

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 »²¹²⁶. 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

²¹²⁵ *Op. cit.*, p. 100 ; nous soulignons.

²¹²⁶ 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^{ème} 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*²¹²⁷. 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 revient²¹²⁸. Malgré tout, dans le contexte particulier de la mise en œuvre de la L.O.L.F., cette centralité

²¹²⁷ 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).

²¹²⁸ 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^e 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^{ème} 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 1810²¹²⁹. 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 »²¹³⁰. 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 planète²¹³¹. 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

²¹²⁹ Perceptible dès la première moitié du XX^{ème} 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^{er} juin et 30 octobre 1976, cité in Chron. ROUSSEAU (Ch.), *R.G.D.I.P.*, 1977, p. 281].

²¹³⁰ CARCASSONNE (G.), « Ce que peut Matignon », *Op. cit.*, pp. 36-37.

²¹³¹ 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.

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^{ème} 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 »²¹³². Contemporaine à la première décennie de la V^{ème} 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 millions²¹³³ ; en 2011 le budget du Département s'élève à 4,9 milliards d'euros, ce qui représente 1% du budget de l'État²¹³⁴. 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 particulier²¹³⁵. Sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes²¹³⁶, plus de

²¹³² 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].

²¹³³ *Ibid.*

²¹³⁴ 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).

²¹³⁵ 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.

²¹³⁶ 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 2009²¹³⁷, 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'Orsay²¹³⁸, 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 géographique²¹³⁹, le Ministère des Affaires étrangères et européennes regroupe une pléthore de services révélatrice de la

²¹³⁷ 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>).

²¹³⁸ « 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>).

²¹³⁹ 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^{ème} République²¹⁴⁰ : 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 extérieures²¹⁴¹.

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 »²¹⁴². 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 européennes²¹⁴³. 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).

²¹⁴⁰ Ordonnance du 13 avril 1945 et décret du 17 juillet 1945.

²¹⁴¹ Voir en Annexe II l'organigramme du Quai d'Orsay sous le ministère actuel de M. Alain JUPPÉ (document 8).

²¹⁴² BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, p. 53.

²¹⁴³ 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 »²¹⁴⁴. 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*²¹⁴⁵ ainsi que le *Centre de crise* opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2008²¹⁴⁶. 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

²¹⁴⁴ ESCOUBE (P.), *Les grands corps de l'État*, Op. cit., p. 94.

²¹⁴⁵ 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*).

²¹⁴⁶ 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*²¹⁴⁷.

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,

²¹⁴⁷ 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^{er} 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 »²¹⁴⁸. 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'Orsay²¹⁴⁹ ; la gestion logistique et budgétaire des

²¹⁴⁸ 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.

²¹⁴⁹ 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*²¹⁵⁰ ; 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*²¹⁵¹ ; 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*²¹⁵². 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 »²¹⁵³ ainsi que la modulation de la « présence [de la France] en fonction de [ses] priorités »²¹⁵⁴. 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 »²¹⁵⁵. 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.*).

²¹⁵⁰ *Ibid.*

²¹⁵¹ 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.*).

²¹⁵² *Ibid.*

²¹⁵³ *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).

²¹⁵⁴ *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne, Op. cit.*, pp. 86-87.

²¹⁵⁵ 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^{er} janvier 2006 de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) adoptée le 1^{er} 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 Europe²¹⁵⁶.

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 finances²¹⁵⁷. Concrètement, la rationalisation du cadre budgétaire s'est traduite par l'attribution de la mission ministérielle « Action extérieure de l'État » composé de trois programmes²¹⁵⁸ et de la mission interministérielle « Aide publique au développement » regroupant deux programmes²¹⁵⁹. 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 mitigé²¹⁶⁰, à l'instar des cadres du Quai d'Orsay²¹⁶¹. Il faut

²¹⁵⁶ 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>).

²¹⁵⁷ GOUTEYRON (A.), *Rapport d'information n° 268 (2007-2008) fait au nom de la Commission des finances*, déposé le 9 avril 2008, p. 21.

²¹⁵⁸ 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.

²¹⁵⁹ 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.

²¹⁶⁰ « 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-siècle²¹⁶². Bien avant 2001, les tensions internes entre la base et le sommet de son administration avaient inspiré d'ambitieux projets de réformes²¹⁶³.

916. Pour les diplomates, il était surtout question de défendre ce qu'ils considéraient – et considèrent toujours *a priori*²¹⁶⁴ – 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 fait²¹⁶⁵ pour contrer la « force centripète du pouvoir politique [qui] centralise la décision quand les forces centrifuges des administrations tendent à disperser son exécution »²¹⁶⁶. 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 COHEN²¹⁶⁷. 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].

²¹⁶¹ 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.

²¹⁶² 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). Mais, cet avis ne semble pas faire l'unanimité parmi le personnel du Ministère.

²¹⁶³ 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].

²¹⁶⁴ 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); 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; 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.*)

²¹⁶⁵ ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère française », *Op. cit.*, pp. 975-985.

²¹⁶⁶ GRANDJEAN (R.), *Op. cit.*, p. 5.

²¹⁶⁷ 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 corporatistes²¹⁶⁸. 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 »²¹⁶⁹. 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 »²¹⁷⁰.

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 carrière²¹⁷¹. L'ancien Premier président de la Cour des Comptes, Philippe SEGUIN, avait lui-même vivement interpellé le ministre des Affaires étrangères à ce propos²¹⁷². 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

²¹⁶⁸ *Ibid.*

²¹⁶⁹ *Ibid.*

²¹⁷⁰ *Op. cit.*, pp. 147-148.

²¹⁷¹ GOUTEYRON (A.), *Op. cit.*, p. 21.

²¹⁷² « 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 »²¹⁷³. 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 extérieures²¹⁷⁴.

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 politique²¹⁷⁵. De Loys de REVOL à M. Alain JUPPÉ, en passant par le comte de MONTMORIN, l'emblématique

²¹⁷³ 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>.

²¹⁷⁴ 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).

²¹⁷⁵ 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 »²¹⁷⁶. 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^{ème} 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^{ème} 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

²¹⁷⁶ PAGE (E.), « Tel régime, tel ministre », *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 30.

extérieures²¹⁷⁷ 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 extérieures²¹⁷⁸. Le fait que ces textes réglementaires soient expressément visés par le décret portant organisation centrale du Quai d'Orsay²¹⁷⁹ et ses services extérieurs²¹⁸⁰, ainsi que par le décret d'attribution du ministre délégué auprès du ministre d'État des Affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération²¹⁸¹, 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^{er} 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^{er} (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 »²¹⁸². Bien que l'arrêt *G.I.S.T.I.* ait mis fin à l'exclusivité ministérielle en ce domaine²¹⁸³, 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 administratif²¹⁸⁴, dans l'hypothèse où les conventions internationales doivent être considérées comme « des actes de Haute Administration qui ne peuvent être interprétés » pour le juge pénal²¹⁸⁵ et à tout le moins, où leurs dispositions « ne mettent pas en cause l'ordre public international » pour le juge civil²¹⁸⁶. La prévalence du rôle interprétatif du ministre des Affaires étrangères a même été établie sans équivoque par la

²¹⁷⁷ Voir Annexe I, texte 52.

²¹⁷⁸ Voir Annexe I, texte 61.

²¹⁷⁹ 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).

²¹⁸⁰ 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).

²¹⁸¹ 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.

²¹⁸² C.E. Ass., 29 juin 1990, *G.I.S.T.I.* ; *A.J.D.A.* 1990, p. 621, concl. ABRAHAM, p. 628, col. 1.

²¹⁸³ 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^{er} juill. 1938, *JABIN-DUDOGNON (Rec., 607)*).

²¹⁸⁴ C.E., Ass., 29 juin 1990, *G.I.S.T.I.* ; concl. ABRAHAM, p. 628, col. 1.

²¹⁸⁵ 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.

²¹⁸⁶ Cass. civ., 1^{ère} 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 »²¹⁸⁷. 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 juge²¹⁸⁸. 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 Gouvernement²¹⁸⁹, 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.²¹⁹⁰, le Professeur Samy COHEN avait perçue sa maîtrise exclusive des canaux d'information diplomatiques comme une menace sérieuse à l'unité de la

²¹⁸⁷ Cass. civ., 1^{ère} ch., 5 mai 1987, *Société navale chargeurs DELMAS-VIELJEUX* ; chron. LACHAUME, *A.F.D.I.*, 1988, p. 868 §23.

²¹⁸⁸ 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.

²¹⁸⁹ Le ministre des Affaires étrangères doit sa fonction de représentation à la force d'un usage né déjà sous la IV^{ème} 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.

²¹⁹⁰ 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 »²¹⁹¹. Si le propos du politologue a pu se vérifier sous les républiques antérieures²¹⁹², 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 France²¹⁹³. 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 »²¹⁹⁴. 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

²¹⁹¹ COHEN (S.), « En miettes ? Fictions et fonction du discours sur "éclatement" de la politique extérieure », *Op. cit.*, p. 143.

²¹⁹² Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. II).

²¹⁹³ Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

²¹⁹⁴ Consulter le site Internet du ministère des Affaires étrangères (<http://www.diplomatie.gouv.fr>), rubrique « Fonctions – Traitement de l'information ».

correspondants²¹⁹⁵ 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 »²¹⁹⁶. 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^{ème} 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.

²¹⁹⁵ 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 »].

²¹⁹⁶ *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'étranger²¹⁹⁷. 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 ministre²¹⁹⁸, s'il n'y avait eu, de la part des gouvernants, une volonté manifeste et persistante de ne pas définir juridiquement les attributions du ministre²¹⁹⁹. *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^{ème} 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 »²²⁰⁰. 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

²¹⁹⁷ 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*).

²¹⁹⁸ 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].

²¹⁹⁹ Sur les dix-huit ministres des Affaires étrangères qu'a connus la V^{ème} 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^{er} 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.

²²⁰⁰ 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 coopération²²⁰¹. 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.

²²⁰¹ 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)²²⁰² 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 européen²²⁰³. 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

²²⁰² 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 ».

²²⁰³ 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 services²²⁰⁴. 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)²²⁰⁵. 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 »²²⁰⁶ 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 ministre²²⁰⁷. 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 »²²⁰⁸.

²²⁰⁴ CE, 7 février 1936, *Jamart* (Rec.172 ; note RIVERO, *Sirey*, 1937, t.3, p. 113).

²²⁰⁵ Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II- §. 2).

²²⁰⁶ DE VILLIERS (M.) [dir.], *Droit public général*, Litec, LexisNexis, 3^e éd., 2006, p. 76.

²²⁰⁷ Ce partage est rappelé par la circulaire du 30 mai 1997 interprétant les articles 52, 53 et 55 de la Constitution de 1958.

²²⁰⁸ 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 administration²²⁰⁹. Cependant, en dépit du soutien que lui apporte l'aréopage de conseillers regroupés au sein de son cabinet²²¹⁰, le chef du Quai

²²⁰⁹ 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^{ème} 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^{ème} République ne connaît pas de « diplomatie parlementaire ».

²²¹⁰ 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-on²²¹¹. 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 »²²¹², 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^{ème} 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^{ème} 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).

²²¹¹ *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, Op. cit.*, p. 8.

²²¹² ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 139.

désormais, plus d'un mythe politique que d'une réalité juridique²²¹³. 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 autorité²²¹⁴. 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*²²¹⁵.

937. Encore diffuse sous les régimes d'assemblée, l'interministérialité s'institutionnalise sous la V^{ème} République à la faveur de l'internationalisation croissante de l'action gouvernementale²²¹⁶. Les diplomates y voient un risque accru de « l'atomisation ou [du] démembrement de la politique étrangère »²²¹⁷. 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 (...) »²²¹⁸. 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).

²²¹³ Selon le Professeur Marcel MERLE, « La principale victime de la V^{ème} République est sans conteste le ministre des Affaires étrangères (...). La V^{ème} 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).

²²¹⁴ 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).

²²¹⁵ 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.]

²²¹⁶ 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).

²²¹⁷ ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », *Op. cit.*, pp. 975-985.

²²¹⁸ M.A.E., p. 610.