

Une autonomie gouvernementale dynamisée, en matière décisionnelle, par la mondialisation de l'exercice des pouvoirs de guerre et de paix

749. Appréciée d'une part, *a contrario* par rapport aux compétences constitutionnelles du chef de l'État et d'autre part, *in concreto* par rapport au pouvoir de direction que le Gouvernement exerce sous l'autorité des Chambres, l'hypothèse d'un pouvoir diplomatique propre au ministre des Affaires étrangères procéderait du déséquilibre institutionnel orchestré par les assemblées. Comme il a été souligné précédemment, tout au long des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, la doctrine gouvernementale n'a eu de cesse de légitimer cette extension de fait par une relecture dynamique du concept de « Pouvoir exécutif ». Mais, s'agissant spécifiquement du rôle international du ministre des Affaires étrangères, il aurait trouvé dans la gestion diplomatique des deux conflits continentaux de 1914 et 1939, un terreau propice à un élargissement de ses responsabilités politiques habituelles en tant que ses décisions pourraient avoir désormais un impact mondial.

750. Les bouleversements internationaux du début du siècle auraient surtout révélé les limites du système diplomatique de la République parlementaire. Deux séries d'imperfections auraient particulièrement contribué à la pérennisation de l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères sur la scène politique extérieure : d'une part, la pratique ambiguë des règles constitutionnelles qui encadrent le processus décisionnel en matière de politique étrangère (A) et l'archaïsme des services du Ministère dans le contexte émergent de la mondialisation des échanges diplomatiques (B).

A) Des imperfections de l'organisation constitutionnelle nécessitant, à l'époque contemporaine, un effort de restructuration de la gestion des Affaires étrangères

751. Selon le Professeur Georges-Henri SOUTOU, « durant la période 1914-1958, la France ne dispose pas d'un cadre constitutionnel réellement adapté aux nécessités d'une politique extérieure active dans un monde dangereux »¹⁸²¹. Cette impuissance s'explique en grande partie par les incertitudes que les dérives du régime parlementaire entretiennent au niveau de la conduite de la politique étrangère.

¹⁸²¹ SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958) », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique de VILLEPIN, Perrin, 2005, p. 813.

752. Les lois constitutionnelles de 1875 ont doté, *a priori*, le président de la République de pouvoirs étendus en matière de politique extérieure¹⁸²². Sous l'impulsion du premier chef d'État de la III^{ème} République, Adolphe THIERS, le régime aurait pu évoluer vers un système présidentiel fort en matière de politique extérieure. Mais la crise du 16 mai 1877 qui a entraîné la démission de son successeur y a fait résolument obstacle. Dans le cadre informel de la Constitution « GRÉVY », la revalorisation de fait du pouvoir directionnel du président du Conseil devait conserver à la République l'apparence d'un régime parlementaire, et de manière plus spécifique donner l'illusion de la permanence d'une pratique partagée des pouvoirs en matière internationale. Du point de vue des Chambres, il n'y a pas lieu de se méfier de l'influence grandissante du Gouvernement, car outre les mécanismes qui leur garantissent un contrôle quasi-absolu sur l'ensemble des activités exécutives, les lois constitutionnelles de 1875 s'abstiennent de reconnaître aux ministres un pouvoir décisionnel autonome, aux plans politique interne et externe. De même, en l'absence d'une assise constitutionnelle, le président du Conseil est, *a priori*, cantonné dans un rôle politique de suppléant au regard du président de la République mais également du ministre des Affaires étrangères.

753. En effet, le titre ne faisant pas la fonction à l'époque, le rôle international du président du Conseil de la III^{ème} République n'est pas assimilable, par exemple, à celui du Premier ministre britannique de l'époque¹⁸²³. En pratique, les grandes questions demeurent gérées, au niveau gouvernemental, directement entre l'Élysée et le chef du Quai d'Orsay. Dépourvue d'une base administrative propre, la marge d'action du président du Conseil sur la scène politique extérieure fluctue donc au gré de sa personnalité et de son intérêt pour les affaires diplomatiques. « Ceci fait, précise le Professeur JÈZE, qu'un président de la République énergique, en présence d'un président du Conseil qui n'est pas très énergique, a beau jeu pour gouverner réellement. (...) Par contre, il est tout à fait exact, comme le dit M. Raymond POINCARÉ, qu'avec un président du Conseil ayant de la volonté et jaloux de gouverner, le président de la République ne peut rien faire. Le ministère CLÉMENCEAU en

¹⁸²² Il nomme aux principaux emplois diplomatiques (et militaires) en Conseil des ministres, il négocie et ratifie les traités – à l'exception de ceux, relativement rares, qui nécessitent un vote des Chambres – reçoit la correspondance diplomatique, préside le Conseil supérieur de la guerre ainsi que le Conseil des ministres.

¹⁸²³ D'après le président POINCARÉ, la figure active que la doctrine constitutionnaliste attribue traditionnellement au chef de Gouvernement britannique doit être tempérée par la forte personnalité de la Reine Victoria qui « ne se contentait pas de donner des conseils à ses ministres [mais] souvent (...) inspirait leur conduite » (En ce sens, lire sa lettre du 23 août 1920 ; reproduite en Annexe I, texte 83).

est la démonstration éclatante. Lorsque, en 1917, M. CLÉMENCEAU est devenu Premier ministre, le président de la République n'a plus eu qu'un rôle de figuration »¹⁸²⁴.

754. Mais, précisément, le caractère fluctuant de l'autorité politique du chef de l'État augure, à long terme, d'un équilibre chancelant au niveau de la direction exécutive de la politique étrangère¹⁸²⁵. Le rapport hiérarchique qui, depuis l'émergence des régimes parlementaires, garantit la cohésion d'ensemble entre les décisions du chef de l'État et leur instrumentalisation par le président du Conseil et le ministre des Affaires étrangères a laissé place à des rivalités politiques préjudiciables à l'unité d'action requise en matière diplomatique. Ainsi, a-t-il été des relations du président de la République Alexandre MILLERAND et de son « président du Conseil-ministre des Affaires étrangères » Raymond POINCARÉ¹⁸²⁶ entre 1923 et 1924 ou encore, des rapports entre le même Raymond POINCARÉ, alors « président du Conseil-ministre des Finances », et du ministre des Affaires étrangères Aristide BRIAND en 1926.

755. Sous la III^{ème} République, la dysharmonie exécutive est généralement tranchée par les commissions spécialisées des assemblées en l'occurrence, « la Commission des Affaires étrangères » dont la double activité législative¹⁸²⁷ et de contrôle¹⁸²⁸ serait directement inspirée,

¹⁸²⁴ Pour le Professeur JÈZE, la personnalité des candidats à la présidence ainsi que le soutien populaire qu'ils drainent par « les qualités qu'on [leur] reconnaît d'énergie et de volonté » sont déterminants de la prédominance des chefs d'État sur les présidents du Conseil (Chron. « La présidence de la République », *R.D.P.*, Tome 30, 1913, p. 118 ; Chron. « La présidence de la République », *R.D.P.*, Tome 37, 1920, p. 491).

¹⁸²⁵ Rappelons qu'au plus fort de l'interventionnisme gouvernemental en matière internationale, certains présidents de la République sont parvenus à imposer leurs vues en matière internationale tels POINCARÉ entre 1913 et 1917, ou MILLERAND entre 1920 et 1924. De même, des présidents du Conseil se montrèrent très actifs, à l'instar de POINCARÉ entre 1922 et 1924 ou TARDIEU en 1932.

¹⁸²⁶ Raymond POINCARÉ a été ministre des Affaires étrangères du 14 janvier 1912 au 21 janvier 1913 (en sus de la présidence du Conseil) et du 15 janvier 1922 au 29 mars 1924.

¹⁸²⁷ Activité qu'elle mène lorsqu'elle est saisie des projets de loi tendant à autoriser la ratification de traités et/ou l'approbation d'accords. Dans cette hypothèse, la Commission agit comme un organe annexe de la chambre à laquelle elle est rattachée. A cet égard, elle ne jouit pas d'un pouvoir décisionnel autonome, sa mission principale consistant en la production d'un acte préparatoire destiné à la chambre dont elle relève.

¹⁸²⁸ Selon M. Maurice SHUMANN, cette activité serait justifiée par la survenance d'un « agissement ou une voie de fait » imputable au Gouvernement en matière diplomatique (*In* « La Commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieures en régime parlementaire », *Op. cit.*, p. 24). Dans cette hypothèse, l'action de la Commission est autonome de l'activité législative de la Chambre dont elle relève. Ainsi, Maurice SCHUMANN enjoint de ne pas confondre la « partie politique du travail » de la Commission (soit, son activité de contrôle) avec la « partie législative ». Cette dichotomie lui a permis de justifier l'incongruité relevée sous la période transitoire inaugurée par l'investissement du Gouvernement DE GAULLE le 1^{er} juin 1958. Pour le président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, la période constituante aurait dû entraîner *de facto* la suppression des commissions parlementaires : « si nous rapprochons cette donnée de fait, le départ du parlement est présumé définitif puisque l'adoption d'une constitution nouvelle entraînera l'élection d'une nouvelle assemblée, et cette donnée de droit, selon laquelle une commission a pour fonction de préparer le travail du parlement, nous aboutissons à cette conclusion logique que le fonctionnement des commissions parlementaires est désormais sans objet » (*Op. cit.*, p. 22). Or, dans les faits, il n'en a rien été, « non seulement avec l'approbation, mais avec l'aide du gouvernement : par exemple, avant chaque réunion de la Commission des Affaires étrangères, le président est officiellement reçu par le chef du gouvernement ou par le ministre des Affaires étrangères, parfois même par les deux, et reçoit communication des informations ou précisions destinées

selon Maurice SCHUMANN, de la pratique du Comité de Salut public¹⁸²⁹. Reste, qu'il faudra attendre près d'un siècle après la mort de ROBESPIERRE pour que la Commission des Affaires étrangères reçoive un caractère permanent¹⁸³⁰. Malgré tout, sous les régimes d'assemblée, la portée de son pouvoir arbitral est limitée par des restrictions matérielles. Son vote n'est, en effet, obligatoire que pour les traités de commerce ou les traités comportant des clauses financières ou territoriales. Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, la survenance d'« incidents parlementaires » – comme les désigne pudiquement le Professeur JEZE¹⁸³¹ – atteste de la faiblesse d'action des commissions à l'égard d'un Gouvernement particulièrement retors. Ainsi, auditionné le 12 novembre 1911 par la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés, à l'occasion de l'examen d'accords franco-allemands conclus le 4 novembre 1911, le responsable du Quai d'Orsay se voit poser la question suivante par le député ANDRIEUX : « La convention franco-espagnole de 1904 relative au Maroc a-t-elle été signée par le président de la République ? » Invoquant « la raison d'État »¹⁸³², le ministre de SELVES refuse de répondre. Pour le Professeur JEZE qui relate ces faits, « ce silence est plus éloquent qu'un long discours. Il est manifeste, selon lui, que si le traité avait été signé par le président de la République, le Ministre n'aurait pas hésité une minute à répondre affirmativement »¹⁸³³. De là, il conclut : « on peut donc tenir pour certain que le traité franco-espagnol de 1904 n'a pas été signé par le Président, et que le Ministre d'alors a négocié et conclu ce traité, *sans la collaboration, même formelle, du président de la République* »¹⁸³⁴. Le député ANDRIEUX a beau jeu de protester, l'accord n'a pas pour autant été invalidé. De même, l'impuissance des parlementaires s'est une nouvelle fois manifestée à l'issue des négociations qui ont abouti à la conclusion d'un traité d'alliance franco-russe, en 1914. En l'espèce, le Gouvernement français se voit reprocher, non seulement, d'avoir rédigé cet accord à l'insu des Chambres – et donc, de l'opinion publique

aux commissaires, avec l'autorisation explicite d'en faire usage » (*Ibid.*). Mais ce qui semble le plus intolérable à Maurice SCHUMANN, c'est le fait que « les ministres ne se rendent plus en personne devant les commissions », le Gouvernement limitant la mise en jeu de leur responsabilité devant l'Assemblée et non devant les commissions (*Ibid.*). Or, pour Maurice SCHUMANN, « un organe de contrôle a d'autant plus de raisons d'être que le parlement vis-à-vis duquel le gouvernement est responsable s'est mis en sommeil ou en congé » (*Op. cit.*, p. 23).

¹⁸²⁹ *Ibid.*

¹⁸³⁰ La permanence de la Commission des Affaires étrangères a fait l'objet d'âpres discussions au sein de la classe politique de la III^{ème} République. En 1890, notamment, Léon BOURGEOIS, qui cumulait alors les postes de ministre des Affaires étrangères, président du Conseil et président du Sénat, improvisa un vibrant plaidoyer en faveur de sa création. Il se heurta aussitôt, au député Francis CHARMES qui outre, des missions diplomatiques avait été également en charge d'une direction politique au sein du ministère des Affaires étrangères (1885). Il parvint à faire avorter le projet de Léon BOURGEOIS en faisant valoir que « la permanence des commissions ferait peser une menace grave sur l'indépendance du gouvernement, notamment pour ce qui concerne la conduite des affaires diplomatiques » (*Op. cit.*, p. 29).

¹⁸³¹ In « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », *R.D.P.*, Tome 29, 1912, p. 316.

¹⁸³² *Ibid.*

¹⁸³³ *Ibid.*

¹⁸³⁴ *Ibid.* Italiques de l'auteur.

française – mais encore d'en avoir communiqué l'existence qu'à un nombre restreint de dirigeants politiques et de responsables militaires¹⁸³⁵. On le voit, politiquement soumis ou pas aux Chambres, le Gouvernement entend interpréter restrictivement leurs compétences diplomatiques. Il en va de l'intégrité du monopole du Pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère¹⁸³⁶.

756. Les ambiguïtés du système constitutionnel diplomatique de la III^{ème} République qui ne procède ni véritablement d'un régime présidentiel – à l'instar de celui des États-Unis – ni totalement d'un gouvernement de Cabinet – à l'image de celui de la Grande-Bretagne – combinées à l'incertitude permanente qui pèse sur le processus de décision au sommet ne sont guère atténuées par la Constitution de 1946.

757. Certes, sous la IV^{ème} République, la fonction de président du Conseil dispose d'une assise constitutionnelle propre. En matière de politique extérieure, il dirige l'Exécutif de façon explicite en tant qu'il « coordonne la mise en œuvre de la Défense nationale ». Malgré tout, ses actes doivent être contresignés par le ministre des Affaires étrangères. Bien que les prérogatives internationales du chef de l'État en matière de politique étrangère aient été considérablement amoindries par rapport à la Seconde République, la prépondérance de son pouvoir de direction demeure confortée en droit par le rôle influent que lui confère la présidence du Conseil des ministres (art. 32 C) et du Comité de Défense nationale (art. 33 C). En pratique, elle est garantie par une instabilité ministérielle chronique qui a pour effet majeur d'escamoter le pouvoir d'action du Gouvernement en politique intérieure comme extérieure.

758. Les deux guerres mondiales éprouvent durement le système constitutionnel établi en 1875. Leur impact est significatif davantage au niveau de l'activité gestionnaire du ministre des Affaires étrangères qu'au plan de son action politique. Ainsi, durant la période de l'entre-deux-guerres, le Quai d'Orsay subit la concurrence de plus en plus forte des autres départements intéressés à l'action extérieure, notamment en matière de Défense, de renseignement ou encore, de commerce.

¹⁸³⁵ SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958) », *Op. cit.*, p. 814. Cette anecdote confirme *a posteriori* la pertinence de la proposition de révision constitutionnelle portée par le député PIOU en 1912 visant à renforcer le contrôle parlementaire sur la négociation des traités (Voir *supra*).

¹⁸³⁶ En guise de contre-exemple, on peut citer le refus parlementaire de continuer à rembourser les dettes de guerre aux États-Unis en 1932, ce malgré les objurgations du gouvernement. Mais, ce succès rencontré par cette initiative des Chambres – en l'espèce, négative – demeure isolé, le Gouvernement n'ayant de cesse de revendiquer la maîtrise totale du déroulement des négociations diplomatiques.

B) L'impact ambivalent de l'archaïsme structurel de la diplomatie française dans le contexte des deux guerres mondiales

759. « Avant 1936, observe le Professeur SOUTOU, il n'existe pas vraiment d'organe permettant la synthèse des divers éléments de l'action internationale de l'exécutif »¹⁸³⁷. De fait, la faiblesse constitutionnelle de l'encadrement de l'action extérieure s'accompagne d'un grave déficit de l'organisation administrative de l'action extérieure française. Le Quai d'Orsay tente de réagir au sortir de la première Guerre mondiale, en consolidant son monopole en matière d'information et de négociation diplomatiques. Cependant, en pratique, l'effort de reconstruction nationale a contraint le gouvernement à repenser le budget des ministères en termes drastiques. Et, même si à partir de 1936, de nouveaux services viennent étoffer la structure du Quai d'Orsay, le Gouvernement n'a pas le temps d'éprouver leur efficacité. Le regain de tension avec l'Allemagne du chancelier Adolphe HITLER mobilise l'ensemble des canaux du ministère des Affaires étrangères¹⁸³⁸.

760. Les faiblesses structurelles de l'appareil diplomatique de la France ne connaîtront de corrections significatives qu'à partir de 1958¹⁸³⁹. Avant cette date, les réformes administratives visant adapter les services du ministère des Affaires étrangères au contexte

¹⁸³⁷ SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958), *op. cit.*, p. 815.

¹⁸³⁸ Il semble même que « l'attention du monde entier » s'était fixée, dès 1932, sur la crise politique aiguë qui agita l'Allemagne. Une lutte pour le pouvoir s'y était engagée entre HITLER, Von PAPEN et le général Von SCHLEIDER. Elle était devenue, selon le Professeur POTIEMKINE, « dans toute la presse mondiale, l'objet d'un débat animé » (*In Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 466). Difficile alors pour le Quai d'Orsay de demeurer indifférent à la marche fasciste allemande que devait accélérer la nomination d'Adolf HITLER au poste de chancelier du Reich. Nombre de diplomates français étaient loin de partager l'optimisme de la presse étrangère. Commentant la reconduction du ministre Von NEURATH à la tête de la diplomatie allemande, le *Times* voyait s'éloigner la menace d'une guerre européenne : « Le fait qu'un ministre des Affaires étrangères aussi expérimenté que M. Von NEURATH ait été maintenu au sein du cabinet, écrivait-on, garantit la continuité de la politique extérieure de l'Allemagne, MM. Von PAPEN [vice-chancelier] et Von NEURATH, qui viennent de signer, au nom de l'Allemagne, la convention de Lausanne, ne se dédiront certes pas » [Cité in POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 467]. Le *Manchester Guardian* semble partager la même vision irénique, en annonçant dans son numéro du 31 janvier 1933 que le cabinet d'HITLER et le Führer allaient privilégier la voie d'« une politique constructive » (*Ibid.*). A la même date, les prévisions de la presse française s'annoncent plus pessimistes : « [a]u point de vue extérieur, lisait-on dans le *Figaro* du 31 janvier 1933, l'avènement d'HITLER constitue sans nul doute un grave danger. C'est une mèche à un tonneau de poudre » [Cité in POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 468]. Ce discours alarmiste n'est malheureusement pas partagé par la majorité des diplomates français. Les craintes de ceux qui pressentaient dans l'avènement d'HITLER la porte ouverte « aux aventures militaires » sont vite balayées sous la pression des lobbies économiques et financiers qui noyautent les cercles diplomatiques français. André FRANCOIS-PONCET est leur porte-parole. « Etroitement lié aux magnats de l'industrie lourde du Comité des Forges », cet homme politique et diplomate français entend se rapprocher et préserver des liens privilégiés avec l'Allemagne d'HITLER (*Ibid.*). Nommé ambassadeur à Berlin, « il affirmait qu'il lui serait plus facile d'avoir affaire à HITLER qu'aux gouvernements précédents de l'Allemagne » (*Ibid.*), ce que semble confirmer son homologue, Georges BONNET (*In Le Quai d'Orsay sous trois Républiques 1870-1961*, Arthème Fayard, 1961, pp. 219-220). Dans une perspective plus romancée, on pourra lire l'hypothèse pour le moins inédite de l'historien et juriste Paul ALLARD selon laquelle, le Quai d'Orsay aurait « subventionné HITLER » dans les années « 1930 » (*In Le Quai d'Orsay, son Personnel, ses Rouages, ses Dessous*, Les Éditions de France, Paris, 1938, pp. 199-233).

¹⁸³⁹ Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I).

émergent de la mondialisation, vont paradoxalement accélérer le déclin de son monopole dans la gestion des relations extérieures de la France (1). Toutefois, le retour de la paix à partir de 1945 et le souci de la consolider sur le long terme, vont avoir pour effet de ramener les diplomates du Quai d'Orsay sur le devant de la scène politique extérieure (2).

1. Une mondialisation des conflits armés propice à une accentuation du déclin du monopole du Quai d'Orsay

761. A la veille de la Première guerre mondiale, le ministère des Affaires étrangères n'est fondamentalement pas différent de ce qu'il est depuis l'époque où TALLEYRAND le dirigeait d'une main de maître. Pire, on le dépeint comme une « usine mal outillée »¹⁸⁴⁰. Mais, si le Département possède toujours formellement le monopole de l'expertise et de l'action en politique extérieure¹⁸⁴¹, l'imminence d'une guerre mondiale le place devant une situation inédite où la réactivité de l'appareil diplomatique le contraint à partager son domaine d'action avec les services extérieurs d'administrations versées dans le traitement des affaires militaires.

762. En pratique, les diplomates du Quai d'Orsay voient d'un mauvais oeil la collaboration de fait que la situation de belligérance impose avec l'état-major de l'armée – et plus précisément avec son Service de renseignement – et avec celui de la Marine. L'entente interministérielle est d'autant plus difficile à obtenir que le responsable du Département n'a aucune prise directe sur les décisions militaires. En effet, il ne siège ni au Conseil supérieur de la guerre – créé en 1872 – ni au Conseil supérieur de la Défense nationale – formé en 1906. L'unité des vues politiques dans ce domaine s'opère, pour l'essentiel, au sein du Conseil des ministres et, parfois, à l'occasion de réunions *ad hoc* des chefs militaires et des ministres concernés. Tout au plus, la « Commission des instruction secrètes de guerre »¹⁸⁴² envisage t-elle d'associer le Quai d'Orsay à l'exercice des pouvoirs de guerre mais sur un plan

¹⁸⁴⁰ Telle est notamment, l'analyse de l'historien et juriste, Paul ALLARD qui dépeint avec force détails l'impuissance à laquelle est réduit le personnel du Quai d'Orsay depuis le début du XX^{ème} siècle, faute de moyens matériels et budgétaires suffisants (*In Le Quai d'Orsay, son Personnel, ses Rouages, ses Dessous, Op. cit.*, pp. 19-23).

¹⁸⁴¹ On notera, à cet égard, que le décret précité du 14 mars 1953 « relatif à la ratification et à la publication des actes internationaux souscrits par la France », vise expressément l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor an VII et le décret napoléonien du 25 décembre 1810, évoqués sous la période révolutionnaire (Voir *supra*). Ces textes sont toujours en vigueur sous le régime la V^{ème} République et, malgré le fait qu'ils aient été adoptés dans des circonstances et des régimes très divers, ils constituent les principales bases juridiques spécifiques de la fonction de ministre des Affaires étrangères. En dehors de circulaires adoptées dans les années « 90 » et de modifications mineures apportées au décret de 1953, pas plus le pouvoir constituant que le pouvoir réglementaire n'a jugé utile de les étoffer et/ou de les adapter aux originalités du système constitutionnel actuel. Un éclairage sera apporté sur ce point ultérieurement (Voir *infra*).

¹⁸⁴² Celle-ci comprend des représentants des principales directions du Quai d'Orsay ainsi que du Chiffre, des représentants de l'état-major et du Service de renseignements [Lire SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958), *Op. cit.*, p. 815-816].

strictement technique et non politique. Or, si le rôle de cette commission est toujours demeuré très discret tout au long de la Première guerre mondiale, il n'a pas été moins fondamental à l'effort de guerre puisque, outre la coordination des activités administratives qu'elle a assurée lors des conflits, elle a fourni, également, au Gouvernement une analyse et une évaluation du renseignement de haut niveau¹⁸⁴³. La guerre de 1914-1918 n'aurait, donc, pas eu que des retombées négatives pour l'autonomie d'action du Département.

763. En 1915, l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères s'est enrichie d'un secrétariat général. Responsable de la cohésion d'ensemble des activités administratives, il constitue un relais de poids auprès du ministre pour les cadres du Département¹⁸⁴⁴. De même, outre les questions économiques internationales, la Grande Guerre fait entrer dans le champ des priorités du ministère les questions d'information et de propagande : une « Maison de la presse » est créée, début 1916, sous l'impulsion du secrétaire général des Affaires étrangères, Philippe BERTHELOT. La doctrine spécialisée y voit un infléchissement majeur de la diplomatie classique : c'est « signe que la diplomatie cess[e] d'être confidentielle et s'inscr[it] dans l'attention publique »¹⁸⁴⁵. Les manœuvres de séduction du Quai d'Orsay ne se limitent pas à la seule opinion nationale. Il entreprend, également, de soigner l'image de marque de ses diplomates vis-à-vis des gouvernements étrangers, quitte à rompre avec les schémas classiques de la représentation extérieure.

764. Aux missions permanentes, on préfère désormais l'intercession d'envoyés spéciaux jouissant d'une certaine envergure, car il s'agit de flatter aussi bien la fierté nationale que l'ego étranger. Ainsi, pour saluer l'entrée en guerre des États-Unis aux côtés des Alliés, le président du Conseil a nommé, en 1917, André TARDIEU, lauréat du concours du ministère des Affaires étrangères, au poste de haut-commissaire à Washington¹⁸⁴⁶. Cependant, le souci prégnant du Quai d'Orsay de conserver la haute main sur la gestion des efforts de guerre avec l'étranger l'expose irrémédiablement à des pratiques concurrentielles.

¹⁸⁴³ SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958), *Op. cit.*, p. 816.

¹⁸⁴⁴ Les esprits chagrins retiendront surtout que le secrétariat fut une source de conflits permanents entre les directeurs et Jean CAMBON son premier titulaire.

¹⁸⁴⁵ BAILLOU (J.) et PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, Coll. « L'administration française », P.U.F., 1962, p. 52. A la veille de la mise en place de la V^{ème} République, l'ambassadeur Léon NOEL interprète la volonté du Quai d'Orsay de soumettre au jugement de l'opinion ses choix politiques et gestionnaires comme un paramètre fondamental de son action sous le régime à venir : « Le régime démocratique, dit-il en 1958, est, par essence, fondé sur l'opinion et, en pareil régime, une politique extérieure ne saurait aboutir qu'à des mécomptes, sinon à des désastres, si elle ne s'appuyait pas sur ce qu'on appelait autrefois d'une expression tombée en désuétude, peut-être par la raison qu'elle ne correspond plus à une réalité : l'esprit public » (*In Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 106).

¹⁸⁴⁶ SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 816.

765. La Chambre, en particulier, ne veut plus se contenter de la ronronnante fonction à laquelle la pratique gouvernementale des débuts du XX^{ème} siècle l'accule. Elle décide de réagir en créant, en 1915, un *Comité parlementaire d'action à l'étranger*, organisme de propagande qui s'étoffe, en juillet 1918, d'un *bureau des nationalités* destiné à soutenir les « nationalités opprimées » plus fermement que ne le fait le Quai d'Orsay qui doit également composer avec l'« état-major des théâtres d'opération extérieures » (T.O.E.) rattaché au ministère de la Défense¹⁸⁴⁷. Composé pour l'essentiel de réservistes issus des cadres de la société civile, il est peu enclin à collaborer avec le ministère des Affaires étrangères¹⁸⁴⁸. Il faut dire que l'Armée s'est donnée, dès 1915, les moyens d'être autonome sur la scène internationale. Elle s'est dotée, notamment, d'un service de renseignement moderne regroupant l'ensemble des services secrets existant avant-guerre ou apparus depuis 1914¹⁸⁴⁹.

766. Le recul relatif mais progressif de l'autorité centrale du Quai d'Orsay est accentué, de manière concomitante, par l'émergence d'une diplomatie économique multilatérale. La création en 1918 des *Executives* interalliés – chargés de régler les complexes répartitions de tonnage et de matière première entre les alliés – lui confère, de manière inédite, une dimension supranationale. Malgré tout, le ministère des Affaires étrangères conserve la *sous-direction des relations commerciales* – anciennement *Direction du Blocus* – en charge de la question des réparations et des négociations commerciales. Son règlement a contribué de manière substantielle à la modernisation de l'action du Département puisqu'elle a suscité, en son sein, la création d'un *Service français de la Société des Nations*. Il ne tardera pas à prendre de l'envergure au fur et à mesure du renforcement de la diplomatie multilatérale permanente. Cependant, la coordination entre les services techniques des différents ministères demeure toujours aussi délicate à mettre en œuvre, notamment dans le domaine militaire. Aussi, à partir de 1929, le Gouvernement décide d'accentuer le processus de réforme du Ministère.

¹⁸⁴⁷ Il est composé pour l'essentiel de réservistes issus des cadres de la société civile.

¹⁸⁴⁸ On le voit notamment avec le rôle de la mission du général BERTHELOT en Roumanie ainsi que des multiples missions militaires françaises en Europe centrale et orientale en 1919.

¹⁸⁴⁹ Le Service des renseignements, la Section de centralisation des renseignements (le contre-espionnage), les Contrôles télégraphique et postal, la Section économique (qui suivait le blocus), le Bureau interallié (qui assurait la liaison avec les Services secrets alliés), la Propagande aérienne (chargée de larguer des tracts au-dessus des lignes ennemies). A la suite de la fusion du 5^e bureau avec le 2^e bureau en février 1917, son responsable, le colonel GOUBERT entreprit de donner à la nouvelle structure une forte impulsion internationale, en particulier en direction de l'Autriche-Hongrie [SOUTOU (G.-H.), « Le deuil de la puissance (1914-1958) », *Op. cit.*, pp. 816-817, (note 2)].

767. Il associe l'exigence d'interministérialité et l'intégration du Quai d'Orsay dans le cadre du processus de décision stratégique¹⁸⁵⁰ ce qui se traduit concrètement par la refonte du Conseil Supérieur de la Défense Nationale (C.S.D.N.) en 1929, la création du secrétariat général du Gouvernement (S.G.C.) et du Comité permanent de la Défense nationale (C.P.D.N.) en 1936, la consolidation du secrétariat général de la Défense nationale (S.G.D.N.) ainsi que la mise sur pied d'un « comité de liaison hebdomadaire » réunissant diplomates et militaires au ministère des Affaires étrangères. Toutefois, la portée de ces restructurations demeurent dans les faits très limitée en grande partie par la pratique abusive d'Édouard DALADIER, alors président du Conseil et ministre de la Défense nationale – et ministre de la Guerre à partir d'avril 1938. On lui reproche, notamment, d'avoir orienté l'action interministérielle moins selon ses vues personnelles que gouvernementales¹⁸⁵¹. A cette première entrave politique s'ajoute l'obsolescence de l'appareil de renseignement, redevenu presque à son état d'avant 1914. Obligé de passer par les filtres souvent déformants des états-majors, les agents extérieurs n'ont plus les moyens de transmettre directement au sommet de l'État des analyses indépendantes. Mais, c'est surtout l'insécurité grandissante qui règne en Europe à la veille de la Seconde guerre mondiale qui va, une nouvelle fois, freiner l'essor des « Affaires étrangères ».

768. La menace allemande se précisant de plus en plus, dans les années « 1930 », l'action gouvernementale militaire prend le pas sur l'option diplomatique¹⁸⁵². La logique s'inversera à partir de 1945, à la faveur de l'engagement des « peuples des Nations Unies (...) à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances (...) »¹⁸⁵³. En faisant d'une vie internationale collective pacifiée son but prioritaire, l'Organisation des Nations Unies entend, ainsi, privilégier le règlement diplomatique des différends entre États. A l'échelle de la France, cette orientation va consolider un peu plus l'ascendance politique du ministère des Affaires étrangères dans le jeu gouvernemental.

¹⁸⁵⁰ Cette réforme n'est pas sans rappeler, dans ces grandes lignes, le projet de création d'un *National Security Council* par le Président Nicolas SARKOZY [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II)].

¹⁸⁵¹ S'agissant de la ligne de conduite de DALADIER à l'époque, l'historien Georges Henri SOUTOU relève que, « comme la plupart des dirigeants de l'époque, (...) fait davantage confiance à des connaissances personnelles qui lui servent d'agents officieux qu'aux services officiels » [lire (G.-H.), *Op. cit.*, p. 817].

¹⁸⁵² Pourtant, lorsque l'on connaît les relations privilégiées que certains diplomates français étaient parvenus à établir avec le chancelier HITLER dès les années « 1930 », on ne peut que regretter qu'aucune coordination ou confrontation organisée, à l'échelle interministérielle, avec les analystes du Quai d'Orsay n'aient été envisagée (Voir *supra*).

¹⁸⁵³ Préambule de la Charte des Nations Unies signée à San Francisco, le 26 juin 1945.

2. Une promotion universelle de la paix propice au rétablissement du Quai d'Orsay au cœur de l'action politique gouvernementale

769. A partir de 1945, la donne diplomatique change, que l'on adopte la perspective étatique ou celle de la Communauté internationale. La résolution de la question allemande, la création de l'O.N.U., la mise en œuvre du plan Marshall, les négociations du Pacte atlantique et les débats qui président au devenir des organisations européennes, encouragent le règlement multilatéral des problèmes internationaux de l'après-guerre. En France, le Quai d'Orsay se montre plus réactif que le Pouvoir constituant : il renforce le rôle de son secrétariat général en conséquence, ainsi que celui du secrétariat des conférences qui gère la participation de la France aux rencontres et organisations internationales. Un *Service des Pactes* est institué pour gérer spécifiquement les relations de la France avec l'Alliance atlantique. Ainsi, le contexte émergent de la Guerre froide voit s'affirmer une communauté diplomatique occidentale, « entre gens qui se connaissent souvent depuis la Seconde Guerre mondiale »¹⁸⁵⁴.

770. Si la multilatéralisation des négociations diplomatiques a fait entrer les relations internationales dans une ère moderne, elle en a également complexifié la gestion. De manière paradoxale, la diversité de l'objet diplomatique conduit nombre d'États à renouer avec une administration centralisée. C'est ainsi, qu'en France, le Quai d'Orsay voit son champ d'action élargi à la sphère économique avec la création d'une *direction générale des affaires économiques, financières et techniques*, comportant un important *service de coopération économique*, chargé de mettre en œuvre le plan Marshall et d'encadrer les relations de la France avec l'Organisation Européenne de Coopération Économique (O.E.C.E.) ainsi que des nouveaux organismes économiques européens tels que l'Union européenne des paiements (U.E.P.), la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) et la Communauté Économique Européenne (C.E.E.).

771. De même, le contexte de guerre idéologique confère un poids grandissant aux questions stratégiques traitées par le *service des Pactes*, mais aussi aux questions culturelles. A cet égard, le Quai d'Orsay se dote d'une *direction générale des Affaires culturelles* en remplacement du *service des Œuvres d'avant-guerre*. L'action culturelle à l'étranger devient un domaine de plus en plus essentiel au rayonnement diplomatique de la France. Elle compense, à bien des égards, le déclin observé en matière économique et politique en Europe orientale, au Moyen-Orient et en Amérique latine. Ailleurs, elle constitue un adjuvant majeur

¹⁸⁵⁴ SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 818.

de la politique générale – particulièrement en direction des États-Unis qu'elle tente de convaincre du bien-fondé de leur engagement en Europe¹⁸⁵⁵. Mais c'est surtout dans la bipolarisation du monde que la diplomatie française va trouver un nouveau souffle.

772. Succédant au péril allemand, la menace soviétique suscite au sein du Quai d'Orsay une intense activité intellectuelle, durant la première phase de la guerre froide (1945-1949). « Il a fallu en effet les réflexions et les conseils d'un groupe de diplomates pour aider progressivement les dirigeants de la IV^{ème} République à s'orienter dans les réalités nouvelles de la guerre froide. Selon le Professeur Georges-Henri SOUTOU, « ces diplomates ont défini quelque chose qui, sans être aussi formalisée que la " Doctrine Truman " par exemple, représente tout de même une sorte de doctrine française dans la guerre froide, faite à la fois de fermeté et de modération, ne se limitant pas à l'anticommunisme, intégrant le problème allemand et la construction européenne »¹⁸⁵⁶.

773. Dans le même temps, l'extension des domaines d'action du Quai d'Orsay et la complexité croissante de leur gestion entraînent la spécialisation du personnel d'ambassade qui compte désormais des attachés militaires, des conseillers ainsi que des attachés commerciaux, financiers et culturels. Relevant de l'autorité hiérarchique du chef de mission, les attachés n'appartiennent statutairement pas au Corps diplomatique. Ils s'imposent, malgré tout, comme des auxiliaires efficaces de l'ambassadeur. Ils ont l'obligation de le tenir informé de toutes leurs activités et des instructions que leur transmet leur administration d'origine. Toutefois, la réalité est souvent autre. A l'image de l'administration centrale, les services extérieurs traversent une grave crise institutionnelle.

774. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la coordination des différents services de l'action extérieure constitue le point faible du Quai d'Orsay. Si le *secrétariat général pour la coopération internationale* (S.G.C.I.) est un relais efficace entre les différentes administrations pour les questions économiques européennes, la collaboration demeure insatisfaisante en matière militaire, en dépit d'avancées notables. Ainsi, l'état-major permanent du président du Conseil (1949-1950) et le secrétariat général permanent de la Défense nationale ont désormais l'obligation de maintenir un contact permanent entre le Quai d'Orsay et les Armées. De même, le ministre des Affaires étrangères siège au Comité de Défense nationale, présidé par le chef de l'État. Reste que la cohésion d'ensemble de l'action

¹⁸⁵⁵ *Ibid.*

¹⁸⁵⁶ SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 819. La portée constructive des ministères des Affaires étrangères français et étrangers fera l'objet d'une étude spécifique dans la Partie II de notre étude, en leur qualité de « doctrine finalisée engagée dans des procédures non normatives » (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2).

gouvernementale extérieure est désormais assurée par la présidence du Conseil. Elle a, en effet, la mainmise sur le tout nouveau *service de documentation extérieure et de contre-espionnage* (S.D.E.C.E.). Cependant, en dépit du soutien logistique que lui apporte en parallèle le *secrétariat général du Gouvernement* (S.G.G.) et le *secrétariat général de la police nationale* (S.G.P.N.), la présidence du Conseil n'a pas les moyens suffisants d'assurer en continu la synthèse de l'action gouvernementale dans les affaires internationales, à l'instar du *National Security Council* américain ou du *Cabinet Office* britannique. La mauvaise coordination entre civils et militaires qui a abouti en mai 1954, à la défaite de Diên Biên Phu est illustrative du dysfonctionnement permanent qui règne en matière diplomatique¹⁸⁵⁷.

775. Le bilan mitigé des Affaires étrangères, à l'issue de la IV^{ème} République, ne doit pas faire oublier l'impact constructif que le régime d'assemblée a eu sur l'autonomie d'action du ministre qui en a la charge officielle. Bien que son rôle gouvernemental ait été dès l'origine soumis aux aléas de la gouvernance politique, l'affirmation d'une tradition démocratique en matière internationale lui a donné, malgré tout, les moyens de s'en émanciper. A tout le moins, la République parlementaire aurait donné à son action diplomatique une dimension plus objective que celle que le droit constitutionnel lui prête depuis l'Ancien Régime. Dans le domaine spécifique des « Affaires étrangères », c'est au regard de la conception restrictive du pouvoir décisionnel de leur responsable que s'apprécierait la portée réactionnaire de la pratique républicaine entre 1875 et 1958: d'un serviteur des institutions représentatives de l'État, le responsable du Quai d'Orsay se voit reconnaître, à l'issue de la République parlementaire, une capacité représentative relative sur la scène diplomatique.

Section III – « Ministre des Affaires étrangères » à la veille de la V^{ème} République : une fonction politique en flux tendu entre la tradition monarchique et la tradition parlementaire

776. Au regard de l'histoire républicaine, la stature d'homme d'État du ministre des Affaires étrangères souscrit à une logique consensuelle: elle participe sous le régime parlementaire – y compris dans sa forme déviante – à la préservation du monopole du Pouvoir exécutif dans la gestion des relations extérieures, d'une part; elle répond à l'exigence d'une

¹⁸⁵⁷ Cette mauvaise coordination a donné lieu à une lecture ambiguë des objectifs politiques assignés aux opérations que prévoit le général NAVARRE en 1953-1954. Elle est notamment à l'origine d'un malentendu sur les moyens qui lui seraient attribués. Nonobstant les erreurs du commandement en Indochine qu'elle a induites, un rapport rédigé en 1955 par une commission d'enquête dirigée par le général CATROUX a, de manière générale, conclu à sa part non négligeable au désastre militaire et humain [Rapport publié in ELGEY (G.), *La République des contradictions 1951-1954*, Fayard, 1968, pp. 555 et s.; cité in SOUTOU (G.-H.), *Op. cit.*, p. 820].

plus grande transparence de l'action diplomatique que matérialise le principe de sa responsabilité devant les Chambres, d'autre part. Dans un cas, comme dans l'autre, la tradition monarchique qui définit restrictivement le cadre d'exercice des prérogatives internationales de l'État, s'en trouve fortement ébranlée au point de permettre un assouplissement juridique du cadre d'action du ministre. *Nolens volens*, l'accélération de la mondialisation des échanges diplomatiques dans le contexte des deux guerres mondiales, a contraint la gouvernance française à repenser les conditions de mise en œuvre sa politique étrangère. Immanquablement, le chef du Quai d'Orsay a été amené à éprouver la solidité de ses attaches historiques avec le Pouvoir suprême. Mais, parce qu'il est lui-même de plus en plus étroitement associé à la direction générale des affaires de l'État¹⁸⁵⁸, sa pratique organise plus un rapport de distanciation envers la présidence de la République qu'elle ne renforce sa subordination politique envers elle. Aussi, dès le début du XX^{ème} siècle, n'hésite plus à réclamer avec force un rôle déterminant dans la représentation et l'engagement l'État¹⁸⁵⁹. A cette fin, il met dans la balance politique le poids du monopole juridique qu'il détient sans discontinuité, en matière de correspondance diplomatique, depuis plus d'un siècle.

777. En effet, nombre de régimes se sont succédés en France depuis la Révolution mais, ni l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor an VII (10 juillet 1799)¹⁸⁶⁰ qui impose aux représentants diplomatiques étrangers n'avoir de rapports directs qu'avec le responsable du Quai d'Orsay, ni le décret du 25 décembre 1810¹⁸⁶¹ qui confère au chef du Quai d'Orsay un rôle central et exclusif dans les rapports de la France avec l'étranger, n'ont été abrogés¹⁸⁶². La

¹⁸⁵⁸ L'aura politique de la fonction ministre des Affaires étrangères transparaît ostensiblement dans le fait que, parmi les présidents du Conseil qui ont cumulé leur fonction avec la responsabilité d'un département ministériel entre 1919 et 1939, plus de la moitié ont choisi le Quai d'Orsay, soit 19 titulaires sur 36, contre 16 sur 57, notamment pour la période 1918-1971. Pour une vision globale du cumul des fonctions de chef de Gouvernement et de ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire, se reporter au tableau de synthèse reproduit en Annexe II (document 6). Comme il a été déjà souligné, les réformes administratives entreprises en vue de renforcer la réactivité de l'appareil diplomatique d'État, mais aussi la visibilité politique croissante des ministres des Affaires étrangères dans les cycles de conférences lancés sous l'égide de la Société des Nations, sont les causes principales de cet engouement.

¹⁸⁵⁹ Voir CONFÉRENCE DE LA PAIX, 1919-1920, Commission des affaires tchécoslovaques, Séance du 5 mai 1919, Extrait du procès-verbal reproduit en Annexe I (texte 79) ; M. JONNART, Gouverneur général de l'Algérie, à M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, le 19 septembre 1903, (extrait reproduit en Annexe I, texte 73) ; M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, à M. MESCOFF, Chargé d'affaires de la République française, le 21 septembre 1903 (extrait reproduit en Annexe I, texte 73) ; M. DELCASSÉ, ministre des Affaires étrangères, à M. JONNART, Gouverneur général de l'Algérie, le 21 septembre 1903 (extrait reproduit en Annexe I, texte 73).

¹⁸⁶⁰ Voir Articles 1-3 de l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor, an VII (Annexe I, texte 52). Pour une application, lire CHAMBRE DES DÉPUTÉS, séance du 20 mars 1907, « Discours de Stéphane PICHON, ministre des Affaires étrangères », reproduit en Annexe I (texte 74).

¹⁸⁶¹ Voir les articles 1 à 3 du décret du 25 décembre 1810 (Annexe I, texte 61). Pour une application, lire MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Note du Service juridique » en date du 5 juillet 1935, extrait reproduit en Annexe I, texte 90 ; MÉMORANDUM du Gouvernement français au Secrétaire général des Nations Unies du 10 janvier 1953, extraits reproduits en Annexe I, textes 108 et 109).

¹⁸⁶² Visés par le décret n° 53-192 précité du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, ces textes n'ont pas davantage été abrogés sous la V^{ème}

permanence de la centralité juridique du Quai d'Orsay atteste à la fois de la légalité et de la légitimité de la requête de son responsable. Nonobstant, la collaboration interministérielle imposée par les nécessités de la guerre dont l'administration du Quai d'Orsay s'est plus ou moins accommodée, la prépondérance de la fonction de ministre des Affaires étrangères n'a été véritablement remise en cause que sous le régime de Vichy.

778. La convocation par le général de GAULLE d'un *Comité National* en 1941 – institué par l'ordonnance n° 16 du 24 septembre 1941 – a été suivie de la nomination d'un commissaire national aux Affaires étrangères fut nommé par décret du 30 septembre 1941. En vertu de ce texte, il assume les attributions normalement dévolues au ministère des Affaires étrangères¹⁸⁶³ avec la conséquence pour son responsable de tenir, jusqu'à la Libération, le rôle traditionnel d'un ministre des Affaires étrangères. Mais, précisément, quelle(s) réalité(s) cette fonction recouvre-t-elle sous la République parlementaire ?

779. Ses responsabilités seraient « multiples et diverses », d'après un ministre de la IV^{ème} République¹⁸⁶⁴. Concrètement, « [c]'est au chef du ministère des relations extérieures qu'il appartient d'entrer en conférence avec les ministres publics des Puissances étrangères, d'écouter leurs réclamations et leurs propositions, d'y répondre au nom de l'État ou du souverain, de discuter les intérêts réciproques, enfin d'entamer avec eux et de conduire à bonne fin les négociations proprement dites. C'est lui aussi qui est chargé de rédiger ou de faire rédiger les actes publics émanés du souverain et publiés en son nom, relatifs aux affaires politiques, tels que les traités de paix, d'alliance, de commerce, etc. ; les conventions pour régler les limites et démarcations de frontières ; les déclarations de guerre ou de toute autre mesure hostile que le souverain se croit en droit de prendre à l'égard d'une autre Puissance ; les réponses aux pièces officielles étrangères, etc. C'est à ce ministre qu'échoit la tâche d'entamer et de diriger les négociations relatives aux mariages des princes et princesses de la famille régnante ; de notifier aux cours étrangères les naissances et les décès des membres de cette famille, lorsque le souverain n'en fait point l'objet d'une lettre autographe. Il règle également, ou veille à ce que soit observé, tout ce qui a rapport au cérémonial diplomatique, tant envers les agents politiques envoyés en pays étrangers qu'envers ceux qui sont accrédités

République comme l'attestent les visas des décrets relatifs à l'organisation de l'administration centrale du Quai d'Orsay ou encore, les décrets portant publication d'accords internationaux.

¹⁸⁶³ DUGUIT (L.), MONNIER (H.), BONNARD (R.), BERLIA (G.), *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, 1952, pp. 407-408 et 409.

¹⁸⁶⁴ SCHUMAN (R.), « Le ministre des Affaires étrangères », in *Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 19 ; dans le même sens, lire TROTABAS (L.), « Avant-propos, Les Affaires étrangères », in *Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 6.

auprès de son souverain »¹⁸⁶⁵. Essentielle pour asseoir la prédominance du ministre au sein du Gouvernement, la technicité de son administration ne suffit pas à consolider les ressorts politiques de son action extérieure.

780. En pratique, c'est l'extension informelle du cadre d'exercice du *treaty making power* du chef de l'État qui a le plus contribué à lui façonner une stature d'homme d'État, aux côtés du président de la République et du président du Conseil. Ayant décrit dans la Section précédente de quelle manière les gouvernements successifs ont défendu de haute lutte la légitimité d'une pratique conventionnelle parallèle à celle du Président, devant les Chambres, il apparaît nécessaire de compléter cette évocation en insistant sur la légalité de cette pratique. A cet égard, la présentation des conditions d'émergence et d'existence des accords en forme simplifiée s'avère d'autant plus topique dans cette section conclusive que la doctrine spécialisée de l'époque intègre « leur conclusion (...) dans les pouvoirs normaux du ministre des Affaires étrangères, exclusivement compétent dans la conduite des relations internationales »¹⁸⁶⁶.

781. Nonobstant la simplicité procédurale qui les caractérise en raison de l'absence d'intervention formelle du chef de l'État¹⁸⁶⁷, les accords en forme simplifiée se distinguent

¹⁸⁶⁵ MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique, Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 34-35. Le Professeur Paul PRADIER-FODÉRÉ confirme sa vision dans son *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains* (Tome I, *Op. cit.*, pp. 260-261).

¹⁸⁶⁶ CHAYET (C.), « Les accords en forme simplifiée », *A.F.D.I.*, Vol. 3, 1957, p. 4.

¹⁸⁶⁷ Sur ce point, on nuancera la définition proposée par le Professeur Louis CAVARÉ, selon laquelle la procédure de conclusion des accords simplifiés se limiterait à « une seule phase, celle de la signature » (*In Le droit international public positif*, Tome I « La notion de droit international public, structure de la société internationale », 3^e éd. mise à jour par Jean-Pierre QUENEUDEC, A. Pedone, Paris, 1973, p. 115). Cette description n'envisage que le type d'accords simplifiés dits « à un degré » qui sont juridiquement parfaits dès la signature. Toutefois, la pratique diplomatique française ne pouvait se limiter à cette seule hypothèse sous le régime parlementaire, car d'une part, elle aurait considérablement affaibli l'influence du Parlement en matière internationale et d'autre part, elle aurait fait courir le risque à la France de se voir engager par le Gouvernement sans recul suffisant pour la conclusion d'accords importants. De fait, il convient d'ajouter l'hypothèse des accords simplifiés dits à « deux degrés » qui n'acquiescent de force juridique qu'après approbation du Gouvernement, laquelle peut être précédée d'une autorisation parlementaire, comme cela s'est vérifiée, notamment, pour la conclusion de l'accord franco-italien du 12 septembre 1919 pour la fixation de la frontière entre la Tripolitaine et les possessions françaises d'Afrique, entérinée par échange de lettres entre le ministre des Affaires étrangères, M. PICHON, et l'ambassadeur d'Italie à Paris, le comte BONIN-LONGARE. L'approbation, en l'espèce, a été autorisée par la loi du 16 novembre 1923. ; de même, des arrangements commerciaux intervenus par échanges de lettres le 11 février 1935 entre la France et l'Union sud-africaine ont fait l'objet d'une loi d'autorisation d'approbation en date du 2 juillet 1937. Il peut arriver que l'intervention préalable du Parlement soit expressément prévue dans l'accord, à l'image de l'article 1^{er} de l'échange de lettres intervenu en matière commerciale le 17 décembre 1935 entre la France et l'Union sud-africaine [En ce sens, lire ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I « Introduction – sources », A. Pedone, Paris, 1944, p. 250]. Considéré comme le pendant de l'acte de ratification des traités du président de la République, le terme d'« approbation » n'est pas partagé unanimement au niveau de la pratique diplomatique internationale [En ce sens, lire notamment KRAUS (H.), « Système et fonctions des traités internationaux », *R.C.A.D.I.*, Tome 50, 1934, Tome IV, p. 352]. Malgré tout, la pratique diplomatique française semble privilégier dès 1875 une distinction formelle entre l'acte de ratification présidentiel et l'engagement pris par le

par « la pluralité d'instruments diplomatiques » qui leur servent de support¹⁸⁶⁸. De l'avis du Professeur Charles ROUSSEAU, la classification doctrinale « la plus précise » en la matière, sous la IV^{ème} République, est celle proposée par le Professeur Jules BASDEVANT¹⁸⁶⁹. Il dénombre six catégories d'instruments diplomatiques : 1° « les instruments rédigés par des agents techniques » qui comprendraient essentiellement les *accords postaux*¹⁸⁷⁰ et les *conventions militaires* ; 2° « les instruments arrêtés par une Commission internationale en vue de préparer ou de prendre certaines décisions » qui sont généralement établis par une Commission internationale chargée soit de *la gestion d'un service public international*¹⁸⁷¹, soit de *l'exécution d'un traité*¹⁸⁷² ; 3° les « instruments dressés par des plénipotentiaires participant à un Congrès ou à une Conférence » qui prennent traditionnellement la forme de *déclarations*¹⁸⁷³ ; 4° les « instruments indiquant que les deux gouvernements sont effectivement parvenus à un accord » généralement établis sous la forme de *déclarations échangées* pour lesquelles, selon l'analyse du Professeur BASDEVANT, le ministre des Affaires étrangères s'improviser « notaire diplomatique », son rôle étant celui de « rédacteur de l'instrument [et] non l'auteur de l'acteur juridique constaté par celui-ci »¹⁸⁷⁴ ; 5° les « instruments mentionnant l'intention des deux gouvernements de conclure un accord, sauf ratification ultérieure » : signés par un ministre des Affaires étrangères et un ambassadeur ou un ministre accrédité ils ont pour objet « d'énonc[er] les termes de l'accord élaboré par ceux-ci [et de] stipul[er] que l'accord sera ratifié » de sorte qu'ils constituent un véritable *traité* au

Gouvernement. Ainsi, la formule des lois autorisant la conclusion définitive d'un accord en forme simplifiée (« Le président de la République est autorisé à *faire appliquer* [tel] accord ») est singularisée par rapport à celle relative à la conclusion des traités (« Le président de la République est autorisé à *ratifier* [tel] traité »), [Citées in ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 250].

¹⁸⁶⁸ ROUSSEAU (Ch.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 249-250.

¹⁸⁶⁹ BASDEVANT (J.), « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *R.G.D.I.P.*, 1926, Tome V, pp. 615-626. Précisons, toutefois, que la doctrine française majoritaire ne considère pas cette catégorie d'accords comme une création *ex nihilo*, mais la fait procéder de la pratique américaine des *executive agreements* distincts des *treaties*. Si la conclusion des seconds nécessite l'intervention du Sénat, celle des premiers « rentr[e] dans la compétence normale de l'Exécutif, qui détient le pouvoir militaire, le pouvoir de négocier, le pouvoir d'exécuter les traités, et d'une manière générale tous pouvoirs dérivant d'Acte du Congrès » [ROUSSEAU (C.), *Cours de droit international public*, Rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Charles ROUSSEAU, Éd. Les Cours de droit, 1958-1959, p. 110 ; CAVARE (L.), *Le droit international public positif*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 118-119].

¹⁸⁷⁰ Directement conclus entre Administrations des P.T.T. sans intervention des services diplomatiques, ils sont formellement identifiés comme des « arrangements » (par exemple, celui du 23 avril 1932 entre la France et l'Argentine pour l'expédition des imprimés), des « conventions » (par exemple, celles concernant l'échange des mandats-poste signées le 20 octobre 1933 entre la France, l'Algérie et le Canada), des « accords » (par exemple, celui signé à Pretoria le 30 octobre 1935 entre les administrations coloniales britannique, belge et portugaise, constituant l'Union africaine des postes), (*Op. cit.*, p. 255).

¹⁸⁷¹ Par exemple, le règlement de navigation adopté le 25 août 1938 par la Commission centrale pour la navigation du Rhin (*Ibid.*).

¹⁸⁷² Par exemple, les résolutions adoptées par la Conférence des Ambassadeurs de 1920 à 1931 pour l'exécution des clauses territoriales et militaires des traités de 1919 (*Ibid.*).

¹⁸⁷³ Par exemple, la « déclaration commune des Cinq puissances » sur l'égalité des droits en matière d'armements arrêtée à Genève le 11 décembre 1932 (En ce sens, lire « Documents », *R.G.D.I.P.*, Tome 40, 1933, pp. 653-654).

¹⁸⁷⁴ BASDEVANT (J.), « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *Op. cit.*, p. 619.

sens formel du terme¹⁸⁷⁵ ; 6° les « instruments où les ministres ont négocié la teneur et "sont convenus" des termes d'un accord » de telle sorte qu'ils sont considérés comme les « auteurs de l'acte juridique (déclaration, arrangement) générateur d'obligations internationales »¹⁸⁷⁶.

782. Grâce à la pratique novatrice des « accords en forme simplifiée », tout membre du Gouvernement dûment mandaté se voit reconnaître un droit d'initiative en matière de négociation diplomatique sachant que les contraintes procédurales – rappelées notamment par le mémorandum précité de 1953 – consacrent la préséance du ministre des Affaires étrangères. Rappelons, en effet, que si ses homologues ont, dès cette époque, tacitement le droit de représenter le Gouvernement français auprès de certaines organisations internationales, la doctrine gouvernementale leur impose de solliciter préalablement une délégation de pouvoirs formelle auprès du Quai d'Orsay. De manière générale, l'action gouvernementale extérieure est nécessairement frappée du sceau de la relativité¹⁸⁷⁷. Il ne peut en être autrement sauf à violer les dispositions constitutionnelles qui réservent, en 1875 et en 1946, le monopole de la représentation de l'État au seul président de la République. Or, comme il a été clairement posé en doctrine, les accords qui auraient été conclus au mépris de la compétence de l'organe constitutionnellement investi du *treaty making power* seraient présumés illégaux et de fait, seraient privés de force obligatoire¹⁸⁷⁸. A quel titre, le ministre des Affaires étrangères mériterait-il, alors, de partager le statut de « chef de la diplomatie » et plus spécifiquement, d'endosser la responsabilité de « constructeur de la politique étrangère » qu'on lui prête à la veille de la V^{ème} République?¹⁸⁷⁹

783. L'effort d'adaptation de l'appareil diplomatique d'État induit par les mutations de la vie internationale d'une part, et par la démocratisation croissante de la politique étrangère française d'autre part, a résolument inscrit la fonction de ministre des Affaires étrangères dans

¹⁸⁷⁵ *Op. cit.*, pp. 617-618.

¹⁸⁷⁶ ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 254. A titre d'exemple, citons le compromis d'arbitrage franco-allemand dans l'affaire des déserteurs de Casablanca, signé à Berlin le 24 novembre 1908 (*In* « Documents », *R.G.D.I.P.*, 1908, Tome 15, pp. 39-40) ; la déclaration franco-allemande de bon voisinage signée à Paris le 6 décembre 1938 entre MM. Georges BONNET et Joachim Von RIBBENTROP, ministres des Affaires étrangères, « agissant au nom et d'ordre de leurs gouvernements » et déclarant être « convenus » des termes de la déclaration [Cité *in* ROUSSEAU (C.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 253].

¹⁸⁷⁷ Voir MÉMORANDUM du Gouvernement français au Secrétaire générale des Nations Unies du 10 janvier 1953, précité (extraits reproduits en Annexe I, textes 108 et 109).

¹⁸⁷⁸ ROUSSEAU (Ch.), *Principes généraux du droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, p. 258. Dans l'hypothèse où l'objet de l'accord excéderait « la compétence naturelle de l'Exécutif » en l'amenant, par exemple dans le cas de la France, à empiéter sur le domaine constitutionnel du président de la République, notamment, la pratique diplomatique internationale prévoit qu'une attribution expresse de compétence par le chef de l'État garantirait la validité de l'accord gouvernemental, « par application du principe qu'un organe étatique doit justifier, sur le plan international, de l'origine constitutionnelle de son autorité » (*Ibid.*).

¹⁸⁷⁹ BOURBON-BUSSET (J. de), « Vie internationale et politique étrangère », *in Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 172.

la durée. Ce fait est établi par son enracinement institutionnel dans la République parlementaire mais aussi et surtout, par la revalorisation de son rôle diplomatique qui revêt, à partir du XX^{ème} siècle une dimension politisée marquée. A cet égard, l'impression de permanence observée depuis la Révolution s'est accompagnée, sous les régimes parlementaires successifs, d'un pouvoir d'initiative de plus en plus large dans ses relations avec l'étranger. De manière logique, le principe de sa responsabilité politique est souvent invoqué, en doctrine, pour justifier objectivement qu'il puisse court-circuiter la prédominance constitutionnelle du président de la République. Cependant, dans le contexte spécifique du gouvernement d'assemblée, le signe le plus évident de son émancipation politique s'apprécierait avec plus acuité dans la prévalence que les auteurs confèrent à sa représentativité par rapport à celle du président du Conseil. Il ne saurait en être autrement pour le diplomate Jacques de BOURBON-BUSSET, car il ne peut « y avoir deux responsables de la politique internationale »¹⁸⁸⁰. Son analyse est appuyée par un ministre des Affaires étrangères sous la IV^{ème} République: « [l]e danger d'une diplomatie bicéphale devra être évité à tout prix, parce qu'elle risque de devenir incohérente et contradictoire, met en garde Robert SCHUMAN. Le démembrement du ministère des Affaires étrangères est aussi indésirable que son instabilité. On peut diviser le travail, mais sans porter atteinte à l'unité de direction et de responsabilité : elle appartient au ministre seul, sans partage possible »¹⁸⁸¹. La posture à la fois restrictive et protectionniste qu'adoptent ces deux auteurs oriente, finalement, la résolution de la problématique de l'autonomisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire, dans un sens plus institutionnel que fonctionnel. *A priori*, ce n'est pas dans la détermination formelle de compétences propres qu'il faut fonder les conditions de l'autonomie d'action du chef du Quai d'Orsay sur la scène politique extérieure mais plutôt dans le rapport de force qu'il noue avec la gouvernance. On aperçoit finalement les conclusions de tout ce qui précède. Sous les régimes d'assemblée, ni les Chambres, ni le chef de l'État, ni le président du Conseil, et *a fortiori*, ni « leur » ministre des Affaires étrangères, ne sont titulaires d'un droit subjectif de puissance. Quelle que soit la position que ces différentes institutions occupent au sein de l'échiquier politique, elles n'ont pas la propriété de ce droit de souveraineté que constitue la représentation internationale de l'État.

784. Le ministre des Affaires étrangères, en particulier, ne saurait se complaire dans la fonction de mandataire des titulaires de la souveraineté, car, avec la constitutionnalisation de

¹⁸⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸⁸¹ In « Le ministre des Affaires étrangères », in *Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Jules BASDEVANT et alii, *Op. cit.*, p. 13.

la responsabilité politique de ses actes diplomatiques, il s'impose prioritairement comme l'organe d'une personne qui est politiquement une et collective : le Gouvernement. Cette ambivalence se réfléchit dans le régime juridique qui encadre l'accomplissement de ses différentes missions, quoi qu'en dise la doctrine constitutionnaliste de la III^{ème} République. Certains juristes doutent, voire même, nient l'existence d'une fonction gouvernementale autonome sur la scène internationale¹⁸⁸².

785. Si la consolidation à long terme de la centralité du ministre des Affaires étrangères au sein du régime républicain est d'importance, il en va tout autant de la singularité de son action au sein du Pouvoir exécutif. Or, dans la première moitié du XX^{ème} siècle, les auteurs s'interrogent encore sur la réalité fonctionnelle que recouvre un tel « pouvoir ». Notamment, l'activisme dont fait preuve le Gouvernement à tous les niveaux de la vie étatique ne suffit pas à convaincre le Doyen Léon DUGUIT de l'existence d'une réserve de compétences propres aux organes exécutifs : « s'il y a un *pouvoir exécutif*, affirme t-il en 1923, il n'y a pas de *fonction exécutive* »¹⁸⁸³. S'inscrivant en faux contre les écrits ambigus du Doyen Maurice HAURIOU¹⁸⁸⁴, le Doyen DUGUIT récuse le principe selon lequel « le pouvoir exécutif est de même nature que le pouvoir administratif »¹⁸⁸⁵. Le Doyen HAURIOU se montre, pour sa part, radical dans sa formulation en reconnaissant que « la fonction *exécutive gouvernementale* ne

¹⁸⁸² Une vive discussion s'est, notamment, engagée, au début du XX^{ème} siècle entre les partisans d'une « souveraineté gouvernementale représentative » [en ce sens lire HAURIOU (M.), *Principes de droit public à l'usage des étudiants en Licence*, Rec. Sirey, 2^e éd. 1916, p. 720] et ceux qui lui ôtent toute pertinence en ramenant l'Exécutif à un « pouvoir » creux dénué de compétences propres [en ce sens, lire DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Tome II « La théorie générale de l'État », Éd. E. de Boccard, Paris, 1923, pp. 402-403)].

¹⁸⁸³ *Op. cit.*, p. 403 (les italiques sont de l'auteur).

¹⁸⁸⁴ Dans l'édition de 1910 de son *Principes de droit public*, le Doyen HAURIOU s'inspire expressément des écrits du Doyen DUGUIT pour définir la « fonction exécutive » : « La *fonction exécutive*, que le régime parlementaire a recouverte d'un voile, est en réalité la plus ancienne ; elle s'analyse en l'*action directe* avec coercition et contrainte. Tous les procédés d'action directe qu'un gouvernement peut employer pour assurer l'existence du groupe et sa propre existence relèvent de la fonction exécutive. Cela ne consiste donc pas exclusivement dans l'exécution de la loi ; là où il n'y a pas de loi, le gouvernement peut et doit pourvoir aux nécessités par son action directe, soit par des actes particuliers, soit par des actes juridiques, soit par des actes techniques » (Éd. Sirey, Paris, 1910, p. 448 ; notamment note (1) pour le renvoi exprès à l'analyse du Doyen DUGUIT). Or, le Doyen DUGUIT décèle derrière l'apparente causalité de cette définition, une contradiction fondamentale en termes d'autonomie juridique : « Que tout gouvernement doive avoir à sa disposition une puissance de contrainte et que son rôle primordial soit la mise en mouvement directe de cette force de contrainte, ce n'est pas moi assurément qui y contredirai, puisque j'ai essayé de montrer que la puissance de contrainte et la possibilité de la mettre en mouvement à tout moment sont des éléments essentiels de l'État. Mais, cette mise en mouvement directe de la force de contrainte n'est pas l'exercice d'une fonction d'ordre juridique. (...) Il est incontestable que les gouvernants ont fait des actes de contrainte avant qu'il y eût des lois les autorisant à les faire. Aujourd'hui, des lois déterminent les agents qui peuvent faire des actes de contrainte et les conditions dans lesquelles ils peuvent les faire. Mais tout cela ne prouve point qu'il y ait là l'accomplissement d'actes d'ordre juridique » (*In Traité de droit constitutionnel*, Tome II, *Op. cit.*, p. 402). Il en dit autant des actes que le Doyen HAURIOU appelle « techniques » (*Ibid.*). C'est sur ce dernier aspect du débat qui intéresse le plus l'activité exécutive du ministre des Affaires étrangères qui est historiquement centrée autour de la gestion administrative des relations extérieures de la France. De fait, il va opportunément servir de trame aux propos conclusifs de ce Chapitre.

¹⁸⁸⁵ *Ibid.*

se confond pas entièrement avec la fonction administrative »¹⁸⁸⁶. Sa réserve laisse la porte ouverte à une catégorie d'actes déjà sujette à polémique parmi les juges français de l'époque. Il s'agit, notamment, des actes qui, en matière diplomatique, ont la double particularité d'échapper aux contrôles des Chambres et du juge d'une part, et de recevoir une portée politique de nature à lier l'État dans ses rapports avec des entités étrangères. On les qualifie proprement d'« actes de gouvernement ». Or, ils ne rentrent pas dans la nomenclature fonctionnelle proposée par le Professeur DUGUIT.

786. Selon le Doyen de la Faculté de droit de Bordeaux, les actes de l'Exécutif sont dilués dans l'exercice de trois fonctions étatiques : « la fonction législative, la fonction administrative et la fonction juridictionnelle »¹⁸⁸⁷. Cette approche restrictive qui décompose l'action exécutive en la somme d'actes de fonction, n'est pas sans rappeler la conception apolitique développée par la Monarchie absolue¹⁸⁸⁸. Mais, comme il a été précédemment souligné, dès 1875, l'esprit monarchique qui a inspiré l'écriture des lois constitutionnelles a été vite éclipsé par l'hégémonisme politique des Chambres et du Gouvernement. De fait, même s'il est vrai que la majorité des actes accomplis sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères implique à des degrés divers, l'intervention des Chambres¹⁸⁸⁹, l'accomplissement d'opérations strictement matérielles¹⁸⁹⁰ ou la sanction des juges¹⁸⁹¹, une part résiduelle de son

¹⁸⁸⁶ *Principes de droit public* (1910), *Op. cit.*, p. 478.

¹⁸⁸⁷ *In Traité de droit constitutionnel*, Tome II, *Op. cit.*, p.403.

¹⁸⁸⁸ Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II.

¹⁸⁸⁹ On pense, notamment, à une loi d'autorisation d'approbation d'un accord en forme simplifiée.

¹⁸⁹⁰ L'activité historique du ministre des Affaires étrangères demeure la gestion et l'administration des relations extérieures de la France

¹⁸⁹¹ L'intervention des juges français dans l'activité diplomatique demeure délicate d'appréciation en raison de l'implication du Pouvoir en ce domaine. Cette réalité se vérifie sous toutes les républiques parlementaires. Ainsi, « [s]ous l'empire de la Constitution de 1958, précise le Professeur Elizabeth ZOLLER, il n'y a qu'un juge qui ait reçu attribution implicite de compétence pour contrôler l'activité diplomatique de l'exécutif. C'est le juge constitutionnel parce que l'article 54 de la Constitution investit spécifiquement le Conseil constitutionnel d'une compétence à l'effet de contrôler la constitutionnalité des engagements internationaux » (*In Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, pp. 257-258). En dehors des actes touchant au domaine de la politique étrangère où seul le Conseil constitutionnel a un droit d'intervention limité, le contrôle des actes d'exécution et de gestion du ministère des Affaires étrangères se répartit entre les juges judiciaires et administratifs. Nous verrons, ultérieurement, les subtilités dégagées par la Cour de cassation et le Conseil d'État, en la matière, pour délimiter leur champ d'action respectif (Voir *infra*, Partie II – Titre II – Chap. I). Elles réfléchissent la réticence traditionnelle des juridictions depuis les III^{ème} et IV^{ème} Républiques à vérifier la légalité des opérations matérielles menées en direction du dehors. Entre la volonté des juges judiciaires à ne pas « troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs » (art. 13 de la loi des 16 et 24 août 1790), ni « connaître des actes d'administration, de quelque espèce que ce soit » (décret du 16 fructidor an III), et la prudence extrême des juges administratifs à l'égard des affaires diplomatiques (les conclusions du Commissaire du Gouvernement FOURNIER sous l'arrêt d'assemblée *Société Navigator* rendu par le Conseil d'État, sous l'empire de la Constitution de 1946, témoigne de ce réflexe récurrent qui consiste pour la juridiction à s'assurer préalablement que l'acte litigieux ne met pas en cause « les rapports avec l'État étranger [ou] les rapports avec le Parlement » ; C.E., 13 juillet 1965, *Société Navigator*, *Rec.* 1965, p. 422 avec les concl. du commissaire du Gouvernement Fournier ; *R.G.D.I.P.*, 1966, p. 498), l'action administrative du ministre des Affaires étrangères jouirait presque d'une immunité, si on ne promouvait avec insistance déjà, sous la IV^{ème} République, de transposer dans le domaine diplomatique la théorie des actes détachables initiée par l'arrêt *G. et S.*, du Conseil d'État rendu le 27 juin 1924. Tirant profit du fait que les traités internationaux constituent depuis 1946, en

activité demeure exclusive au Pouvoir exécutif, à savoir celle qu'instrumentalise les fameux « actes de Gouvernement » que la doctrine dissocie strictement des actes administratifs.

787. « Ces deux espèce d'actes correspondent, en effet, à des attributions différentes du pouvoir exécutif, affirme le vice-président du Conseil d'État, Édouard LAFERRIERE : administrer et gouverner. Administrer, c'est assurer l'application journalière des lois ; gouverner, c'est pourvoir aux besoins de la société politique tout entière, veiller à l'observation de la constitution, au fonctionnement des grands pouvoirs publics, à la sécurité intérieure et extérieure »¹⁸⁹². Il semble, ainsi que ce soit dans les objectifs spécifiquement assignés aux actes de Gouvernement au titre de la continuité de l'État que réside l'explication objective de la portée ambivalente conférée, en pratique, à la qualité de « chef de la diplomatie » du ministre des Affaires étrangères. Car, autant cette catégorie d'actes est appelée à fluctuer au gré des vicissitudes de la vie politique internationale et interne, autant l'assise administrative des pouvoirs d'action du ministre des Affaires étrangères demeure, elle, inébranlable face aux aléas du système constitutionnel. De fait, entre 1875 et 1958, la dimension technique de sa fonction gouvernementale a bien permis au titulaire de se singulariser dans la conduite de la politique étrangère et d'y justifier l'exercice d'un droit autonome. La donne semble s'infléchir avec l'avènement de la V^{ème} République qui renoue, *a priori*, avec la conception monarchique restrictive du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères.

788. Après avoir assumé, pendant près d'un demi-siècle, la responsabilité politique de l'activité extérieure de la France seul ou aux côtés du président du Conseil, le chef du Quai d'Orsay voit, en 1958, le cadre d'exercice de son pouvoir décisionnel considérablement réduit par la restauration normative de la prédominance diplomatique du Président. La lettre constitutionnelle inverse, en effet, le rapport logique qui articule les conditions historiques de son émancipation : sous la République parlementaire, c'est à son appartenance gouvernementale qu'il doit principalement un accès privilégié à la sphère décisionnelle ; sous la République présidentiale, son statut gouvernemental lui coûte une partie de l'autonomie

application de la Constitution, une source de la légalité nationale, les auteurs préconisent l'extension du champ de contrôle du juge administratif en prenant pour critère leur orientation de sorte que les actes « tournés vers l'ordre interne » étant alors susceptibles d'être appréciés au regard du seul droit interne [HEUMANN (C.), « Le contrôle juridictionnel du Conseil d'État sur l'application du traité diplomatique », *E.D.C.E.*, 1953, p. 71]. Ont été, ainsi, jugés recevables, les recours exercés à l'appui d'une violation par un acte administratif des droits d'un administré au même titre que la violation de la loi (C.E. Ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, *Rec.* 1952., p. 291 ; *R.D.P.*, 1952, p. 781, concl. LETOURNEUR, note Marcel WALINE) ou en vue de vérifier l'existence d'un acte de ratification ou d'approbation (C.E. Ass., 16 nov. 1956, *Villa*, *Rec.* 1956, p. 433 ; *R.D.P.*, 1957, p. 123).

¹⁸⁹² *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Éd. Berger-Levrault et Cie, 2^e éd., Paris, Nancy, 1896, p. 33.

politique acquise à la faveur de l'affaiblissement de l'autorité du chef de l'État. Malgré tout, les avancées conventionnelles observées concomitamment au niveau de l'encadrement de la pratique diplomatique internationale seraient de nature à tempérer le déclin de son rôle politique.