

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^{ème} 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 »²²¹⁹. 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^{er} 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 1968²²²⁰, 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

²²¹⁹ *M.A.E.*, pp. 612-613.

²²²⁰ 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 »²²²¹. 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^{ème} 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 administrative²²²². 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

²²²¹ M.A.E., p. 614.

²²²² 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 permanent²²²³. 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 coopération²²²⁴.

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'État²²²⁵. 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 »²²²⁶. 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

²²²³ 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.

²²²⁴ 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.

²²²⁵ CE, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Les études du Conseil d'État, La Documentation française, 2006, p. 9.

²²²⁶ 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 internationale²²²⁷. 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 »²²²⁸. 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 étrangères²²²⁹.

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*²²³⁰. 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 2008²²³¹, elles ont été étoffées par une forme de coopération plus intégrée : le « district européen ». Sa consécration par le code général des collectivités

²²²⁷ 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.

²²²⁸ GOHIN (O.), « Préface », in *Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l'Outre-mer français*, *Op. cit.*, p. 7.

²²²⁹ Les premiers textes réglementaires ayant trait à l'organisation de la décentralisation des collectivités territoriales visent le ministère de l'Economie 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>.

²²³⁰ 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.*).

²²³¹ Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008.

territoriales²²³² 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 décentralisée²²³³. 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 1980²²³⁴. 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 1995²²³⁵ 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'Orsay²²³⁶. 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

²²³² 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 (...). »

²²³³ *J.O.R.F.*, 8 fév. 1992, p. 2064.

²²³⁴ 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.

²²³⁵ Ce protocole additionnel a été signé et ratifié par la France en 2000.

²²³⁶ 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 »²²³⁷.

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 décentralisée²²³⁸ 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 »²²³⁹. 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 1958²²⁴⁰.

²²³⁷ 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>.

²²³⁸ 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.

²²³⁹ C.E., *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, *Op. cit.*, p. 47.

²²⁴⁰ 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 »²²⁴¹. 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 décentralisée²²⁴². 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 Finances²²⁴³. 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

²²⁴¹ *Ibid.*

²²⁴² M.A.E.E., « Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux », 7 mars 2011, p. 6.

²²⁴³ 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^{ème} 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 constitutionnelles²²⁴⁴. 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 étrangères²²⁴⁵. Pour autant, aussi influente soit-elle, la pratique présidentieliste ne tient pas en otage la pratique diplomatique de la

²²⁴⁴ 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.

²²⁴⁵ 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 »²²⁴⁶. Dans la continuité de la pratique diplomatique des régimes d'assemblée, celle de la V^{ème} 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^{ème} 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^{er}) ». *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^{ème} 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

²²⁴⁶ 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^{ème} et IV^{ème} 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 2011²²⁴⁷ ont-elles été choisies pour diriger cet « instrument privilégié des relations extérieures de la France »²²⁴⁸ ? 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 »²²⁴⁹, 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

²²⁴⁷ Voir la liste chronologique des ministres français des Affaires étrangères (Annexe II, document 1).

²²⁴⁸ DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, p. 815.

²²⁴⁹ « 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^{ème} République semble établir, en effet, une ligne de fracture d'avec les régimes républicains antérieurs.

957. Dès les débuts de la III^{ème} République, l'usage s'est imposé de choisir les ministres parmi la classe parlementaire²²⁵⁰. Reconduite sous la IV^{ème} République, cette interdépendance politique a été souvent source de graves instabilités ministérielles²²⁵¹. 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 parlementaires²²⁵². 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 Gouvernement²²⁵³. Mais, parce qu'ils sont aussi nombreux que les aspirants ministres à avoir privilégié « le tremplin mandarin »²²⁵⁴, on ne saurait y voir la recherche d'une légitimité parlementaire. En pratique, l'occupation de postes exécutifs au sein de cabinets

²²⁵⁰ 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^{ème} et IV^{ème} Républiques », in *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 15].

²²⁵¹ BERSTEIN (S.), « Le ministre sous les III^{ème} et les IV^{ème} Républiques », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 14-27.

²²⁵² Art. 23 C : « Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire (...) ».

²²⁵³ 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-).

²²⁵⁴ 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).

ministériels²²⁵⁵, de structures gouvernementales²²⁵⁶ ou d'organismes étrangers²²⁵⁷ est un atout non négligeable dans le *curriculum vitae* d'un ministre de la V^{ème} République, de même que son expérience au sein de la Carrière²²⁵⁸ ou à tout le moins de son intérêt manifeste pour l'étranger²²⁵⁹. A l'inverse, le filtre des commissions des Affaires étrangères revêt une importance de moins en moins forte que par le passé²²⁶⁰. Sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY ces voies « classiques » dominées par les principes de loyalisme politique et de stratégies partisanes 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 »²²⁶¹. Cependant, le manque de recul historique ne permet pas de déterminer si ce processus de fonctionnarisation du rôle diplomatique du ministre des

²²⁵⁵ 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.

²²⁵⁶ 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).

²²⁵⁷ M. Claude CHEYSSON (mai 1981-déc. 1984).

²²⁵⁸ 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).

²²⁵⁹ 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.

²²⁶⁰ 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.

²²⁶¹ 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 cohabitations²²⁶² 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^{ème} 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^{ème} 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 révolutionnaire²²⁶³. *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.

²²⁶² 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*).

²²⁶³ 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^{ème} 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 VII²²⁶⁴ et le décret impérial de 1810²²⁶⁵. 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 (...) »²²⁶⁶. 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^{er} 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

²²⁶⁴ Voir Annexe I, texte 52.

²²⁶⁵ Voir Annexe I, texte 61.

²²⁶⁶ « 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 (...) »²²⁶⁷. 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 C²²⁶⁸.

965. En théorie, le rôle d'arbitre du Président peut recevoir « un sens faible ou (...) ou un sens fort »²²⁶⁹. 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

²²⁶⁷ 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.

²²⁶⁸ PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef d'État », *Op. cit.*, pp. 37-38.

²²⁶⁹ *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 internationale²²⁷⁰. 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)²²⁷¹. 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^{ème} 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 »²²⁷². Le Général DE GAULLE se doutait-il, alors, des retombées majeures que son correctif allait avoir sur l'évolution contemporaine des relations diplomatiques ?

²²⁷⁰ 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^{ème} 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.

²²⁷¹ Les accords de Communauté ont été retirés formellement de l'ordonnement 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*).

²²⁷² ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 52.

968. En effet, le chef de l'État de la V^{ème} 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*²²⁷³. 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 Communauté²²⁷⁴. 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 »²²⁷⁵. 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 »²²⁷⁶. 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,

²²⁷³ 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 ».

²²⁷⁴ 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.

²²⁷⁵ PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international de chef d'État », *Op. cit.*, pp. 74-75.

²²⁷⁶ *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^{er} 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 »²²⁷⁷. 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) »²²⁷⁸. 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

²²⁷⁷ *Op. cit.*, p. 75.

²²⁷⁸ MENY (Y.), *Le système politique français*, Clefs Politique, Montchrestien Lextenso éditions, 6^e 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 1945²²⁷⁹ et dans l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969²²⁸⁰. 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)²²⁸¹.

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 »²²⁸². 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 étrangères²²⁸³. Cette

²²⁷⁹ 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. (...) ».

²²⁸⁰ Article 26 de la Convention de Vienne : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

²²⁸¹ 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.

²²⁸² 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).

²²⁸³ Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 79-433 du 1^{er} 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 »²²⁸⁴ 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 ministre²²⁸⁵. 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 »²²⁸⁶. 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).

²²⁸⁴ 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.

²²⁸⁵ 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].

²²⁸⁶ 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 »²²⁸⁷.

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 domaine²²⁸⁸. 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 sillage²²⁸⁹. 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'accréditation (droit de légation actif) ou de l'agrément (droit de légation passif)²²⁹⁰. 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.

²²⁸⁷ 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.

²²⁸⁸ MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle, Op. cit.*, p. 106.

²²⁸⁹ 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^{ème} 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*).

²²⁹⁰ 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^{ème} 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 »²²⁹¹. 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 respectifs²²⁹². 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 »²²⁹³. Si l'on prend, par exemple, le cas de la nomination de l'ambassadeur français en Belgique, il appartiendra au candidat pressenti²²⁹⁴ 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).

²²⁹¹ 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).

²²⁹² 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 ».

²²⁹³ 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].

²²⁹⁴ 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 monarchique²²⁹⁵. 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 diplomatiques²²⁹⁶. 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^{ème} République, de contresigner les lettres de créance des ambassadeurs et envoyés extraordinaires nommés par le Chef de l'État.

²²⁹⁵ Voir *supra* ; Annexe I, textes 24 et 25.

²²⁹⁶ 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 VII²²⁹⁷ et du décret impérial du 25 décembre 1810²²⁹⁸, 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^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs²²⁹⁹. 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 agrément²³⁰⁰ ? 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 diplomatiques²³⁰¹. 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

²²⁹⁷ Voir Annexe I, texte 52.

²²⁹⁸ Voir Annexe I, texte 61.

²²⁹⁹ Voir Annexe I, texte 120.

²³⁰⁰ 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*.

²³⁰¹ 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.