tous les traités, même les traités de paix ou de cession de territoire portant atteinte à l'intégrité, à l'indépendance et à l'existence de la France, de ses colonies, et des pays sous son protectorat ou son mandat ;

Considérant, en résumé, que, malgré les attentats commis à Vichy, la Constitution demeure légalement en vigueur, que, dans ces conditions, tout Français, et notamment, tout Français Libre, est dégagé de tout devoir envers le pseudo-gouvernement de Vichy... ».

[Texte reproduit in DUGUIT, MONNIER, BONNARD, BERLIA, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, 1952, pp. 401-403].

### Texte 95

Ordonnance n° 16 du 24 septembre 1941, portant organisation des pouvoirs publics de la France Libre

ARTICLE PREMIER

En raison des circonstances de la guerre et jusqu'à ce qu'ait pu être constituée une représentation du peuple français en mesure d'exprimer la volonté nationale d'une manière indépendante de l'ennemi, l'exercice provisoire des pouvoirs publics sera assuré dans les conditions fixées par la présente ordonnance.

ARTICLE 2

Il est institué un Comité national composé de commissaires nommés par décret<sup>2677</sup>.  
Le général de Gaulle, chef des Français libres, est président du Comité national.  
(...)

ARTICLE 6

Les représentants diplomatiques des puissances étrangères sont accrédités auprès du Chef des Français libres, président du Comité national.

Les représentants de la France libre à l'étranger sont nommés par décret et accrédités par le Chef des Français libres, président du Comité national. »

[Texte reproduit in *R.G.D.I.P.*, 1941-1945, Tome II, pp. 358-359 ; *Clunet*, 1940-1945, p. 174].

**Texte 96**

Ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la Libération nationale

« ARTICLE PREMIER. – Il est institué un Pouvoir central français unique qui prend le nom de Comité français de la Libération nationale.

(...)

ART. 3. – Le Comité français de la Libération nationale exerce la souveraineté française sur tous les territoires placés hors du pouvoir de l'ennemi ; (...)

Le Comité conclut des traités et accords avec les puissances étrangères, les deux présidents accréditent les représentants diplomatiques auprès des puissances étrangères, les représentants étrangers sont accrédités auprès d'eux. »

[Texte reproduit in *Clunet*, 1940-1945, p. 173 ; *R.G.D.I.P.*, 1941-1945, pp. 362-363].

**Texte 97**

Cour d'appel de Montpellier, 25 avril 1944, État français c. Mahoux

« DE L'ARRET : (...) Considérant que, dans le courant du mois de juillet 1943, les troupes allemandes d'opération ont occupé deux parcelles de terre appartenant à MAHOUX et situées sur le territoire de la commune de Mauguio au cadastre de laquelle elles figurent sous les n<sup>os</sup> 323 et 341 de la section P, en ont arraché les asperges et les vignes dont elles étaient complantées et en ont nivelé la surface pour des besoins d'ordre militaire ; (...)

---

<sup>2677</sup> Dans un accord qu'il a conclu avec le Comité National Français, le Gouvernement a reconnu ce dernier comme « seul Gouvernement réel de la France ». Plus précisément, l'accord désignait le Comité comme « organe directeur de la France combattante, ayant seul qualité pour organiser la participation des citoyens et des territoires français à la guerre, et représenter auprès du Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes les intérêts français, notamment dans la mesure où ceux-ci sont affectés par la poursuite de la guerre. » (cité in *R.G.D.I.P.*, 1941-1945, t. II, p. 360).

Considérant que la mainmise exercée par les troupes allemandes d'opération sur les parcelles de terre appartenant à MAHOUX est une suite de l'armistice franco-allemand du 22 juin 1940 et des événements qui se sont déroulés depuis sa date, et tient à la présence de ces troupes sur notre territoire et à l'activité qu'elles y déploient à leur seule discrétion et par leurs propres moyens ;

Considérant que le concours prêté par l'administration française à la satisfaction de leurs besoins n'a pas pour effet d'intégrer les manifestations de leur autorité dans le cadre juridique français puisque aussi bien, ce concours n'est dû qu'à titre de conséquence obligatoire de l'armistice ;

Considérant que cet armistice et la nécessité d'en exécuter les obligations sont donc à la base même de la situation qui a créé le présent litige et que c'est de la détermination de la catégorie juridique où il convient de le classer que dépend la décision à rendre ;

Considérant que l'armistice est un acte de gouvernement ;

Considérant, en effet, et sans qu'il soit utile de proposer ici une définition abstraite de l'acte de gouvernement, que, suivant une doctrine et une jurisprudence constantes, rentre dans sa notion tout acte des autorités au pouvoir réglant la politique générale du pays ;

Considérant que, d'un avis unanime, les actes concernant les relations internationales de la France et des États étrangers, et spécialement les traités et conventions de tout ordre qui les consacrent et les organisent, présentent au premier chef ce caractère ;

Considérant qu'il en résulte que l'appréciation de leur régularité et de leur opportunité aussi bien que le règlement contentieux de leurs suites lorsqu'elles ont lésé des intérêts privés, échappent à la compétence de toute juridiction, tant administrative que judiciaire et ne sont susceptibles d'engager que des responsabilités politiques dont aucun tribunal n'a à connaître, et de ne fonder que des réparations gracieuses qui ne sauraient être demandées que par une voie judiciaire. »

[Texte reproduit in *Gaz. Pal.*, 1944, I, pp. 242-243 ; *R.G.D.I.P.*, 1948, pp. 435-436].

## Texte 98

### Ordonnance n° 45-2524 du 26 octobre 1945 fixant les règles de nomination des ambassadeurs

#### EXPOSE DES MOTIFS

Des obligations de réciprocité diplomatique vont conduire le Gouvernement à transformer en ambassades un certain nombre de légations.

Toutefois, il ne paraît pas opportun de donner aux titulaires de ces nouvelles ambassades un rang aussi élevé que celui de nos ambassadeurs auprès des grandes puissances. C'est pourquoi il est devenu nécessaire de créer un statut des ambassadeurs qui permette de les hiérarchiser dans cette fonction, sans toutefois augmenter le nombre de ceux qui bénéficieraient du traitement du grade.

D'autre part, pendant toute la période de réorganisation mondiale, le Gouvernement doit s'entourer de conseillers avertis ayant une grande expérience des questions internationales. Pour répondre à ce besoin, la situation d'activité de quelques ambassadeurs est maintenue au-delà de la limite d'âge.

Le Gouvernement provisoire de la République française,

Sur le rapport du ministre des Affaires étrangères,

Vu l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du comité français de la Libération nationale, ensemble les ordonnances des 3 juin et 4 septembre 1944 ;

Vu l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, ensemble les ordonnances subséquentes ;  
Vu l'urgence constatée par le Président du Gouvernement ;  
Le Conseil d'État (commission permanente) entendu,

Ordonne,

#### ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Les ambassades de France à l'étranger sont établies par décret pris sur le rapport du ministre des Affaires étrangères et du ministre des finances.

#### ARTICLE 2

Les titulaires de ces ambassades sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du ministre des Affaires étrangères.

Ceux qui, au moment de leur nomination, appartenaient au cadre diplomatique, peuvent soit recevoir la dignité d'ambassadeur et percevoir le traitement y afférent, soit bénéficier pour la durée de leur mission du rang et des prérogatives d'ambassadeur, tout en conservant le grade et le traitement de ministre plénipotentiaire.

Ceux qui, au moment de leur nomination, n'appartenaient pas au cadre diplomatique, perçoivent suivant le poste auquel ils sont appelés, soit le traitement d'ambassadeur, soit celui de ministre plénipotentiaire de première ou de deuxième classe.

L'effectif des ambassadeurs bénéficiant du traitement attaché à cette dignité est fixé par décret pris sur le rapport du ministre des Affaires étrangères et du ministre des finances.

#### ARTICLE 3

Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères se voit conférer, pour la durée de sa fonction, le rang et les prérogatives d'ambassadeur s'il ne possédait pas antérieurement la dignité. Les résidents généraux de France à Rabat et à Tunis, le délégué général et plénipotentiaire de France au Levant peuvent se voir attribuer rang et prérogatives d'ambassadeur pour la durée de leur mission.

Les hautes personnalités chargées par le Gouvernement de la République d'une mission extraordinaire à l'étranger peuvent recevoir, par décret pris en conseil des ministres, rang d'ambassadeur pour la durée de cette mission.

#### ARTICLE 4

A titre exceptionnel, les ambassadeurs auxquels cette dignité a été conférée depuis au moins huit ans et qui justifient de vingt-cinq ans au moins de services publics peuvent, lorsqu'ils cessent d'être titulaires d'un poste ou d'un emploi, être maintenus temporairement en situation d'activité sans condition d'âge par décret pris en conseil des ministres sur la proposition du ministre des Affaires étrangères. Dans ce cas, ils demeurent pour la durée prévue par le décret visé ci-dessus, en qualité de conseillers diplomatiques du Gouvernement, à la disposition du ministre des Affaires étrangères qui peut leur confier tous travaux ou missions qu'il estimerait utiles.

L'effectif des intéressés est fixé chaque année dans la limite des crédits ouverts à cet effet par la loi de finances.

(...)

#### ARTICLE 6

La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel de la République française*, et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 26 octobre 1945.

Par le Gouvernement provisoire de la République française :

*Le ministre des Affaires étrangères,*  
GEORGES BIDAULT

*Le ministre des finances,*  
RENE PLEVEN

[Texte publié au *J.O.R.F.* du 27 octobre 1945, reproduit in *M.A.E.*, Direction des Ressources humaines, Sous-direction des Affaires juridiques et sociales, des concours et de la formation, Direction du projet, coordination technique, 3<sup>e</sup> éd., mars 1996, pp. 689-691].

**VII – LA QUATRIEME REPUBLIQUE (CONSTITUTION DE LA IVEME REPUBLIQUE DU 27 OCTOBRE 1946)**

**Texte 99**

Constitution de la République française, du 27 octobre 1946

« ART. 31, AL. 2. – Le président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui. »

**Texte 100**

Assemblée nationale constituante, séance du 11 septembre 1946, Réponses des ministres aux questions écrites

« M. Maurice VIOLLETTE demande à M. le président du Gouvernement provisoire s'il est possible d'admettre que puisse se constituer un préjugé quelconque en faveur de l'abandon total ou même partiel de la souveraineté française en Cochinchine, terre française sans que le Gouvernement soit couvert par un vote préalable du Parlement. (*Question du 8 août 1946*).

*Réponse.* – L'accord passé le 6 mars 1946 à Hanoï avec le Gouvernement provisoire de la République du Viet-Nam stipule en effet que le sort de la Cochinchine sera soumis à un référendum populaire. La négociation de traités avec l'étranger a toujours été considérée comme rentrant dans les attributions gouvernementales, le Parlement ayant d'autre part la faculté d'en refuser la ratification lorsque celle-ci lui est proposée. Ce principe semble s'appliquer, « a fortiori », aux négociations qui peuvent avoir lieu en vue de modifier à l'intérieur de l'Union française le statut des territoires d'Outre-mer. »

[Texte reproduit in *J.O.*, Débats de l'Assemblée nationale constituante, 1946, p. 3664].

Assemblée nationale constituante, Réponses des ministres aux questions écrites, Réponses du 27 novembre 1946

« M. Maurice VIOLLETTE demande à M. le président du Gouvernement provisoire : 1° pourquoi à sa question écrite n° 622 relative aux droits du parlement en ce qui concerne l'Indochine, le Gouvernement répond que la négociation des traités avec un gouvernement étranger a toujours été dans les attributions du Gouvernement ; 2° s'il n'y a pas justement péril à reconnaître, sans l'avis du parlement, comme gouvernement étranger, une autorité de fait, usurpée par des personnes auxquelles la constitution donne la qualité de citoyens français ;



*Réponse.* – 1° En répondant à la question n° 622, le Gouvernement a fait connaître que si les négociations des traités avec un gouvernement étranger ont toujours été dans les attributions du Gouvernement, « a fortiori » ce principe devait-il s'appliquer aux négociations ayant pour but de modifier le statut des territoires d'Outre-mer. En effet, quel qu'ait été, à une époque considérée, le régime constitutionnel de la France, les traités de protectorat ont toujours été négociés par le Gouvernement ; 2° le Gouvernement ayant passé en 1884 un traité avec l'empereur d'Annam et celui-ci ayant abdiqué tous ses pouvoirs en faveur du gouvernement du Vietnam, il était rationnel que le Gouvernement français engageât des conversations avec l'autorité au profit de laquelle l'empereur d'Annam s'était dessaisi et qui était la seule autorité existant au Tonkin et en Annam au Nord du 16<sup>e</sup> parallèle. »

(Texte reproduit *in J.O.*, Débats de l'Assemblée nationale constituante, 1946, p. 4769).

### **Texte 101**

Assemblée Nationale, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites

« M. René MAYER expose à M. le Ministre des Affaires étrangères qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution, le président de la République signe et ratifie les traités ; et lui demande comment, dans le silence des textes au sujet de la possibilité pour le président de la République de déléguer sa signature, le Gouvernement se propose d'assurer le respect de la disposition ci-dessus rappelée. (*Question du 4 février 1947*).

*Réponse.* – L'ensemble des opérations dont résulte la conclusion d'un traité international comporte quatre phases successives : négociation, signature, ratification, promulgation. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 disposait à ce sujet dans son article 8 que : « Le président de la République négocie et ratifie les traités... ». Il résultait donc de ce texte, d'après la doctrine universellement admise, que tout ce qui concernait les négociations internationales relevait de l'autorité du président de la République dont dépendaient exclusivement les plénipotentiaires qui pouvaient éventuellement en être chargés. L'article 31 de la Constitution de 1946 prévoit, au contraire, que : « Le président de la République est tenu informé des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités ». Ce texte apporte donc une importante modification au régime antérieurement en vigueur en enlevant au président de la République la direction des négociations préliminaires, lesquelles sont maintenant confiées au président du Conseil des ministres. Il importait, dans ces conditions, de préciser de façon plus explicite les pouvoirs conservés en cette matière par le chef de l'État. C'est pourquoi l'article 31 susvisé mentionne expressément que la signature des traités relève de sa seule autorité. Cette disposition doit être interprétée dans ce sens, que les plénipotentiaires, subordonnés au président du Conseil pour la conduite des négociations préliminaires, relèvent de la seule autorité du président de la République et le représentent personnellement dans l'échange de signatures. Il est, toutefois, évident que les négociations internationales seront conduites matériellement comme par le passé et que le président de la République ne procédera en personne à la signature des traités que dans le cas où les pays étrangers seront eux-mêmes représentés par les chefs d'État. »

[Texte reproduit *in J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1947, p. 2132].

### **Texte 102**

Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 9 juillet 1949, Extrait du compte rendu

« M. le Président. – MM. Pierre COT et de CHAMBRUN ont déposé un amendement qui tend à insérer, après l'article premier, le nouvel article suivant<sup>2678</sup> :

Le représentant de la France au Conseil de l'Europe ne pourra accepter l'entrée de l'Allemagne au Conseil de l'Europe sans avoir été autorisé à le faire par le Parlement.

Au cas où le Comité des Ministres passerait outre, la question du maintien de la France au Conseil de l'Europe serait immédiatement soumise au Parlement (...) ».

La parole est à M. le ministre des Affaires étrangères.

M. le ministre des Affaires étrangères. – Si l'amendement de M. COT était adopté, ce serait la première fois que l'exercice du droit de vote par un gouvernement français dans une organisation internationale serait soumis à une approbation préalable du Parlement.

Des questions très graves se posent devant l'Organisation des Nations Unies et se posaient autrefois devant la Société des Nations. Jamais l'exercice du droit de vote du Gouvernement français au sein de ces organisations n'a été soumis à une autorisation préalable du Parlement.

Si les termes « sans avoir été autorisé à le faire par le Parlement » figuraient dans la loi en discussion, il faudrait que les deux assemblées françaises votent une loi spéciale accordant cette autorisation. Or, cette procédure n'est acceptable pour aucun gouvernement. Ce serait l'abdication de l'exécutif.

Le Gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement.

Il est tout à fait logique, à mon sens, et je considère comme une condition nécessaire et utile – je le répéterai dans la mesure où cela me concernerait le moment venu – que le Gouvernement s'explique devant le Parlement avant ce vote et avant même ce débat. Mais il n'est pas, à mon sens, acceptable d'inscrire dans un texte de loi que l'exécutif ne pourrait pas exercer un droit qui est librement exercé par tous les autres gouvernements étrangers.

Le Gouvernement français se trouverait dans un tel état d'infériorité qu'il manquerait au souci de sa dignité s'il acceptait une disposition de ce genre. »

[Texte reproduit in *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale 1949, p. 4498].

### Texte 103

#### Conseil d'État, 1er juin 1951, *Société des Etains et Wolfram du Tonkin*

« DE L'ARRET : Considérant que les dommages dont les sociétés requérantes demandent réparation ont été causés par les autorités japonaises, lorsque celles-ci occupaient une partie de l'Indochine ; que, si les requérantes prétendent mettre en jeu à cette occasion la responsabilité de l'État français, il ressort des pièces du dossier que les faits dont elles se prévalent, qu'il s'agisse de la signature d'un accord franco-japonais du 18 septembre 1942 ou du retard apporté à son exécution ou des conditions dans lesquelles il a été appliqué, ont trait aux rapports de la France avec une puissance étrangère ; qu'en admettant même, comme le soutiennent les requérantes, que l'État français n'ait pas été représenté en l'espèce par une autorité légitime, cette circonstance n'aurait pas pour effet de donner aux actes incriminés le caractère d'opérations administratives ; que, par suite, les faits dont s'agit ne peuvent pas servir de base à une action contentieuse devant le Conseil d'État (...) [rejet] ».

[Texte reproduit in *Rec.*, 1951, p. 312].

Voir également, en ce qui concerne le refus du Conseil d'État de discuter du fait que le Gouvernement a signé une convention internationale donnée :

- Conseil d'État, 5 décembre 1884, *Société anonyme belge des Chemins de fer* (*Rec.*, 1884, p. 885) ;

---

<sup>2678</sup> Ce débat est relatif au projet de loi autorisant la ratification du Statut du Conseil de l'Europe.

- Conseil d'État, 5 février 1926, *Dame Caraco* (*Rec.*, 1926, p. 125 ; *D.P.*, 1927, 3, p. 1) ;
- Conseil d'État, 11 juin 1937, *Alkan et Cie* (*Rec.*, 1937, p. 581 ; *revue critique*, 1938, p. 455 ; *R.G.D.I.P.*, 1939, pp. 400-401 ; *Clunet*, 1938, p. 763 ; *Revue du droit public*, 1937, p. 722 ;

Sur le refus du Conseil d'État, statuant au contentieux, de contrôler la légalité et la portée d'un traité :

- Conseil d'État, 5 août 1921, *Sieur Goffart*, (*Rec.*, 1921, p. 883 ; *Clunet*, 1923, p. 70) ;
- Conseil d'État, 29 mars 1935, *Société Eudes et Cie*, (*Rec.*, 1935, p. 411) ;
- Conseil d'État, 23 novembre 1936, *Abdelhousssen et autres*, (*Rec.*, 1936, p. 1015 ; *Clunet*, 1938, p. 549).

Sur le refus du Conseil d'État, statuant au contentieux, de contrôler les questions relatives à l'exécution des traités internationaux :

- Conseil d'État, 10 janvier 1930, *Société française radio-électrique et Compagnie générale de T.S.F.*, (*Rec.*, 1930, p. 25 ; *Clunet*, 1931, p. 1103) ;
- Conseil d'État, 14 novembre 1930, *Merklen*, (*D.H.*, 1931, p. 55) ;
- Conseil d'État, 28 mai 1937, *Decerf*, (*Rec.*, 1937, p. 534 ; *Revue du droit public*, 1937, p. 533).

#### Texte 104

Conseil d'État, 9 janvier 1952, *Sieur Gény*

« Requête du sieur Gény (Jean), tendant à l'annulation, pour excès de pouvoir, d'une décision, en date du 21 juin 1947, par laquelle le ministre des Finances a rejeté sa réclamation relative au remboursement de l'emprunt extérieur 3, 75% 1939 ; (...)

DE L'ARRET : Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée en tant que celle-ci a refusé de porter le différend devant la Cour de justice internationale, ou subsidiairement à la condamnation de l'État au paiement d'une indemnité en réparation du préjudice subi par le sieur Gény du fait de la présence, dans le contrat d'émission de l'emprunt, d'une clause inopérante ;

Considérant que les questions soulevées par lesdites conclusions se rattachent à l'exercice des pouvoirs du gouvernement dans les relations de l'État français avec un organisme international ; que ces questions ne sont pas de nature à être portées devant le Conseil d'État statuant au contentieux ; que dès lors, les conclusions susvisées ne sont pas recevables (...) ».

[Texte reproduit *in Rec.*, 1952, pp. 19-20].

#### Texte 105

Conseil d'État, 22 février 1952, *Simon*

« DE L'ARRET : Considérant que, si le sieur Simon reproche à l'administration française d'avoir, sans autorisation de sa part, fait transporter dans les locaux de l'ambassade de France à Bruxelles le mobilier qu'il avait laissé dans cette ville, il ne résulte pas des circonstances où elle a pris cette mesure de sauvegarde, en vue de soustraire ce mobilier à un acte éventuel de spoliation des autorités allemandes en Belgique, que ladite administration ait commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État ;

Considérant que le sieur Simon relève d'autre part comme une faite de l'administration le fait que, lors du départ du personnel des services diplomatiques et

consulaires français de Bruxelles, le 15 mai 1940, la garde de l'ambassade de France n'a pas été confiée, suivant l'usage international, à un agent du cadre diplomatique ou du cadre consulaire ; que le maintien à Bruxelles, en territoire occupé par l'Allemagne, d'un membre du personnel diplomatique ou consulaire spécialement chargé d'assurer la protection des biens immobiliers et mobiliers de l'ambassade de France touchait aux relations internationales entre la France et l'Allemagne et se rattachait par suite à l'exercice des pouvoirs du Gouvernement français en matière diplomatique ; qu'une telle question n'est pas de nature à être portée devant la juridiction contentieuse (...) ».

[Texte reproduit in *Rec.*, 1952, p. 131 ; *Revue du droit public*, 1952, p. 1090].

### Texte 106

Conseil d'État, 28 mars 1952, Société des Etablissements Ricalens

« DE L'ARRET : Sur les conclusions de la requête dirigées contre la décision par laquelle le directeur de l'Office des changes a subordonné le renouvellement de la licence d'importation accordée à la Société des Etablissements Ricalens au versement d'une somme de 2 252 025 francs à titre de différence de change ; (...) »

Considérant (...) que, nonobstant la circonstance que l'octroi ou le refus des licences d'importation dépend notamment des relations commerciales de la France avec les pays étrangers, cette décision, émanant d'une autorité administrative française, est susceptible d'être déférée au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir (...) ».

[Texte reproduit in *Revue critique*, 1953, p. 111].

### Texte 107

Conseil de la République, Séance du 12 juin 1952, Discours de M. Robert SCHUMAN, ministre des Affaires étrangères

« Comme les autres gouvernements qui, eux aussi, ont besoin de la ratification de leur parlement, nous avons usé d'un droit constitutionnel qui nous est reconnu – et, je le constate aujourd'hui, qu'on ne nous a pas contesté – de négocier des traités, de les signer, sous réserve qu'ils seront soumis à la ratification du Parlement. Nous n'avons pas fait plus. »  
(*J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1952, p. 1215).

### Texte 108

Mémoire du Gouvernement français au Secrétaire général des Nations Unies, du 10 janvier 1953

« Le droit et la pratique français concernant la conclusion et l'application des traités internationaux peuvent être dans leurs grandes lignes résumés comme suit :

I. – *La négociation et la conclusion des traités*

La négociation et la conclusion des traités sont de la compétence exclusive du pouvoir exécutif.

C'est ce principe qu'énonce l'article 31 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Le président de la République est tenu informé des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités ».

En pratique il y a quelques différences entre la procédure suivie pour les traités bilatéraux négociés par les représentants des deux États concernés et la procédure suivie pour

les traités plurilatéraux (principalement les traités généraux) négociés par une conférence internationale ou un organe d'une institution internationale.

a) *Traités bilatéraux*

Le Ministre des Affaires étrangères ou des agents diplomatiques placés sous son autorité négocient avec les représentants de l'autre partie...

b) *Traités plurilatéraux*

Dans le cas où les traités sont négociés par une conférence diplomatique, les pouvoirs des délégués à la conférence sont généralement délivrés par le ministre des Affaires étrangères et non par le président de la République, si ces pouvoirs ne les habilitent qu'à négocier. Les délégués ainsi accrédités prennent part aux discussions et aux votes, notamment au vote final sur l'ensemble du traité, marquant la conclusion du traité qui est ensuite ouvert à la signature des gouvernements. Si les pouvoirs sont donnés aux délégués à la fois pour négocier ou pour signer, ils doivent émaner du président de la République.

Dans le cas où les traités sont négociés par un organe d'une Institution internationale, la situation est la même sauf qu'il arrive que les délégués soient munis de pouvoirs permanents.

Des problèmes particuliers se sont posés à cet égard en ce qui concerne la représentation de la France auprès des institutions spécialisées des Nations Unies. En l'absence d'un texte général précisant l'autorité qui représente le Gouvernement auprès des administrations internationales, la pratique varie d'une institution à l'autre.

Dans certains cas le Ministère technique intéressé représente le Gouvernement auprès de l'institution spécialisée. Dans d'autres cas au contraire et notamment pour toutes les institutions dernièrement créées, c'est le Ministre des Affaires étrangères qui représente et engage le Gouvernement vis-à-vis de ces organismes. Il en est notamment ainsi de l'Organisation mondiale de la Santé, de l'Organisation de l'Agriculture et de l'Alimentation, de l'Organisation de la Météorologie.

Le Ministère technique n'agit qu'en vertu d'une délégation de pouvoirs formels, plus ou moins large, du Ministère des Affaires étrangères. Celui-ci se réserve toujours la désignation des délégués, la signature des instructions et la conclusion de tous actes engageant le Gouvernement français. C'est également à lui qu'est destiné le rapport établi à l'issue de l'Assemblée générale de l'Organisation considérée ; et c'est de même lui qui reçoit en original ou en copie la correspondance échangée entre celle-ci et le Gouvernement.

La négociation est l'affaire du Gouvernement, c'est-à-dire des ministres ; néanmoins le président de la République doit être informé conformément à l'article 31 de la Constitution qui dispose : « Le président de la République est tenu informé des négociations internationales ».

Il est fréquent que d'autres ministres que le Ministre des Affaires étrangères soient spécialement intéressés par un traité dont l'objet rentre dans le domaine de leur compétence particulière ( commerce, finance, instruction publique, etc.). En pareil cas il arrive que le Ministre spécialement intéressé joue le rôle principal dans la préparation et la négociation du traité, mais le Ministre des Affaires étrangères conserve la responsabilité principale pour ce qui concerne les éléments formels de la procédure (délivrance des pouvoirs, établissement des clauses finales, dépôt des instruments de ratification, etc.).

Un rappel exprès de ces principes a été fait par le Ministère des Affaires étrangères dans une note du 14 mars 1950, à la suite de certains errements constatés depuis 1945. »

[Texte reproduit in O.N.U., *Laws and Practices concerning the Constitution of Treaties*, pp. 47-48].

## Texte 109

Mémoire du Gouvernement français au Secrétaire général des Nations Unies, du 10 janvier 1953

« Le droit et la pratique français concernant la conclusion et l'application des traités internationaux peuvent être dans leurs grandes lignes résumés comme suit :

II. – *Le rôle du pouvoir législatif en matière de traités*

L'article 27 de la Constitution dispose :

« Art. 27. – Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. »

L'intervention du Parlement pour autoriser l'Exécutif à ratifier un traité n'est requise que pour certaines catégories de traités dont l'article 27 donne une énumération limitative...

Il arrive que le Gouvernement, sans attendre que le stade de la conclusion du traité ait été atteint, saisit le Parlement pour lui expliquer sa position et lui faire part de ses intentions en ce qui concerne le traité projeté, de façon à s'assurer de l'approbation du Parlement quand celui-ci ultérieurement sera appelé à autoriser la ratification du traité. »

[Texte reproduit in O.N.U., *Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties*, pp. 49-52].

### Texte 110

Conseil d'État, 20 février 1953, *Sieur Weiss*

« L'ARRET : Le Conseil d'État,

Considérant que le sieur Weiss occupait en 1940 le poste de conseiller juridique à l'Institut de coopération intellectuelle et qu'il avait ainsi la qualité de fonctionnaire d'un organisme de caractère international ; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux de connaître des difficultés pouvant exister entre ledit organisme international et l'un de ses agents ;

Considérant que le requérant soutient que la responsabilité de l'État français serait engagée à son égard en raison d'actes du département des Affaires étrangères concernant l'Institut de coopération intellectuelle, intervenus à une époque où ledit département aurait exercé en fait son autorité sur l'Institut, et en raison du refus ultérieur des autorités gouvernementales françaises, en particulier lors de la transmission du patrimoine de l'Institut à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de l'Institut envers le requérant, notamment de celles résultant de la sentence rendue par le Tribunal administratif de la Société des Nations, revêtue de l'exequatur par une ordonnance du Tribunal civil de la Seine du 11 août 1948 ;

Considérant que l'examen des questions ainsi soulevées implique nécessairement l'appréciation d'actes accomplis par le Gouvernement français dans ses rapports avec des organismes internationaux ou avec des États étrangers ; qu'il n'appartient dès lors pas au Conseil d'État de se prononcer sur lesdites questions ;

Considérant que le requérant soutient également que la responsabilité de l'État serait engagée à son égard en raison de ce que le Gouvernement français n'a pas appuyé sa candidature à un poste à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, alors qu'en vertu de l'accord en date du 30 novembre 1946 cette candidature devait bénéficier de la considération particulière réservée aux anciens fonctionnaires de l'Institut de coopération intellectuelle ;

Considérant que les actes des autorités françaises relatifs aux candidatures de ressortissants français à des postes dans une organisation internationale se rattachent

directement à la nomination des fonctionnaires de cette organisation internationale ; qu'ils échappent ainsi, comme ces nominations elles-mêmes, à la compétence du Conseil d'État ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État n'est pas compétent pour statuer sur la requête du sieur Weiss.

Décide : Article premier. – La requête susvisée du sieur Weiss est rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître (...) ».

[Texte reproduit in *Clunet*, 1954, pp. 744-746].

## Texte 111

### Décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France.

Vu les arrêtés du Directoire exécutif du 22 messidor an VII et le décret du 25 décembre 1810 sur les attributions du ministre des relations extérieures ; Vu le décret du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et décrets ; Vu la loi du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres ; Vu la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier,

#### Article 1

Le ministre des affaires étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée. Il en est de même en ce qui concerne le renouvellement ou la dénonciation de ces accords.

Toutefois, en ce qui concerne les conventions internationales du travail, le ministre des affaires étrangères pourvoit à la ratification et à la publication de ces conventions conjointement avec le ministre du travail.

#### Article 2

Les ministres, pour leur département, et pour les services administratifs dotés de la responsabilité civile qui leur sont rattachés lorsqu'ils ont participé directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants à l'élaboration ou à la dénonciation de conventions, accords, protocoles et règlements engageant la France envers un État ou une organisation internationale, ou pris au sein d'une organisation internationale à laquelle appartient la France, sont tenus de transmettre au ministre des affaires étrangères le texte de ces conventions, accords, protocoles et règlements, quels que soient l'importance et le caractère de ceux-ci et immédiatement après la signature ou l'adoption.

#### Article 3

Après transmission au ministre des affaires étrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements, prévus aux articles précédents et de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au Journal officiel de la République française.

Toutefois ces conventions, accords, protocoles ou règlements, peuvent être intégralement insérés dans un bulletin officiel spécial, imprimé par les soins du Journal officiel et offert au public. Dans ce cas, la mention dans le Journal officiel de l'insertion ainsi opérée, avec indication précise de la date et du numéro du Bulletin spécial de référence, tient lieu de publication et entraîne les mêmes effets.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux règlements émanant d'une organisation internationale lorsque ces règlements sont intégralement publiés dans le Bulletin officiel de cette organisation, offert au public, et lorsque cette publication suffit, en vertu des

dispositions expresses d'une convention engageant la France, à rendre ces règlements opposables aux particuliers.

#### Article 4

Les réserves ou déclarations interprétatives dont sont éventuellement assortis les instruments français de ratification ou d'approbation des conventions, accords, protocoles ou règlements internationaux publiés en application des deux premiers alinéas de l'article 3 doivent être publiées dans les mêmes formes que ceux-ci, lorsqu'elles sont de nature à affecter par leur application les droits ou les obligations des particuliers.

#### Article 5

L'acte portant dénonciation par la France d'une convention, d'un accord, d'un protocole ou d'un règlement international publié conformément aux deux premiers alinéas de l'article 3 doit être publié dans les mêmes formes.

L'acte portant retrait d'une réserve ou d'une déclaration interprétative publiée en application des dispositions de l'article 4 doit être publié dans les mêmes conditions.

#### Article 6

Le ministre des affaires étrangères, et les ministres et secrétaires d'État intéressés sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Le Président du conseil des ministres : René MAYER.  
Le ministre des affaires étrangères : Georges BIDAULT.

### Texte 112

Conseil d'État, 22 avril 1953, *Demoiselle Buttner*

« DE L'ARRET : Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'instruction que la demoiselle Buttner a été en 1947 employée par le Gouvernement du Yémen, en qualité de médecin ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que les renseignements fournis par le ministère des Affaires étrangères à la requérante au sujet des conditions de son départ au Yémen et de sa situation professionnelle et pécuniaire dans ce pays aient été erronés ; que la demoiselle Buttner s'est donc pas fondée à se prévaloir d'une faute de l'administration française pour soutenir que la responsabilité de l'État serait engagée à son égard ;

Considérant, d'autre part, que dans la mesure où la requérante se fonde également sur l'insuffisance de la protection qui aurait dû lui être accordée pendant son séjour au Yémen par les représentants diplomatiques ou consulaires français, elle soulève une question qui, se rattachant à l'exercice des pouvoirs du gouvernement dans les relations internationales, n'est pas de nature à être portée devant la juridiction contentieuse (...) [Rejet]. »

[Texte reproduit in *Revue du droit public*, 1953, p. 1088 ; *Rec.*, 1953, p. 184].

Dans le même sens :

- Conseil d'État, 6 juin 1835, *Boisson*, (*D.*, 1835, 3, 39) ;
- Conseil d'État, 26 avril 1855, *Du Penhoat et consorts*, (*D.P.*, 1855, 3, 63 ; *Rec.*, 1855, p. 313) ;
- Conseil d'État, 4 juillet 1862, *Simon*, (*Rec.*, 1862, p. 531) ;
- Conseil d'État, 8 février 1864, *Chevalier*, (*Rec.*, 1864, p. 89) ;



- Conseil d'État, 20 février 1869, *Picard [arrêt assorti des conclusions du commissaire du Gouvernement, M. AUCOC]* (*Rec.*, 1869, p. 190) ;
- Conseil d'État, 10 novembre 1869, *Jecker*, (*Rec.*, 1869, p. 80 ; *S.*, 1870, 2, 303) ;
- Conseil d'État, 12 janvier 1904, *Consorts Poujade*, (*Rec.*, 1904, p. 873 ; *Clunet*, 1907, p. 759 ; *D.P.*, 1906, 3, 62 ; *Revue du droit public*, 1905, p. 97) ;
- Conseil d'État, 12 mai 1911, *Epoux Olszenski*, (*Rec.*, 1911, p. 551 ; *D.P.*, 1913, 3, 75 ;
- Conseil d'État, 11 février 1916, *Moninot*, (*Rec.*, 1916, p. 79) ;
- Conseil d'État, 31 mai 1918, *Bastide*, (*Rec.*, 1918, p. 525 ; *Revue Darras*, 1919, p. 86) ;
- Conseil d'État, 8 avril 1927 (*Rec.*, 1927, p. 458) ;
- Conseil d'État, 18 juillet 1934, *Rousset*, (*Rec.*, 1934, p. 817) ;
- Conseil d'État, 1<sup>er</sup> juin 1943, *Corbier*, (*Rec.*, 1943, p. 140 ; *R.G.D.I.P.*, 1948, pp. 429-430 ;
- Conseil d'État, 7 mars 1952, *Szántó*, (*Rec.*, 1952, p. 154 ; *Revue du droit public*, 1952, p. 1090).

### **Texte 113**

Conseil d'État, 27 juillet 1953, *Sieur Leman*

« DE L'ARRET : Il résulte clairement des accords intervenus entre le Gouvernement français et le Gouvernement britannique après la cessation, à la date du 8 novembre 1945, de l'aide mutuelle franco-britannique, que, si l'État français, demeure substitué à la Grande-Bretagne pour l'instruction et le règlement matériel des réclamations consécutives aux accidents de la circulation dont les particuliers sont victimes en France métropolitaine du fait des véhicules de forces britanniques, les autorités n'agissent en ce domaine que pour le compte de la Grande-Bretagne, qui, contractuellement tenue par ces accords de rembourser à l'État français les sommes avancées par lui à ce titre, s'est réservé de n'opérer ce remboursement que dans le cas où les décisions des autorités sus-indiquées allouant aux intéressés une indemnité ont été revêtues d'un visa conforme des autorités britanniques ; que dans ces conditions lesdites décisions, ainsi que les décisions portant rejet des demandes d'indemnités ne sauraient être regardées comme susceptibles d'être déferées au Conseil d'État par la voie contentieuse. »

[Texte reproduit in *Revue du droit public*, 1955, p. 460].

### **Texte 114**

Conseil d'État, 29 octobre 1954, *Sieurs Taurin et Mériene Frères*

« DE L'ARRET : Considérant que le chalutier « *L'Orage* » appartenant aux sieurs Taurin et Mérienne frères, armateurs à Fécamp, a été en novembre 1940 l'objet d'une mesure d'angarie par les autorités britanniques et que les propriétaires du navire n'en ont recouvré la disposition qu'en janvier 1947 ; que l'Administration française a versé aux requérants une somme de 12 167 482 francs, montant de l'indemnité allouée par le Gouvernement britannique en raison de l'angarie de « *L'Orage* » ; que les requérants soutiennent que le préjudice résultant pour eux de la privation de leur navire et des dommages causés à celui-ci s'élève en réalité à une somme très supérieure ; que, s'ils n'ont reçu qu'une somme insuffisante, cette circonstance est imputable à des fautes de service de l'Administration française, laquelle doit, en conséquence, être condamnée à leur payer la différence entre la somme qu'ils ont effectivement reçue et celle qu'ils auraient dû recevoir ;

Considérant que les requérants font valoir, à l'appui de leur pourvoi, que la responsabilité de l'État se trouve engagée par le fait que le Gouvernement français est

intervenir spontanément et sans mandat pour négocier avec le Gouvernement de la Grande-Bretagne le règlement des indemnités auxquelles pouvaient prétendre, pour l'angarie de leur navire par les autorités britanniques, les armateurs intéressés ; que la question ainsi soulevée implique nécessairement à l'appréciation d'actes accomplis par le Gouvernement français dans ses rapports avec un État étranger ; qu'il n'appartient, dès lors, pas au Conseil d'État de se prononcer sur ladite question ;

Considérant que les requérants soutiennent que l'Administration française a commis une faute engageant sa responsabilité en conduisant de façon défectueuse les négociations engagées par elle avec le Gouvernement britannique au sujet du chalutier « *L'Orage* » et en acceptant dudit Gouvernement, pour l'angarie de ce navire, une indemnité notoirement insuffisante ;

Considérant, d'une part, qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur des actes accomplis par le Gouvernement français dans ses relations avec un État étranger ; que, d'autre part, l'instruction ne fait apparaître aucun acte de l'Administration détachable des négociations poursuivies par elle avec le Gouvernement britannique et constituant une faute de nature à engager sa responsabilité envers les requérants ;

Considérant que les requérants prétendent que l'Administration a commis une nouvelle faute en répartissant les indemnités reçues du Gouvernement britannique pour les navires français ayant fait l'objet de mesures d'angarie d'après les tonneaux de jauge, sans tenir compte des dommages réellement subis par chaque navire et des frais de remise en état ; qu'il ressort de l'examen des pièces du dossier que l'Administration a reversé aux sieurs Taurin et Mérienne frères la somme forfaitaire qu'elle avait obtenue du Gouvernement britannique pour le chalutier « *L'Orage* » ; qu'ainsi elle n'a commis à cet égard aucune faute de nature à engager sa responsabilité envers les requérants ; (...)

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête des sieurs Taurin et Mérienne ne saurait être accueillie. ».

[Texte reproduit in *Actualité juridique*, 1955, II, pp. 81-82 ; *Rec.*, 1954, p. 566 ; *D.*, 1955, J. 361].

Dans le même sens :

- Conseil d'État, 26 avril 1855, *Du Penhoat et consorts* (*Rec.*, 1855, p. 313 ; *D.P.*, 1855, p. 313 ; *D.P.*, 1855, 3, p. 63 ;
- Conseil d'État, 5 mars 1926, *Général Gramat et autres* (*Rec.*, 1926, p. 245) ;
- Tribunal administratif de Paris, 27 mars 1957, *Sieur Dejardin* (*Rec.*, 1957, p. 742).

## Texte 115

### Assemblée nationale, réponses des ministres aux questions écrites, Réponses du 23 avril 1955

« M. Jacques BARDOUX expose à M. le ministre des Affaires étrangères qu'à son retour à Tripoli, M. le Président du Conseil de Libye a déclaré que le Gouvernement français pourrait être amené à envisager le principe d'un retrait échelonné des troupes françaises du Fezzan sous réserve absolue de certaines garanties et contreparties. A la suite de cette publication, il a été indiqué, dans un organe de presse, que cette information, présentée sous cette forme, était inexacte. Le Gouvernement français aurait refusé le retrait pur et simple de ses troupes, mais il pourrait l'admettre s'il devait être accompagné de certaines garanties et contreparties : présence au Fezzan de techniciens français, défense et sécurité totale du territoire. Il lui demande s'il pense qu'il pourrait envisager le retrait des troupes françaises du Fezzan sans l'autorisation préalable du Parlement français. (*Question du 18 janvier 1955*).

*Réponse.* – Le maintien ou le retrait éventuel des troupes françaises stationnées au Fezzan entrent dans le domaine propre du pouvoir exécutif. En vertu du droit et de la coutume constitutionnels, de semblables mesures ne sont pas soumises à l'autorisation préalable du Parlement. Le Gouvernement n'en demeure pas moins fermement résolu à tenir le Parlement

au courant des développements de la situation en Libye et plus particulièrement de la négociation relative au Fezzan. »

[Texte reproduit in *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée générale, 1955, p. 2406].

### Texte 116

#### Instruction générale du garde des Sceaux, ministre de la Justice, relative à l'état civil, du 21 septembre 1955

« Aucune disposition générale du droit français n'attribue expressément la qualité d'officier de l'état civil aux autorités diplomatiques et consulaires des pays étrangers, exerçant leurs fonctions en France. Mais cette qualité leur est reconnue par la coutume, même en l'absence de conventions internationales : en accordant l' « exequatur » aux agents des pays étrangers, le Gouvernement français entend leur assurer l'exercice de fonctions traditionnellement reconnues aux consuls, et, notamment, celles d'officier de l'état civil. En outre, la France n'entend pas refuser aux consuls étrangers des pouvoirs qu'elle accorde aux siens hors du territoire français. Des conventions consulaires, ainsi que certains textes de droit interne (ex. : art. 47, C.civ., mod., par L. 28 janv. 1953), contiennent d'ailleurs des indications sur les pouvoirs des consuls étrangers en matière d'état civil.

Les consuls étrangers ne sont toutefois reconnus compétents en France qu'à certaines conditions :

1° Ils doivent être investis des fonctions d'officiers de l'état civil par la loi de leur pays ; ils exercent lesdites fonctions dans les limites fixées par cette loi. Ainsi, les consuls de certains pays se bornent à transcrire sur leurs registres des actes reçus par l'autorité locale ; les actes qu'ils recevraient directement seraient donc nuls dans le pays étranger considéré, et, par suite, en France (Trib. Seine, 15 mars 1932, *D.P.*, 1934, 2, 75).

La preuve qu'un acte a été dressé dans la limite de la compétence du consul étranger incombe à la personne qui invoque un tel acte ; cette preuve résulte notamment d'attestations émanant des autorités qualifiées du pays étranger ;

2° Leur compétence doit être reconnue par la loi française ; elle s'exerce dans les limites prévues par cette loi.

Il en résulte que seuls peuvent recevoir valablement des actes de l'état civil des agents diplomatiques ou consulaires, accrédités comme tels auprès du Gouvernement français. Les ministres du culte d'un État étranger « ne peuvent être assimilés à des agents diplomatiques " et à des consuls", alors même qu'ils exerceraient leur ministère dans une chapelle dépendant de l'ambassade, du consulat ou de la légation (Paris, 1<sup>er</sup> mars 1922, *S.*, 1924, 2, 65).

D'autre part, les agents étrangers régulièrement investis ne sont compétents que dans la limite de leur circonscription et – sauf pour les reconnaissances – à l'égard seulement des personnes ayant leur domicile ou leur résidence dans cette circonscription. Il est enfin admis par la coutume internationale que les agents d'un État étranger n'ont compétence qu'à l'égard des ressortissants de cet État. La compétence des agents étrangers présente d'ailleurs un caractère subsidiaire et n'exclut pas celle des officiers de l'état civil français, dont l'intervention est même, pour certains actes, obligatoire.

En revanche, il appartient exclusivement à l'État étranger de fixer les règles concernant le contrôle et la responsabilité de ses agents. »

[Texte reproduit in *Revue critique*, 1955, pp. 600-601 ; cité in KISS (C.-A.), *op. cit.*, t.II, n° 244].

### Texte 117

« M. Robert CHEVALIER demande à M. le Ministre des Affaires étrangères s'il n'estime pas nécessaire et conforme, tant à l'intérêt de la France qu'à celui du Maroc, de préciser devant le Parlement les principes qui doivent déterminer la future convention d'établissement et la future convention judiciaire d'obtenir des deux Chambres, au vu de ces principes, l'autorisation de signer les conventions, afin d'éviter qu'à la suite de négociations estimées critiquables, les textes de ces conventions soient en fin de compte rejetés. (*Question du 4 mai 1957*).

*Réponse.* – Le ministre des Affaires étrangères fait observer qu'il n'est pas d'usage de soumettre au Parlement les projets de convention en cours de négociation. D'après la Constitution, il appartient en effet au pouvoir exécutif de négocier avec les puissances étrangères. Le législateur n'intervient que pour autoriser, le cas échéant, le chef de l'État à la convention judiciaire et de la convention d'établissement qu'il importe de signer avec le Maroc, et il n'entend présenter à la sanction du Parlement que des accords assurant la protection des droits et la sauvegarde des intérêts de nos ressortissants. »

[Texte reproduit in *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1957, p. 1387].

### Texte 118

Tribunal civil de la Seine, 14 mai 1958, *Crédit foncier de l'Indochine c. Min. de la Défense nationale et agent judiciaire du Trésor*

« DU JUGEMENT : « Attendu que les relations entre la France et les puissances étrangères constituent des actes de gouvernement dont aucune juridiction en général et les tribunaux civils en particulier, ne peuvent avoir à connaître ; qu'en effet elles mettent en cause l'exercice de la souveraineté et que les tribunaux, jugeant au nom de l'État français, ne peuvent avoir à porter d'appréciation sur les actes qu'il accomplit pour assurer la continuité dans ses rapports avec les États étrangers ou pour délimiter l'étendue de sa souveraineté par rapport à celle qui leur appartient ;

Attendu que cette incompétence des tribunaux civils pour rechercher la responsabilité de l'État français, à l'occasion de ses relations avec un État étranger, n'est pas limitée au cas où lesdites relations donnent lieu à des traités internationaux régulièrement ratifiés et publiés ; qu'elle existe aussi lorsque, (...) l'exécution d'un arrangement intervenu entre les autorités militaires françaises et étrangères a pu immédiatement causer un préjudice à des particuliers. »

[Texte reproduit in *D.*, 1958, I, p. 721 ; *Revue du droit public*, 1959, p. 374].

Dans le même sens, voir aussi :

- Tribunal de cassation, arrêt du 17 frimaire an VIII (*L' « Adélaïde » c. le « Luron »*), *S. chr.*, 1791-an XII, 281.
- Tribunal de cassation, arrêt du 9 fructidor an VIII (*Dorsanesc. Langon*), *S. chr.*, 1791-an XII, 1, 363.
- Cour d'appel de l'Afrique occidentale française, arrêt du 1<sup>er</sup> mars 1907 (*Abdou Cogna Diop et autres c. Alpha Diol et État français*), *S.*, 1908, 2, 215.
- Cour d'Aix, arrêt du 7 février 1922 (*Akhamatoff c. Consul de Russie*), *Clunet*, 1924, p. 159.

VII. – LA PRATIQUE DIPLOMATIQUE SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE (CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958)

**Texte 119**

Circulaire n° 3672/SG du 26 mars 1962

*Le Premier ministre à Messieurs les ministres et secrétaires d'État.*

J'ai déjà eu l'occasion d'appeler l'attention des membres du Gouvernement sur les principes qui doivent régir leurs relations avec les missions diplomatiques étrangères accréditées à Paris.

Ces règles demeurent fixées par deux textes, l'arrêté du 22 Messidor an VII et le décret du 25 décembre 1810.

En vertu de l'arrêté du 22 Messidor an VII, « les étrangers accrédités de quelque manière que ce soit auprès du Gouvernement » n'ont de rapports directs qu'avec le ministre des Affaires étrangères et ne communiquent que par son intermédiaire avec les autres ministres.

En vertu du décret du 25 décembre 1810, aucun ministre ou chef d'administration ne peut correspondre avec un chef ou un membre d'une mission diplomatique étrangère. Toute lettre qu'il recevrait de l'un d'eux doit être immédiatement renvoyée en original au ministre des Affaires étrangères.

Ces dispositions sont toujours en vigueur. Elles ne comportent qu'une exception résultant du décret n° 61-591 du 10 juin 1961, qui a confié au ministre de la coopération « la charge de l'action d'aide et de coopération de la République française à l'égard des États africains situés au sud du Sahara et de la République malgache ».

Il va de soi que ces principes s'appliquent non seulement aux missions étrangères accréditées à Paris, mais à tout responsable ou représentant d'un État étranger qui séjournerait en France, notamment à l'occasion de négociations.

Le développement des relations internationales implique sans doute que d'autres ministres soient amenés à rencontrer leurs collègues étrangers, notamment dans des conférences spécialisées ou dans des organisations internationales et il est évident que les textes ci-dessus rappelés ne sauraient avoir pour effet de faire obstacle à ces pratiques. Mais il est indispensable que le ministre des Affaires étrangères, responsable de la politique extérieure de la France, ou, dans la mesure de sa compétence, le ministre de la coopération, soient tenus exactement informés des rapports qui peuvent ainsi s'établir. Il va au surplus de soi qu'aucun engagement même verbal ne peut être pris sans leur assentiment.

Le respect de ces règles s'impose, non pour de vaines raisons protocolaires, mais parce qu'elles répondent à la nécessité essentielle et permanente d'assurer l'unité et la cohérence de la politique étrangère de la France.

J'attache, en conséquence, le plus grand prix à ce que les membres du Gouvernement, ainsi bien entendu que les services placés sous leur autorité, se conforment à des dispositions dont l'application importe aux plus hauts intérêts de l'État.

Michel DEBRE

**Texte 120**

Décret n° 79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 Décret n°79-433 du 1 juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,

Vu l'arrêté du directoire exécutif du 22 messidor an VII ;

Vu le décret impérial du 25 décembre 1810 ;

Vu l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense ;

Vu le décret n° 49-627 du 30 avril 1949 relatif aux attachés militaires, modifié par le décret n° 52-430 du 19 avril 1952 et par le décret n° 54-1255 du 20 décembre 1954 ;

Vu le décret n° 50-446 du 19 avril 1950 modifié portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier du personnel de l'expansion économique à l'étranger ;

Vu le décret n° 58-28 du 14 janvier 1958 relatif au statut de certains agents du ministère des finances, des affaires économiques et du Plan en service à l'étranger ;

Vu le décret n° 58-344 du 3 avril 1958 portant attribution de compétences pour l'application des traités instituant les communautés européennes ;

Vu le décret n° 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale et le décret n° 62-811 du 18 juillet 1962 fixant les attributions du ministre des armées, modifié par le décret n° 64-196 du 2 mars 1964 et par le décret n° 77-120 du 5 février 1977 ;

Vu le décret n° 74-577 du 6 juin 1974 relatif aux attributions du ministre de la coopération ;

Vu le décret n° 75-144 du 10 mars 1975 fixant les attributions des chefs d'état-major en temps de paix, modifié par le décret n° 79-167 du 6 février 1979; Après avis du Conseil d'Etat, Le conseil des ministres entendu,

#### ARTICLE 1

L'ambassadeur est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité. Il est chargé, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de la mise en oeuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France.

Il représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres.

Il informe le Gouvernement, négocie au nom de l'Etat, veille au développement des relations de la France avec le pays accréditaire, assure la protection des intérêts de l'Etat et celle des ressortissants français.

#### ARTICLE 2

Sauf en ce qui concerne les pouvoirs que le ministre de la défense tient de l'article 16 de l'ordonnance susvisée du 7 janvier 1959 et que le ministre de la coopération tient du décret susvisé du 6 juin 1974, l'ambassadeur reçoit ses instructions du ministre des affaires étrangères et, sous couvert de ce dernier, de chacun des ministres.

#### ARTICLE 3

L'ambassadeur, chef de la mission diplomatique, coordonne et anime l'action des services civils et de la mission militaire.

#### ARTICLE 4

Seul l'ambassadeur peut recevoir délégation des ministres dans le pays où il est accrédité.

#### ARTICLE 5

L'ambassadeur peut consentir des délégations de signature aux responsables des différents services et, dans les matières déterminées par décret, des délégations de pouvoirs.

Les consuls peuvent recevoir de l'ambassadeur des délégations et des missions particulières.

#### ARTICLE 6

Dans les conditions qu'il fixe, l'ambassadeur a communication immédiate de toutes les correspondances échangées entre les services de sa mission et les ministères ou organismes dont ils relèvent.

Les responsables des différents services font tenir à l'ambassadeur toutes les informations et

études nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

#### ARTICLE 7

L'ambassadeur adresse chaque année aux ministres dont ils relèvent une appréciation générale relative à la manière de servir des responsables des différents services.

#### ARTICLE 8

L'ambassadeur est préalablement informé des affectations et des mutations des consuls et des responsables des différents services. Il instruit la demande d'accréditation de l'attaché des forces armées dans son pays de résidence.

#### ARTICLE 9

L'ambassadeur peut demander le rappel de tout agent affecté à sa mission et, en cas d'urgence, lui donner l'ordre de partir immédiatement.

#### ARTICLE 10

Les responsables des différents services qui exercent simultanément leurs attributions dans plusieurs pays sont rattachés à l'ambassadeur chef de la mission où ils ont leur résidence et, en tant que de besoin, aux ambassadeurs chefs des autres missions.

#### ARTICLE 11

Les dispositions du présent décret ne s'appliquent pas aux attributions confiées en propre aux consuls par les lois et les traités ou usages internationaux, à l'activité des fonctionnaires agissant en qualité ou pour le compte de comptables publics, aux commandements militaires exercés en application prévues par les dits accords, ni aux activités des missions militaires auprès des autorités alliées.

#### ARTICLE 12

L'ambassadeur, chef de la représentation permanente de la France auprès d'une organisation internationale, est chargé auprès de cette organisation, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de la mise en oeuvre de la politique extérieure de la France.

Il représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres.

Il exerce à l'égard des services de l'Etat qui lui sont attachés les mêmes compétences que celles qui sont attribuées à l'ambassadeur, chef de mission diplomatique, en vertu des articles 2 à 9 et 11.

#### ARTICLE 13

Les pouvoirs de l'ambassadeur sont exercés, en son absence, par un chargé d'affaires.

#### ARTICLE 14

Le Premier ministre, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de la santé et de la famille, le ministre de l'intérieur, le ministre des affaires étrangères, le ministre de la défense, le ministre du travail et de la participation, le ministre de la coopération, le ministre de l'économie, le ministre du budget, le ministre de l'environnement et du cadre de vie et le ministre de l'éducation, le ministre des universités, le ministre de l'agriculture, le ministre de l'industrie, le ministre du commerce et de l'artisanat, le ministre du commerce extérieur, le ministre de la culture et de la communication et le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :

VALÉRY GISCARD D'ESTAING

Le Premier ministre :  
RAYMOND BARRE

Le garde des sceaux, ministre de la justice, ALAIN PEYREFITTE.  
Le ministre de la santé et de la famille, SIMONE VEIL.  
Le ministre de l'intérieur, CHRISTIAN BONNET.  
Le ministre des affaires étrangères, JEAN-FRANÇOIS PONCET.  
Le ministre de la défense, YVON BOURGES.  
Le ministre du travail et de la participation, ROBERT BOULIN.  
Le ministre de la coopération, ROBERT GALLEY.  
Le ministre de l'économie, RENE MONORY.  
Le ministre du budget, MAURICE PAPON.  
Le ministre de l'environnement et du cadre de vie, MICHEL D'ORNANO.  
Le ministre de l'éducation, CHRISTIAN BEULLAC.  
Le ministre des universités, ALICE SAUNIER-SEITE.  
Le ministre de l'agriculture, PIERRE MEHAIGNERIE.  
Le ministre de l'industrie, ANDRE GIRAUD.  
Le ministre du commerce et de l'artisanat, JACQUES BARROT.  
Le ministre du commerce extérieur, JEAN-FRANCOIS DENIAU.  
Le ministre de la culture et de la communication, JEAN-PHILIPPE LECAT.  
Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, JACQUES DOMINATI.

### Texte 121

Circulaire du 8 novembre 1993 relative à l'organisation des services de l'État à l'étranger et au rôle des ambassadeurs (J.O.R.F. du 14 novembre 1993, p. 15725)

Paris, le 8 novembre 1993

*Le Premier ministre à Madame et Messieurs les ministres d'État,  
Madame et Messieurs les ministres, Madame et Messieurs les ministres  
délégués*

J'appelle votre attention sur le décret du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger car certaines de ses dispositions ont été quelque peu perdues de vue. Vous voudrez bien trouver en annexe à la présente circulaire le texte de ce décret ainsi que celui de la circulaire du 8 juin 1979 qui n'ont rien perdu de leur actualité<sup>2679</sup>.

En consacrant l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services de l'État dans le pays où il est accrédité, ce décret a pour but de renforcer la cohérence et l'efficacité de notre action à l'étranger. Dépositaire de l'autorité de l'État, le chef de la mission diplomatique est chargé, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, de la mise en œuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France. Il représente le président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres.

L'ambassadeur coordonne et anime l'action des services civils et de la mission militaire. Vous lui ferez tenir vos instructions sous couvert du ministre des Affaires étrangères, exception faite des dispositions particulières prévues à l'article 2 du décret pour ce

---

<sup>2679</sup> Le décret n° 79-443 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger a fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* du 3 juin 1979 et la circulaire du 8 juin 1979 prise pour l'application dudit décret a fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* du 14 juin 1979.



qui concerne le ministre de la défense et le ministre de la coopération. Je vous demande de veiller personnellement à la bonne application de ce décret et de vous assurer que vos collaborateurs et les responsables des services de l'ambassade qui sont placés sous votre autorité sont informés des dispositions du décret.

Il va de soi que, si seul l'ambassadeur peut recevoir délégation des ministres dans le pays où il est accrédité, il lui appartient, dans un souci d'efficacité, de pratiquer les délégations de signature et de pouvoirs qui s'imposent pour assurer la bonne marche de l'ambassade.

Certaines des dispositions du décret appellent une attention particulière :

L'ambassadeur doit être informé, sous couvert du ministre des Affaires étrangères, des projets de nomination des chefs de service de l'ambassade. Cette information doit être faite dans des délais qui lui permettent, le cas échéant, d'exprimer son sentiment sur le choix d'un agent. La direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères a la responsabilité d'accomplir toutes les démarches nécessaires auprès du chef de poste et notamment de solliciter son avis préalable. En contrepartie, l'ambassadeur fera connaître le profil du poste qui permettra d'assurer dans de bonnes conditions la sélection des candidats à ces emplois.

Pour mener à bien la mission de direction et de coordination que lui a confiée le Gouvernement, le chef de mission diplomatique doit être tenu informé sans délai de toutes les affaires traitées par le poste. Il convient donc de lui communiquer toutes les correspondances échangées entre les services de l'ambassade et les ministères dont ils relèvent. Le décret précise que l'ambassadeur négocie au nom de l'État. Celui-ci doit donc être tenu informé du déroulement des négociations qui concernent son pays de résidence et y être étroitement associé. Les pouvoirs de signer ou de cosigner les accords conclus dans son pays d'affectation sont, sauf exception, délivrés à l'ambassadeur.

J'attire également votre attention sur la nécessité d'utiliser entre les administrations centrales, civiles et les services extérieurs le réseau du chiffre du ministère des Affaires étrangères.

L'informatisation complète de ce réseau, les impératifs de rapidité et de sécurité, y compris pour les informations d'ordre financier ou commercial, ainsi que la diffusion instantanée des informations à l'ensemble des administrations centrales concernées, sont autant d'arguments en faveur d'une utilisation de ce système.

Le ministère des Affaires étrangères poursuivra, de son côté, la mise aux normes de ce réseau de communications, l'informatisation des chiffres des administrations centrales et étudiera la possibilité d'étendre les expériences déjà menées au profit de certains postes d'expansion économique.

Les ambassadeurs seront invités à se rendre plus fréquemment en France pour rendre compte du déroulement de leur mission dans le cadre d'un dialogue renforcé entre les postes et les administrations centrales. Des réunions de travail seront organisées à l'initiative des directeurs compétents du ministère des Affaires étrangères ; seront conviées à y participer les administrations, les chambres de commerce, voire les entreprises publiques ou privées, qui exercent des responsabilités au titre des relations de la France avec le pays de résidence de l'ambassadeur. Ces contacts permettront aux chefs de mission diplomatique de disposer des instructions dont ils ont besoin pour renforcer la qualité et le dynamisme de nos relations bilatérales avec les pays (ou les organisations internationales) auprès desquels ils sont accrédités. Ils devront, dans leur action quotidienne, prendre en compte l'ensemble des

missions qui sont dévolues à nos ambassades et en assumer, en étroite liaison avec vos représentants locaux, la charge et la responsabilité.

Votre concours est indispensable pour leur permettre de mener à bien, avec toute l'efficacité et le dynamisme souhaités, les missions qui leur sont confiées par le Gouvernement.

ÉDOUARD BALLADUR

## Texte 122

Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux (J.O.R.F. n° 125 du 31 mai 1997)

Paris, le 30 mai 1997.

### I. - Typologie des accords internationaux

En droit international Le droit des traités est codifié par la convention de Vienne du 23 mai 1969 à laquelle la France n'est pas partie, mais dont elle respecte celles de ses dispositions qui se limitent à codifier la coutume internationale ou des principes généraux du droit international, le terme « traité » désigne tout accord destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international, conclu par écrit entre deux ou plusieurs sujets de droit international. Le droit international - qui n'est pas formaliste - laisse toute liberté aux parties quant à l'appellation donnée à leur engagement.

La pratique française distingue les accords dits en forme solennelle - désignés à l'article 52 de la Constitution par le terme « traités » -, conclus au nom des chefs d'Etat, et les accords en forme simplifiée, conclus au niveau des gouvernements. Les pouvoirs de signature des accords en forme solennelle sont signés par le Président de la République. Ils doivent faire l'objet d'une ratification ; l'instrument de ratification est également signé par le Président de la République. Les pouvoirs de signature des accords en forme simplifiée sont signés par le ministre des affaires étrangères de même que, le cas échéant, les instruments d'approbation de ces accords. Sous cette réserve, l'entrée en vigueur des accords de l'une et l'autre forme est soumise aux mêmes procédures constitutionnelles. Leur portée juridique est identique au regard du droit international comme du droit interne.

Le choix de la forme solennelle se fait en fonction des précédents, de la nécessité qu'a l'Etat étranger d'adopter cette forme en raison de son droit interne ou de considérations politiques qui conduisent à donner une plus grande solennité à l'engagement. L'article 53 de la Constitution commande la forme solennelle dans un certain nombre de cas : traités de paix et traités de commerce.

Le terme de convention est souvent utilisé pour des accords bilatéraux et multilatéraux qui portent sur des matières techniques. Elle est traditionnelle pour certaines catégories d'accords: conventions consulaires, conventions fiscales.

Lorsqu'un accord complète ou modifie un accord existant, il peut être appelé « protocole additionnel », « protocole modifiant l'accord... » ou, à la rigueur, « avenant ».

En revanche, il faut éviter les expressions « mémorandum d'accord » ou « protocole d'accord », susceptibles de créer une confusion sur la portée de l'engagement souscrit.

Dans leurs contacts avec des pays anglo-saxons, les négociateurs français peuvent se voir

proposer des « mémorandums d'entente » ou « memorandum of understanding ». Ces instruments ne sont pas toujours considérés par les juristes de ces pays comme des accords internationaux, mais comme des engagements de bonne foi qui ne lient pas les signataires. Or cette distinction est inconnue dans la conception française du droit international qui reconnaît à tout engagement pris au nom du gouvernement la valeur d'un accord international créant des obligations. Il faut donc éviter de conclure des textes portant l'appellation « memorandum of understanding », afin de ne pas aboutir à des situations où le gouvernement français se considérerait comme lié sans que la réciprocité soit vraie. Si toutefois cette formule est imposée aux négociateurs français dans un cadre multilatéral par exemple, ils devront faire préciser par toutes les parties que ces instruments sont bien contraignants et que la France en exigera le respect.

A côté des accords internationaux conclus au nom des chefs d'État ou de gouvernement, la pratique internationale admet la conclusion d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres.

Ces arrangements constituent une catégorie inconnue du droit international.

En conséquence, tout en engageant l'État, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à leur exécution par l'autre partie. Il ne faut donc recourir à ces instruments que dans des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant, ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée.

Dans tous les cas, les ministres ne peuvent s'engager que dans la stricte limite de leurs attributions et la compétence de la partie étrangère doit être vérifiée autant que possible. Pour un texte qui relèverait soit en France, soit en ce qui concerne la partie étrangère, de plusieurs ministres, il ne peut être fait usage de la technique de l'arrangement administratif.

II. - Négociation des accords Dans la présente circulaire, le terme « accord » est utilisé pour désigner tous les engagements internationaux, que ce soient des traités ou des accords en forme simplifiée.

### **1. La décision d'ouvrir une négociation**

La décision d'ouvrir une négociation ou de refuser la proposition qui est faite en ce sens par un État constitue un acte de politique étrangère engageant la France.

Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères constate la nécessité de disposer d'un nouvel accord bilatéral ou multilatéral ou de modifier un accord existant, il lui incombe d'en informer le ministre des affaires étrangères. Il fait de même lorsqu'il s'agit d'un projet d'arrangement administratif. En effet, seul ce ministre dispose d'une connaissance précise de l'ensemble de nos relations internationales lui permettant de juger de l'opportunité d'une telle négociation. Lorsque des divergences de vues sur l'ouverture d'une négociation opposent plusieurs ministres, le ministre des affaires étrangères saisit le Premier ministre aux fins d'arbitrage.

### **2. La définition du cadre de la négociation**

Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères propose à celui-ci l'ouverture d'une négociation, il fait connaître à ce dernier la teneur de l'accord dont il souhaite la négociation dans des délais compatibles avec un examen approfondi. Cette information permet à la direction compétente du ministère des affaires étrangères, en relation avec la direction des affaires juridiques, de définir la nature de l'instrument, de procéder à une

première mise au point de sa rédaction et de vérifier que les dispositions de celui-ci seront conformes au droit international, aux engagements conventionnels souscrits par la France et au droit interne. En cas de nécessité, les difficultés rencontrées lors de cette mise en forme font l'objet de réunions d'arbitrage sous l'autorité du cabinet du Premier ministre.

Le ministre des affaires étrangères procède à la consultation de tous les ministres pouvant être intéressés à la négociation.

Puis le ministre des affaires étrangères, en coopération, le cas échéant, avec le ministre principalement concerné, définit ou approuve le mandat des négociateurs et la composition de la délégation. Ce mandat est constitué par les positions que ceux-ci ont à soutenir durant la négociation.

La pratique actuelle n'impose pas aux négociateurs d'être munis de pouvoirs formels au stade de la négociation, sauf si les parties à cette négociation ou l'organisateur de celle-ci l'exigent.

### **3. L'agenda prévisionnel de la négociation et des procédures ultérieures**

Un agenda prévisionnel indicatif est établi conjointement par le ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, le ministre en charge de la négociation, en même temps qu'est défini le cadre de la négociation. Il porte sur deux points :

- pour la phase de négociation, il comporte autant que possible une estimation du calendrier des rencontres, de la durée de la négociation et de la date envisagée pour la signature de l'accord. Il convient de tenir compte, dans le calcul de cette durée, des délais nécessaires aux consultations interministérielles et à l'examen des questions politiques, techniques et juridiques que soulève la négociation.

Dès cette phase, il convient également de déterminer si l'accord

pourrait entraîner une adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales. Cet aspect est à prendre particulièrement en considération lorsqu'un projet de loi destiné à mettre en application l'accord est susceptible d'être présenté au Parlement concomitamment avec l'autorisation de ratification ou d'approbation de l'accord ;

- Pour la phase ultérieure, il convient de déterminer le plus tôt possible si l'accord devrait faire ou non l'objet d'une autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation, en application de l'article 53 de la Constitution.

Il faut également déterminer, dès que possible, si l'instrument sera ou non applicable aux territoires d'outre-mer. A cet effet, le ministre chargé des territoires d'outre-mer est consulté sur la nécessité de recueillir l'avis des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer. Les dispositions de la circulaire no 4446/SG du 30 janvier 1997 (publiée au Journal officiel du 1er février 1997, page 1720) doivent, à cet égard, être respectées. Les délais de consultation des assemblées territoriales doivent impérativement être pris en compte pour l'établissement du calendrier précité.

En tout état de cause, il convient de prévoir des délais suffisants pour éviter que les administrations et organes consultés n'aient à se prononcer, le moment venu, dans l'urgence.

### **4. La conduite de la négociation**

Il est indispensable qu'une information précise sur le contenu et l'évolution des discussions soit diffusée à l'ensemble des ministères intéressés, notamment lorsque ces discussions sont

de nature à affecter sensiblement la teneur de l'accord. Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères conduit la négociation, il doit veiller à ce que ce dernier dispose d'un suivi détaillé de la négociation.

Les corrections et ajustements souhaités doivent intervenir autant que possible avant la clôture de la phase officielle de négociation. Les négociateurs, en apposant leur dernier paraphe, reconnaissent la rédaction comme étant le résultat définitif de leurs discussions.

En effet, dès sa signature, la portée de l'accord ne peut plus être modifiée, sauf par voie de réserves s'il s'agit d'un accord multilatéral. Or, il est trop souvent constaté que c'est au moment où sont engagées par le Gouvernement les procédures en vue de la ratification ou de l'approbation que les administrations font valoir des objections.

Lors de l'examen des questions juridiques que soulève le projet en cours de négociation, une importance particulière doit être accordée à la conformité des dispositions de celui-ci avec la Constitution. Le secrétaire général du Gouvernement doit être tenu informé de toute difficulté d'ordre constitutionnel soulevée par la négociation d'un accord. Il lui appartient de saisir, si nécessaire, le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur la conformité du projet à la Constitution.

## **5. Cas particuliers de consultation**

Les accords culturels comportant des clauses douanières ou fiscales conformes aux usages en la matière doivent être communiqués par le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) à la Commission des Communautés européennes par le canal de notre représentation permanente à Bruxelles avant leur entrée en vigueur. Si ces clauses fiscales sont susceptibles d'être interprétées comme dérogoires aux normes communautaires, il convient de fournir toutes les données utiles d'appréciation à la Commission qui informe les autres Etats membres dans un délai d'un mois. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à conclure un accord pouvant contenir des dérogations à la directive 77/388 du Conseil du 17 mars 1977 (sixième directive TVA).

La décision du Conseil est réputée acquise dans un délai de deux mois si l'affaire n'est pas évoquée devant le Conseil.

Conformément à la décision du Conseil 74/393/CEE du 22 juillet 1974 (instaurant une procédure de consultation pour les accords de coopération des États membres avec les pays tiers), il convient également d'informer la Commission et les autres États membres des accords relatifs à la coopération économique et industrielle qu'il est envisagé de négocier avec des pays tiers. Le texte de ces accords paraphés doit être communiqué à la Commission et aux autres États membres. A la demande de l'un d'entre eux ou à l'initiative de la Commission, une consultation peut être organisée afin de s'assurer que les accords envisagés sont conformes aux politiques communes et de favoriser, le cas échéant, une coordination des États membres à l'égard des pays tiers concernés.

## **III. - Rédaction et présentation**

### **1. La langue des négociations et des accords**

La réforme constitutionnelle du 25 juin 1992 a inscrit dans notre charte fondamentale le principe selon lequel « la langue de la République est le français » (article 2). Il appartient à nos représentants d'en tirer toutes les conséquences quant à la conduite de nos relations extérieures. Une circulaire du Premier ministre du 12 avril 1994 fait un rappel de ces

responsabilités pour l'ensemble des agents publics tant dans leur activité en France que dans leur relation avec l'étranger. Une circulaire conjointe, du 30 novembre 1994, du ministre des affaires étrangères et du ministre de la culture et de la francophonie précise plus particulièrement les dispositions relatives à l'emploi de la langue française dans les relations internationales. Ces deux textes, en vigueur, demeurent d'actualité.

a) Pour la négociation des accords bilatéraux, que celle-ci se déroule en France ou à l'étranger, les négociateurs s'expriment et rédigent en français, en faisant usage de l'interprétation et de la traduction si nécessaire. A l'étranger, en cas d'impossibilité d'utiliser le français dans les pourparlers, il convient d'utiliser une langue officielle du pays.

Dans les pays dont les négociateurs français ne pratiquent pas la langue ou une des langues officielles et lorsque leurs interlocuteurs ne pratiquent pas le français, l'usage d'une langue tierce est proscrit dans les phases officielles de négociation.

Dans tous les cas, les correspondances officielles relatives à la négociation sont rédigées en français.

Ce principe, valable pour tous les pays, doit être respecté de façon particulièrement stricte pour les pays qui appartiennent aux institutions francophones ;

b) Pour la négociation des accords multilatéraux, il incombe aux négociateurs français de s'exprimer et de rédiger en français et de faire usage de l'interprétation et de la traduction. Il ne peut être dérogé à cette règle que dans l'enceinte des rares organisations internationales où le français n'a pas le statut de langue officielle (institutions financières créées à Bretton-Woods).

Il faut veiller à ce que les documents préparatoires à une phase de négociation soient diffusés en temps utile en version française, par le secrétariat de l'organisation ou la présidence de la négociation ;

### **c) La langue de l'accord :**

Plusieurs cas de figure peuvent être distingués :

- celui de la négociation bilatérale qui aboutit à un seul texte en version française ;
- celui de la négociation bilatérale qui aboutit à deux textes, l'un en français, l'autre dans une langue officielle de l'autre Etat. Dans la mesure du possible, il faut décourager l'autre Etat de demander une version supplémentaire en langue tierce. Il est en tout cas exclu que celle-ci soit désignée dans l'accord comme faisant foi ;
- celui des accords multilatéraux pour lesquels un texte est établi dans chacune des langues officielles de la négociation.

Dans tous les cas, les négociateurs français doivent exiger une version française faisant foi.

Le strict respect des obligations de la présente circulaire doit conduire à éviter que la version française faisant foi ne procède d'une traduction. De telles traductions comportent en effet le plus souvent des impropriétés terminologiques et risquent même d'introduire des notions inconnues de notre ordre juridique national. Ces défauts de la traduction sont, l'expérience le montre, à l'origine de bien des difficultés lors de l'accomplissement des phases ultérieures de la procédure et dans l'application même de l'accord.

Lorsqu'une telle traduction ne peut être évitée, il revient aux négociateurs de veiller à ce que celle-ci soit parfaitement conforme tant aux usages du français qu'à notre tradition juridique. Cette surveillance doit s'exercer suffisamment tôt pour permettre la prise en compte des observations qu'appellera cette traduction.

## **2. Éléments habituels d'un accord international**

D'une façon générale, les caractéristiques de la rédaction doivent être autant que possible conformes à la circulaire n° 4446/SG du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, qui recommande notamment clarté, sobriété et correction grammaticale et pose le principe d'un énoncé par article.

Pour la graphie des noms d'États, il est recommandé de se reporter à l'arrêté des ministres des affaires étrangères et de l'éducation nationale du 4 novembre 1993 relatif à la terminologie des noms d'États et de capitales.

Le préambule énonce les parties : « Le Président de la République française et le Président... », « La République française et le Royaume de... » « Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de... », ou,

pour certains accords multilatéraux, « les États parties au présent accord », formules éventuellement complétées, selon la rédaction des articles du dispositif de l'accord, par la formule « ci-après dénommées : « Les Hautes Parties contractantes, » s'agissant d'un accord en forme solennelle, ou « les Parties », s'agissant d'un accord en forme simplifiée.

Il rappelle en tant que de besoin les accords antérieurs dans le cadre desquels est conclu l'accord en cause. Il peut également fixer le principe de l'engagement et les intentions politiques auxquelles répond la conclusion de cet accord. L'ensemble se conclut par la formule : « sont convenus des dispositions suivantes ».

Il convient d'être attentif à la rédaction du préambule, dans la mesure où celui-ci peut éventuellement constituer un élément d'appréciation des intentions des parties en cas de difficulté d'interprétation des dispositions de l'accord.

Les articles sont rédigés au présent, comme dans les textes de droit interne, pour marquer la permanence des dispositions. Ils doivent exprimer clairement les engagements des parties. Les formules du type « s'engagent à » sont rendues inutiles par la formule qui clôt le préambule (voir paragraphe précédent), sauf si les négociateurs souhaitent expressément exclure l'applicabilité directe des dispositions concernées.

La règle générale suivie par les publications officielles s'agissant des intitulés d'organismes et d'institutions consiste, lorsqu'il s'agit d'organismes et d'institutions dont la compétence s'étend à tout le territoire d'un État, à les traiter comme de véritables noms propres et donc à doter le premier mot nécessaire à l'identification d'une majuscule, ainsi que l'adjectif éventuel qui le précède, à l'exclusion de tout autre. Les sigles sont à proscrire, de même que l'emploi des mots d'une langue étrangère.

En dehors du cas des engagements correspondant à une opération entraînant nécessairement une dépense spécifique, l'accord doit contenir une clause de réserve budgétaire qui permet de limiter l'engagement financier de l'État aux crédits votés par le Parlement dans le cadre des lois de finances annuelles. Un accord n'a pas en principe à mentionner les services traitants

chargés de mettre en oeuvre un instrument international. Cette mention lie inutilement alors que l'évolution des compétences et les circonstances commandent des adaptations fréquentes de l'organisation administrative. En sens inverse, la demande par des négociateurs étrangers d'une telle disposition peut être la marque d'une faiblesse de leur administration dans leur État et le signe de difficultés ultérieures d'application de l'accord projeté.

Une clause territoriale peut être nécessaire, en particulier dans le cas des conventions fiscales et des accords de protection et d'encouragement des investissements. A cet égard, trois formules, couvrant implicitement la mer territoriale qui n'a donc pas à être expressément visée, peuvent être utilisées pour la partie française :

- « le présent accord est applicable à l'ensemble du territoire de la République française », c'est-à-dire à ses départements européens et d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte ;

- « le présent accord est applicable aux départements européens et d'outre-mer de la République française » ;

- « le présent accord est applicable aux départements européens de la République française ». Même dans les cas où l'État étranger ne souhaite pas définir le champ d'application territorial de l'accord en ce qui le concerne, l'accord doit explicitement mentionner le champ d'application territorial pour la France.

Dans la désignation des territoires auxquels l'accord est applicable, il peut être ajouté, le cas échéant : « ainsi qu'à sa zone économique exclusive et à son plateau continental pour les activités relevant des droits souverains de la République française, conformément aux dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 ».

Il convient, en tout état de cause préalablement au choix d'une de ces rédactions, de déterminer :

- si, eu égard à son objet, l'accord traitera de matières de la compétence des territoires d'outre-mer ;

- dans l'affirmative, s'il y a lieu, d'exclure ceux-ci du champ d'application de l'accord.

Si la convention porte sur des matières de la compétence des territoires d'outre-mer et si son application dans ces territoires est souhaitée, il convient de consulter les assemblées territoriales (cf. II.3, V.2 et annexe VI.12).

La mention des mécanismes de règlement des différends sur l'interprétation des instruments est une faculté.

Si de tels mécanismes ne sont pas mentionnés dans un accord, les différends sur son interprétation se régleront par la voie diplomatique. En cas d'échec, il peut être convenu de recourir à un autre mode de règlement des différends, par exemple l'arbitrage. Cela suppose l'accord des deux parties.

S'il est prévu dans l'accord de recourir à l'arbitrage, le soin de désigner les arbitres manquants peut être confié au secrétaire général des Nations unies, au président de la Cour internationale de justice ou aux présidents d'autres juridictions internationales. Pour certains types d'accord, notamment les accords sur la protection et l'encouragement des investissements, il est d'usage de prévoir des clauses ad hoc de règlement des différends, comme le recours au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre un État et une personne privée.



Toute mention relative au règlement des différends doit faire l'objet d'une consultation préalable de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères.

Les clauses finales mentionnent les conditions nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord (cf. VI). Elles doivent aussi contenir les conditions de validité de l'accord : durée, clause de dénonciation, prolongement éventuel des opérations en cours au titre de l'instrument en cas de dénonciation... La durée de validité de l'accord peut varier, d'un an à une durée illimitée.

Elle peut être prorogée pour des périodes de même durée, soit tacitement, soit par accord exprès. En cas de prorogation tacite, il conviendra de s'assurer régulièrement que l'accord continue à produire des effets. Si une prorogation par accord exprès est choisie, il faudra l'effectuer le moment venu, faute de quoi l'accord sera automatiquement abrogé (cf. annexe I).

La formule finale mentionne la date et le lieu de signature, le nombre d'exemplaires originaux et les versions linguistiques. Elle se présente ainsi : « Fait à..., le..., en deux exemplaires originaux en langues française et..., chacun des textes faisant foi ». Chaque partie conserve un exemplaire original contenant les différentes versions linguistiques et dans lequel les textes la mentionnent en première place, aussi bien dans le titre, le préambule et les signatures que dans les dispositions où les deux parties sont citées (principe de l'alternat). Pour un accord en deux versions linguistiques par exemple, ce sont donc quatre textes différents qui auront été rédigés.

Les signatures sont placées chacune sous la mention « Pour le Gouvernement de... » dans le cas d'un accord en forme simplifiée ou « Pour le Président de la République... » dans le cas d'un accord en forme solennelle. Sous chaque signature sont dactylographiés le prénom, le nom et la qualité du signataire.

### **3. Particularités selon les types d'accord**

#### **a) Forme solennelle et forme simplifiée**

Outre la formule précédant la signature, les accords en forme solennelle ne se distinguent des accords en forme simplifiée que sur quelques points. Il sont en principe intitulés « traités (...) entre la République française et... ». Il peut être agréé entre les parties de mentionner les plénipotentiaires qui ont négocié le traité (cf. annexe II). En outre, le texte doit prévoir une ratification.

#### **b) Protocole de signature**

Un protocole de signature est une annexe de nature interprétative. Il commence généralement par les mots : « Au moment de signer le présent traité (ou accord), les plénipotentiaires (ou les représentants des deux gouvernements) sont tombés d'accord pour donner l'interprétation suivante à l'article... du traité (ou de l'accord). » Il ne comporte pas de clauses finales, mais est signé comme le texte de base.

#### **c) Échange de lettres ou de notes**

Un échange de lettres est une forme particulière d'accord, en principe réservée à des engagements dont le texte est assez court. Il répond également à des règles de présentation particulière (cf. annexe III). Un accord peut aussi être conclu sous forme d'échange de notes, lequel se caractérise par le style impersonnel et les formules de politesse traditionnelles.

## **IV. - Signature**

## **1. Compétence**

En dehors du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères, tous les signataires d'un accord, quelle que soit sa dénomination, doivent être munis de pouvoirs. A la différence des accords, les arrangements administratifs peuvent être signés sans pouvoirs. Toutefois, lorsqu'un ambassadeur procède à leur signature au nom d'un ministre, il doit être muni de l'autorisation de celui-ci.

Par la circulaire no 4251/SG du 17 juillet 1995, j'ai précisé qu'afin de valoriser la conclusion de nos accords auprès des Etats concernés, ces accords doivent être signés soit par les ministres, ministres délégués ou secrétaires d'Etat eux-mêmes à Paris ou dans les Etats concernés, soit, à défaut, par les ambassadeurs dans leur Etat de résidence. Le cas des protocoles financiers est traité dans la note n° 2561 du 17 juillet 1995.

Dans tous les cas de figure, il convient d'informer ces derniers de l'imminence d'une telle signature, afin qu'ils puissent s'assurer de la préparation de nos partenaires et apprécier l'écho donné à cet événement dans leur Etat de résidence.

Paragraphe 4.1.1 de la circulaire n° 4446/SG du 30 janvier 1997 (publiée au Journal officiel du 1er février 1997, page 1720).

Par ailleurs, la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française (publiée au Journal officiel du 13 avril 1996, page 5724) prévoit, par son article 40, que le président du gouvernement de la Polynésie française peut recevoir pouvoir pour négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'Etat ou de la Polynésie avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

## **2. Procédure**

Lorsque le ministre principalement concerné n'est pas le ministre des affaires étrangères, il demande à ce dernier des pouvoirs. Ils sont établis par la direction des affaires juridiques (sous-direction des accords et traités) du ministère des affaires étrangères, à la demande du service traitant de ce ministère.

Ce dernier transmet à cette fin un dossier comprenant :

- une note précisant les nom, prénom(s) et qualité du bénéficiaire des pouvoirs (ainsi que son grade éventuel dans l'ordre national de la Légion d'honneur pour les pleins pouvoirs), le nom de l'agent compétent du service traitant, le nom de l'agent de la direction des affaires juridiques qui a suivi le dossier et, pour les accords entrant en vigueur à la signature, les lettres par lesquelles les ministres intéressés ont donné leur accord ;
- une note explicative comportant une analyse sommaire de l'accord et indiquant, lorsque celui-ci doit entrer en vigueur du seul fait de sa signature, les raisons pour lesquelles il n'a pas à être soumis au Parlement ;
- le texte définitif de l'accord ou à défaut sa dernière version, ainsi que les modifications susceptibles d'y être apportées (en un seul exemplaire pour les pouvoirs simples, en deux exemplaires pour les pleins pouvoirs).

Si la signature n'a pas lieu, le ministre concerné fait retour des pouvoirs, accompagnés d'une note explicative, au ministre des affaires étrangères.

Les délais nécessaires à la délivrance des pouvoirs sont normalement les suivants :

- une semaine pour des pouvoirs simples, délivrés par le ministre des affaires étrangères pour la signature d'un accord en forme simplifiée conclu au nom du Gouvernement ;
- trois semaines pour des pleins pouvoirs, délivrés par le Président de la République pour la signature d'un accord en forme solennelle conclu en son nom.

Il est également d'usage de délivrer des pouvoirs pour la participation aux conférences diplomatiques destinées à élaborer un instrument international, lesquels permettent en général de « siéger, négocier et voter ».

### **3. Dispositions protocolaires**

Le texte paraphé doit encore être soumis à un certain contrôle. La direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères fait ses observations sur l'ensemble des dispositions de l'accord. S'il est bilingue, le service traitant envoie copie au service de la traduction qui vérifie la concordance des textes. En aucun cas, le texte paraphé du projet, qui est seulement un document de travail des négociateurs, ne peut, pour cette raison, recevoir ultérieurement les signatures définitives.

Le ministre des affaires étrangères fait alors établir les versions du texte sur les supports appropriés pour recevoir les signatures. Dans le cas d'un engagement multilatéral, il assume également cette tâche si la France a été désignée pour en assurer la conservation, en prévoyant de faire imprimer les copies destinées aux autres parties.

En principe, la signature des accords bilatéraux se fait dans la capitale où la négociation ne s'est pas conclue. Toutefois, on ne tient pas compte de cet élément si elle doit intervenir à l'occasion d'un déplacement ministériel. La cérémonie de signature se déroule suivant un cérémonial précis dont l'organisation est confiée au Protocole du ministère des affaires étrangères de l'État où elle est effectuée. Dans le cas d'un accord multilatéral, cette organisation revient à l'État ou à l'organisation désigné(e) comme dépositaire (cf. annexe IV).

### **4. Conservation**

La conservation des originaux des accords bilatéraux ou multilatéraux dont la France est dépositaire, ou des copies certifiées conformes des accords multilatéraux dans les autres cas, est assurée par le ministère des affaires étrangères. Si l'accord a été signé à l'étranger, il revient à l'ambassade d'acheminer au Protocole, sous bordereau enregistré, l'original ou la copie conforme qui revient à la France. La direction des archives et de la documentation et la direction des affaires juridiques (sous-direction des accords et traités) sont informées de la signature de l'accord, par télégramme si elle a eu lieu à l'étranger ou par avis de signature si elle a eu lieu à Paris (cf. annexe V).

## **V. - Autorisation de ratifier ou d'approuver**

Le ministre des affaires étrangères est compétent pour mettre en oeuvre la procédure permettant à la France d'exprimer son consentement à être liée. Terminologie : au regard du droit français, le consentement d'un Etat à être lié par un accord international peut s'exprimer par la signature, la ratification, l'approbation ou l'adhésion. La signature a cet effet lorsque l'accord prévoit l'entrée en vigueur à la signature ou lorsqu'il ne comporte, pour son entrée en vigueur, aucune condition relative à une procédure ultérieure (ratification, approbation, acceptation...). La ratification exprime ce consentement dans le cas des accords en forme solennelle, l'approbation dans le cas des accords en forme simplifiée. L'adhésion s'entend du consentement à être lié par un accord multilatéral après la période initiale d'ouverture à la

signature. Dans un accord multilatéral, qui peut mentionner expressément dans ses clauses finales divers modes d'expression du consentement à être lié, il convient de s'assurer que l'un au moins de ces modes soit visé par l'instrument international, y compris lorsque celui-ci a été négocié par un autre ministre. Il détermine, à partir des dispositions qui ont été signées, s'il convient ou non de solliciter une autorisation parlementaire pour approuver, ratifier l'accord ou y adhérer.

## **1. La demande d'autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation**

La Constitution prévoit que certains engagements internationaux sont soumis au Parlement avant leur ratification ou leur approbation. La liste en est donnée par l'article 53, qui dispose que « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ».

Une fois la signature de l'accord effectuée, le ministre concerné prend l'attache du ministre des affaires étrangères afin que celui-ci examine si cet accord relève ou non de l'article 53 de la Constitution. Il doit en être ainsi pour tous les accords, y compris pour ceux qui constituent des amendements ou des ajouts par rapport à un accord principal, dans la mesure où aucune règle de parallélisme des formes ne peut être invoquée pour appliquer à l'accord complémentaire le traitement réservé à l'accord principal. C'est précisément le cas lorsque l'accord principal ne comporte pas de dispositions de nature législative ou ayant une incidence sur les finances publiques et qui de ce fait ne relève pas de la procédure de l'article 53, alors que l'avenant, comportant de telles dispositions, y sera soumis.

La direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères procède à l'analyse requise en fonction du contenu propre de chaque accord et en examinant chacune de ses clauses. Sauf pour les traités de paix et de commerce, les accords relatifs à l'état des personnes et ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, il n'est pas possible de définir a priori les accords dont l'objet les ferait entrer ou non dans les prévisions de l'article 53. Quelques indications peuvent néanmoins être fournies, notamment à partir de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Les accords de siège sont d'ordinaire soumis à autorisation législative, dans la mesure où ils contiennent des dispositions sur les privilèges et immunités.

Les accords édictant une obligation financière directe et certaine sont considérés comme engageant les finances de l'État. Il en est ainsi lorsque cette contribution financière, qui peut prendre des formes variées (participation à un mécanisme de financement spécifique, mise à disposition de personnels ou de biens...) constitue pour le Gouvernement une obligation, dont l'inexécution serait considérée par les autres parties comme un manquement aux engagements internationaux de la France.

Dès lors que l'une au moins des stipulations d'un accord ressortit au domaine de la loi, tel qu'il est déterminé par l'article 34 de la Constitution, l'autorisation du Parlement pour sa ratification ou son approbation doit être recherchée. Cette exigence s'applique même dans les cas où la législation en vigueur satisfait en l'état à toutes les obligations résultant du traité ou de l'accord en cause, sans qu'il soit besoin de la modifier ou de la compléter.

Lorsque la réponse à la question de savoir si l'accord relève de la procédure prévue par l'article 53 soulève une difficulté, il appartient au ministre des affaires étrangères de consulter

le secrétaire général du Gouvernement.

## **2. La procédure de ratification ou d'approbation**

Dans les cas où l'expression du consentement à être lié par l'accord nécessite la mise en oeuvre de la procédure prévue par l'article 53, les étapes de cette procédure se déroulent de la façon suivante :

- le dossier du projet de loi est constitué par le ministère des affaires étrangères avec le concours des autres administrations intéressées et adressé au secrétariat général du Gouvernement (service législatif) aux fins de saisine du Conseil d'État. Il signale, le cas échéant, la nécessité d'un prompt examen du texte.

Ce dossier doit impérativement comporter les pièces suivantes :

- le projet de loi ;

- un exposé des motifs ;

- l'étude d'impact, qui doit être établie le plus en amont possible de la rédaction de l'accord (circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État publiée au Journal officiel du 1er décembre 1995, page 17566) ;

- la liste des services du ministère des affaires étrangères et des autres ministères intéressés par l'accord avec l'indication du nom et des coordonnées de l'agent appelé à représenter son administration aux réunions au Conseil d'État et en séance publique à l'Assemblée nationale et au Sénat ; - les lettres des ministères intéressés exprimant leur adhésion à la poursuite de la procédure ;

- une note de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères indiquant en quoi cet accord relève de l'article 53 de la Constitution ;

- lorsque l'accord est applicable dans les territoires d'outre-mer, l'avis émis par les assemblées territoriales des territoires d'outre-mer ou au moins les lettres de saisine de ces assemblées ou, le cas échéant, une note faisant ressortir que la consultation desdites assemblées ne s'impose pas. Lorsque la saisine des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer s'impose, il convient de veiller à limiter l'usage de la procédure de consultation en urgence aux cas exceptionnels ;

- le texte de l'accord imprimé par le Journal officiel de la République française. Il incombe au ministère des affaires étrangères de veiller à la stricte conformité du texte imprimé avec l'original de l'accord. Toute erreur constatée ultérieurement à l'engagement des procédures par le Gouvernement devant le Conseil d'État aurait pour effet de retarder l'examen auquel celui-ci doit procéder ;

- lors de l'examen du projet de loi par le Conseil d'État, qui se fait habituellement en trois réunions successives (avec le rapporteur, en section, en assemblée générale), les ministres intéressés doivent être représentés à chacune de ces réunions ;

- lorsqu'une divergence apparaît entre l'avis rendu par le Conseil d'État et le projet présenté par le Gouvernement, le secrétariat général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre procèdent, préalablement à l'inscription à l'ordre du jour d'un conseil des ministres, à l'examen de la question et peuvent convoquer une réunion interministérielle de relecture à

cet effet ;

- la présentation du projet de loi, en partie A du conseil des ministres, est effectuée par le ministre des affaires étrangères ;

- lors de l'examen du projet de loi par le Parlement, le ministère des affaires étrangères est chargé, en relation avec les administrations concernées, de suivre les procédures liées à cet examen : réponse à un éventuel questionnaire d'information de la commission compétente, examen du projet de loi par cette commission, discussion en séance et vote.

Lorsque les dispositions de l'accord n'imposent pas que soit mise en oeuvre la procédure de l'article 53 de la Constitution, il appartient au ministre des affaires étrangères, après s'être assuré du consentement des ministres intéressés, de diligenter les procédures permettant à la France d'exprimer son consentement à être liée par les dispositions de l'accord.

Enfin, l'article 11 de la Constitution permet de soumettre au référendum un projet de loi autorisant << la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions >>.

## **VI. - Entrée en vigueur**

L'entrée en vigueur d'un accord a lieu conformément aux dispositions de cet accord prévues à cet effet.

### **1. Les accords bilatéraux**

Les accords en forme simplifiée entrent en vigueur après remise à l'autre partie d'un instrument d'approbation ou, plus généralement, d'une notification de l'accomplissement des procédures exigées par le droit interne pour l'entrée en vigueur de cet accord. La clause finale habituellement retenue fixe l'entrée en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la remise du deuxième instrument d'approbation ou de la deuxième des notifications (cf. annexe I).

Les accords en forme solennelle entrent en vigueur par l'échange des instruments de ratification. L'instrument de ratification est un acte signé par le Président de la République, par lequel celui-ci fait sien l'engagement souscrit en son nom, et contresigné par le Premier ministre et par le ministre des affaires étrangères. Les instruments de ratification peuvent être adressés à l'État cocontractant par une lettre du ministre des affaires étrangères, auquel cas, la remise n'étant pas simultanée, ils prennent effet à la date de réception du second instrument de ratification, ou à l'issue d'un délai à partir de cette date fixé dans l'accord. Il est également possible de recourir à la technique traditionnelle de l'entrée en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification. L'usage est alors de procéder à l'échange dans le cadre d'une cérémonie. Une variante de cette méthode consiste à prévoir un délai entre le jour de l'échange et celui de l'entrée en vigueur, le plus souvent fixé à un mois.

L'entrée en vigueur dès la signature est réservée aux accords en forme simplifiée qui n'entrent pas dans le champ de l'article 53 de la Constitution et dont l'entrée en vigueur ne nécessite pas, de ce fait, de procédure parlementaire. Même pour ce type d'actes, il est néanmoins préférable de prévoir un délai entre la signature et l'entrée en vigueur, afin de pouvoir préparer la publication de l'accord. La clause finale fixe alors l'entrée en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la signature. Dans ces cas, le ministre des affaires étrangères doit se montrer très vigilant lors de la délivrance des pouvoirs de signature et s'assurer de ce

que l'autorisation du Parlement n'a pas à être recherchée et que les ministres ont donné leur assentiment par lettres d'accord.

Les arrangements administratifs peuvent entrer en vigueur dès la signature, dans la mesure où, par définition, ils sont conclus dans le cadre strict de la législation en vigueur et des disponibilités budgétaires de leur signataire, ne relèvent que des attributions de celui-ci et ne nécessitent d'autre procédure interne que la consultation du ministre des affaires étrangères qui en apprécie l'opportunité politique et la qualité de la rédaction.

## **2. Les accords multilatéraux**

Un accord multilatéral entre habituellement en vigueur à partir du dépôt d'un nombre déterminé d'instruments exprimant le consentement de ces États à être liés par l'engagement, ou passé un certain délai après ce dépôt. Cette entrée en vigueur, dite générale, n'a cependant d'effet que pour les États ayant procédé à ce dépôt. La possibilité d'une entrée en vigueur pour l'ensemble des États à partir du dépôt des instruments d'une partie seulement d'entre eux doit être réservée aux amendements à certaines conventions multilatérales. L'inscription d'une disposition en ce sens, dans la convention de base, ne doit être acceptée qu'avec la plus grande prudence et après consultation de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères.

## **3. L'application provisoire**

L'application provisoire peut être prévue par les dispositions finales pour des raisons liées à des circonstances particulières, mais elle doit rester exceptionnelle. Elle s'explique pour des raisons avant tout d'ordre pratique et peut aboutir à des situations juridiquement incertaines si l'entrée en vigueur tarde. Elle est à proscrire en toute hypothèse, d'une part, lorsque l'accord peut affecter les droits ou obligations des particuliers, d'autre part, lorsque son entrée en vigueur nécessite une autorisation du Parlement.

## **VII. - Réserves et déclarations interprétatives**

Une réserve à un accord international est une déclaration unilatérale faite par un État lorsqu'il signe, ratifie ou approuve cet accord, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions de cet accord en ce qui le concerne.

Une réserve ne peut être formulée lorsque l'accord la prohibe expressément. Elle doit rester en outre compatible avec le droit des traités. Ainsi une réserve qui consisterait purement et simplement à écarter telle ou telle disposition du traité ne serait pas admissible.

Si la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, qui, sur ce point, codifie le droit international coutumier, autorise les États à formuler des réserves à un accord, c'est en effet à certaines conditions, dont la plus importante est que ces réserves ne soient pas incompatibles avec le but et l'objet de l'accord. Les autres États contractants peuvent faire objection à la réserve. L'objection a une portée en fait essentiellement politique, sauf si l'État qui l'émet décide en même temps que l'accord dans son ensemble ne s'appliquera pas dans ses rapports avec l'État auteur de la réserve.

Il convient, dans ces conditions, d'être particulièrement prudent avant de recourir à cette faculté : on ne saurait en effet préjuger la portée qu'attribueraient à une réserve (le cas échéant, contraire à l'objet et au but d'un accord) les organes internationaux éventuellement chargés de l'application de cet accord, ou les juridictions qui seraient saisies de la validité d'une telle réserve.

En conséquence, le texte de toute réserve projetée doit être soumis en temps utile à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, afin que celle-ci en apprécie la validité. De façon générale, une réserve ne doit pas être considérée comme une manière de corriger des erreurs ou des oublis commis au cours de la négociation et ne doit être formulée que pour des raisons impératives. Bien qu'il n'y ait pas de règle en la matière, il est souhaitable qu'elle soit rédigée avec précision et concision.

Bien que la convention de Vienne n'en fasse pas mention, le droit des traités autorise les États à émettre des déclarations interprétatives. Il s'agit de déclarations unilatérales par lesquelles l'État précise la portée qu'il attribue à telle ou telle disposition de l'accord. Comme pour les réserves, leur texte ne doit pas être incompatible avec le but et l'objet de l'accord. Il doit être également soumis à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères.

Lorsque la nécessité de formuler des réserves ou des déclarations interprétatives a été établie, l'usage est d'y procéder au moment de la signature de l'accord mais elles peuvent être formulées ou modifiées jusqu'au moment de la ratification ou de l'approbation de cet accord. Elles sont ensuite confirmées lors de l'expression par la France de son consentement définitif.

La formulation de réserves relève de la seule compétence du pouvoir exécutif. Dans la pratique, le texte des réserves et des déclarations interprétatives dont a été assortie la signature d'un accord qui nécessite une procédure parlementaire est communiqué au Conseil d'État et au Parlement en même temps que le projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation.

## **VIII. - Publication**

### **1. L'obligation de publication**

La publication a pour objet :

- de rendre public le contenu de l'accord ;
- d'introduire l'accord dans l'ordre juridique national.

Sauf cas exceptionnels, tous les accords doivent faire l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française, conformément aux dispositions du décret no 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France. Cette obligation doit être respectée strictement, notamment dans la mesure où de nombreux accords peuvent affecter des intérêts privés. En cas de non-publication, en effet, l'accord, s'il est d'effet direct, n'est pas opposable aux personnes et, d'une manière générale, n'est pas invocable dans l'ordre juridique interne.

Le décret n° 86-707 du 11 avril 1986 a rendu obligatoire la publication dans les mêmes formes de l'acte portant dénonciation par la France d'un accord publié conformément au décret de 1953. Cette publication est en effet nécessaire pour l'information des particuliers.

### **2. L'initiative de la procédure de publication**

Elle relève du ministre des affaires étrangères qui, après avoir constaté la date de l'entrée en vigueur pour la France de l'accord et vérifié qu'aucun des ministres intéressés ne s'oppose à sa publication, saisit le secrétaire général du Gouvernement du décret portant publication, aux fins d'accomplissement des procédures de signature et de publication de celui-ci.

### **3. Les délais de publication**



La publication de l'accord ne peut se faire avant l'entrée en vigueur de celui-ci afin d'éviter l'introduction dans l'ordre interne de dispositions dépourvues de portée juridique sur le plan international. Mais il importe qu'elle intervienne le plus vite possible après l'entrée en vigueur. Le ministre des affaires étrangères est chargé de veiller à ce que la publication soit quasi simultanée de l'entrée en vigueur et qu'en tout état de cause le délai n'excède pas un mois. Les ministres intéressés et le secrétaire général du Gouvernement lui apportent leurs concours pour respecter ces délais.

Il est à déplorer que la publication des traités et accords soit trop souvent tardive aujourd'hui. Plus de diligence doit désormais être observée en la matière.

#### **4. Le contenu de la publication**

Le décret portant publication est accompagné du texte in extenso de l'accord et des réserves ou déclarations interprétatives formulées par la France au moment de la signature ou lors du dépôt des instruments de ratification. Il mentionne la date d'entrée en vigueur pour la France.

Lorsqu'un engagement modifie ou complète un engagement précédent dont la publication n'aurait pas été effectuée, il est nécessaire de publier celui-ci simultanément avec sa modification.

Le décret portant publication est signé par le Président de la République,

le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères à l'exclusion de tout autre ministre. Pour les conventions internationales du travail, le ministre chargé du travail est également appelé à signer ce décret.

La publication est toujours effectuée sous le timbre du ministère des affaires étrangères.

Il incombe au ministre des affaires étrangères de procéder, une fois l'engagement publié au Journal officiel, à son enregistrement auprès de l'Organisation des Nations unies en application de l'article 102 de la Charte des Nations unies et, pour les accords aériens, auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en application de l'article 83 de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale.

#### **5. Effets de la publication**

En vertu de l'article 55 de la Constitution, << les accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie >>.

Certains accords ne créent d'obligations qu'à la charge des États. C'est ce que le Conseil d'État (décision GISTI du 23 avril 1997) a déterminé pour certains articles de la convention de l'Organisation des Nations unies relative aux droits de l'enfant. En revanche, comme le souligne le même arrêt à propos de la convention n° 118 de l'OIT du 28 juin 1962, les autres accords peuvent être invoqués par les particuliers et prévalent sur le droit interne, soit qu'ils soient d'effet direct, soit que les mesures de transposition en droit interne qu'ils appelaient dans un délai donné ne soient pas intervenues ou soient intervenues incomplètement, dans ce délai.

Lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères considère qu'un accord cesse d'être adapté à l'évolution de nos relations avec un État, il lui incombe d'en saisir le ministre des affaires étrangères. Ce ministre est seul compétent, sous mon autorité, pour prendre les mesures qui s'imposent : dénonciation unilatérale par la France ; abrogation sur la base d'une entente commune des parties ; décision de suspension d'un accord ou de certaines de ses dispositions.

Les principes et les règles rappelés ci-dessus ont pour but de garantir la cohérence et l'unité de la politique étrangère de la France, lorsqu'elle conduit à prendre des engagements internationaux. Il convient de veiller strictement à leur respect. Le ministre des affaires étrangères, en liaison avec le secrétaire général du Gouvernement, fera rapport au Premier ministre sur leur mise en oeuvre.

(...)

### **Texte 123**

Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes [JORF n°230 du 2 octobre 2004 ; extrait]

Paris, le 27 septembre 2004.

Le Premier ministre  
à Mesdames et Messieurs les ministres

De la qualité de la transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes dépendent à la fois la sécurité des situations juridiques et le crédit de la France auprès de ses partenaires européens.

Les obligations de transposition pesant sur l'État découlent tant de la Constitution du 4 octobre 1958 que des traités européens. Un manquement à ces obligations n'affecte pas seulement notre crédit au sein de l'Union. Il expose la France à des sanctions contentieuses, y compris pécuniaires. Il entrave le bon fonctionnement du marché intérieur, affectant aussi bien la concurrence entre entreprises que la protection des consommateurs.

Or d'importants efforts restent à faire pour atteindre les deux objectifs régulièrement rappelés par le Conseil européen : ramener le déficit de transposition des directives dites du marché intérieur à moins de 1,5 % de ces directives ; assurer la transposition de l'ensemble des directives dont l'échéance de transposition est dépassée depuis plus de deux ans.

Je souhaite donc que des progrès soient rapidement faits pour rattraper le déficit de transposition. Par ailleurs, afin d'éviter que les mêmes difficultés ne se reproduisent, il convient de définir une méthode de travail qui soit partagée par l'ensemble des ministères. Tel est l'objet de la présente circulaire, qui se substitue à celle du 9 novembre 1998.

Le travail de transposition ne peut être mené efficacement que s'il repose sur une démarche intégrée débutant dès la négociation de l'acte.

1. L'impact de l'acte en préparation sur le droit interne doit être apprécié le plus en amont possible, pour permettre, à la fois, d'arrêter les positions de négociation de la France en connaissance de cause et de préparer la transposition. Cette appréciation est particulièrement nécessaire du fait de l'intervention croissante de l'Union européenne dans des domaines nouveaux, notamment ceux touchant à l'exercice des libertés publiques.

Cet effort d'anticipation doit se matérialiser sous la forme d'une étude d'impact, dont l'élaboration et la prise en compte dans le cadre de la négociation s'effectuent selon les modalités définies dans l'annexe I.

2. Un effort de programmation doit prolonger le travail ainsi accompli en amont de l'adoption de l'acte par les institutions européennes, de manière à prévenir les retards ou difficultés, de nature administrative notamment, traditionnellement observés dans la transposition. Cette programmation est indispensable tant pour permettre au ministère qui a principalement la charge de la transposition d'organiser efficacement son travail que pour assurer la bonne insertion des résultats de ce travail dans les procédures interministérielles.

3. La constitution d'un réseau interministériel de correspondants de la transposition est nécessaire pour faciliter cette programmation et veiller à sa mise en oeuvre effective. Vous indiquerez dans les meilleurs délais au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) les coordonnées de deux correspondants en charge de la transposition, l'un choisi au sein de votre cabinet, l'autre désigné dans les conditions prévues à l'annexe II.

4. Un suivi interministériel régulier des travaux de transposition sera organisé selon les modalités définies à l'annexe III. Il permettra d'identifier toute difficulté rencontrée dans la transposition, de trouver les moyens de la surmonter et de prévenir le contentieux communautaire.

Je vous demande d'accorder une attention particulière à la mise en oeuvre de ces instructions par vos services.

## A N N E X E I I

### CONSTITUTION D'UN RÉSEAU INTERMINISTÉRIEL DE CORRESPONDANTS DE LA TRANSPOSITION

La désignation de correspondants de la transposition au sein de chaque ministère permet au ministre d'avoir une vue d'ensemble des travaux relatifs à la transposition des actes européens, sans pour autant priver les directions et services matériellement compétents de la responsabilité qui leur incombe dans l'adaptation du droit correspondant à leur secteur d'attributions.

La fonction de correspondant de la transposition dans les services est confiée au secrétaire général du département ministériel ou au haut fonctionnaire pour la qualité de la réglementation.

Ce correspondant est chargé de la définition et du suivi de la démarche du ministère pour la transposition des directives et des décisions-cadres, du respect des échéances par les directions d'administration centrale chefs de file et de la coordination d'interlocuteurs qui, au sein des différents services du ministère, ont la charge de préparer les textes de transposition.

Des objectifs portant sur le respect des obligations européennes de transposition doivent être inclus dans la lettre de mission du secrétaire général ou des directeurs d'administration centrale concernés. A titre expérimental, un indicateur peut y être introduit pour permettre de moduler leur rémunération en fonction du respect de ces objectifs.

Au-delà de ces désignations, chaque ministère doit s'assurer que l'organisation et le fonctionnement de son administration permettent d'établir efficacement le lien entre la définition des positions de négociation et la transposition des actes adoptés.

## A N N E X E I I I

### SUIVI DES TRAVAUX DE TRANSPOSITION À COMPTER DE L'ADOPTION DE LA DIRECTIVE OU DE LA DÉCISION-CADRE

#### **I. - Echancier de transposition**

Dès que la directive ou la décision-cadre a été publiée, son texte est transmis par le SGCI au ministère désigné en qualité de chef de file, aux autres ministères intéressés et au secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.). Dans un délai fixé par le SGCI et qui ne saurait excéder trois mois suivant cette transmission, chacun des ministères participant à la transposition adresse au SGCI un échancier d'adoption des textes relevant de ses attributions, accompagné, pour chacun de ces textes, d'un avant-projet de rédaction et d'un tableau de concordance définitif permettant d'identifier clairement les dispositions transposées.

Les délais requis pour l'élaboration des textes doivent être déterminés avec réalisme. Il convient, en particulier, de prendre toutes mesures pour concilier les procédures de consultation applicables à certains textes, par exemple la consultation d'instances représentant les professions, avec le respect des délais de transposition.

C'est à ce stade qu'il convient également d'identifier les difficultés qui subsisteraient dans l'interprétation du texte communautaire. En cas de difficulté sérieuse, le SGCI et, le cas échéant, la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères sont saisis sans attendre.

#### **II. - Réunions interministérielles de suivi de la transposition**

Ces réunions convoquées par le SGCI à échéances régulières permettent de vérifier le respect des échanciers indicatifs fixés à la suite de l'adoption de la directive ou de la décision-cadre. Dans le cas particulier où la directive comporte des dispositions prévoyant que certaines des questions relevant de son champ d'application feront l'objet d'un nouvel examen à une échéance prédéterminée (clause dite « de rendez-vous »), le SGCI veille à ce que le délai ainsi accordé soit employé à préparer la position de la France dans les discussions à venir.

Il incombe au SGCI de tenir à jour, en lien avec les ministères intéressés, le tableau général de transposition des directives et des décisions-cadres. Une synthèse de ce tableau par ministère est transmise semestriellement au secrétariat général du Gouvernement, aux fins d'examen dans le cadre de la programmation du travail gouvernemental, et portée à la connaissance des membres du cabinet du Premier ministre pour les matières relevant de leur secteur, ainsi que du directeur du cabinet des ministres et secrétaires d'État concernés.

Afin de résoudre les difficultés identifiées dans le cadre du suivi interministériel de la transposition effectué sous l'autorité du SGCI, un groupe à haut niveau de l'adaptation au droit communautaire se réunit à un rythme trimestriel sous l'autorité conjointe du secrétaire général du Gouvernement et du secrétaire général du SGCI, en liaison avec les ministères chargés des relations avec le Parlement et des affaires européennes et en présence des correspondants de la transposition. Les difficultés qui substituerait à ce stade sont soumises à l'arbitrage du Premier ministre dans les meilleurs délais.

### III. - Prévention du contentieux communautaire

Toutes dispositions susceptibles de prévenir le développement du contentieux doivent être prises.

Il importe, en particulier, de veiller à ce que les mises en demeure ou avis motivés émanant de la Commission reçoivent une réponse dans le délai requis.

La pratique des réunions dites dans le langage communautaire « réunions paquets », qui permettent de procéder à un examen périodique, avec la Commission, de l'ensemble des affaires susceptibles de prendre un caractère contentieux, mérite d'être développée. Il convient que toutes dispositions soient prises pour que chaque département ministériel soit efficacement représenté à ces réunions (...).

Jean-Pierre RAFFARIN

#### Texte 124

Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution (JORF n°274 du 25 novembre 2005)

Paris, le 22 novembre 2005.

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'État,  
Mesdames et Messieurs les ministres et ministres délégués

L'association de l'Assemblée nationale et du Sénat à la prise de décision européenne répond à une double exigence de démocratie et d'efficacité.

Le cadre de cette association est fixé par l'article 88-4 de la Constitution.

Dans sa rédaction applicable, cet article dispose :

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. »

Cet article fait donc obligation au Gouvernement de soumettre au Parlement les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne dont tout ou partie des dispositions relèveraient, en droit interne, du domaine de la loi. Il ouvre la faculté au Gouvernement de soumettre, en sus, au Parlement tout autre projet d'acte et, plus largement, tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Mes prédécesseurs ont usé de la faculté ainsi offerte en décidant que seraient systématiquement transmis aux deux assemblées les livres verts, les livres blancs et le programme annuel de travail de la Commission.

Je souhaite qu'une nouvelle étape soit franchie dans l'association du Parlement à la prise des décisions européennes. Aussi ai-je décidé que celui-ci, alors même que l'article 88-4 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 n'est pas entré en vigueur, serait désormais mis en mesure de se prononcer sur tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure dite de « codécision » régie par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, que ce projet d'acte comporte ou non des dispositions à caractère législatif.

Il a néanmoins paru utile que ces projets d'actes continuent à être soumis au Conseil d'État, afin que le Parlement soit toujours en mesure de savoir quels sont ceux qui relèveraient du domaine de la loi s'il s'agissait de dispositions nationales.

En outre, afin de renforcer encore l'association du Parlement, je suis prêt à donner suite, en règle générale, aux demandes émanant des présidents des commissions des affaires étrangères de chaque assemblée ou des présidents des délégations parlementaires pour l'Union européenne, de se faire communiquer des documents dont la transmission ne serait pas obligatoire, mais qui pourraient utilement éclairer leurs travaux. Je souhaite que les éventuelles observations sur ces documents fassent l'objet de votre part d'un examen attentif.

Je souhaite enfin attirer particulièrement votre attention sur la nécessaire implication de chaque département ministériel dans ce dispositif. En effet, si, du point de vue procédural, c'est au secrétariat général du Gouvernement qu'il revient d'effectuer les transmissions requises, c'est au ministère matériellement compétent qu'il incombe, une fois cette transmission réalisée, de répondre efficacement et rapidement aux demandes d'informations adressées par les assemblées. La qualité de ce dialogue entre les assemblées et chaque ministère est une condition indispensable pour assurer une association effective du Parlement à la prise de décision.

A cet égard, un soin particulier doit être apporté à la réalisation de la fiche d'impact juridique simplifiée prévue par la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

L'annexe jointe à la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 13 décembre 1999, précise les modalités de mise en oeuvre du dispositif ainsi amendé.

## **Article Annexe**

### **A N N E X E**

#### **I. - Transmission des textes des Communautés européennes et de l'Union européenne**

##### **1. Projets et propositions d'actes devant être adoptés selon la procédure de codécision**

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la procédure de codécision de l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, le secrétariat général des affaires européennes (S.G.A.E.) les transmet :

- au secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.), qui les adresse aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en publient la liste au Journal officiel (informations parlementaires) ;

- au Conseil d'État, qui dispose d'un délai de quinze jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au S.G.G. et au S.G.A.E. son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces projets ou propositions d'actes. En cas d'urgence, le S.G.A.E. peut demander au Conseil d'État de se prononcer dans un délai réduit.

Dans les vingt-quatre heures suivant réception de l'avis du Conseil d'État, le S.G.G. le communique aux délégations pour l'Union européenne des assemblées. Le S.G.A.E. en assure dans le même délai la diffusion interministérielle.

## **2. Autres projets et propositions d'actes ne devant pas être adoptés selon la procédure de codécision et relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne**

Dès réception des autres projets et propositions d'actes ne relevant pas de la procédure de codécision, le S.G.A.E. les transmet au S.G.G. et au Conseil d'État. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au S.G.G. et au S.G.A.E. son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces projets ou propositions d'actes. En cas d'urgence, le S.G.A.E. peut demander au Conseil d'État de se prononcer dans les trois jours de sa saisine ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'État, le S.G.G. transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'État y afférent. Les assemblées en publient la liste au Journal officiel (informations parlementaires).

Le S.G.G. communique au S.G.A.E. la liste des projets et propositions d'actes ainsi transmis au Parlement. Le S.G.A.E. en assure la diffusion interministérielle et transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'État sur les projets et propositions d'actes ne comportant pas de disposition de nature législative.

## **3. Documents relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne**

Les livres verts, les livres blancs, le programme de travail annuel de la Commission sont soumis au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Par ailleurs, sur proposition du secrétaire général du S.G.A.E., faite en accord avec le ministre chargé des affaires européennes et le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet au titre de l'article 88-4 de la Constitution les autres documents, et notamment les communications de la Commission, qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement.

Les documents sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le S.G.G.. Les assemblées en publient la liste au Journal officiel (informations parlementaires). Le S.G.G. communique au S.G.A.E. la liste des documents ainsi transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution.

## **4. Projets et propositions d'actes ainsi que documents relevant du deuxième pilier de l'Union européenne**

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC et susceptibles de comporter des mesures de nature législative, le ministre des affaires étrangères les transmet au S.G.G. et au Conseil d'État. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au S.G.G. et au ministre des affaires étrangères, service de la PESC, son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces textes. En cas d'urgence, le ministre des affaires étrangères peut demander au Conseil d'État de se prononcer dans les trois jours de sa saisine, ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'État, le S.G.G. transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'État y afférent. Les assemblées en publient la liste au Journal officiel (informations parlementaires).

Le S.G.G. communique au ministre des affaires étrangères la liste des textes transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Il en assure la diffusion interministérielle. Le ministre des affaires étrangères transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'État sur les textes ne comportant pas de disposition de nature législative.

Sur proposition du ministre des affaires étrangères, faite en accord avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet les autres documents qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement dans le domaine de la PESC. Les documents mentionnés au présent alinéa sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le S.G.G..

## **II. - Information du Parlement sur le déroulement des procédures de l'Union européenne**

Afin de compléter l'information du Parlement sur l'ordre du jour des conseils de l'Union européenne, les dispositions suivantes s'appliquent :

a) Les assemblées reçoivent communication des ordres du jour prévisionnels des conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence dès la transmission de ces ordres du jour par la présidence en exercice au Gouvernement français.

Les ordres du jour sont fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité. Ces modifications sont notifiées aux assemblées par les soins du S.G.A.E..

b) Les ordres du jour de chacune des sessions du Conseil sont communiqués aux assemblées par les soins du S.G.A.E. dès que le Gouvernement en a été rendu destinataire par la présidence en exercice. En pratique, celle-ci doit les adresser au gouvernement de chaque Etat membre au moins quatorze jours avant le début de la session.

## **III. - Modalités et délai d'examen des textes par le Parlement**

Préalablement à sa participation aux négociations au sein des instances compétentes du conseil des ministres de l'Union européenne, chaque ministre s'attachera à vérifier si la représentation nationale a manifesté son intention de prendre position sur un texte, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

C'est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt, dans le mois suivant la transmission du texte au Parlement par le S.G.G., d'une proposition de résolution.



## **1. Adoption de résolutions**

### **A l'Assemblée nationale**

a) Les propositions de résolution formulées par les députés dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du S.G.G. et transmises aussitôt par celui-ci au S.G.A.E. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC. Ces derniers vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté, que lui reconnaît le règlement de l'Assemblée nationale, de demander à la commission compétente de déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande. Dans l'affirmative, le S.G.A.E., ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, en informe sans délai le S.G.G., lequel saisit aussitôt de la demande le président de l'Assemblée nationale.

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, le président de l'Assemblée nationale l'adresse au S.G.G. qui le communique immédiatement au S.G.A.E. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

c) Le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères selon les cas vérifie, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement de l'Assemblée nationale de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Dans l'affirmative, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC informe sans délai le S.G.G., qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le président de l'Assemblée nationale.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de huit jours, à compter de la date de distribution du rapport que le S.G.G. doit faire connaître au président de l'Assemblée nationale que le Gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour.

### **Au Sénat**

a) Les propositions de résolution formulées par les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont aussitôt transmises au S.G.G. par le Sénat.

Le S.G.G. communique ces documents au S.G.A.E. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C..

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, il est immédiatement transmis, par les soins du Sénat, au S.G.G., qui le communique immédiatement au S.G.A.E. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C..

c) Le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères selon les cas vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement du Sénat de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour du Sénat. Dans l'affirmative, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C. informent sans délai le S.G.G., qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le président du Sénat.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de dix jours à compter de la date de distribution du rapport que le S.G.G. doit faire connaître au président du Sénat que le Gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour du Sénat.

## **2. Procédure d'examen accélérée**

Si l'adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demandent aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française.

## **IV. - Prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte**

En cas de doute sur l'existence ou sur l'état d'avancement d'une procédure parlementaire relative à un texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

- de se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;
- d'interroger le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C. (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;
- de consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

### **1. Dans la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne**

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et que celui-ci a clairement manifesté son intention de se prononcer sur ce texte, mais qu'il n'a pas encore adopté de résolution à son sujet, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure communautaire permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer :

a) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Sauf urgence ou motif particulier, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C. donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (COREPER) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du Conseil ;

b) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C. donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement.

Le Gouvernement veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam, pour les projets et propositions d'actes entrant dans son champ d'application.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée et n'est pas encore adoptée, le Gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte.

Lorsqu'une résolution de l'Assemblée nationale ou du Sénat est devenue définitive, selon l'une ou l'autre des modalités prévues par leur règlement, le président de l'assemblée concernée la transmet au S.G.G. qui la communique au S.G.A.E. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C.

Ceux-ci examinent, en concertation avec les ministères concernés, les suites à donner eu égard à la position française dans la négociation des projets d'actes en cause.

## **2. Au sein du comité interministériel sur l'Europe**

Le comité interministériel sur l'Europe évoque les positions que le Parlement a prises ou s'apprête à prendre sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

## **V. - Décision de faire usage des facultés ouvertes au Gouvernement par le règlement de chaque assemblée**

Il appartient au S.G.A.E. de prendre l'attache du cabinet du Premier ministre et des ministères concernés en vue de faire connaître au S.G.G. si le Gouvernement entend exercer les prérogatives mentionnées au point III (1°) ci-dessus, qui lui sont reconnues par le règlement de chaque assemblée. Si, après chaque consultation des ministères concernés, il apparaît qu'une réunion interministérielle s'impose pour harmoniser la position du Gouvernement quant à l'exercice de ses prérogatives, cette réunion sera convoquée par le S.G.G. à la demande du S.G.A.E. ou du ministre des affaires étrangères pour les actes de la P.E.S.C., dans les conditions habituelles.

## **VI. - Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution**

Le ministre chargé de la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne assure, en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes, la représentation du Gouvernement au cours des débats parlementaires consacrés à l'examen des textes tant en commission que devant l'assemblée.

Il y défend la position du Gouvernement, telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le S.G.A.E. ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la P.E.S.C..

## VII. - Adoption définitive des textes par les institutions de l'Union européenne et information des assemblées

Lorsqu'un acte dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution est définitivement adopté par les institutions de l'Union européenne, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C. notifient l'acte adopté au S.G.G., qui en informe les assemblées parlementaires.

Le S.G.A.E. ou le cas échéant le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la P.E.S.C., fournit par ailleurs au ministre compétent et au ministre chargé des affaires européennes les éléments leur permettant d'informer les assemblées de la manière dont les résolutions votées par elles sur les actes de l'Union européenne ont été prises en compte lors des négociations de ces actes.

Dominique DE VILLEPIN

### Texte 125

Entretien de M. Éric CHEVALLIER, Porte-parole du Quai d'Orsay et conseiller spécial du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard KOUCHNER, Paris, le 28 novembre 2008

**Laëtitia PIERRY** : Mon sujet de thèse : « Le ministre des Affaires étrangères » ; la Première partie de ma thèse traite de « La conception française » du ministre des Affaires étrangères : elle comprend notamment un historique (objet de mon premier titre) et actuellement je travaille sur les aspects de droit contemporain de la V<sup>ème</sup> République ; puis, une Deuxième partie ambitionnant la détermination de critères « universels » au plan de la définition de la fonction de ministre des Affaires étrangères : il s'agirait, tour à tour de resituer cette définition dans le cadre juridique international et de la confronter aux systèmes de droit comparé pertinents.

**Eric CHEVALLIER** : Sujet que je maîtrise mal ... Mais bon, il faut voir qu'elles sont vos questions...

**L.P.** : J'ai eu effectivement l'occasion de lire votre biographie qui m'a assez impressionnée, parce que le grand écart entre votre formation d'origine...

**E.C.** : J'ai fait aussi « Science-Po » quand même...

**L.P.** : Oui, justement : ce qui est intéressant dans le cadre de mes recherches, c'est que j'ai pu observer que la majorité des chercheurs qui se sont intéressés au domaine des Affaires étrangères sont avant tout des tenants de la science politique... Il n'y a pas ou à tout le moins, peu de juristes qui se sont spécifiquement intéressés à cette thématique..

**E.C.** : Oui en effet...

**L.P.** : Il est notable, à ce titre, que les juristes qui ont travaillé sur le « ministre des Affaires étrangères » entretiennent consciemment (ou non) une certaine confusion au niveau de la terminologie, confusion qui m'a notamment posé et me pose encore des problèmes en termes conceptuels. Il existerait, de mon point de vue, un flou « artistique » au niveau de la définition des fonctions du ministre des Affaires étrangères... J'ai travaillé, notamment sur la définition des fonctions du ministère des Affaires étrangères et actuellement sur les fonctions du

ministre. Il serait, à ce titre, intéressant de vérifier avec vous si mes travaux se recoupent ou pas avec la réalité...

**E.C.** : Et bien écoutez, on va essayer... Je ne suis pas sûr d'être capable de répondre à tout, mais allons-y...

**L.P.** : Les questions vont être très générale : tout d'abord, pouvez-vous, vous-même, proposer une définition de la fonction d'un « ministre des Affaires étrangères » ?

**E.C.** : Oui, mais j'aurais plutôt une définition politique...

**L.P.** : C'est précisément ce qui m'intéresse...

**E.C.** : Je pense que le champ de fonction d'un ministre des Affaires étrangères c'est d'abord, dans la V<sup>ème</sup> République, d'être celui qui met en œuvre la politique étrangère définie par le président de la République. Cela est normal, il est l'élu de la Nation au suffrage universel direct, et donc c'est lui, dans ses prérogatives à la fois politiques et juridiques, qui définit la politique étrangère... En revanche, le ministre a plusieurs champs d'intervention dans ce cadre là : premièrement, de mise en œuvre ; deuxièmement d'action permettant la concrétisation, ce qui n'est tout à fait la même. « Mise en œuvre » ça peut être à partir de grands cadres stratégiques de définir des objectifs spécifiques, des actions plus spécifiques, etc. Donc, il y a mise en œuvre mais il y a aussi mise en action, ce qui pour moi est tout à fait différent...

**L.P.** : ...c'est-à-dire une instrumentalisation ?...

**E.C.** : Oui... Puis, il y a un troisième élément qui est évidemment l'élément de proposition... Voilà, il y a un grand cadre défini par le président de la République : en amont en termes de proposition et en aval en termes de mise en œuvre et de mise en action. C'est ça qui, à mon sens, est le champ du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République et qui est celui du ministre d'aujourd'hui...

**L.P.** : Vous dites que vous n'êtes pas juriste et pourtant vous venez de donner la définition de la doctrine juridique, en tout cas celle retenue par la doctrine majoritaire. Elle m'interpelle beaucoup au regard des fonctions du ministre des Affaires étrangères : notamment, il y a une troisième inconnue que vous ne citez pas, en l'occurrence, le rôle du Premier ministre. Parce que juridiquement et hiérarchiquement, il relève prioritairement de l'autorité du Premier ministre en tant que membre du Gouvernement...

**E.C.** : C'est vrai, de ce point de vue...

**L.P.** : Les relations entre les trois [Président de la République, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères] sont extrêmement complexes...

**E.C.** : Oui...

**L.P.** : ... je les ai étudiées en période de concordance des majorités et en période de cohabitation...

**E.C.** : Oui... Ce qui est clair en tout cas, c'est qu'en période de cohabitation, la place du ministre des Affaires étrangères est d'abord, finalement plus importante, plus facile et plus autonome parce que finalement, il est au milieu des deux, et du coup il est forcément moins subordonné comme toute histoire quand on a deux patrons on a moins de patrons...

**L.P.** : Exactement...

**E.C.** : Donc ça c'est absolument évidemment.. Les périodes bénies des ministres des Affaires étrangères c'est en période de cohabitation, il n'y a aucun doute...

**L.P.** : Je suis d'accord avec vous...

**E.C.** : C'est parfois un peu stérilisant parce que le fait d'avoir à tenir compte de deux perspectives qui ne sont pas forcément concordantes et qui sont parfois politiquement différentes même si la politique étrangère est moins soumise à cette dichotomie bipartisane mais en tout cas, le ministre des Affaires étrangères en cohabitation est à la fois plus autonome, son rayon d'action est plus large mais probablement sa capacité d'innovation est moins grande parce qu'il est un peu dans ce besoin d'équilibre qui forcément est un peu stérilisant. En période de non cohabitation et probablement, alors ça dépend peut-être de la conception du président de la République de sa fonction mais sans doute aussi quand même du quinquennat (ce qui a provoqué le quinquennat, c'est-à-dire un renforcement évident de la présidentialisation du régime ; c'est une évidence de facto qu'on voit, qu'on constate et qui à mon avis n'est pas liée uniquement à la personnalité et aux fonctions du président de la République), je pense que c'est vrai que la place du Premier ministre est sans doute moins importante et qu'en tout cas... là je ne parle pas de droit, mais de jurisprudence ou en tout cas de réalités... Là où le poids du Premier ministre est plus fort c'est à la fois quand il s'agit de relations économiques internationales (et c'est un champ important), et aussi quand il y a des arbitrages financiers. Au moment des arbitrages financiers (qui d'une certaine manière permettent quand même la mise en œuvre de tout ça), le Premier ministre arbitre notamment entre le ministère des Affaires et Bercy, etc.

**L.P.** : Et comment vous justifiez qu'il intervienne spécifiquement dans ces domaines ?

**E.C.** : Je ne justifie pas, je décris.

**L.P.** : Il aurait donc une facilité beaucoup plus grande pour intervenir dans ces domaines ?

**E.C.** : En tout cas c'est de facto le périmètre qui se dessine. Je ne juge pas. Je ne dis pas que c'est bien ou que ce n'est pas bien mais c'est le constat qu'on peut faire.

**L.P.** : C'est assez intéressant de voir qu'un Premier ministre qui a pourtant une compétence générale au regard du droit constitutionnel se spécialise ainsi...

**E.C.** : Je ne dirai pas qu'il se spécialise, mais que le champ qui se dégager est celui-là...

**L.P.** : Et à l'inverse, le président de la République a un champ d'action quasi illimité ?

**E.C.** : De facto, oui.

**L.P.** : Et bien non, en droit,...

**E.C.** : Je ne parle pas de droit. Une nouvelle fois je ne crois pas et c'est en partie liée à la conception que j'ai (il y a des gens qui apprécient et d'autres pas, mais ce n'est pas là mon sujet, en tout cas dans la discussion qu'on a) que ce n'est pas simplement liée à la conception et à la personnalité du président de la République actuel... D'abord parce que les gens oublient que d'autres présidents de la République ont aussi eu un rôle extrêmement important en politique étrangère... Quant on se souvient du Général de Gaulle...

**L.P.** : ... de Mitterrand...

**E.C.** : ... évidemment Mitterrand, évidemment, peut-être à un moindre degré, Jacques Chirac et Valéry Giscard d'Estaing...et encore, ils ont encore eu des rôles très importants. Je pense qu'il y a très clairement le quinquennat qui change les choses..

**L.P.** : Vous trouvez que cela a poussé le président justement a ...

**E.C.** : En tout cas, la concomitance et la séquence d'élections (les présidentielles et les élections parlementaires) présidentialisent...

**L.P.** : Je n'avais pas envisagé cette mise en perspective...

**E.C.** : ...cela paraît évident, mais je dis bien les deux : le quinquennat et les élections...

**L.P.** : On va passer à une autre question relative aux limites d'action du ministre des Affaires étrangères : que ne peut pas faire un ministre des Affaires étrangères ? Vous avez notamment parlé du « champ de la proposition »...

**E.C.** : Je pense que dans le « champ de la proposition », il est totalement libre de proposer...

**L.P.** : Mais il n'a pas de pouvoir de décision ?

**E.C.** : Cela dépend sur quoi... Il y a une chose sur laquelle il n'a aucun pouvoir de décision, et c'est un élément important, c'est sur l'emploi des forces... C'est évidemment un élément très important de politique étrangère...

**L.P.** : Donc effectivement, en ce qui concerne l'emploi de la force armée, c'est partagée entre le Président de la République et le Premier ministre et encore avec une prépondérance du président...

**E.C.** : Non c'est le président de la République.

**L.P.** : Sauf en période de cohabitation...

**E.C.** : Effectivement...sinon c'est essentiellement une prérogative du président. Et désormais, avec un rôle du Parlement plus important depuis l'évolution constitutionnelle et depuis, notamment, le vote sur l'engagement des troupes à l'étranger...

**L.P.** : Justement, une chose m'a particulièrement frappée concernant le rôle du Parlement en matière de politique étrangère : globalement, il a un rôle très effacé, son pouvoir de contrôle est très relatif...

**E.C.** : Mais moins maintenant...

**L.P.** : Peut-être « moins », mais il n'a pas de pouvoir de sanction en matière de politique étrangère ...Jusqu'où pourrait porter désormais le contrôle du Parlement ?

**E.C.** : Notamment, sur l'emploi des forces à l'extérieur. Très clairement, vous savez qu'avec la Constitution, il faut qu'il y ait un vote qui valide la présence de troupes au bout de quatre mois de présence... Donc c'est très important.

**L.P.** : On s'aligne un peu sur le régime américain ?

**E.C.** : Non, même sur d'autres... Le Parlement allemand, notamment, et encore plus dur puisque, sauf erreur, c'est même exempté...

**L.P.** : Mais, exception faite du domaine militaire, de manière générale, en matière de politique étrangère, le rôle du Parlement est quand même très limité... L'action du ministre en elle-même y échappe...

**E.C.** : Non pas trop...

**L.P.** : Ce n'est qu'un pouvoir d'information à proprement parler. Lorsque le Parlement entend le ministre et tout autre acteur des relations internationales (y compris des dignitaires étrangers), il n'exerce rien de plus qu'un pouvoir d'information qui n'est assorti d'aucune sanction...

**E.C.** : Oui mais il vote quand même le budget, c'est-à-dire qu'il dote le ministère de moyens. C'est très important.

**L.P.** : Effectivement, je suis d'accord avec vous, l'arme budgétaire est une arme redoutable.

**E.C.** : Il vote à la fois le budget de fonctionnement et le budget d'intervention.

**L.P.** : J'avoue avoir des difficultés à suivre à ce niveau-là : je me suis efforcée d'étudier l'évolution budgétaire dans le cadre de la L.O.L.F. J'ai eu l'impression d'un éclatement au niveau des documents budgétaires pour ce qui est des interventions à l'extérieur...

**E.C.** : Non. Il y a deux actions : « Action extérieure de l'État » et « Aide au développement »... C'est assez simple, c'est assez clair...

**L.P.** : Oui... sauf lorsque vous regardez ensuite du côté des autres ministères. Parce que quasiment chaque ministère s'est doté de services dédiés à l'extérieur...

**E.C.** : Oui.

**L.P.** : Alors, comment cela se passe exactement. Comment ça s'articule avec les services du Quai d'Orsay ?

**E.C.** : Il y a des activités qui sont effectivement propres à chaque ministère. Mais il y a une agrégation qui est l'« Aide extérieure de l'État ».

**L.P.** : C'est une agrégation générale ? C'est-à-dire tout est centralisée par le Quai d'Orsay...

**E.C.** : Non pas « centralisée par le Quai d'Orsay » mais il y a une agrégation budgétaire de toutes ces activités, sauf erreur...

**L.P.** : D'accord.

**E.C.** : Vous pouvez vérifier, mais je suis presque certain. En revanche, il y a un rôle donné par les textes et notamment (et ça il faudra le vérifier, je ne sais plus les textes exactes) mais qui confère la responsabilité de la coordination de l'action extérieure de la France au ministère des Affaires étrangères. Comme d'ailleurs, il y a un rôle de coordination assuré dans chaque pays par un ambassadeur.



**L.P.** : Et justement, j'ai pu lire sur le site du ministère, qu'on est dans un effort de restructuration au niveau des services extérieurs du Quai d'Orsay. Et notamment, les ambassades et les consulats seraient en première ligne. Et justement, est-ce que vous ne trouvez pas ça paradoxal de voir d'un côté, la France affirmer sa volonté d'être une grande puissance diplomatique (c'est quand même le deuxième réseau diplomatique au monde après celui des Etats-Unis) et de l'autre, envisager la fermeture d'ambassades et de consulats...

**E.C.** : Non, on ne fermera aucune ambassade.

**L.P.** : Aucune ambassade ?

**E.C.** : Non. Au contraire, la décision qui a été prise c'est de maintenir le caractère « universel » du réseau diplomatique. Cela veut dire que nous ne fermons aucune ambassade, ce qu'on fait simplement, c'est qu'on organise en trois types d'ambassades : des ambassades qui ont une compétence très large (un peu l'idée que l'on se fait habituellement des ambassades), elles travaillent sur l'ensemble des sujets ; des ambassades à priorités définies qui, en gros, privilégie l'angle politico-sécuritaire, l'aide au développement, notamment économique selon l'endroit où ils sont implantés : ça consiste à dire, en gros, que l'ambassade au Zimbabwe elle n'a pas à faire la même chose que l'ambassade en Malaisie.. Donc il y a une catégorie qui est « toute activité », une catégorie d'ambassade où on fait des priorités d'action et puis il y a des ambassades beaucoup plus légères qui seront dans certains pays pour lesquels on veut garder quand même une présence mais il y a moins de présence, moins de possibilité et d'utilité d'avoir une grosse équipe... Ce serait presque des ambassades itinérantes, ou en tout cas très légères...

**L.P.** : Des « ambassades itinérantes » ?

**E.C.** : Non j'exagère mais en tout cas des ambassades où en tout cas les moyens tourneraient autour de l'ambassadeur doté de quelques capacités mais pas plus que cela.

**L.P.** : D'accord. Et quels seraient les critères de cette classification ?

**E.C.** : Les critères ont été définis avec un très gros travail de consultation et de réflexion : où il y a besoin de faire quoi ? Quels sont les 30 à 40 ambassades pour lesquels il y a...

**L.P.** : Un outil très flexible ?

**E.C.** : Oui un « outil très flexible »... C'est justement ça : l'idée a été de rendre l'outil flexible mais de garder en même temps le caractère « universel » du réseau.

**L.P.** : Et au niveau des consulats ?

**E.C.** : Alors, c'est un peu différent. Au niveau des consulats, c'est assez logique là de faire évoluer pas mal, parce que il y a beaucoup moins de raisons d'avoir des fonctions consulaires importantes dans les pays de l'Union européenne par exemple. En revanche, c'est évident qu'il faut accompagner les mouvements migratoires français. Et donc, c'est évident qu'en Inde, en Chine, etc...

**L.P.** : Mais justement, est-ce que l'on ne pourrait pas utiliser, en ce domaine, l'appartenance de la France à l'Union européenne, puisque au niveau de l'UE il y a aussi cette représentation ?

**E.C.** : Et par ailleurs, on est en train de travailler à la mutualisation européenne, notamment des services consulaires et même peut-être des ambassades.

**L.P.** : Mais sous forme de traités bilatéraux ou au niveau des instances communautaires (parce que vous avez aussi l'article 20 du Traité CE qui organise aussi la citoyenneté européenne) ?

**E.C.** : Non pas sous forme communautaire mais plutôt de partenariats européens dans un premier temps, et puis après on verra...

**L.P.** : Très bien. Juste une dernière question. Il n'y a jamais eu de femmes ministres des Affaires étrangères : pourquoi ?

**E.C.** : ...Ce sera vous la prochaine...

**L.P.** : Non, je ne crois pas...

**E.C.** : Si, si, ça viendra...

**L.P.** : Non, non. Vraiment, je préfère avoir des horaires fixes...

**E.C.** : Alors, oui... ça ce n'est pas le métier. Je réfléchis, non.. Je pense qu'il y a de plus en plus de femmes diplomates occupant des postes à responsabilité...

**L.P.** : Oui, ça, ça m'intéresse...

**E.C.** : Et bien oui, il y en a de plus en plus de femmes ambassadeurs, de femmes directeurs...

**L.P.** : C'est assez remarquable parce qu'on le constate d'ailleurs au niveau mondial...

**E.C.** : Oui, on part de loin, on part de très loin... Mais on est vraiment en train d'ouvrir : on part quand même de quelque chose objectivement de très endogamique et de très masculin et de très profilé sociologiquement...

**L.P.** : Le milieu universitaire n'est pas si différent...

**E.C.** : Oui, mais comme dans beaucoup de milieux c'est en train de bouger... très clairement.

**FIN DE L'ENTRETIEN.**

## **Texte 126**

Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et européennes et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,

Vu le code du patrimoine, notamment ses articles L. 212-1 à L. 213-8 ;

Vu le code de la défense, notamment ses articles R. 1143-1 à R. 1143-8 ;

Vu le décret du 14 février 1793 relatif à l'organisation du ministère de la marine ;  
Vu l'arrêté du 22 messidor an VII relatif à l'organisation des rapports entre les étrangers accrédités et les autorités de la République ;  
Vu l'arrêté du 22 messidor an VII relatif aux attributions des ministres des relations extérieures et de la police générale en matière de surveillance des étrangers non accrédités ;  
Vu le décret du 25 décembre 1810 relatif aux attributions du ministre des relations extérieures ;  
Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France ;  
Vu le décret n° 76-990 du 2 novembre 1976 fixant les attributions du secrétaire général du ministère des affaires étrangères ;  
Vu le décret n° 79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger ;  
Vu le décret n° 79-936 du 2 novembre 1979 relatif à l'inspection générale des affaires étrangères ;  
Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;  
Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel du ministère des affaires étrangères en date du 16 décembre 2008,

Décète :

## **Article 1**

L'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes comprend :

I. — Le secrétariat général, dirigé par le secrétaire général du ministère des affaires étrangères.

II. — Le protocole, l'inspection générale des affaires étrangères, la direction de la prospective et le centre de crise, rattachés directement au ministre.

III. — La direction générale des affaires politiques et de sécurité, composée de :

— la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie ;

— la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement ;

— la direction de la coopération de sécurité et de défense.

Elle comprend en outre, sous la coordination du directeur général :

— la direction de l'Europe continentale ;

— la direction d'Afrique et de l'océan Indien ;

— la direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ;

— la direction des Amériques et des Caraïbes ;

— la direction d'Asie et d'Océanie.

IV. — La direction de l'Union européenne.

V. — La direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, composée de :

— la direction de l'économie globale et des stratégies du développement ;

— la direction des biens publics mondiaux ;

— la direction de la politique culturelle et du français ;

— la direction des politiques de mobilité et d'attractivité.

VI. — La direction générale de l'administration et de la modernisation, composée de :

— la direction des ressources humaines ;

— la direction des affaires financières.

VII. — Les directions suivantes :

- la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;
- la direction des affaires juridiques ;
- la direction de la communication et du porte-parolat ;
- la direction des archives.

## **Article 2**

Le secrétaire général assiste le ministre dans la définition des politiques et la conduite des affaires. Outre les missions qui lui sont confiées par le décret du 2 novembre 1976 susvisé, il a autorité, au nom du ministre, sur l'ensemble des services du ministère. Il préside le conseil de direction. Il est secondé dans ses fonctions par un secrétaire général adjoint.

## **Article 3**

I. — Le protocole, dirigé par le chef du protocole, introducteur des ambassadeurs, assure le protocole du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères.

Il veille à l'application en France des privilèges, immunités et franchises diplomatiques et consulaires.

II. — L'inspection générale des affaires étrangères est chargée de contrôler le fonctionnement de l'administration centrale, des missions diplomatiques et des postes consulaires. Elle exerce les attributions prévues par le décret du 2 novembre 1979 susvisé.

III. — La direction de la prospective prépare les décisions du ministre par l'analyse des évolutions à moyen et long terme des relations internationales et des questions qui les influencent, notamment religieuses, migratoires et démographiques.

Elle fait appel, le cas échéant, à des organismes publics ou privés et à des personnes choisies pour leurs compétences. Elle participe à l'orientation des activités des instituts français de recherche à l'étranger et leur valorisation.

IV. — Le centre de crise est chargé de la veille, de l'anticipation, de l'alerte et de la gestion des crises se déroulant à l'étranger et nécessitant soit une réaction à un événement menaçant la sécurité des ressortissants français à l'étranger, soit une action humanitaire d'urgence.

Il est compétent à l'égard de la sécurité des Français établis ou de passage à l'étranger. Il traite notamment les questions relatives aux décès, aux disparitions inquiétantes et aux prises en otage de Français à l'étranger.

Il coordonne l'action des départements ministériels en matière de sécurité des Français à l'étranger, ainsi que la réponse de l'État pour les opérations d'aide humanitaire d'urgence décidées par le Gouvernement. Dans les domaines de sa compétence, il assure les relations avec les autres acteurs de l'aide humanitaire internationale.

Il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'action humanitaire d'urgence.

## **Article 4**

La direction générale des affaires politiques et de sécurité définit et met en œuvre, dans ses domaines de compétence, l'action de la France à l'égard des organisations internationales et des organisations intergouvernementales à vocation mondiale. Elle détermine la politique générale à l'égard de ces organisations et les conditions d'allocation de contributions à celles-

ci. Elle est en outre compétente pour les questions relatives au maintien et au rétablissement de la paix, à la défense et à la sécurité, au désarmement, à l'encadrement et au contrôle des exportations sensibles, aux droits de l'homme, aux affaires humanitaires et à la francophonie. Elle est chargée de l'assistance et de la coopération structurelle avec les États étrangers dans le domaine de la coopération de défense et de sécurité.

Le directeur général a autorité pour les questions de politique étrangère et de sécurité commune et, en tant que de besoin, pour celles concernant les relations extérieures de la communauté.

S'agissant des directions géographiques, le directeur général coordonne le traitement des sujets politiques relevant de leur compétence.

La direction de l'Europe continentale, la direction d'Afrique et de l'océan Indien, la direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, la direction des Amériques et des Caraïbes et la direction d'Asie et d'Océanie suivent, sous tous leurs aspects, les relations de la France avec les États et les organisations régionales non financières situés dans leur zone géographique respective. Elles coordonnent, en liaison avec les directions concernées, l'allocation des moyens aux postes de leur zone.

Le directeur général des affaires politiques et de sécurité est assisté dans ses fonctions par un directeur général adjoint.

## **Article 5**

La direction de l'Union européenne est chargée du suivi des politiques communes, des relations avec les institutions communautaires, des relations extérieures de la Communauté et de l'Union européenne et de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle suit, sous tous leurs aspects, les relations de la France avec les États situés dans sa zone géographique. Elle coordonne, en liaison avec les directions concernées, l'allocation des moyens aux postes de sa zone.

## **Article 6**

La direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats définit et met en œuvre, en liaison avec les administrations concernées, l'action de la France dans les domaines économiques et sociétaux à l'égard des organisations internationales et des organisations intergouvernementales à vocation mondiale. Elle participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la coopération internationale dans le secteur de la gouvernance.

Elle suit les questions économiques et financières internationales. Elle contribue, pour le compte du ministre des affaires étrangères, à la définition des politiques relatives aux biens publics mondiaux. Elle participe à la politique d'attractivité du territoire français et contribue aux politiques de soutien des entreprises françaises à l'étranger ainsi qu'au développement de la coopération universitaire et scientifique, et notamment de la promotion de la venue des étudiants et des chercheurs étrangers en France. Elle développe l'action culturelle et artistique extérieure, ainsi que l'enseignement du français à l'étranger. A ce titre, elle assure la tutelle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Elle concourt à la définition et à la mise en œuvre des actions de coopération conduites par le Gouvernement en matière de francophonie. Elle mobilise les réseaux de l'État à l'étranger sur les enjeux globaux.

Elle assume la responsabilité des programmes budgétaires relatifs à la coopération internationale et au développement arrêtés dans les lois de finances et relevant du ministère des affaires étrangères. Elle assure, pour le compte de ce ministère, le secrétariat conjoint du comité interministériel de la coopération internationale et du développement. Elle exerce, pour le compte du ministre des affaires étrangères, la tutelle sur les opérateurs de la coopération internationale française et élabore les politiques et stratégies des opérateurs de l'aide publique au développement, en particulier l'Agence française de développement.

Elle assure le suivi de l'action internationale des organisations non gouvernementales. Elle

soutient l'action des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée. Le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats est assisté dans ses fonctions par un directeur général adjoint.

## **Article 7**

La direction générale de l'administration et de la modernisation exerce une mission générale d'administration, d'organisation et de modernisation de l'administration centrale et des réseaux à l'étranger.

Elle définit et met en œuvre la politique de recrutement et de formation des personnels. Elle est responsable des affectations et de la gestion des emplois et des carrières. Elle est chargée de la préparation du budget, de son exécution et de son contrôle, de la gestion des moyens de fonctionnement, ainsi que de la mise en œuvre de la politique des systèmes d'information. Elle est en charge des questions liées aux implantations immobilières.

Elle est responsable de la sécurité diplomatique. Le directeur général de l'administration et de la modernisation exerce les fonctions de haut fonctionnaire correspondant de défense et de sécurité, dont les attributions sont prévues par les articles R. 1143-1 à R. 1143-8 du code de la défense susvisés, et assiste le ministre pour l'exercice de ses responsabilités de défense.

La direction générale de l'administration et de la modernisation est responsable du suivi des marchés publics. Elle connaît des questions juridiques internes liées notamment à la gestion du personnel et à l'élaboration des textes statutaires et des textes relatifs à l'organisation des services. Elle veille à l'application du décret du 1er juin 1979 susvisé.

Le directeur général de l'administration et de la modernisation est assisté dans ses fonctions par un directeur général adjoint.

## **Article 8**

La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire est chargée de l'administration des Français hors de France, de la protection de leurs droits et de leurs intérêts ainsi que de l'ensemble des questions consulaires telles que définies par la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. Elle administre le réseau consulaire. Elle veille au bon déroulement des scrutins auxquels sont appelés à participer les Français établis hors de France et connaît des élections concernant les communautés étrangères en France. Elle participe à l'accueil des enfants français dans le réseau d'enseignement français à l'étranger. Elle est chargée, dans ses domaines de compétence, d'une mission d'information des ressortissants français sur les conditions de séjour hors de France. Elle prépare les travaux et assure le secrétariat de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Elle veille à améliorer la sécurité juridique des Français à l'étranger. A ce titre, elle concourt à la définition et à la mise en œuvre des règles de droit qui leur sont applicables, notamment en matière de statut personnel, de fiscalité, de sécurité sociale et d'entraide judiciaire, pénale ou civile. Elle est également chargée des questions relatives aux événements d'état civil survenus à l'étranger et intéressant les ressortissants français.

Elle exerce les attributions du ministère des affaires étrangères en matière d'adoption internationale. Elle est chargée, conjointement avec les services du ministère chargé de l'immigration, de la politique d'attribution des visas.

Elle négocie et met en œuvre les accords internationaux dans ses domaines de compétence en liaison avec les autres administrations intéressées.

## **Article 9**

La direction des affaires juridiques, placée sous l'autorité d'un directeur, juriste du ministère, conseille le ministre, les directions et services de l'administration centrale, les

missions diplomatiques et les postes consulaires sur les questions juridiques liées à leurs activités. Elle répond aux demandes de consultation sur des points de droit international qui peuvent lui être adressées par d'autres ministères.

Elle représente l'Etat devant les instances internationales à caractère arbitral ou juridictionnel, notamment devant le tribunal de première instance, la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme.

Elle est consultée sur tout projet de traité ou d'accord international et associée en tant que de besoin à la négociation de ces instruments.

Elle est responsable de toute question relative au droit de la mer, au droit fluvial et aux pôles.

### **Article 10**

La direction de la communication et du porte-parolat, placée sous l'autorité du porte-parole du ministère, est chargée d'expliquer et de commenter la position du Gouvernement sur les questions de politique internationale.

Elle est la correspondante des directions et services de l'administration centrale, des missions diplomatiques et des postes consulaires pour la communication, la presse et la documentation.

Elle est chargée de la communication externe du ministère des affaires étrangères sur ses missions et son action.

### **Article 11**

La direction des archives est l'administration des archives du ministère des affaires étrangères, au sens des articles L. 212-1 à L. 213-8 du code du patrimoine. Elle est notamment responsable des archives courantes et intermédiaires ainsi que des archives historiques. Elle est chargée de la conservation des traités et accords internationaux. Elle gère le fonds cartographique et la bibliothèque.

### **Article 12**

Le décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères est abrogé.

### **Article 13**

Le ministre des affaires étrangères et européennes, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, la secrétaire d'État chargée des affaires étrangères et des droits de l'homme et le secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 16 mars 2009.

François FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères et européennes, Bernard KOUCHNER

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Eric WOERTH

Le secrétaire d'État, chargé des affaires européennes, Bruno LE MAIRE

La secrétaire d'État, chargée des affaires étrangères et des droits de l'homme,

Rama YADE

Le secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie,

**Texte 127**

Déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère, lue à l'Assemblée nationale le 11 février 2009 par le Premier ministre, M. François FILLON

Monsieur le président,

Mesdames et messieurs les députés,

Durant ces derniers mois, notre politique étrangère et notre politique de défense ont fait l'objet de plusieurs débats au sein de cette assemblée. Nous avons débattu à trois reprises de la question afghane, et vous avez dû, pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, vous prononcer sur la prolongation de nos opérations militaires extérieures.

Sous l'impulsion du Président de la République, le domaine dit autrefois « réservé » est devenu plus ouvert et plus partagé. Nous l'avons voulu ainsi parce que les frontières entre les affaires intérieures et extérieures sont de plus en plus imbriquées.

Je rappelle respectueusement à l'opposition que par le passé le pouvoir régalien du Président s'affirmait pleinement, et François Mitterrand l'a utilisé sans réserve. De son soutien à l'installation des missiles Pershing américains en République fédérale d'Allemagne à l'interruption brutale de nos essais nucléaires en 1992, de l'intervention au Tchad en 1983 à celle en ex-Yougoslavie en 1992, jamais le vote de votre assemblée ne fut sollicité.

Seul notre engagement en Irak, en 1990, fit l'objet d'un vote de confiance, mais, vous le reconnaîtrez, il intervint alors même que les hostilités étaient déjà engagées.

Mesdames, messieurs les députés, ce bref rappel du passé nous dispense d'avoir à écouter les leçons de démocratie que certains se plaisent à nous donner aujourd'hui.

Parce que notre politique étrangère et de défense est l'affaire de la nation, me voilà devant vous, sollicitant la confiance de la majorité pour servir une certaine idée de la France dans le monde. Car oui, ce débat ne peut se résumer à la seule question de l'O.T.A.N., qui ne constitue qu'un des volets de notre diplomatie et de notre sécurité.

Si l'Alliance atlantique était autrefois une réponse des démocraties face à la menace soviétique, et de ce fait l'un des symboles idéologiques et militaires de la guerre froide, elle n'est désormais qu'une structure parmi d'autres. Elle n'est plus et elle n'est pas l'expression d'une politique globale !

En 1966, notre retrait de l'organisation, au paroxysme des tensions entre l'Est et l'Ouest, constitua un choc. Mais en 2009, notre retour ne constitue qu'un ajustement qui, de ce fait, ne provoque aucun émoi dans le concert des nations.

Notre pleine participation aux structures de l'Alliance n'est qu'un moyen parmi d'autres de placer notre pays en capacité de répondre aux défis de notre temps.

La France n'est grande, mesdames et messieurs les députés, que lorsqu'elle est grande pour le monde. C'est ainsi : notre nation s'est toujours investie d'une responsabilité universelle et les circonstances géopolitiques en élargissent aujourd'hui les horizons.



L'interdépendance des enjeux sécuritaires, économiques, écologiques constitue la césure historique avec le XX<sup>e</sup> siècle. Elle est la conséquence de la disparition de la bipolarité d'hier, de l'extension de l'économie de marché et du développement accéléré des technologies de l'information et de la communication. Cette interdépendance signe la fin du monopole de la puissance et du progrès si longtemps détenu par les seuls Occidentaux. La spectaculaire émergence de la Chine et de l'Inde est le point saillant de ce rééquilibrage politique et économique.

Ce monde globalisé et complexe ne rend que plus légitime et plus nécessaire notre vocation internationale. En son nom, nous croyons à l'égalité des nations et à la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Face aux tyrannies, nous sommes l'avocat des droits de l'homme.

Devant l'uniformité rampante, nous défendons de Dakar à Québec la diversité des héritages culturels et linguistiques.

Face aux tentations hégémoniques, nous opposons la légalité internationale et le multilatéralisme.

Devant les grands enjeux actuels, nous militons en faveur d'une mondialisation réorganisée, plus équilibrée et mieux maîtrisée.

Cet universalisme français prolonge la défense de nos intérêts nationaux.

N'en déplaise aux esprits angéliques qui négligent les rapports de forces et aux idéalistes qui prophétisent la fin des nations, la France demeure une puissance qui a des objectifs propres.

Ces objectifs, nous les orchestrons de façon collective. Nos intérêts se conjuguent avec ceux de l'Europe. Ils s'articulent avec ceux de nos alliés les plus fidèles dont font partie les États-Unis, mais aussi avec ceux de nos partenaires qui entretiennent des relations de confiance avec nous.

Au Maghreb, au Proche-Orient, en Afrique, en Amérique du Sud, en Asie, en Russie, il y a des grands peuples avec lesquels nous partageons une estime réciproque qui s'enracine dans les profondeurs de nos mémoires et de notre histoire.

La promotion de nos valeurs et de nos intérêts constitue notre permanence politique. Elle est servie, mesdames, messieurs les députés, par notre indépendance. Notre nation ne reçoit d'ordre de personne !

Elle doit être libre de décider par elle-même et pour elle-même. L'autonomie de notre politique est complète tant sur le plan stratégique, avec notre force de dissuasion nucléaire qui protège nos intérêts vitaux, que sur le plan diplomatique.

De notre engagement armé en Yougoslavie à celui en Afghanistan, de notre refus catégorique de nous associer à la seconde guerre en Irak à l'initiative franco-égyptienne en faveur de Gaza, la France agit et agira toujours selon ses convictions.

Lorsque nous relançons le dialogue avec la Syrie, tant critiquée sur certains de ces bancs, ou avec la Libye, lorsque nous demandons, avant la conférence de Bali, des engagements contraignants de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, lorsque nous prenons l'initiative

d'intervenir dans la crise entre la Russie et la Géorgie, nous décidons et œuvrons selon nos vues.

Cette indépendance de ton et d'action qui est la marque de la France, s'inscrit dans notre choix résolu de la solidarité.

Solidarité d'abord avec l'Union Européenne pour laquelle tous les présidents de la République se sont engagés de façon continue, avec un objectif identique : faire de l'Europe, non pas seulement un espace économique, mais une véritable force politique.

Sous la conduite de Nicolas Sarkozy, la présidence française de l'Union aura révélé l'Europe sous un jour nouveau. Oui, mesdames et messieurs les députés, l'Europe peut influencer et peser sur les affaires du monde ! L'Europe a un destin singulier dès lors qu'elle s'en saisit avec courage. L'Europe mérite, avec le traité de Lisbonne, une organisation institutionnelle plus stable. La France a la conviction que l'Europe ne peut rester un géant économique sans prétendre au premier rang diplomatique et militaire.

Solidarité ensuite avec nos alliés, notamment nos alliés américains. De la crise de Cuba à la première guerre en Irak, de la crise des euromissiles au 11 septembre 2001, la France ne s'est jamais départie de son amitié à l'égard du peuple américain.

La France, alliée mais pas vassale, fidèle mais insoumise, toujours fraternelle mais jamais subordonnée : voilà la nature de notre relation avec l'Amérique !

L'Amérique est une puissance globale, et la sagesse comme les réalités géopolitiques nous commandent de juger sa diplomatie sur ses actes et non pas sur ses intentions. L'amitié ne se confond pas avec la naïveté. L'élection du président OBAMA ouvre pourtant des perspectives que nous devons saisir. Je note d'ailleurs que la gauche a applaudi à tout rompre cette élection américaine, mais qu'elle n'hésite pas à marquer sa défiance vis-à-vis de l'Amérique dès lors que l'on évoque l'Alliance atlantique.

Entre fascination et appréhension, il existe pourtant une voie pragmatique pour renouveler les instruments et les objectifs de la relation franco-américaine et de la relation euro-américaine.

Plusieurs sujets cruciaux réclament une nouvelle dynamique commune.

Il y a d'abord l'Iran.

Notre devoir absolu est d'éviter la contagion nucléaire. Pour cela, nous devons défendre le régime international de non-prolifération.

Nous avons renforcé les sanctions du Conseil de sécurité et poursuivi notre offre de dialogue avec Téhéran. Aujourd'hui, les États-Unis nous rejoignent sur cette approche ferme mais ouverte. Il semble qu'ils convergent vers l'idée que nous défendons depuis longtemps d'un dialogue franc et direct avec Téhéran.

Avec la Corée du nord, la crise iranienne a fait ressurgir la question nucléaire qui est aggravée par le développement des missiles balistiques de moyenne portée.

La question nucléaire doit être résolue par le partage encadré du nucléaire civil. Elle doit l'être aussi par une attitude responsable de la part de ceux qui détiennent la dissuasion. Dans cet esprit, nous demandons aux États-Unis comme à la Chine de ratifier le traité d'interdiction complète des essais nucléaires, comme nous l'avons fait nous-même il y a onze ans.

Nous soutenons la relance d'une négociation entre les États-Unis et la Russie, afin d'aboutir, de part et d'autre, à une dissuasion strictement minimale.

Nous souhaitons enfin l'ouverture sans délai de la négociation d'un traité d'interdiction de la production des matières fissiles pour les armes nucléaires.

Il y a aussi l'Afghanistan.

J'ai défendu ici même la nécessité de l'engagement de la France dans ce pays, qui fut la base arrière du terrorisme international.

Je veux ici saluer la mémoire du caporal BELDA, du 27<sup>e</sup> bataillon de chasseurs alpins, qui a trouvé la mort au cours d'un accrochage dans la province de Kapisa, samedi dernier.

Mesdames, messieurs les députés, le courage et le professionnalisme de nos soldats font l'honneur de la France.

Sécuriser l'Afghanistan, reconstruire ses infrastructures, réconcilier le peuple afghan, transmettre aux autorités légitimes les moyens d'exercer la pleine souveraineté de cet État : voilà notre stratégie. Pour tout cela, nous voulons rompre avec une gestion exclusivement militaire de la crise afghane. Il faut une approche politique d'ensemble et il semble que les États-Unis y soient désormais sensibles.

Il y a enfin, avec nos partenaires américains, le sujet central de la lutte contre le changement climatique.

Sous l'impulsion de la France, l'Union européenne est parvenue à un accord très ambitieux. Mais l'Europe ne peut agir seule. Les États-Unis semblent enfin prendre, avec la nouvelle administration, la mesure de leurs responsabilités vis-à-vis des prochaines générations. Avec le sommet de Copenhague, il va falloir passer cette année aux décisions et aux actes.

Cette solidarité de la France s'exprime aussi avec l'espace méditerranéen.

Le projet de l'Union pour la Méditerranée marque notre ambition de dessiner les contours d'une étroite collaboration euro-méditerranéenne. Nous voulons désavouer et désarmer ceux qui en appellent au choc des civilisations. Nous refusons la logique des fanatiques. Nous refusons de nous laisser enfermer dans des schémas manichéens. Entre l'Occident et l'Orient, la France est et restera une médiatrice.

En toute indépendance et malgré les critiques, nous avons repris le dialogue avec Damas, parce que nous croyons que la Syrie peut apporter une contribution importante à la paix dans la région.

Elle l'a montré au Liban, avec la conclusion de l'accord de Doha. Elle peut nous aider à convaincre le Hamas de faire le choix de la raison, c'est-à-dire celui de la réconciliation interpalestinienne et de la négociation avec Israël.

Dès le premier jour de la crise de Gaza, le Président de la République française a cherché une issue au conflit, dans un esprit d'équilibre et de justice. Cette crise et son bilan dramatique montrent qu'il n'y aura pas de solution militaire à ce conflit.

La France affirme qu'Israël doit pouvoir vivre en paix, dans des frontières reconnues, et que la Palestine doit pouvoir vivre libre, en jouissant de sa pleine souveraineté.

Dans cette région, seul le courage des compromis politiques permettra de sortir de l'impasse. C'est dans cet esprit que le Président de la République a proposé de tenir au printemps un sommet de relance du processus de paix.

Solidarité aussi de la France avec l'Afrique.

Nous croyons en l'avenir de cet immense continent meurtri. C'est pourquoi nous demeurons l'un des principaux pourvoyeurs d'aide publique au développement.

Nous nous sommes engagés au Darfour en sécurisant les camps à l'est du Tchad. Nous avons amené, avec Bernard Kouchner, nos partenaires européens à nous appuyer dans la mise en œuvre de l'E.U.F.O.R., la plus grande opération militaire de l'Union européenne. Signe de son succès, les Nations unies viennent de prendre le relais de cette force européenne.

Solidarité enfin avec l'Organisation des Nations unies.

Pour la France, le droit international est l'expression d'une morale universelle. Il est la source d'un ordre légal face à la violence.

En l'espace d'un demi-siècle, les interventions successives de l'O.N.U. ont couvert les échecs de la Société des nations. Pour autant, la France estime que la gouvernance internationale, issue de l'après-guerre, ne répond que très partiellement aux enjeux d'aujourd'hui.

Nous soutenons le processus de réforme du Conseil de sécurité des Nations unies et militons en faveur de son élargissement. Nous avons proposé les premiers l'extension du G8 en G14. Nous avons joué un rôle moteur dans la réforme des droits de vote au sein du FMI.

Enfin, nous nous faisons sans cesse les avocats d'une meilleure représentation de l'Afrique au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale.

Avec l'Union européenne, la France a pris la tête des efforts pour bâtir une véritable régulation financière internationale.

Nous voulons corriger les causes de la crise actuelle. Le Conseil européen du 19 mars définira une position européenne pour le sommet du G20 à Londres le 2 avril.

La France exigera des changements clairs en matière financière : régulation des *hedge funds* et des agences de notation, encadrement des rémunérations, réforme des normes comptables, lutte contre les centres offshore.

Mesdames, messieurs les députés, s'il est une leçon que nous devons retenir du général de Gaulle, c'est bien celle qui consiste à ne jamais regarder l'avenir avec les yeux du passé.

La politique étrangère, c'est une action pour un idéal à travers des réalités. Ces réalités sont changeantes. Dès lors, rien n'est plus contre-productif et plus dangereux que de sacraliser le statu quo. Nous ne devons jamais hésiter à ajuster et rénover nos politiques dès lors que les faits et nos buts nous le recommandent.

À cet égard, la gauche a l'art d'être en retard d'une révolution stratégique. En 1966, elle s'opposa violemment à la décision du général de Gaulle de nous retirer des structures intégrées de l'O.T.A.N.. Cette décision trahissait aux yeux de l'opposition d'alors : « une position hargneuse à l'égard de nos alliés américains et une sorte de poujadisme aux dimensions de l'univers ».

Ce prétendu « poujadisme » d'hier est devenu votre code de bienséance d'aujourd'hui.

Puis, la gauche s'opposa frontalement à notre force de frappe, et ce n'est qu'en 1978 que les socialistes acceptèrent du bout des lèvres notre dissuasion nucléaire, et cela après le parti communiste. Enfin, je n'ose citer les terribles hésitations de certains de nos hauts responsables devant la chute du mur de Berlin et la réunification allemande.

À cet instant, l'Europe échappait à l'ordre binaire auquel ils s'étaient accoutumés, mais auquel de Gaulle n'avait pu, lui, se résoudre.

Il est toujours piquant de voir l'opposition faire appel aux mannes du gaullisme, elle qui le combattit sans relâche !

Quarante ans après les faits, voir la gauche célébrer un héritage qu'elle a tellement contesté, c'est assez heureux mais finalement très conformiste.

Atlantiste quand il fallait être gaulliste, attentiste lorsqu'il convenait d'être réactif, nostalgique lorsqu'il s'agit d'être pragmatique : la gauche ne s'est jamais distinguée par son audace stratégique.

Il y a dix-huit ans de cela, je publiais dans un journal du soir une tribune, peut-être un peu provocante, en faveur du retour de la France dans l'O.T.A.N..

Avec la chute du mur Berlin, j'estimais que nous devions profiter de l'occasion pour rééquilibrer l'Alliance au profit de l'Europe et convaincre nos partenaires de renoncer à la tutelle américaine.

À la lecture de cette tribune, le Président Mitterrand m'invita à venir m'entretenir de ce sujet avec lui.

Je garde en mémoire son verdict : «Vous voyez, me dit-il, nous avons eu tellement de mal à faire venir les Américains en Europe, qu'il ne faut rien faire qui puisse les en faire partir. » À l'évidence, François Mitterrand ne voulait pas d'une initiative qui aurait risqué d'entraîner le désengagement des Américains.

Il ne m'appartient pas de juger de l'analyse d'un homme dont la pensée reflétait toute une époque, mais aussi toutes les ambivalences d'une posture oscillant entre indépendance et alliance, défiance et attirance à l'égard des États-Unis.

En revanche, il me revient de souligner que les termes du débat ont radicalement changé. Notre sécurité ne se joue plus à nos frontières et le spectre de la destruction mutuelle assurée ne pèse plus sur notre continent. La bipolarité d'antan a laissé place à la multiplicité des acteurs et à la dissémination des risques. La France et l'Europe ne sont plus menacées d'envahissement. Leur sécurité n'est pas pour autant acquise.

De nouvelles menaces exacerbées par les conflits en cours au Proche et Moyen-Orient ont surgi : le terrorisme global qui instrumentalise et détourne l'islam, la prolifération des armes de destruction massive.

L'URSS est devenue la Russie et s'est ralliée à l'économie de marché. L'empire soviétique disloqué, ses États satellites se sont libérés et ont rejoint l'Union européenne et, pour certains d'entre eux, l'Alliance atlantique.

Les États-Unis ont retiré 80 % de leurs forces de notre continent qu'ils ne jugent plus comme une priorité au regard des intérêts que recouvrent l'Asie et le Moyen Orient.

L'O.N.U., je l'ai dit, s'est renforcée et l'Europe s'est affermie. À la lisière de toutes ces transformations, l'O.T.A.N. n'est plus l'organisation dont certains parlent.

Il y a quarante ans, le général de Gaulle se retirait d'une organisation compacte, dressée face au pacte de Varsovie, et exclusivement dirigée par les États-Unis. Depuis, c'est la notion de coalition d'États volontaires à participation variable qui s'est imposée au détriment des schémas rigides de la guerre froide.

En 1966, mesdames et messieurs les députés, la logique des blocs réglait la géopolitique mondiale.

Rester dans les structures intégrées de l'O.T.A.N., c'était aliéner les choix politiques de la France à cette logique binaire que le général de Gaulle voulait justement transcender.

En 1966, les États-Unis imposaient la doctrine de la riposte graduée à l'O.T.A.N. et ils n'y prévoyaient aucun partage des responsabilités. Rester dans les structures intégrées, c'était prendre le risque de nous retrouver engagés dans des conflits qui n'étaient pas les nôtres.

En 1966, il y avait 26 000 soldats américains sur le sol français, et aucune perspective de réorganisation de l'Alliance.

En 1966, la France disposait, depuis deux ans, d'armes nucléaires opérationnelles et notre stratégie de dissuasion et d'action nous portait à repenser les termes de notre autonomie.

Cette autonomie ne fut cependant jamais conçue comme une marque de neutralité ou de défiance vis-à-vis de l'Alliance atlantique dont nous sommes toujours restés membres.

Du reste, à peine le retrait décidé, nous confirmons par plusieurs accords notre volonté de continuer à travailler avec l'O.T.A.N. – l'accord Ailleret-Lemnitzer en 1967 et l'accord Valentin-Ferber en 1974.

En 1983, se tient à Paris un Conseil atlantique, ce qui constituait une première depuis 1966. En 1991, la France participe à la rédaction du nouveau concept stratégique de l'Alliance. Dans les années 1990, nous sommes de toutes les opérations en Bosnie, où la France, pour la première fois, participe à une opération de l'O.T.A.N..

À partir de 1993, toujours sur décision de François MITTERRAND, le chef d'état-major des armées est autorisé pour la première fois à intervenir au comité militaire de l'O.T.A.N., sur les questions de maintien de la paix. À partir de 1994, il y est autorisé sur l'adaptation des structures de l'Alliance, sur la coopération avec l'Est et sur la non-prolifération.

En 2004, plus d'une centaine de Français sont affectés aux commandements de Mons et Norfolk. Aujourd'hui, nos troupes sont engagées avec l'O.T.A.N. au Kosovo et en Afghanistan. Nous sommes le quatrième contributeur de l'O.T.A.N. en termes de forces et nous sommes présents dans quasiment tous les comités de l'O.T.A.N..

Insensiblement, les faits et la volonté politique recréaient donc notre participation croissante aux structures de l'O.T.A.N.. Il s'agit aujourd'hui de franchir une dernière marche.

Cette dernière marche, prétend l'opposition, affaiblira notre indépendance, ce qui est naturellement faux.

Il faut avoir peu confiance en la France pour penser un instant qu'elle puisse être ligotée par sa présence dans un comité.

Et c'est, au surplus, bien mal connaître le fonctionnement de l'O.T.A.N.

Depuis la déclaration d'Ottawa de 1974, rien ni personne ne vient contester l'autonomie de notre stratégie nucléaire qui n'est pas négociable.

Chacun sait que la participation à l'O.T.A.N. n'entraîne aucune automaticité politique et que les décisions du Conseil atlantique sont prises à l'unanimité.

Dois-je rappeler que l'Allemagne a refusé de s'engager en Irak aux côtés des Américains et que la Turquie a refusé de leur servir de base arrière pour ce même conflit ?

Dois-je souligner que même dans le cadre de l'Article V de l'Alliance, qui concerne la défense collective en cas d'agression d'un de ses membres, chaque nation décide des moyens qu'elle entend employer ?

Nous conserverons l'indépendance de notre dissuasion nucléaire et notre liberté d'appréciation sur l'envoi de nos troupes. Nous ne placerons pas de contingent en permanence sous commandement allié en temps de paix.

Ces trois principes sont du reste posés par le livre blanc, et personne au sein de l'Alliance n'a trouvé à les contester.

Et puis j'invite ceux qui jouent sur la corde nationale à aller dire, les yeux dans les yeux, à Angéla MERKEL, Gordon BROWN ou José Luis ZAPATERO, que leurs nations ne sont pas souveraines dans leurs choix !

En réalité, la question de l'indépendance et de l'autonomie qu'agite l'opposition n'en est pas une. La vraie question, me semble-t-il, est la suivante : pourquoi prendre cette décision maintenant et pour quoi faire ?

Pourquoi maintenant ?

Nous sommes là au cœur d'un des principes clés de la politique étrangère : l'art d'utiliser les circonstances.

Quatre événements nous poussent à réinvestir l'O.T.A.N. : premièrement, la présidence française de l'Union européenne, qui a redonné du sens à l'action politique et à l'autonomie diplomatique de l'Europe, comme l'a montré la crise géorgienne ; deuxièmement, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui doit servir de levier pour accentuer l'efficacité et le rayonnement de l'Union européenne ; troisièmement, l'arrivée d'une nouvelle administration américaine, dont il faut saisir au plus vite les potentialités, avant que les habitudes ne reprennent le dessus ; quatrièmement, la redéfinition du concept stratégique de l'O.T.A.N., qui date de 1999.

Voilà les circonstances qui militent en faveur d'une initiative française.

Que voulons-nous faire dans l'O.T.A.N. et que voulons-nous faire de l'O.T.A.N. ?

C'est la seconde question qui importe.

Notre nation entend faire partager ses convictions. Pour la France, l'O.T.A.N. doit d'abord être un instrument de défense destiné à la protection de ses membres. Elle doit être avant tout une alliance militaire, fondée sur des valeurs communes, et non une sorte de fer de lance occidental agissant partout et sur tout.

En dehors de cela, elle est au service du droit international et ne peut être l'outil d'un interventionnisme unilatéral.

Nous voulons défendre la règle du consensus au Conseil atlantique dont dépend la prise en compte de nos positions. Nous voulons alléger et simplifier les structures actuelles. Nous voulons, dans le cadre des accords Berlin Plus, donner à l'Union européenne le pouvoir d'utiliser réellement les moyens de l'Alliance. Nous voulons, en réinvestissant l'O.T.A.N., permettre à notre pays d'influer plus largement sur la définition des stratégies et la conduite des opérations.

Nous voulons en particulier, mesdames et messieurs les députés, que la Russie soit traitée en partenaire. C'est à Paris, en mai 1997, que fut signé, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, l'acte fondateur sur la coopération et la sécurité mutuelles entre l'O.T.A.N. et la Russie.

La France, avec son partenaire allemand, croit à la nécessité de respecter la Russie.

Cette grande nation européenne doit être amenée à contribuer aux équilibres du monde. Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, ce pays immense a toujours été au centre des équilibres européens. Comme avec les États-Unis, nous avons des liens particuliers avec le peuple russe qui, par deux fois, en août 1914 et en 1944, contribua à sauver la France. Le dialogue et la collaboration avec Moscou sont parfois difficiles mais ils sont indispensables. Ils ne peuvent en aucun cas se limiter au seul face à face avec les États-Unis. La France et l'Europe doivent y prendre toute leur place.

Nos relations avec la Russie ne doivent pas être bousculées par des élargissements précipités de l'Alliance atlantique. C'est du reste dans cet esprit que nous nous sommes opposés, avec l'Allemagne, aux décisions qui prévoyaient ces élargissements lors du dernier Conseil atlantique. En retour, la Russie doit respecter l'indépendance des pays qu'elle a elle-même acceptée. Nous avons en partage la stabilité et la sécurité de notre continent. Nous sommes communément menacés par les risques de dissémination nucléaire et par le développement des armes balistiques de moyenne portée. Face à cette menace potentielle, c'est ensemble, c'est-à-dire avec la Russie, que nous pourrions imaginer un système de défense anti-missile compatible, étant entendu que, pour la France, cela ne saurait jamais être qu'un complément à la dissuasion nucléaire et en aucun cas une alternative.

De l'Atlantique à l'Oural, c'est ensemble que nous devons définir un nouveau pacte de sécurité continental !

Mesdames et messieurs les députés, la France prend toute sa place dans l'O.T.A.N. pour donner à l'Europe de la défense sa véritable dimension.

Pourquoi l'Europe reste-t-elle encore en ce domaine, et malgré les progrès accomplis, bien en deçà de ce qu'elle devrait être ?



La raison en est simple, et elle n'est pas nouvelle – chacun la connaît – : pour nos principaux partenaires européens, un pas de plus vers l'Europe de la défense a toujours été considéré comme un pas en arrière dans l'O.T.A.N.. Les Européens ne veulent pas avoir à choisir entre l'Europe de la défense et la protection que les Américains, à travers l'Alliance atlantique, leur apportent. Cette crainte inhibe les initiatives. Nous voulons la dissiper.

Nous voulons stopper ce jeu à somme nulle qui consistait à monter l'Europe de la défense contre l'O.T.A.N. et l'O.T.A.N. contre l'Europe de la défense. Nous voulons sortir l'Europe de cette impasse en allant convaincre nos partenaires là où ils sont, c'est-à-dire à l'O.T.A.N. ! Et il est difficile de dire, comme je l'ai entendu tout au long de cette matinée, que notre pleine participation à l'O.T.A.N. va affaiblir l'Europe de la défense alors même que l'ensemble des pays de l'Union européenne salue la décision que nous venons de prendre.

Pour audacieuse qu'elle soit, cette décision n'est pas totalement inédite.

En 1990, alors que le débat sur l'architecture européenne post-guerre froide battait son plein, François Mitterrand s'interrogea sur la façon de résoudre la triple équation que nous avons décidé de trancher : comment réconcilier le statut particulier de la France et sa participation croissante dans les activités de l'Alliance ? Comment peser sur les évolutions de l'institution atlantique ? Enfin, comment, du même coup, faire émerger une défense européenne digne de ce nom ? Le Président Mitterrand tenta de résoudre cette équation, sans y parvenir.

Entre 1995 et 1997, Jacques Chirac lança, très officiellement, une initiative destinée à replacer la France dans l'O.T.A.N. avec, pour contrepartie, l'attribution du commandement de la zone sud et le renforcement du pilier européen de défense. L'initiative, on le sait, échoua.

Aujourd'hui, le Président de la République renouvelle les termes de cette ambition, avec la conviction que les conditions s'y prêtent et qu'il faut agir maintenant.

Elles s'y prêtent car les États-Unis reconnaissent enfin l'utilité et la légitimité d'une Europe de la défense plus solide.

Elles s'y prêtent car l'Europe prend chaque jour un peu plus ses responsabilités.

Sous la présidence française de l'Union européenne plusieurs décisions ont été actées sous l'impulsion d'Hervé Morin. Une direction de la planification civile et militaire sera créée au mois de juin prochain. Elle disposera d'une composante déployable. Des projets capacitaires à géométrie variable, tels que la création d'une flotte de transport aérien stratégique et le lancement d'un programme de satellites d'observation militaire, sont lancés.

Les vingt-trois opérations civiles ou militaires, que nous menons avec les autres pays de l'Union européenne en ce moment même, prouvent que l'Europe est en mesure de faire entendre sa voix et sa force.

C'est le cas dans le Golfe d'Aden face aux pirates. Je tiens à noter que ce sont la France et l'Europe qui, les premiers, ont pris l'initiative d'intervenir pour mettre un terme aux pratiques moyenâgeuses qui rendent le trafic maritime dangereux dans cette région. C'est le cas au Tchad où nous avons permis le retour de 40 000 réfugiés.

C'est le cas en Géorgie où l'Europe surveille la situation. Et ce pourrait être enfin le cas pour sécuriser les frontières de Gaza.

Au cœur de toutes ces opérations, il y a la France, qui est bien décidée à donner à l'Union européenne l'audace qui lui fit, par le passé, trop souvent défaut.

Mesdames et messieurs les députés, je connais les critiques de l'opposition et je les crois peu convaincantes.

Notre indépendance et notre autonomie, dit-elle, seront réduites.

J'ai répondu à cette contre-vérité qui ignore le fonctionnement de l'Alliance atlantique.

En toute hypothèse, le destin de la France ne se décide pas dans des comités !

D'autres dans l'opposition prétendent que notre réintégration, dont ils conviennent qu'elle est déjà très largement engagée, serait inutile. Mais si elle est, comme ils le disent, inutile, notre pleine participation à l'O.T.A.N. n'a donc pas la gravité qu'ils tentent par ailleurs de démontrer ! J'ai répondu qu'il fallait sortir du *statu quo* pour provoquer au sein de l'Alliance et de l'Europe une nouvelle donne.

En mal d'arguments solides, l'opposition évoque enfin la question du symbole. C'est un argument que je ne balaye pas d'un revers de main. Notre histoire est traversée de symboles.

Quarante ans après la décision de 1966, que nous soyons encore là à évoquer l'héritage du général de Gaulle soulève en moi une fierté et une immense gratitude pour l'homme du 18 juin.

Mais toute sa vie, le Général s'est défié des situations acquises. Les circonstances dictent les actes. Les actes doivent anticiper les situations de demain et non reproduire celles d'hier. Seuls comptent le rang et l'intérêt de la France. Or rien n'est plus contraire à notre rayonnement que la nostalgie.

La donne géopolitique ayant changé, nous prenons l'initiative ! Nous la prenons en Europe, à l'O.N.U., au G20 et dans l'Alliance atlantique. Nous sommes en mouvement, l'opposition est à l'arrêt. Nous regardons le monde, l'opposition s'observe. Nous tentons de saisir le cours de l'Histoire, l'opposition tente vainement de la freiner.

Pour tous les peuples qui se font une certaine idée de notre République, la France reste la France, avec son exigence de vérité et son exigence de grandeur !

Mesdames et messieurs les députés, en son nom, et selon les termes de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution, j'invite le Parlement à honorer le Gouvernement de sa confiance.

## Texte 128

Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen (JORF n°0142 du 22 juin 2010 Texte n°1)

Paris, le 21 juin 2010.

Le Premier ministre à Madame et Monsieur les ministres d'État, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État

La participation du Parlement au processus décisionnel européen est une exigence démocratique, à laquelle permettent de répondre de façon profondément renouvelée la révision de la Constitution intervenue en 2008 et la récente entrée en vigueur du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

De nouveaux pouvoirs échoient désormais à l'Assemblée nationale et au Sénat, tant dans la conception de la politique européenne de la France que par voie d'intervention directe dans les travaux des institutions de l'Union européenne.

La faculté qu'ont les parlementaires d'adopter à l'intention du Gouvernement des résolutions est étendue par la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution à l'ensemble des projets d'actes soumis au Conseil de l'Union européenne ainsi qu'à tout document émanant des institutions de l'Union européenne.

Une possibilité nouvelle est ouverte aux Parlements nationaux par l'article 88-6 de la Constitution et le protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne de contrôler au regard du principe de subsidiarité les projets d'acte législatif européens. Dans ce cadre, les assemblées peuvent émettre des avis motivés qu'elles adressent aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Ce contrôle peut aller jusqu'à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne si l'une ou l'autre des deux assemblées introduit un recours à l'encontre d'un acte définitivement adopté. Cette saisine est de droit à la demande de soixante députés ou soixante sénateurs.

J'entends que le Gouvernement tire toutes les conséquences de ces innovations, que ce soit pour mettre les assemblées à même d'exercer ces nouveaux pouvoirs ou pour prendre dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne.

Je vous demande par conséquent de veiller personnellement à la mise en œuvre des procédures fixées par la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

## A N N E X E

### I. — Transmission des textes de l'Union européenne au titre de l'article 88-4 de la Constitution

#### 1. Projets et propositions d'actes ne relevant pas de la politique extérieure et de sécurité commune

Dès réception des projets et propositions d'actes de l'Union européenne transmis au Conseil, le secrétariat général des affaires européennes (S.G.A.E.) les transmet au secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.) qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication.

Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le S.G.G. confirme ce dépôt par courrier adressé au S.G.A.E. ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes. Le S.G.A.E. en assure la diffusion interministérielle.

#### 2. Projets et propositions d'actes ainsi que documents relevant de la politique extérieure et de

la sécurité commune

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la P.E.S.C., le ministre des affaires étrangères les transmet au S.G.G. qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication.

Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le S.G.G. confirme ce dépôt par courrier adressé au S.G.A.E. ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes.

## II. — Transmission au titre de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958

Outre la transmission obligatoire des projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, le Gouvernement (secrétariat général des affaires européennes) peut communiquer aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire.

A ce titre, il adresse notamment aux assemblées communications, rapports, livres verts, livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission.

Sont également communiqués aux assemblées les ordres du jour prévisionnels des Conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence, dès leur transmission au Gouvernement par la présidence en exercice de l'Union européenne. Ces ordres du jour étant fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité, leurs modifications sont pareillement portées à la connaissance des assemblées. Il en va de même des ordres du jour de chacune des sessions du Conseil.

S'agissant plus particulièrement des mises en demeure et avis motivés adressés à la France dans le cadre des procédures précontentieuses, ces documents sont transmis par le S.G.A.E. sur demande écrite du président de la commission des affaires européennes. Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a pour objectif de répondre à une demande formulée par la Commission européenne dans le cadre précontentieux ou d'exécuter un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, ces documents sont transmis, à leur demande, aux présidents des commissions des assemblées parlementaires compétentes pour l'examen de ce projet de texte, avec copie au président de la commission des affaires européennes.

Dans le cas où les documents transmis sont soumis à des règles spécifiques de confidentialité et de diffusion, les services du Premier ministre déterminent les modalités particulières de leur transmission et de leur publication en relation avec les commissions chargées des affaires européennes.

## III. — Modalités et délais d'examen par le Parlement des textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution

### 1. Fiches d'impact simplifiées

Un soin particulier doit être apporté à la réalisation, dans un délai de trois semaines après transmission des projets d'acte aux assemblées, de la fiche d'impact simplifiée. Ces fiches sont transmises aux assemblées afin d'éclairer leur examen, suivant les termes de la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

## 2. Saisine du Conseil d'État pour avis

Conformément aux termes de la circulaire du Premier ministre en date du 30 janvier 2003, le Gouvernement peut décider de saisir le Conseil d'État, pour avis, des difficultés juridiques qui apparaissent en cours de négociation de projets d'actes de l'Union européenne.

Sur demande de l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement examine l'opportunité d'une telle saisine pour les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

## 3. Délais d'examen

Préalablement à sa participation aux négociations au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne, chaque ministre s'attachera à vérifier auprès du S.G.A.E. si le Parlement a manifesté son intention de prendre position sur un projet de texte en application de l'article 88-4.

Tel est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt d'une proposition de résolution dans un délai de huit semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif de l'Union européenne au Parlement, tel que mentionné à l'article 4 du protocole n° 1 au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne). Pour les autres projets ou propositions d'actes transmis au Conseil de l'Union européenne, ce délai est de quatre semaines.

Par exception, des délais inférieurs peuvent être fixés d'un commun accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes.

Si, dans ces délais, aucune proposition de résolution n'a été déposée, la réserve d'examen parlementaire peut être levée.

## 4. Procédure d'examen accélérée

Si l'adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demande aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française.

## 5. Adoption de résolutions

Les propositions de résolution formulées par les députés ou les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du Premier ministre.

## IV. — Prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte

En cas de doute sur l'existence ou sur l'état d'avancement d'une procédure parlementaire relative à un texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

— de se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;

— d'interroger le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la

P.E.S.C. (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;

— de consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

## 1. Dans la négociation des actes de l'Union européenne

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et qu'une proposition de résolution a été déposée sur ce texte dans les délais indiqués au point III, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer :

a) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Sauf urgence ou motif particulier, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C. donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (COREPER) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du Conseil ;

b) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la P.E.S.C. donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement.

Le Gouvernement veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour les projets et propositions d'actes entrant dans son champ d'application.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée et n'est pas encore adoptée, le Gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte.

Le S.G.A.E. ou le service de la P.E.S.C. examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française.

Pour les projets d'actes en cours de négociation, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la P.E.S.C., informe les assemblées de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes.

## 2. Au sein du comité interministériel sur l'Europe

Le comité interministériel sur l'Europe évoque les positions que le Parlement a prises ou s'apprête à prendre sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

V. — Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Dès qu'il en a connaissance, le ministre chargé des relations avec le Parlement informe le S.G.A.E. et le ministre chef de file compétent de l'inscription en séance publique d'un débat parlementaire relatif aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Le ministre chef de file assure, en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes, la représentation du Gouvernement au cours des débats parlementaires consacrés à l'examen des textes tant en commission que devant l'assemblée concernée.

Il y défend la position du Gouvernement telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le S.G.A.E. ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la P.E.S.C..

VI. — Adoption définitive des textes par les institutions de l'Union européenne et information des assemblées

Lorsque les actes dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution ont fait l'objet d'une adoption définitive par les institutions de l'Union européenne, d'un retrait ou encore d'une déclaration de caducité, le S.G.A.E. ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la P.E.S.C., en fait état au S.G.G. pour information des assemblées.

VII. — Contrôle du respect du principe de subsidiarité sur les projets d'actes législatifs européens

1. En vertu de l'article 88-6 de la Constitution et du protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Sénat et l'Assemblée nationale peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif au principe de subsidiarité.

Lorsque l'une ou l'autre des assemblées décide d'examiner un projet d'avis en séance publique, une concertation interministérielle est organisée pour définir la position qui sera défendue par le Gouvernement.

Lorsque l'avis adopté par l'une ou l'autre des assemblées conclut à la méconnaissance du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif européen, cet avis, destiné à la Commission européenne, au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen, est transmis pour information au Gouvernement. Le S.G.A.E. en assure la diffusion interministérielle.

2. Lorsque, en application de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la France envisage d'être à l'initiative d'un projet d'acte ou d'apporter son soutien à une telle initiative, le S.G.A.E. communique aux assemblées une fiche expliquant la position du Gouvernement.

VIII. — Transmission des recours des assemblées devant la Cour de justice de l'Union européenne

En vertu de l'article 88-6 de la Constitution, chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est de droit à la demande de soixante députés ou sénateurs. Dès qu'une assemblée a décidé de former un tel recours, elle en informe le Premier ministre.

Le ministère des affaires étrangères (direction des affaires juridiques) transmet la requête au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne au nom de l'assemblée à l'origine du recours. Dans sa lettre de transmission, le ministère des affaires étrangères précise le nom et l'adresse de l'agent ou de l'avocat de cette assemblée, avec lequel la Cour de justice échangera directement les pièces de procédure ultérieures.

#### IX. — Motion prévue à l'article 88-7 de la Constitution

Dans le cadre de la préparation de l'examen d'une motion au titre de l'article 88-7 de la Constitution, une concertation interministérielle est organisée pour définir la position qui sera défendue par le Gouvernement en séance publique.

François FILLON

### Texte 129

#### Conférence de presse – Questions – Réponses du Premier ministre, François FILLON, à Riyad, le 12 février 2011

Mesdames et Messieurs, je voudrais d'abord vous dire le plaisir qui est le mien d'effectuer ma première visite en Arabie saoudite en tant que Premier ministre.

C'est aussi la première visite d'un chef de gouvernement français depuis 1994.

Après m'être rendu sur le CHARLES DE GAULLE au large de Djeddah, j'ai pu m'entretenir ici à Riyad avec le prince héritier, avec le ministre de l'Intérieur et avec celui de la Défense. Les liens qui unissent la France et l'Arabie saoudite n'ont cessé de se renforcer au cours de ces dernières années dans tous les domaines : politique, économique ou culturel et c'est tout le sens que le Président de la République, qui est venu trois fois en Arabie Saoudite et qui a rencontré sa Majesté le Roi Abdallah à New York en janvier dernier, et moi-même souhaitons donner à notre partenariat stratégique, partenariat que nous voulons encore aujourd'hui renforcer.

Sur le plan politique d'abord, ce partenariat s'exprime par une concertation très étroite sur toutes les questions régionales dans un environnement fragile, dans un environnement complexe. Je pense évidemment à la situation au Proche Orient où il y a toujours urgence à agir, au Liban, à l'Iran. Dans le cadre du G20 aussi puisque l'Arabie saoudite est un acteur majeur de la mondialisation et un partenaire privilégié pour la France, notamment à travers notre volonté d'apporter plus de régulation et plus de stabilité.

Dans le domaine de la défense ensuite où nous avons noué des liens très étroits. La tenue de l'exercice conjoint « White Shark » à Djeddah en ce moment même, en est une illustration éclatante et nous avons évoqué beaucoup des projets qui sont en cours de discussion sur ce sujet.



Sur le plan économique, je me félicite de l'accroissement de nos échanges avec une progression de 75% de nos exportations au cours des trois dernières années. Je rappelle que l'Arabie saoudite est notre premier partenaire commercial dans le Golfe. AIRBUS pour ne citer qu'un exemple a largement participé ces dernières années au renouvellement de la flotte civile saoudienne avec des contrats portant sur l'acquisition d'A320 et d'A330.

Sur le plan éducatif et universitaire puisqu'en quelques années, le nombre des étudiants boursiers saoudiens en France a été multiplié par dix. J'ajoute que, depuis la première visite du Président de la République en janvier 2008, ce sont plus de 50 accords qui ont été signés dans le domaine universitaire et dans celui de la formation technique et professionnelle.

A mes interlocuteurs saoudiens, j'ai redit notre totale détermination pour faire franchir un nouveau cap à nos relations bilatérales, j'ai notamment évoqué aujourd'hui avec les autorités saoudiennes les grands contrats, notamment le TGV des lieux saints, à la construction et à l'exploitation duquel candidatent ALSTOM et la SNCF avec leurs partenaires saoudiens. ALSTOM a produit plus de 600 TGV, exportés dans de très nombreux pays, récemment au Maroc. Nos entreprises sont totalement mobilisées pour réussir ce contrat.

Nous avons abordé également notre coopération en matière d'industries d'armement – je pense en particulier au projet d'acquisition d'un satellite d'observation, à la modernisation des systèmes de défense antiaériens et à la rénovation et au renforcement des capacités navales du Royaume

Sur le plan de la coopération dans le domaine de la sécurité, nous sommes convenus de la nécessité de poursuivre notre bonne coopération dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Un mot enfin de la situation dans les pays arabes et notamment en Égypte que nous avons naturellement évoquée avec mes interlocuteurs saoudiens. Comme je l'ai dit ce matin, le départ du Président Moubarak ouvre une nouvelle page pour l'Égypte. Au-delà de la satisfaction des attentes légitimes du peuple égyptien, dont la détermination et le courage forcent l'admiration, je souhaite que l'Égypte conserve le rôle clé qu'elle a toujours joué au service de la paix et de la stabilité au Proche et au Moyen-Orient et je veux dire que la France, ami de toujours de l'Égypte, est plus que jamais aux côtés des Égyptiens dans cette nouvelle phase de leur histoire.

Voilà, je suis maintenant à votre disposition pour répondre à quelques questions.

## **Questions et Réponses**

### Journaliste

Monsieur le Premier ministre, comment est-ce que vous évaluez la coopération militaire entre la France et l'Arabie Saoudite ?

### François FILLON

Écoutez, cette coopération militaire est excellente, elle est très ancienne, elle remonte aux années 50. Elle s'est traduit par d'abord une coopération industrielle importante, mais elle se traduit aujourd'hui surtout par une coopération très intense en matière de formation des officiers et des ingénieurs saoudiens. Il y a un peu plus de 500 officiers ingénieurs saoudiens qui ont été formés en France et par des exercices répétés entre nos forces navales, nos forces aériennes pour améliorer notre capacité à travailler ensemble. J'ai indiqué aux autorités saoudiennes notre disponibilité pour engager la modernisation de la flotte saoudienne, pour assurer la modernisation des capacités de défense antiaériennes saoudiennes et également, comme je le disais tout à l'heure, pour aider l'Arabie saoudite à se doter de capacités

d'observations spatiales qui sont aujourd'hui indispensables à une bonne maîtrise des questions de sécurité.

#### Journaliste

Monsieur le Premier ministre, Antonin ANDRE, EUROPE 1. Après la Tunisie, l'Égypte, un mouvement populaire semble aujourd'hui se dessiner en Algérie et en particulier à Alger. Y voyez-vous... anticipez-vous un mouvement qui se généraliserait à tout le Maghreb et au-delà au monde arabe, avec quelles répercussions pour la France en particulier s'agissant de l'Algérie ?

#### François FILLON

Bien sûr, nous suivons avec beaucoup d'attention et beaucoup d'espoir les mouvements qui se sont déroulés en Tunisie et en Égypte. J'ai eu l'occasion de m'entretenir longuement il y a deux jours avec le Premier ministre tunisien auquel nous allons apporter une assistance notamment en matière économique, qui permettra de consolider les avancées qui ont été obtenues. Je pense que nous devons faire preuve de prudence et en particulier nous devons réfléchir au fait qu'aucun observateur, aucune chancellerie, aucun pays quoi qu'en disent les uns et les autres, n'ont été en mesure de prévoir ce qui vient de se passer. Donc tout ceci doit nous amener à faire preuve d'une très grande modestie face à ce qu'on pourrait peut-être appeler une accélération de l'histoire. Il faut donc éviter de penser des situations nouvelles avec des formules préconçues, avec des formules anciennes. Le fait qu'il y ait des aspirations communes entre les peuples ne doit pas nous conduire à faire des raccourcis et à ignorer les spécificités et les différences qui existent par ailleurs entre les pays. *Notre politique est et restera fondée sur deux principes : un, la non ingérence dans les affaires intérieures des États – et je pense que c'est plus que jamais une règle que chacun devrait s'imposer – et en même temps l'attachement à des valeurs universelles qui sont ancrées dans notre histoire et qui fondent notre identité et qui sont les valeurs de respect des droits de l'homme, les valeurs de liberté, les valeurs de démocratie. Et il convient de trouver un équilibre entre ces deux principes : la France n'est pas là pour donner des leçons mais en même temps il importe que tous les systèmes politiques, que tous les gouvernements réfléchissent à ce qui vient de se produire et soient à l'écoute des attentes de leur population<sup>2680</sup>.*

#### Journaliste

Bonjour. Je voudrais savoir votre commentaire en général sur la situation actuelle au Liban ?

#### François FILLON

La situation au Liban est évidemment aussi suivie avec beaucoup d'attention par le Gouvernement français ; nous avons pris note de la désignation du Premier ministre MIKATI par le Président de la République libanaise pour former un nouveau gouvernement. Nous voulons aussi et nous l'avons fait par la voix du Président de la République, saluer le travail du Gouvernement d'union nationale conduit par Saad HARIRI après des élections démocratiques exemplaires. Je voudrais rendre hommage aussi à la dignité et à la détermination avec lesquelles Saad HARIRI a conduit sa mission dans un contexte qui était particulièrement difficile.

Il y a maintenant un processus de formation du gouvernement qui est engagé, ce qui est important c'est que ce processus s'inscrive bien dans le cadre de la Constitution et dans le cadre des accords de Taëf et qu'il reflète le choix indépendant et souverain des Libanais, à l'abri de toute ingérence extérieure.

Avec l'Union européenne, nous avons appelé le futur gouvernement à respecter les engagements internationaux qui ont été pris par le Liban et notamment s'agissant du tribunal spécial pour le Liban, juridiction indépendante créée par une résolution du Conseil de sécurité

---

<sup>2680</sup> Nous soulignons.

qui a donc force obligatoire pour le Liban et qui doit pouvoir continuer son travail sans obstacle et avec la coopération entière et totale du gouvernement libanais.

La France aime le Liban, la France aime cet exemple de cohabitation de communautés différentes dans un cadre démocratique et nous sommes totalement mobilisés pour aider les Libanais à rechercher le consensus politique nécessaire à l'existence du Liban dans le respect de l'indépendance et de la souveraineté de ce pays.

#### Journaliste

Virginie Leguay, PARIS-MATCH. Est-ce que comme Michèle ALLIOT-MARIE, vous avez des regrets d'avoir passé vos vacances de fin d'année en Égypte et si c'était à refaire, le referiez-vous ?

#### François FILLON

Il ne s'agit pas, s'agissant de l'Égypte et de la France, de questions de relations personnelles, Madame ; il s'agit des relations entre la France et l'Égypte. Et depuis de nombreuses années, la France et l'Égypte ont des relations politiques intenses ; le Président MITTERRAND s'est rendu à de nombreuses reprises en Égypte à l'invitation du Président MOUBARAK ; le Président CHIRAC s'est rendu à de nombreuses reprises en Égypte à l'invitation du Président MOUBARAK ; le Président SARKOZY s'est rendu en Égypte à l'invitation du Président MOUBARAK et il m'a semblé que le Président OBAMA avait misé sur le Président MOUBARAK et sur l'Égypte, notamment lorsqu'il est allé au Caire prononcer son discours à l'adresse du monde arabe. Et lorsqu'au mois de septembre dernier, à la Maison blanche, il avait choisi de s'entourer du Président MOUBARAK et du roi de Jordanie pour tenter de relancer le processus de paix israélo-palestinien, malheureusement sans succès. Nous sommes dans une relation entre États avec l'Égypte et nous continuerons à avoir avec tous les dirigeants égyptiens légitimes les mêmes relations que par le passé, Madame. Voilà, je vous remercie beaucoup.

[Texte disponible sur le Portail du Gouvernement : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/conference-de-presse-du-premier-ministre-questions-reponses-riyad-le-12-fevrier-2011>].

## **ANNEXE II**

## A- LA PRATIQUE HISTORIQUE DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

### DOCUMENT 1 : LISTE CHRONOLOGIQUE DES MINISTRES FRANÇAIS DES AFFAIRES ETRANGERES

#### SOUS L'ANCIEN REGIME

##### Secrétaires d'État distingués dans la gestion des affaires du dehors avant 1589

1er avril 1547 – 1567 : Claude de L'AUBESPINE, seigneur D'HAUTERIVE  
1558 – 1567 : Jacques BOURDIN, seigneur DE VILLEINES  
1558 – 1567 : Florimond II ROBERTET, seigneur DE FRESNES  
8 juillet 1567 - septembre 1570 : Claude DE L'AUBESPINE, comte D'HAUTERIVE  
1567 – 1569 : Florimond III ROBERTET, baron D'ALLUYE  
22 octobre 1567 – 1579 : Simon FIZES, baron DE SAUVES  
28 octobre 1567 – 1588 : Nicolas DE NEUFVILLE, seigneur DE VILLEROY  
8 juin 1569 – 1588 : Pierre BRUSLART, seigneur DE GENLIS  
13 septembre 1570 – 1588 : Claude PINARD, seigneur DE COMBLISY ET DE CRAMAILLES

##### Secrétaires d'État des Affaires étrangères à partir de 1589

15 septembre 1588 (effectif au 1<sup>er</sup> janvier 1589) – 24 septembre 1594 : Loys DE REVOL  
30 décembre 1594 – 12 novembre 1617 : Nicolas DE NEUFVILLE, seigneur DE VILLEROY  
4 mars 1606 – 9 août 1616 : Pierre BRUSLART, marquis DE SILLERY  
9 août – 25 novembre 1616 : Claude MANGOT, seigneur DE VELLERAN ET VILLARCEAU  
30 novembre 1616 - 1er mai 1617 : Jean Armand DUPLESSIS, duc DE RICHELIEU  
30 avril 1617 – 1624 : Pierre BRUSLART, marquis DE SILLERY  
5 février 1624 – 1626 : Raymond PHELYPEAUX, seigneur D'HERBAULT

5 février 1624 – 1626 : Nicolas POTIER, seigneur D'OCQUERRE  
5 février 1624 – 1626 : Henri Auguste de LOMENIE, seigneur DE LA VILLE AUX CLERCS  
5 février 1624 – 1626 : Charles LE BEAUCLERC, seigneur d'HACHERES et de ROUGEMONT  
11 mars 1626 – 2 mai 1629 : Raymond PHELYPEAUX, seigneur D'HERBAULT  
2 mai 1629 – 1632 : Claude BOUTHILLIER, seigneur DU PONT ET DE FOSSIGNY  
18 mars 1632 - 21 février 1643 : Léon BOUTHILLIER, comte DE CHAVIGNY et DE BUZANCAY  
23 juin 1643 – 1663 : Henri Auguste DE LOMENIE, seigneur DE LA VILLE AUX CLERCS  
3 avril 1663 – 1er septembre 1671 : Hugues de LIONNE, marquis de FRESNES, seigneur DE BERNY  
septembre 1671 - janvier 1672 : François Michel LE TELLIER, marquis DE LOUVOIS (*intérim*)  
16 janvier 1672 – 18 novembre 1679 : Simon Arnauld DE POMPONNE  
*Intérim de Jean-Baptiste COLBERT*  
18 novembre 1679 – 1696 : Charles COLBERT DE CROISSY  
1696 – 1715 : Jean-Baptiste COLBERT DE TORCY (marquis)  
23 septembre 1715 – 1 septembre 1718 : Nicolas DU BLE, marquis D'HUXELLES (*porte la responsabilité sous la polysynodie, mais pas le titre*)  
24 septembre 1718 – 10 août 1723 : Guillaume, abbé puis cardinal DUBOIS  
16 août 1723 – 19 août 1727 : Charles Jean Baptiste FLEURIAU DE MORVILLE  
23 août 1727 – 20 février 1737 : Germain Louis CHAUVELIN  
22 février 1737 – 26 avril 1744 : Jean-Jacques AMELOT DE CHAILLOU

26 avril 1744 – 19 novembre 1744 : Adrien MAURICE, duc DE NOAILLES  
 19 novembre 1744 – 10 janvier 1747 : René-Louis DE VOYER DE PAULMY, marquis D'ARGENSON  
 27 janvier 1747 – 9 septembre 1751 : Louis Philogène BRULART DE SILLERY, marquis DE PUYSEUX  
 11 septembre 1751 – 24 juillet 1754 : François Dominique DE BARBERIE, marquis DE SAINT-CONTEST  
 24 juillet 1754 – 28 juin 1757 : Antoine Louis ROUILLE DE JOUY  
 28 juin 1757 – 9 octobre 1758 : François-Joachim de Pierre DE BERNIS, abbé puis cardinal DE BERNIS  
 3 décembre 1758 – 13 octobre 1761 : Étienne François CHOISEUL-STAINVILLE, duc de CHOISEUL  
 13 octobre 1761 – 10 avril 1766 : César Gabriel DE CHOISEUL-CHEVIGNY, duc DE PRASLIN  
 10 avril 1766 – 24 décembre 1770 : Étienne François CHOISEUL-STAINVILLE, duc DE CHOISEUL  
 24 décembre 1770 – 6 juin 1771 : Louis PHELYPEAUX, duc DE LA VRILLERE  
 6 juin 1771 – 2 juin 1774 : Emmanuel Armand DE VIGNEROT DU PLESSIS, duc D'AIGUILLON  
 2 juin 1774 – 21 juillet 1774 : Henri Léonard Jean Baptiste BERTIN<sup>2681</sup>  
 21 juillet 1774 – 13 février 1787 : Charles GRAVIER, comte DE VERGENNES  
 14 février 1787 – 13 juillet 1789 : Armand Marc DE MONTMORIN SAINT-HEREM, comte DE MONTMORIN SAINT-HEREM  
 13 juillet 1789 – 16 juillet 1789 : Paul François DE QUELEN, duc DE LA VAUGUYON

### **Ministres des Relations extérieures sous la Révolution**

16 juillet 1789 – 29 novembre 1791 : Armand marc DE MONTMORIN SAINT-HEREM, comte DE MONTMORIN SAINT-HEREM (*Constituante*)  
 29 novembre 1791 – 15 mars 1792 : Claude Antoine DE VALDEC DE LESSART (*Constituante*)  
 15 mars 1792 – 13 juin 1792 : Charles DU PERIER, dit DUMOURIEZ (*Constituante*)  
 13 juin 1792 – 18 juin 1792 : Pierre Paul DE MEREDIEU, baron DE NAILLAC (*Constituante*)  
 18 juin 1792 – 23 juillet 1792 : Victor Scipion Charles Auguste DE LA GARDE, marquis DE CHAMBONAS (*Constituante*)  
 23 juillet 1792 – 1er août 1792 : François Joseph DE GRATET, vicomte DUBOUCHAGE (*Constituante*)<sup>2682</sup>  
 1er août 1792 – 10 août 1792 : Claude BIGOT DE SAINTE-CROIX (*Convention nationale*)  
 10 août 1792 – 21 juin 1793 : Pierre Henri Hélène Marie TONDU, dit LEBRUN-TONDU (*Convention nationale*)  
 21 juin 1793 – 2 avril 1794 : François Louis Michel CHEMIN-DEFORGUES, dit DEFORGUES (*Convention nationale*)  
 5 avril 1794 – 8 avril 1794 : Jean Marie Claude Alexandre GOUJON<sup>2683</sup> (*Convention nationale*)  
 8 avril 1794 – 20 avril 1794 : Martial Joseph Armand HERMAN<sup>2684</sup> (*Convention nationale*)  
 20 avril 1794 – 3 novembre 1794 : Philibert BUCHOT (*Convention nationale*)<sup>2685</sup>

---

<sup>2681</sup> Non référencé dans le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*.

<sup>2682</sup> *Id.*

<sup>2683</sup> *Id.*

<sup>2684</sup> *Id.*

<sup>2685</sup> *Id.*

3 novembre 1794 – 21 novembre 1794 : Bernard MANGOURIT DU CHAMP-DUGUET<sup>2686</sup> (*Convention nationale*)  
21 novembre 1794 – 19 février 1795 : André François MIOT<sup>2687</sup> (*Convention nationale*)  
19 février 1795 – 3 novembre 1795 : Jean-Victor COLCHEN<sup>2688</sup> (*Convention nationale*)  
3 novembre 1795 – 15 juillet 1797 : Charles DELACROIX DE CONSTANT (*Directoire*)  
15 juillet 1797 – 20 juillet 1799 : Charles-Maurice DE TALLEYRAND-PERIGORD (*Directoire*)  
20 juillet 1799 – 22 novembre 1799 : Charles-Frédéric REINHARD (*Directoire-Consulat*)

### **Ministres des Affaires étrangères sous le Premier Empire**

22 novembre 1799 – 9 août 1807 : Charles-Maurice DE TALLEYRAND-PERIGORD (*Consulat-Premier Empire*)  
9 août 1807 – 17 avril 1811 : Jean-Baptiste NOMPERE DE CHAMPAGNY, duc DE CADORE  
17 avril 1811 – 20 novembre 1813 : Hugues Bernard MARET, duc DE BASSANO  
20 novembre 1813 – 1er avril 1814 : Armand Augustin Louis marquis DE CAULAINCOURT, duc DE VICENCE  
3 avril 1814 – 13 mai 1814 : Antoine René Charles Mathurin, comte DE LAFOREST  
13 mai 1814 – 20 mars 1815 : Charles-Maurice DE TALLEYRAND-PERIGORD, prince de Bénévent  
20 mars 1815 – 22 juin 1815 : Armand Augustin Louis marquis DE CAULAINCOURT, duc DE VICENCE

### **Ministres des Affaires étrangères sous la Restauration**

22 juin 1815 – 7 juillet 1815 : Louis Pierre Édouard BIGNON  
9 juillet 1815 – 26 septembre 1815 Charles-Maurice DE TALLEYRAND-PERIGORD, prince DE BENEVENT  
26 septembre 1815 – 29 décembre 1818 : Armand Emmanuel DU PLESSIS, duc DE RICHELIEU  
29 décembre 1818 – 19 novembre 1819 : Jean Joseph Paul Augustin, marquis DESSOLLES  
19 novembre 1819 – 14 décembre 1821 : Étienne-Denis, baron PASQUIER  
14 décembre 1821 – 28 décembre 1822 : Mathieu-Jean-Félicité, duc/ Vicomte DE MONTMORENCY-LAVAL  
28 décembre 1822 – 4 août 1824 : François René DE CHATEAUBRIAND  
4 août 1824 – 4 janvier 1828 : Ange Hyacinthe Maxence, baron DE DAMAS  
4 janvier 1828 – 24 avril 1829 : Auguste, comte DE LA FERRONAYS  
24 avril 1829 – 14 mai 1829 : Anne Pierre Adrien, duc DE MONTMORENCY-LAVAL<sup>2689</sup>  
14 mai 1829 – 8 août 1829 : Joseph Marie, comte DE PORTALIS  
8 août 1829 – 29 juillet 1830 : Auguste Jules Armand, prince DE POLIGNAC

### **Ministres des Affaires étrangères sous la Monarchie de Juillet**

31 juillet 1830 – 1er août 1830 : Louis Pierre Édouard BIGNON  
1er août 1830 – 11 août 1830 : Jean-Baptiste JOURDAN  
11 août 1830 – 2 novembre 1830 : Mathieu Louis MOLE

---

<sup>2686</sup> *Id.*

<sup>2687</sup> *Id.*

<sup>2688</sup> *Id.*

<sup>2689</sup> *Id.*

2 novembre 1830 – 17 novembre 1830 : Nicolas Joseph MAISON  
17 novembre 1830 – 11 octobre 1832 : Horace SEBASTIANI  
11 octobre 1832 – 4 avril 1834 : Victor DE BROGLIE  
4 avril 1834 – 10 novembre 1834 : Henri DE RIGNY  
10 novembre 1834 – 18 novembre 1834 : Charles-Joseph BRESSON  
18 novembre 1834 – 12 mars 1835 : Henri DE RIGNY  
12 mars 1835 – 22 février 1836 : Victor DE BROGLIE  
22 février 1836 – 6 septembre 1836 : Adolphe THIERS  
6 septembre 1836 – 31 mars 1839 : Mathieu Louis MOLE  
31 mars 1839 – 12 mai 1839 : Napoléon Auguste LANNES, duc DE MONTEBELLO  
12 mai 1839 – 1er mars 1840 : Nicolas Jean DE DIEU SOULT, duc DE DALMATIE  
1er mars 1840 – 29 octobre 1840 : Adolphe THIERS  
29 octobre 1840 – 23 février 1848 : François GUIZOT

### **Ministres des Affaires étrangères sous la Deuxième République**

24 février 1848 – 11 mai 1848 : Alphonse DE LAMARTINE  
11 mai 1848 – 29 juin 1848 : Jules BASTIDE  
29 juin 1848 – 17 juillet 1848 : Marie-Alphonse BEDEAU  
17 juillet 1848 – 20 décembre 1848 : Jules BASTIDE  
20 décembre 1848 – 2 juin 1849 : Édouard Drouyn DE LHUYS  
2 juin 1849 – 31 octobre 1849 : Alexis DE TOCQUEVILLE  
31 octobre 1849 – 17 novembre 1849 : Alphonse DE RAYNEVAL  
17 novembre 1849 – 9 janvier 1851 : Jean-Ernest DUCOS, vicomte DE LA HITTE  
9 janvier 1851 – 24 janvier 1851 : Édouard DROUYN DE LHUYS  
24 janvier 1851 – 10 avril 1851 : Anatole, baron BRENIER DE RENAUDIÈRE  
10 avril 1851 – 26 octobre 1851 : Pierre Jules BAROCHE

### **Ministres des Affaires étrangères sous le Second Empire**

26 octobre 1851 – 28 juillet 1852 : Louis Félix Étienne, marquis DE TURGOT  
28 juillet 1852 – 7 mai 1855 : Édouard DROUYN DE LHUYS  
7 mai 1855 – 4 janvier 1860 : Alexandre Florian Joseph COLONNA, comte WALEWSKI  
4 janvier 1860 – 24 janvier 1860 : Pierre Jules BAROCHE  
24 janvier 1860 – 15 octobre 1862 : Édouard THOUVENEL  
15 octobre 1862 – 1er septembre 1866 : Édouard DROUYN DE LHUYS  
1er septembre 1866 – 2 octobre 1866 : Charles DE LA VALETTE  
2 octobre 1866 – 17 décembre 1868 : Lionel DE MOUSTIER  
17 décembre 1868 – 17 juillet 1869 : Charles DE LA VALETTE  
17 juillet 1869 – 2 janvier 1870 : Henri DE LA TOUR D'AUVERGNE  
2 janvier 1870 – 14 avril 1870 : Napoléon DARU  
14 avril 1870 – 15 mai 1870 : Émile OLLIVIER  
15 mai 1870 – 10 août 1870 : Agénor DE GRAMONT  
10 août 1870 – 4 septembre 1870 : Henri DE LA TOUR D'AUVERGNE

### **Ministres des Affaires étrangères sous la Troisième République**

4 septembre 1870 – 2 août 1871 : Jules FAVRE  
2 août 1871 – 25 mai 1873 : Charles DE REMUSAT  
25 mai 1873 – 26 novembre 1873 : Albert, duc DE BROGLIE  
29 novembre 1873 – 23 novembre 1877 : Louis DECAZES, duc DE GLUCKSBERG



23 novembre 1877– 13 décembre 1877 : Gaston-Robert, marquis DE BANNEVILLE  
 13 décembre 1877 – 28 décembre 1879 : William Henry WADDINGTON  
 28 décembre 1879– 23 septembre 1880 : Charles Louis DE SAULCES DE FREYCINET  
 23 septembre 1880 – 14 novembre 1881 : Jules BARTHELEMY-SAINT-HILAIRE  
 14 novembre 1881 – 30 janvier 1882 : Léon GAMBETTA  
 30 janvier 1882 – 7 août 1882 : Charles Louis DE SAULCES DE FREYCINET  
 7 août 1882 – 29 janvier 1883 : Charles DUCLERC  
 29 janvier 1883 – 21 février 1883 : Armand FALLIERES  
 21 février 1883 – 20 novembre 1883 : Paul-Armand CHALLEMEL-LACOUR  
 20 novembre 1883 – 6 avril 1885 : Jules FERRY  
 6 avril 1885 – 11 décembre 1886 : Charles Louis DE SAULCES DE FREYCINET  
 13 décembre 1886 – 3 avril 1888 : Émile FLOURENS  
 3 avril 1888 – 22 février 1889 : René GOBLET  
 22 février 1889 – 17 mars 1890 : Eugène SPULLER  
 17 mars 1890 – 11 janvier 1893 : Alexandre Ribot  
 11 janvier 1893 – 3 décembre 1893 : Jules DEVELLE  
 3 décembre 1893 – 30 mai 1894 : Jean CASIMIR-PERIER  
 30 mai 1894 – 1er novembre 1895 : Gabriel HANOTAUX  
 1er novembre 1895 – 28 mars 1896 : Marcellin BERTHELOT  
 28 mars 1896 – 29 avril 1896 : Léon BOURGEOIS  
 29 avril 1896 – 28 juin 1898 : Gabriel HANOTAUX  
 28 juin 1898 – 6 juin 1905 : Théophile DELCASSE  
 6 juin 1905 – 13 mars 1906 : Maurice ROUVIER  
 14 mars 1906 – 25 octobre 1906 : Léon BOURGEOIS  
 25 octobre 1906 – 2 mars 1911 : Stéphane PICHON  
 2 mars 1911 – 27 juin 1911 : Jean CRUPPI  
 27 juin 1911 – 9 janvier 1912 : Justin DE SELVES  
 14 janvier 1912 – 21 janvier 1913 : Raymond POINCARE  
 22 janvier 1913 – 22 mars 1913 : Charles JONNART  
 22 mars 1913 – 9 décembre 1913 : Stéphane PICHON  
 9 décembre 1913 – 9 juin 1914 : Gaston DOUMERGUE  
 9 juin 1914 – 13 juin 1914 : Léon BOURGEOIS  
 13 juin 1914 – 3 août 1914 : René VIVIANI  
 3 août 1914 – 26 août 1914 : Gaston DOUMERGUE  
 26 août 1914 – 13 octobre 1915 : Théophile DELCASSE  
 13 octobre 1915 – 29 octobre 1915 : René VIVIANI  
 29 octobre 1915 – 20 mars 1917 : Aristide BRIAND  
 20 mars 1917 – 23 octobre 1917 : Alexandre RIBOT  
 23 octobre 1917 – 16 novembre 1917 : Louis BARTHOU  
 16 novembre 1917 – 20 janvier 1920 : Stéphane PICHON  
 20 janvier 1920 – 24 septembre 1920 : Alexandre MILLERAND  
 24 septembre 1920 – 16 janvier 1921 : Georges LEYGUES  
 16 janvier 1921 – 15 janvier 1922 : Aristide BRIAND  
 15 janvier 1922 – 9 juin 1924 : Raymond POINCARE  
 9 juin 1924 – 14 juin 1924 : Edmond Lefebvre DU PREY  
 14 juin 1924 – 17 avril 1925 : Édouard HERRIOT  
 17 avril 1925 – 19 juillet 1926 : Aristide BRIAND  
 19 juillet 1926 – 23 juillet 1926 : Édouard HERRIOT  
 23 juillet 1926 – 14 janvier 1932 : Aristide BRIAND  
 14 janvier 1932 – 20 février 1932 : Pierre LAVAL  
 20 février 1932 – 3 juin 1932 : André TARDIEU

3 juin 1932 – 18 décembre 1932 : Édouard HERRIOT  
18 décembre 1932 – 30 janvier 1934 : Joseph PAUL-BONCOUR  
30 janvier 1934 – 9 février 1934 : Édouard DALADIER  
9 février 1934 – 9 octobre 1934 : Louis BARTHOUSSE  
13 octobre 1934 – 24 janvier 1936 : Pierre LAVAL  
24 janvier 1936 – 4 juin 1936 : Pierre Étienne FLANDIN  
4 juin 1936 – 13 mars 1938 : Yvon DELBOS  
13 mars 1938 – 10 avril 1938 : Joseph PAUL-BONCOUR  
10 avril 1938 – 13 septembre 1939 : Georges BONNET  
13 septembre 1939 – 21 mars 1940 : Édouard DALADIER  
21 mars 1940 – 18 mai 1940 : Paul REYNAUD  
18 mai 1940 – 5 juin 1940 : Édouard DALADIER  
5 juin 1940 – 16 juin 1940 : Paul REYNAUD

### **Régime de Vichy - France libre**

16 juin 1940 – 28 octobre 1940 : Paul BAUDOIN  
28 octobre 1940 – 13 décembre 1940 : Pierre LAVAL  
13 décembre 1940 – 9 février 1941 : Pierre Étienne FLANDIN  
10 février 1941 – 18 avril 1942 : François DARLAN  
18 avril 1942 – 20 août 1944 : Pierre LAVAL  
24 septembre 1941 – 17 octobre 1942 : Maurice DEJEAN  
17 octobre 1942 – 5 février 1943 : René PLEVEN  
5 février 1943 – 10 septembre 1944 : René MASSIGLI

### **Ministres des Affaires étrangères sous la Quatrième République**

10 septembre 1944 – 16 décembre 1946 : Georges BIDAULT  
16 décembre 1946 – 22 janvier 1947 : Léon BLUM  
22 janvier 1947 – 22 octobre 1947 : Georges BIDAULT [*gouvernement Paul Ramadier (1)*]  
22 octobre 1947 – 24 novembre 1947 : Georges BIDAULT [*gouvernement Paul Ramadier (2)*]  
24 novembre 1947 – 26 juillet 1948 : Georges BIDAULT [*gouvernement Robert Schuman (1)*]  
26 juillet 1948 – 5 septembre 1948 : Robert SCHUMAN [*gouvernement André Marie*]  
5 septembre 1948 – 11 septembre 1948 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Robert Schuman (2)*]  
11 septembre 1948 – 28 octobre 1949 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Henri Queuille (1)*]  
28 octobre 1949 – 7 février 1950 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Georges Bidault (2)*]  
7 février 1950 – 24 juin 1950 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Georges Bidault (3)*]  
2 juillet 1950 – 4 juillet 1950 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Henri Queuille (2)*]  
12 juillet 1950 – 28 février 1951 : Robert SCHUMAN [*gouvernement René Plevén (1)*]  
10 mars 1951 – 10 juillet 1951 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Henri Queuille (3)*]  
11 août 1951 – 7 janvier 1952 : Robert SCHUMAN [*gouvernement René Plevén (2)*]  
20 janvier 1952 – 28 février 1952 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Edgar Faure (1)*]  
8 mars 1952 – 23 décembre 1952 : Robert SCHUMAN [*gouvernement Antoine Pinay*]  
8 janvier 1953 – 21 mai 1953 : Georges BIDAULT [*gouvernement René Mayer*]  
27 juin 1953 – 16 janvier 1954 : Georges BIDAULT [*gouvernement Joseph Laniel (1)*]

16 janvier 1954 – 12 juin 1954 : Georges BIDAULT [*gouvernement Joseph Laniel (2)*]  
18 juin 1954 – 19 janvier 1955 : Pierre MENDES FRANCE [*gouvernement Pierre Mendès France*]  
20 janvier 1955 – 22 février 1955 : Edgar FAURE [*gouvernement Pierre Mendès France*]  
23 février 1955 – 5 mars 1955 : Antoine PINAY [*gouvernement Pierre Mendès France*]  
23 mars 1955 – 24 janvier 1956 : Antoine PINAY [*gouvernement Edgar Faure (2)*]  
31 janvier 1956 – 21 mai 1957 : Christian PINEAU [*gouvernement Guy Mollet*]  
12 juin 1957 – 30 septembre 1957 : Christian PINEAU [*gouvernement Maurice Bourgès-Maunoury*]  
6 novembre 1957 – 15 avril 1958 : Christian Pineau [*gouvernement Félix Gaillard*]  
13 mai 1958 – 28 mai 1958 : René PLEVEN [*gouvernement Pierre Pflimlin*]

### **Ministres des Affaires étrangères sous la Cinquième République**

1er juin 1958 – 8 janvier 1959 : Maurice COUVE DE MURVILLE [*gouvernement Charles de Gaulle (3)*]  
8 janvier 1959 – 14 avril 1962 : Maurice COUVE DE MURVILLE [*gouvernement de Michel Debré*]  
14 avril 1962 – 10 juillet 1968 : Maurice COUVE DE MURVILLE [*gouvernements de Georges Pompidou (1 à 5)*]  
10 juillet 1968 – 16 juin 1969 : Michel DEBRE [*gouvernement de Maurice Couve de Murville*]  
20 juin 1969 – 5 juillet 1972 : Maurice SCHUMANN [*gouvernement de Jacques Chaban-Delmas*]  
7 juillet 1972 – 15 mars 1973 : Maurice SCHUMANN [*gouvernement Pierre Messmer (1)*]  
16 mars 1973 – 4 avril 1973 : André BETTENCOURT ministre par intérim [*gouvernement Pierre Messmer (1)*]  
4 avril 1973 – mai 1974 : Michel JOBERT [*gouvernement Pierre Messmer (2) ; gouvernement Pierre Messmer (3)*]  
28 mai 1974 – 25 août 1976 : Jean SAUVAGNARGUES [*gouvernement Jacques Chirac (1)*]  
27 août 1976 – 29 mars 1977 : Louis DE GUIRINGAUD [*gouvernement Raymond Barre (1)*]  
29 mars 1977 – 31 mars 1978 : Louis DE GUIRINGAUD [*gouvernement Raymond Barre (2)*]  
31 mars 1978 – 29 novembre 1978 : Louis DE GUIRINGAUD [*gouvernement Raymond Barre (3)*]  
29 novembre 1978 – 22 mai 1981 : Jean FRANÇOIS-PONCET [*gouvernement Raymond Barre (3)*]  
22 mai 1981 – 23 juin 1981 : Claude CHEYSSON [*gouvernement Pierre Mauroy (1)*]  
23 juin 1981 – 23 mars 1983 : Claude CHEYSSON [*« Ministre des Relations extérieures », gouvernement Pierre Mauroy (2)*]  
23 mars 1983 – 19 juillet 1984 : Claude CHEYSSON [*« Ministre des Relations extérieures, gouvernement Pierre Mauroy (2)*]  
23 juillet 1984 – 7 décembre 1984 : Claude CHEYSSON [*« Ministre des Relations extérieures », gouvernement Laurent Fabius*]  
7 décembre 1984 – 20 mars 1986 : Roland DUMAS [*« Ministre des Relations extérieures », gouvernement Laurent Fabius*]  
20 mars 1986 – 10 mai 1988 : Jean-Bernard RAIMOND [*gouvernement Jacques Chirac (2)*]

10 mai 1988 – 14 mai 1991 : Roland DUMAS [*gouvernement Michel Rocard*]  
15 mai 1991 – 31 mars 1992 : Roland DUMAS [*gouvernement Édith Cresson*]  
2 avril 1992 – 28 mars 1993 : Roland DUMAS [*gouvernement Pierre Bérégovoy*]  
29 mars 1993 – 16 mai 1995 : Alain JUPPE [*gouvernement Édouard Balladur*]  
18 mai 1995 – 7 novembre 1995 : Hervé DE CHARETTE [*gouvernement Alain Juppé (1)*]  
7 novembre 1995 – 2 juin 1997 : Hervé DE CHARETTE [*gouvernement Alain Juppé (1)*]  
2 juin 1997 – 6 mai 2002 : Hubert VEDRINE [*gouvernement Lionel Jospin*]  
6 mai 2002 – 17 juin 2002 : Dominique DE VILLEPIN [*gouvernement Jean-Pierre Raffarin (1)*]  
17 juin 2002 – 31 mars 2004 : Dominique DE VILLEPIN [*gouvernement Jean-Pierre Raffarin (2)*]  
31 mars 2004 – 2 juin 2005 : Michel BARNIER [*gouvernement Jean-Pierre Raffarin (3)*]  
2 juin 2005– 15 mai 2007 : Philippe DOUSTE-BLAZY [*gouvernement Dominique de Villepin*]  
18 mai 2007– 13 nov. 2010 : Bernard KOUCHNER [*gouvernements Fillon (1) et (2)*]  
14 nov. 2010 – 27 février 2011 : Michèle ALLIOT-MARIE [*gouvernement Fillon (3)*]  
27 février 2011 –aujourd’hui : Alain JUPPE

## Document 2– La gestion du Chiffre sous Loys de REVOL

(Sources : SOULINGEAS (Y.), *L'Europe d'Henri IV – La correspondance diplomatique du Secrétaire d'État Louis de REVOL (1558-1593)*, Éd. PUG, Coll. La Pierre et l'Écrit, 2004, p. 17 ; pp. 24-25).

### Chiffre des agents français présents à Rome

(décodé à partir des archives du Manuscrit Revol, des archives privées de Porte et de la British Library, Egerton VII.)

<p> <math>\text{G}^{\text{m}}, 1</math> : a  <math>v, \text{b}</math> : b  <math>8, w</math> : cc  <math>u, \theta</math> : d  <math>3, 5, n</math> : e  <math>2, c</math> : f  <math>w^c, \text{D}</math> : g  <math>20, \text{D}</math> : h  <math>1, 2, X, \text{t}_8</math> : i, j  <math>m, h, a</math> : l  <math>1, 2, \lambda</math> : m  <math>3, n, u</math> : n  <math>\text{se}, \gamma, \text{I}, \text{oo}</math> : o  <math>ss, \text{E}, \text{d}</math> : p  <math>7, \text{r}, \text{b}</math> : q  <math>\text{op}, \text{r}</math> : r  <math>5, \text{b}, \text{d}</math> : s  <math>w, \text{q}</math> : t  <math>m, \text{T}, \text{g}</math> : u, v  <math>m, 20, \text{Z}</math> : x  <math>2, u</math> : y  <math>\gamma</math> : z  <math>\text{ss}, \psi, \text{g}, \Delta, \text{b}, \text{A}</math> : nuls  <math>\text{ss}, \text{r}, \text{r}, \text{r}</math> : que  <math>\text{D}</math> : qui                 </p>	<p> <math>\text{B}\theta</math> : bb  <math>\text{d}</math> : cc  <math>\text{d}</math> : ee  <math>\text{b}</math> : ff  <math>\text{F}</math> : ll  <math>\text{F}</math> : mm  <math>\text{y}</math> : nn  <math>\text{B}\theta</math> : pp  <math>nn</math> : rr  <math>\text{f}</math> : ss  <math>\text{to}</math> : tt  <math>\text{Po}</math> : uv, vu  <math>\text{do}</math> : d'autant  <math>\text{q}</math> : le  <math>\text{r}</math> : la  <math>\text{F}</math> : par  <math>\nabla</math> : pour  <math>\text{r}_2</math> : vous  <math>\text{L}</math> : nous  <math>\text{K}</math> : notre  <math>\text{ss}</math> : votre  <math>\text{E}</math> : moi  <math>\omega</math> : eux  <math>\text{L}</math> : comme  <math>\text{m}</math> : est  <math>\text{G}</math> : ont  <math>\text{q}</math> : bien                 </p>	<p> <math>\text{E}</math> : car  <math>\text{f}</math> : plus  <math>\text{g}</math> : moins  <math>\text{ooo}</math> : faire  <math>\text{B}</math> : fait  <math>\square</math> : dire  <math>2</math> : dit  <math>4</math> : ou  <math>8</math> : j'ai  <math>\text{G}</math> : d'avantage  <math>\text{J}</math> : tant  <math>\text{D}</math> : plutôt  <math>\text{ot}</math> : aussi  <math>\text{L}</math> : ainsi  <math>\infty</math> : quand  <math>\text{B}</math> : après  <math>\text{z}</math> : pendant  <math>\text{B}</math> : malgré  <math>\text{Y}</math> : beaucoup  <math>\text{d}</math> : néanmoins  <math>\text{r}</math> : maintenant  <math>\text{m}</math> : toutefois  <math>\text{B}</math> : parce que  <math>\text{f}</math> : lettre  <math>\square</math> : argent  <math>\text{B}</math> : ligue  <math>+</math> : guerre                 </p>	<p> <math>\text{V}</math> : audience  <math>\text{g}</math> : concistoire  <math>2</math> : force  <math>\text{F}</math> : catholique  <math>\text{B}</math> : cardinal  <math>\text{zo}</math> : sainteté  <math>\text{H}</math> : Majesté  <math>\square</math> : seigneur  <math>\text{B}</math> : monsieur  <math>\text{X}</math> : ambassadeur  <math>\text{to}</math> : pape  <math>\text{H}</math> : France  <math>\text{f}</math> : Espagne  <math>\text{ss}</math> : Italie  <math>\text{B}</math> : Avignon  <math>\text{do}</math> : le roi  <math>\text{Y}</math> : roi de Navarre  <math>\text{U}</math> : duc de Savoie  <math>\text{B}</math> : Montmorency  <math>\text{r}</math> : car<sup>al</sup> de Joyeuse  <math>\text{g}</math> : afin  <math>\text{Re}</math> : dorénavant  <math>\text{f}</math> : peu (pu)  <math>\text{A}</math> : ...ent  <math>\text{f}</math> : con...                 </p>
--	---	---	---

Chiffre du marquis de Pisany, ambassadeur d'Henri III à Rome, utilisé aussi par son agent, La Boderie ; chiffre utilisé enfin par le duc de Luxembourg, envoyé à Rome par la noblesse française ralliée à Henri IV. Pisany envoyé de nouveau à Rome en 1592 utilise encore ce chiffre. En octobre 1593, son secrétaire écrit alors : « Il y a longtemps que Mr le marquis de Pisany a le présent chiffre et tant de choses sont arrivées qu'il ne seroit que bon de le changer. »

Chiffre décodé à partir des archives du Manuscrit Revol , de Porte ,  
 et de la British Library , Egerton VII .

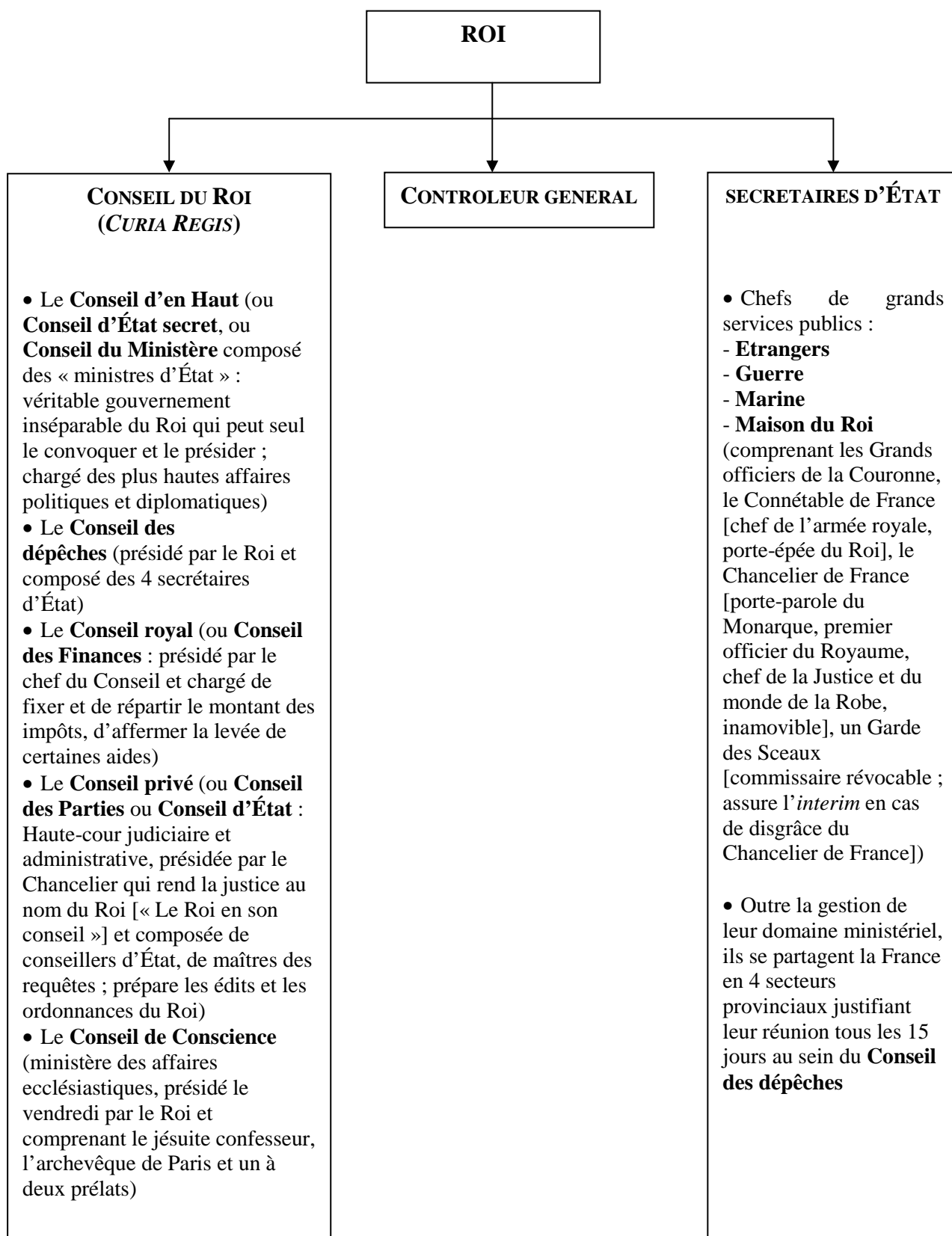
Chiffre du marquis de Pisany, ambassadeur d'Henri III à Rome, utilisé aussi  
 par son agent La Boderie, resté à Rome après le départ de Pisany, chiffre  
 utilisé enfin par le duc de Luxembourg, envoyé à Rome par la noblesse française  
 ralliée à Henri IV. Pisany envoyé de nouveau à Rome en 1592 utilise encore ce  
 chiffre en octobre 1593, son secrétaire écrit alors: "Il y a longtemps que Mr  
 le marquis de Pisany a le présent chiffre et tant de choses sont arrivées  
 qu'il ne seroit que bon de le changer ."

Ⓞ, 1 : a	ⓀⓀ : bb	ε : car	∕ : audience
v, Ⓛ : b	♂ : cc	♄ : plus	Ⓠ : concistoire
8, w : cc	♃ : ee	♁ : moins	2 : force
u, Ⓚ : d	Ⓛ : ff	∞ : faire	Ⓠ : catholique
3, 5, n : e	Ⓢ : ll	Ⓢ : fait	Ⓚ : cardinal
2, c : f	Ⓢ : mm	□ : dire	Ⓚ : sainteté
z, Ⓛ : g	∫ : nn	2 : dit	H : Majesté
20, n : h	ⓀⓀ : pp	4 : ou	□ : seigneur
1, 2, X, Ⓢ : i, j	nn : rr	8 : j'ai	Ⓢ : monsieur
m, h, a : l	Ⓢ : ss	Ⓞ : d'avantage	X : ambassadeur
1, 2, λ : m	to : tt	∩ : tant	Ⓢ : pape
3, n, u : n	ro : uv, vu	∩ : plustôt	∩ : France
Ⓢ, ∫, II, Ⓚ : o	80 : d'autant	Ⓚ : aussi	∫ : Espagne
∫, ε, Ⓛ : p	∩ : le	∩ : ainsi	∩ : Italie
∩, ∩, b : q	∩ : la	∞ : quand	∩ : Avignon
∞, ∩ : r	∩ : par	∩ : après	∩ : le roi
∫, ∩, Ⓚ : s	∩ : pour	∩ : pendant	∩ : roi de Navarre
w, ∩ : t	72 : vous	∩ : malgré	∩ : duc de Savoie
m, ∩, ∩ : u, v	∩ : nous	∩ : beaucoup	∩ : Montmorency
m, 20, ∩ : x	∩ : notre	∩ : néanmoins	∩ : car <sup>al</sup> de Joyeuse
∩, u : y	∩ : votre	∩ : maintenant	∩ : afin
∩ : z	∩ : moi	∩ : toutefois	∩ : doresnavant
∩, ∩, ∩, ∩, ∩ : nuls	∩ : eux	∩ : parce que	∩ : peu (pu)
∩, ∩, ∩ : que	∩ : comme	∩ : lettre	∩ : ...ent
∩ : qui	∩ : est	∩ : argent	∩ : con...
	∩ : ont	∩ : ligue	
	∩ : bien	∩ : guerre	

M F d d p 6 5 d a t i 7 2 2 f f e d f u b f b s q n w j a z o u 7 4 q f q t a g n n x z q f f n 7 2 l a u t n b s d o w n z q  
 r z s d z n b d 7 f s f o n f l a t s d z 7 2 q l y n f s q n u u y d o g h i e s g t t z f f q d w t o n d t s b f p y t s l n n y f  
 n u z t n f 7 z q n f v q d n q o z t n t s f h f u z k u u n z g d u z p l t n 2 7 4 d q t g e k x w l g t f n f f n b z  
 d o w n f f t s f 7 2 l a t f b u f f a g u a r f f n z t x d u y b q n f 7 u f f f l i n u g z n f u a z f v p t n c f u l 2 f a u t n f v /  
 w l a t n f n q l q d f b d f z u t s d q n f l a t s u b o g t s d x q z d u s w a n g q w o k z n u j f b f a t n d q f a t s h l t f  
 f z n f 7 9 w l p t t u 7 a 7 d u u z l f p y u a z q p n d h t n o q n f q s d d a t s o u 7 x o z f n f f n o g d t 7 q t s d 4 l  
 t n d u l a n o 7 q n w f a u t t a p a z o n w s f a l f b f n d o d u t s u f t k u y d a g l c 7 t z f x p f t n u d r n z /  
 l a g t s d l f n f d w l o p t f a z n f d o p t f n f f f u z a d u g n f t g e l f z n w l f f f o f f n f u t s n f  
 d a t s n u q l a t d a z n d f v h t s u q n n z d w u d q 7 v a n f a g u n g a 7 9 w j n z z q f f n d l a n q t u  
 f b d t s n u q l a t d a z n d f v h t s u q n n z d w u d q 7 v a n f a g u n g a 7 9 w j n z z q f f n d l a n q t u  
 d n f l a d l a t s j n d f f q f f n d t s z p t s d o j n w l o d u q j n f f u z a d u g n f t f f o n g e l a o u d a d n w  
 a t s g n n u j d f f w l o t t u l a t f n d s u b f h y n w l o d u q j a t s u t w t n d o g t s u n q z w l v 7 u t z  
 j n f p d a n f a d u q p n d o p l z f j n z o p n q f m q b l z o d n b q w n d t z y u j d f l a t n z q z d  
 u d f u t x d e d g d f f q d b w t n a t s d f d f q z u t s q n f t s d n b e l a o u d a d f f n d l a t t s n l a l t d /  
 t s a d n b d f a z n f 2 d f q f f o f a t n d f t s n g f p f f n t z g l f a n t o p n f t g q p n u q z z d n n l a t /  
 n q f n d l a t g z g l a l f a n g f f n i n l a o t n d q f f z z n g q t n l n z u d u z q f f f t t a t n f t s u t  
 z u t d n w z f f f f u u z z t o p n l a g e l f n q f a u f f f t s u d e l a 7 x d t s p i m a t f a t d z o n q f q u z i  
 a n t o p n f t u y f f n h l a t d e n l a t p n f t u q n l a g w z z t u t n o j f t n l u t s d g t d u q f t n 7 v n u  
 g f d t n w d f t n l 7 u l u q f n q n u g l a d f t s t z z 7 a v q f n u t p n d a t e i n d o n d l a f f f u d  
 u t a n u g d t n f f f a z l a g d f n u t a t n f f l a t n o j d f b t n f z l n q w d z u l u t n f g 7 z  
 g n n n z j f f f q d d o t s t n g f a f b f t n t n f v f t n d 2 7 9 d p t s d n q m u d d l a t s j n d f p f t s  
 t n d q t s n f f f f f z l a t s t n l 7 2 l a g j f b f u q n u t f q z f f t n f z d o w n f f f t s n 2 n t s d e l a f  
 l u q 7 u n z z d n f q f b f t g u t f f t n h l a t d d n f f n o l a t f t f 7 h u w a o f f a d u o  
 u t n l a n t o p n f f f e f t s n q f t s n g f t j n f a w d u d n j o j f f h s z f t f n d 7 u q z w j n d  
 a d u o g n z q f w j n d n o g j n g d n u t t n l f p z l n t s j t u p f q z u t n d l n f t u t s f n w  
 d t a t s u d w n u w u d z 7 u q n f p m a t g e m f p u t s a t y m 7 d a t f f

Ve treshuble & trejobeissat suiect & jerniten  
 francois de luxembourg

**Document 3 – Organisation gouvernementale mise en place sous le règne de Louis XIV<sup>2690</sup>**



<sup>2690</sup> Schéma établi à partir des descriptions de Hubert METHIVIER, *Le siècle de Louis XIV*, QSI ? n° 426, P.U.F., 14<sup>e</sup> éd., 1998, pp. 46-58.



**Document 4 – États des appointements et gratifications des bureaux des Affaires étrangères pour l'année 1768**

SOURCE : A.E., *Finances du Ministère*, I (1661-1767) II (1768-1773)

	Appointements annuels ordinaires	Augmentation à partir du 2 <sup>e</sup> semestre 1768 (a)	Gratification annuelle	Voyage de		TOTAL
				Compiè- gne	Fontaine- bleau (b)	
<b>LA VILLE</b> (abbé de) 1 <sup>er</sup> bureau	14.000		4.000	3.000		21.000
<i>Mérogier</i> (de) Père						5.600
<i>Montcarel</i> (de)	2.200	400	400	600	600	4.200
<i>Mérogier</i> (de) Fils	2.200	400	400	600	600	4.200
<i>Pons</i> (de)	2.200	400	400	600	600	4.200
<i>La Tour</i> (de)	2.000	200	400	600	600	3.800
<b>GÉRARD</b> 2 <sup>e</sup> bureau	24.000		4.000	3.000		31.000
<i>Nivelet</i>	6.000		400	600	600	7.600
<i>Sablon</i>	3.000		400	600	600	4.600
<i>Lesseps</i>	3.000		400	600	600	4.600
<i>Lancel</i>	2.000	500	400	600	600	4.100
<i>Moreau</i>	2.000	500	400	600	600	4.100
<i>Le Duc</i>	2.000	500	400	600	600	4.100
<i>C.F. Pfeffel</i> Jurisconsulte	8.000	à partir du 1 <sup>er</sup>		août 1768	seulement	8.000
<i>Gaillard de</i> <i>Saudray</i>	2.400					2.400
<b>GAUDIN</b> Bureau des Fonds			4.000	3.000		21.000
<i>Foucher</i>	4.000		400	600	600	5.600
<i>Champeaux</i>	3.000		400	600	600	4.600
<i>Guillois</i>	2.000	200	400	600	600	3.800

	Appointements annuels ordinaires	Augmentation à partir du 2 <sup>e</sup> semestre 1768 (a)	Gratification annuelle	Voyage de		TOTAL
				Compiè- gne	Fontaine- bleau (b)	
<b>BOURNONVILLE</b> (c)	12.000		4.000	3.000		19.00
<i>Bernage</i>	4.000		400	600	600	5.60
<i>Ducroc</i>	2.000		400	600	600	3.60
<b>DURAND</b> (Dépôt des Archives)	14.000		4.000			18.00
<i>Poisson</i>	3.000					3.00
<i>Taules</i>	2.000					2.00
<i>Courvoisier</i>	2.500					2.50
<i>Huet</i>	2.000					2.00
<b>GENET</b> Bureau des Interprètes						10.10
<i>Bedtinger</i>	1.800			400	400	2.60
<i>Le Tellier</i>	1.400	200		400	400	2.40
<i>Baud</i>	1.400	200		400	400	2.40
<i>Clairfontaine</i>	1.400	200		400	400	2.40
<i>Bourdon</i>	900				400	
1 commis pour la langue alle- mande	900		pour le 2 <sup>e</sup> semestre 1768 seulement		400	
<b>DURIVAL</b> Secrétaire du Ministère	12.000					12.00
<i>Billecart</i>	750		pour le quartier d'octobre 1768 seulement			
<i>Chenuat</i>	750					
<i>Villeminot</i>	3.000					3.00

**Document 5 – Le budget du département des Affaires étrangères sous le ministériat du Comte de Vergennes (1787)**

**I – LE BUDGET GENERAL <sup>2691</sup>**

CHAPITRE I : « DEPENSES ORDINAIRES DU SERVICE »		CHAPITRE II : « SUBSIDES AUX GOUVERNEMENTS ETRANGERS »		CHAPITRE III : « DEPENSES ACCIDENTELLES ET NON PREVUES »	CHAPITRE IV : « FONDS, A LA DISPOSITION DU ROI, SPECIALEMENT AFFECTE AU PAYEMENT DU DUCHE DE RAMBOUILLET »
(APPOINTEMENTS, FRAIS DE VOYAGE, D'ETABLISSEMENT ET DE SERVICE DES AMBASSADEURS, MINISTRES, RESIDENTS ET AUTRES AGENTS A L'ETRANGER) <sup>2692</sup>		(PENSIONS ET SECOURS ACCORDES A DES ETRANGERS, PENSIONS ET AUTRES TRAITEMENTS CONSERVES AUX ANCIENS EMPLOYES, LE FONDS SPECIAL DES ECOSSAIS ET IRLANDAIS REFUGIES, LE FONDS REGLE POUR LA DEPENSE SECRETE)			
<i>Article 1<sup>er</sup> : Frais ostensibles du service extérieur</i>		<i>Article 1<sup>er</sup> : Subsidés aux États</i>		Fonds de 200,000 livres	Fonds particulier à la disposition du Roi de 2,400,000 livres affecté au paiement annuel du duché de Rambouillet
Total : 3,380,415 livres		Total : 2,475,000 livres			
Un ambassadeur à :	(En livres)	Le subside annuel payé à la Suède (secours payable jusqu'au 31 décembre 1788)	1,500,000 livres		
-Vienne, Londres et Madrid	-150,000				
-Rome, La Haye					
-Constantinople	-150,000				
-Turin, Naples, Lisbonne	-104,000				
-Stockholm	-100,000				
-Venise	-90,000				
	-72,000				
Un ministre à :	(En livres)	Le subside annuel au Duché de Deux-Ponts (payable jusqu'au 1 <sup>er</sup> juillet 1788)	500,000 livres		
-Péttersbourg	-100,000				
-New-York	- 72,000				
-Berlin	- 60,000				
-Stuttgard	- 18,000				
-Divers (Copenhague, Parme, Dresde, Munich, Mayence, Trèves, Bonn, Florence, Gênes, Bruxelles, Ratisbonne, Hambourg, le Cercle du Haut-Rhin, Deux-Ponts, Cassel et	-510,000				

<sup>2691</sup> Tableau établi à partir des données fournies par l'historien Frédéric MASSON in *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, Éd. Plon, 1877, pp. 48-51.

<sup>2692</sup> Il faut ajouter aux onze ambassadeurs, aux vingt ministres, aux trois résidents et aux deux chargés d'affaire, l'ambassadeur à Soleure ainsi que les deux chargés d'affaires près les Ligues grises et près la République du Valais. Au plan comptable, les appointements de ces derniers agents extérieurs étaient assignés sur les fonds suisses [cf. MASSON (F.), *Ibid.*].

Liège)					
Un résident à : -Genève -Dantzick -Francfort	(En livres) - 24,000 - 16,000 - 2,000	Le subside annuel du duc de Nassau-Saarbrück (finissant le 1 <sup>er</sup> 1792)	100,000 livres		
Un chargé d'affaires à : -Malte -Bruxelles	(En livres) - 6,000 - 6,000	Le subside viager de l'infant duc de Parme (pension réversible à ses enfants)	375,000 livres		
Dix-huit secrétaires d'ambassade	Payés de 1500 à 10,000 livres				
Quatre commissaires de limites employés en Alsace et en Lorraine	-Payés 12,000 livres les deux premiers -6,000 livres le troisième -2,400 le dernier				
Deux jurisconsultes pour le droit germanique	Chacun 2,000 livres				
Deux rédacteurs d'ouvrages politiques	Payés de 6,000 à 20,000 livres				
Employés divers : -Résidant à Paris : l'inspecteur aux visites des effets des ambassadeurs et ministres à la douane ; le secrétaire du Roi chargé des expéditions du Département sujettes au sceau ; le concierge du cimetière des protestants ; le généalogiste du Département ; -Résidant à l'étranger : plusieurs agents et correspondants de Varsovie ; divers employés de l'ambassade à Rome tels que le maître de la chambre de l'ambassadeur, le premier décan, le premier cocher, des correspondants et d'anciens serviteurs ; deux agents de la nation française à Madrid ; un secrétaire honoraire de légation à Constantinople ; un aumônier de la légation	46,320 livres au total				

à Philadelphie et Hambourg ; divers agents à la Haye					
Traitements particuliers accordés : -au comte d'ORNANO et à ses géographes employés à la délimitation de frontières aux Pyrénées -au comte de JUMILHAC et au comte de CLERMONT-TONNERRE pour leurs voyages à l'étranger -aux neuf officiers et ingénieurs employés en Turquie	107,895 livres au total				
-Indemnités de frais de voyage, frais de service et frais de premier établissement -Frais accessoires du service des missions	-600,000 livres  -220,000 livres				
<i>Article 2 : Les appointements du ministre et des employés de bureaux</i>  Total : 713,400 livres		<i>Article 2 : Subsidés aux personnes</i>  Total : 250,700 livres			
Appointements du ministre et du personnel interne du Département	663,400 livres	Subsidés à la maison de CARIGAN	197,500 livres		
Indemnités des frais de service, voyage	35,000	Subsidés à diverses princesses allemandes	Sommes variant de 12,000 à 6,000 livres		
Remboursements, ouvrages, fournitures et autres frais accessoires du service des bureaux	15,000 livres	Subsidés à divers gentilshommes suédois	14,000 livres		
		Subsidés à des chanoines et autres sujets de l'État de Liège	22,800 livres		
		Subsidés aux prélats établis à Constantinople et dans les échelles de l'Archipel	4,400 livres		
<i>Article 3 : Courses ordinaires et extraordinaires</i>  Total : 100,000 livres		<i>Article 3 : Fonds de pension pour les anciens employés à l'intérieur et à l'extérieur</i>  Total : 198,378 livres environ			
Service de la correspondance journalière	100,000 livres	Pensions accordées à des	6,000		

employant trois courriers		employés en exercice et/ou encore disponibles			
		Quatorze pensions allouées à des employés anciens du service intérieur	De 6,000 à 1500 livres		
		Pensions des veuves	De 1800 à 600 livres		
		Secours répartis entre quatre-vingt huit Ecosais et Irlandais réfugiés en France après la bataille de Culloden	De 2,000 à 200 livres		
<i>Article 4 : Dons et présents du Roi</i>		<i>Article 4 : Dépense secrète du Département</i>			
Total : 250,000 livres		Total : 200,000 livres			
Divers réglés uniquement à la fin de chaque exercice	250,000 livres environ	Traitements divers	160,025 livres		
		Pensions allouées à : -La chevalière d'Eon -La famille de BROGLIE -Certains employés du Département	-12,000 livres - 20,000 livres - 3,000 livres		
		Surplus du fonds mis à la disposition du ministre rendant compte directement au Roi des sommes employées pour son service			
<i>Article 5 : Certains dépenses annuelles particulières aux ambassadeurs ou envoyés des puissances étrangères près du Roi</i>					
Total : 200,000 livres					
-Indemnités données aux ministres de certains États en dédommagement de leur franchise des droits de douane -Gratifications au chevalier	200,000 livres environ				

de Malte et au fauconnier du roi de Danemark chargés d'offrir des faucons au Roi -La rétribution pour la garde de la place des carrosses des ambassadeurs aux spectacles de Paris -Le loyer du logement occupé par les ambassadeurs de famille pendant les voyages de la cour, etc.					
TOTAL : 12,391,402 livres 5 sous <sup>2693</sup>					

---

<sup>2693</sup> Selon les chiffres officiels fournis par le ministre MONTMORIN en 1787 dans ses *Observations sur le chapitre VIII d'un imprimé ayant pour titre : Livre Rouge* publiées par l'Imprimerie royale en 1790 (8 pages in-4°) ; cité in MASSON (F.), *op. cit.*, p. 505.

**Document 6 – Les interrelations statutaires entre Présidents du Conseil et ministres des Affaires étrangères (III<sup>ème</sup> République)**

<b>Nom</b>	<b>Ministère associé</b>	<b>Durée (en mois)</b>	<b>Ministère(s) antérieur(s) à la première nomination</b>	<b>Age à l'entrée en fonction et à la sortie</b>	<b>Affiliation politique</b>	<b>Profession d'origine</b>
WADDINGTON William	Affaires étrangères	11	Instruction publique (1873, 1876-1877) Affaires étrangères (1877-1879)	53/53	Républicain opportuniste	Archéologue
FREYCINET Louis de	Affaires étrangères (1897, 1882, 1886) Guerre (1890)	50	Travaux publics (1877-1879)	51/63	Républicain opportuniste	Ingénieur
FERRY Jules	Instruction publique (1880-1881, 1883) Affaires étrangères (1883-1885)	40	Membre du gouvernement de la Défense nationale (1870) Instruction publique et Beaux-Arts (1879-1880)	48/53	Républicain opportuniste	Avocat
GAMBETTA Léon	Affaires étrangères	2 et ½	Membre du Gouvernement de la Défense nationale, ministre de l'Intérieur et de la Guerre (1870-1871)	43/43	Républicain opportuniste	Avocat
DUCLERC Eugène	Affaires étrangères	5 et ½	Sous-secrétaire d'État (S-SE) aux Finances (mars-mai 1848) Finances (mai-juin 1848)	69/70	Républicain opportuniste	Journaliste
GOBLET René	Intérieur	5 et ½	S-SE Justice (1879) Intérieur	58/58	Républicain radical modéré	Avocat



			(1882) Instruction publique, Beaux-Arts et Cultes (1885- 1886)			
ROUVIER Maurice	Finances (1887, 1905) Affaires étrangères (juin 1905)	19	Commerce et colonies (1881-1882) Commerce (1884-1885)	45/63	Républicain opportuniste	Banquier
TIRARD Pierre- Emmanuel	Finances et Industrie (févr.-mars 1889) Commerce, Industrie et Colonies (mars 1889-mars 1890)	17	Agriculture et commerce (1879-1881) Commerce (1882) Finances (1882-1885)	60/62	Républicain opportuniste	Négociant en bijoux et orfèvrerie
FLOQUET Charles	Intérieur	10 et ½		59/60	Républicain radical modéré	Avocat
LOUBET Emile	Intérieur	9	Travaux publics (1887- 1888)	53/53	Républicain modéré	Avocat
RIBOT Alexandre	Affaires étrangères (1892, 1897) Intérieur (1893) Finances (1895) Justice (1914)	19	Affaires étrangères (1890-1892)	50/75	Républicain modéré	Avocat puis magistrat
DUPUY Charles	Intérieur	29 et ½	Instruction publique, Beaux-Arts et Cultes (1877- 1879) S-SE à la Guerre (1883- 1885)	41/47	Républicain modéré	Professeur de philosophie
BOURGEOIS Léon	Intérieur (nov. 1895-mars 1896) Affaires étrangères (mars-avril	6	S-SE à l'Intérieur (1888-1889) Intérieur (1890) Instruction publique et	44/44	Républicain radical de gouvernement	Avocat

	1896)		Beaux-Arts (1890-1892, 1898) Justice (1892- 1893)			
MELINE Jules	Agriculture	26	S-SE Justice et Cultes (1876-1877) Agriculture (1883-1885)	57/60	Républicain progressiste	Avocat
WALDECK- ROUSSEAU Pierre	Intérieur et Cultes	35 et ½	Intérieur (1881-1882, 1883-1885), Intérieur et Cultes (1883)	52/55	Républicain modéré	Avocat
COMBES Emile	Intérieur	31 et ½	Instruction publique, Beaux-Arts et Cultes (1895- 1896)	66/69	Républicain radical	Médecin
SARRIEN Jean	Justice	7 et ½	Postes et Télégraphes (1885-1886), Intérieur (1886, 1887- 1888, 1896), Justice (1886- 1887), Justice et Cultes (1898)	65/66	Républicain radical	Avocat
CLEMENCEAU Georges	Intérieur (1906) Guerre (1917)	60	Intérieur (mars-octobre 1906)	65/79	Républicain radical	Médecin
BRIAND Aristide	Intérieur (1909, 1913) Affaires étrangères (1915- 1917, 1921-1922, 1925-1926, 1929)	74	Instruction publique, Beaux-Arts et Cultes (1906- 1908), Justice et Cultes (1908- 1909)	47/67	Républicain (socialiste indépendant)	Avocat, journaliste
MONIS Ernest	Intérieur et Cultes	4	Justice (1899- 1902)	64/65	Républicain (gauche démocratique)	Avocat
CAILLAUX Joseph	Intérieur	6 et ½	Finances (1899-1902, 1906-1909, 1911, 1913- 1914)	48/48	Républicain radical	Inspecteur des finances

POINCARÉ Raymond	Affaires étrangères (1912, 1922) Finances (1926) Aucun (1928)	78 et ½	Instruction publique, Beaux-Arts et Cultes (1893, 1895) Finances (1894-1895, 1906)	51/68	Républicain modéré (progressiste)	Avocat
BARTHOU Louis	Instruction publique	8 et ½	Travaux publics (1884-1885) Intérieur (1896-1898) Travaux publics, PTT (1906-1909), Justice (1909-1910, 1913, 1922, 1926-1929)	50/51	Républicain modéré	Avocat
DOUMERGUE Gaston	Affaires étrangères (1913) Aucun (1934)	15	Colonies (1902-1905, 1914-1917) Commerce, Industrie et Travail (1906) Commerce et Industrie (1906-1908) Instruction publique et Beaux-Arts (1908-1910)	50/71	Radical	Magistrat
VIVIANI René	Affaires étrangères (aucun d'août 1914 à octobre 1915)	16 et ½	Instruction publique et Beaux-Arts (1915-1916) Guerre (mars-sept. 1917)	51/52	Socialiste indépendant	Avocat
PAINLEVÉ Paul	Guerre (1917, 1925) Finances (1925)	9 et ½	Commerce, Industrie, Postes et Télégraphes (1899-1902) Travaux publics et Postes et Télégraphes (1909-1910) Guerre (1912-1913, 1914-1915)	54/61	Républicain socialiste	Professeur d'université (mathématicien)

MILLERAND Alexandre	Affaires étrangères	8	Instruction publique et Beaux-Arts (1894-1895, 1898-1902) Intérieur (1895, 1930- 1931) Colonies (1906) Marine, membre du comité de guerre (1917- 1920)	60/61	Ancien socialiste, droite	Avocat, journaliste
LEYGUES Georges	Affaires étrangères	3 et ½	Finances (1920-1921, mars-juin 1924)	62/63	Gauche démocratique	Avocat
FRANÇOIS- MARSAL Frédéric	Finances	6 jours	Travaux publics, Transports et Ravitaillement (1916-1917)	50/50	Modéré	Banquier
HERRIOT EDOUARD	Affaires étrangères	17		51/60	Radical	Professeur de lettres
TARDIEU André	Intérieur (1929- 1930) Affaires étrangères (1932)	16 et ½	Haut- commissaire aux Etats-Unis (1917, 1918) Commissaire général aux affaires de guerre franco- américaines (1918-1919) Régions libérées (1919-1920) Travaux publics (1926- 1928) Intérieur (1928-1929)	53/55	Centre droit	Journaliste
CHAUTEMPS Camille	Intérieur (1930-193- 1934) Aucun (1937- 1938)	11	Intérieur (1924-1925, 1925-1926, 1932-1933) Justice (1925)	45/53	Radical	Avocat
STEEG Théodore	Colonies	1 et ½	Instruction publique et Beaux-Arts	61/62	Radical	Professeur de philosophie

			(1911-1912, 1913, 1917, 1920-1921) Justice (1925-1930)			
LAVAL Pierre	Intérieur (1931) Affaires étrangères (1932, 1935)	20 et ½	Travaux publics (1925) S-SE présidence du Conseil (1925-1926) Justice (1926) Travail et Prévoyance sociale (1930, 1932)	47/52	Centre droit	Avocat
PAUL- BONCOUR Joseph	Affaires étrangères	1 et ½	Travail et Prévoyance sociale (1911) Guerre (juin-décembre 1932)	59/59	Républicain socialiste	Avocat
DALADIER Edouard	Guerre (1933) Affaires étrangères (1934) Défense nationale (1938-1940)	33	Colonies (1924-1925) Guerre (1925, 1932-1933) Instruction publique (1925-1926, 1926) Travaux publics (1930, 1930-1931, 1932)	48/55	Radical	Professeur d'histoire
SARRAUT Albert	Marine (1933) Intérieur (1936)	5 et ½	S-SE Intérieur (1906) S-SE présidence du Conseil et Intérieur (1906-1909) S-SE Guerre (1909-1910) Instruction publique et Beaux-Arts (1914-1915) Colonies (1920-1924, 1932-1933) Intérieur (1926-1928) Marine (1930,	61/63	Radical	Journaliste

			1933-1934) Marine militaire (1930-1931)			
FLANDIN Pierre- Etienne	Aucun	7	S-SE aux Travaux publics (1920, 1920-1921) Commerce, Industrie, Postes et Télégraphes (1924) Commerce et industrie (1929-1930) Finances (1931-1932) Travaux publics (1934)	45/46	Alliance démocratique	Juriste
BOUISSON Fernand	Intérieur	7 jours	Commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande (1918 et 1919)	60/60	Socialiste indépendant	Industriel
BLUM Léon	Aucun (1936) Trésor (1938)	13 et ½		64/66	Socialiste	Avocat
REYNAUD Paul	Affaires étrangères Défense nationale et Guerre Défense nationale, Guerre et Affaires étrangères	3	Finances (1930, 1938- 1940) Colonies (1931-1932) Justice (1932, 1938)	61/61	Centre droit	Avocat
PETAÏN Philippe	Aucun	27 jours	Guerre (1934) Ministre d'État (1935) Ministre d'État, vice- président du Conseil (mai- juin 1940)	84		Officier supérieur

**Document 7 – Les interrelations statutaires entre Présidents du Conseil et ministres des Affaires étrangères (Gouvernement provisoire et IV<sup>ème</sup> République)**

DE GAULLE Charles	Défense nationale	26	S-SE à la présidence du Conseil, à la Défense nationale et à la Guerre et aux Affaires étrangères (1940)	53/68		Officier supérieur
GOUIN Félix	Aucun	5	Aucun	61/61	SFIO	Avocat
BIDAULT Georges	Affaires étrangères (1946) Aucun (1949)	13	Aucun	46/50	MRP	Agrégé d'histoire
BLUM Léon	Affaire étrangères	1		74/74	SFIO	Avocat
RAMADIER Paul	France d'outre-mer	10	Travail (1938) Ravitaillement (1944-1945) Justice (1946-1947)	58/59	SFIO	Avocat
SCHUMAN Robert	Aucun (1947) Affaires étrangères (sept. 1948)	8	Finances (1946 et 1947)	61/62	MRP	Avocat
MARIE André	Aucun	1	Justice (1947-1948)	50/50	Radical	Avocat
QUEUILLE Henri	Finances et Affaires économiques (1948-1949) Aucun (1949) Intérieur (1950-1951)	18		64/67	Radical	Médecin
PLEVEN René	Aucun	12	Colonies (1944) Finances (1944-1945 et 1945-1946) Economie nationale et Finances (1950) Défense nationale (1949-1950)	49/50	UDSR	Industriel

FAURE Edgar	Finances (1952) Aucun (1955)	12 ½	Budget (1950- 1951) Garde des Sceaux, Justice (1951- 1952)	43/47	Radical	Avocat
PINAY Antoine	Finances et Affaires économiques	10	Travaux publics, Transports et Tourisme (1950-1952)	60/61	Indépendant	Industriel
MAYER René	Aucun	5 et ½	Transports et Travaux publics (1944- 1945) Finances et Affaires économiques (1947-1948 et 1951-1952) Défense nationale (1948) Garde des Sceaux, Justice (1949- 1951)	57/58	Radical	Conseiller d'État
LANIEL Joseph	Aucun	11 et ½	Postes, Télégraphes et Téléphone (1951) Ministre d'État (1952)	63/64	Indépendant	Industriel
MENDES FRANCE Pierre	Affaires étrangères	8	Economie nationale (1944-1945)	47/48	Radical	Avocat
MOLLET Guy	Aucun	16 et ½	Ministre d'État (1946- 1947), Ministre d'État, chargé du Conseil de l'Europe (1950-1951) Vice-président du Conseil, chargé du Conseil de l'Europe (1951-1952)	50/51	SFIO	Enseignant dans le secondaire
BOURGES- MAUNOURY Maurice	Aucun	4 et ½	Travaux publics, Transports et	42/43	Radical	Administrateur de sociétés

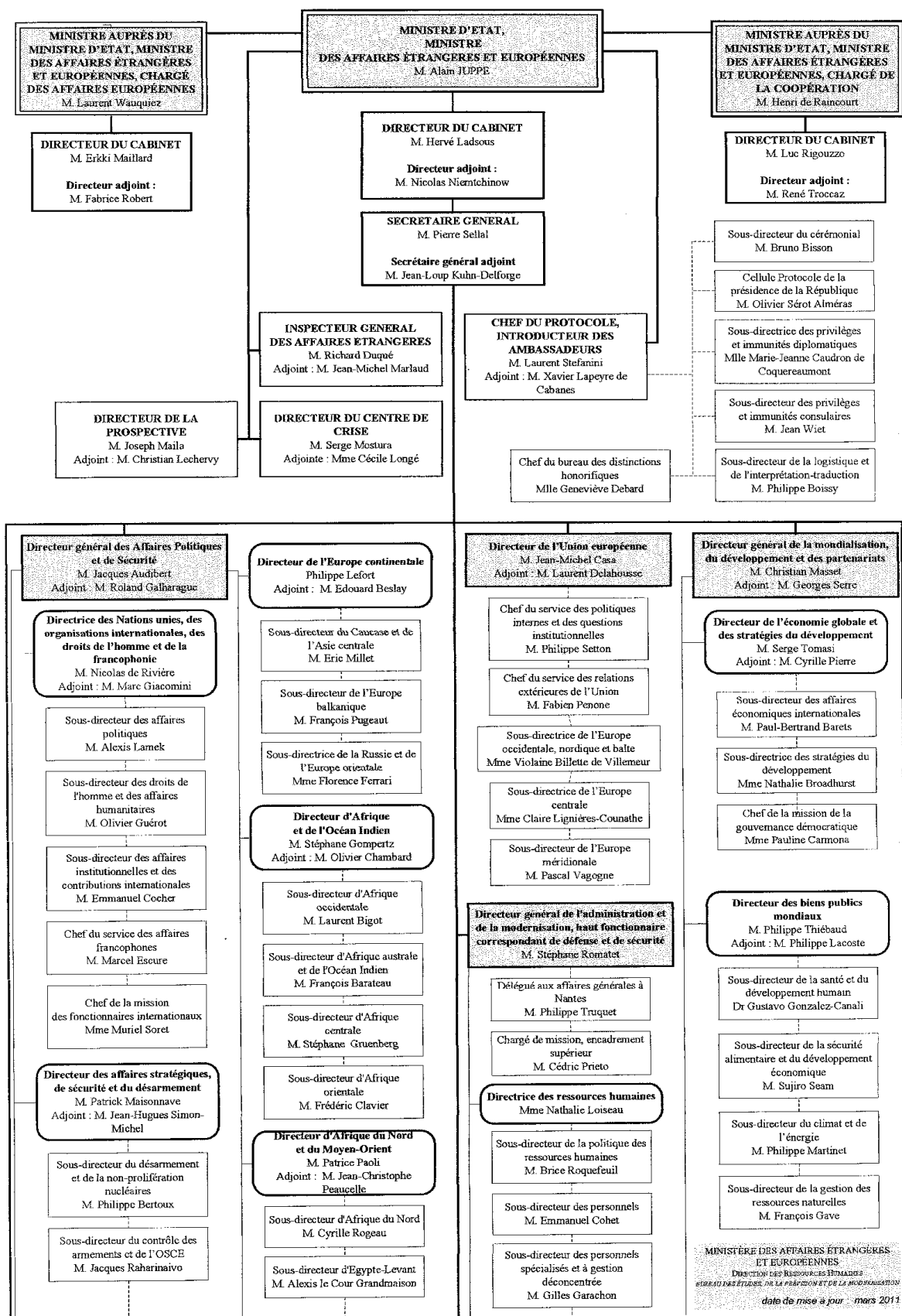


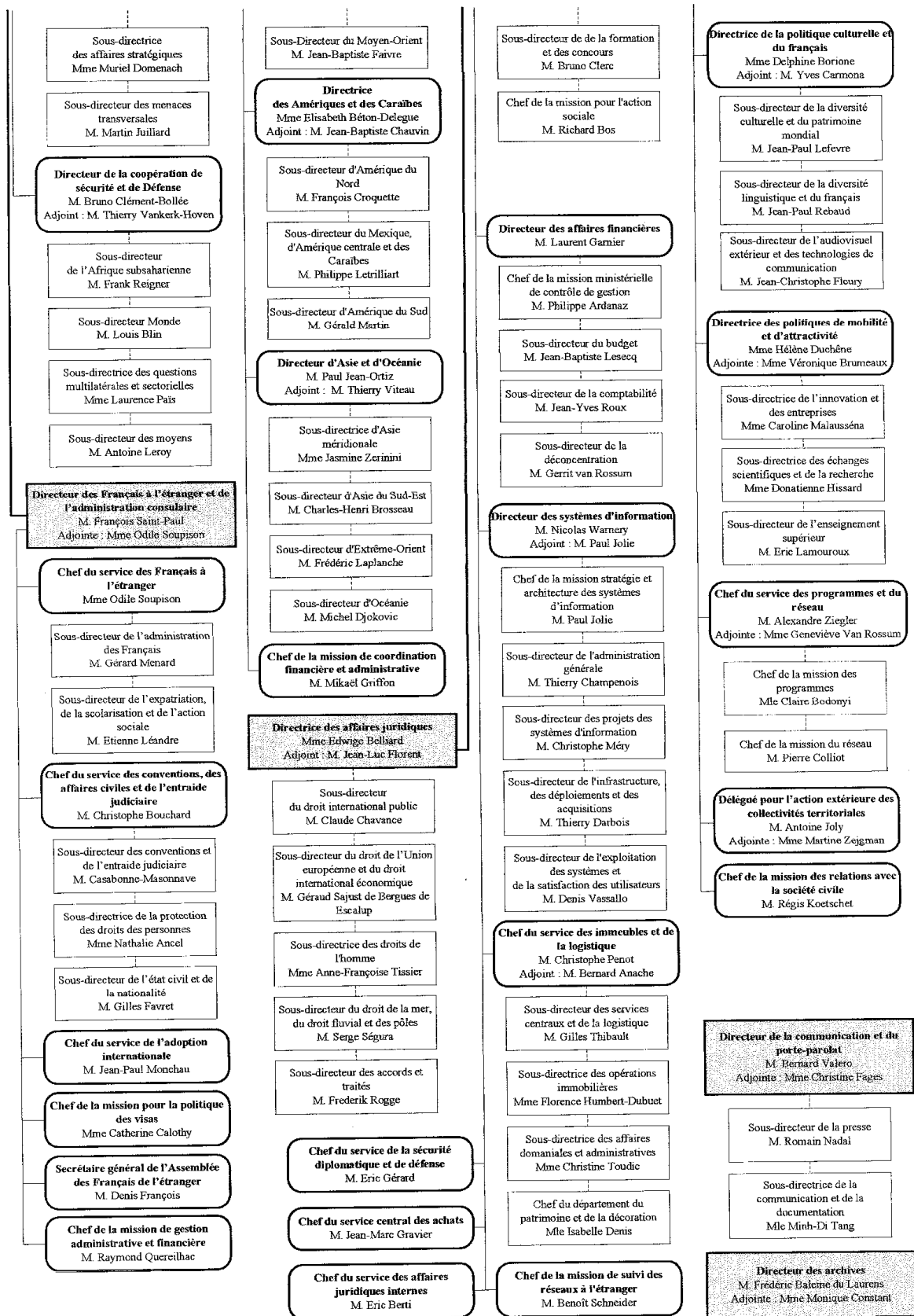
			Tourisme (1950) Ministre adjoint de la Défense nationale (1951-1952) Armement (1952) Finances (1953) Industrie et Commerce (1954) Forces armées (1955) Intérieur (1955-1956 et 1957-1958) Défense nationale et Forces armées (1956-1957)			
GAILLARD Félix	Aucun	6	Finances, Affaires économiques et du Plan (1957)	38/38	Radical	Inspecteur des finances
PFLIMLIN Pierre	Aucun	19 jours	Agriculture (1947-1949 et 1950-1951) Commerce et Relations économiques extérieures (1951-1952) France d'outre-mer (1952-1953) Finances et Affaires économiques (1955-1956) Finances, Affaires économiques et Plan (1957-1958)	51/51	MRP	Avocat

## B. - LA DIPLOMATIE SOUS LA VEME REPUBLIQUE: INSTITUTIONS ET ACTIONS

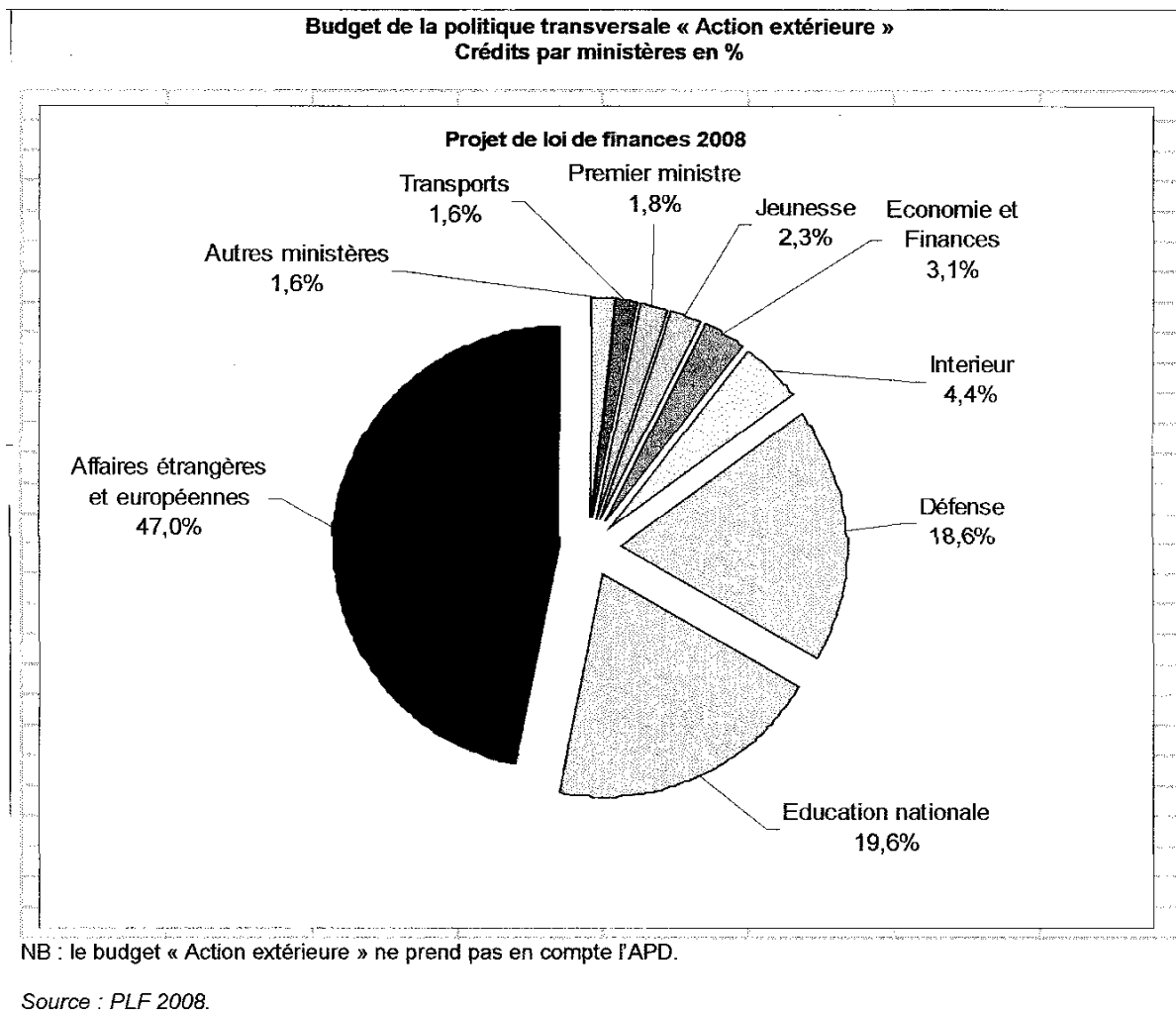
### DOCUMENT 8 – ORGANIGRAMME DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES

Direction des Ressources Humaines, Bureau des Études, de la Prévision et de la Modernisation (Date de mise à jour : mars 2011)





**Document 9 – Budget de la politique transversale « Action extérieure »**  
*in Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, « La France et l'Europe dans le monde », sous la présidence de M. Alain JUPPE et de M. Louis SCHWEITZER, 2008, p. 64.*



# Table des matières

Annexe I .....	4
A – Textes réglementaires.....	5
<u>Règlement entre Messieurs les Secrétaires d’Etat du 11 mars 1626 .....</u>	5
<u>Règlement entre les Secrétaires d’Etat des Etrangers et de la Guerre (septembre 1633)</u> .....	5
B. – La pratique diplomatique à l’époque monarchique (1589-1789).....	7
I – Lettres et mémoires adressés à des souverains .....	7
<u>Sentence de mort prononcée en 1603, par l’ambassadeur de France à Londres, contre</u> <u>une personne de sa suite. ....</u>	7
<u>Demande de satisfaction, adressée par l’ambassadeur du roi de (...) au ministère des</u> <u>Affaires étrangères de (...) en lui transmettant le procès-verbal de l’acte de violence</u> <u>exercé par des douaniers dans l’intérieur de son hôtel. ....</u>	7
<u>Insulte et réparation faites en 1679, à M. de CHAUVIGNY, ministre de France à</u> <u>Genève. ....</u>	8
<u>Satisfaction donnée en 1682, à M. de VENIER, ambassadeur de Venise à la Cour de</u> <u>France. ....</u>	9
<u>Demande adressée en commun par les ambassadeurs étrangers accrédités près la cour</u> <u>de France, à M. AMELOT, ministre des Affaires étrangères du roi, en 1739 .....</u>	10
<u>Lettre du comte de BROGLIE, ambassadeur de France près la cour de Pologne,</u> <u>adressée au roi de Prusse, pour se plaindre des entraves qu’on lui fait éprouver pour le</u> <u>libre exercice de ses fonctions, du 27 septembre 1756. ....</u>	11
<u>Lettre du comte de BROGLIE, ministre de Louis XVI, adressée au roi à l’occasion de</u> <u>l’examen ordonné par S. M., de la conduite de ce ministre, admis à la correspondance</u> <u>secrète du feu roi, Louis XV, du 14 juin 1774. ....</u>	11
<u>Autre lettre du comte de BROGLIE adressée à Louis XVI, le 9 février 1775. ....</u>	13
<u>Lettre du comte de VERGENNES et du maréchal du MUY, adressée en commun à</u> <u>Louis XVI, à l’occasion de l’examen dont le roi les avait chargés, de la conduite du</u> <u>comte de BROGLIE. ....</u>	14
<u>Lettre du comte de VERGENNES, ministre des Affaires étrangères de France,</u> <u>adressée à l’électeur de Mayence, au sujet de la légitimation du ministre du roi, du 27</u> <u>juillet 1778. ....</u>	15
<u>Lettre du chancelier autrichien KAUNITZ au Comte de MERCY- ARGENTEAU,</u> <u>ambassadeur d’Autriche à Versailles, du 7 février 1788 (extraits).....</u>	16
<u>Lettre de l’Empereur autrichien Joseph II au comte de MERCY, du 21 février 1788</u> <u>(extraits) .....</u>	17
<u>Lettre de Joseph II au comte de MERCY, du 4 août 1788. ....</u>	17
<u>Lettre du chancelier KAUNITZ au comte de MERCY, du 27 août 1788. ....</u>	17
<u>Lettre du comte de MERCY à Joseph II, du 6 janvier 1789 (extraits).....</u>	18
<u>Lettre du comte de MERCY au chancelier KAUNITZ, du 6 janvier 1789 (extraits)..</u>	19
II – Instructions .....	20
<u>Instructions envoyées par le duc de CHOISEUL, ministre des Affaires étrangères de</u> <u>France, au baron de BRETEUIL, ambassadeur de sa S. M. T. C. à Stockholm, pour le</u> <u>faire changer de conduite à l’égard de la Suède, en 1766 en vue d’obtenir la</u> <u>prépondérance sur le parti de la Russie et de l’Angleterre. ....</u>	20
<u>Instructions écrites de la main de Louis XV au baron de BRETEUIL, nommé</u> <u>ambassadeur en Hollande, au mois d’août 1767 .....</u>	22
<u>Instructions données par le duc de CHOISEUL, secrétaire d’État aux Affaires</u> <u>étrangères, après le préliminaire ordinaire sur la confiance du Roi, au baron de</u> <u>BRETEUIL, en août 1767. ....</u>	23
<u>Lettre du comte de BROGLIE, organe secret du Roi, adressée au baron de BRETEUIL</u> <u>au nom du Roi Louis XV, en août 1767.....</u>	24

<u>Instruction de Louis XV, adressée en secret au baron de BRETEUIL, le 24 juillet 1768.</u> .....	25
<u>III – Pleins-Pouvoirs</u> .....	27
<u>Plein-pouvoir donné par le roi de France à son ministre plénipotentiaire, le duc de CHOISEUL-PRASLIN, en 1763.</u> .....	27
<u>Pleins-pouvoirs donnés par le grand-duc de Toscane à M. CARLETTI son plénipotentiaire à Paris, du 4 novembre 1794.</u> .....	28
<u>IV – Lettres de créance</u> .....	29
<u>Lettre de créance du roi de France, donnée à M. de CHAVIGNY, son ambassadeur à la diète de Ratisbonne, en 1726.</u> .....	29
<u>Autre lettre de créance :</u> .....	29
<u>Lettre du roi de (...) pour accréditer son envoyé extraordinaire auprès de la république de (...).</u> .....	30
<u>V. – Lettres de rappel</u> .....	30
<u>Lettre de rappel du roi (...) motivée par des raisons personnelles.</u> .....	30
<u>Lettre de rappel du roi de (...) à visée stratégique.</u> .....	31
<u>VI. – Lettres de récréance</u> .....	31
<u>Lettre de récréance du roi de (...), adressée au roi de (...)</u> .....	31
<u>VII. – Modèle de visa</u> .....	32
<u>VIII. – Modèle de passe-port</u> .....	32
<u>IX. – Modèle de certificat de vie</u> .....	32
<u>X.- Témoignages</u> .....	33
<u>Exemple de cérémonial diplomatique.</u> .....	33
<u>C – La pratique constitutionnelle sous la période révolutionnaire (1789-1814)</u> .....	34
<u>I – La Constituante</u> .....	34
<u>Lettre du comte de MERCY au chancelier KAUNITZ, du 23 juillet 1789 (extraits).</u> ..	34
<u>Lettre secrète du comte de MIRABEAU au Roi Louis XVI, du 10 mai 1790.</u> .....	35
<u>Décret de l’Assemblée constituante du 17 novembre 1790 imposant aux personnel des Affaires étrangères le serment civique</u> .....	36
<u>Bulletin de l’Assemblée nationale, Séance du 21 juin 1791 (extrait) :</u> .....	36
<u>II – Constitution du 3 septembre 1791</u> .....	40
<u>Constitution française du 3 septembre 1791, titre III, chapitre IV, section III :</u> .....	40
<u>Compte rendu du ministre des Affaires étrangères, LEBRUN, adressé à la Convention nationale, le 25 septembre 1792</u> .....	40
<u>Discours prononcé par le baron de Staël-Holstein, ambassadeur extraordinaire du roi de Suède près la république française dans le sein de la Convention, le 4 floréal an 3 (23 avril 1793).</u> .....	45
<u>Retranscription indirecte du mémoire remis au Comité de Salut Public en mai 1793 en vue de la restructuration du département des Affaires étrangères, par l’historien François MASSON</u> .....	46
<u>II – Constitution de l’An I (24 juin 1793)</u> .....	47
<u>Acte constitutionnel du 24 juin 1793:</u> .....	48
<u>Lettre de MM. les députés GREGOIRE, BASIRE, DAOUST au ministre des Affaires étrangères DEFORGUES, du 24 frimaire an II (14 novembre 1793).</u> .....	48
<u>Règlement interne du 26 frimaire an II (16 décembre 1793) du ministre des Affaires étrangères DEFORGUES</u> .....	48
<u>Arrêté spécial du Comité de salut public du 20 ventôse (10 mars 1794).</u> .....	49
<u>Arrêté du Comité de salut public du 26 ventôse (16 mars 1794).</u> .....	49
<u>Rapport de Lazard CARNOT, présenté au nom du Comité de Salut public à la Convention nationale, le 12 germinal (1<sup>er</sup> avril 1794)</u> .....	49
<u>Lettre de DEFORGUES adressée à ROBESPIERRE, le 14 germinal an II (2 avril 1794), après l’arrestation du ministre des Affaires étrangères</u> .....	56
<u>III – Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795).</u> .....	57

<u>Constitution de la République française, du 5 fructidor An III (22 août 1795) :</u> .....	57
<u>Discours du citoyen VERNINAC, ministre de la République française près la Porte-Ottomane, prononcé lors de l’audience publique qu’il eut du grand-vizir, en 1795 :..</u>	57
<u>Discours du président du Directoire exécutif, BARRAS, en réponse au discours de congé de M. MONROE, ministre des Etats-Unis d’Amérique près la République française (1796) :</u> .....	59
<u>Demande des plénipotentiaires d’Autriche, adressée à ceux de la République française, touchant la reconnaissance du caractère public de l’agent français nommé au consulat de Trieste, du 21 juin 1797.....</u>	59
<u>Lettre de TALLEYRAND-PERIGORD au général Napoléon BONAPARTE, en date du 26 juillet 1797, lui informant sa nomination à la tête du ministère des Relations extérieures :</u> .....	60
<u>Instructions données par M. de TALLEYRAND, ministre des relations extérieures de la république française, aux généraux BONAPARTE et CLARKE, chargés des négociations de paix avec l’Autriche, le 19 août 1797. ....</u>	60
<u>Arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor, an VII (10 juillet 1799) :</u> .....	65
<u>IV – Constitution du 22 frimaire an VIII (25 décembre 1799).....</u>	65
<u>Constitution de la République française, du 22 frimaire An VIII (13 décembre 1799) :</u> .....	65
<u>Proclamation du général Bonaparte, adressée aux Français lors de son installation comme premier consul de la république, du 25 décembre 1799.....</u>	65
<u>Rapport du citoyen TALLEYRAND-PERIGORD, ministre des Affaires étrangères, sur « le plan de promotions graduelles », adopté par le Conseil d’État pour le département des Relations extérieures, le 30 germinal an VIII (20 avril 1800) :</u> .....	66
<u>Arrêté du 3 floréal an VIII (23 avril 1800), relatif au plan de promotions graduelles :</u>	68
<u>Proclamation du premier consul adressée à la nation, lors de la paix générale du continent, du 21 mars 1802 .....</u>	72
<u>V – Constitution du 16 thermidor an X (Sénatus-consultes des 14 et 16 thermidor an X – 2 et 4 août 1802).....</u>	73
<u>VI – Constitution de l’an XII (Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII – 18 mai 1804).....</u>	73
<u>Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII – 18 mai 1804 :</u> .....	73
<u>Décret du 24 messidor, an XII (13 juillet 1804) relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires :</u> .....	73
<u>Deux dépêches adressées au grand-pensionnaire de la république batave, par les plénipotentiaires de Hollande, envoyés à Paris pour négocier avec le ministère de France, sur le projet mis en avant par l’empereur Napoléon, de mettre à la tête du gouvernement batave, un prince de sa maison, en 1806.....</u>	73
<u>Décret du 25 décembre 1810 :</u> .....	77
<u>D – La pratique constitutionnelle antérieure à 1958 (1814-1958).....</u>	77
<u>I – La Restauration (Charte de 1814).....</u>	77
<u>Extrait du <i>Messenger des Chambres</i>, du 26 avril 1828 (auteur non identifié) .....</u>	77
<u>II – Monarchie de Juillet (Charte constitutionnelle du 14 août 1830) .....</u>	79
<u>« Manifeste aux Puissances, circulaire du ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques de la République française », de Alphonse LAMARTINE, 4 mars 1848 :</u> .....	79
<u>Lettre d’Alphonse LAMARTINE en date du 7 mars 1848 adressée à Pierre-Jules HETZEL, envoyé du ministre des Affaires étrangères à Bruxelles .....</u>	83
<u>III – La Seconde République (Constitution du 4 novembre 1848) .....</u>	83
<u>Constitution républicaine du 4 novembre 1848 :</u> .....	83
<u>IV – Le Second Empire (Constitution du 14 janvier 1852) .....</u>	83
<u>Extraits des <i>Mémoires du duc de Persigny</i>, « De la présence de l’Impératrice au Conseil », 1867 :</u> .....	84

<u>Assemblée nationale, Séance du 16 septembre 1871, Discussion et vote du projet de loi qui autorise le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation de six départements :</u> .....	86
<u>Commission pour la réforme judiciaire en Egypte, Rapport au ministre des Affaires étrangères, juin 1874 :</u> .....	88
<u>V – La Troisième République</u> .....	88
<u>Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics :</u> .....	88
<u>Conseil d'État, 8 décembre 1882, Laffon :</u> .....	88
<u>Chambre des députés, séance du 21 décembre 1891, Discours de M. RIBOT, ministre des Affaires étrangères :</u> .....	89
<u>Conseil d'État, 10 février 1893, Thubé-Lourmand :</u> .....	89
<u>M. JONNART, gouverneur général de l'Algérie, à M. DELCASSE, ministre des Affaires étrangères, le 20 juin 1903 :</u> .....	90
<u>M. JONNART, gouverneur général de l'Algérie, à M. DELCASSE, ministre des Affaires étrangères, le 19 septembre 1903 :</u> .....	90
<u>M. DELCASSE, ministre des Affaires étrangères, à M. MESCOS, chargé d'affaires de la République française, le 21 septembre 1903 :</u> .....	90
<u>Chambre des députés, séance du 20 mars 1907, Discours de M. Stéphen PICHON, ministre des Affaires étrangères :</u> .....	90
<u>Chambre des députés, séance du 22 novembre 1909, Discours de M. Stéphen PICHON, ministre des Affaires étrangères :</u> .....	91
<u>CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, Discours de M. Raymond POINCARÉ, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères :</u> .....	92
<u>CHAMBRE DES DEPUTES, 1<sup>ère</sup> séance du 16 avril 1919, Discours de M. Stephen PICHON, ministre des Affaires étrangères :</u> .....	92
<u>SENAT, Séance du 17 avril 1919, Extrait du compte rendu :</u> .....	93
<u>SENAT, Séance du 18 avril 1919, Extrait du compte rendu :</u> .....	93
<u>Conférence de la Paix, 1919-1920, Commission des affaires tchéco-slovaques, séance du 5 mai 1919, Extrait du procès-verbal :</u> .....	94
<u>Conseil d'État, 5 juillet 1919, Labyn Line:</u> .....	95
<u>CHAMBRE DES DÉPUTÉS, 2<sup>e</sup> séance du 25 septembre 1919, Discours de M. G. CLEMENCEAU, président du Conseil, ministre de la Guerre :</u> .....	96
<u>Lettre du président de la République Raymond POINCARÉ, du 9 août 1920 :</u> .....	96
<u>Lettre du président de la République, Raymond POINCARÉ, publié par le Temps, le 23 août 1920 :</u> .....	99
<u>CHAMBRE DES DEPUTES, Séance du 23 novembre 1920, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920, par M. Charles DANIELOU, député :</u> .....	101
<u>CHAMBRE DES DEPUTES, Séance du 21 janvier 1921, Discours de M. A. BRIAND, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères :</u> .....	102
<u>Conseil d'État, 1<sup>er</sup> juin 1923, Compagnie des forges et aciéries électriques Paul Girod :</u> .....	102
<u>Conseil d'État, 11 février 1931, Sobieszczanski:</u> .....	102
<u>Sénat, Séance du mars 1934, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de la politique générale des protectorats, chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Fernand David et de plusieurs de ses collègues ayant pour objet d'inviter le Gouvernement à demander à la Suisse l'exacte application aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de ex des dispositions de l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale du 7 juin 1932 et de la sentence arbitrale du 1<sup>er</sup> décembre 1933, par M. Marcel PLAISANT, sénateur :</u> .....	103
<u>Ministère des Affaires étrangères, Note du Service juridique en date du 26 novembre 1934 :</u> .....	103



<u>Ministère des Affaires étrangères, Note du Service juridique en date du 5 juillet 1935 :</u>	103
.....	
<u>Conseil d'État, 19 mai 1936, <i>Sieur Nguyen The Truyen</i> :</u>	104
<u>Ministère des Affaires étrangères, Note du Service juridique en date du 28 mai 1937 :</u>	104
.....	
<u>VI – Le Régime de Vichy (Loi constitutionnelle du 10 juillet 1940)</u>	105
<u>Acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'État français :</u>	105
<u>Déclaration organique du général Charles de GAULLE, chef des Français Libres, du 16 novembre 1940 :</u>	105
<u>Ordonnance n° 16 du 24 septembre 1941, portant organisation des pouvoirs publics de la France Libre :</u>	106
<u>Ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la Libération nationale :</u>	106
<u>Cour d'appel de Montpellier, 25 avril 1944, <i>État français c. Mahoux</i> :</u>	106
<u>Ordonnance n° 45-2524 du 26 octobre 1945 fixant les règles de nomination des ambassadeurs :</u>	107
<u>VII – La Quatrième République (Constitution de la IVème République du 27 octobre 1946)</u>	109
.....	
<u>Constitution de la République française, du 27 octobre 1946 :</u>	109
<u>Assemblée nationale constituante, séance du 11 septembre 1946, Réponses des ministres aux questions écrites :</u>	109
<u>Assemblée nationale constituante, Réponses des ministres aux questions écrites, Réponses du 27 novembre 1946 :</u>	109
<u>Assemblée Nationale, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites :</u>	110
<u>Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 9 juillet 1949, Extrait du compte rendu :</u>	110
<u>Conseil d'État, 1er juin 1951, <i>Société des Etains et Wolfram du Tonkin</i>.....</u>	111
<u>Conseil d'État, 9 janvier 1952, <i>Sieur Gény</i> :</u>	112
<u>Conseil d'État, 22 février 1952, <i>Simon</i> :</u>	112
<u>Conseil d'État, 28 mars 1952, <i>Société des Etablissements Ricalens</i> :</u>	113
<u>Conseil de la République, Séance du 12 juin 1952, Discours de M. Robert SCHUMAN, ministre des Affaires étrangères :</u>	113
<u>Mémoire du Gouvernement français au Secrétaire général des Nations Unies, du 10 janvier 1953 :</u>	113
<u>Mémoire du Gouvernement français au Secrétaire général des Nations Unies, du 10 janvier 1953 :</u>	114
<u>Conseil d'État, 20 février 1953, <i>Sieur Weiss</i> :</u>	115
<u>Décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France.....</u>	116
<u>Conseil d'État, 22 avril 1953, <i>Demoiselle Buttner</i> :</u>	117
<u>Conseil d'État, 27 juillet 1953, <i>Sieur Leman</i> :</u>	118
<u>Conseil d'État, 29 octobre 1954 (<i>Sieurs Taurin et Mériene Frères</i>)</u>	118
<u>Assemblée nationale, réponses des ministres aux questions écrites, Réponses du 23 avril 1955 :</u>	119
<u>Instruction générale du garde des Sceaux, ministre de la Justice, relative à l'état civil, du 21 septembre 1955 :</u>	120
<u>Conseil de la République, Séance du 2 juillet 1957, Réponses des ministres aux questions écrites :</u>	121
<u>Tribunal civil de la Seine, 14 mai 1958 (<i>Crédit foncier de l'Indochine c. Min. de la Défense nationale et agent judiciaire du Trésor</i>) :</u>	121
<u>VII. – La pratique diplomatique sous la Cinquième République (Constitution du 4 octobre 1958).....</u>	122

<u>Circulaire n° 3672/SG du 26 mars 1962</u> .....	122
<u>Décret n° 79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979</u> <u>Décret n°79-433 du 1 juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.</u> ....	122
<u>Circulaire du 8 novembre 1993 relative à l'organisation des services de l'État à l'étranger et au rôle des ambassadeurs (J.O.R.F. du 14 novembre 1993, p. 15725)...</u>	125
<u>Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux (J.O.R.F. n° 125 du 31 mai 1997).....</u>	127
<u>Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes [JORF n°230 du 2 octobre 2004 ; extrait].....</u>	143
<u>Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution (JORF n°274 du 25 novembre 2005).....</u>	146
<u>Entretien de M. Éric CHEVALLIER, Porte-parole du Quai d'Orsay et conseiller spécial du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard KOUCHNER, Paris, le 28 novembre 2008 :.....</u>	153
<u>Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes</u> .....	159
<u>Déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère, lue à l'Assemblée nationale le 11 février 2009 par le Premier ministre, M. François FILLON</u> .....	165
<u>Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen (JORF n°0142 du 22 juin 2010 Texte n°1).....</u>	175
<u>Conférence de presse – Questions – Réponses du Premier ministre, François FILLON, à Riyad, le 12 février 2011.....</u>	181
<u>Annexe II</u> .....	185
<u>A- La pratique historique de la diplomatie française Document 1 : Liste chronologique des ministres français des Affaires étrangères.....</u>	186
<u>Document 2– La gestion du Chiffre sous Loys de REVOL.....</u>	194
<u>Document 3 – Organisation gouvernementale mise en place sous le règne de Louis XIV ...</u>	197
<u>Document 4 – États des appointements et gratifications des bureaux des Affaires étrangères pour l'année 1768.....</u>	198
<u>Document 5 – Le budget du département des Affaires étrangères sous le ministériat du Comte de Vergennes (1787) .....</u>	200
<u>Document 6 – Les interrelations statutaires entre Présidents du Conseil et ministres des Affaires étrangères (III<sup>ème</sup> République).....</u>	205
<u>Document 7 – Les interrelations statutaires entre Présidents du Conseil et ministres des Affaires étrangères (Gouvernement provisoire et IV<sup>ème</sup> République).....</u>	212
<u>B. - La diplomatie sous la Vème République: institutions et actions</u> .....	215
<u>Document 8 – Organigramme du Ministère des Affaires étrangères et européennes.....</u>	215
<u>Document 9 –Budget de la politique transversale « Action extérieure ».....</u>	217

## **RESUME : LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES. NAISSANCE ET EVOLUTION D'UN REPRESENTANT DE L'ÉTAT**

L'évolution historique de la fonction ministérielle montre que c'est dans la distanciation progressive du régime politique français d'avec la conception personnalisée de la souveraineté de l'État que résident les conditions principales de son autonomie. Mais, c'est précisément parce qu'il a toujours été un instrument du Pouvoir exécutif suprême et rarement un membre à part entière de celui-ci que la doctrine juridique française le définit exceptionnellement comme un organe de décision. Or, à la faveur de la mondialisation des échanges étatiques, le droit international positif vient inopinément trancher ce débat interne en ouvrant le champ de la représentation étatique, traditionnellement réservé aux organes exécutifs suprêmes des États, au ministre des Affaires étrangères. Au regard de la pratique diplomatique internationale, le rôle du chef du Quai d'Orsay serait alors l'objet d'une double appréciation. Selon qu'on l'envisage sous l'angle du droit constitutionnel français ou du droit international, son statut et ses fonctions seront définis tantôt restrictivement, tantôt extensivement. Cette fluctuation inscrit le ministre des Affaires étrangères dans un cadre d'action où coexistent des sources juridiques aussi riches qu'évanescentes: les usages propres à l'action diplomatique française se disputent, ainsi, à ceux découlant des nécessités de la vie internationale. Se faisant, le flou normatif qui baigne la fonction du ministre français des Affaires étrangères lui garantit une souplesse stratégique dans ses relations avec l'étranger, mais il constitue également sa principale faiblesse face au Pouvoir politique national. En effet, indépendamment de la forme du régime, l'amplitude du rôle ministériel est demeuré en tous temps tributaire des rapports de force qui se nouent au niveau de la direction de l'État. Le rang subalterne que le ministre des Affaires étrangères occupe au sein du Pouvoir exécutif est, donc, un héritage monarchique auquel la France est constitutionnellement attachée. Pour autant, la pratique républicaine, telle qu'elle est éclairée par le droit international positif actuel, tend à transcender le rôle instrumental du ministre en lui concédant, dans le silence de la Constitution, le statut de représentant politique de l'État à part entière.

## **ABSTRACT : THE FRENCH SECRETARY FOR FOREIGN AFFAIRS. BIRTH AND EVOLUTION OF A FULLY-FLEDGED POLITICAL REPRESENTATIVE OF THE STATE**

The evolution over time of the role of the Foreign Secretary in France shows that the principal conditions of his autonomy lie in the progressive distancing of the French political regime from a personalized conception of State sovereignty. It is precisely because he has always been an instrument of the Supreme executive power without being really a member of it that the French juridical doctrine defines him but in very rare instances as a decision-making entity. In the wake of an increasing globalisation of exchanges between states, international positive law unexpectedly puts an end to his internal debate by widening the field of state representation – hitherto reserved to the supreme executives of states – to the Foreign Office, or the Secretary for Foreign Affairs. In the eyes of international diplomatic practice, the role of the French chief of the “Quai d'Orsay” could then be understood in two ways: whether they are considered in the light of French constitutional law or in that of international public law, his status and his function are defined either restrictively or extensively. This variation places the French Foreign Secretary in a framework of action in which diverse juridical sources coexist in their richness as well as in their evanescent nature: the habitual practices of French diplomacy contend with those that stem from the requirements of international relations. At the same time, the difficulty of pinning down the function of the French Secretary for Foreign Affairs gives him more strategic leeway in his relations with other countries, but is also his main weakness at the level of domestic political power. Indeed, whatever the regime, the scope of a minister's role has always been dependent on the powers that vie for influence at the head of the state. The secondary role played by the Secretary within the Executive is consequently a legacy of monarchical times with which France still has strong constitutional ties. However, republican practice, seen in the perspective of international positive law, tends to transcend the instrumental role of the Secretary, by giving him, in the absence of Constitutional guidance, the status of a fully-fledged political representative of the State.

**DISCIPLINE :** Droit public

**MOTS-CLES:** Ministre des Affaires étrangères – Quai d'Orsay – monopole historique en matière de correspondance diplomatique – souveraineté externe – représentation autonome de l'État – pouvoir conventionnel – *treaty making power* – tradition républicaine – Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités – présidentialisation de la politique étrangère – domaine gouvernemental extérieur autonome

**LABORATOIRE :** Biens, Normes, Contrats, 74 rue Louis Pasteur 84029 AVIGNON Cedex