

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

« Souvenez-vous de ceci : il y a d'abord la France, ensuite l'État, enfin, autant que les intérêts majeurs des deux sont sauvegardés, le droit ».

[Jean FOYER]¹⁹¹²

« (...) À partir du moment où le chef de l'État prend des positions abruptes, c'est cela qui compte, pas la position du Quai d'Orsay. Notre président intervient constamment sur les grandes questions diplomatiques. Il n'a pas le réflexe de se mettre à l'abri en laissant agir le ministre des Affaires étrangères ou les diplomates. Du coup, ce peut être soit le coup de génie, soit la catastrophe. »

[Professeur Samy COHEN]¹⁹¹³

¹⁹¹² FOYER (J.), *Sur les chemins du droit avec le Général - Mémoires de ma vie politique*, 1944-1988, Fayard, 2006, p. 7.

¹⁹¹³ « Le lustre de la diplomatie française est un mythe », Propos recueillis par M. Jacky SANUDO dans le cadre d'une interview accordée au quotidien *Sud Ouest* le 24 févr. 2011, disponible sur le site Internet du journal à l'adresse: <http://www.sudouest.fr/2011/02/24/le-lustre-de-la-diplomatie-francaise-est-un-mythe-325886-652.php>.

798. « C'est devenu presque un lieu commun de dire que la V^{ème} République pendant onze ans fut d'abord, sinon essentiellement, une politique extérieure, la pensée du général de GAULLE ayant été tout entière dominée par la volonté de rendre à la France dans le monde la place et le rôle qu'il estimait devoir lui revenir, et son action dans tous les autres domaines ne visant qu'à réunir les moyens d'atteindre cet objectif suprême »¹⁹¹⁴. La dimension traditionnelle que le premier ministre des Affaires étrangères de la V^{ème} République prête à la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la politique extérieure témoigne du poids historique de celle-ci. La « prise en main rigoureuse de l'appareil d'État »¹⁹¹⁵ à laquelle la présidence gaullienne a procédé dès 1959 dans son volet extérieur, entérine symboliquement l'âge d'or de la fonction de ministre des Affaires étrangères, du moins au plan politique.

799. Le renouveau de la prééminence institutionnelle du chef de l'État inscrit la direction exécutive de la politique étrangère dans une logique de rupture par rapport à celle des régimes d'assemblée. Certains auteurs l'ont perçu comme une atteinte manifeste au texte de 1958¹⁹¹⁶, voire à son esprit originel¹⁹¹⁷. Dans leur grande majorité, les juristes l'ont objectivement justifié en arguant d'une interprétation extensive de l'article 5 C¹⁹¹⁸. Mais, entre ces deux

¹⁹¹⁴ COUVE DE MURVILLE (M.), *Une politique étrangère, 1958-1969*, Plon, 1971, p. 15.

¹⁹¹⁵ BARUCH (M.-O.), « Fonction publique », in GARRIGUES (Jean) [Dir.], *La France de la V^{ème} République*, Armand Colin, 2008, p. 504.

¹⁹¹⁶ Lire notamment, COHENDET (M.-A.), « Cohabitation et Pouvoirs », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 33-57. L'un des points d'orgue de son argumentation repose sur la contestation de l'existence d'une coutume constitutionnelle qui fonderait la théorie du domaine réservé et partant, donnerait une positivité à la prééminence décisionnelle du président de la République en matière exécutive (En ce sens lire, *Le président de la République*, Connaissance du droit, Dalloz, 2002, p. 129).

¹⁹¹⁷ Les entretiens accordés par les rédacteurs de la Constitution de 1958 sont riches de formules qui établissent le Premier ministre dans le rôle de chef de l'Exécutif de la V^{ème} République. A cet égard, notamment, M. Raymond JANOT lui concède le monopole du pouvoir décisionnel en lieu et place du président de la République parce qu'il détient les pouvoirs gouvernementaux. C'est dans cette optique de partage, que M. Raymond JANOT enjoint le futur président de la République à lire l'article 5, disposition dans laquelle il situe « l'esprit dans lequel il doit agir » [« Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaires sur la Constitution (1958-1959) », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, La Documentation française, 2001, p. 150]. Il précise sa pensée sous la forme d'une mise en garde : « Il y a une série de personnes qui ont soutenu que malheureusement le Premier ministre était entre l'Assemblée et le président de la République et qu'il ne pouvait rien faire. Mais c'est parce qu'elles n'ont pas compris le rôle du président de la République. Elles pensent que le président de la République est l'élément qui conduit le Gouvernement. Celui qui conduit le Gouvernement conduit la République, et le Président a pour mission de s'assurer du bon fonctionnement de la République. Il n'y a pas de bicéphalisme » [*Op. cit.*, pp. 121-122 ; dans le même sens, lire LUCHAIRE (F.), « Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 27 juin 1958 », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I « Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958 », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, 1987, p. 291]. C'est une vision inverse de la hiérarchie exécutive que le général DE GAULLE proposera dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964. A la différence de celle de M. Raymond JANOT, elle se vérifiera en pratique.

¹⁹¹⁸ La majorité des ouvrages de droit constitutionnel réservant des développements particuliers à l'interprétation extensive de l'article 5 C, il n'apparaît pas opportun d'en donner la liste d'autant que cette disposition fera l'objet d'une analyse spécifique [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 2)]. On n'a pu, toutefois, s'empêcher de relever la posture pour le moins radicale adoptée par M. Jean MASSOT. Ce spécialiste de la vie politique française considère que la pratique cohabitationniste qui conduit à donner un plein effet au partage des compétences régaliennes « risque, à terme, de détruire le ressort de la stabilité politique que (...) a, jusqu'en

extrêmes qui font la part belle à la concurrence d'action du président de la République et du Premier ministre, une posture intermédiaire a été timidement esquissée par des acteurs politiques et des constitutionnalistes dans les premiers temps de la cohabitation. A cet égard, l'exigence de conciliation qu'elle revendique entre la réalité politique et la tradition républicaine a inspiré le schéma argumentatif du présent Chapitre.

800. La vision consensuelle du domaine constitutionnel de la politique étrangère la représente comme une aire circonscrite au Pouvoir exécutif *et* partagée au sein de l'Exécutif suprême. Elle dépasse le clivage doctrinal traditionnel « président de la République/Premier ministre » et autorise l'élargissement du champ d'études à un troisième acteur déterminant de la cohérence des activités extérieures de la France : le ministre des Affaires étrangères. Consulté en 1958 sur les spécificités du cadre constitutionnel de l'action internationale de la France, le juriconsulte près le Quai d'Orsay présente l'activité de négociation comme « le pain quotidien » de son ministère¹⁹¹⁹. Dès lors, qui mieux que son responsable politique pouvait assumer la délicate mission de pourvoir à l'harmonisation d'ensemble des vues politiques souvent divergentes ? Ainsi, l'unanimité suscitée d'emblée par la prééminence du rôle d'exécution du ministre des Affaires étrangères aurait progressivement à l'émergence d'« un consensus diplomatique au sommet de l'État » dont l'intérêt stratégique est révélé sous la première cohabitation¹⁹²⁰. Un concept systématisé à la même époque par Guy LADREIT DE LACHARRIERE était appelé à faire taire les derniers doutes sur le caractère opportun du pouvoir arbitral du ministre des Affaires étrangères, à savoir « l'intérêt de l'État national »¹⁹²¹. La portée rationnelle que revêt ce principe vectoriel des relations extérieures de la France n'est pas sans présenter une certaine cohérence avec la logique de dépersonnalisation de la

1986, apportée la V^{ème} République » (*in* « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs* n° 91, 1999, p. 133). L'occasion se présentera ultérieurement de préciser la posture de M. Jean MASSOT en matière de politique étrangère. Elle combat spécifiquement et sans ambiguïté le principe d'une représentativité gouvernementale effective sur la scène politique internationale [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

¹⁹¹⁹ Selon une formule employée extraite du projet de lettre adressé le 26 juin 1958 par le Professeur André GROS au Comité constitutionnel (« Projet de lettre relatif aux relations internationales du 26 juin 1958 » *in Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I, « Des origines de la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958 », Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, La Documentation française, 1987, p. 288).

¹⁹²⁰ LEVINET (M.), « Un consensus diplomatique au sommet de l'État ? », *in Le Trimestre du monde*, 2^e trimestre 1988, pp. 39-50.

¹⁹²¹ « C'est en déterminant l'intérêt national, précise le Professeur Gilles COTTEREAU, que l'on concourt le mieux à l'harmonie de la société des nations » (« Vivre et penser le droit des relations internationales », *in Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France*, Masson, Paris, Milan, Barcelone, Mexico, 1989, p. 15).

représentation d'État promue par la tradition républicaine. A bien des égards, elle cautionnerait le principe d'un domaine partagé des relations extérieures¹⁹²².

801. Quelle soit d'ordre juridique, politique ou morale la responsabilisation de l'action exécutive emporte l'atténuation de la dualité fonctionnelle qui caractérise l'Exécutif suprême de la V^{ème} République. Elle contribue concrètement à la préservation de l'unité politique dans le domaine des relations extérieures. Elle implique, notamment, que le président de la République et le Premier ministre parlent d'une seule et même voix, mais cette exigence suppose dans le même temps que l'organe responsable de sa mise en forme agisse de concert avec les autorités émettrices. D'historiques et subjectifs, les liens privilégiés que le ministre des Affaires étrangères entretient avec la gouvernance deviendraient objectivement indispensables à l'« intérêt général de l'État ». Ce concept ferait reposer l'appareil diplomatique d'État sur une structure tripartite qui coïnciderait finalement avec la représentation coutumière de l'État telle qu'elle est envisagée à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969. Cependant, le droit international public n'est pas un droit répartiteur de compétences. Il appartient, donc, à la France d'ordonner souverainement la responsabilité de ses trois représentants emblématiques. Or, c'est à ce niveau que les crispations politiques et les doutes juridiques sont les plus forts, selon que l'on privilégie une lecture fidèle de la Constitution ou sa pratique. Contrairement à une idée reçue, l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères a moins à craindre de la présidentialisation de la politique extérieure que de l'affirmation juridique de la représentativité du Premier ministre¹⁹²³.

¹⁹²² « La République [s'affirme] contre le pouvoir personnel » [MORABITO (M.), *Le chef de l'État en France*, Coll. Clefs politique, Montchrestien, 2^e éd., 1996, p. 41]. De manière spécifique, elle décourage en matière diplomatique la personnalisation de l'exercice du pouvoir d'État. La Constitution du 4 octobre 1958 se conforme à cette exigence en ne conférant pas au président de la V^{ème} République de pouvoirs propres en matière internationale, à l'exception des pouvoirs de crise prévus en son article 16. Mais, même dans ce dernier cas de figure, la pratique présidentialiste est allée dans le sens d'un renforcement du contrôle de la mise en œuvre de ce pouvoir propre. Le Président Nicolas SARKOZY est, ainsi, l'initiateur du projet de révision constitutionnelle qui a abouti, en juillet 2008, à la réforme partielle de cette disposition. L'article 16 s'est enrichi, notamment, d'un alinéa disposant que, « [a]près trente jours d'exercice des pouvoirs constitutionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée ». Formellement, le pouvoir discrétionnaire du président de la République est sauf, mais sa portée est atténuée au plan matériel, car concrètement le pouvoir de contrôle reconnu à la Haute juridiction constitutionnelle au bout d'un mois d'exercice, contraint le président de la République à un partage du pouvoir d'appréciation des circonstances exceptionnelles. Ce but semble conforme à la politique d'« ouverture » de la présidence sarkozyste, comme le laissait entendre le Premier ministre François FILLON à l'Assemblée nationale en 2009: « Sous l'impulsion du président de la République, le domaine dit autrefois "réservé" est devenu plus ouvert et plus partagé (...) » (AN, *Déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère*, Présentée par M. François FILLON, Premier ministre, le 11 février 2009, p. 3). On le vérifiera de manière empirique dans le cadre de l'affirmation de la représentativité du Premier ministre sous la V^{ème} République [voir *infra*, (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

¹⁹²³ De ce point de vue, la conception formaliste de la répartition du pouvoir d'État en matière diplomatique ferait du Premier ministre français de la V^{ème} République une autorité constitutionnellement plus puissante que le

802. S'inscrivant à contre-courant de l'analyse doctrinale majoritaire qui fait du président de la République l'incarnation « de l'État qui dure »¹⁹²⁴, l'affirmation juridique de la prépondérance diplomatique du Premier ministre porte en elle les germes d'un paradoxe qui est de nature à affecter l'autonomie du ministre des Affaires étrangères dans son domaine d'action. Sous les républiques antérieures, son appartenance gouvernementale avait été une condition déterminante de son émancipation politique. Sous le régime de 1958, le lien statutaire qui le soumet juridiquement à Matignon¹⁹²⁵ lui assignerait un rôle diplomatique second dans la conduite de la politique gouvernementale extérieure. En effet, la Constitution de 1958 ne reconnaît expressément une pleine capacité représentative étatique qu'aux deux chefs de l'Exécutif.

803. Au regard de la conception restrictive que le texte de 1959 a du pouvoir d'État en matière internationale, on peut comprendre que de nombreux auteurs présentent les relations privilégiées que le ministre entretient avec l'Élysée comme la source déterminante de son amplitude d'action¹⁹²⁶. Cependant, d'un point de vue juridique, le caractère souvent

Président des États-Unis. Le poids déterminant du Congrès américain dans la procédure conventionnelle, conduit la doctrine à reconnaître, également, à l'occupant de la Maison Blanche une autonomie d'action moins grande que celle impartie au président de la République française. Dans le même ordre d'idées, l'activisme des chefs d'État de la V^{ème} République suscite des réserves par rapport à la prépondérance dévolue, en principe, au Premier ministre en matière internationale par la lettre constitutionnelle. Elles s'éloignent, ainsi, de la conception doctrinale majoritaire qui reconnaît que, « [e]n pratique le Président impose mieux son autorité en politique de défense qu'en politique étrangère alors que la Constitution prévoit le contraire : un partage équitable entre le chef de l'État et le Premier ministre en matière de défense et des prérogatives plus nettement précisées en faveur de l'hôte d'Élysée en diplomatie » [*in* COHEN (S.), « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère* n° 3, 1989, p. 495]. De même, et dans une mesure moindre, le Professeur Philippe BLANCHER relativise l'impact du mécanisme du contreseing primo-ministériel sur la réalité des prérogatives internationales du Président : « (...) la règle du contreseing conditionne l'attitude présidentielle, précise-t-il, mais ne le dépouille pas de ses attributions en matière diplomatique » (*In Droit des relations internationales*, LexisNexis Litec, 2008, p. 101). Il fait sien la posture constitutionnaliste dominante qui transfère la charge contraignante du contreseing à Matignon. A cet égard, le Professeur Guy CARCASSONNE rappelle que « le contreseing ne fait pas de ceux qui le donnent les coauteurs de la décision, qui reste présidentielle : simplement, outre la responsabilité qu'ils endossent, le cas échéant, pour en répondre devant le Parlement, le contreseing les engage à assurer l'exécution de l'acte, à l'élaboration duquel ils peuvent d'ailleurs n'avoir pris aucune part » (*In La Constitution*, Point Seuil, 4^e éd., 2002, p. 118). La portée relative du contreseing sur l'action internationale du président de la République sera précisée ultérieurement, sous le régime spécifique de la cohabitation, durant lequel on observe que l'exigence d'unité politique organise, en matière diplomatique une situation de compétence liée pour le Gouvernement de sorte qu'il n'est pas dans l'intérêt du Premier ministre de s'opposer ouvertement aux engagements de l'Élysée [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 3)]. Dans une perspective extra-juridique, l'occasion se présentera également de nuancer la prépondérance théorique du chef du Gouvernement au regard des usages protocolaires opposables aux chefs d'État [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

¹⁹²⁴ JANOT (R.), « Les entretiens de Raymond Janot avec la presse », *Op. cit.*, p. 121.

¹⁹²⁵ Au regard, notamment, des articles 8 al. 2, 20 et 21 de la Constitution de 1958.

¹⁹²⁶ MASSOT (J.), *La présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, pp. 124-125 ; ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, pp. 113-114. Le témoignage de l'ancien ministre des Affaires étrangères de M. Michel JOBERT qui dit être arrivé au Quai d'Orsay « par hasard » sous la présidence pompidolienne de 1973 à 1974 cautionne cette posture doctrinale (en ce sens lire « Les visages de la politique étrangère », *in Le Trimestre du monde*, 2^e trimestre 1988, pp. 65-68).

informel et/ou subjectif de ces liens commande de les apprécier avec réserve et de les manipuler avec prudence. A ce titre, une mise en perspective ambivalente des conditions d'autonomie de la fonction du ministre des Affaires étrangères de la V^{ème} République s'impose si l'on veut serrer au plus leur réalité constitutionnelle. On verra que loin d'être antinomiques, la conception formaliste de la fonction diplomatique du chef du Quai d'Orsay (**Section I**) et la vision politisée qu'inspire la présidentialisation de la politique étrangère (**Section II**) convergent vers un objectif à même de transcender les originalités du système de la V^{ème} République : conforter le chef du Quai d'Orsay dans un rôle de garant de la cohérence d'ensemble de la politique étrangère que ce soit dans sa mise en œuvre – en période de concordance des majorités – ou plus exceptionnellement, dans la détermination de ses lignes forces – en période de cohabitation (**Section III**).

Section I. – Un rôle politique affaibli par la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur autonome

804. Sous la V^{ème} République, rares sont les auteurs à convenir du fait que « le cœur de l'État bat à Matignon »¹⁹²⁷, *a fortiori* dans le domaine de la politique étrangère où la prééminence du chef de l'État est indiscutablement établie par les faits. La primauté présidentielle reçoit, ainsi, la caution de la doctrine juridique majoritaire. Elle « est, du point de vue du droit des relations extérieures, le point capital » du système constitutionnel établi en 1958¹⁹²⁸. « L'interprétation favorable aux pouvoirs présidentiels a été plus forte que les changements politiques qui sont intervenus », insiste-t-on¹⁹²⁹. Malgré tout, c'est sans ambiguïté aucune que la lettre constitutionnelle confie au Gouvernement (art. 20 C) et, plus exactement à son chef (art. 21 C), le pouvoir de déterminer et de conduire la politique de la Nation. De ce point de vue, convient le Professeur Dmitri Georges LAVROFF, « [p]ersonne ne peut nier que la politique étrangère soit un élément de la politique de la Nation, probablement une de ses composantes principales (...) »¹⁹³⁰.

¹⁹²⁷ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 19^e éd., 2003, p. 595. Le Professeur Olivier LECUQ reprend la même image anthropomorphe dans son commentaire de l'article 20 C qu'il considère comme « touchant au cœur du pouvoir exécutif » (*In* « Article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *in La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Publié sous la direction de François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRETOT, Economica, 2008, p. 587.

¹⁹²⁸ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 45.

¹⁹²⁹ LAVROFF (D.), « La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V^{ème} République », *in La conduite de la politique étrangère de la France sous la V^{ème} République*, Publié sous la direction de Dmitri Georges LAVROFF, Sciences Po Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1997, p. 89.

¹⁹³⁰ *Op. cit.*, p. 96.

805. Eclairé par l’alinéa 2 de l’article 52 de la Constitution qui étend l’exercice du *treaty making power* au Gouvernement, l’article 20 C s’analyserait comme le pendant de l’article 5 C. Il fonderait et justifierait à la fois l’existence d’un domaine gouvernemental extérieur autonome du domaine international de la présidence. Mais, précisément, l’appréciation extensive des prérogatives externes du chef de l’État a conféré, en pratique, une portée relative à la « dérogation au monopole de représentation du chef de l’État » exprimée par les accords non soumis à ratification envisagés à l’alinéa 2 de l’article 52 C¹⁹³¹. Le recul historique conduit à penser qu’en matière de relations extérieures, la tradition monarchique semble l’emporter sur l’innovation républicaine. *A priori*, cette hiérarchie apparente commanderait de prendre le domaine international de la présidence comme point départ de l’analyse contemporaine de la fonction du ministre des Affaires étrangères et non le domaine gouvernemental extérieur autonome. Or, tel n’est pas l’angle d’attaque privilégié dans la présente Section.

806. En l’espèce, ce n’est pas la problématique de l’indétermination normative de la répartition des pouvoirs internationaux de l’État au sein de l’Exécutif suprême qu’elle envisage¹⁹³² mais celle des conditions de leur coordination. Or, cette exigence échoit spécifiquement au ministre des Affaires étrangères en sa qualité d’organe gouvernemental en charge de la gestion et de la correspondance diplomatique de la France. A cet égard, si l’article 52 de la Constitution a été interprété majoritairement en défaveur du Premier ministre dans ses rapports avec le président de la République, la donne s’annonce plus nuancée dans la relation verticale qui unit le responsable de Matignon au ministre des Affaires étrangères. Elle est même susceptible de dynamiser la thèse du déclin du rôle politique du chef du Quai d’Orsay. La question se pose, en effet, de savoir si elle peut trouver dans la constitutionnalisation de la prépondérance du chef du Gouvernement dans le domaine gouvernemental extérieur matière à s’épanouir. Plus exactement, comment s’articule, en

¹⁹³¹ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 92.

¹⁹³² Elle est, du reste, majoritairement commentée en doctrine juridique contemporaine. L’originalité de la configuration bicéphale du Pouvoir exécutif suprême de la V^{ème} République a reporté l’attention des auteurs sur son impact sur la répartition des compétences internationales de l’État. De fait, cette problématique est traitée dans la majorité des ouvrages de Droit constitutionnel auquel on ne peut que renvoyer, qu’elle soit résolue dans un sens favorable à la prépondérance du Premier ministre dans la détermination de la politique étrangère (au titre, notamment, d’une lecture parlementariste de la Constitution de 1958) ou dans le sens d’une lecture extensive établissant la prééminence de fait de l’Elysée dans sa conduite. Ces « cloisements pédagogiques » se justifieraient, selon le Professeur Didier MAUS, par le fait que « les spécialistes de droit constitutionnel se sont plus intéressés aux questions internes qu’aux questions externes ». Les internationalistes ne seraient pas non plus exempts de critiques selon lui, en tant qu’ils « se sont plus occupés des relations entre les États que des mécanismes qui, à l’intérieur des États, permettent la détermination et la conduite de la politique étrangère » (« La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l’élaboration de la Constitution de la V^{ème} République », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V^{ème} République*, *Op. cit.*, p. 108).

pratique, le rôle de coordination générale que le responsable de Matignon tient de l'article 20 de la Constitution avec le rôle de coordination spécifique que le ministre des Affaires étrangères assume depuis l'Ancien Régime en son domaine ? Le caractère séculaire de son monopole juridique suffit-il à contrebalancer les pouvoirs de contrôle et d'arbitrage que le Premier ministre est amené à exercer dans le domaine international au titre des 20 et 21 de la Constitution ?

807. *A priori*, la dimension politique intrinsèque à l'action diplomatique rend délicate l'invocation de l'adage « *Lex specialis derogat lex generali* » au bénéfice du ministre des Affaires étrangères. En effet, le rapport de verticalité dans lequel les articles 20 et 21 C l'inscrivent, exclut au plan normatif la coïncidence des limites constitutionnelles du domaine gouvernemental extérieur avec celles du Département¹⁹³³. L'exégèse du texte de 1958 conduit, donc, *objectivement* à intégrer la gestion gouvernementale des Affaires étrangères dans le domaine d'action général qui relève de la responsabilité politique du Premier ministre. Cette prévalence fonde *de jure* la subordination statutaire du ministre des Affaires étrangères à Matignon (**Paragraphe 1**). Se faisant, l'exercice des pouvoirs politiques de chef de la diplomatie se trouve fortement indexé par les principes vectoriels de l'action gouvernementale dans un régime parlementaire. En pratique, c'est moins le principe de solidarité que celui de collégialité de l'action gouvernementale qui affecterait l'autorité du ministre des Affaires étrangères (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. Une autonomie politique affiblie au plan statutaire : l'affirmation juridique de la prépondérance diplomatique du Premier ministre

808. A l'époque des régimes d'assemblée, il s'est trouvé un président du Conseil pour affirmer que les questions diplomatiques étaient « l'affaire de Monsieur le président de la République et de Monsieur le ministre des Affaires étrangères »¹⁹³⁴. Loin d'être avérée en pratique¹⁹³⁵, cette affirmation trouvait une explication légitime dans le silence gardé par les

¹⁹³³ Sauf hypothèse d'une délégation des compétences du Premier ministre à destination du ministre des Affaires étrangères (art. 21 C). Cette situation exceptionnelle ne présente pas d'analogie avec le cumul observé sous les régimes d'assemblée. Elle participe de la réactivité de l'action gouvernementale et se justifie au regard des principes du bon fonctionnement des pouvoirs publics et de la continuité de l'État. De fait, cette délégation ne dure que le temps de suppléer une impossibilité pour le chef du Gouvernement d'exercer *intuitu personae* ses prérogatives internationales.

¹⁹³⁴ Citation de Emile COMBES, président du Conseil sous la III^{ème} République (7 juin 1902-1^{er} janv. 1905) reproduite in ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », in *Politique étrangère*, n° 4, 1985, p. 975.

¹⁹³⁵ Voir *supra*, la pratique hégémonique des gouvernements des régimes d'assemblée (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. II).

Constitutions des III^{ème} et IV^{ème} Républiques sur la capacité représentative du chef du Gouvernement. Bien que symbolique, la prééminence du chef de l'État en matière de représentation demeurerait exclusive en droit. Au plan normatif, la donne s'est diversement infléchi sous la V^{ème} République à la suite de la consécration d'un domaine gouvernemental extérieur autonome instrumentalisé par l'alinéa 2 de l'article 52 de la Constitution. Il est instrumentalisé, en pratique, par la conclusion d'accords en forme simplifiée spécifiquement envisagés aux articles 52 et 55 de la Constitution. Toutefois, en pratique, la mise en œuvre de ces innovations déborde le cadre d'exercice du *treaty making power*. Elle conforte, en effet, la visibilité internationale du Premier ministre en sa qualité de représentant politique de la France à part entière. Sur ce point, on observe que si la représentativité primo-ministérielle est affirmée sans ambiguïtés dès les années « 1960 » en droit international conventionnel¹⁹³⁶, elle est l'objet d'une consécration diffuse en droit constitutionnel français.

809. Ainsi, les auteurs la professent comme une évidence sans que, toutefois, ils ne lui attribuent une source normative clairement établie dans la Constitution de 1958¹⁹³⁷. Malgré

¹⁹³⁶ On rappelle que la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités dispose, ainsi, en son article 7 que, « [e]n vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État : (...) les chefs du gouvernement (...) pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité (...) ». Dans le même sens, l'article 21 §2 organise au profit du chef du Gouvernement et du ministre des Affaires étrangères un régime dérogatoire. Au titre de leurs fonctions, « (...) quand ils prennent part à une mission spéciale de l'État d'envoi, [ils] jouissent, dans l'État de réception ou dans un État tiers, en plus de ce qui est accordé par la présente Convention des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international ». De même, le droit conventionnel de l'Union européenne, prévoit que « le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales. Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que le président de la Commission » (art. 4 UE, ex-art. D du Traité UE). S'agissant de la représentation exécutive au sein du Conseil européen, la France fait figure d'exception aux côtés de la Chypre : sur les 27 États membres de l'Union européenne, elles sont les seules à y être représentées par leur Président respectif.

¹⁹³⁷ Le Professeure Elizabeth ZOLLER, notamment, ne manque pas de lui consacrer une analyse spécifique dans son ouvrage de référence (*Droit des relations extérieures, Op. cit.*, pp. 100-109). Elle nuance le rôle « secondaire » qui est souvent réservé au Premier ministre en matière de relations extérieures (p. 100) en rappelant qu'« en tant que chef du gouvernement, [il] a la qualité de représentant de l'État » (p. 106). On relève, toutefois, l'absence de référence à des bases juridiques (écrites et/ ou coutumières) propres à fonder, au plan positif, cette qualité. La présentation dichotomique de l'argumentation du Professeure ZOLLER confère, *a priori*, une portée restrictive à la capacité représentative du Premier ministre en tant qu'elle s'affirmerait spécifiquement dans des domaines sectoriels de la politique étrangère situés hors des zones d'influence de l'Elysée: « [d]ans le domaine de la coopération bilatérale économique, technique ou militaire, précise t-elle, c'est souvent le Premier ministre qui représente l'État à l'étranger » (p. 106). En marge de la lettre constitutionnelle, une répartition des tâches aurait été, ainsi, esquissée sur le fondement d'un consensus diplomatique entre les deux têtes de l'Exécutif : « [i]l existe à cet égard une évidente division du travail entre le président de la République et [le Premier ministre] : au premier, le domaine de la haute diplomatie et la participation aux réunions internationales qui engagent les grandes options politiques ; au second, la coopération internationale économique entre États, la promotion des intérêts économiques français à l'étranger, la négociation des arrangements financiers et des accords d'investissements, le règlement de contentieux délicats avec certains États étrangers (affaire *Greenpeace*) » (*Ibid.*). En l'espèce, l'exhaustivité des domaines d'action du Premier ministre délimiterait une aire d'exercice moindre pour sa représentativité que celle réservée au Président de la République car tous les domaines de la vie étatiques peuvent faire l'objet de rencontres au sommet. Cette approche restrictive inscrirait alors le rôle international du Premier ministre dans une logique hiérarchique, là où le droit international organiserait une égalité statutaire relative entre chefs d'État et de Gouvernement en matière de représentation [art. 7 Convention de Vienne de 1969 ; voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I)]. Malgré tout,

tout, il y a possibilité de suppléer l'absence de fondement explicite en procédant à une lecture systémique de ces dispositions de la Constitution combinant les bases du pouvoir directionnel général du Premier ministre (art. 20 et 21 C) avec celles encadrant le pouvoir conventionnel réservé au Gouvernement (art. 52, al. 2 C et art 55 C). L'agencement des dispositions souscrit à une logique rationnelle sur laquelle les contingences du système politique n'ont *en principe* pas de prise significative, *sauf* volonté contraire des Premiers ministres¹⁹³⁸ *et à moins*, pour la présidence, de vouloir priver d'effectivité la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur autonome¹⁹³⁹. De ce point de vue, on prêterait à la première cohabitation de 1986 un effet rationalisant pour avoir mis ostensiblement fin à la « tradition silencieuse des Premiers ministres » sus-évoquée. Au regard des considérations qui précèdent, on prendra soin dans le présent paragraphe d'envisager les prérogatives externes du chef du Gouvernement sous l'angle de la répartition entérinée par le droit politique – c'est-à-dire la conception convergente de la lettre constitutionnelle et de la pratique politique même minoritaire – et non sous celui de la pratique politique exclusive du pouvoir d'État¹⁹⁴⁰. De manière objective, l'étendue des pouvoirs d'action du Premier ministre en matière internationale conforterait la portée restrictive que la doctrine majoritaire attache au pouvoir décisionnel du ministre des Affaires étrangères en matière diplomatique¹⁹⁴¹.

pour le Professeure ZOLLER, il ne fait aucun doute que même si la diplomatie gouvernementale est peu ostensible, elle demeure « tout aussi importante » que « la diplomatie au sommet » impulsée par le chef de l'État (*ibid.*). La pratique diplomatique primo-ministérielle la plus récente confirme cette assertion [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. D)] à cette nuance près par rapport à la vision restrictive du Professeure ZOLLER que la diversité croissante des activités diplomatiques de l'actuel chef du Gouvernement, M. François FILLON, suggère un rôle politique plus déterminant que celui d'« auxiliaire » (p. 101) ou d'agent contentieux du Président de la République (p. 106) décrit par l'auteur. L'activisme dont il fait preuve dans le contexte d'une « hyper-présidentialisation » laisse à penser que l'émancipation diplomatique des Premiers ministres n'a pas été enrayée par la fin de la troisième cohabitation. Sa permanence tendrait même, sur le long terme, à réconcilier la pratique politique avec l'esprit originel de la Constitution qui conférait, en 1958, à Matignon une position centrale dans la conduite de la politique étrangère. Sans qu'elle n'affecte le rapport d'autorité entre le président de la République et le Premier ministre, la pleine représentativité de ce dernier aurait durablement recouvert le caractère de principe attaché à son statut de responsable de la « politique de la Nation ». Elle ne se limiterait, donc, pas aux seuls intermédiaires cohabitationnistes, contrairement à ce que semble suggérer le Professeure ZOLLER (p. 109).

¹⁹³⁸ ZORGBIBE (Ch.), « Jacques CHIRAC diplomate », in *Politique internationale* n° 33, 1986, p. 209.

¹⁹³⁹ Telle semble être la posture adoptée par le Professeure Marie-Anne COHENDET. Combinant le pouvoir directionnel général du Premier ministre (art. 20 et 21 C) avec sa qualité de « responsable de la défense nationale » (art. 21 C), l'auteur en déduit que « [s]i l'on avait voulu que la diplomatie soit dirigée par le président, on aurait exclu expressément ce domaine de l'article 20 ». En conséquence, « [e]n l'absence d'une telle précision, le gouvernement *détermine* et conduit la politique nationale dans tous les domaines, y compris la défense et les relations internationales » (*In Le président de la République*, Connaissance du droit, Dalloz, 2002, p. 90).

¹⁹⁴⁰ Sur la nature ambivalente de la Constitution de 1958 (texte politique ou texte juridique ?), on se reportera à l'analyse diachronique que propose le Professeur Pierre AVRIL dans son article « La Constitution : Lazare ou Janus ? ». En des termes concrets, l'auteur met en relief la logique à rebours qui anime la mise en œuvre de la lettre constitutionnelle dans les premières années du régime présidentiel de la V^{ème} République. Son « effectivité politique » aurait, ainsi, précédé « son effectivité comme "système normatif supérieur" » [article reproduit in AVRIL (P.), *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Éd. Panthéon Assas, L.G.D.J., 2010, pp. 229-238].

¹⁹⁴¹ Dans une perspective inverse, l'étude de l'articulation des compétences internationales du Président de la République avec celles du ministre des Affaires étrangères révèle que le cadre normatif de l'action présidentielle est un lieu propice à l'influence du ministre et à son enracinement dans la conduite de la politique étrangère. Le

810. Bien que le Premier ministre soit formellement dépourvu de pouvoirs propres en matière internationale, il n'est pas moins « un organe supérieur de l'État »¹⁹⁴². Sa qualité de responsable de « la politique de la nation » lui confère, par voie de conséquence, un droit d'action autonome sur la scène politique internationale¹⁹⁴³. De ce point de vue, l'affirmation constitutionnelle de la représentativité du Premier ministre s'inscrit dans la continuité de la pratique hégémonique des gouvernements des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, à cette nuance près que, désormais, elle déroge expressément au monopole constitutionnel du chef de l'État en matière de représentation (A). Mais, parce que l'autonomisation du rôle international du Premier ministre est à la fois, justifiée et transcendée par son statut de chef du Gouvernement, elle n'est pas sans affecter la centralité historique reconnue au Quai d'Orsay au sein de l'appareil diplomatique d'État. Plus précisément, le monopole instrumental du ministre des Affaires étrangères se trouverait relativisé *de jure* par la prévalence des pouvoirs d'arbitrage et de coordination que le Premier ministre exerce au nom du Gouvernement *et* désormais, dans l'intérêt supérieur l'État (B).

A) Les sources constitutionnelles hypothétiques de la représentativité internationale du Premier ministre

811. A l'image du ministre des Affaires étrangères¹⁹⁴⁴ et à l'inverse du président de la République¹⁹⁴⁵, le Premier ministre ne se voit pas attribuer *ex officio* une représentativité autonome sur la scène politique internationale par la lettre constitutionnelle. Ce constat érige, donc, en hypothèse le projet de détermination des bases normatives de la représentativité du Premier ministre. Toutefois, le caractère partagé du domaine de la représentation

décret de 1953 l'impose, en effet, comme le pourvoyeur exclusif des actes internationaux du chef de l'État. En revanche, ce sont des considérations subjectives liées, pour l'essentiel, à la configuration du régime (concordance majoritaire/cohabitation) qui rendent plus contraignant l'exercice des fonctions ministérielles [voir *infra*, notamment, le pouvoir arbitral infomel que le ministre des Affaires étrangères assume dans la prise de décision sous la cohabitation).

¹⁹⁴² SALMON (J.), Article « Chef de Gouvernement », in *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 168.

¹⁹⁴³ Cette relation de cause à effet n'est pas spécifique à la pratique diplomatique française. Alignant la représentativité internationale des chefs de Gouvernement sur celle des ministres des Affaires étrangères, Sir Arthur WATTS, semble lui reconnaître une portée générale : « *In their various ways, heads of government and foreign ministers are both representatives of their States. More than that, however, they are members of the government of the State (...). Inescapably, therefore, any dealings which other States may have with them in their official capacities involve considerations of recognition – either of the government of which they are the head or of which they form part, or of the State of which that government purports to be the government, or both* » (In « *The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Governments and Foreign Ministers* », *R.C.A.D.I.*, Vol. III, Tome 247, 1994, p. 101).

¹⁹⁴⁴ Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

¹⁹⁴⁵ Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II).

internationale de l'État et, plus généralement de la politique étrangère, invitent dans le même temps à ne pas douter de l'existence juridique d'un tel pouvoir. C'est sa matérialité qui se révèle, *in fine*, la plus délicate à établir car elle procéderait d'une lecture systémique de la Constitution de 1958. Il convient, de manière spécifique, d'articuler le régime juridique qui fonde le rôle de responsable de la « politique de la Nation » du Premier ministre (art. 20 et 21 C) avec les dispositions qui instrumentalisent le principe d'une fonction gouvernementale autonome en matière diplomatique¹⁹⁴⁶. En d'autres termes, il nous faut partir du postulat selon lequel le responsable de Matignon représente, à l'instar de tout membre d'un Gouvernement parlementaire, les intérêts de l'État à l'étranger au titre de la responsabilité collégiale qu'il incarne politiquement.

812. En théorie, la représentativité du Premier ministre et celle du chef de l'État se rejoignent sur un point : elles présentent une double face, l'une tournée vers l'intérieur de l'État, l'autre vers l'extérieur. Une nuance s'impose, malgré tout, s'agissant du rôle de garant de la cohérence de « la politique de la nation » dévolu au chef du Gouvernement. Au plan politique, il emporte irrémédiablement le primat du volet interne de son activité gouvernementale sur son volet proprement diplomatique, car, au sens de l'article 20 de la Constitution, il incarne prioritairement la politique étrangère du gouvernement qu'il dirige. Sur cette base, sa représentation ne souffrirait d'aucune concurrence fonctionnelle devant le Parlement et *en principe* d'aucun parasitage institutionnel¹⁹⁴⁷ (1). Dans une perspective moins équivoque, le caractère partagé du domaine de la politique étrangère justifie le fait que le

¹⁹⁴⁶ La problématique posée ayant trait à l'articulation des rapports entre le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères, elle induit une approche restrictive des compétences diplomatiques du chef du Gouvernement. En conséquence, les pouvoirs de guerre qu'il tient des articles 21 et 15 de la Constitution ne feront pas l'objet de développements spécifiques (sur ce point, on pourra par exemple se reporter à la vision originelle des rédacteurs de la Constitution [« Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 », *in Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV, *Op. cit.* ; p. 169] et des analyses doctrinales spécialisées [lire, notamment, FRISON-ROCHE (F.), « Article 15 », *in La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, Publié sous la direction de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 2008, pp. 504-523 ; CHANTEBOUT (B.), « Le président de la République, chef des Armées », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pacter*, Dalloz 2003, pp. 569-576 ; CARCASSONNE (G.), « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs* n°83, 1997, pp. 67-68 ; ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 102-104]. Malgré tout, compte tenu des liens ténus qui existent historiquement entre les pouvoirs de guerre et de paix, le rôle de chef des armées du Premier ministre sera, parfois, succinctement évoqué, soit en contrepoint, soit à l'appui du caractère déterminant de son action politique sur la scène internationale [voir *infra*, notamment l'évocation des rapports « président de la République/Premier ministre » en période de cohabitation (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II-§. 3)].

¹⁹⁴⁷ Le caractère moniste du régime de la V^{ème} République a été longuement souligné dans les travaux du Comité consultatif constitutionnel. Lucien PAOLI, maître des requêtes, insiste sur le fait que le Premier ministre est « responsable devant le Parlement et non devant le président de la République ». A ce titre, « le Gouvernement est bien celui d'une République parlementaire » [*in* « Le Gouvernement », *Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République. Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. IV « Commentaire sur la Constitution (1958-1959) », La Documentation française, 2001, p. 232].

Premier ministre y exerce une autorité politique pleine, mais non exclusive. Son pouvoir d'initiative est alors circonscrit au cadre d'action que la Constitution réserve à titre général (art. 20 et 21 C) et spécifique (art. 52 al. 2 C) au Gouvernement¹⁹⁴⁸. Dans cette optique, l'autonomisation du rôle international du Premier ministre instrumentaliserait bien au sommet de l'État la tradition républicaine qui combat, depuis la période révolutionnaire, le principe d'une direction personnalisée de la politique étrangère (2).

1. Une représentativité primo-ministérielle excipée de sa qualité de responsable général de la politique de la Nation

813. L'étude du pouvoir de représentation internationale du Premier ministre repose sur un postulat communément reçu qui tend à inclure le domaine spécifique de la politique étrangère dans le domaine général de « la politique de la Nation » visée à l'article 20 de la Constitution. A cet égard, le Premier ministre aurait, non seulement, une part légitime dans sa conduite mais il en assumerait, également, la responsabilité générale. Toutefois, avant d'envisager en des termes concrets la réalité constitutionnelle de son rôle international, il convient de réfléchir, à titre liminaire, sur les raisons de l'affirmation juridique de la représentativité primo-ministérielle, en matière internationale, qui s'est opérée aussi tardive que discrète sous le régime de la V^{ème} République.

814. La doctrine fait valoir traditionnellement l'activisme des premiers chefs d'État qui aurait relegué leurs Premiers ministres au rang de « super-directeur[s] de cabinet » de l'Élysée à partir de 1962¹⁹⁴⁹. Par ailleurs, la constitutionnalisation du domaine gouvernemental extérieur autonome serait, elle-même, source du caractère effacé du Premier ministre en matière diplomatique. Le caractère systémique du cadre normatif qui enserre son action internationale laisserait, en effet, une marge conséquente à l'interprétation de sorte que aussi bien les manoeuvres partisans que les hésitations des titulaires sur le caractère réel de leur représentativité ont pu constituer un terreau propice à la neutralisation¹⁹⁵⁰, voire à la négation

¹⁹⁴⁸ Le caractère attributif de ce pouvoir, ne met d'ailleurs pas le Gouvernement à l'abri d'incursions présidentielles. Ainsi, le Président Valéry GISCARD D'ESTAING est-il intervenu, en 1974, dans la conclusion d'« accords » en principe non soumis à ratification (voir *infra*). De même, sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY, il n'est pas rare que le Président, accompagné des ministres intéressés, chapeaute la conclusion d'accords gouvernementaux à l'occasion de voyages officiels à l'étranger.

¹⁹⁴⁹ AVRIL (P.), « Ce qui a changé dans la Ve République », in *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Coll. Les Introuvables, Éd. Panthéon-Assas, 2010, p. 178.

¹⁹⁵⁰ Le chef du Gouvernement est, ainsi, défini comme un « délégué du président de la République » [BERSTEIN (S.), *Chef de l'État*, Coll. L'Histoire au présent, A. Colin, 2002, p.172].

de leur représentativité sur la scène politique extérieure¹⁹⁵¹. Néanmoins, à partir de « 1986 » le doute n'est plus permis.

815. Avec la survenance de la première cohabitation, ce qui confinait jusqu'alors à de vaines revendications politiques¹⁹⁵² prend désormais la forme d'un questionnement juridique qui amène les chefs de Gouvernement successifs à renouer avec l'esprit originel de la Constitution de 1958¹⁹⁵³. Il est, ainsi, remarquable que dans les discours politiques de la

¹⁹⁵¹ Le silence gardé en doctrine sur la représentativité internationale du Premier ministre se veut particulièrement assourdissant dans les écrits internationalistes publiés à l'issue des présidences gaulliennes [Lire en ce sens, REUTER (P.), *Institutions internationales*, Thémis-Sciences politiques, P.U.F., 7^e éd., 1972, pp. 133-140 ; DUPUY (R.-J.), *Le droit international public*, Que sais-je ? n° 1060, P.U.F., 3^e éd., 1969, pp. 29-32]. Bien qu'ils aient été édités à l'époque de la théorisation du fameux « domaine réservé », ces ouvrages présentent le ministre des Affaires étrangères comme le fer de lance de l'action politique extérieure. Le Professeur René-Jean DUPUY insiste, notamment, sur le fait que si le chef du Quai d'Orsay « n'avait pas traditionnellement de valeur représentative, [il] assume un rôle important depuis la première guerre » (*in Le droit international public, Op. cit.*, p. 30). La diversité des tâches ministérielles décrites par l'auteur tranche avec l'austérité de la présentation des prérogatives présidentielles auxquelles l'internationaliste confère une portée essentiellement symbolique (*Op. cit.*, pp. 30-31). C'est également, en des termes succincts que le Professeur Paul REUTER décrit les fonctions du chef de l'État. Il met particulièrement en relief la singularité du système constitutionnel de 1958 : il prendrait le contre-pied de la pratique étrangère qui accorde généralement « une place (...) réduite aux chefs de l'État. En France, en revanche, le rôle traditionnel du chef de l'État en matière de traités [art. 52 et s.] se trouve renforcé par le développement général de ses fonctions et certaines dispositions concernant expressément les relations internationales [art. 5, 14, 16] » (*In Les institutions internationales, Op. cit.*, p. 134). L'auteur n'en dira pas plus, préférant alors détailler les pouvoirs de l'organe qui, selon lui, « dirige la politique extérieure » de la France, à savoir le ministre des Affaires étrangères. Il souligne, à cet égard, l'« importance politique générale » que revêt cette fonction. Concrètement, elle serait favorisée au niveau interne par l'endossement de « la responsabilité politique des actes du chef de l'État », l'exercice d'« attributions propres », d'un pouvoir d'accréditation direct à l'égard de « certains agents diplomatiques de rang inférieur » et d'un pouvoir d'engagement autonome instrumentalisé par les accords en forme simplifiée, voire sous forme de déclarations orales (*Op. cit.*, p. 135). Dans le même ordre d'idées, Professeur REUTER insiste sur l'influence croissante du responsable du Quai d'Orsay sur la scène politique internationale : elle serait concomitante au « développement des réunions des ministres des Affaires étrangères » ; mais nul par il ne mentionne l'action internationale du Premier ministre (*Ibid.*).

¹⁹⁵² Les tentatives malheureuses de briller sur les scènes politiques interne et internationale n'ont pas manqué, avant 1986, notamment sous les Gouvernements de M. Jacques CHABAN-DELMAS et de M. Jacques CHIRAC, respectivement en fonction sous les présidences de Georges POMPIDOU et de M. Valéry GISCARD D'ESTAING. Les réactions souvent méprisantes des occupants de l'Élysée témoignent de la situation d'impuissance dans laquelle sont acculés les Premiers ministres de la période présidentiale. Commentant le départ du Gouvernement de M. Jacques CHABAN-DELMAS, le Président POMPIDOU aurait déclaré : « CHABAN ? Il croit qu'il a été ministre pendant trois ans. Pas du tout : il a été ministre du travail pendant trois mois » [Cité in AVRIL (P.), « Ce qui a changé dans la V^e République », *Op. cit.*, p. 181]. Quant au Premier ministre CHIRAC, sa volonté de prendre de l'ascendance dans la conduite de la politique étrangère s'est heurtée à l'intransigeance du Président GISCARD D'ESTAING. Par voie de presse, il rappelle au chef de Matignon que « [l]e président de la République est celui qui veille sur le pont du navire » [*In Le Monde*, 23 nov. 1978 ; cité in AVRIL (P.), « Ce qui a changé dans la V^e République », *Op. cit.*, p. 180]. A partir de la cohabitation de 1986, l'idée de préséance ne disparaît du discours présidentiel mais elle est désormais étayée par le renvoi à la Constitution. A M. Alain DUHAMEL, le Président MITTERRAND affirmera en novembre 1986 : « (...) La Constitution m'impose des devoirs. Ces devoirs supposent des droits. J'observe les devoirs. J'en exerce les droits et compétences correspondants. Sur l'essentiel, ils sont prééminents. (...) Il n'y a pas de "secteur réservé". Il y a la Constitution et l'intérêt national. Il suffit de s'en tenir là » (Cité par le Professeur Michel LEVINET in « La politique étrangère de la France : une diplomatie consensuelle ? », *Op. cit.*, p. 40).

¹⁹⁵³ Cet « esprit » n'est pas sans présenter des similitudes avec la logique argumentative qui avait permis aux présidents du Conseil des républiques précédentes de s'arroger la conduite effective de la politique étrangère [Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. I)]. En effet, selon l'un des souscripteurs du texte de 1958, M. Raymond JANOT, le chef du Gouvernement de la V^{ème} République a été pensé comme le véritable « chef de l'Exécutif » (« Les entretiens de Raymond JANOT avec la presse », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Op. cit.*, pp. 120-121). De même, on a pu lire dans un

période cohabitationniste¹⁹⁵⁴, on s'interroge davantage sur l'objet des prérogatives externes du Premier ministre plutôt que sur sa légitimité à revendiquer un exercice autonome¹⁹⁵⁵. Est-ce à dire qu'en dépit de l'insuffisance des textes et de leur lecture présidentialiste, la représentativité internationale du Premier ministre aurait les allures d'une « convention de la Constitution », pour reprendre la célèbre formule du Professeur Pierre AVRIL¹⁹⁵⁶ ? Le fait est que, si la légitimité de son droit d'action sur la scène internationale est difficilement sujette à caution c'est parce que, au regard des articles 20 et 21 C, il rend compte de son exercice devant les Chambres (a). Cependant, le silence des textes sur sa matérialité suscite de vives crispations politiques, notamment à partir de 1986. Sur ce point, le droit international positif offre les moyens d'arbitrer objectivement les débats ou à tout le moins, d'atténuer le flou constitutionnel qui entoure le régime des pouvoirs internationaux du Premier ministre. L'instrumentalisation de ce que la doctrine internationaliste appelle désormais « la théorie de l'intérêt de la fonction »¹⁹⁵⁷ conforterait le chef du Gouvernement – et par analogie du

commentaire de la Constitution publié le 11 avril 1969 que « [l]e régime prévu par la Constitution est un régime parlementaire. Il n'y a qu'un chef du pouvoir exécutif : le Premier ministre et le Premier ministre seul avec son Gouvernement est responsable devant le Parlement (...) » [cité in MASSOT (J.), *Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Op. cit., p. 44].

¹⁹⁵⁴ Réserve faite de la première cohabitation particulièrement houleuse entre le Président François MITTERRAND et son Premier ministre Jacques CHIRAC. Leur collaboration assez heurtée en matière de représentation internationale est rapportée plus loin (voir *infra*).

¹⁹⁵⁵ Interrogé par le journaliste, M. Alain DUHAMEL en novembre 1986 sur la question de savoir si « aujourd'hui, avec le dynamisme qui lui est propre, le Premier ministre, Jacques CHIRAC, [ne] prend pas une part plus grande que MM. MAUROY et FABIUS à la mise en œuvre de [la] politique étrangère [du Président François MITTERRAND] », ce dernier ne put s'empêcher de le reprendre sur la formulation de sa question : « Dites plutôt : "à la mise en œuvre de la politique étrangère de la France, continuée ou initiée, selon les cas, par le président de la République actuel". Pierre MAUROY et Laurent FABIUS ont pris une part éminente aux choix et aux orientations qui ont marqué les cinq premières années de ma présidence. Mais ils l'ont fait dans le cadre d'une action que nous menions déjà ensemble dix ans auparavant. Il en va autrement de M. CHIRAC, chef d'une majorité nouvelle, longtemps très critique, hostile à ces orientations. Il nous faut donc en délibérer davantage aujourd'hui. J'y veille avec attention. » [Cité par le Professeur Michel LEVINET in « La politique étrangère de la France : une diplomatie consensuelle ? », in *Le Trimestre du monde*, 2^e Trimestre 1988, p. 40].

¹⁹⁵⁶ *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Coll. Léviathan, P.U.F., 1997, 202 p.

¹⁹⁵⁷ Selon la définition qu'en donne le Professeur Jean SALMON, cette appellation remplace, à l'époque contemporaine, la théorie de l'exterritorialité qui, jusque dans la première moitié du XX^{ème} siècle, fondait encore le statut privilégié des diplomates. La théorie de l'intérêt de la fonction a sa source dans le préambule de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques qui dispose que les États Parties à la convention sont « convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des États ». Comme il a été déjà précisé dans la première Partie de cette étude, nombre de spécialistes des relations diplomatiques reconnaissent le caractère obsolète de la théorie de l'extraterritorialité en tant qu'elle tendrait à préserver la fonction et non spécifiquement les actes de fonction. A cet égard, elle serait particulièrement attentatoire aux droits de souveraineté de l'État d'accueil. La théorie de l'intérêt de la fonction présenterait un objet plus ciblé. Pourtant, et comme il a été déjà souligné, les différences entre les régimes d'immunités et de privilèges consacrés par le droit coutumier de l'Ancien Régime et le droit conventionnel moderne nous semblent peu marquées. Dans un cas, comme dans l'autre, les diplomates et autres organes bénéficiant des droits d'exterritorialité ont l'obligation d'agir dans le respect de la souveraineté de l'État d'accueil et de ses lois. De même, dès l'Ancien Régime les conditions d'invocabilité des privilèges dont ils jouissent, dans le cadre de l'exécution de leurs missions, ont fait l'objet d'une interprétation restrictive. A l'image de la pratique diplomatique moderne, « l'intérêt de la fonction » constituait le critère prééminent du régime de protection des représentants du Roi à l'étranger. Nous verrons, toutefois, que des singularités statutaires et protocolaires commandent, à l'époque contemporaine, de ne pas confondre le régime des immunités diplomatiques (applicable

ministre des Affaires étrangères – dans son droit d’agir sur la scène diplomatique distinctement de la représentation présidentielle (b).

a. La source interne de la représentativité internationale du Premier ministre : le contrôle parlementaire de l’action gouvernementale extérieure

816. Observateur averti de la vie politique de la V^{ème} République, M. Jean MASSOT est admiratif de la pratique diplomatique façonnée par le général DE GAULLE. Elle ferait de la France « le seul pays qui ne soit pas représenté par son chef de Gouvernement »¹⁹⁵⁸. Pourtant, au regard des articles 20 et 21 de la Constitution, l’Elysée a l’obligation de partager la direction de la politique étrangère avec Matignon. On relève, cependant, que l’autonomie d’action du Premier ministre puise à une source démocratique différente de celle du président de la République car, la politique gouvernementale extérieure que le chef du Gouvernement incarne n’est pas directement sanctionnée par le peuple mais par ses représentants. Ses choix diplomatiques ne mobilisent pas moins l’opinion publique. Cette « puissance invisible, mystérieuse, à laquelle rien de résiste, disait d’elle l’Empereur Napoléon ; (...) toute capricieuse qu’elle est, elle est cependant vraie, raisonnable juste beaucoup plus souvent qu’on ne pense », confessait-il¹⁹⁵⁹. Son propos demeure très actuel sous le régime de la V^{ème} République où l’on perçoit l’opinion publique comme « la pince universelle de la vie politique »¹⁹⁶⁰. Dans le domaine spécifique des relations extérieures, on la craint même un peu¹⁹⁶¹ mais on l’instrumentalise surtout beaucoup afin de soupeser la légitimité d’action des Exécutifs¹⁹⁶². Tel est, précisément, l’objet principal du contrôle parlementaire en matière d’action internationale. Dans le contexte de la rationalisation du parlementarisme, il constituerait un frein relatif à l’affirmation de la visibilité diplomatique de l’Exécutif collégial.

aux diplomates de carrière) avec celui des immunités applicables aux représentants politiques de l’État (chef de l’État, chef de Gouvernement et ministre des Affaires étrangères) [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I)].

¹⁹⁵⁸ *La Présidence de la République française*, La Documentation française, 1977, p. 127.

¹⁹⁵⁹ Cité par le Professeur Serge SUR in *Le système politique de la V^{ème} République*, Coll. QSJ ? n° 1921, P.U.F., 1981, p. 18.

¹⁹⁶⁰ *Op. cit.*, p. 27.

¹⁹⁶¹ MERLE (M.), *La politique étrangère*, *Op. cit.*, p. 94.

¹⁹⁶² La publicité de l’action diplomatique des États est présentée comme un gage de son exercice démocratique. A cet égard, l’effectivité du contrôle parlementaire en matière de politique étrangère reçoit un soutien non négligeable de la part d’instances extérieures (COMMISSION EUROPENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère*, n° 007/95, 3 juin 1998, p. 6). Une dérive a été, toutefois, relevée en doctrine spécialisée. Elle attribuerait à l’État la capacité à « fabriquer une opinion publique, avec l’aide des médias, pour justifier une position de politique étrangère, ou bien utiliser une position de politique étrangère pour justifier une politique intérieure. Tout cela est connu de longue date », affirme le Professeur Marie-Claude SMOUTS (in « Que reste-t-il de la politique étrangère », *Pouvoirs* n°88, 1999, p. 13).

817. En matière de représentation étatique, le contrôle des Chambres rend en pratique les interventions internationales du Gouvernement politiquement plus contraignantes à mettre en oeuvre pour Matignon que ne le sont les voyages officiels du Président à l'étranger pour le secrétariat général de l'Elysée (**a-1**). Mais d'un point de vue théorique, la politisation de la représentation internationale du Premier ministre contribue substantiellement à la relativisation de la thèse de la « maîtrise totale » de la politique étrangère par le président de la République, thèse que l'on invoque volontiers pour souligner l'originalité de la pratique diplomatique française par rapport à celle d'un « chef d'État représentatif »¹⁹⁶³ (**a-2**).

a-1. Le contrôle de la politique étrangère par le Parlement

818. En dépit de la légitimité et des moyens d'action que la Constitution leur confère, les Chambres sont nostalgiques de l'influence qui était encore la leur sous la IV^{ème} République¹⁹⁶⁴. Elles se plaignent, aujourd'hui, d'une « ouverture progressive, mais insuffisante, du champ des relations internationales »¹⁹⁶⁵ en matière de contrôle parlementaire. Sur ce point, l'efficacité de leur action dépend moins de la quantité que de la qualité des informations que le Gouvernement *veut* bien leur communiquer¹⁹⁶⁶. Certes, elles disposent

¹⁹⁶³ Telle est, notamment, la position défendue par le Professeur Jean-Paul PANCRACIO dans sa contribution sur « L'évolution historique du statut international du chef d'État » (*in Le Chef d'État et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, S.F.D.I., Éd. Pedone, 2002, pp. 38-39).

¹⁹⁶⁴ A l'occasion d'un colloque organisé en 1969 par le Centre d'études des Relations politiques sur le thème de *L'élaboration de la politique étrangère*, le Professeur Jean-Pierre COT a évoqué avec une certaine nostalgie le rôle important joué par le Parlement et les Commissions des Affaires étrangères sous les républiques précédentes dans l'élaboration de la politique extérieure. Leur influence s'expliquait en grande partie par le fait qu'elles étaient « en rapport direct et continu avec le ministère des Affaires étrangères et en relations fréquentes, pour les problèmes les plus importants, avec le président du Conseil » (« Les institutions », *in L'élaboration de la politique étrangère*, Publié sous la direction de Léo HAMON, P.U.F., 1969, p. 120). Ses conclusions sur l'actualité du rôle des Chambres en matière de politique étrangère sont assez pessimistes: « [L]e régime parlementaire, on le sait, suppose une collaboration constante des deux grands pouvoirs de l'État, l'Exécutif et le Législatif. L'équilibre nécessaire entre ces deux pouvoirs, a été, jadis, rompu au profit du Législatif, et ce n'était pas bon. Je crains qu'il le soit aujourd'hui au bénéfice de l'Exécutif et que cela ne vaille pas mieux. *Le génie lui-même, à supposer qu'il se manifeste, ne doit pas s'enfermer dans sa tour d'ivoire et renoncer, sans graves inconvénients, à la méthode du dialogue* » (*Op. cit.*, p. 124 ; nous soulignons). Il confirmera ses conclusions une dizaine d'années plus tard en convenant que « *no sector has been affected by the decline of Parliament as much as foreign policy* » [*« Parliament and Foreign Policy in France »*, *in CASSESE (A.), Parliamentary Control over Foreign Policy: legal essays*, Ed. Alphen aan den Rijn ; Sijthoff & Noordhoff, Germantown (Maryland), 1980, p. 11].

¹⁹⁶⁵ Selon la formule du député Yves TAVERNIER (« La régulation internationale : une nouvelle frontière pour les parlements ? », *Op. cit.*).

¹⁹⁶⁶ L'ascendance du Gouvernement en matière de relations extérieures est, également, instrumentalisée par le mécanisme de l'exception d'irrecevabilité de l'article 41 qu'il utilise « pour protéger (...) la conduite de la politique étrangère » contre les immixtions inconstitutionnelles du Parlement dans le domaine exécutif dans son ensemble. Ainsi, dans sa thèse relative à *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958*, le Professeur Éric OLIVA étend le bénéfice de cette protection aux prérogatives internationales du chef de l'État au titre du partage de compétences organisé, notamment, par l'article 20 C. En pratique, les « irrecevabilités se regroupent en deux catégories. D'abord, l'exception d'irrecevabilité est invoquée à l'encontre de dispositions qui tendent à orienter le contenu de futurs engagements internationaux, *c'est-à-dire qui tendent à déterminer la conduite de la politique extérieure*, notamment les négociations internationales. Ensuite l'irrecevabilité est invoquée à l'encontre d'amendements qui portent d'une manière générale sur la ratification d'engagements internationaux »

d'un canal privilégié et restreint avec le Quai d'Orsay par l'entremise des Commissions des Affaires étrangères. Les parlementaires jouissent également d'un large accès à la politique gouvernementale à l'occasion de débats publics. Mais, dans un cas comme dans l'autre, le dialogue avec le Gouvernement est rarement sanctionné par un vote. Il ne demeure pas moins un élément déterminant de l'affirmation juridique de la représentativité de son chef et de manière plus générale, de la pérennisation de la diplomatie républicaine.

819. Il convient de rappeler que, historiquement, la tradition républicaine s'inscrit en faux contre les écrits rousseauistes hostiles à la démocratisation de la politique étrangère¹⁹⁶⁷. A priori, cette réalité ne se dément pas sous l'empire de la Constitution de 1958. Le fait que la politique étrangère ne soit pas envisagée expressément par l'article 34 de la Constitution condamne le Parlement à n'avoir qu'un rôle international effacé, du moins au plan décisionnel¹⁹⁶⁸. Cependant, même dans son expression la plus extrême, la rationalisation du parlementarisme ne saurait conduire à l'éviction des Chambres de la conduite de la politique

(L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. *Initiative législative et Constitution*, Coll. Droit public positif, Economica, P.U.A.M., 1997, pp. 434-435).

¹⁹⁶⁷ On se rappelle, en effet, la position assez critique de Jean-Jacques ROUSSEAU à l'égard d'une démocratisation de la politique étrangère : « [c]e qui importe essentiellement à chaque citoyen, disait-il, c'est l'observation des lois au-dedans, la propriété des biens, la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger ; ce n'est pas de là que viendront vos dangers les plus à craindre. » [In *Lettres écrites de la Montagne (VII), Ecrits politiques*, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, DATE, p. 826]. Si certains auteurs contemporains lui trouvent encore une actualité pertinente [Lire, notamment, la thèse de Madame Hélène TOURARD, *L'internationalisation des constitutions nationales*, Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique, Tome 96, L.G.D.J., 2000, p. 178], d'autres, au contraire, se plaignent du déficit démocratique qui, dans le cadre de l'État de droit, ôterait tout crédit à l'élaboration d'une politique étrangère réduite au rang « d'attribut décoratif de la majesté conférée au premier personnage de l'État » [CHEMILLIER-GENDREAU (M.), « La politique étrangère écartée des débats ou la démocratie amputée », in *Mouvements* n° 23, sept.-oct. 2002, p. 119].

¹⁹⁶⁸ On ne saurait mésestimer le poids diplomatiques des conférences interparlementaires ou encore celui des groupes d'amitiés dont les présidents sont fréquemment associés aux voyages officiels des présidents de la République depuis 1983 [En ce sens, lire CHRISTMANN (O.), *Le Parlement français et le Droit international*, Mémoire de D.E.A. « Droit international et organisations internationales », soutenu à l'Université Paris sous la direction du Professeur Yves DAUDET, 1999/2000, pp. 70-72]. Certains auteurs vont même jusqu'à reconnaître aux Parlements nationaux une compétence normative. Elle serait instrumentalisée sous la forme d'un acte unilatéral relevant exclusivement du droit international car « il s'agit, selon le Professeur Roger PINTO, d'un acte juridique élaboré suivant une procédure étatique » (In « Tendances de l'élaboration des formes écrites du droit international », in *Elaboration du Droit international*, S.F.D.I., Pedone, 1975, p. 16). L'auteur élargit son propos : « Il suffit, précise-t-il, que l'acte émane d'une autorité compétente pour lier l'État, Parlement, Gouvernement, ministre des Affaires étrangères et ait pour objet de créer des effets juridiques dans les relations internationales » (*Op. cit.*, p. 18). Cette vision par trop réductrice des conditions d'engagement de l'État sur la scène internationale est tempérée par l'analyse du Professeur Valérie GOESEL LE BIHAN : « On ne peut inférer de la pratique l'existence d'une compétence parlementaire de principe en raison notamment de la diversité des actes unilatéraux (...) » (In *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la V^{ème} République*, *Op. cit.*, pp. 181-182). Les jurisprudences internationales qui sont venues préciser le régime d'autonomie du pouvoir d'engagement du ministre des Affaires étrangères incitent à partager les réserves du Professeur GOESEL LE BIHAN. On verra, en effet, que depuis la célèbre affaire « *Déclaration Ihlen* » de 1933, la Cour Internationale de Justice n'a eu de cesse d'interpréter restrictivement les conditions d'effectivité et d'opposabilité des actes unilatéraux émanant de représentants étatiques qui n'ont pas la qualité d'Exécutif suprême (Voir *infra*, Titre II-Chap. II-Sect. I).

étrangère sauf à rompre avec la logique démocratique¹⁹⁶⁹. Dès la III^{ème} République, un consensus institutionnel avait donc été dégagé en doctrine. Un juriste et parlementaire de cette époque s'est employé à le retranscrire: « [l]es vrais principes veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, affirme Eugène PIERRE, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la Nation, sans l'avis préalable des représentants de la Nation »¹⁹⁷⁰. Or, la pratique institutionnelle de la V^{ème} République vit sur cet héritage.

820. Le principe de ce partage est, en effet, reconduit à travers la responsabilisation de l'activité gouvernementale extérieure. En tant que garant de « la politique [internationale] de la nation », le Premier ministre incarne juridiquement et idéalement une charnière entre les sphères exécutives et législatives dans la continuité de la République parlementaire. Toutefois, l'objectif de consolidation du Pouvoir exécutif qui a dominé l'écriture de la Constitution de 1958 n'a pas manqué d'affecter l'étendue du contrôle des Chambres en matière de politique étrangère. Bien qu'elles couvrent l'essentiel des activités gouvernementales extérieures, « la portée des interventions parlementaires est exclusive de tout pouvoir d'imposer »¹⁹⁷¹. Dès lors quel(s) moyen(s) reste-t-il aux parlementaires pour pouvoir influencer sur l'action exécutive, et en particulier, celle conduite par le Premier ministre ? Compte tenu de l'angle institutionnel privilégié, la réponse à cette question ne pourra servir de prétexte à une déclinaison des mécanismes d'investigation du Parlement en matière internationale. Il s'agira de privilégier ceux qui peuvent spécifiquement mettre en jeu la représentativité du Premier ministre, notamment dans le cadre de l'élaboration et de l'instrumentalisation de la politique étrangère¹⁹⁷². L'attention se portera, donc, sur les

¹⁹⁶⁹ Cette éviction est d'autant plus inconcevable dans un régime parlementaire que, à titre comparatif, le Pouvoir législatif demeure étroitement associé à l'action internationale du chef de l'État dans un régime présidentiel, à l'image de la conduite de la politique étrangère aux États-Unis. Or, dans ce type de régime, la séparation des pouvoirs est rigide. En principe, il n'y a donc pas de compétence partagée entre les sphères exécutives et législatives. Le domaine de la politique étrangère fait exception compte tenu de l'impact de l'activité conventionnelle sur la vie étatique. De même, au niveau du Conseil de l'Europe, la synergie institutionnelle entre Exécutif et Législatif est présentée comme un idéal vers lequel les États membres sont appelés à tendre dans le respect des « règles du droit international, (...) des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe et de l'évolution des droits nationaux dans le domaine de la politique étrangère » (COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE ET LE DROIT, *Rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère* n° 007/95, Strasbourg, 3 juin 1998, p. 5).

¹⁹⁷⁰ *Traité de droit politique électoral et élémentaire*, 1902.

¹⁹⁷¹ GAÏA (P.), « Les actes internationaux devant le Parlement », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V^{ème} République*, *Op. cit.*, p. 43. L'auteur concrétise sa pensée : « [q]u'il s'agisse des lois d'autorisation proprement dites ou des résolutions parlementaires relatives aux actes communautaires, les compétences reconnues au Parlement en ces matières apparaissent pour le moins relatives dans leurs implications. Ainsi d'une part, les lois d'autorisation s'analysent comme le support d'un pouvoir normatif édulcoré alors que d'autre part, la compétence d'émettre des résolutions apparaît comme un pouvoir d'orientation non coercitif » (*Ibid.*).

¹⁹⁷² Se faisant, on écarte les deux hypothèses de contrôle contentieux opéré en aval de la procédure conventionnelle : soit à l'occasion de l'adoption de la loi d'autorisation de ratification (ou approbation) d'un

pouvoirs d'information et d'action que le Parlement exerce à l'occasion des débats de politique extérieure publics qu'animent le Premier ministre assisté du ministre des Affaires étrangères¹⁹⁷³. La question se pose, précisément, de savoir si le Parlement a les moyens d'influer sur le contenu d'un accord négocié à l'initiative du Gouvernement. La responsabilité de ce dernier justifiera-t-elle, dans cette hypothèse, de le considérer comme un co-auteur de cet acte conventionnel? De même, le caractère souverain des actions menées dans l'intérêt supérieur de l'État s'analyse-t-il en une contrainte, voire en une limite, opposable aux dépositaires de la souveraineté nationale ?

821. Le pouvoir d'investigation du Parlement prend corps dans un cadre juridique ambivalent en matière d'action gouvernementale extérieure selon que la responsabilité du Gouvernement est mise en jeu en des termes généraux ou en des termes spécifiques dans le premier cas de figure. Il est de principe que le Premier ministre occupe la ligne de front (art. 20 et 21 C). Dans la seconde hypothèse, les contraintes techniques et matérielles inhérentes au domaine des relations extérieures commandent une investigation plus ciblée, voire parfois discrète lorsque le secret défense est en cause¹⁹⁷⁴. *C'est à ce niveau que l'intervention du*

traité (ou d'un accord en forme simplifié), au sens de l'article 53 C ; soit à l'occasion d'un contrôle de constitutionnalité du traité (ou de l'accord) opéré par le Conseil constitutionnel à la demande du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat ou, depuis 1974, de soixante députés ou de soixante sénateurs, conformément à l'article 54 C [outre l'éclairage généraliste apporté par la majorité des ouvrages de droit constitutionnel sur ce point, on peut se reporter au traitement exhaustif de cette problématique par Mme Hélène TOURARD qui l'envisage sous l'angle du droit international général et du droit communautaire dans sa thèse sur *L'internationalisation des constitutions nationales*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique Tome 96, L.G.D.J., 2000, pp. 249-288 ; de même, DUPRAT (J.-P.), « Les actes internationaux devant le Conseil constitutionnel », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V^{ème} République*, *Op. cit.*, pp. 11-25 ; ou encore, GAÏA (P.), « Les actes internationaux devant le Parlement », *Op. cit.*, pp. 27-53]. A la différence du contrôle de la politique étrangère, les contrôles opérés en vertu des articles 53 et 54 sont assortis de sanction pour l'Exécutif : dans le premier cas, il ne peut passer outre le refus parlementaire d'autoriser la ratification/ l'approbation d'un acte conventionnel ; dans le second cas, les parlementaires peuvent obtenir du Conseil conseil la renonciation à la ratification/ l'approbation définitive d'un acte conventionnel si la haute juridiction constate l'existence d'un risque d'inconstitutionnalité. Ces interventions ne participent pas à ce que les acteurs politiques appellent, sous la V^{ème} République, la « diplomatie parlementaire », c'est-à-dire « la contribution du Parlement à la pratique de la politique étrangère de la France » (« Les relations parlementaires internationales », article disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/international/rerelations.asp>; lire également l'anecdote rapportée par le député Guy PENNE pour souligner le caractère déterminant de la collaboration parlementaire à l'action diplomatique, à l'occasion de la table ronde organisée par le Sénat sur « La régulation internationale : une nouvelle frontière pour les parlements ? » (Colloque du 23 mai 2001 présidé par les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat en présence du ministre des Affaires étrangères, M. Hubert VEDRINE, contributions notamment retranscrites sur le site Internet du Sénat : http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parlementaire.html).

¹⁹⁷³ Présentant un caractère plus technique que politique, les relations privilégiées du ministre des Affaires étrangères avec les Commissions spécialisées de l'Assemblée nationale et du Sénat feront l'objet de développements spécifiques dans le cadre de la section III du présent Chapitre (Voir *infra*).

¹⁹⁷⁴ En ce sens lire, notamment, GUILLAUME (M.), « Parlement et secret(s) », *Pouvoirs* n° 97, avril 2001, pp. 67-84. Il a été précisé que la création au sein de chacune des assemblées de commissions d'enquête (art. 51-2 C) est l'occasion pour les parlementaires de « recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créés [art. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires] ». Les rapporteurs de telles commissions exercent leur contrôle sur pièces et sur place, et tous les renseignements nécessaires à leur mission doivent leur être fournis, de même qu'ils peuvent se

ministre des Affaires étrangères se veut la plus significative dans le domaine gouvernemental extérieur autonome en tant qu'il s'impose comme l'interlocuteur incontournable des Commissions.

822. Sises au sein de chaque assemblée¹⁹⁷⁵, les Commissions des Affaires étrangères ont pour mission d'auditionner sur des points précis de la politique étrangère, des ministres mais aussi des personnalités extérieures. Il peut s'agir de diplomates de carrière¹⁹⁷⁶ comme de hauts

faire communiquer tous documents de service : « à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (...) ». Les pouvoirs d'investigation envisagés en matière de secret défense à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, ont été étendus aux commissions permanentes et commissions spéciales dans le cadre des auditions qu'elles peuvent mener et dans les enquêtes qu'elles peuvent conduire « pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas 6 mois [art. 5 bis et 5 ter de l'ordonnance précitée de 1958] » Ce même pouvoir est également reconnu, pour une durée n'excédant pas six mois, à la délégation parlementaire, commune à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dénommée Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. De même, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (art. 6 quinquies de l'ordonnance précitée de 1958), commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, bénéficie des pouvoirs reconnus aux commissions d'enquête avec les mêmes limites : « l'office reçoit communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier (...), est habilité à se faire communiquer tous documents de service (...) réserve faite (...) des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (...) ». Enfin, les rapporteurs du budget d'un département ministériel doivent pouvoir recevoir « tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission, ainsi que tous documents de service », mais "réserve faite (...) des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat [art. 164, IV, dernier alinéa de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 déc. 1958 portant loi de finances pour 1959] ». Jusqu'à récemment, les législations spécifiques de protection du secret défense concernaient trois secteurs particuliers : la construction, l'urbanisme et l'environnement. Leur régime est détaillé dans le rapport n° 337 établi pour les années 1997/1998, par sénateur Nicolas ABOUT sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale instituant une commission consultative du secret de la défense nationale (disponible sur le site Internet du Sénat à : http://www.senat.fr/rap/197-337/197-337_mono.html). L'évolution allant dans le sens d'une consolidation du pouvoir d'investigation du Parlement a été entérinée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 instituant une délégation parlementaire du renseignement. Elle a spécifiquement pour objet de renforcer le dialogue entre le Parlement et la Direction générale de la sécurité extérieure (D.G.S.E.). Selon le directeur de cette structure : « Ce dialogue régulier permet également d'expliquer l'éthique et les règles spécifiques au métier du renseignement et d'exposer ses difficultés propres. Dans le domaine juridique notamment, le Parlement doit pouvoir apporter des réponses adaptées assurant la compatibilité de notre action avec les valeurs qui fondent notre Etat de droit » [CORBIN de MANGOUW (E.), « Quel dialogue entre le Parlement et la D.G.S.E. (Défense-Sécurité et Parlement, mars 2011), 27 avril 2011 ; article disponible sur le site Internet du Ministère de la Défense et des Anciens combattants : <http://www.defense.gouv.fr/dgse/tout-le-site/quel-dialogue-entre-le-parlement-et-la-dgse-defense-securite-et-parlement-mars-2011>]. A titre comparatif, le dialogue s'avère moins apaisé entre la DGSE et le juge administratif, si l'on en croit l'arrêt n°320196 rendu le 31 juillet 2009 par le Conseil d'État *Association AIDES et autres*. En l'espèce, la Haute juridiction avait fait droit au recours en annulation exercé par onze associations à l'encontre d'un décret mettant à la disposition de la direction centrale du renseignement intérieur le « fichier Cristina ». Sa décision est basée sur le non-respect du formalisme entourant l'adoption d'un décret, en l'occurrence sa publication [en ce sens, lire BRONDEL (S.), « Quand le juge administratif ne se laisse pas opposer le secret défense », *A.J.D.A.* 7 septembre 2009, p. 1517].

¹⁹⁷⁵ Aux termes de l'article 36, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, les domaines de compétences de l'actuelle Commission des Affaires étrangères (XIII^{ème} législature) sont « la politique étrangère et européenne, les traités et accords internationaux, la coopération et le développement, la francophonie et les relations culturelles internationales ». Comprenant, pour sa part, 57 membres, la Commission des Affaires étrangères, de Défense et des Forces armées du Sénat (art. 7 du Règlement du Sénat) semble avoir un champ de compétences plus restreint. D'après la description suit les questions de politique étrangère et de défense, et examine les projets de loi d'autorisation de ratification des traités.

¹⁹⁷⁶ Qu'ils soient encore en fonction ou pas, à l'instar de M. Yves AUBIN de La MESSUZIERES, auditionné par la Commission des Affaires étrangères du Sénat le 16 février 2011.

fonctionnaires¹⁹⁷⁷, d'universitaires¹⁹⁷⁸ comme d'intervenants étrangers¹⁹⁷⁹. Généralement appréciée en amont des débats publics, l'intervention des Commissions dans la politique étrangère permet d'alléger les discussions parlementaires des problématiques par trop techniques ou celles couvertes par le secret défense. Mais, parce que les auditions portent sur un aspect précis de l'action exécutive, leur tenue nécessite au préalable une collecte d'informations auprès de leur assemblée et... du Gouvernement. De manière traditionnelle, le dialogue interinstitutionnel revêt trois formes lorsqu'il est à l'initiative des Chambres : des « questions écrites », des « questions orales » ou des « questions au Gouvernement ».

823. Chiffres à l'appui, les questions parlementaires désignent le ministre des Affaires étrangères comme la source d'information privilégiée du Parlement. Sous la XIII^{ème} législature (2007- mars 2011), le responsable du Département s'est vu adresser 87 « questions au Gouvernement » par les députés (contre 19 questions portant sur la politique extérieure pour le Premier ministre) ; 1344 « questions écrites » (contre 31 pour le Premier ministre) ; 6 « questions orales » (contre 2 pour le Premier ministre)¹⁹⁸⁰. Cependant, comme l'ont établi empiriquement les gouvernements des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, la fréquence des interventions du chef du Quai d'Orsay ne lui confère pas une prévalence sur Matignon. Selon le Professeur Marcel MERLE, ce décalage témoigne, au contraire, d'un redéploiement harmonieux des forces vives qui dirigent l'appareil diplomatique gouvernemental : « (...) le ministre des Affaires étrangères ne peut agir, en régime démocratique, qu'à l'abri et sous l'autorité du chef du gouvernement. En fait, c'est au niveau du "couple" formé par ses deux hommes que se trame pour l'essentiel, au moins d'après la version actualisée de la tradition, la conduite des affaires étrangères, sans qu'il soit possible de délimiter par avance l'influence respective de chacun des deux protagonistes. Par ce procédé, conclut-il, la politique étrangère reste bien traitée au sommet de la pyramide étatique »¹⁹⁸¹. De ce point de vue, *la sollicitation exceptionnelle du chef du Gouvernement tend à montrer que les questions parlementaires participent davantage d'une démarche informative que d'une volonté réelle de faire pression politiquement sur l'action gouvernementale extérieure*. La rareté des « questions orales » que l'on observe, en effet, sous les gouvernements successifs du Premier ministre actuel, M.

¹⁹⁷⁷ Comme par exemple, M. Laurent COLLET-BILLON délégué général de l'armement (auditionné par la Commission des Affaires étrangères du Sénat le 5 avril 2011).

¹⁹⁷⁸ Comme par exemple, l'internationaliste belge, M. Francis DELPEREE, sénateur et Professeur à l'Université catholique de Louvain. Il a été auditionné le 8 décembre 2010 par la Commission des Affaires étrangères du Sénat sur la situation institutionnelle en Belgique.

¹⁹⁷⁹ Comme par exemple, Mme Hind KHOURY, déléguée générale de la Palestine en France ; elle a été auditionnée le 23 février 2011 par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Ou encore, M. Yossi GAL, ambassadeur d'Israël, auditionné par cette même Commission, le 6 avril 2011.

¹⁹⁸⁰ Comparaison établie à partir des données disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale à la date du 1^{er} avril 2011.

¹⁹⁸¹ MERLE (M.), *La politique étrangère*, Op. cit., p. 26.

François FILLON, confirme en pratique la perte d'influence significative que les Chambres ont accusé au niveau du contrôle de la politique étrangère¹⁹⁸². Dépourvu de sanction, ce mécanisme permet tout au plus à certains députés de s'exprimer individuellement pendant six minutes sur un aspect de la politique étrangère du Gouvernement à raison d'une séance le mardi matin et d'une séance le jeudi matin.

824. Dans le même ordre d'idées, les « questions écrites » se révèlent être un exercice peu contraignant pour les ministres qu'elles visent car ces derniers disposent d'un délai de deux mois pour y répondre. Simplement, la publication hebdomadaire au *Journal Officiel* du dialogue « Ministre-Parlement » exprimerait le désir manifeste du Gouvernement d'exécuter la politique étrangère en toute transparence. Cette logique démocratique s'affirme de manière ostensible dans le cadre des « questions au Gouvernement ». C'est la forme de dialogue la plus délicate à gérer pour les ministres en raison de l'imprévisibilité de l'objet des questions.

825. A l'Assemblée nationale, les « questions au Gouvernement » sont posées le mardi et le mercredi après-midi. A cette occasion, les quatre groupes parlementaires indiquent à la Présidence le nom du ou des auteur(s) de leurs questions et des ministres auxquels ces questions sont adressées. Toutefois, ils n'ont pas l'obligation d'en communiquer le thème avant le début des débats. En séance, le Président appelle les questions selon un ordre qui vise à permettre à chacun des quatre groupes d'intervenir le premier toutes les quatre séances, et de faire alterner les questions posées par les membres qui disposent, alors, de deux minutes par question.

826. En marge des trois procédures qui viennent d'être évoquées, il convient de mentionner à titre complémentaire la discussion du budget des Affaires étrangères¹⁹⁸³. Elle est, en effet, l'occasion d'un rapport privilégié entre le Gouvernement et le Parlement.

¹⁹⁸² Ces chiffres confortent les premiers commentaires critiques du contrôle parlementaire de la politique étrangère sous la V^{ème} République. Ainsi, sous la présidence gaullienne, M. Jean BAILLOU et M. Pierre PELLETIER classent par « ordre croissant de fréquence, les questions orales avec débat, les questions orales sans débat et les questions écrites (...) » (*In Les Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 297). Ils fondent leur analyse sur le nombre des interventions du ministre des Affaires étrangères au cours de l'année 1960 : il « a été saisi de 5 questions orales avec débat, de 13 questions sans débat et de 193 questions écrites dont 55 ont porté sur des problèmes traités au Quai d'Orsay par la Direction des Affaires Marocaines et Tunisiennes et 26 sur des questions se rapportant au Marché Commun et aux autres institutions européennes. Mais, ajoutent-ils, il convient de relever qu'il n'y a eu au cours de l'actuelle législature, jusqu'à la fin de 1960, que deux débats ouverts par le dépôt d'une question orale, l'un au Sénat, le 17 novembre 1959, sur les problèmes européens en général et l'autre à l'Assemblée nationale, le 2 décembre 1960, sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme » (*Ibid.*).

¹⁹⁸³ On a pu déjà apprécier les temps forts que cette discussion représente traditionnellement dans les rapports entre le ministre des Affaires étrangères et les parlementaires, notamment sous la Révolution ainsi que sous la Restauration (voir *supra*).

Toutefois, elle se démarque des questions parlementaires sur deux points : elle met spécifiquement en jeu la responsabilité du ministre des Affaires étrangères¹⁹⁸⁴ et, à ce titre, elle peut-être sanctionnée par un vote. Cependant, à la différence du système juridique américain¹⁹⁸⁵ ou allemand¹⁹⁸⁶, le contrôle budgétaire ne confère pas aux assemblées françaises un poids conséquent dans l'élaboration de la politique étrangère. En effet, dans la continuité de la pratique républicaine antérieure, les ministres des Affaires étrangères de la V^{ème} République ont tendance à interpréter restrictivement le champ matériel du contrôle parlementaire. Ils refusent, ainsi, que les problèmes de politique extérieure viennent se greffer sur la discussion budgétaire¹⁹⁸⁷.

827. Dans les faits, la discussion du budget du Ministère des Affaires étrangères porte essentiellement sur les coûts de ses services extérieurs. Leurs incidences s'apprécient davantage au regard des exigences de la Loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.)¹⁹⁸⁸ que par rapport au programme de la politique extérieure déterminée par

¹⁹⁸⁴ Par exemple, s'agissant du projet de loi finances pour 2011, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Bernard KOUCHNER, avait été auditionné par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le budget de son ministère le 26 octobre 2010. Le lendemain, la Commission a étendu son contrôle au budget de la « mission Action extérieure de l'État (action de la France en Europe et dans le monde, Français à l'étranger et affaires consulaires, présidence française du G20 et du G8, diplomatie culturelle et d'influence » suivi du budget de la « mission Immigration, asile et intégration ». Après avoir voté le budget de la « mission Aide publique au développement » le 2 novembre, et celui des « missions Défense : Ecologie, développement et aménagement durables ; Economie (commerce extérieur) » le 3 novembre, elle a clos son examen sur le budget de la « mission Médias, livre et industries culturelles (action audiovisuelle extérieure) », le 10 novembre 2010, selon les données disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/loi_finances_2011.asp.

¹⁹⁸⁵ Aux États-Unis, le contrôle budgétaire permet au Congrès d'influer sur l'élaboration et l'exécution de la politique étrangère [En ce sens, lire ZOLLER (E.), *Le droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, pp. 174 ;182). Son rôle est particulièrement déterminant en matière d'application des traités internationaux. Par exemple, sous la pression du Congrès, Washington a été contrainte de diminuer sensiblement la contribution américaine au budget des Nations-Unies. Malgré tout, certains Présidents n'hésitent pas à braver cette influence, à l'image de M. Barack OBAMA. A l'issue du sommet de Paris du 19 mars 2011 organisée sous l'égide du Président SARKOZY, son homologue américain a fait savoir, par la voix de la *Secretary of State* Hillary RODHAM-CLINTON, que son pays intégrerait la coalition mandatée par l'ONU pour intervenir militairement en Libye. Or, en l'espèce, la constitutionnalité de sa décision est sujette à caution car l'envoi de troupes à l'étranger nécessite un consentement préalable du Congrès, seul habilité à déclarer la guerre (art. I, Sect. 8 Constitution de 1787). Cette erreur n'a pas été commise par Maignon (Voir *infra*). S'agissant spécifique du droit budgétaire français, il enserme le contrôle parlementaire dans un cadre contraignant qui ne lui permet pas de faire pression sur l'Exécutif. L'article 40 C et de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 définissent restrictivement le pouvoir de réformation du Parlement en matière budgétaire. Notamment, il n'a pas le droit de conditionner une dépense mais peut seulement demander sa suppression. Les dépenses étant votées par blocs, il ne peut escompter noyauter certaines activités étatiques par ce moyen. A ces restrictions juridiques, s'ajoute le fait que le débat budgétaire est avant tout alimenté par des questions de politique intérieure.

¹⁹⁸⁶ Le contrôle budgétaire permet au Bundestag d'influer juridiquement sur la conduite de la politique étrangère, par le jeu, notamment, des réserves budgétaires qui permettent de reporter, au besoin, la décision parlementaire à un moment postérieur au cours de l'exercice budgétaire.

¹⁹⁸⁷ BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 298.

¹⁹⁸⁸ La L.O.L.F. a été adoptée le 1^{er} août 2001. Elle ambitionne une « réforme en profondeur de la gestion de l'État » en instituant « une gestion plus démocratique et plus performante au bénéfice de tous : citoyens, usagers du service public, contribuables et agents de l'État », peut-on lire dans un documentation de présentation mis en ligne par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur son site (<http://www.minefi.gouv.fr/lolf/4clics/clic1.htm>). On y précise que, depuis son entrée en vigueur en 2006, le

Matignon. Aux parlementaires les plus opiniâtres¹⁹⁸⁹, le ministre des Affaires étrangères oppose donc une réserve de principe : « [i]l répond à diverses questions précises d'ordre politique mais sous forme incidente au cours d'une intervention consacrée à l'objet particulier du débat, c'est-à-dire au problème budgétaire »¹⁹⁹⁰. Cette posture restrictive est justifiée sous la V^{ème} République par le fait que l'action internationale du Gouvernement ne peut être politiquement mise en jeu qu'à l'initiative d'une déclaration gouvernementale.

828. En effet, le Premier ministre peut décider d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées, des déclarations de politique étrangère qui sont suivies ou non d'un débat. Leur objet est variable et peut porter aussi bien sur des problèmes généraux que sur des questions conjoncturelles soulevés par les choix diplomatiques de la gouvernance¹⁹⁹¹. A ces débats

budget général de l'État est désormais découpé en 34 missions, 133 programmes et près de 580 actions. Jusqu'à cette date, on le définissait par ministère. On verra spécifiquement les implications de cette réforme sur le cadre administratif de l'action du ministre des Affaires étrangères, précisons déjà que le Quai d'Orsay s'est vu confié dans le cadre de la L.O.L.F., une mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat », composée de 3 programmes : 105 : « Action de la France en Europe et dans le monde » ; 151 : « Français à l'étranger et étrangers en France » ; 185 : « Rayonnement culturel et scientifique ». Il participe également à la mission interministérielle « Aide publique au développement » regroupant deux programmes : 209 : « Solidarité à l'égard des pays en développement » mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères ; 110 : « Aide économique et financière au développement » piloté par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces programmes sont exécutés sous la responsabilité d'un haut cadre de l'administration centrale du Département. Chacun de ces programmes est associé à un projet annuel de performance comprenant une stratégie et des objectifs dont le ministère rend compte. On verra sur ce point que la gestion du ministre des Affaires étrangères est globalement très critiquée par le Parlement. Il semble que les réformes techniques entreprises sous l'impulsion du ministère de M. Philippe DOUSTE-BLAZY (juin 2005- juin 2007) et qu'auraient consolidées ses successeurs – notamment, en « développ[ant] un dialogue de gestion entre les responsables de programme, les services qui éclairent les choix budgétaires, ceux qui les mettent en œuvre et les postes à l'étranger [et en] modifi[ant] le schéma d'exécution de la dépense avec la création de budgets opérationnels de dépense, et la vocation pour les ambassadeurs à devenir les ordonnateurs secondaires uniques des services de l'Etat à l'étranger » (M.A.E., « La réforme du ministère. L.O.L.F. et diplomatie », Document mis en ligne sur le site Internet du Quai d'Orsay : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/modernisation_12824/les-enjeux-les-chantiers_12763/reforme-du-ministere_19451/lolf-diplomatie_69935.html) – soient encore insuffisantes à la rationalisation du budget ministériel.

¹⁹⁸⁹ « Le vote du budget, c'est le seul droit qui nous reste pour juger la politique du Gouvernement », affirme le vice-président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat lors de la séance du 8 décembre 1959 [Cité *in* BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Ibid.*].

¹⁹⁹⁰ *Ibid.* A titre d'illustrations, M. Jean BAILLOU et M. Pierre PELLETIER ont compilé entre 1959 et 1960, les formules « balais » employées par Maurice COUVE DE MURVILLE pour éluder les questions politiques au cours des débats budgétaires : « Les questions auxquelles je répondrai seront, d'une façon générale, celles qui concernent directement la discussion en cours » – Assemblée nationale, 16 novembre 1959 ; « Nous ne pouvons pas improviser maintenant en quelque sorte un débat de politique internationale » – Sénat, 8 décembre 1959 ; « Je ne m'étendrai pas sur les observations de caractère général qui ont été présentées » – Sénat, 18 décembre 1960 (*Ibid.*).

¹⁹⁹¹ Ainsi, en a-t-il été de la décision du Président de la République, M. Nicolas SARKOZY de revenir dans l'O.T.A.N. à l'occasion des soixante ans de celle-ci. Rappels qu'à la suite du retrait de l'organisation militaire intégrée de l'O.T.A.N. décidé par le Général de Gaulle en 1966, la France avait progressivement infléchi sa posture de méfiance à l'égard de l'Alliance atlantique, notamment à partir des années 1995-1996 dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie. Dans un premier temps, elle a intégré le Comité militaire de l'O.T.A.N. et participé aux instances politiques de l'organisation. Par la suite, le président de la République, M. Nicolas SARKOZY a exprimé, en juin 2008, son souhait de voir la France réintégré pleinement les structures de commandement de l'O.T.A.N. Son initiative pousse l'opposition parlementaire à demander l'organisation d'un vote au Parlement. Le Premier ministre, M. François FILLON, y a fait droit en engageant la responsabilité de son Gouvernement sur la base d'une déclaration de politique étrangère (art. 49-1 C) adressée à l'Assemblée nationale le 17 mars 2009 (Voir Annexe I, texte 127). Le Sénat, pour sa part, s'est contenté d'une

s'ajoutent ceux consacrés à la loi de programmation militaire qui ne sont jamais sans affecter la conduite de la politique extérieure de la France¹⁹⁹². Ils mettent, notamment, en relief la revalorisation récente du rôle du Parlement en matière de déclaration de guerre.

829. Dans la pratique, le pouvoir d'action conféré aux parlementaires en matière militaire par l'article 35 de la Constitution a été peu respecté tout au long de la V^{ème} République au point que l'on s'est demandé, en doctrine, « s'il n'y avait pas là une disposition en voie de désuétude »¹⁹⁹³. Il est vrai que l'Exécutif a pris l'habitude de jouer sur les mots pour soustraire ses interventions militaires à l'étranger au contrôle *a priori* des Chambres. S'il multiplie les appellations diverses – contribution au maintien de l'ordre ou opérations de police menées sous l'égide des Nations Unies, interventions décrétées en application d'accords de défense, réponse à l'appel d'un gouvernement étranger, etc. – il évite formellement de rattacher les opérations militaires à une situation de belligérance quand bien même elles seraient d'ampleur équivalente¹⁹⁹⁴. La pratique semble s'infléchir sous la présidence actuelle où l'on observe une certaine prévenance de la gouvernance à l'égard des prérogatives militaires du Parlement. Ainsi, l'article 35 modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-il été scrupuleusement mis en œuvre par le Premier ministre M. François FILLON à la veille des frappes aériennes françaises ordonnées en urgence par le Président Nicolas SARKOZY sur le sol libyen, à l'issue du Sommet de Paris du 19 mars 2011. Mais, le chef de l'État a agi, lui-même, sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité que le ministre français des Affaires étrangères, M. Alain JUPPÉ, avait défendue à l'O.N.U. quelques jours plus tôt avec succès dans un but humanitaire¹⁹⁹⁵. La proximité d'une situation de belligérance a, donc, conduit le chef du Gouvernement et le chef

communication. Le 18 mars, la chambre basse a finalement voté la réintégration de la France à la majorité de ses membres (329 voix contre 238) non sans avoir provoqué des dissensions profondes au sein de la majorité.

¹⁹⁹² En ce sens, on lira avec attention l'intervention du sénateur de Charente, M. Michel BOUTAN, en date du 25 novembre 2010, dans le cadre du vote de la loi de finances de 2011. Il insiste avec une certaine véhémence sur les implications budgétaires de l'interrelation croissante des affaires diplomatiques et militaires de la France, consécutivement à sa participation aux actions onusiennes et/ ou de l'O.T.A.N. (communication retranscrite sur le site Internet du sénateur : <http://www.senateurs-socialistes.fr/Travaux-parlementaires/Budget-projet-de-Loi-de-Finances-2011/Intervention-s/Action-exterieure-de-l-Etat-Michel-BOUTANT-senateur-de-la-Charente>).

¹⁹⁹³ MERLE (M.), *La politique étrangère*, Coll. Perspectives Internationales, P.U.F., 1984, p. 52.

¹⁹⁹⁴ Ainsi en a-t-il été, par exemple, de la participation de troupes françaises à la « force multinationale » déployée à Beyrouth en 1982. Ce n'est qu'à la suite d'un attentat contre le contingent français que le Premier ministre dera une déclaration à l'Assemblée nationale, le 26 octobre 1983. De même, l'intervention de la France dans le conflit au Tchad en 1983 a été opérée à l'insu du Parlement. Décidé par la présidence sur la base d'un accord de coopération militaire et technique franco-tchadien du 6 mars 1976 qui interdit pourtant expressément aux assistants techniques de « participer directement à l'exécution d'opérations de guerre, ni de maintien ou de rétablissement de l'ordre et de la légalité », l'envoi des forces armées françaises n'a été précédé d'aucune consultation ni de messages d'information à destination du Parlement.

¹⁹⁹⁵ La résolution 1973 a été adoptée le 17 mars 2011 par 10 voix pour et 5 abstentions (Allemagne, Brésil, Chine, Fédération de Russie et Chine). Sur sa base, un régime d'exclusion aérienne dans l'espace aérien de la Jamahiriya arabe libyenne a été décrété en vue de protéger les populations civiles de cette région. Les vols humanitaires et ceux organisant l'exfiltration d'étrangers ne sont pas, toutefois, couverts par ce texte.

du Quai d'Orsay à greffer la procédure nationale de l'article 35 C – à savoir la consultation des présidents des deux assemblées sur l'opportunité d'une participation militaire de la France – sur la procédure du recours onusien à la force armée strictement envisagée au Chapitre VII de la Charte de San Francisco de 1945. Il se peut que la pression internationale ait indexé l'exercice démocratique du pouvoir consultatif des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cependant, les parlementaires français sont moins à plaindre que les membres du Congrès américain qui ont vu leurs prérogatives être court-circuitées par le Président Barack OBAMA. Se faisant, on doit saluer le respect témoigné par l'Exécutif français envers l'intégrité des pouvoirs internationaux du Parlement, y compris et surtout en situation d'urgence. C'est dire, que de manière incidente, la collaboration des Chambres à la conduite de la politique étrangère présente un enjeu pour la gouvernance.

830. Même s'ils demeurent traditionnellement peu fréquents en matière de politique étrangère¹⁹⁹⁶, les débats parlementaires permettent au Premier ministre de prendre le pouls de l'ensemble des partis politiques et à travers eux, de l'opinion publique, acteur de plus en plus influent dans les choix politiques et le programme militaire de l'Exécutif¹⁹⁹⁷. Le nombre et l'appartenance des participants à ces débats montrent que l'opposition comme la majorité politique profite des déclarations du Gouvernement pour exprimer ses vues sur le volet international de la « Politique de la Nation ». Malgré tout, si ils ne sont pas assortis formellement d'une sanction, ces débats peuvent inspirer le vote d'une motion de censure, au sens de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution.

831. La motion de censure est l'unique possibilité offerte au Parlement de mettre en jeu, de sa propre initiative, la responsabilité du Gouvernement sur une question de politique extérieure. En pratique, ce mécanisme demeure, toutefois, rarement utilisé. Il n'a été employé sous la V^{ème} République, en matière internationale, qu'à trois reprises : à l'occasion du retrait de la France des structures intégrées de l'O.T.A.N. en avril 1966, pour critiquer la politique de défense en novembre 1982 et plus récemment, pour protester symboliquement contre la réintégration de la France dans l'O.T.A.N. en 2009. Son caractère exceptionnel confirme, *a posteriori*, la force de cet « axiome de la politique parlementaire » établi depuis la première guerre mondiale selon lequel « un gouvernement ne tombe pas sur la politique étrangère »¹⁹⁹⁸.

¹⁹⁹⁶ On dénombre en moyenne un à trois communications et dialogues publics par an, soit une fréquence comparable à celles des débats de politique étrangère sous la IV^{ème} République à l'Assemblée [En ce sens, lire BAILLOU (J.), PELLETIER (P.), *Les Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 299].

¹⁹⁹⁷ Cet aspect a déjà été souligné (voir *supra*).

¹⁹⁹⁸ MEYRING (B.), *Le parlement français et les traités internationaux*, Mémoire soumis le 15 janvier 2001 sous la tutelle de Monsieur Yves-Marie DOUBLET, Conseiller à l'Assemblée nationale, Master en administration publique de l'E.N.A. (Promotion Nelson MANDELA), 1999/2001, p. 37.

832. En pratique, l'intéressement du Parlement à l'action extérieure du Gouvernement prend la forme d'un dialogue interinstitutionnel motivé par la résolution de problèmes limités et/ou techniques (questions orales, écrites, questions au gouvernement, débats budgétaires) ou par celle de questions formelles et/ou générales (communications du Gouvernement). A l'échelle de l'évolution internationale leur participation à la conduite de la politique étrangère contribue à l'effort d'adaptation de la France à l'essor de la société démocratique observé en Europe et sur les autres continents à partir du XIX^{ème} siècle. Pour autant, des doutes subsistent en doctrine. « La situation n'a (...) guère évolué et la participation du pouvoir législatif, c'est-à-dire de la représentation nationale, à la conduite des relations internationales reste encore inférieure à ce qu'elle devrait être, eu égard à l'importance des parlements comme représentants du peuple », constate dans sa thèse Mme Hélène TOURARD¹⁹⁹⁹. Mais, devrait-il en être autrement, est-on tenté de se demander au regard de la tradition constitutionnelle française qui donne, notamment, la prévalence au président de la République au niveau de la représentation internationale de l'État ? Sa portée restrictive interdit de l'amalgamer avec le principe de la représentation nationale car cela reviendrait faire coïncider, au plan matériel, les volets interne et externe de la souveraineté internationale de la France. Se faisant, la direction collective de la politique étrangère à laquelle cette réalité aboutirait souscrirait bien à « l'objectif de contrôle démocratique » que Mme TOURARD assigne à juste titre à la répartition des compétences arrêtée par la Constitution de 1958. Elle desservirait, en revanche, le second objectif qu'elle lui prête, à savoir « l'efficacité »²⁰⁰⁰. Tel serait l'enjeu soulevé, sous la V^{ème} République, par l'affirmation constitutionnelle d'une « diplomatie parlementaire »²⁰⁰¹.

¹⁹⁹⁹ *L'internationalisation des constitutions nationales*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 96, L.G.D.J., 2000, p. 14.

²⁰⁰⁰ *Op. cit.*, p. 13.

²⁰⁰¹ Que ce soit sous les premiers régimes parlementaires où on avait une première fois évoqué ce concept, ou sous la V^{ème} République, la « diplomatie parlementaire » ne saurait postuler l'exercice autonome d'un pouvoir décisionnel par les Chambres, que soit dans le cadre de la conclusion d'actes conventionnels ou dans le cadre de l'édition d'actes unilatéraux au sens que la Commission du Droit International prête à cette catégorie de normes en droit international (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. II-Sect.I). Comme le faisait observer le Professeur Jean-Paul NIBOYET sous la III^{ème} République (soit au plus fort du régime d'assemblée), une loi d'autorisation de ratification d'un traité « autorise le pouvoir exécutif à ratifier ; mais elle ne peut faire davantage. Elle est ce que peut être pour une femme mariée une autorisation de vendre un immeuble. Il faut ensuite que celle-ci réalise la vente, et qu'elle trouve un acheteur. Mais dans ce dernier cas rien ne l'oblige à donner suite à l'affaire ». On reconnaît avec lui qu'« on ne peut pas confondre la formalité habilitante avec l'acte qui est autorisé. Ce sont là notions tellement élémentaires que nous n'oserions y insister si l'opinion contraire n'était répandue dans certains milieux » (*in* « La séparation des pouvoirs et les traités diplomatiques », *in Mélanges Carré de Malberg*, Librairie du recueil Sirey, 1933, pp. 404-405). Comprendons bien, l'expression « diplomatie parlementaire » serait à manipuler avec précaution, car on ne saurait la comparer à la diplomatie menée par le Pouvoir exécutif. On est tenté de lui prêter une portée éminemment restrictive au regard du monopole qui lui est conféré par les droits internes étatiques et le droit international. Au regard de la pratique diplomatique des assemblées françaises, la « diplomatie parlementaire » se limiterait aux prises de contact des Chambres avec leurs homologues étrangers, que ce soit dans un cadre institutionnalisé comme celui géré par l'Union interparlementaire (U.I.P.), de manière bilatérale, voire informel. Sur ce point, on ne saurait nier l'influence de plus en plus déterminante que les assemblées démocratiques prennent dans le dialogue entre États sous

833. Si elle est traditionnellement dépourvue d'effet contraignant pour l'Exécutif, l'association des Chambres à la détermination de la politique étrangère demeure un trait essentiel de la pratique diplomatique républicaine. Elle ne rend que plus nécessaire le partage effectif de sa direction politique entre les deux têtes de l'Exécutif.

a-2. La portée démocratique de la représentativité internationale du Premier ministre

834. Dès lors qu'on lui reconnaît une dimension plus instrumentale que politique, l'affirmation de la prépondérance diplomatique du Premier ministre s'avèrerait, non seulement conforme à la lettre constitutionnelle, mais elle serait également compatible avec sa lecture présidentiale. « Il est facile de relever dans la pratique de la V^{ème} République tout ce que l'impulsion générale de l'action gouvernementale doit, au chef de l'État, observe ainsi un ardent défenseur de la prééminence diplomatique du Président, que ce soit pour en définir le programme, pour choisir les hommes chargés de le mettre en œuvre, pour en arrêter le calendrier, pour trancher en dernier ressort au cours de Conseils des ministres ou de conseils restreints. Une fois admis, *et tous les Premiers ministres de la V^{ème} République l'ont admis*, que le chef du Gouvernement ne peut agir que dans le cadre tracé par le chef de l'État, il lui reste une influence non négligeable sur la marche du travail gouvernemental »²⁰⁰². Puisant allégrement dans la pratique gaullienne, cette vision hiérarchique du Pouvoir d'État confie à l'Elysée un rôle moteur dans la vie étatique. Mais, sans doute cette prévalence n'aurait-elle pas eu le poids juridique qu'on lui prête en marge des articles 20 et 21 C, si elle n'avait bénéficié dès les premiers temps du régime de la « connivence » des chefs de Gouvernement²⁰⁰³.

835. Tout avait, pourtant, mal commencé pour la politique étrangère du général de GAULLE. L'échec retentissant d'une rencontre quadripartite au sommet dans laquelle il avait beaucoup investi de son temps et de son énergie avait, en effet, inauguré sa présidence. Il n'avait pas hésité, en amont de celle-ci, à multiplier les entretiens bilatéraux avec les chefs des principales puissances, tels le président américain Dwight EISENHOWER, le président du

l'impulsion, notamment, de l'activité normative communautaire ou plus généralement, de la mondialisation des échanges étatiques.

²⁰⁰² MASSOT (J.), *Le chef du Gouvernement en France*, Notes et Études Documentaires, La Documentation française, 1979, pp. 148-149 (nous soulignons).

²⁰⁰³ LAVROFF (D.), « La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V^{ème} République », *Op. cit.*, p. 94.

Conseil des ministres de l'U.R.S.S. Nikita KROUTCHEV et le Premier ministre britannique Sir Harold MAC MILLAN. Des voyages en Grande-Bretagne, au Canada et aux États-Unis ont permis, ensuite, de parachever la consolidation de sa stature internationale auprès des puissances étrangères avant que le scandale de l'U-2, avion-espion américain abattu au-dessus du territoire soviétique ne finisse par ruiner définitivement son projet d'alliance en mai 1960. A cette date, le président de la République déserte les sommets multilatéraux pour s'intéresser aux problèmes régionaux. Il se préoccupe, en particulier, de la politique de décolonisation et de la réconciliation franco-allemande qui aboutit, notamment, à l'important traité de l'Élysée par lequel les deux pays scellent durablement, en janvier 1963, l'amitié franco-allemande²⁰⁰⁴. Ce succès donne un nouvel élan aux ambitions internationales du général DE GAULLE. En 1964, il entame un périple autour du monde en vue de favoriser la coopération de la France avec les pays en voie de développement. Mais, il est résolu désormais à inscrire ses initiatives internationales dans un cadre collectif. Dès cette époque, « et sans doute pour ménager ses forces, le Général accepte une certaine démultiplication de son action ». En pratique, « le Premier ministre Georges POMPIDOU, le ministre des Affaires étrangères, M. Maurice COUVE DE MURVILLE, voire M. André MALRAUX quand il s'agit du Mexique ou de la Chine, se font à travers le monde les porte-paroles de la diplomatie gaullienne »²⁰⁰⁵. De fait, *loin de nier la stature internationale du Premier ministre, la pratique présidentaliste l'instrumentalise.*

836. La concordance des majorités établit durablement le chef du Gouvernement dans le rôle d'exécutant d'une politique qu'incarne exclusivement le chef de l'État²⁰⁰⁶. D'ailleurs,

²⁰⁰⁴ Ce traité dit « de l'Élysée » a été signé à Paris par le Président DE GAULLE et le chancelier Konrad ADENAUER le 22 janvier 1963. Son objet est double : il entérine, d'une part, la réconciliation entre la France et la République fédérale allemande et fonde, d'autre part, la paix durable en Europe. Sur la base de ce traité-cadre, des programmes de coopération sont pris dans trois domaines : les Affaires étrangères, la défense, l'éducation et la jeunesse. Ce traité a connu un nouvel essor le 22 janvier 2003. A l'occasion de son 40^{ème} anniversaire, la France et l'Allemagne ont adopté une Déclaration commune par laquelle elles s'engagent à renforcer leur responsabilité dans la construction européenne.

²⁰⁰⁵ MASSOT (J.), *La Présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, p. 126.

²⁰⁰⁶ Jusqu'en 1986, les successeurs du général DE GAULLE permettront rarement une représentation autonome de la France par le Premier ministre. M. Jean MASSOT dresse un tableau éloquent de son effacement sous les présidences de Georges POMPIDOU et de Valéry GISCARD D'ESTAING : « Les grandes initiatives diplomatiques de la France en direction de l'Europe (sommets de La Haye en décembre 1969, de Paris en octobre 1972, de Copenhague en décembre 1973), de l'Afrique (voyages de février 1971, janvier et octobre 1972), de la Grande-Bretagne (tête-à-tête avec M. HEATH en mai 1971), des États-Unis (rencontre des Açores en décembre 1971, puis mars 1972, et de Reykjavik en mai 1973), de l'U.R.S.S. (Rambouillet, juin 1973, Pitsounda, mars 1974) sont le fait du Président et de lui seul : les voyages de CHABAN-DELMAS en Pologne, en Yougoslavie ou aux fêtes de Persépolis ont un caractère purement protocolaire et M. MESSMER n'empiète jamais sur le domaine réservé du Président et de son ministre, M. Michel JOBERT : en 23 mois, M. MESSMER n'a fait qu'un voyage à l'étranger pour se rendre en Hongrie en juillet 1974. On retrouve le même monopole présidentiel sous M. Valéry GISCARD D'ESTAING, que ce soit lors des trois sommets de décembre 1974 (avec M. BREJNEV à Rambouillet, avec les Neuf Européens à Paris, avec M. FORD à la Martinique), lors des voyages au Maghreb ou en Egypte au cours de 1975, du sommet d'Helsinki à la fin de juillet 1975 ou du sommet européen de juin 1976 (...) » (*Op. cit.*, pp. 126-127).

avant 1986, l'influence diplomatique des Présidents – ou la complaisance de Matignon – est telle qu'ils ne craignent pas de s'immiscer dans le domaine constitutionnel du Gouvernement. Donnant à la notion de « traité » le sens le plus large possible, certains chefs d'État se sont, spontanément, reconnus compétents pour signer un « Acte final »²⁰⁰⁷, une « Charte »²⁰⁰⁸, voire un accord bilatéral en forme simplifiée²⁰⁰⁹.

837. A première vue, la présidentialisation de la politique étrangère condamne le Premier ministre à n'être que l'ombre portée du Président de la République, voire même du ministre des Affaires étrangères lorsque ce dernier détient quelque influence dans sa conduite²⁰¹⁰. Mais, précisément, parce qu'elle procède pour une large part du volontarisme des responsables de Matignon, la lecture extensive des articles 20, 21 et 52 de la Constitution ne peut suffire à ériger en termes absolus le domaine international de l'Exécutif en pré carré de la présidence.

838. Face à la théorie du « domaine réservé » de Jacques CHABAN-DELMAS²⁰¹¹ se dresse, en effet, une tradition républicaine hostile à la concentration du pouvoir d'État entre les mains d'une autorité dirigeante, qui plus est irresponsable politiquement. Or, sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY, le caractère partagé du pouvoir d'État en

²⁰⁰⁷ Ainsi, en a-t-il été de l' « Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », signé à Helsinki le 1^{er} août 1975 par le président de la République Valéry GISCARD D'ESTAING.

²⁰⁰⁸ Ce fut le cas, par exemple, de la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe », signée le 21 novembre 1990 par le président de la République François MITTERRAND.

²⁰⁰⁹ Le Président Valéry GISCARD D'ESTAING a été le premier à avoir donné une interprétation large de l'alinéa 2 de l'article 52 à l'occasion de la signature, le 6 octobre 1974, d'un accord-cadre de coopération commerciale et économique entre la France et l'U.R.S.S. pour la période 1975-1979. Selon le Professeur Elizabeth ZOLLER, la neutralisation de la compétence gouvernementale est justifiée par le souci de conserver une réciprocité dans la représentation des nations françaises et russes : « (...) la signature par le Président Valéry GISCARD D'ESTAING (...) ne s'explique que par le fait que le Président BREJNEV en était l'autre signataire (...). C'était, précise par ailleurs l'auteur, une manière de donner à la coopération franco-soviétique une signification particulière et personnalisée pour ainsi dire » (*In Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 76).

²⁰¹⁰ Le Professeur Maurice VAÏSSE se fait l'écho de la rivalité qui existait entre le Premier ministre Michel DEBRE et le ministre des Affaires étrangères, Maurice COUVE DE MURVILLE. « "Assuré d'avoir raison" en politique étrangère, DEBRE souffre de sa situation inconfortable entre de GAULLE et COUVE DE MURVILLE, "à la fois loyal, actif et incompetent". Il critique l'action du Quai d'Orsay et son organisation, il bombarde COUVE DE MURVILLE de lettres sur toutes sortes d'affaires au sujet desquelles il intervient auprès de de GAULLE. L'indignation et la colère sont toujours à fleur de peau » (*in* « DEBRE Michel », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004, Op. cit.*, p. 579).

²⁰¹¹ Jacques CHABAN-DELMAS l'a présentée lors du congrès de l'U.N.R., le 17 novembre 1959 : « Le secteur présidentiel comprend l'Algérie, sans oublier le Sahara, la Communauté franco-africaine, les Affaires étrangères, la Défense nationale » [cité *in* PANCRACIO (J.-P.), Article « Domaine réservé », *in Dictionnaire de la diplomatie, Op. cit.*, p. 222]. La dimension élitiste de sa théorie est d'autant plus incompréhensible, qu'un an plus tôt, il affirmait la prévalence du Gouvernement dans l'action internationale, notamment, à l'égard du Parlement : « En tant que président de l'Assemblée, écrit-il en 1958 dans ses *Mémoires pour demain*, il m'est arrivé de remplir diverses missions à l'étranger. Le perchoir offre dans ce domaine des facilités particulières. La fonction est assez représentative pour qu'e lui l'exerce puisse parler au nom de la France. Elle garde suffisamment de distance vis-à-vis de l'Exécutif pour que ses propos n'engagent pas le gouvernement plus loin qu'il ne voudrait aller (...) » (Cité *in* article « Les relations parlementaires internationales » disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/international/relations.asp>).

matière internationale est loin d'être théorique comme l'a rappelé solennellement le Premier ministre, M. François FILLON, aux députés : « Sous l'impulsion du président de la République, le domaine dit autrefois "réservé" est devenu plus ouvert et plus partagé. Nous l'avons voulu ainsi parce que les frontières entre les affaires intérieures et extérieures sont de plus en plus imbriquées »²⁰¹². Qu'on ne s'y trompe pas, cette collaboration est loin de desservir la prééminence de l'Élysée en matière d'action internationale. En effet, l'Histoire constitutionnelle de la France a montré qu'il n'est pas, nécessairement, dans l'intérêt du chef de l'État de confondre son rôle politique avec celui de négociateur.

839. L'activité diplomatique requiert certaines vertus mais emporte surtout des conséquences qui, à l'échelle des droits national et international, se mesurent en termes d'indépendance et de continuité de l'État. De fait, si l'autorité qui l'incarne peut se prévaloir *intuitu personae* de posséder les qualités d'un diplomate, elle ne peut, en revanche, courir le risque de lier, sur le long terme, l'avenir de l'État au succès – ou à l'insuccès – de ses initiatives diplomatiques. Il est vrai, s'agissant du président de la République française, que le principe constitutionnel de son irresponsabilité politique ne le met pas à l'abri d'un désaveu populaire opportunément exprimé à l'occasion des élections présidentielles²⁰¹³. Or, à l'égard de la communauté internationale, la France se doit de conserver une représentation politique permanente qui soit à même d'incarner et de défendre sa souveraineté. Le caractère transcendant de ces deux exigences justifie cette pratique organisée en marge du texte de 1958 qui consiste pour l'Élysée à inviter le chef du Quai d'Orsay – ou tout ministre intéressé – à se joindre à la délégation présidentielle, lors de déplacements officiels à l'étranger²⁰¹⁴. Finalement, cette inféodation apparente du corps gouvernemental que l'on a tendance à interpréter rapidement comme « la présidentialisation des Affaires étrangères », se révèle au plan protocolaire parfaitement respectueux du caractère parlementaire du régime de la V^{ème} République. Bien plus, la synergie récemment déployée par l'Élysée, Matignon et le Quai d'Orsay dans la négociation diplomatique de l'issue militaire de la crise libyenne marquerait

²⁰¹² « Déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère », présentée par M. François FILLON, Premier ministre, à l'Assemblée nationale, le 17 mars 2009 (Texte reproduit en Annexe I, texte 127).

²⁰¹³ Cette crainte explique, notamment, la posture de retrait que le Président SARKOZY a adopté depuis peu, sur des dossiers internationaux épineux qu'il a longtemps dominé de sa personne, à l'image notamment de la gestion de la crise économique européenne. Ainsi, après avoir enchaîné depuis l'été 2011, tantôt des appartés, tantôt des réunions au sommet avec ses homologues européens, il s'est depuis effacé sur la scène politique intérieure au profit du Premier ministre [en ce sens lire, notamment, DERRIEN (C.) « Fillon informe les parlementaires sur la crise européenne », *LesEchos*, 24 octobre 2011, Disponible sur le site Internet du quotidien : <http://www.lesechos.fr/economie-politique/politique/actu/0201710861751-fillon-informe-les-parlementaires-sur-la-crise-europeenne-238580.php?xtor=RSS-2094>].

²⁰¹⁴ C'est par exemple, en compagnie de la ministre de l'Économie et des Finances, du ministre du Travail, de la secrétaire d'État aux droits de l'homme et du secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie que le chef de l'État s'était rendue à Kinshasa, à Brazzaville et à Niamey, les 26 et 27 mars 2009, dans le cadre d'une visite de travail.

un infléchissement significatif de la pratique diplomatique présidentialiste²⁰¹⁵. Elle aurait de plus en plus à cœur de conformer son action extérieure à la légalité internationale, mais aussi de l'inscrire dans le cadre normatif constitutionnel. Au regard de l'histoire républicaine, l'alinéa 3 de l'article 35 de la Constitution acterait cette évolution²⁰¹⁶.

840. Mise en œuvre à la veille des frappes aériennes françaises en Libye, cette disposition garantit un plein effet à la politique gouvernementale militaire car contrairement au président, le Premier ministre dispose, en tous temps, d'une majorité à l'Assemblée nationale. De fait, en période de cohabitation, le Président n'a d'autre choix que d'agir avec le soutien de Matignon sous peine de se voir refuser le droit de poursuivre son action militaire. *Car, donner à l'Assemblée nationale le dernier mot en matière d'interventions militaires à l'étranger revient à donner le dernier mot au Premier ministre en période cohabitationniste et à l'Exécutif bicéphale en période de concordances des majorités.* Sur ce point, la révision de l'article 35 de la Constitution semble aller dans le sens d'un alignement de la pratique constitutionnelle française en matière de déclaration de guerre sur celle des États-Unis. Malgré tout, des singularités institutionnelles propres au système parlementaire de la V^{ème} République demeurent.

841. Ainsi, lors de la phase de négociation qui a débouché sur l'intervention d'une force de coalition en Libye, le Premier ministre a été continuellement associé aux choix présidentiels. L'unité politique transparaît de manière encore plus ostensible à travers

²⁰¹⁵ Ce constat semble être conforté par la gestion collective actuelle de la crise européenne. Parallèlement à l'interventionnisme du Premier ministre susévoqué (voir *supra*, note 2029), il convient de mentionner les prises de position médiatiques du ministre des Affaires étrangères, M. Alain JUPPÉ, sur cette question en vue de conforter les choix de la présidence (lire en ce sens l'entretien qu'il a accordé aux journalistes, Christophe BARBIER, Marc EPSTEIN, et Éric MANDONNET, de *L'Express*, « Alain Juppé : "j'ai passé l'âge des plans de carrière" », 29 novembre 2011, Disponible sur le site Internet de l'hebdomadaire : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/alain-juppe-j-ai-passe-l-age-des-plans-de-carriere_1056215.html).

²⁰¹⁶ Si l'on réfléchit en termes de systèmes, c'est un fait remarquable que sous les régimes d'assemblée des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, le Gouvernement ait rarement respecté la prérogative des Chambres en matière de déclaration de guerre. On se souvient, à ce propos, de l'hostilité manifestée par le « président du Conseil-ministre de la Guerre » Georges CLEMENCEAU, dans la période de l'entre-deux-guerres à l'égard de l'interventionnisme croissant du Parlement. Non sans mal, il est parvenu à lui imposer sa conception très restrictive du monopole du Pouvoir exécutif en matière de pouvoirs de guerre et de paix en invoquant le bénéfice de la tradition du monopole d'État (Voir *supra*). Dans un mouvement contraire, sous l'« hyper-présidence » actuelle de Nicolas SARKOZY, on constate une volonté de transparence plus forte dans l'action extérieure que le Président a souhaité, d'ailleurs, faire inscrire dans la Constitution de 1958 en initiant un projet de révision entériné, le 23 juillet 2008, par la La loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République (n° 2008-724). Comme il a été souligné précédemment, l'article 35 a été modifié en vue de renforcer la participation des assemblées à la politique militaire. Outre l'autorisation de déclaration de guerre que le Gouvernement doit leur demander, ce dernier « doit dorénavant informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort ».

l'omniprésence de M. Alain JUPPÉ, tout au long du règlement diplomatique de l'intervention armée dans l'espace aérien libyen. Non content d'assister les deux chefs de l'Exécutif dans leurs obligations respectives – que ce soit en accompagnant le Premier ministre dans son intervention auprès du Parlement, ou en étant présent aux côtés du Président lors du sommet de Paris – le ministre des Affaires étrangères a incarné la voix unifiée de la France à la tribune des Nations Unies pour justifier de la nécessité d'une intervention onusienne en Libye. Même si l'on se trouve en présence du schéma présidentialiste qui, dès la présidence gaullienne avait concentré entre les mains du chef de l'État les pouvoirs de décision et d'action en période de crise, la configuration diplomatique sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY se veut ostensiblement triangulaire. Le chef de l'État reste le fer de lance de la diplomatie française mais, il donne aussi à voir une représentation étatique partagée entre « son » Premier ministre et « son » ministre des Affaires étrangères en épargnant à ces derniers un rôle de figuration. *Dans cette perspective, on assisterait à une présidentialisation rationalisée de la conduite de la politique étrangère.*

842. C'est autant dans un souci de transparence démocratique que dans l'intérêt politique de la présidence que cette dernière doit concéder, en pratique, au Gouvernement une marge d'autonomie dans ses relations avec l'étranger²⁰¹⁷. Certes, la dimension technique des relations extérieures induit un distinguo entre ses volets décisionnels et instrumentaux qui a pour effet de donner une coloration administrative plus forte à l'action diplomatique du Premier ministre. Malgré tout, la politisation de son action diplomatique déduite tacitement des articles 20 et 21 de la Constitution implique de ne pas penser ses fonctions politiques internes et externes l'une sans l'autre, comme le rappelait précédemment M. François FILLON dans sa déclaration de politique étrangère de 2009. L'idée serait que l'origine gouvernementale du pouvoir d'engagement du Premier ministre conditionnerait et légitimerait à la fois la mise en œuvre de la compétence internationale de l'État. En retour, l'efficacité de son action renforcerait, au niveau interne, son autorité politique au sein de la « gouvernance »²⁰¹⁸.

²⁰¹⁷ Cette analyse vaut également pour le ministre des Affaires étrangères, dont la représentativité sera spécifiquement envisagée au regard du droit international coutumier et conventionnel (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. II-Sect.I).

²⁰¹⁸ La « polysémie » du terme « gouvernance » a été soulignée en doctrine spécialisée en tant qu' « elle rend difficile une définition unique, stabilisée, de la gouvernance » [BARON (C.), « La Gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et Société*, 2003/2, n° 54, Éd. Juridiques associées, p. 330]. En l'espèce, on se limitera au sens original du terme dérivé du verbe latin *gubernare*, significatif « gouverner, piloter un navire ». De manière plus précise, ce terme consiste en « l'art ou la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs (...) qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision (*Ibid.*). »

843. En théorie, la représentation autonome du Premier ministre découragerait, donc, le risque de dérive vers une conduite personnalisée des relations extérieures contre lesquels les premiers régimes parlementaires et à leur suite, les régimes républicains se sont affirmés. En pratique, l'activisme international dont fait preuve le Premier ministre actuel, dans le cadre d'un régime fortement présidentieliste, atteste de l'innocuité d'une consécration constitutionnelle de sa représentativité en matière internationale, à l'égard de la prévalence traditionnelle du chef de l'État. Au mieux, cette affirmation consolide l'autorité du Premier ministre dans son assise administrative, au pire elle postule un équilibre politique relatif entre Matignon et l'Élysée.

b) Une représentativité affirmée, en pratique, dans le respect de la prééminence diplomatique du chef de l'État

844. Si il est vrai que le poids du président de la V^{ème} République se veut plus important, en matière internationale, que ce qui est traditionnellement reconnu aux chefs d'État des régimes parlementaires classiques, la pratique exécutive récente montre que la représentativité du Premier ministre est loin d'être symbolique. Pourtant, au début de la première cohabitation, des observateurs avertis de la vie politique française ont vu dans ses déplacements officiels à l'étranger des épiphénomènes nuisibles à la cohérence d'ensemble de l'action extérieure française.

845. A la fin des années « quatre-vingt », M. Jean MASSOT a fait valoir, notamment, le fait que si la France voulait conserver durablement la confiance et le crédit de ses partenaires, le Premier ministre devait retourner dans l'ombre élyséenne et y demeurer. Ainsi, et alors même que le Président de l'époque, François MITTERRAND, devait encore composer avec un Premier ministre désireux d'apparaître comme le « responsable suprême de la diplomatie »²⁰¹⁹, ce conseiller d'État en était déjà à commenter au passé la « représentation à géométrie variable » dont il était témoin. « [N]otre pays, écrivait-il en 1987, aurait sans doute été le seul au monde donnant ainsi pour interlocuteurs au président américain, au secrétaire général du parti communiste d'Union soviétique, au Premier ministre britannique et au chancelier de la République fédérale, tantôt un président de la République, tantôt un Premier ministre »²⁰²⁰. A ses yeux, « la solution la plus raisonnable sur le plan diplomatique » demeurait la représentation exclusive de la France par le chef de l'État²⁰²¹. Son analyse laisse

²⁰¹⁹ COHEN (S.), « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère* n°3, 1989, p. 495.

²⁰²⁰ *In L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, Champs/Flammarion, 1987, p. 279.

²⁰²¹ *Op. cit.*, p. 280

entendre que la représentativité internationale du chef du Gouvernement serait circonscrite en fait plus qu'elle ne serait avérée en droit. Or, l'observation empirique de la diplomatie intensive pratiquée par Matignon depuis la première cohabitation désavoue cette vision par trop restrictive du pouvoir de représentation de l'État. L'interventionnisme du Premier ministre actuel, M. François FILLON, invalide d'autant plus la thèse de l'éphémérité de sa capacité représentative que son pouvoir d'action s'apprécie dans le contexte d'une « hyper-présidentialisation » du régime²⁰²². Sa pratique, en matière internationale, se rapproche davantage de celle des Premiers ministres de la cohabitation que de celle des chefs de gouvernement gaulliens. A bien des égards, elle rappelle même celle de M. Jacques CHIRAC sous la présidence mitterrandienne en tant qu'il « s'étend, occupe le terrain, mais, quand il sent que le Président ne va pas céder, il bat en retraite »²⁰²³. C'est finalement dans la prévenance que le chef du Gouvernement *veut* témoigner envers le chef de l'État, en tous temps et en tous lieux où s'exerce l'action étatique, que réside la nuance que l'on souhaite apporter à la conception restrictive de M. Jean MASSOT.

846. En effet, en pratique, le Premier ministre accomplit les mêmes tâches que le Président de la République au titre de la représentation de l'État. Dans le cadre de ses voyages officiels, il est reçu par des chefs d'État ou de Gouvernement étrangers, il va à la rencontre des ambassadeurs et des communautés françaises installés à l'étranger, il participe à des sommets, il initie, conclut ou consolide des alliances de tous ordres, en matière culturelle, économique, européenne, etc. A son tour, il est amené à recevoir à Matignon, des chefs d'État et de Gouvernement, de hauts responsables d'organisation internationale. Il entretient une correspondance privilégiée avec des gouvernements étrangers, etc. L'activisme de l'actuel chef de Matignon conduit à atténuer l'analyse présidentialisante de M. Jean MASSOT dans ce qu'elle a d'excessive par rapport au caractère partagé du domaine constitutionnel international de l'État. Selon ce conseiller d'État, la pratique du Président SARKOZY conférerait une « portée qualitative » plus forte à son pouvoir de représentation que celle qui est reconnue à son Premier ministre.

847. « Là où le président de la République multiplie les rencontres au sommet avec les dirigeants des plus grandes puissances (États-Unis, Russie, Chine, Inde, Brésil), les

²⁰²² Une vingtaine d'années après avoir publié *L'arbitre et le capitaine*, la posture exclusiviste de M. Jean MASSOT s'est un peu infléchie. Il reconnaît toujours que « la France [est] représentée dans les grandes rencontres internationales par le chef de l'État *et seulement à titre subsidiaire ou complémentaire par le chef du Gouvernement* » (*in Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Coll. Études de la documentation française, La Documentation française, 2008, p. 119 ; nous soulignons).

²⁰²³ COHEN (S.), « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Op. cit.*, p. 495.

interventions dans les enceintes internationales comme les Nations Unies, le G 8, les Conseils européens ou le sommet de l'O.T.A.N. ou dans les points sensibles du monde, comme les pays arabes (*on se souvient de la Libye*), les pays africains de Dakar au Cap, voire les prestigieuses visites d'État, comme celle de Londres en janvier 2008, le Premier ministre, pour préparer la présidence française du deuxième semestre 2008 est resté, comme ses prédécesseurs, cantonné aux contacts avec ses homologues européens (11 de ses 16 déplacements, dont une fois avec le chef de l'État pour la signature du traité de Lisbonne) ou dans l'enceinte non gouvernementale de Davos et n'a pu faire que quatre déplacements plus lointains en Argentine, au Japon, à Washington (mais auprès d'un organisme non gouvernemental, l'*American Jewish Committee*) et au Pérou. C'est le Président, et nul autre, qui a eu des rencontres puis souvent tenu des conférences de presse communes avec Angela MERKEL, José Manuel BARROSO, Abdellaziz BOUTEFLIKHA, (...) ou Benoît XVI et quelques autres chefs d'État ou de Gouvernement »²⁰²⁴. Or, une consultation rapide de l'agenda international du chef de Matignon²⁰²⁵ invite à tempérer les propos de l'auteur.

848. Comme on l'a souligné plus haut, la diversité croissante des missions accomplies depuis 2007 par M. François FILLON en matière diplomatique a eu pour effet d'accroître et de pérenniser sa visibilité à l'égard des partenaires étrangers de la France. Si l'on convient avec M. Jean MASSOT que les temps forts de la diplomatie confèrent au chef de l'État une aura légitimement conséquente. À l'approche des échéances présidentielles, ils peuvent se révéler politiquement délicats à gérer. Cela, le Président SARKOZY semble bien l'avoir compris, lui qui associe de plus en plus le ministre des Affaires étrangères et le Premier ministre à la défense des grandes lignes de la politique étrangère de la France²⁰²⁶. Le dernier rebondissement dans le dossier « Palestine » constitue une énième illustration.

²⁰²⁴ *Chef de l'État et chef du Gouvernement, Op. cit.*, p. 200.

²⁰²⁵ Agenda accessible depuis le Portail du Gouvernement : <http://www.gouvernement.fr>.

²⁰²⁶ On observera, notamment, que les allocutions officielles émanant de l'Exécutif français à l'adresse d'organisations internationales et/ ou de dirigeants étrangers, ne sont généralement pas identifiées par l'autorité qui en a eu l'initiative mais établies expressément au nom de « la France ». En témoigne, cet extrait d'un communiqué du Ministère des Affaires étrangères et européennes : « *La France* adresse ses remerciements à la présidence colombienne du Conseil de sécurité des Nations unies, qui s'est achevée le 30 avril. Sous présidence de la Colombie, le Conseil a notamment intensifié ses efforts sur la priorité que constitue la stabilisation d'Haïti. Depuis le 1er mai, *la France* préside le Conseil de sécurité pour un mois. *La présidence française du Conseil de sécurité* portera une attention particulière à la situation en Afrique. Le Conseil effectuera une mission en Afrique orientale (Kenya, Sud-Soudan, Soudan, Éthiopie) et tiendra un débat le 18 mai sur la République démocratique du Congo (...) (communiqué disponible sur le Portail du Gouvernement : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-france-preside-le-conseil-de-securite-des-nations-unies-pendant-un-mois>). En cela, l'étatisation du discours de l'Exécutif français tranche, ainsi, avec les discours personnalisés des premiers chefs d'État, notamment du général de GAULLE, de Georges POMPIDOU et de Valéry GISCARD D'ESTAING.

849. Dans un entretien accordé à l'hebdomadaire *L'Express*, le 3 mai 2011, la présidence avait exprimé le souhait de la France de reconnaître à l'automne prochain la souveraineté de l'État Palestinien²⁰²⁷. Cette déclaration a été immédiatement suivie du traditionnel ballet diplomatique: après avoir été accueilli à l'Élysée le 5 mai 2011, le Premier ministre israélien, M. Benyamin NETANYAHU, fut reçu le lendemain même par son homologue français à Matignon. Cette dualité géographique de la représentation politique française n'est pas anodine dans le contexte hypermédiatisé du dossier palestinien. Elle manifeste ostensiblement la volonté du Président SARKOZY de montrer que, dans une affaire aussi délicate que celle de la pacification des relations israéliennes et palestiniennes, il n'incarne pas en sa personne la décision de la France de reconnaître l'existence d'un État palestinien. De manière subtile, il rappelle à l'électorat français qu'il n'est pas responsable politiquement des choix internationaux de l'Exécutif pris dans sa collégialité.

850. On retrouve, finalement, la même logique d'instrumentalisation de la représentativité primo-ministérielle qui prévalait sous les présidences gaulliennes bien que les récents sondages semblent établir de moins en moins le Premier ministre dans son rôle classique de « fusible » présidentiel en matière internationale²⁰²⁸. Malgré tout, on convient avec M. Jean MASSOT du déséquilibre manifeste qui existe, au niveau quantitatif, entre les déplacements à l'étranger du chef de l'État et ceux du Premier ministre : « [e]ntre les mois de mai 2007 et 2008, observe-t-il, Nicolas SARKOZY s'est déplacé 33 fois à l'étranger contre seulement 16 fois pour François FILLON »²⁰²⁹. Mais pouvait-il seulement en être autrement

²⁰²⁷ BARBIER (C.), MANDONNET (E.), MAKARIAN (C.), « Sarkozy : "En Lybie, Kadhafi est discrédité pour représenter l'avenir", *L'Express*, 3 mai 2001, Entretien disponible sur le site Internet de l'hebdomadaire : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/actualite/politique/sarkozy-en-libye-kadhafi-est-discredite-pour-representer-l-avenir_988796.html.

²⁰²⁸ Selon les sondages opérés sur la période du 6 au 10 avril 2011, 30% (-) des Français auraient une opinion positive de Nicolas Sarkozy, 66% (+) une opinion négative. Pour l'institut de sondages LH2 « le Président bat pour le deuxième mois consécutif son record d'impopularité et a perdu rien moins que 8 points par rapport à février » (« Popularités - l'évolution des sondages début avril (LH2, Ipsos, ViaVoice, Harris Interactive, 6-10 avril 2011 », document disponible en ligne : <http://www.sondages-en-france.fr/post/sondages-sarkozy-fillon-strauss-kahn-lh2-9-10-avril-2011-ipsos-8-9-avril-2011-viavoice-7-8-avril-2011-harris-interactive-6-7-avril-2011>). Selon la nouvelle édition du baromètre des popularités de Ipsos, « 29% des Français ont une opinion favorable de l'action de Nicolas Sarkozy. Cela représente une baisse de 2 points par rapport au mois précédent. 68% (=) lui sont défavorables. Là aussi, constate l'institut de sondage, c'est un record d'impopularité pour le Président, qui a perdu 5 points de bonnes opinions depuis février » (*Ibid.*). Pour l'institut, Viavoice, « 29% (-) des Français ont une opinion positive de Nicolas Sarkozy. 68% (+) ont une opinion négative. Troisième record d'impopularité battu pour le Président ce mois-ci », conclut l'institut de sondage (*Ibid.*). Le baromètre d'Harris Interactive est encore plus bas : « 20% [de Français] font confiance à Nicolas Sarkozy pour mener une politique qui leur convient. 74% ne lui font pas confiance (*Ibid.*). On précisera que pour cette même période, l'indice de popularité du Premier ministre est plus forte quoique mitigée d'après les données fournies par ces instituts de sondage (*Ibid.*). Il semble que ces chutes de popularité profitent essentiellement au candidat pressenti de l'opposition, à savoir M. Dominique STRAUSS-KAHN.

²⁰²⁹ *Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, *Op. cit.*, pp. 199-200. Comparativement, la pratique du Président actuel s'inscrit dans la continuité de ces prédécesseurs. A l'époque de son dernier mandat, le Président Jacques CHIRAC s'était déplacé 34 fois à l'étranger (*Op. cit.*, p. 199, note (2).

dès lors qu'un consensus s'était dégagé, dès les débuts du régime, sur le fait de confier au président de la République l'essentiel et, au chef du Gouvernement, la gestion quotidienne de la France. Or, quoi de plus « essentiel » pour un État que l'effectivité de sa souveraineté ?

851. Cette réalité consacre, au plan politique, la prévalence du pouvoir de représentation internationale du chef de l'État sur celui imparté au Gouvernement. Mais, emporte-t-elle également, au plan juridique, une hiérarchie entre le pouvoir d'engagement du Président de la République et celui du Premier ministre ? Telle semble être l'interprétation retenue par un haut-fonctionnaire des « Affaires étrangères » à la veille de la première cohabitation. Sous le pseudonyme de Bernard ADRIEN, ce diplomate perçoit dans « l'augmentation exceptionnelle du nombre des voyages présidentiels »²⁰³⁰ le signe d'un noyautage de l'action gouvernementale extérieure. « Chacun de ces voyages, assure-t-il, est l'occasion de nouer des liens personnels et de traiter des affaires directement au niveau de l'Élysée »²⁰³¹. D'un point de vue normatif, cette analyse très circonstanciée de la représentation étatique mériterait d'être nuancée, ceci afin de ne pas priver d'effectivité la partie codifiée de la Convention de Vienne de 1969 à laquelle la France est liée au plan coutumier.

852. On rappelle, en effet, que « le traité des traités » reconnaît au chef du Gouvernement les pleins pouvoirs pour engager l'État *ex officio*, au même titre qu'un chef de l'État ou qu'un ministre des Affaires étrangères (art. 7). Toutefois, la pratique diplomatique internationale tend à conférer une portée relative à l'égalité statutaire entre chefs d'État et de Gouvernement en singularisant, notamment, les conditions de mise en œuvre et d'opposabilité de leur représentativité sur la scène politique internationale²⁰³². Dans l'ordre interne, ces spécificités confortent, de manière objective, le désaveu de la théorie du « domaine réservé ».

²⁰³⁰ ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère », *Politique étrangère* n° 4, 1985, p. 976. L'auteur étaye son propos en comparant l'augmentation des voyages présidentiels sous les présidences giscardiennes et mitterrandiennes : « Le président GISCARD D'ESTAING en avait effectué dix-huit en sept ans ; en trois ans, François MITTERRAND en a déjà réalisé trente-six », en ne comptant pas les réunions multilatérales de type sommets africains ou européens ou les rencontres bilatérales franco-anglaises ou franco-allemandes, pas plus que les déplacements motivés par des circonstances exceptionnelles tels que les décès de chefs d'État ou de gouvernement en fonction (*Ibid.*).

²⁰³¹ *Ibid.*

²⁰³² On ajoutera également que ces spécificités valent également dans les rapports entre chefs d'État et ministres des Affaires étrangères ». Il semble que la pratique diplomatique internationale, telle qu'elle est définie par voies conventionnelle et coutumière, aligne les règles protocolaires et juridiques opposables au ministre des Affaires étrangères en représentation à l'étranger sur le régime opposable au Premier ministre (cette analogie est pertinemment mise en lumière dans une contribution de Sir Arthur WATTS dans laquelle il examine le cadre juridique de l'action de représentation des chefs d'État d'une part, et celle des chefs de Gouvernement et ministres des Affaires étrangères, d'autre part : « *The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Government and Foreign Ministers* », *R.C.A.D.I.*, 1994-III, pp. 9-130). A bien des égards, ce rapprochement opérée par la pratique diplomatique internationale conforte le choix que l'on a fait de définir prioritairement la fonction de ministre des Affaires étrangères par rapport au lien statutaire qui l'unit au Premier