

## Un régime impérial propice à une accentuation du lien d'obédience politique du ministre des Affaires étrangères envers l'Empereur

**620.** Avec un pouvoir législatif effacé, Napoléon III s'impose comme le maître absolu du jeu diplomatique, sinon tout au long de son règne, du moins jusqu'à la veille de sa chute en 1870. Sous la République, il avait parfois accepté d'associer ses ministres à l'élaboration de ses décisions<sup>1523</sup>. Sous l'Empire, il les tient résolument à l'écart des affaires. N'ayant plus à

---

<sup>1521</sup> Sur les treize ministères qui se sont succédés entre le 24 février 1848 et le 26 octobre 1851, seul le général DUCOS de LA HITTE obtint de diriger le Département pendant plus d'une année.

<sup>1522</sup> Pour le Professeur Arnaud TEYSSIER, LAMARTINE demeure « l'un des plus curieux ministres des Affaires étrangères que la France ait connus (...) » (*In* « LAMARTINE, Alphonse-Marie-Louis, de », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 325). Il faut reconnaître avec cet éminent historien que celui qui, en sa qualité d'« homme social » se défend de verser dans le « ministérielisme » [OLBACH (L.), *La France parlementaire (1834-1851) : œuvres oratoires et écrits politiques par Alphonse de LAMARTINE*, Tome II, « Lettre aux électeurs de Bergues du 16 octobre 1837 », Éd. A. LACROIX, VERBOECKHOVEN et C<sup>ie</sup>, Paris, Bruxelles, Leipzig et Livourne, 1864, pp. 1-2] avait une pratique peu académique pour entretenir des relations avec l'étranger ou même avec ses propres agents. Ainsi, pour LAMARTINE, la diplomatie devait se faire par voie d'incantation et non par écrit : « [o]n ne rédige pas des instructions, a-t-il écrit, en période de Révolution » (Cité par M. Jean BAILLOU *in Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 677). Or, cette technique n'était pas pour faciliter une action diplomatique harmonieuse entre l'administration centrale et les services extérieurs car les instructions orales étant par nature, incontrôlables, leur mise en œuvre relevait de l'interprétation plus que de l'exécution formelle. Selon M. Jean BAILLOU la nature imprécise de LAMARTINE se réfléchissait même dans les bases juridiques sur laquelle il appuyait l'action du Ministère. Ainsi, les diplomates devaient-ils se référer à une circulaire du 2 mars relative aux agents diplomatiques complétée le 4 ou 6 mars par un « texte [non] daté » souligne l'auteur (*Ibid.*). Il semble que le texte auquel M. Jean BAILLOU fasse référence soit celui du 4 mars 1848 connu sous l'appellation de « Manifeste aux puissances, circulaire du ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques de la République française » (reproduit en Annexe I, texte 63). Il semble, en effet, que ce fut là l'essentiel du jeu d'instructions de LAMARTINE à destination des chefs de poste (Voir Annexe I, texte 64). Mais, comme il a été précédemment souligné, dès lors que le ministre des Affaires étrangères entendait réserver à l'administration centrale les activités de négociation et ramener les diplomates au rang de simples informateurs, on comprend mieux son désintérêt manifeste pour la correspondance diplomatique, qui reste pourtant la mission historique de son département.

<sup>1523</sup> On citera, en guise d'illustration, le témoignage d'Hippolyte DESPREZ, proche collaborateur du ministre DROUYN de LHUYS : « [l']Empereur laissait la plus grande latitude d'appréciation et d'action à son ministre des Affaires étrangères et surtout il n'avait avec les agents des puissances à Paris aucun de ces rapports devenus plus tard si fréquents dans les affaires d'Italie et d'Allemagne au grand détriment de l'action diplomatique. Le ministre au surplus ne l'eût pas souffert (...). M. DROUYN de LHUYS en imprimant à notre politique extérieure une direction nouvelle, restait donc maître de la suivre dans la pleine liberté de son jugement sans être contrarié par aucune intervention irrégulière du souverain, sans même avoir à craindre d'être obligé de subir des ordres à l'élaboration desquels il n'aurait pas coopéré. L'Empereur lui témoignait une confiance entière et s'abstenait avec la plus grande attention de ce qui aurait pu blesser ses susceptibilités. M. DROUYN de LHUYS aurait pu se croire le ministre parlementaire d'un souverain constitutionnel » [Cité par le Professeur Yves BRULEY, *in*

craindre de désaveu parlementaire, « [i]l se substitu[e] à son gouvernement pour le maniement des affaires de l'extérieur »<sup>1524</sup>. Ainsi, au cours d'un entretien avec l'ambassadeur de Prusse, il se risque à dire qu'« [u]ne déclaration d'un de mes ministres n'aurait pas d'importance. Je sais seul quelle sera la politique extérieure de la France. »<sup>1525</sup> Hélas pour le système diplomatique français, l'assurance du chef de l'État n'est qu'apparente. La doctrine spécialisée ne manque pas, en effet, de souligner son « irrésolution naturelle »<sup>1526</sup>. Elle n'a pas davantage échappé aux ministres de l'époque impériale. Ainsi, DROUYN DE LHUYS, qui connaît bien Napoléon III pour avoir été quatre fois son ministre des Affaires étrangères entre 1848 et 1866<sup>1527</sup>, impute-t-il à « l'absence de motifs de ses actions "l'impénétrabilité" de l'empereur »<sup>1528</sup> dont se fait également l'écho son collègue Édouard THOUVENEL<sup>1529</sup>. Il est d'autant plus difficile pour le chef du Département de se faire entendre de l'Empereur que, ce dernier s'en remet de plus en plus à son entourage familial pour le conseiller dans la direction des affaires<sup>1530</sup>. « Dès son entrée à l'Elysée, relève un biographe du ministre DROUYN de LHUYS, l'Empereur a entretenu des correspondances, noué des relations ou accueilli des ouvertures auxquelles ses conseillers officiels restaient étrangers »<sup>1531</sup>. De même, le ministre des Affaires étrangères peine à imposer ses vues en Conseil des ministres car l'indécision de l'Empereur le pousse à multiplier les avis auprès des membres du Gouvernement<sup>1532</sup>. Les incertitudes de Napoléon III s'expliqueraient ses projets diplomatiques qui le font osciller entre guerre de conquête et politique de paix.

---

« DROUYN de LHUYS Édouard », Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, pp. 337-338].

<sup>1524</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 689.

<sup>1525</sup> OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral : études, récits, souvenirs*, Tome III, *Op. cit.*, p. 134.

<sup>1526</sup> M. Jean BAILLOU emprunte cette formule à l'académicien Pierre de LA GORCE (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 689).

<sup>1527</sup> Outre les trois ministères indiqués plus haut, il dirigera le Département du 15 octobre 1862 au 1<sup>er</sup> septembre 1866 sous le Second Empire.

<sup>1528</sup> Cité par le comte Joseph HÜBNER, *in Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire*, Tome II, Plon, Paris, 1904-1908, p. 370.

<sup>1529</sup> Ministre des Affaires étrangères du 24 janvier 1860 au 15 octobre 1862, on prête à Édouard THOUVENEL cette formule : « Pour tout le monde l'empereur est impénétrable, pour moi il est incompréhensible » [CASE (L.), *Édouard THOUVENEL et la diplomatie du Second Empire*, Trad. Par Guillaume de BERTIER de SAUVIGNY, Pedone, 1976, Paris, p. 247].

<sup>1530</sup> Cette influence familiale embarrassa plus souvent Louis-Napoléon qu'elle ne servit véritablement à consolider son pouvoir politique. L'Empereur fut, ainsi, amené à arbitrer un conflit entre sa propre épouse et l'un des plus fervents sympathisants du régime, le duc Victor de PERSIGNY qui non content d'avoir désavoué le choix d'Eugénie comme impératrice, confia dans une note adressée en 1867 à Louis-Napoléon ses inquiétudes quant à « l'innovation faite en faveur de l'Impératrice, d'appeler la femme du souverain dans le conseil des ministres. Il y a là, insiste-t-il un sujet de sérieuses réflexions » (*in Mémoires du duc DE PERSIGNY*, Publiés avec des documents inédits, un avant-propos et un épilogue par M. H. DE LAIRE, Comte d'ESPAGNY, Éd. Plon, Nourrit et C<sup>ie</sup>, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1896, p. 394). On pourra juger des propos tour à tour alarmistes et critiques du duc à l'égard de l'Impératrice en se reportant à l'extrait de cette note reproduite en Annexe I (texte 66). La présence de l'Impératrice au Conseil des ministres y est dépeinte comme étant à la fois source de faiblesse pour la France aux yeux du Monde mais aussi, une cause de paralysie pour l'action gouvernementale en tant qu'elle priverait les ministres du « courage, mis à une pareille épreuve, [de] dire la vérité, sans crainte de se heurter à l'une ou l'autre des deux volontés » (*Op. cit.*, p. 395).

<sup>1531</sup> HARCOURT (Bernard d') *Les quatre ministères de M. Drouyn de Lhuys*, Plon, 1882, Paris, p. 212.

<sup>1532</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatiques français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 690.

621. Ce « Prince du hasard » comme l'appelle TOCQUEVILLE<sup>1533</sup> espère secrètement renverser l'ordre établi par les traités de Vienne de 1815 et lui substituer « une association européenne solide, reposant sur des nationalités complètes et sur des intérêts généraux satisfaits »<sup>1534</sup>. Toutefois, le choix d'une politique de guerre amènerait Louis-Napoléon à renoncer au rang que les cours européennes avaient daigné lui consentir sous la Seconde République. Il l'avait obtenu en contrepartie de la promesse d'une paix continentale durable. Manifestement son désir de fonder une puissante dynastie européenne est incompatible avec son projet expansionniste<sup>1535</sup>. Il sollicite, alors, l'arbitrage des souverains légitimes et leur propose la tenue d'un congrès à l'image de celui de 1815. S'il avait affaibli l'aura internationale de la France, il avait eu le mérite de pacifier pendant près de quarante ans le continent. La fin de non-recevoir que lui adresse les monarques européens le conduit – à regret semble-t-il<sup>1536</sup> – à renouer avec les armes. Il ne dénigre pas pour autant les vertus de la diplomatie où il peut donner libre court à son goût de la conspiration, «son métier préféré » dira le comte Camillo de CAVOUR<sup>1537</sup>. Le Président du Conseil et ministre des Affaires étrangères du Royaume de Sardaigne le sait bien pour avoir souvent rencontré l'Empereur à l'insu de son homologue français, le comte Alexandre de WALEWSKI<sup>1538</sup>. Le ministre français des Affaires étrangères avait eu le tort de réprouber ouvertement un rapprochement avec l'Italie. Aussi, Napoléon III ne l'informerait-il de négociations entreprises avec roi Victor-Emmanuel que cinq mois plus tard, à la veille de se rendre à Turin où il doit secrètement entériner les engagements pris au nombre desquels figure son mariage avec la fille du souverain italien. Le ministre des Affaires étrangères se plaint d'avoir été tenu à l'écart d'un événement aussi déterminant. Imperturbable, Napoléon III « se contentera d'antidater les traités pour paraître tenir compte de ses observations »<sup>1539</sup>.

<sup>1533</sup> Cité par M. Jean BAILLOU, *Ibid.*

<sup>1534</sup> Prince Louis-Napoléon BONAPARTE, *Des idées napoléoniennes*, W. JEFFS Foreign Bookseller to the Royal Family, 6<sup>e</sup> éd., 1860, Burlington, p. 135.

<sup>1535</sup> Le comte Joseph von HÜBNER, alors ambassadeur d'Autriche sous le Second Empire, témoigne des états d'âme du souverain. On ne peut être « le fils de la Révolution et le pair et le bon frère des souverains légitimes, le neveu du conquérant Napoléon I<sup>er</sup> et le fondateur d'un empire qui est la paix, l'un des cinq gardiens qui assurent la stabilité des États et le Don QUICHOTTE du principe des nationalités ». Napoléon III fut pourtant « un peu tout cela » concède-t-il (*In Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire*, Tome II, *Op. cit.*, p. 221).

<sup>1536</sup> Selon M. Jean BAILLOU, « [d]es sentiments humanitaires, un certain pacifisme, le goût de l'arbitrage, le souci de se ménager l'amitié de ses "bons frères", les autres souverains d'Europe, le retenaient de trop miser sur la force » (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 691).

<sup>1537</sup> Cité par M. Jean BAILLOU, *Op. cit.*, p. 692.

<sup>1538</sup> Alexandre Florian Joseph COLONNA, comte de WALEWSKI, a été ministre des Affaires étrangères du 4 janvier 1860 au 24 janvier 1860.

<sup>1539</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 693.

622. La diplomatie personnelle de Napoléon III ne se résume pas à s'appuyer sur des fidèles, des agents plus ou moins secrets<sup>1540</sup> et à nouer des contacts à l'insu du Quai d'Orsay avec les monarques européens. Il court-circuite également les rapports privilégiés du chef du Département avec les représentants des puissances étrangères qui, selon les usages diplomatiques en vigueur depuis le Moyen Âge, adressent prioritairement leur accréditation auprès du ministre. Or, le noyautage de sa compétence par Napoléon III combiné à la nature indécise de ce dernier n'est pas sans exposer la direction de la politique extérieure de la France à l'ingérence des couronnes européennes. « L'Empereur, déplore ainsi *a posteriori* l'un des ministres des Affaires étrangères, n'ouvrait pas seulement ses audiences privées aux ambassadeurs, il leur créait des facilités de le pénétrer, de l'influencer, de l'engager, de profiter de ses premiers mouvements irréfléchis, en les admettant parmi les familiers de sa cour. Ils étaient de toutes les fêtes, invités à Biarritz, Fontainebleau, Compiègne ; ils avaient le bouton, ils célébraient le génie de l'Empereur, affichaient une passion enflammée pour la beauté de l'Impératrice et ils s'insinuaient »<sup>1541</sup>. On citera, en guise d'illustration, la prééminence de fait reconnue par Napoléon III au ministre de Prusse à Paris, le comte Von der GOLTZ, sur son ministre des Affaires étrangères DROUYN de LHUYS : « [Le comte] voyait directement l'Empereur, au-dessus des diplomates de profession très effrayés de toute nouveauté, au-dessus des opinions de salon généralement défavorables à la Prusse, au-dessus de M. DROUYN de LHUYS (...). Sa qualité d'étranger, loin d'inspirer la réserve, semblait motif pour qu'on ne lui cachât rien »<sup>1542</sup>. Si dans l'ensemble, les ministres français des Affaires étrangères jugent la situation humiliante<sup>1543</sup>, rares sont ceux qui osent se plaindre

<sup>1540</sup> Tel a été, notamment, le rôle endossé par le général FLEURY qui en qualité d'ambassadeur itinérant fut chargé de porter à l'Empereur autrichien François-Joseph des propositions d'armistices après la victoire des troupes franco-sardes conduites par Napoléon III sur les forces autrichiennes à Magenta (4 juin 1859). Mais, si le général FLEURY n'était généralement assimilé qu'un « simple messenger » de l'Empereur français [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 694], d'autres fidèles ont été plus étroitement associés à ses menées secrètes, à l'instar du comte ARESE qui avait connu très jeune Louis-Napoléon à Rome. La justice autrichienne le rangera dans « la catégorie des chefs de complot du fait de son association avec Louis-Napoléon BONAPARTE » [GRABINSKI (J. de), *Le comte ARESE et la politique italienne sous le Second Empire*, Éd. L. Bahl, Paris, 1897, p. 42]. A la restauration de l'Empire, le comte ARESE devient un acteur particulièrement influent de la politique impériale en Italie, au point de recevoir en même temps que le roi Victor-Emmanuel le compte rendu de l'entrevue secrète que ce dernier a eue avec Napoléon III, dont il a été l'un des organisateurs [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 694]. Les négociations entre ces deux chefs d'État ont été menées, à l'époque, à l'insu du ministre français des Affaires étrangères, DROUYN de LHUYS (Voir *infra*).

<sup>1541</sup> OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral : études, récits, souvenirs*, Tome III « Napoléon III », *Op. cit.*, p. 132. Émile OLLIVIER a été ministre des Affaires étrangères et président du Conseil du 14 avril 1870 au 15 mai 1870.

<sup>1542</sup> LA GORCE (P. de), *Histoire du Second Empire*, Tome IV, Plon, Paris, 1894, p. 551. A ce propos, l'Académicien ne manque pas de souligner plus loin le scepticisme du chancelier prussien, le comte Otto de BISMARCK : « [il] n'imaginait pas, ne pouvait pas imaginer que le ministre des Affaires étrangères ait pu être tenu à l'écart ou annihilé par son souverain et l'invraisemblance de l'information autorisait à douter qu'elle fût exacte » (*Op. cit.*, p. 553).

<sup>1543</sup> Le duc Agénor de GRAMONT (co-rédacteur du *Secret de l'Empereur*, précité) attendra la chute de l'Empire pour témoigner de « l'humiliation » que la diplomatie secrète de l'Empereur lui avait infligée, du temps où il dirigeait le Département (15 mai 1870-10 août 1870). Alors qu'il était sur le point de quitter son poste d'ambassadeur à Vienne pour rejoindre Paris, il apprit de diplomates autrichiens l'existence de négociations que

ouvertement du manque d'égards que leur témoigne l'Empereur<sup>1544</sup>. Dans la majorité des cas, ils manifesteront leur sentiment de trahison en démissionnant de leur charge. Ainsi, en a-t-il été de DROUYN de LHUYS qui renonça à ses fonctions par deux fois après que Napoléon III l'ait successivement désavoué en présence de l'ambassadeur de Grande-Bretagne, Lord COWLEY en 1855 – que certains auteurs n'hésitent d'ailleurs pas à présenter comme le véritable ministre des Affaires étrangères de la France à l'époque<sup>1545</sup> – ainsi qu'à l'adresse de BISMARCK, président du Conseil de la Prusse en 1866<sup>1546</sup>.

**623.** Depuis Ernest LAVISSE, fondateur de l'histoire positiviste, la doctrine spécialisée a coutume de scinder le régime du Second Empire en deux phases successives correspondant à l'ascendance de l'autorité de Napoléon III (1851-1859) et à son déclin (1860-1870)<sup>1547</sup>. Or, la pratique diplomatique du chef d'État que l'on vient de décrire montre que, même affaibli physiquement<sup>1548</sup> et politiquement<sup>1549</sup>, l'Empereur entend rester maître de la politique

---

Napoléon III menait depuis plusieurs années avec le prince de METTERNICH. « Le duc, profondément mortifié, selon M. Jean BAILLOU, songea un moment à rendre le portefeuille qui lui avait été offert et qu'il avait déjà accepté » (*In les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 698). Il s'en abstint mais sa rancune n'en était pas moins profonde à l'égard de ses prédécesseurs : « Comment, aurait-il déclaré dans ses *Mémoires*, s'est-il rencontré un ministre des Affaires étrangères qui ait pu sanctionner de semblables cachotteries ! » (Cité par M. Jean BAILLOU, *Ibid.*).

<sup>1544</sup> Le comte Alexandre WALEWSKI (ministre des Affaires étrangères du 7 mai 1855 au 4 janvier 1860) semble avoir eu le courage de reprocher à l'Empereur d'avoir mené des négociations diplomatiques à son insu, notamment à Plombières où Napoléon III avait reçu le roi de Sardaigne Victor-Emmanuel (Voir *supra*). Il avait, alors, spontanément donné sa démission à l'Empereur qui parvint à le retenir en protestant de son amitié et de la nécessité de conserver à la diplomatie de la France une image d'unité en des temps particulièrement troubles. Finalement, la survenance de mouvements insurrectionnels dans la péninsule italienne aura raison de leur collaboration en 1860. Car, si le pacifique WALEWSKI les déplore, l'Empereur, pour sa part, les « encourage en sous-main » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 705]. Excédé par la duplicité de Napoléon III, le ministre des Affaires étrangères lui adresse une longue missive dans laquelle il énumère tout ce qui a échappé à son contrôle : « l'entrevue de Plombières, les tractations secrètes avec la Russie et la Sardaigne, la correspondance chiffrée du prince Napoléon avec Turin, les brochures, les articles écrits à son insu, l'armistice et le traité de Villafranca » (*Op. cit.*, pp. 705-706).

<sup>1545</sup> HÜBNER (A. comte de), *Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris sous le Second Empire 1851-1859*, Tome I, Éd. Plon, Paris, 1905, p. 327. En l'espèce, le désaveu survient dans le contexte de la guerre de Crimée (1853-1856) et fait suite à l'initiative de DROUYN de LHUYS d'inviter l'Autriche à se joindre à l'alliance franco-britannique. A cette fin, le ministre français n'hésite pas à se rendre à Vienne en compagnie de son homologue anglais, Lord RUSSELL. Il ne tarde pas à provoquer la colère de Napoléon III qui juge excessives les concessions que le ministre veut accorder à l'Autriche [En ce sens lire, BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 702].

<sup>1546</sup> Cette seconde démission sanctionne la prise de position de Napoléon III en faveur d'un rapprochement prussien que DROUYN de LHUYS avait désapprouvé tout au long de son ministère. La rupture avec l'Empereur intervient après la bataille austro-prussienne de Sadowa (3 juillet 1866) qui donne la victoire au Royaume de Prusse. La France avait, alors, tenté de négocier des compensations avec la Prusse pour prix de la neutralité observée par elle durant le conflit. Prenant acte de la réticence de BISMARCK, Napoléon III fuit volte-face et désavoua son ministre des Affaires étrangères, allant jusqu'à prier les autorités prussiennes de considérer les propositions du Quai d'Orsay comme « nulles et non avenues » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 703].

<sup>1547</sup> Se reporter, en ce sens, aux Tomes VI et VII de *L'histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919* qui envisagent successivement l'acmé du règne de Napoléon III (« l'Empire autoritaire ») et de sa déchéance à la faveur de l'évolution de l'Empire vers le régime parlementaire (« l'Empire libéral »).

<sup>1548</sup> L'Empereur subit sur le tard les contrecoups de six années d'emprisonnement au fort de Ham d'où il s'était évadé en 1846. A partir de 1861, on lui diagnostique une lithiase et une hématurie qui l'obligent souvent à

étrangère du début jusqu'à la fin de son règne. Ainsi, à son cousin, le prince Napoléon, qui lui fait part du scepticisme éprouvé par les députés de l'opposition à l'égard des inflexions libérales de l'action gouvernementale<sup>1550</sup>, l'Empereur répond que pour lui, le rôle d'un ministre consiste à exécuter et/ou à défendre ses décisions : « Je suis responsable, dit-il, il n'y a donc pas d'inconvénient à ce que mes ministres changent de politique comme moi. J'ai laissé ROUHER ministre d'État, parce que, n'ayant ni un ministre de l'Intérieur ni un ministre des Affaires étrangères en état de parler, j'ai voulu qu'il pût répondre à tout (...). Si j'avais pris des hommes étrangers à ce qui s'est passé jusque-là, j'aurais paru désavouer une majorité qui m'a toujours été dévouée. Je ne mets pas OLLIVIER à l'Intérieur quoiqu'il m'inspire une confiance absolue : c'eût été me livrer tout à fait, c'est trop tôt »<sup>1551</sup>. Au final, c'est bien pour se protéger de la sanction des Chambres que l'Empereur répugne à émanciper politiquement ses ministres, et en particulier ceux qui ont charge la sécurité intérieure et extérieure.

---

s'éloigner des affaires le temps de suivre des cures à Plombières et Vichy [En ce sens, lire ANCEAU (E.), *Napoléon III, Saint-Simon à cheval*, Tallandier, 2008, pp. 407-408]. En dépit de la dégradation progressive de son état de santé, l'Empereur persiste à conserver l'initiative des décisions gouvernementales. Ainsi, lui qui depuis la République avait doublé sans vergogne ses ministres, se plaint-il au président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, Emile OLLIVIER, de ne pas être suffisamment informé des actes de ses ministres : « Ces Messieurs me consultent parfois, mais en général je ne sais pas ce qu'ils font ; les journaux me l'apprendront de temps à autre » [Cité par Ernest LAVISSE in *Histoire de la France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, Tome VII « Le déclin de l'Empire et l'établissement de la IIIème République (1859-1875) », Hachette, Paris, 1920, p. 53].

<sup>1549</sup> Les débats politiques qui entourent la rédaction des amendements constitutionnels destinés à vers évoluer l'Empire vers le régime parlementaire entre 1861 et 1870 révèlent la volonté farouche des Chambres de rééquilibrer le pouvoir exécutif au profit du Gouvernement. A cet égard, la problématique de la responsabilité politique des ministres prend une portée éminemment stratégique pour l'Empereur car elle augurerait de la fin du monopole de fait qu'il s'est aménagé en matière décisionnelle. Sa « Lettre de l'Empereur au ministre d'État au sujet des réformes constitutionnelles » du 19 janvier 1867 qui précède l'adoption du Sénatus-consulte du 14 mars 1867 (« modifiant l'article 26 de la Constitution du 14 janvier 1852 » relative aux prérogatives du Sénats) témoigne de sa volonté farouche de ne pas voir sa fonction abaisser par l'évolution parlementaire du régime : « (...) Le décret du 24 novembre 1860 a eu pour but d'associer plus directement le Sénat et le Corps législatif à la politique du gouvernement, mais la discussion de l'Adresse n'a pas amené les résultats qu'on devait en attendre ; elle a, parfois, passionné inutilement l'opinion, donné lieu à des débats stériles et fait perdre un temps précieux pour les affaires ; je crois qu'on peut, sans amoindrir les prérogatives des pouvoirs délibérants, remplacer l'Adresse par le droit d'interpellation sagement réglementé.

Une autre modification m'a paru nécessaire dans les rapports du gouvernement avec les grands corps de l'État ; j'ai pensé que, en envoyant les ministres au Sénat et au Corps législatif, en vertu d'une délégation spéciale, pour y participer à certaines discussions, j'utiliserais mieux les forces de mon Gouvernement, sans sortir des termes de la Constitution qui n'admet aucune solidarité entre les ministres et les fait dépendre uniquement du chef de l'État.

Mais là ne doivent pas s'arrêter les réformes qu'il convient d'adopter ; une loi sera proposée pour attribuer exclusivement aux tribunaux correctionnels l'appréciation des délits de presse et supprimer ainsi le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement (...) » (*In Moniteur universel*, 20 janvier 1867).

<sup>1550</sup> « La publication de votre programme libéral a d'abord produit un effet de satisfaction, lui écrit son cousin. La nomination de votre nouveau ministère a (...) modifié ces dispositions, et on n'entend plus qu'un seul mot : - Ce n'est pas sérieux... THIERS a dit : - C'est une attrape... Vous changez les ministres spéciaux et vous conservez les ministres politiques sur lesquels pèse l'impopularité d'une résistance trop longtemps continuée (...). On trouvait que M. ROUHER était trop omnipotent comme ministre d'État vous le créez en outre ministre des Finances [20 janvier-13 novembre 1867] ; vous le laissez flanqué de deux de ses créatures et vous en introduisez une nouvelle (...). *Un ministre doit arriver avec ses idées et tomber avec elles* », [Cité par Ernest LAVISSE, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, Tome VII, Op. cit., p. 54 ; nous soulignons].

<sup>1551</sup> Cité par Ernest LAVISSE, *Ibid.*

**624.** Au crépuscule du règne impérial, la résistance de Napoléon III défend d'interpréter la consolidation de fait du rôle politique du chef du Département comme un acquis des premières démocraties modernes. Ainsi, le caractère résiduel – voire aléatoire – de son autonomie d'action sur la scène diplomatique ne permet pas de lui reconnaître un rôle incontesté en matière de représentation de l'État. Qu'il soit ministre d'un monarque constitutionnel, d'un président de la République ou d'un Empereur, sa fonction d'exécution prime les missions politiques que la confiance du chef de l'État plus que le droit constitutionnel lui attribue. Dans cette perspective, l'étude de la pratique ministérielle sous les premiers régimes parlementaires se solderait sur un constat de demi-échec en tant qu'elle atténuerait de beaucoup la posture doctrinale majoritaire qui a servi de postulat de départ au présent Chapitre, à savoir celle qui retient le principe de l'émergence de ministres parlementaires à partir de la Restauration. Mais, cette posture restrictive reviendrait à minorer la souplesse institutionnelle dont témoigne la pratique diplomatique européenne, dès la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Le développement des Congrès à partir de 1815 va permettre, notamment, au ministre des Affaires étrangères de renforcer son rôle de négociateur. L'amorce du déclin de la fonction de chef d'État sous le Gouvernement provisoire (1870-1875) va contribuer à rendre le système constitutionnel français perméable à cette influence extérieure<sup>1552</sup>.

## **Paragraphe 2. Une politisation du rôle ministériel favorisée par l'encadrement international de la prédominance des chefs d'État**

**625.** Entre 1814 et 1877, le chef de l'État s'impose, en fait et en droit, comme l'institution centrale des relations extérieures de la France au détriment de l'autonomie

---

<sup>1552</sup> On trouverait dans cette conjonction de paramètres historiques, l'origine du *distinguo* relevé en matière conventionnelle par le Professeur Elizabeth ZOLLER. A la posture souple du droit international positif l'auteur oppose la conception restrictive du droit français : « L'article 7 (2) (a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités (...) reconnaît que les ministres des Affaires étrangères représentaient leurs États sans avoir à produire de pleins pouvoirs pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité. Le droit français est plus restrictif sur ce point que le droit international puisqu'il n'admet pas cette solution lorsque les pleins pouvoirs sont requis ; autrement dit, lorsque l'engagement à conclure doit s'effectuer dans la forme solennelle », (*In Droit des relations extérieures, Op. cit.*, pp. 114-115). A l'inverse du système constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République, on se gardera de surestimer l'influence de la pratique internationale diplomatique sur le système constitutionnel antérieur à la III<sup>ème</sup> République. Comme le Professeur PRADIER-FODÉRE le rappellera au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la capacité de contracter demeure encore l'apanage du détenteur légitime de la souveraineté de l'État, soit le Président de la République dans le cas français : « [d]ans les régimes de pouvoir absolu, elle est l'apanage exclusif du Chef de l'État, qui en use sans autres limites que celles de sa propre volonté ; dans les pays régis par les gouvernements parlementaires, la souveraineté appartient à la nation, qui la délègue, tantôt directement, tantôt indirectement, à un corps délibérant, ou à un mandataire électif, ou à un chef héréditaire » [*In Cours de droit diplomatique*, Tome II, A. Pedone, 2<sup>e</sup> éd., 1900, p. 484]. Il faudra attendre la Constitution du 4 octobre 1958 pour que le critère de légitimité soit remplacé par un critère de légalité. Ainsi, l'exercice du *Treaty making power* est-il partagé, à cette date, entre le Président de la République (art. 52, al. 1 C) et le Gouvernement (art. 52, al. 2 C).

politique du chef du Quai d'Orsay. Pour autant, à l'inverse de Louis XIV il ne peut plus dire que « L'État c'est moi ! » et revendiquer en conséquence un pouvoir omnipotent en matière diplomatique. La pratique internationale du XIX<sup>ème</sup> siècle oppose, en effet, à son action extérieure une série de réserves et d'exemptions qui confère un caractère suranné à la revendication d'un pouvoir absolu<sup>1553</sup>. De ce point de vue, l'analyse du rôle diplomatique des premiers ministres parlementaires des Affaires étrangères serait incomplète si elle n'intégrait pas les nouvelles exigences de la Société internationale façonnée à partir de 1815 par les cycles de Congrès et les Conférences d'ambassadeurs. Transcendant les incertitudes constitutionnelles que l'on vient de mettre en évidence au niveau de la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères, la participation active des titulaires dans la direction ou le suivi des négociations diplomatiques va affermir progressivement la capacité représentative attachée à leur statut de membre du Gouvernement.

**626.** Forgé en vue de garantir un plein effet au principe d'égalité des États, le régime restrictif imposé à l'action extérieure des dirigeants français tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle (A) aménage incidemment une place plus importante au bénéfice de leurs ministres des Affaires étrangères. A défaut d'une capacité représentative qui demeure encore strictement réservée en droit aux souverains, la pratique internationale diplomatique confère au chef du Département une *visibilité politique* de plus en plus grande à la faveur de la diversification des échanges internationaux (B).

### **A) Le « domaine réservé » du chef de l'État au regard de la pratique internationale diplomatique: un privilège relativisé par le régime d'exterritorialité**

**627.** Pour la doctrine spécialisée du XIX<sup>ème</sup> siècle, la diversité de la pratique diplomatique internationale de cette époque témoignerait d'une formidable réactivité, et surtout, d'une souplesse plus grande par rapport au cadre d'action dessiné par la lettre et l'esprit des constitutions françaises, entre 1814 et 1877. Dominé sans discontinuité par la figure du chef de l'État, le système diplomatique de la France a érigé sa prééminence dans la conduite de la politique étrangère en un principe cardinal de l'action extérieure au détriment des Chambres et, parfois même des ministres des Affaires étrangères. Pour autant, si le principe de la primauté du droit interne sur le droit international est affirmé dès cette époque, en doctrine

---

<sup>1553</sup> Selon le Professeur Paul PRADIER-FODÉRIÉ, « [c]'est un anachronisme et une confusion d'idées que d'appliquer, dans les États constitutionnels, des maximes qui impliquent que la nation se concentre dans la personne du prince » (*In Cours de droit diplomatique*, Tome I, A. Pedone, 2<sup>e</sup> éd., 1900, p. 198).

spécialisée<sup>1554</sup>, la pratique diplomatique européenne ne semble pas avoir conféré une valeur absolue au monopole du chef d'État français en reconnaissant aux ministres des Affaires étrangères une place de plus en plus importante, tant en matière de correspondance que de négociation diplomatique.

**628.** Dans le silence des textes conventionnels, certains auteurs ont voulu éprouver la positivité de cette pratique progressiste et ont donc impulsé une réflexion sur la réalité du cadre juridique qui enserme l'exercice du pouvoir de représentation du chef de l'État<sup>1555</sup>. L'enjeu des débats est d'importance du point de vue de la Société internationale car, de la reconnaissance ou non du caractère absolu des pouvoirs des dirigeants étatiques dépendrait la pérennisation de l'équilibre relatif garanti par le principe de l'égalité des États, considéré depuis le Congrès de Vienne de 1815 comme un principe fondateur des relations extérieures des relations internationales modernes<sup>1556</sup>. Les auteurs en arrivent, ainsi, à singulariser au plan juridique le champ d'intervention des chefs d'État selon qu'ils sont monarques ou président de la République (1). Purement théoriques, les éléments de rationalisation ainsi dégagés seraient renforcés, en pratique, par un réaménagement du régime de l'exterritorialité se voulant plus restrictif pour le chef de l'État que pour ses agents diplomatiques. En effet, le premier ne peut invoquer le bénéfice de ce régime que sous certaines conditions et en dehors de certaines hypothèses là où, on l'a vu dans la première Partie de cette étude, le caractère public des missions diplomatiques attribuées aux seconds suffit à leur garantir une immunité de fonction (2).

## **1. L'exterritorialité des chefs d'État modernes : un privilège interprété restrictivement par la doctrine**

**629.** « Appliquée aux chefs d'État, soutient le Professeur PRADIER-FODÉRE, l'*exterritorialité* a été définie comme une *fiction* par laquelle on suppose que, quoique résidant actuellement en pays étranger, ces chefs d'États demeurent encore sur le territoire

---

<sup>1554</sup> « Le droit public des divers États, soutient le Professeur BLUNTSCHLI, détermine à qui incombe le droit et le devoir de représenter l'État à l'extérieur, et quelles sont les conditions et restrictions de cette représentation. C'est à la constitution d'un État de créer les organes nécessaires pour diriger l'État et agir en son nom. Le droit international doit prendre l'État comme il est ; il ne fait pas de constitution » (*In Le droit international codifié, Op. cit.*, p. 115).

<sup>1555</sup> Selon le Professeur PRADIER-FODÉRE, la question de savoir si les chefs d'États en voyage doivent bénéficier du régime d'exterritorialité lors de leurs déplacements à l'étranger aurait particulièrement intéressé la doctrine internationaliste allemande dès le XVII<sup>ème</sup> siècle. Samuel PUFENDORF, Cornélius Van BYNKERSHOEK et Franz Léopold NEUMANN y auraient répondu favorablement à l'inverse de Jean COCCEIUS (*Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 182).

<sup>1556</sup> Voir *supra*.

qu'ils gouvernent »<sup>1557</sup>. C'est là faire œuvre innovante. Selon un juriste allemand du XIX<sup>ème</sup> siècle, « [l']extraterritorialité est un produit du droit moderne. Rien de semblable n'existait chez les souverains du Moyen Age »<sup>1558</sup>. Mais, son originalité masque une réalité dérangeante au regard du droit des gens. Ainsi, la tardivité de sa consécration par rapport au régime des agents diplomatiques<sup>1559</sup> et surtout les doutes doctrinaux qu'elle suscite<sup>1560</sup> se justifient par rapport à la contradiction apparente qui la sous-tend : si la fiction de l'extraterritorialité des chefs d'États participe au respect du principe de l'égalité souveraine des États<sup>1561</sup>, elle s'affirme également contre la souveraineté territoriale de ces derniers<sup>1562</sup>. Malgré tout, nombreux sont les auteurs à invoquer un usage propre à la pratique diplomatique européenne qui conférerait au souverain le bénéfice de l'extraterritorialité pour sa personne dans le cadre d'un séjour pacifique<sup>1563</sup>.

**630.** A l'image du régime applicable aux ministres publics, les Professeurs Paul PRADIER-FODÉRE<sup>1564</sup>, August Wilhelm HEFFTER<sup>1565</sup> et Johann BLUNTSCHLI<sup>1566</sup> estiment que ce régime devrait même être étendu, sous certaines limites, à ses biens mobiliers et immobiliers. En revanche, « l'épouse, les enfants et autres parents d'un souverain n'ont par eux-mêmes aucun des droits de la souveraineté ; ils sont sujets, affirme le Professeur BLUNTSCHLI. Ils ne peuvent donc nullement prétendre, à l'étranger, à être exemptés de l'obligation de respecter les lois du pays où ils séjournent ; ils n'ont pas droit à

<sup>1557</sup> *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 182.

<sup>1558</sup> HEFFTER (A. G.), *Le droit international de l'Europe*, Traduit par Jules BERGSON, Éd. Cotillon & C<sup>ie</sup>, Paris, 4<sup>e</sup> éd., 1883, p. 126.

<sup>1559</sup> Voir *supra*.

<sup>1560</sup> Georg-Friedrich de MARTENS semble être des rares juristes du XIX<sup>ème</sup> siècle à douter de la pertinence de cette extension au bénéfice des chefs d'État d'après la rigueur de la loi naturelle. Toutefois, sa remise en cause n'est qu'apparente car il admet qu'un usage universellement reconnu en Europe concède l'extraterritorialité aux monarques et princes (*In Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, Tome II, Éd. Guillaumin et C<sup>ie</sup>, 1864, p. 10).

<sup>1561</sup> Ce lien de causalité est, notamment, mis en relief par le Professeur allemand Johan Caspar BLUNTSCHLI, sous la forme d'une règle de droit codifiée : « L'indépendance d'un État est sauvegardée par le fait que le souverain de cet État ne dépend d'aucun pouvoir étranger. Les souverains sont, dans la règle, au-dessus des lois de l'État, même s'ils se trouvent sur un territoire étranger. L'*extraterritorialité*, (...) est une application exagérée du principe qui vient d'être exposée ; on veut expliquer et justifier par là les restrictions apportées à l'autorité de l'État en faveur des souverains étrangers. La sûreté des relations internationales et l'indépendance des représentants des États l'a emporté jusqu'à présent sur le principe de la souveraineté territoriale » (*Le droit international codifié*, Traduit de l'allemand par M. C. LARDY, 3<sup>e</sup> éd., 1881, p. 121).

<sup>1562</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 182. Pour le Professeur BLUNTSCHLI le risque d'atteinte à la souveraineté de l'État sur le territoire duquel se trouve un souverain étranger serait inexistant. « L'immunité des souverains et de leur envoyé, fait-il valoir, est un *droit purement négatif* ; elle empêche l'application des lois contre la personne jouissant de l'extraterritorialité ; mais elle n'implique pas un droit actif de cette personne d'attaquer de son côté l'État qui lui accorde cette faveur. *L'État, en respectant le souverain étranger, rend hommage à sa propre souveraineté ; mais il n'est nullement tenu de tolérer sur son territoire un ennemi déclaré* » (*In Le droit international codifié*, *Op. cit.*, p. 124).

<sup>1563</sup> KLÜBER (J.-L.), *Droit des gens moderne de l'Europe*, Éd. Guillaumin et C<sup>ie</sup>, Éd. Durand et Pedone Lauriel, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1874, pp. 193-194.

<sup>1564</sup> *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 184.

<sup>1565</sup> *Le droit international de l'Europe*, *Op. cit.*, pp. 124-126.

<sup>1566</sup> *Le droit international codifié*, *Op. cit.*, pp. 128-132.

l'exterritorialité »<sup>1567</sup>. Malgré tout, l'auteur ne manque pas de tempérer cette affirmation au regard de la courtoisie internationale qui conduit les États, « bien qu'il[s] n'y serai[ent] strictement tenu, [à] épargner, en général, aux membres des familles régnantes les petites taquineries auxquelles les autres voyageurs sont exposés »<sup>1568</sup>. L'auteur ne précise pas, toutefois, si ce régime serait également opposable à l'entourage des présidents de la République. La primitivité de cette fonction dans l'Europe du XIX<sup>ème</sup> siècle pourrait expliquer cette omission.

**631.** Le poids des usages élaborés sous l'Ancien Régime incite les auteurs à ériger la théorie de la personnification de la souveraineté nationale en fondement légitime de l'exterritorialité des Rois<sup>1569</sup>. Dans cette hypothèse, les droits de souveraineté – régis du point de vue du droit des gens par les principes de réciprocité et d'égalité – se confondent avec la personne qui en est investie. On convient, alors, que « les souverains représentent leurs États d'une manière absolue (*jus repraesentationis omnimodae*), autant du moins que les constitutions particulières n'y apportent pas certaines restrictions, en sorte qu'en dehors de celles-ci toute manifestation du souverain est considérée comme étant celle de l'État dont il est l'organe »<sup>1570</sup>. Or, comme il a déjà été souligné, cette réalité proche de la pratique absolutiste louis-quatorzienne n'est plus celle observée en France à partir de 1814. A l'exception notable de la Constitution de 1852, les chartes constitutives retiennent le principe d'une compétence internationale partagée entre le chef de l'Exécutif et les Chambres, du moins pour la conclusion des traités les plus importants, c'est-à-dire ceux dont la ratification nécessite une autorisation parlementaire préalable. De fait, et même si cette collaboration fonctionnelle n'affecte pas le pouvoir d'initiative que le chef de l'État français détient en droit en matière internationale, ce dernier n'a plus la maîtrise totale de la procédure conventionnelle dès lors que l'effectivité des conventions les plus importantes implique un

<sup>1567</sup> *Op. cit.*, p. 132. Telle ne semble pas être l'opinion du Professeur PRADIER-FODÉRÉ qui étend cette fiction à la « suite » des souverains en invoquant au bénéfice de leur épouse le régime de la communauté des biens, et au bénéfice de leur personnel, la garantie de l'effectivité de leurs missions diplomatiques : « [l]a considération tirée de ce que les chefs d'États monarchiques *personnifient la souveraineté nationale*, semblerait devoir exclure de l'exterritorialité l'épouse légitime du monarque. Cette solution a été, en effet, soutenue, mais elle doit être écartée par cette autre considération, que, s'il en était ainsi, le monarque lui-même, étant donnée la communauté d'existence, ne posséderait pas l'exterritorialité dans toute son étendue. Quant aux personnes qui accompagnent le monarque dans son voyage à l'étranger, (...), si elles participent à son exterritorialité, c'est parce que, par l'exercice de leurs emplois et de leurs services auprès du monarque qui personnifie la souveraineté de la nation, elles coopèrent indirectement à cette personnification », (*In Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 184). Bien que l'auteur vise spécifiquement le cas des monarques, son argumentation vaudrait également pour l'entourage et les biens des présidents de la République sous la réserve que ces derniers agissent sur le territoire étranger à titre officiel (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I-Sect. II).

<sup>1568</sup> BLUNTSCHLI (J. C.), *Le droit international codifié*, *Op. cit.*, p. 132.

<sup>1569</sup> PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 184.

<sup>1570</sup> HEFFTER (A. G.), *Op. cit.*, p. 122.

consensus avec les représentants de la nation. Cet infléchissement hérité de la Révolution<sup>1571</sup>, donne une perspective nouvelle à la problématique de l'autonomisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères.

**632.** L'émergence de la responsabilité de fait du Gouvernement pour les actes diplomatiques du chef de l'État injecterait un élément de rationalisation dans la direction de la politique étrangère. Elle matérialiserait une aire de jonction pour les souverainetés nationale et internationale, le chef du Département ayant alors spécifiquement la charge d'harmoniser les intérêts des représentants de la première et du représentant de la seconde. Mais précisément, cette absence de découplage des sphères interne et internationale que l'on observe au niveau de l'action ministérielle, consécutivement à l'absence d'un domaine constitutionnel propre aux Affaires étrangères, est finalement de nature à atténuer, dans l'ordre interne, l'influence progressiste de la pratique diplomatique internationale<sup>1572</sup>. C'est alors moins au regard de la prééminence traditionnelle du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère que par rapport à l'absence d'une assise constitutionnelle distincte de celle du chef de l'État que la fonction de ministre des Affaires étrangères demeurerait encore essentiellement exécutive et revêtirait exceptionnellement une dimension politique.

## **2. Des restrictions établissant la portée relative de la prééminence constitutionnelle des chefs d'État dans l'ordre juridique international**

**633.** Au XIX<sup>ème</sup> siècle, le régime de l'exterritorialité des chefs d'État connaît des spécificités selon que la souveraineté de l'État qu'ils représentent est personnifiée par les titulaires (le souverain) ou qu'elle leur est déléguée sous la forme de droits et d'obligations (le président de la République). Comme il a été précisé en introduction, le caractère multiséculaire de la diplomatie monarchique justifie le fait que les premières systématisations des droits d'exterritorialité des chefs d'État trouvent une assise plus stable dans la pratique

---

<sup>1571</sup> Voir *supra*, l'impact de l'affaire de la *Nootka Sund* sur la première répartition constitutionnelle des prérogatives internationales entre les Pouvoirs exécutif et législatif (Partie I- Titre II- Chap. I-Sect. I).

<sup>1572</sup> Le caractère extensible de la conception internationaliste du pouvoir de représentation internationale est souligné par le Professeur BLUNTSCHLI. On notera qu'il l'appuie, notamment, sur le principe d'une responsabilité politique spécifique aux actes diplomatiques et la souplesse de la pratique internationale n'irait pas jusqu'à promouvoir, en marge de l'action des Exécutifs étatiques, le principe d'une diplomatie parlementaire: « L'usage qui veut actuellement que les gouvernements seuls soient représentés aux congrès, n'est pas conforme au caractère représentatif du droit public moderne et ne laisse pas que d'offrir des dangers pour les constitutions des différents États. *Cette contradiction peut être levée ou atténuée* : a) Par des pouvoirs accordés par la représentation populaire des divers États ; b) Par la réserve de la ratification par le pouvoir législatif des différents États ; c) *Par la responsabilité des ministres ou des envoyés diplomatiques pour leurs actes au congrès.* L'application de la représentation populaire aux congrès internationaux restera longtemps encore un rêve, conclut-il » (*Le droit international codifié, Op. cit.*, p. 114).

des Rois que dans celle des dirigeants républicains. Pour la doctrine spécialisée, le régime d'exterritorialité des souverains serait, donc, le régime de référence sur lequel viendrait se greffer les principes régulateurs des activités menées par les présidents de la République à l'étranger. On ne saurait, toutefois, déduire de ces spécificités et de l'antériorité de la pratique monarchique l'existence d'un corps de règles plus étendu pour les souverains que pour les présidents de la République. En effet, dans la continuité de la pratique diplomatique internationale de l'Ancien Régime qui a reconnu aux ministres publics le bénéfice de la fiction d'exterritorialité<sup>1573</sup>, l'invocabilité de ce régime par les chefs d'État participe à l'effectivité de leur mission de représentation, quelle que soit l'origine de leurs pouvoirs. La portée transcendante de la fiction d'exterritorialité a inspiré au Professeur BLUNTSCHLI cet aphorisme : « [b]ien que le président d'une République ne soit pas un souverain, il a cependant, lorsqu'il agit comme représentant de l'État, tous les droits qui sont dévolus aux représentants souverains des États »<sup>1574</sup>. L'internationaliste justifie aussitôt sa posture : « [l]orsque le président de la République représente l'État, on doit respecter en lui les *droits de l'État*. Ceci est admis aussi à l'égard du rang et des honneurs spéciaux auxquels l'État républicain a droit vis-à-vis des puissances monarchiques »<sup>1575</sup>. De fait, et comme il sera apprécié en termes concrets dans le présent paragraphe, les nuances relevées entre ces deux catégories de dirigeant confineront une différence de degrés et non de nature.

**634.** Tout représentant en mission sur le territoire d'un État étranger a l'obligation d'agir dans le respect de la souveraineté de cet État, et ce faisant, il est en principe soumis aux lois de cet État. La fiction de l'exterritorialité, comme il a été apprécié sous l'Ancien Régime, vient tempérer cette obligation en permettant aux diplomates qui l'invoquent de pouvoir déroger dans certaines circonstances à cette règle, notamment lorsque se trouvent mises en jeu leur indépendance d'action et l'effectivité de leur mission. Il en va de même des souverains et des présidents de la République. La doctrine spécialisée aurait, ainsi, mis en lumière trois hypothèses dans lesquelles les chefs d'État pourraient s'affranchir de l'obligation de respecter les lois de l'État étranger sur le territoire duquel ils transitent ou séjournent.

**635.** Il faut, d'abord, que le caractère public – et donc diplomatique – de la mission qui motive leur présence sur le sol étranger soit clairement établie. Pour les ministres publics, la preuve est établie formellement par la possession de pouvoirs et d'actes d'accréditation. Pour le souverain, l'effectivité de son pouvoir de représentation sera conditionnée par l'effectivité

<sup>1573</sup> Voir *supra* (Partie I- Titre I- Chap. II- Sect. II).

<sup>1574</sup> In *Le droit international codifié*, *Op. cit.*, p. 121.

<sup>1575</sup> *Ibid.*

de leur pouvoir directionnel. Concrètement, un Roi qui s'exile à l'étranger après avoir été détrôné ou qui est renversé alors qu'il se trouve à l'étranger, perd la qualité de souverain et est alors exceptionnellement assimilé à un citoyen de droit commun. Mais, un État peut également ne pas lui reconnaître cette qualité alors même qu'il est encore en fonction, s'il voyage à l'étranger *incognito* ou pour des raisons exclusivement d'agrément. Ces deux dernières exemptions sont également opposables à un président de la République<sup>1576</sup> ce qui établit bien la portée limitée de la personnification de l'exercice des pouvoirs internationaux de l'État en matière d'extraterritorialité : cette fiction couvre la fonction de représentation et non l'individu qui l'incarne<sup>1577</sup>. Ce constat s'impose comme une évidence pour le président de la

<sup>1576</sup> A titre comparatif, le régime d'extraterritorialité établi par le droit des gens coutumier au XIX<sup>ème</sup> semble plus restrictif que celui que le droit international positif reconnaît aux chefs d'État contemporains au titre des immunités internationales. Le critère retenu pour justifier leur invocabilité reste celui de l'état de leurs fonctions. Ainsi, qu'il s'agisse d'un déplacement officiel à l'étranger ou d'un simple voyage d'agrément, le président de la République conserve le bénéfice des droits et immunités diplomatiques attachés à sa qualité de représentant. Ce faisant, on aurait inversé à l'époque actuelle, le principe retenu au XIX<sup>ème</sup> siècle : un président de la République en fonction est considéré, *en principe*, comme étant au-dessus des lois de l'État étranger, et *exceptionnellement* – voire pas du tout – comme un citoyen à part entière vis-à-vis de cet État. Le président de la République ayant la responsabilité d'assurer par son action la continuité de l'État à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, il ne saurait avoir son action entravée par des procédures politiques ou contentieuses. Cette ingérence s'apparenterait à une grave atteinte à la souveraineté de l'État qu'il représente en tous temps et en tous lieux, y compris dans le cadre de voyages privés (dans l'absolu, admettre que les immunités ne jouent plus durant les périodes de loisir et de vacances du président de la République reviendrait à admettre que dans cet intervalle la direction politique du pays se retrouverait sans représentation; or, l'État ne prend pas de vacances !). Les immunités des présidents de la République ne sauraient toutefois rimer avec « impunité ». Ainsi, à l'expiration de leur mandat, ils redeviennent des citoyens à part entière pouvant faire l'objet de recours individuels (Voir *infra*, Partie II – Titre II).

<sup>1577</sup> Pour la doctrine contemporaine, la théorie de l'extraterritorialité serait exclusive de cette conception fonctionnelle que consacre la Convention de Vienne de 1961 (« le but desdits privilèges et immunités n'ont pas d'avantager les individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentations des États »). Telle semble être la posture adoptée par le Professeur Jean-Paul PANCRAIO. Dans la rubrique qu'il consacre à la notion d'« extraterritorialité » dans son *Dictionnaire de la diplomatie*, l'auteur soutient l'idée selon laquelle cette fiction héritée de GROTIUS appartiendrait à un passé révolu des relations internationales. Elle serait « inadaptée au droit diplomatique contemporain pour deux raisons fondamentales, affirme-t-il. D'une part elle serait contraire au droit si l'on veut bien reconnaître que l'État accréditant n'a pas la compétence de police et de juridiction dans son propre hôtel diplomatique. (...) La théorie de l'extraterritorialité est d'autre part contraire au droit lorsque l'on considère que l'État accréditant n'a pas la compétence législative et réglementaire dans son hôtel diplomatique (...). Les immunités diplomatiques sont aujourd'hui fondées de façon beaucoup plus réaliste sur la théorie dite « fonctionnelle » : elles sont uniquement destinées à permettre aux agents et aux missions diplomatiques d'exercer leurs fonctions de représentation dans la plus grande indépendance » (*Dictionnaire de la diplomatie*, Dalloz, 2007, pp. 265-266). Cette distinction semble artificielle d'un point de vue strictement juridique car, dans le silence des textes antérieurs à 1961, il a appartenu essentiellement à la doctrine de donner une matérialité à la fiction d'extraterritorialité. De fait, le Professeur Jean-Paul PANCRAIO retient, notamment, en guise de définition générale celle proposée par le Professeur Charles ROUSSEAU selon laquelle l'extraterritorialité implique de considérer son bénéficiaire comme n'ayant « jamais quitté son territoire national » (Cité par Jean-Paul PANCRAIO, *Op. cit.*, p. 264). Au regard de cette règle, ajoute le Professeur PANCRAIO « il était censé transporter fictivement avec lui une enclave de son territoire national » (*Ibid.*). Or, quelques lignes plus loin, il confronte cette première réalité déduite *a posteriori* de la pratique diplomatique des Temps modernes, avec les premiers fondements théoriques avancés pour fonder l'extraterritorialité. Il met en particulier en relief la fiction de « l'absence légale » avancée par un juriste français du XVI<sup>ème</sup> siècle, Pierre AYRAULT, dans son ouvrage *L'ordre, formalité et instruction judiciaire* (publié à titre posthume en 1604) : « Jaçoit que l'ambassadeur soit avec nous pour les affaires de son office, toutefois en tous autres actes qui le pourraient obliger, il est tenu et réputé pour absent » (Livre I, art. 14) ». Selon le Professeur PANCRAIO cette « absence légale » serait confortée par « la cécité légale de l'autorité publique accréditaire » qu'il déduit de la délégation du pouvoir d'incarnation du Monarque absolu souligné dans la Première partie de cette étude : « tant que l'ambassadeur est en ce rang-là, dit Pierre

République. Ainsi, lorsqu'il « voyage en pays étranger, il est dans la règle considéré et traité comme un simple citoyen. Mais lorsqu'il agit en qualité de représentant de l'État, il peut exiger d'être placé au-dessus des lois du pays où il se trouve, au même titre qu'un souverain »<sup>1578</sup>. Si la qualité de représentant de l'État est nécessaire à la mobilisation des droits d'extraterritorialité, elle n'est pas suffisante. Il faut, également, que l'entrée du territoire étranger n'ait pas été interdite aux chefs d'État désireux de s'y rendre ou s'ils s'y trouvent déjà, qu'ils n'aient pas été déclarés *persona non grata* par l'État d'accueil.

**636.** En effet, chaque État est souverain sur son territoire et à ce titre il est « autorisé en tout temps à refuser pour motifs graves le séjour de son territoire à la personne qui jouit de l'extraterritorialité »<sup>1579</sup>, y compris si il s'agit d'un souverain<sup>1580</sup>. Toutefois, si ce refus trouve facilement à se justifier dans le contexte d'une belligérance latente il peut, dans le cadre d'une paix réciproque, être interprété par le souverain éconduit, au mieux comme un manque de courtoisie, au pire comme une offense à sa personne et à travers lui, comme une atteinte à l'honneur de l'État qu'il incarne<sup>1581</sup>. Or, à une époque où la guerre est encore perçue comme un mode normal de règlement des différends, la seconde hypothèse peut vite conduire au troisième cas de figure où les chefs d'État sont exemptés de l'obligation de respecter les lois de la Puissance étrangère sur le territoire duquel ils se trouvent : celui où les deux États sont en guerre.

**637.** Si le conflit survient alors que le souverain se trouve sur le territoire de l'État belligérant, ce dernier peut en faire son prisonnier de guerre. Tel fut le sort réservé à l'électeur de Hesse, Frédéric-Guillaume I<sup>er</sup> dont l'arrestation par la Prusse en 1866 coïncida avec la fin de la Guerre austro-prussienne.

**638.** Le cadre d'action des chefs d'État ayant été dressé au regard du droit diplomatique coutumier, il nous faut apprécier son apport éventuel à la résolution de la problématique de

---

AYRAULT, il faut, non pour l'honneur de luy, mais de son Prince, dissimuler et ne voir point les fautes qu'en son particulier il aurait faites » (Livre I, art. 14). Il est difficile de trouver un lien de cause à effet entre la présomption retenue par le Professeur Charles ROUSSEAU – contre laquelle le Professeur PANCRACIO s'inscrit en faux au regard de l'évolution contemporaine des relations diplomatiques – et les premiers théoriciens de l'extraterritorialité pour qui cette fiction vise davantage à garantir l'exécution des missions des bénéficiaires qu'à garantir l'intégrité territoriale de leur hôtel. A tout le moins, les premières justifications doctrinales du régime des immunités diplomatiques ne semblent pas lui avoir dénié une portée fonctionnelle. Apparenté du reste à un traité de codification Convention de Vienne de 1961, il est difficile de voir en la théorie « fonctionnelle » des immunités une œuvre innovante.

<sup>1578</sup> BLUNTSCHLI (J. C.), *Op. cit.*, p. 123.

<sup>1579</sup> *Op. cit.*, p. 128.

<sup>1580</sup> *Op. cit.*, p. 122.

<sup>1581</sup> Pour le président de la République on parlera plutôt d'une offense à sa *qualité de représentant*, sachant qu'à l'image du souverain, l'offense revêtira *in fine* une dimension étatique et non individuelle.

l'autonomie du ministre des Affaires étrangères. Vraisemblablement, on ne perçoit rien de significatif au plan des principes en tant que le droit des gens confère le monopole de la représentation de l'État aux souverains et aux présidents de la République, à l'exclusion de tout autre agent. Bien plus, s'agissant des déplacements à l'étranger des Rois, la pratique diplomatique du XIX<sup>ème</sup> viendrait combler un vide juridique en reconnaissant aux souverains une place privilégiée au-dessus plus qu'aux côtés du Corps diplomatique. On a pu constater, toutefois, que la prévalence due à leur rang et à la possession du pouvoir de représentation de l'État subissait des contraintes plus importantes qu'en droit constitutionnel français de sorte que si les chefs d'État successifs – monarques, président de la République et Empereur – ont pu aisément revendiquer, au regard du droit interne, un domaine « réservé » en matière d'Affaires étrangères, ils ne peuvent objectivement espérer une même latitude d'action sur la scène politique européenne où le principe d'égalité de traitement entre États décourage toute formes de particularisme et de privilèges au plan statutaire.

639. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, ce serait donc dans l'ordre juridique international plus qu'au niveau de l'ordonnancement constitutionnel de la France que se trouveraient les éléments de rationalisation de l'action extérieure des chefs d'État les plus contraignants. En conséquence, ce serait au niveau de la pratique internationale des ministres des Affaires étrangères plutôt qu'au niveau de leur action gouvernementale interne – notamment, devant les Chambres – que l'on relèverait des éléments de politisation significatifs.

## **B) L'émergence d'une capacité représentative de fait du ministre des Affaires étrangères avant 1877**

640. Entre 1814 et 1877, l'activité diplomatique des ministres des Affaires étrangères s'affine, tant au plan formel que matériel, au point que bien avant l'avènement des régimes d'assemblée, quelques voix s'élèvent déjà, en doctrine, pour reconnaître au profit du responsable du Quai d'Orsay une autonomie décisionnelle plus grande que ce que les textes constitutionnels et leur application par les différents chefs d'État laisseraient penser.

641. S'agissant des innovations formalistes relevées dans la correspondance des ministres, elles témoignent d'une volonté de préserver leur autorité à l'égard des agents extérieurs, en particulier dans les périodes où les chefs d'États n'hésitent pas à court-circuiter le canal officiel du Département pour nouer des relations avec l'étranger. Ainsi, à la diplomatie personnelle des chefs d'État répond, dans une mesure moindre, une

correspondance plus personnalisée des ministres. Concrètement, les dépêches classiques par lesquelles l'Administration centrale délivre ses directives aux agents extérieurs viennent s'enrichir de dépêches dites « ostensibles » utilisées spécifiquement en matière d'information<sup>1582</sup>, ou encore de « dépêches circulaires ostensibles » employées dans le cadre de négociations<sup>1583</sup>. Les penchants littéraires de certains ministres les porte, parfois, à formuler en termes lyriques les instructions adressées aux ambassadeurs<sup>1584</sup>, quand ils ne voient pas dans l'absence d'*instrumentum* un mode de communication à part entier<sup>1585</sup>. Si l'implication des ministres des Affaires étrangères dans la gestion des services extérieurs est manifeste à travers leur activité de correspondance, cette dernière n'est pas suffisante pour leur garantir un rôle déterminant dans la conduite de la politique extérieure. Malgré tout, une innovation organique opérée à la fin de 1815 au niveau de la direction administrative du ministère des Affaires étrangères serait de nature à tempérer ce constat. C'est à cette période qu'un *sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères* est venu étoffer le *staff* ministériel. De l'avis d'un diplomate français de cette période, la création de ce poste est « nécessaire » au rayonnement politique du chef du Département.

642. Ainsi, pour le baron Antoine-Louis DEFFAUDIS la fonction de sous-secrétaire d'État doit être réservée à « un homme d'affaires et du métier (...) car si c'était seulement un homme *politique* et un orateur, il ferait double emploi avec le ministre et deviendrait superflu, partant plus nuisible qu'utile. Il vaudrait beaucoup mieux alors se reposer, pour établir l'unité de direction dans les affaires du département, sur le concert des différents chefs entre eux [sachant que] les réunions de chefs qui appartiendraient à ce système devraient être réglementées, surveillées et quelque fois présidées par le ministre »<sup>1586</sup>. Procédant de la rationalisation du pouvoir de direction que le ministre exerce sur son administration, la création du sous-secrétariat devrait, selon les dires du baron DEFFAUDIS, permettre au chef du Département de recentrer son attention sur ses interventions parlementaires sans crainte d'avoir son autorité court-circuitée par les différents « chefs » de son département. En charge des grandes divisions politiques du Quai d'Orsay, les directeurs n'ont eu de cesse, en effet, de peser sur les choix décisionnels du ministre des Affaires étrangères tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1587</sup>.

<sup>1582</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 608-609.

<sup>1583</sup> *Op. cit.*, p. 623.

<sup>1584</sup> *Op. cit.*, p. 615 ; p. 642.

<sup>1585</sup> Voir *supra*, l'évocation de la diplomatie « incantatoire » promue par LAMARTINE.

<sup>1586</sup> DEFFAUDIS (A.-L.), *Op. cit.*, p. 121, note (1).

<sup>1587</sup> Le rôle d'influence des directeurs sera rythmé, tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, par les nombreux remaniements organiques dont est l'objet le Département. Ils ont pour but essentiel d'ordonner la répartition des affaires en fonction des nécessités internationales comme le précise, dans le détail, le baron Antoine

643. D'emblée, le sous-secrétariat d'État leur apparaît comme un goulot d'étranglement inacceptable de par sa position intermédiaire au sein de la direction politique du Ministère<sup>1588</sup>. Ils obtiendront gain de cause sous la Monarchie de Juillet, période durant laquelle certains directeurs politiques s'imposent comme « le[s] véritable[s] inspirateur[s] de la politique extérieure des Tuileries » à la suite de disparition du sous-secrétariat<sup>1589</sup>. Subissant, on l'a vu, la prédominance diplomatique de Louis-Philippe sur la scène politique extérieure, le ministre des Affaires étrangères doit donc composer, en parallèle, avec la montée en puissance des directeurs politiques. Néanmoins, ils peuvent compter sur le soutien de son cabinet pour pallier l'absence du sous-secrétaire d'État<sup>1590</sup>.

644. Aux termes d'une ordonnance royale du 13 août 1844, le cabinet a pour fonction de « centralise[r] le travail du Roi », c'est-à-dire qu'il réunit les affaires et documents transmis par les différentes directions<sup>1591</sup>. Il gère également la correspondance privée du ministre ainsi que les audiences de plus en plus nombreuses qu'il accorde aux diplomates étrangers<sup>1592</sup>. Il faut dire que, depuis l'apparition des Congrès en 1815, les relations européennes connaissent un essor remarquable qui se traduit ostensiblement par la multiplication des rencontres au sommet et de négociations bilatérales. La réactivité de la politique extérieure de la France appelle, alors, une plus grande souplesse en matière d'action diplomatique qui profite à

---

DEFFAUDIS (*Op. cit.*, pp. 97-132). De manière très schématique, jusqu'à la Seconde République – période où sont publiés les écrits du diplomate – la structure de l'Administration centrale passe par trois phases successives avant de connaître une stabilité relative. La première va de 1814 à 1825. Dans cette période, la direction politique des Affaires étrangères est scindée en deux grandes sections (« le Nord » et le « Sud ») qui fonctionnent selon le principe *d'unité de direction*. Toutefois, l'imprécision qui entoure encore le statut des consuls et l'importance à accorder en matière diplomatique aux affaires commerciales va très vite révéler les limites de ce principe qui est remplacé, entre 1825 et 1829, par celui de *spécialité des directions*. Le Quai d'Orsay comprend, alors, trois divisions majeures (« affaires politiques », « affaires commerciales » et « chancelleries »). Mais, encore une fois, la synergie n'est qu'apparente. Les trois divisions fonctionnent, *a priori*, de concert mais seulement dans leur domaine d'action respectif. Ce cloisonnement va justifier à partir de 1929 une nouvelle réforme organique qui va combiner les deux principes directeurs susmentionnés en réservant le principe d'unité aux grandes directions des Affaires étrangères et en appliquant celui de spécialisation aux niveaux inférieurs de l'administration.

<sup>1588</sup> *Op. cit.*, p. 120.

<sup>1589</sup> Telle est l'opinion que se fait le diplomate et historien, François CHARLES-ROUX, d'Émile DESAGES, directeur des affaires politiques du Département de 1830 à 1848 (*In Thiers et Méhémet Ali*, Plon, 1957, Paris, p. 22).

<sup>1590</sup> Au début de la Monarchie de Juillet, le chef de cabinet n'est pas répertorié, selon M. Jean BAILLOU, par l'Almanach royal et national (*Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 581). Pourtant, les avantages du poste ne tardent pas à être connus. En témoigne la description que le comte de SAINTE-AULAIRE en donne à son fils le 15 mai 1834 : « Méconnaiss-tu les avantages de ton poste ? En ce cas, crois-moi, tu as tort. Comme avancement de carrière, le poste t'apporte des avantages inespérés. Il te fera premier secrétaire à un âge et après un temps de service qui ne te donneraient droit qu'à être second. Ce qui est un profit bien supérieur encore, tu vas puiser à la source une instruction que tu ne pourrais acquérir nulle part ailleurs. Et après dix-huit mois d'exercice, tu en sauras sur les grandes affaires de l'Europe plus que la plupart des gens qui s'en mêlent » (Cité par M. Jean BAILLOU, *Ibid.*).

<sup>1591</sup> BAILLOU (J.), *Op. cit.*, p. 582.

<sup>1592</sup> *Ibid.*

l'ensemble de ces acteurs, y compris à ceux dont la qualité de négociateur de principe demeure encore problématique, à l'image du ministre des Affaires étrangères.

645. Le modelage des usages internationaux dans le cadre multilatéral des congrès se traduit par une revalorisation de l'activité de négociation des ambassadeurs. Le chef du Département n'est pas oublié puisque c'est à lui qu'échoit de plus en plus la présidence de conférences importantes qui se déroulent à Paris, ainsi que la direction des délibérations<sup>1593</sup> ... mais toujours dans le respect de la volonté du souverain que la logique parlementariste fait coïncider constitutionnellement avec l'intérêt supérieur de l'État. Historiquement, la politisation de la fonction du responsable du Quai d'Orsay impliquerait, donc, préalablement à la politisation de son statut gouvernemental, celle de l'objet de ses missions. Or, pour certains auteurs, cette dernière serait fonction *moins de la pratique internationale diplomatique que du droit constitutionnel*<sup>1594</sup>. Ainsi, à l'aube du XX<sup>ème</sup> siècle, le Professeur PRADIER-FODÉRÉ s'interroge sur l'opportunité de considérer le ministre des Affaires étrangères comme pouvant « faire régulièrement partie des négociateurs » de l'État<sup>1595</sup>. S'il analyse d'emblée cette problématique comme « une question purement théorique », il l'estime

---

<sup>1593</sup> Précisons qu'au regard des usages observés tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, la présidence n'est pas réservée au seul ministre des Affaires étrangères. Elle peut échoir au « premier représentant du pays où se tient le congrès ou la conférence », à « un ministre médiateur » si les négociations sont conduites sous la médiation d'une Puissance neutre, ou « à un plénipotentiaire élu » à cette fin [PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 439]. Il est clairement établi en doctrine que du Congrès de Vienne (30 septembre 1814-9 juin 1815) à celui de Vérone (20 octobre-19 novembre 1822), en passant par celui d'Aix-la-Chapelle (28 septembre-15 novembre 1818), de Troppau (23 octobre-23 décembre 1820), de Laybach (11 janvier-26 février 1821), les souverains dominent de leur autorité les négociations. Toutefois, ils y assistent d moins en moins souvent en personne (« négociation directe ») et préfèrent agir par l'entremise de fidèles représentants que sont généralement leurs ministres des Affaires étrangères (« négociation indirecte »). Ainsi, en fût-il de TALLEYRAND qui dans les jeux d'instructions qu'il adressait à ses agents (DALBERG, LA TOUR DU PIN, Alexis de NOAILLES) n'hésitait pas à se présenter comme « le maître des négociations » lors du Congrès de Vienne [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatiques français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 558]. A Aix-la-Chapelle, le duc de RICHELIEU, alors président de la République et ministre des Affaires étrangères, régna presque sans partage sur une délégation composée de plénipotentiaires dévoués à sa personne tels MOUNIER pour les questions financières, RAYNEVAL à la direction politique et BOURJOT comme chef de division (*Ibid.*). On notera, toutefois, que si le ministre des Affaires étrangères Mathieu de MONTMORENCY s'était entouré d'agents dociles à Vérone (avec CLARMAN, LA FERRONNAYS et CHATEAUBRIAND), il se heurta malgré tout au président du Conseil VILLELE à qui Louis-Philippe avait, entre-temps, confié l'intérim des Affaires étrangères (*Ibid.*). Ils se trouvent, toutefois, des auteurs pour relever à partir de 1826 (Congrès de Panama) et jusqu'en 1878 (Congrès de Berlin) une implication plus importante des gouvernements, voire de l'opinion publique, dans le déroulement des négociations. Dans cet intervalle, la convocation des grandes assises (Congrès de Lima en 1847 et de Paris en 1856 ; Conférence de Vienne en 1855) est motivée par le souci de favoriser « le développement de la civilisation en faisant reposer le droit public interne sur des principes sagement libéraux et les relations externes sur les sentiments les plus élevés de justice et de solidarité internationale » [LAWRENCE (T. J.), *Les principes de droit international*, Traduit par J. DUMAS et A. de LAPRADELLE, Humphrey Milford, Oxford, 1920, pp. 542-543 ; lire également, PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 439].

<sup>1594</sup> « Le respect de la personnalité politique des États, dit le Professeur HEFFTER, c'est-à-dire de tous les droits généraux et spéciaux, sanctionnés par leur constitution propre, [vaut] tant que leur exercice ne dépasse pas de justes limites, ou ne fait pas naître des conflits qui résultent de l'existence de droits opposés » (*In Le droit international public de l'Europe*, Éd. Cotillon, Paris, 1866, p. 59).

<sup>1595</sup> *Cours de droit diplomatique*, Tome II, *Op. cit.*, p. 440.

malgré tout « résolue en fait »<sup>1596</sup>. Il faut dire que son interrogation s'inscrit dans une longue réflexion alimentée tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle par les hauts faits des ministres des Affaires étrangères.

**646.** Le Baron Charles de MARTENS, notamment, est l'un des premiers auteurs à avoir mis en exergue l'intérêt stratégique que peut présenter pour les chefs de l'État l'attribution d'un pouvoir de négociation autonome et permanent au profit de leur ministre des Affaires étrangères. « (...) le ministre des Affaires étrangères est toujours l'intermédiaire des négociations entamées ; la marche des affaires peut s'en trouver ralentie, mais les allures du négociateur en sont plus libres et ses propositions plus réfléchies. Le chef de l'État, de son côté, n'a pas à craindre de se trouver engagé par des paroles qu'il ne pourrait rétracter sans compromettre sa dignité ; il surveille les négociations sans y prendre une part directe et positive ; il peut désavouer des ouvertures intempestives, des promesses trop promptes, susciter des incidents imprévus et laisser en suspens ses résolutions définitives, jusqu'au moment opportun et décisif (...) »<sup>1597</sup>. A travers la défense des prérogatives diplomatiques du ministre des Affaires étrangères, c'est l'apologie de la pratique des « négociations indirectes » que fait l'éminent internationaliste, c'est-à-dire celles qui « ont lieu, non pas immédiatement avec le chef de l'État, ce qui, (...), est rare, mais médiatement ; l'agent diplomatique communique et négocie, par exemple, avec le ministre des Affaires étrangères (...) »<sup>1598</sup>. En l'espèce, le rôle intermédiaire du ministre des Affaires étrangères organiserait le fameux temps de recul que, selon nous, les abus de la Convention nationale avaient mis en lumière<sup>1599</sup>.

**647.** Loin de concurrencer le pouvoir d'engagement du chef de l'État, l'intercession ministérielle se limiterait à exprimer la volonté de contracter de la France sans qu'on n'y attache encore une force juridique contraignante<sup>1600</sup>. Ainsi, convient-on que la parole

---

<sup>1596</sup> *Ibid.*

<sup>1597</sup> *Le guide diplomatique*, Tome I, Éd. Gavelot Jeune (Paris), Éd. F.-A. BROCKHAUS (Leipzig), 4<sup>e</sup> éd. 1851, p. 184.

<sup>1598</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 515. L'auteur distingue les « négociations indirectes » des « négociations directes » qu'il définit comme étant « celles qui ont lieu avec le chef de l'État. Elles ne sont admises que par exception, précise-t-il » (*Op. cit.*, p. 514). Or, cette approche semble aller à l'encontre de la pratique diplomatique française décrite précédemment, tant dans son assise normative que dans sa pratique constitutionnelle, en tant que l'une et l'autre concourt *en principe* à l'activisme du chef de l'État et *exceptionnellement* à celui du ministre des Affaires étrangères.

<sup>1599</sup> Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Section II-§. 2).

<sup>1600</sup> Cette hypothèse ne se vérifiera, au niveau de la pratique française, qu'à partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle avec l'émergence des accords dits « simplifiés » (Voir *infra*, Partie II- Titre I- Chap. II) constitutionnalisés, en 1958, à l'article 52 alinéa 2 (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I). Ces accords ne matérialisent en rien l'existence d'une concurrence fonctionnelle entre le chef de l'État et le Gouvernement qui menacerait la prééminence du premier sur le second, mais permettent au contraire de conserver à la France une pleine réactivité diplomatique

diplomatique d'un ministre des Affaires étrangères, au XIX<sup>ème</sup> siècle, peut être désavouée par le chef de l'État<sup>1601</sup>, comme le suggère prudemment le comte de GARDEN. « Il est peut-être plus convenable, dit-il, que le souverain ne négocie pas directement avec les ministres étrangers. La parole qui lui échappe est celle du souverain ; mais, sur le rapport de son plénipotentiaire, il peut méditer à loisir sa réponse, et révoquer même les promesses trop précipitées de ce dernier ; enfin, au moyen d'un intermédiaire, il est plus facile de laisser un envoyé dans le doute sur ce qui doit lui rester caché »<sup>1602</sup>. La peur sans doute de heurter une prééminence bien ancrée à l'échelle européenne, incite ces différents auteurs à ne reconnaître qu'à demi-mot la prétention naturelle, ou à tout le moins stratégique, du ministre des Affaires étrangères à avoir la maîtrise des négociations. Elle impliquerait de la part du chef de l'État de partager avec le titulaire une partie de leur pouvoir décisionnel, concession qu'une Europe dominée par les monarchies n'est pas encore prête à faire<sup>1603</sup>. La France parlementariste du XIX<sup>ème</sup> siècle l'est encore moins à une époque où le chef de l'Exécutif voit dans la reconnaissance de la responsabilité politique du Gouvernement plus un cheval de Troie des Chambres qu'un élément de consolidation de sa prédominance. Permettre à un ministre des Affaires étrangères responsable devant les Chambres d'engager seul la France pour certains traités, reviendrait à donner un pouvoir d'influence considérable au Pouvoir législatif dans la conduite de la politique étrangère. En effet, aucune constitution adoptée entre 1814 et 1875 –

---

en sélectionnant la procédure conventionnelle que le Département juge *ad hoc*, en fonction du contexte géopolitique et/ou des enjeux de négociations aussi multiples que variées.

<sup>1601</sup> La célèbre jurisprudence « Déclaration Ihlen » de la Cour Permanente de Justice Internationale (arrêt du 5 avril 1933, Aff. « Statut juridique du Groenland oriental », Série A/B n°53) va changer radicalement la donne au XX<sup>ème</sup> siècle. Sous réserve d'un certain nombre de conditions qui seront exposées ultérieurement, cette solution prétorienne donne à la parole d'un ministre des Affaires étrangères, qu'elle soit actée ou verbale, une pleine force juridique. C'est la première fois que le ministre des Affaires étrangères se voit reconnaître expressément le pouvoir d'engager l'État de manière autonome.

<sup>1602</sup> *Traité complet de diplomatie ou Théorie générale des relations extérieures des puissances de l'Europe*, Tome II, Librairie Treuttel et Würtz, Paris, 1833, p. 71.

<sup>1603</sup> Si l'ensemble des monarchies et républiques européennes du XIX<sup>ème</sup> siècle ne reconnaît pas encore formellement au ministre des Affaires étrangères un pouvoir d'engagement autonome, elles lui conservent un rôle prééminent à l'échelle interministérielle dans la direction de négociations diplomatiques lorsqu'elles ont lieu dans l'État du ministre. Ainsi, à titre comparatif, « en France, lorsqu'une négociation se conclut en dehors d'un congrès, il n'est pas admis qu'un membre du cabinet autre que le ministre des Affaires étrangères soit chargé de négocier et de conclure le traité. Cependant le soin de négocier peut être confié à un personnage important, mais toujours choisi en dehors du conseil des ministres. (...) En Angleterre, c'est le ministre des Affaires étrangères qui est chargé de négocier les traités qui se font à Londres. Si l'acte international concerne spécialement un autre département ministériel, comme les conventions commerciales par exemple, les conventions postales, les chefs de ces départements sont nommés plénipotentiaires conjointement avec le ministre des Affaires étrangères. (...) En Hollande, pour les traités qui se concluent à La Haye, c'est le ministre des Affaires étrangères qui est chargé de la négociation, seul ou conjointement avec d'autres plénipotentiaires néerlandais. En mai 1863, par exemple, trois plénipotentiaires hollandais signèrent les traités relatifs au péage de l'Escaut, la convention de commerce et de navigation et le traité réglant le régime des prises d'eau à la Meuse. Le ministre des Affaires étrangères figurait parmi les plénipotentiaires. Les pleins pouvoirs lui étaient communs avec les deux autres, mais ils n'étaient contresignés par aucun ministre » [PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome II, Op. cit., p. 441]. Toutefois, l'existence de pratiques dissidentes interdit encore de conférer à ces pratiques une valeur positive. Ainsi, « à Berlin, c'est le ministre que la négociation concerne spécialement qui est constitué plénipotentiaire, soit seul, soit conjointement avec le ministre des Affaires étrangères, ou qui fait nommer plénipotentiaire un haut fonctionnaire de son département ministériel, seul ou conjointement avec un haut fonctionnaire des Affaires étrangères » (*Ibid.*).

et même après – n’interdit formellement aux Chambres d’inclure dans leur champ de contrôle les actes diplomatiques accomplis par le ministre<sup>1604</sup>, ce qui ne manquerait pas d’attenter au monopole de fait du Pouvoir exécutif et de son chef. Car, après tout, ce que la lettre ne dit pas, elle ne l’interdit pas pour autant. Cette réalité n’échappera pas aux ministres des Affaires étrangères des régimes républicains à venir qui sauront l’exploiter politiquement dans le contexte exceptionnel de l’affaiblissement de l’autorité présidentielle<sup>1605</sup>.

**648.** La confrontation de la pratique internationale diplomatique du XIX<sup>ème</sup> siècle avec l’évolution parlementariste des régimes constitutionnels antérieurs à 1875 a donné finalement une impulsion significative au processus de politisation du rôle diplomatique du ministre français des Affaires étrangères en ce qu’il tient de plus en plus ostensiblement les rênes des négociations diplomatiques. Ce faisant, au regard de la spécificité de son domaine d’action et du soutien que le droit coutumier international lui apporte, les éléments de politisation de sa fonction gouvernementale seraient donc plus à chercher dans l’extension de fait de son pouvoir de négociation que dans la responsabilisation de son action internationale devant les Chambres. *A priori*, cette perspective augurerait d’une avancée majeure pour l’autonomie des titulaires si il n’y avait eu, au plan strictement juridique, un obstacle de poids : la tradition constitutionnelle visant à réserver au chef de l’État l’exclusivité du pouvoir de représentation. *In fine*, elle est appelée, dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, à triompher des avancées internationalistes en ce sens que la doctrine de l’époque convient déjà que la question de la désignation des représentants de l’État relève exclusivement du droit constitutionnel des États. Le droit des gens ne peut que prendre acte de la solution dégagée par les constitutions nationales. Or, parce qu’elle réserve expressément le pouvoir de représentation internationale au chef de l’État, l’analyse exégétique des différentes chartes constitutives dénie tacitement au ministre des Affaires étrangères tout pouvoir de représentation en matière diplomatique et donc, tout

---

<sup>1604</sup> Cette remarque vaut également à l’époque contemporaine, mais elle est tempérée par la théorie des « actes de Gouvernement » qui permet, selon une jurisprudence constante du Conseil d’État, de soustraire les actes relatifs à l’activité diplomatique du contrôle des juges internes (Voir *infra*).

<sup>1605</sup> Il n’y a même pas lieu d’attendre l’avènement des régimes d’assemblée en 1879 pour apprécier la revalorisation de fait du pouvoir diplomatique du Gouvernement français. Déjà sous le Gouvernement provisoire de 1870, le ministre de la Confédération Suisse a pu écrire au ministre français des Affaires étrangères Jules FAVRE : « Je suis heureux de pouvoir vous informer que le Conseil fédéral m’a autorisé à entrer immédiatement en relations officielles avec le gouvernement de la République Française (...) » [Cité par PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 168]. A la même date, le ministre d’Italie à Paris écrit au même ministre : « (...) Le gouvernement du Roi m’a donné par le télégraphe l’instruction de me mettre immédiatement en communication officielle avec vous, et d’entretenir avec les membres du gouvernement les rapports les plus conformes aux sympathies qui existent entre nos deux pays (...) ». Le Professeur PRADIER-FODÉRE précise, par ailleurs, que « les lettres adressées au ministre de France par l’ambassadeur d’Espagne, le 8 septembre, et par le chargé d’affaires du Portugal, le 12 septembre 1870, étaient conçues à peu près dans les mêmes termes » (*Ibid.*). L’ensemble de ces témoignages souligne l’adaptabilité de la pratique diplomatique internationale aux contingences politiques internes de la France, ce qui finalement, dès cette époque charnière de l’histoire constitutionnelle française, marque son indifférence quant à la nature finalement monarchique ou républicaine de son régime.

rôle politique autonome de celui du Roi, du président de la République et de l'Empereur. La concentration entre leurs mains du pouvoir décisionnel condamne, donc, le ministre des Affaires étrangères à un rôle de figuration en matière diplomatique. Malgré tout, si le caractère incontesté du monopole constitutionnel des chefs d'État constitue, dans l'ordre juridique national, un obstacle majeur au processus de politisation des prérogatives externes du ministre des Affaires étrangères, il connaît en parallèle des tempéraments au niveau de la pratique diplomatique internationale.

**649.** De manière plus significative qu'un parlementarisme français encore inabouti à la veille de la III<sup>ème</sup> République, la multilatéralisation des échanges diplomatiques va offrir au chef du Département les moyens de consolider son pouvoir de négociation dans l'attente d'une consécration positive d'un pouvoir de représentation autonome, au niveau de l'ordre juridique interne. Tel sera, précisément, l'apport complémentaire des régimes d'assemblée à l'affermissement de la stature d'homme d'État du ministre.