

## Le cadre théorique du débat l'actualisation de la problématique de la démocratisation de la politique étrangère sous la République parlementaire

---

<sup>1719</sup> La cohérence historique de l'autonomisation du rôle international du Gouvernement d'assemblée est soulignée par le Professeur Gaston JÈZE : « [l]a tradition est, en France, que le gouvernement doit avoir de larges pouvoirs en matière de politique étrangère. C'est la coutume monarchique ; les Constituants de 1875 l'ont fait passer dans l'art. 87 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (...). Les Constituants de 1875 ont écarté les solutions des constitutions de 1791 [Titre III, Chap. II, sect. I, art. 3 C], de 1793 [art. 55 C] et de la Constitution de 1848 [art. 53 C] qui réduisaient considérablement les pouvoirs du gouvernement en matière de traités » (*In* « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », *Op. cit.*, pp. 314-315).

<sup>1720</sup> Le recul historique nous inviterait donc à relativiser le renforcement de la présidentialisation du domaine des Affaires étrangères observée sous la présidence actuelle. Sans doute l'hyper-médiatisation de l'action diplomatique de M. Nicolas SARKOZY est-elle de nature à alimenter le sentiment d'exclusivisme de l'Élysée dans la gestion des relations extérieures. Mais, il n'est pas en soi condamnable dès lors que le chef de l'État justifie son action au regard du monopole juridique détenu par le pouvoir exécutif en la matière. De ce point de vue, la problématique de l'omnipotence du chef de l'État en matière internationale ne se pose pas tant en termes de légitimité que de constitutionnalité de son action, ce qui aboutirait parfois à constater parallèlement à l'atteinte à la seconde, le respect de la première. Concrètement, le président de la République qui ne solliciterait pas le contreseing du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères en matière de ratification de traité violerait l'article 19 C qui classe *a contrario* le pouvoir de ratification du président de la République parmi les pouvoirs partagés. Constitutif d'un vice de procédure substantiel au plan juridique, cet écart présidentiel n'aurait qu'une incidence mineure, au plan politique, dans la mesure où la légitimité de son action demeurerait sauve au regard du principe du monopole exécutif. Mais, on le voit, la portée absolue attachée à ce principe pose de graves problèmes en termes démocratiques : toute action diplomatique menée par un organe de l'État est-elle justifiable dès lors qu'il est le fait d'un membre du pouvoir exécutif ? Ce serait lui conférer une immunité juridique difficilement tolérable avec les exigences inhérentes à l'État de droit. La résolution pratique de cette interrogation par les gouvernements successifs de la III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques va constituer, précisément, le terreau idéologique de la problématique des actes de Gouvernement (Voir *infra*, Partie II- Chap. II- Titre I- Sect. III).

701. « Quels que soient les régimes politiques, on constate qu'en matière extérieure, l'exécutif dispose et a toujours disposé de prérogatives et de libertés qu'il aurait été considéré comme impensable de lui reconnaître dans les autres secteurs de l'activité gouvernementale »<sup>1721</sup>. Un siècle après que la Révolution ait scindé les prérogatives internationales entre les Pouvoir exécutif et législatif, on aurait pu s'attendre à ce que le déséquilibre des forces opéré en faveur des Chambres entre 1877 et 1958 attente au monopole de principe que décrit le Professeur ZOLLER<sup>1722</sup>. C'est sans compter sur la survenance de deux Guerres mondiales au début du XX<sup>ème</sup> siècle et le climat d'insécurité qui en a résulté aux plans intérieur et extérieur. Ces évènements auraient eu le mérite de borner en des termes concrets le champ d'action du Parlement. Mais, si comme on le soulignait plus haut le Professeur JÈZE, la revalorisation du pouvoir gouvernemental extérieur a été, dans l'ensemble, favorablement accueillie par les présidences successives, il en va différemment des assemblées. En pratique, les « libertés » que s'arroge le Gouvernement à dessein d'accroître la réactivité de l'appareil diplomatique d'État suscitent nombre d'interrogations sur la constitutionnalité de la portée extensive que les organes exécutifs en matière de pouvoirs de guerre et de paix<sup>1723</sup>.

---

<sup>1721</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 32.

<sup>1722</sup> Comme il a été déjà souligné dans la Partie précédente, la problématique de la démocratisation de l'exercice des pouvoirs internationaux de l'État n'a pas suscité d'engouement véritable au plan théorique, notamment, au Siècle des Lumières. Ainsi, pour Jean-Jacques ROUSSEAU, penseur démocrate, la gestion de la politique étrangère ne soulève aucune difficulté au plan institutionnel dans la mesure où les actes y afférant n'« étaient pas des actes de souveraineté, mais de gouvernement » (*In Lettres écrites de la Montagne (III), Du contrat social. Écrits politiques*, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1975, p. 826). Ne procédant pas de la souveraineté, leur exercice ne mettait donc pas en cause la volonté générale. « Ce qui importe essentiellement à chaque citoyen, précisait-t-il, c'est l'observation des Loix au-dedans, la propriété des biens, la sûreté des particuliers » ; et le philosophe de conclure aussitôt : « [t]ant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger ; ce n'est pas delà que viendront vos dangers les plus à craindre » (*In Lettres écrites de la montagne (VII), Op. cit.*, p. 827). C'est finalement le texte de 1791 et le régime qu'il consacre au profit du Roi en sa qualité de « Pouvoir exécutif suprême » qui va constituer le premier hiatus juridique entre le combat contre le régime monarchique et sa survivance à travers l'exercice de pouvoirs dits « régaliens » - dont font partie les Affaires étrangères. A l'époque, les auteurs de la première Constitution française étaient loin de se douter que cette « disposition remarquable » [article 3 relatif à la compétence exclusive du Roi en matière de ratification des traités] selon le mot de Raymond CARRÉ de MALBERG (*In Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1920-1922, p. 268), serait à l'origine d'une problématique qui allait captiver la doctrine contemporaine sans qu'elle ne puisse à ce jour y apporter de réponse certaine. « La démocratisation de la politique étrangère est un sujet d'autant plus complexe, met en garde le Professeur Samy COHEN, qu'elle se trouve au cœur d'un dilemme fondamental. L'amélioration nécessaire de la qualité du débat public et du contrôle parlementaire ne doit pas conduire à des conflits tels qu'ils paralyseraient l'action diplomatique et militaire, qu'ils ligoteraient le Président et le gouvernement. Il y a un équilibre délicat à préserver entre démocratie et efficacité », conclut-il (*In « Démocratie et politique étrangère, repenser les termes du débat », A.F.R.I., Vol. 1, Éd. Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 10*).

<sup>1723</sup> En guise d'illustration, on pourra se référer au débat initié par le député Jacques PIOU, à la séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, en vue d'obtenir une révision des lois de 1875 dans le sens d'un renforcement du contrôle des Chambres sur l'action du ministre des Affaires étrangères. Il accuse le titulaire de l'époque, Raymond POINCARÉ, « non pas d'avoir formulé des contre-vérités, mais d'avoir répondu de manière tellement ambiguë que ses auditeurs avaient pu vraisemblablement croire le contraire de la vérité » (*J.O., « Débats », p. 552 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 76*).

702. De portée universelle, le monopole de l'Exécutif dans la conduite de la politique étrangère s'est imposé dans l'ensemble des démocraties monarchiques ou parlementaires. Il garantit à long terme le rôle privilégié des chefs d'État et de Gouvernement, ainsi que du ministre des Affaires étrangères dans la définition et la mise en œuvre des politiques diplomatiques et militaires<sup>1724</sup>. Pourtant, l'expérience révolutionnaire a montré que le droit d'initiative qui est constitutionnellement attribué au chef de l'État en matière diplomatique ne lui garantit pas nécessairement, en ce domaine, un pouvoir d'orientation ; il ne lui concède pas davantage et de manière systématique le dernier mot en la matière. Ainsi, la première Constitution française a ceci de remarquable qu'elle demeure à ce jour le seul texte à avoir placé le pouvoir législatif sur la même ligne que le Roi en matière de représentation internationale<sup>1725</sup>. Et c'est précisément, le défaut de la représentativité internationale des assemblées qui va expliquer, que les Parlements successifs ne pourront qu'être associés à l'exercice du pouvoir de direction du chef de l'État sans jamais se voir reconnaître un droit d'action propre et ce, quand bien même le Pouvoir exécutif lui serait politiquement subordonné<sup>1726</sup>. Comme on va le voir, dans le domaine spécifique de la politique étrangère, ce

---

<sup>1724</sup> Dans une perspective de droit comparé, on peut noter que si la prépondérance du pouvoir exécutif en matière militaire et diplomatique est consacrée par la Constitution américaine du 17 septembre 1787 respectivement en son article II, section 2 (1) (« Commander-in-Chief ») et section 2 (2) (*treaty making power*), il a été également de même dans l'ex-Union soviétique où le président « est le commandant suprême des forces armées » [art. 127-3 (10) de la Constitution révisée du 7 octobre 1977] et signe les traités internationaux » [art. 127-3 (11)]. En France, à l'époque contemporaine, la Constitution du 4 octobre 1958 confère au chef de l'État un pouvoir d'action exclusif en matière de négociation et de ratification des traités (art. 52, al. 1 C) ainsi que celui de diriger la guerre en sa qualité de « chef des armées » (art. 15 C). Ce faisant, le texte de 1958 ne fait que reprendre une unité d'action envisagée déjà par les lois constitutionnelles de 1875 [(art. 3 (1) de la loi du 25 février et 8 (1) de la loi du 16 juillet 1875)]. Bien plus, malgré le légicentrisme organisé par la Constitution du 27 octobre 1946, le président de la République a pu conserver son pouvoir exclusif d'engager l'État par voie conventionnelle [(art. 31 (1)] tandis que le pouvoir exécutif obtint à son seul profit le maintien du pouvoir de commandement des forces armées [art. 33 et 47 (3)]. On le voit, le pouvoir exécutif, même en période de régime parlementariste, demeure le centre de gravité des activités diplomatiques et militaires. Les textes précités sont autant de preuves formelles de la survivance de la conception monarchique des relations extérieures de la France sous les régimes républicains.

<sup>1725</sup> Voir *supra*, Partie I- Titre II- Chap. I- Sect. I- Paragraphe 2.

<sup>1726</sup> Voir *supra*, les raisons doctrinales avancées dès le XIX<sup>ème</sup> siècle pour justifier le rôle nécessairement *a posteriori* des parlementaires dans la procédure conventionnelle. Elles sont demeurées inchangées à ce jour. A cet égard, dans l'introduction de sa thèse, le Professeur Valérie GOESEL-LE BIHAN enjoint de « se rendre à l'évidence : pour l'Exécutif et la majeure partie de la doctrine, les membres du Parlement ne disposent d'aucun droit d'initiative en matière de conclusion d'accords internationaux. Dans la pratique, il n'existe pas de propositions de loi d'autorisation de ratification ou d'approbation d'une convention internationale (*La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la V<sup>e</sup> République*, Éd. A Pedone, Paris, 1995, p. 12). On observera que cette impossibilité est également opposable, en droit, aux assemblées des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques. L'affaiblissement de l'autorité politique du président de la République ne saurait justifier une révision de fait de l'article 8 de la Loi constitutionnelle de 1875, ni celle de l'article de l'article 31 la Constitution de 1946, dispositions qui limitent expressément l'exercice des pouvoirs externes de l'État (droit de légation, *treaty making power* et pouvoirs de guerre) au chef de l'État.

n'est pas parce que le Parlement « a pour lui le droit [et] la force [qu']il lui suffira (...) de vouloir » pour imposer sa volonté au Gouvernement<sup>1727</sup>.

**703.** S'inspirant sans doute de la répartition opérée par la Constitution américaine en matière conventionnelle<sup>1728</sup>, le député Jean JAURÈS propose, en 1911, une réforme constitutionnelle visant à créer auprès du chef de l'État un conseil composé d'élus de la nation. Le rejet du texte n'entame pas la volonté d'un Parlement résolu à compter dans le jeu diplomatique, et en particulier dans celui inauguré par les négociations des traités de Paix de 1919. Elles sont, alors, menées sous l'autorité du président du Conseil, Georges CLÉMENTEAU. Or, pour le représentant de la France à la Conférence de Versailles, il appartient à l'Exécutif de négocier seul. Il n'exclut pas, pour autant, totalement les Chambres : « la question de confiance sera toujours posée », rappelle-t-il<sup>1729</sup>. Malgré tout, les assemblées doivent patienter jusqu'au départ de CLÉMENTEAU du Gouvernement, en 1920, pour revenir en force dans l'arène diplomatique.

**704.** Non contents, d'obtenir en 1922 la démission spectaculaire du président du Conseil de l'époque, Aristide BRIAND, les députés parviennent à renverser son douzième cabinet en 1929. Leur domination politique est écrasante et de fait, les portes de la diplomatie de sommet semblent leur être grandes ouvertes. Ils ne tardent pas à déchanter. Leur participation aux négociations du règlement des dettes de guerre demeure non seulement marginale, mais encore déçoit-elle l'opinion populaire en n'obtenant pas du Gouvernement la garantie conventionnelle de l'intangibilité des réparations dues à la France ainsi que celle du montant de sa créance. Tout au plus, le Pouvoir exécutif se borne-t-il à informer le Parlement des

---

<sup>1727</sup> Telle est la réponse que le Professeur JEZE adresse aux demandes de députés désireux de sanctionner les libertés prises par le ministère des Affaires étrangères lors de la conclusion de conventions franco-allemandes de 1911, par une révision de la Constitution allant dans le sens d'un renforcement du pouvoir d'action des Chambres. Pour l'éminent constitutionnaliste, il n'y a pas lieu de toucher à la lettre de 1875 dès lors que le Parlement s'engage à ce que le Cabinet tienne « la promesse ferme et précise d'appliquer démocratiquement, républicainement, la Constitution de 1875 » (*In* « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », *R.D.P.*, Tome 29, *Op. cit.*, p. 328).

<sup>1728</sup> L'article II, section 2 (2) consacre, en droit, un pouvoir partagé en matière de conclusion des traités. Le président ne peut, ainsi, exercer son *treaty making power* qu'« avec l'avis du Sénat ». Dans les faits, cette disposition ne fut appliquée qu'une seule fois à l'occasion de la conclusion des traités Jay. Il se peut que la menace d'une procédure d'*impeachment* à l'encontre du président G. WASHINGTON à qui le Sénat reprocha d'avoir négocié avec les Indiens sans son avis, ait découragé ses successeurs d'exposer les grandes lignes d'un traité en cours de négociation, ou de solliciter son « avis » sur l'opportunité de celle-ci. En pratique, « le Sénat ne donne jamais sans avis sur des traités, ni avant, ni pendant les négociations » [ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 35]. Sans mésestimer ouvertement la règle constitutionnelle, il semble que les présidents l'édulcorèrent quelque peu en préférant à l'exposé officiel, une consultation officieuse de certains sénateurs influents ou de certains membres de la Commission sénatoriale des Affaires étrangères.

<sup>1729</sup> WINOCK (M.), *Clémenteau*, Ed. Perrin, 2007, p.428.

lignes directrices qu'il compte développer aux côtés des alliés lors des négociations<sup>1730</sup>. Leur action sous la IV<sup>ème</sup> République ne sera guère plus efficace.

**705.** La fréquence de la consultation parlementaire, à partir de 1945, incite à penser que le pouvoir législatif aurait conquis « un droit général d'orientation en matière de politique étrangère »<sup>1731</sup>. Si l'on compare, en effet, avec la pratique institutionnelle de la III<sup>ème</sup> République, les députés français sont plus étroitement associés à la procédure de négociation et de ratification des actes internationaux majeurs. Il en a été, ainsi, des accords de Londres sur l'Allemagne : arrêtés le 7 juin 1948, ils ont été soumis à l'Assemblée nationale du 11 au 16 juin avant approbation définitive par le Gouvernement. De même, les députés ont pu influencer sur le cours des négociations relatives au projet de Pacte atlantique (1949), à celui de pool du charbon et de l'acier (1950) et au projet de l'armée européenne (1951, 1952, 1953). A un échelon moindre de l'activité parlementaire, des commissions *ad hoc* ont été tenues informées à leur demande des négociations sur le Marché commun et l'Euratom<sup>1732</sup>. Toutefois, en matière de pratique constituante, « il faut savoir raison garder », en particulier lorsque celle-ci tend à multiplier les voies d'engagement de la France au plan international! Sauf à décrocher la règle constitutionnelle du contexte géopolitique de l'époque, l'exercice du pouvoir de consultation du Parlement, aussi intensif soit-il, ne peut juridiquement conduire à la reconnaissance d'un droit d'action *a priori* des Chambres dans la procédure conventionnelle. En réalité, la complaisance apparente du Gouvernement servirait en priorité les intérêts du Pouvoir exécutif.

**706.** Ainsi, en 1948, lorsque le Gouvernement soumet l'Accord de Londres<sup>1733</sup> aux députés avant son approbation, il cherche à couvrir du sceau de la légitimité un choix qu'il sait impopulaire<sup>1734</sup>. En effet, contraint à renoncer à la majeure partie des thèses françaises sur l'Allemagne<sup>1735</sup>, le Gouvernement de l'époque « *entendait faire partager ses responsabilités*

---

<sup>1730</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>1731</sup> *Op. cit.*, p. 36.

<sup>1732</sup> SCHUMANN (M.), « La Commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire », in *Les Affaires étrangères, Op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>1733</sup> L'Accord de Londres a été signé le 8 août 1945 par la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie. Il a pour objet la mise en place d'un « Tribunal Militaire International sera établi, [...] pour juger les criminels de guerre dont les crimes sont sans localisation géographique précise, qu'ils soient accusés individuellement, ou à titre de membres d'organisations ou de groupes, ou à ce double titre » (art. 1).

<sup>1734</sup> « L'intensité de l'opinion est un concept dont l'utilisation est sans cesse nécessaire, concède à l'issue de la IV<sup>ème</sup> République le Professeur Jean-Baptiste DUROSELLE. (...) L'opinion est une force dans la mesure où elle est intense, car alors elle joue un rôle déterminant sur les *attitudes*, lesquelles seules constituent l'élément décisif (...) » (In « L'opinion publique et la politique étrangère », in *Les Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 215).

<sup>1735</sup> Sur les différentes positions adoptées par les plénipotentiaires respectifs de la France, des États-Unis, du Royaume-Uni et de la Russie, on pourra se référer au précieux témoignage du Secrétaire d'État américain, Robert LANSING, qui accompagne le Président Woodrow WILSON à la Conférence de la Paix en 1919. Vouant une profonde admiration à CLEMENCEAU, le ministre américain le présente d'emblée comme « *the dominant*

à l'organe d'où il puisait sa légitimité »<sup>1736</sup>. En se retranchant derrière l'unité politique, il est parvenu à ériger le domaine de la politique étrangère en un îlot de résistance au sein du système légicentriste<sup>1737</sup>. Pourtant, il n'y a pas matière à triomphalisme pour les gouvernements d'assemblée car, dans les faits, la permanence de leur privilège d'action dépend étroitement de la solidarité des institutions exécutives et législatives. De ce point de vue, la configuration des Pouvoirs, et notamment la préservation nécessaire d'un équilibre relatif entre eux<sup>1738</sup>, ne pouvait demeurer sans effet l'activité gouvernementale extérieure.

**707.** Séduisante en théorie, l'idée d'une pratique consensualiste en matière diplomatique suscite le scepticisme et l'hostilité des parlementaires, peu dupes de la stratégie d'hégémonisme du Gouvernement, mais surtout peu enclins à la sanctuarisation du domaine de la politique étrangère.

## **Paragraphe 2. Une problématique résolue par les Chambres dans un sens restrictif**

**708.** La tension croissante que l'on n'a eue de cesse d'observer, depuis la Révolution, au niveau de la conduite de la politique étrangère entre les traditions monarchiques et les exigences démocratiques semble être résolue, à partir de 1875, dans un sens particulièrement restrictif pour l'action exécutive extérieure. Le soutien politique des Chambres est, ainsi, conditionné par la double exigence de transparence et de loyauté. Il échoit spécifiquement au chef du Quai d'Orsay de convaincre de leur réalité, ce qui n'est pas chose aisée selon le député Jacques PIOU. « Ce n'est pas un spectacle plus édifiant celui que donne le pays, croyant aveuglement aux déclarations rassurantes de la diplomatie officielle, alors que, derrière elles, se cachent les combinaisons inquiétantes de la diplomatie occulte (...), se

---

*figure and the strongest man of the many strong men who participated in the negotiations at Paris*», dans son ouvrage *The Big Four and Others of the Peace Conference* (Éd. Houghton Mifflin Company, Boston & New York 1921, p. 10) C'est, donc, par l'argumentaire du « French Premier » qu'il introduit son ouvrage (pp. 10-36) pour l'articuler, ensuite, avec les motivations des autres intervenants (pp. 37-213).

<sup>1736</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 36.

<sup>1737</sup> Le principe est notamment énoncé sous la forme d'un axiome par le ministre des Affaires étrangères qui rappelle « qu'il n'est pas d'usage de soumettre au Parlement les projets de conventions en cours de négociation. D'après la Constitution [de 1946], il appartient en effet au pouvoir exécutif de négocier avec les puissances étrangères. Le législateur n'intervient que pour autoriser, le cas échéant, le chef de l'État à ratifier les accords intervenus » [Voir chron. CHARPENTIER (J.), *A.F.D.I.*, 1957, pp. 840-841].

<sup>1738</sup> Équilibre que l'on présente communément comme la condition de l'ordre politique démocratique. Ainsi, CONDORCET figure parmi les premiers auteurs à attribuer au déséquilibre des pouvoirs organisé par la Constitution 1791 la principale cause de son échec [*In Archives parlementaires*, 1<sup>ère</sup> série, Tome LVIII, p. 588 ; commenté par Jean-Jacques CLÈVE in « Le projet de Constitution de Saint-Just du 24 avril 1793. Une utopie », in *Utopies : Entre droit et politique. Études en hommage à Claude Courvoisier*, Textes rassemblés par Patrick CHARLOT, Éditions Universitaires de Dijon, Collection *Sociétés*, Dijon, 2005, pp. 71-73 ; dans le même sens, lire CONSTANTINESCO (V.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *Droit constitutionnel*, Thémis Droit, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 2006, pp. 125-126].

plaint-il en 1912. Les ministres des Affaires étrangères ne sont pas non plus sans éprouver quelques embarras, quand ils ont à rendre compte au Parlement de leur politique extérieure ; ils ne veulent trahir ni leur devoir politique, ni la vérité, et les voilà tiraillés entre leur conscience et leurs obligations professionnelles. – Je sais bien qu'ils sont habiles et la langue française a d'admirables ressources. (...) Cette dextérité oratoire a toujours le don d'entraîner le Parlement ; elle a malheureusement moins de succès auprès des gouvernements rivaux. Comme les secrets les mieux gardés filtrent aisément sous les portes des chancelleries, l'empereur d'Allemagne a été mieux renseigné que nous »<sup>1739</sup>.

**709.** De manière générale, l'unité politique semble être l'enjeu principal des joutes oratoires avec les parlementaires. Dans la pratique, elle est traditionnellement l'objet d'âpres luttes où la prééminence des uns se dispute le monopole de l'autre, comme en témoigne l'échange de vues du député Louis MARIN et du ministre Robert SCHUMAN<sup>1740</sup> :

« M. Louis MARIN engage un débat d'ordre constitutionnel.

Si on le suivait, le Gouvernement devrait s'abstenir de toute initiative dans le domaine international, sans autorisation préalable de l'Assemblée. Quel Gouvernement, et quel gouvernement républicain, pourrait accepter pareille discipline ? Tous les gouvernements démocratiques que nous connaissons ont le droit de prendre des initiatives à cet égard. Ils peuvent préparer, puis conduire des négociations, quitte à soumettre les conclusions auxquelles ils ont abouti, aux parlements, pour ratification.

M. Louis MARIN. – Trop tard !

M. le Ministre des Affaires étrangères. – Il ne sera pas trop tard ...

M. Louis MARIN. – Mais si !

M. le Ministre des Affaires étrangères. – Puisque vous pourrez dire oui ou non, ou oui sous conditions.

Vous en avez déjà donné un exemple qui a été très utile. Lorsque les accords de Londres ont été ratifiés ici, vous avez formulé des réserves qui ont été efficaces.

Mais vouloir qu'un gouvernement ne puisse plus rien faire sans l'accord préalable du Parlement, c'est d'abord accroître démesurément la responsabilité du Parlement. Seriez-vous capables, sans un débat interminable et sans recourir à une foule d'experts, de vous faire une opinion suffisante avant même que les textes existent, avant même de connaître l'avis des autres participants, des pays avec lesquels nous négocions ?

Ce débat serait nécessairement incomplet, je dirai même nécessairement négatif.

Prendre des responsabilités dans ce domaine, c'est l'affaire d'abord du Gouvernement, et ces responsabilités sont lourdes. Si nous aboutissons, nous mettrons sur pied un texte, qui vous sera soumis, et vous en ferez, comme les parlements des cinq autres contractants, ce que vous voudrez. Vous pourrez demander la réouverture des négociations, vous pourrez ratifier l'accord avec des réserves, comme vous l'avez déjà fait.

---

<sup>1739</sup> Propos extrait de la séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, reproduits en Annexe I (texte 76).

<sup>1740</sup> Il est alors ministre des Affaires étrangères sous le 3<sup>e</sup> gouvernement de Georges BIDAULT (7février 1950-24 juin 1950).

Laissez donc au Gouvernement les responsabilités qu'il est prêt à prendre.»<sup>1741</sup>

**710.** Intervenant dans les dernières années de la IV<sup>ème</sup> République, cet échange est illustratif du climat passionné dans lequel s'élabore la politique étrangère entre 1875 et 1958<sup>1742</sup>. Ces discussions présentent pour le Gouvernement un enjeu considérable puisqu'il s'agit d'obtenir *a priori* la légitimation des libertés d'action que ses membres s'autorisent dans la direction des affaires extérieures de la France. Immanquablement, les parlementaires s'interrogent : cet hégémonisme gouvernemental est-il compatible avec la tradition constitutionnelle qui réserve au chef de l'État le pouvoir décisionnel en matière diplomatique ? Cette même tradition ne cantonne-t-elle pas le Gouvernement dans un rôle d'exécution ? Au jeu des « questions/réponses », c'est le ministre des Affaires étrangères qui remporte haut la main, la mise politique<sup>1743</sup>.

**711.** Les interventions du chef du Quai d'Orsay devant les chambres parlementaires lui offrent, en effet, l'occasion de défendre au plan juridique, et d'affermir au plan conceptuel, la flexibilité que le Gouvernement promet au niveau de l'activité conventionnelle de la France. S'imposant aux côtés du président du Conseil comme le chef politique de la diplomatie, le ministre des Affaires étrangères a, en cette qualité, le devoir d'adapter son instrumentalisation à la donne internationale. A cet effet, il prend appui sur une base constitutionnelle plus hypothéquée par le poids des traditions que par le déséquilibre institutionnel qui caractérise le régime d'assemblée<sup>1744</sup>. Il s'enhardit dans ses discours à inverser la logique hiérarchique traditionnelle en conditionnant l'effectivité des prérogatives externes du chef de l'État à l'initiative gouvernementale. S'agissant, par exemple, de la notion de « conclusion », elle est explicitement définie sous la III<sup>ème</sup> République comme manifestant l'engagement définitif de l'État au plan conventionnel. L'intervention de M. Paul BASTID, député et membre de la Commission des Affaires étrangères à l'occasion de l'examen d'un projet de loi tendant à la ratification de la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international en date du 20 avril 1921 met en relief les implications juridiques de cette définition<sup>1745</sup> :

---

<sup>1741</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 20 juin 1950, Discours de M. R. SCHUMAN, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1950, p. 5060 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, t. 1, éd. du C.N.R.S. , 1962, n°286, p. 154.

<sup>1742</sup> Voir *supra*, le débat passionné initié parmi la doctrine constitutionnaliste par Raymond CARRÉ de MALBERG au titre de la limitation de la compétence de ratification du président de la République dans le cas de traités contrevenant à des lois antérieures.

<sup>1743</sup> Voir *infra*, la position éclairante de Jacques BOURBON-BUSSET sur la prééminence de principe du ministre des Affaires étrangères en matière de responsabilité politique (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. III).

<sup>1744</sup> En ce sens, lire JÈZE (G.), « La présidence de la République », *R.D.P.*, Tome 30, 1913, pp. 114-115.

<sup>1745</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 5 février 1925, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, chargée d'examiner le projet de loi tendant à la ratification de la convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international en date, à Barcelone, le 20 avril 1921, par M. le député Paul BASTID, *J.O.*,

« (...) La partie 12, section 2, du traité de Versailles contient des clauses relatives à la navigation... L'article 379 stipule que, sans préjudice des obligations particulières qui lui sont imposées par le présent traité au profit des puissances alliées et associées, l'Allemagne s'engage à adhérer à toute convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables, des ports et des voies ferrées, qui pourrait être conclue entre les puissances alliées et associées, (...).

Tels sont les textes qui ont provoqué la convention de Barcelone et c'est le dernier d'entre eux qui semble avoir motivé l'appréhension du Quai d'Orsay. Faute d'avoir donné sa ratification avant le 10 janvier 1925, la France ne va-t-elle pas perdre le bénéfice de l'article 379 ?

Le terme "conclue" de l'article 379 doit s'entendre évidemment au sens de « devenue définitive » et non pas au sens de "signée". Mais ne perdons pas de vue qu'il s'agit d'une convention collective arrêtée sous l'égide de la Société des Nations et que cette convention comporte une clause de style d'après laquelle elle entrera en vigueur lorsqu'elle aura été ratifiée par cinq puissances. Or, plus de cinq puissances ont déjà ratifié la convention de Barcelone. Celle-ci est donc définitive. Et la ratification de la France, encore qu'elle soit éminemment désirable du point de vue politique, n'ajouterait rien à son efficacité juridique. »

**712.** En l'espèce, l'ambivalence que le député BASTID prête à l'acte de conclusion est un renvoi implicite à l'avancée majeure que constitue, dans l'ordre juridique international, l'émergence des accords en forme simplifiés. Sur ce point, sa position restrictive ne fait qu'avaliser *a posteriori* une interprétation gouvernementale soumise aux Chambres par le ministre des Affaires étrangères Eugène SPULLER (22 février 1889-17 mars 1890) après qu'il s'être vu notifier, le 12 octobre 1889, la conclusion d'un traité italo-éthiopien. A cette occasion, le responsable du Département précisa aux parlementaires les circonstances dans lesquelles elle était survenue et les effets juridiques qui *devaient* lui être attachés :

« Voici dans quelle forme cette notification m'a été faite : je prie la Chambre de vouloir bien l'écouter et d'en peser les termes :

« Monsieur le ministre, par l'article 17 du traité perpétuel entre l'Italie et l'Éthiopie, signé par S. M. le roi Ménélik le 2 mai 1889 et ratifié par S. M. le roi d'Italie le 22 septembre dernier, il a été stipulé que S. M. le roi d'Éthiopie consent à se servir du gouvernement de S.M. le roi d'Italie pour traiter toutes les affaires qu'il aurait avec d'autres puissances ou gouvernements. »

Et l'on demande au Gouvernement français de vouloir bien donner acte de cette notification au nom de la République...

J'ai pris soin de lire à la Chambre le texte de la lettre adressée au ministre des Affaires étrangères, précisément pour lui faire bien comprendre que ce fameux traité n'est pas encore définitivement conclu. Il est fait mention de la signature du roi Ménélik pour le

soumettre à sa ratification. En sorte qu'il est permis de dire que ce traité n'a jusqu'à présent qu'un caractère unilatéral. »<sup>1746</sup>

**713.** La portée de cet unanimité politique n'est pas anodine au plan juridique. En l'espèce, l'alignement du Parlement sur la position gouvernementale permet non seulement de clarifier la procédure de conclusion des traités dans son ensemble, mais elle met fin également à un épineux débat constitutionnel initié sous le Gouvernement provisoire de la défense nationale (1870-1875).

**714.** On rappelle qu'à cette époque, la conduite des négociations est confiée au chef du Pouvoir exécutif. Il exerce cette prérogative « sous l'autorité de l'Assemblée nationale » mais « avec le concours des ministres qu'il a choisis et qu'il préside »<sup>1747</sup>. Toutefois, dès les premiers mois du régime transitoire, le principe de cette répartition est remis en cause à l'occasion de l'examen d'un projet de loi initié par le président de la République de l'époque, Adolphe THIERS.

**715.** Le chef de l'État sollicite de l'Assemblée nationale, l'autorisation de conclure avec l'Empire d'Allemagne un traité organisant le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation par les troupes allemandes de six départements. Concrètement, la Chambre doit déterminer s'il lui est possible de valider une ratification partielle à la date de son contrôle dans la mesure où les négociations sont toujours en cours. L'enjeu est d'importance pour les députés : une réponse favorable équivaldrait à renoncer pour l'avenir à connaître des termes de la globalité de l'accord.

**716.** Nommé à la tête de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la convention franco-allemande, le député THÉRY conclut à la constitutionnalité du blanc-seing parlementaire que demande le Pouvoir exécutif et que justifieraient, selon le Président, les circonstances exceptionnelles de la négociation. Le rapporteur enjoint, donc, la majorité parlementaire d'accueillir favorablement la requête présidentielle non sans préciser que « si l'exception [à la règle constitutionnelle] était regrettable et ne devait pas faire précédent », il comprenait également que le Gouvernement pouvait « se sent[ir] affaibli dans la négociation si on lui refusait la faculté qu'il demandait (...) » « il était [donc] nécessaire de (...) »

---

<sup>1746</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 23 janvier 1890, Déclaration de M. SPULLER, *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, Tome 33, pp. 350-351 : reproduit in KISS (C.-A.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome 1, *Op. cit.*, p. 239.

<sup>1747</sup> Voir Résolution de l'Assemblée nationale, du 17 février 1871, in DUGUIT (L.), MONNIER (H.), BONNARD, (R.) BERLIA (G.), *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, L.G.D.J., 7<sup>e</sup> éd., 1952, p. 286.

l'accorder ». Le bon sens du député THÉRY a convaincu la majorité parlementaire, mais à son tour, elle négocie son autorisation en exigeant du Pouvoir exécutif une plus grande implication dans le cours des négociations. Il est question, notamment, de « fourn[ir] au Gouvernement des indications sur les garanties indispensables à obtenir au point de vue industriel et commercial, au cas où l'Assemblée adopterait la convenance pour la France du traité projeté »<sup>1748</sup>. Mais, de même que la pratique du blanc-seing parlementaire en matière diplomatique est demeurée exceptionnelle sous les républiques parlementaires, de même cette immixtion du Pouvoir législatif dans la conduite des négociations devait-elle rester un fait isolé. A cet égard, les ministres des Affaires étrangères n'ont pas manqué de rappeler l'interprétation restrictive de principe qui prévaut au niveau de la répartition des compétences extérieures de l'État, à l'image de Louis DECAZES, à l'occasion de la lecture d'un rapport parlementaire relatif à la réforme judiciaire en Égypte adressé au Département en juin 1874. En substance, ce texte conforte la prééminence gouvernementale en analysant l'intervention parlementaire dans le cours des négociations comme une exception à la compétence exclusive reconnue en la matière au Pouvoir exécutif<sup>1749</sup>. Une dizaine d'années plus tard, Charles de FREYCINET<sup>1750</sup> se montre encore plus intraitable quant au respect de ce qui s'apparente de plus en plus à une règle coutumière : « (...) les négociations sont en cours tant qu'un traité n'est pas signé par les gouvernements respectifs qui y sont parties contractantes »<sup>1751</sup>. Bien plus, si l'on en croit le successeur de Charles FREYCINET, ce serait l'intervention préalable du responsable du Quai d'Orsay dans le jeu des négociations qui conditionnerait l'effectivité du pouvoir d'information des Chambres. « Les négociations se passent entre les ministres des Affaires étrangères des différents pays, précise Marcellin BERTHELOT<sup>1752</sup>, et c'est seulement quand elles ont abouti à des solutions positives, que le Gouvernement est en mesure d'en soumettre les formules à l'approbation du Parlement. En un mot, les négociations doivent toujours précéder. Elles sont d'ailleurs, nécessairement dirigées par les indications de l'opinion publique. Aucun ministre, aucun gouvernement ne saurait conclure ni même engager de négociations en opposition avec le sentiment général »<sup>1753</sup>. Si l'on en croit ce ministre, l'intervention *a priori* des Chambres dans les négociations diplomatiques serait

<sup>1748</sup> Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 16 septembre 1871, Discussion et vote du projet de loi qui autorise le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation de six départements, *Recueil des traités, conventions, ... relatifs à la paix avec l'Allemagne*, Paris, 1872, Tome II, pp. 150-151 (extrait reproduit à l'Annexe I, texte 67).

<sup>1749</sup> Voir COMMISSION POUR LA RÉFORME JUDICIAIRE EN ÉGYPTE, Rapport au ministre des Affaires étrangères, juin 1874, *Doc. dipl., Négociations relatives à la réforme judiciaire en Égypte*, janvier 1875, p. 191 (extrait reproduit à l'Annexe I, texte 68).

<sup>1750</sup> Charles de FREYCINET a été ministre des Affaires étrangères du 6 avril 1885 au 11 décembre 1886.

<sup>1751</sup> SÉNAT, Séance du 26 décembre 1885, Discours de M. de FREYCINET, *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, Tome 17, pp. 103-104 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, n° 240, p. 136.

<sup>1752</sup> Marcellin BERTHELOT a été ministre des Affaires étrangères du 1<sup>er</sup> novembre 1895 au 28 mars 1896.

<sup>1753</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 27 février 1896, Discours de M. BERTHELOT, *Archives diplomatiques*, 2<sup>e</sup> série, Tome 57, p. 243 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, n° 241, p. 136.

finalement superfétatoire dès lors que l'action des plénipotentiaires serait guidée par l'opinion publique. Derrière la rigueur du discours ministériel, se dessine une menace pour les parlementaires : avant même d'atteindre la phase d'approbation, les vues gouvernementales seraient déjà fortes d'une légitimité populaire de sorte qu'un refus d'approbation par la Chambre équivaldrait à désavouer les choix de ceux qui l'ont nommée.

**717.** On le voit, en matière diplomatique, le système démocratique qu'il soit porté par l'opinion publique ou instrumentalisé par le principe de la responsabilité politique des ministres devant la Chambre, aménage au profit du Gouvernement des niches d'autonomie à l'égard des parlementaires comme de la présidence. C'est donc bien sous le régime d'assemblée que s'opère la rupture avec la tradition monarchique qui définit en termes restrictifs le lien d'autorité qui unit le ministre des Affaires étrangères à la gouvernance. On se rappelle, en effet que, entre 1814 et 1870, la fonction de chef de l'État se confond avec celle de chef du Pouvoir exécutif, et à ce titre, le Roi des Français<sup>1754</sup>, le Président de la République<sup>1755</sup> et l'Empereur<sup>1756</sup> se voient réserver l'initiative en matière décisionnelle. De manière exceptionnelle, ils en assument la responsabilité politique. Au regard de l'histoire constitutionnelle moderne, la flexibilité que le Gouvernement promeut au niveau de l'action diplomatique, à partir de la III<sup>ème</sup> République, augurerait finalement d'un magistral tour de force juridique. Malgré tout, cet assouplissement appelle quelques réserves, au regard de la lettre constitutionnelle.

**718.** Aux termes de la Constitution de 1875, « le président de la République négocie (...) les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent » (art. 8 C). *A priori*, pas plus le Gouvernement que le ministre des Affaires étrangères ne dispose expressément d'un droit d'action discrétionnaire dans l'exercice du *treaty making power*. C'est précisément ce silence normatif qui va servir les desseins hégémoniques du Gouvernement. Car, comme il a été déjà apprécié empiriquement depuis la période révolutionnaire, *ce que la Constitution ne dit pas, elle ne l'interdit pas forcément*.

**719.** En pratique, les responsables successifs du Département vont profiter des débats parlementaires pour neutraliser la portée constituante de l'interventionnisme gouvernemental en matière diplomatique. L'idée est de toujours faire procéder les initiatives gouvernementales sur la scène politique extérieure de l'exigence d'effectivité des pouvoirs

---

<sup>1754</sup> Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, Article 14 ; Charte constitutionnelle du 14 août 1830, Article 13.

<sup>1755</sup> Constitution de la République française du 4 novembre 1848, Article 53 ; Constitution de la République française du 14 janvier 1852, Article 6.

<sup>1756</sup> Sénatus-consulte du 21 mai 1870, fixant la Constitution de l'Empire, Article 14.

constitutionnels du chef de l'État. Progressivement, les activités gouvernementales et présidentielles se trouvent, ainsi, amalgamées dans celles du Pouvoir exécutif<sup>1757</sup>. Ce faisant, la mainmise du Gouvernement sur la direction de la politique étrangère demeurerait d'ordre technique et non matériel. Il s'agirait d'assister le Président dans l'accomplissement de ses missions internationales et non de le supplanter dans la conduite générale de la politique étrangère au mépris de la lettre constitutionnelle. En 1912, Raymond POINCARE se fait le chantre de cette logique pragmatique. Il cumule alors le portefeuille des Affaires étrangères avec la présidence du Conseil<sup>1758</sup>. «Aujourd'hui, décrète-t-il, le président de la République négocie sous la responsabilité des ministres, bien entendu. Il négocie et ratifie les traités. (*Interruptions à l'extrême gauche*)... *Le Gouvernement revendique pour le président de la République le droit de négocier au nom de la France et de ne donner connaissance des traités aux Chambres qu'aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent*<sup>1759</sup>. (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs – Interruptions à l'extrême gauche*)<sup>1760</sup>. Exception faite de la parenthèse de Vichy, cette doctrine gouvernementale est demeurée constante entre 1875 et 1958. On l'a trouvée consacrée dans les grandes lignes par un décret du 14 mars 1953. Ce texte précise, notamment, en son article 3 que le ministre des Affaires étrangères « pourvoit » à la ratification des traités conclus par le président<sup>1761</sup>. Or, comme il a été déjà longuement souligné, ce rôle d'exécution est loin d'établir un lien de subordination entre le chef de l'État et le chef du Quai d'Orsay. « Quand les Ministres sont les interprètes de la majorité du Parlement, constate le Président CASIMIR-PÉRIER, il est facile d'apercevoir à qui resterait, en cas de conflit entre le Président et le Cabinet, la victoire finale »<sup>1762</sup>. Or, au fur et à mesure que l'autonomie d'action du Gouvernement s'affirme, cette réalité devient de moins en moins évidente à apprécier.

<sup>1757</sup> Voir *supra*, l'analyse du Professeur Gaston JÈZE.

<sup>1758</sup> Raymond POINCARÉ a été ministre des Affaires étrangères du 14 janvier 1912 au 21 janvier 1913. Il occupe de nouveau ce poste du 15 janvier 1922 au 9 juin 1924.

<sup>1759</sup> Nous soulignons.

<sup>1760</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, Discours de M. POINCARÉ, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1912, p. 555 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 258, p. 141. On a vu précédemment que sa posture complaisante à l'égard de l'interventionnisme gouvernemental demeurera, dans l'ensemble, inchangée lorsqu'il accèdera huit ans plus à la présidence (Voir *supra*).

<sup>1761</sup> Décret n° 53-192, 14 mars 1953, « relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France », Publié au *J.O.R.F.* du 15 mars 1953, p. 2436. Ce décret est toujours effectif sous la V<sup>ème</sup> République. On verra que les originalités du système politique actuel vont conférer à cette aide ministérielle une portée stratégique ambivalente, la maîtrise du Quai d'Orsay se révélant être autant l'instrument que l'enjeu de l'équilibre des pouvoirs internationaux entre les deux têtes de l'exécutif (Voir *infra*, l'impact mitigé de la cohabitation sur la direction politique des Affaires étrangères ; Partie II- Titre II- Chap. I).

<sup>1762</sup> « Lettre de CASIMIR-PÉRIER », Publiée au *Temps*, le 22 février 1905 ; Extrait cité par Gaston JÈZE in « La présidence de la République », *Op. cit.*, p. 116, note (1).

**720.** A l'issue de la Première guerre mondiale, des voix s'élèvent parmi les parlementaires pour défendre la prédominance diplomatique du chef de l'État face à son gouvernement. Le sénateur BOMPARD, notamment, se plaint du fait que si les prérogatives diplomatiques du chef de l'État sont bien constitutives d'«un legs du passé (...) [qui] se transmet de constitution en constitution », elles n'en ont pas moins « perdu presque toute [leur] substance ». Car, explique-t-il, « [d]epuis longtemps déjà [la prépondérance présidentielle] ne reçoit plus son application que sous forme protocolaire. Il en est ainsi depuis que les chefs d'État sont déclarés irresponsables, que l'exercice du pouvoir est remis à des gouvernements parlementaires et que les traités conclus par ces derniers sont, pour la plupart, soumis, avant ratification, à l'approbation des Chambres. La participation officielle du président de la République à la négociation des traités se borne à la signature des pouvoirs conférés aux négociateurs et, encore, il arrive fréquemment aujourd'hui que les négociateurs quand ils sont appelés à cet office par leur emploi, négligent de se munir de pouvoirs spéciaux, quitte à qualifier les actes contractuels qu'ils signent non plus de traités, titre réservé maintenant aux instruments diplomatiques solennels, mais de conventions, d'arrangements, d'accords, voire même de cartels »<sup>1763</sup>. Cette condamnation parlementaire de la pratique extensive de l'article 8 C peut paraître quelque peu incongrue dans le contexte d'un régime d'assemblée. Ce, d'autant plus, qu'elle survient à une époque où la prévalence gouvernementale dans l'action diplomatique a été admise par la présidence comme un paramètre essentiel du jeu politique français<sup>1764</sup>. Elle est encore loin d'être acquise sous la IV<sup>ème</sup> République.

**721.** Interrogé, sous l'empire de la Constitution de 1946, sur les conséquences éventuelles à tirer de l'activisme du Gouvernement sur la scène politique extérieure, le ministre des Affaires étrangères, Georges BIDAULT<sup>1765</sup>, tente de minimiser son impact sur le cadre d'exercice des prérogatives du président de la République, seul organe exécutif à être constitutionnellement habilité à engager la France :

---

<sup>1763</sup> SÉNAT, Séance du 7 mars 1928, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de politique générale des protectorats, chargée d'examiner le projet de loi tendant à la ratification du projet de convention concernant la réparation des accidents du travail dans l'agriculture, adopté par la Conférence internationale du travail dans sa 3<sup>e</sup> session, tenue à Genève du 25 octobre au 19 novembre 1921, par M. BOMPARD, député, *J.O.*, Documents parlementaires, Sénat, 1928, p. 375.

<sup>1764</sup> On se reportera, en ce sens, à la lecture des lettres de POINCARÉ publiées en 1920 et reproduites en Annexe I (textes 82 et 83). Elles s'inscrivent dans la continuité de la vision négative que les premiers titulaires ont de la fonction présidentielle. Ainsi, dans une lettre publiée au *Temps*, le 22 février 1905, CASIMIR-PÉRIER reviendra sur les raisons qui l'ont poussées à démissionner de la présidence en 1894 : « Le président de la République n'est qu'un maître des cérémonies », aurait-il écrit (Cité par Gaston JÈZE, *in* « La présidence de la République », *Op. cit.*, p. 117).

<sup>1765</sup> Georges BIDAULT a été ministre des Affaires étrangères du 10 septembre 1944 au 16 décembre 1946.

« M. René MAYER expose à M. le ministre des Affaires étrangères qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution, le président de la République signe et ratifie les traités ; et lui demande comment, dans le silence des textes au sujet de la possibilité pour le Président de la République de déléguer sa signature, le Gouvernement se propose d'assurer le respect de la disposition ci-dessus rappelée. (*Question du 4 février 1947*)

*Réponse.* – L'ensemble des opérations dont résulte la conclusion d'un traité international comporte quatre phases successives : négociation, signature, ratification, promulgation. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 disposait à ce sujet dans son article 8 que : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités... ». Il résultait donc de ce texte, d'après la doctrine universellement admise, que tout ce qui concernait les négociations internationales relevait de l'autorité du Président de la République dont dépendaient exclusivement les plénipotentiaires, qui pouvaient éventuellement en être chargés. L'article 31 de la Constitution de 1946 prévoit, au contraire, que : « Le Président de la République est tenu « informé des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités ». *Ce texte apporte donc une importante modification au régime antérieurement en vigueur en enlevant au Président de la République la direction des négociations préliminaires, lesquelles sont maintenant confiées au président du Conseil des ministres*<sup>1766</sup>. Il importait, dans ces conditions, de préciser de façon plus explicite les pouvoirs conservés en cette matière par le chef de l'État. C'est pourquoi l'article 31 susvisé mentionne expressément que la signature des traités relève de sa seule autorité. Cette disposition doit être interprétée dans ce sens, que les plénipotentiaires, subordonnés au président du Conseil pour la conduite des négociations préliminaires, relèvent de la seule autorité du Président de la République et le représentent personnellement dans l'échange des signatures. Il est, toutefois, évident que les négociations internationales seront conduites matériellement comme par le passé et que le Président de la République en procédera en personne à la signature des traités que dans les cas où les pays étrangers seront eux-mêmes représentés par les Chefs de l'État. »<sup>1767</sup>

**722.** C'est par le biais d'un subtil jeu de miroirs, que le Gouvernement entreprend d'établir *a posteriori* la constitutionnalité du pouvoir de négociation qu'il s'est arrogé. Mais, loin de s'analyser comme l'exercice d'une compétence gouvernementale autonome qui dénaturerait l'article 31 de la Constitution de 1946, l'interventionnisme du Gouvernement souscrit à cette même logique fonctionnaliste qu'il invoque sous la République précédente, à cette nuance près qu'il lui confère, à un degré moindre par rapport à l'action présidentielle, une portée politique et non plus seulement technique. En d'autres termes, loin de s'affirmer comme des représentants de l'État à part entière – et de revendiquer, ainsi, l'exercice discrétionnaire d'un pouvoir d'engagement – le président du Conseil et le ministre des Affaires étrangères se présentent comme des représentants politiques privilégiés du chef de l'État dans leur relation avec l'étranger. Concrètement, ils négocient en son nom et engagent la France sous son autorité. Ce faisant, le caractère médiat de leur capacité représentative

---

<sup>1766</sup> Nous soulignons.

<sup>1767</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1947, p. 2132; reproduites in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 272, pp. 147-148.

éloigne le risque d'inconstitutionnalité tout en leur permettant de continuer à exploiter le principe d'une identité de fonctions excipé de leur appartenance exécutive.

**723.** A cet égard, on ne doit pas s'étonner que, dans nombre de discours ministériels de l'époque, le pouvoir de négocier est identifié comme appartenant au « Pouvoir exécutif » et non au chef de l'État<sup>1768</sup>. Bien plus, le Gouvernement se permet, parfois, par le voix du ministre des Affaires étrangères de revendiquer spécifiquement, « en vertu de la Constitution » la compétence exclusive pour négocier et conclure les traités ne relevant pas formellement de la compétence du président de la République<sup>1769</sup>, soit les fameux accords en forme simplifiée. En théorie, la pratique gouvernementale se veut toujours respectueuse de la prépondérance de droit dévolue au président tant par les textes que la jurisprudence antérieure à 1958, mais dans les faits, elle contribue à accroître l'autorité politique de son responsable, le président du Conseil au sein du Pouvoir exécutif, mais également à l'égard du Pouvoir législatif. Les échanges interinstitutionnels se veulent, donc, particulièrement vifs:

« M. BRIAND (*président du Conseil, ministre des Affaires étrangères*). – (...) Vous dites : « Des accords, nous ne connaissons pas cela, nous ne connaissons, comme accords, que ceux qui ont été ratifiés par le Parlement ».

Si cette méthode était admise, les négociations diplomatiques de notre pays avec les autres pays seraient singulièrement handicapées et nos intérêts ne seraient guère favorisés.

M. Dominique DELAHAYE. – Je vous demande pardon, c'est le contraire ! (*Exclamations*)

M. le président du Conseil. – Non, les accords sur la place publique, c'est une chose impossible.

M. Dominique DELAHAYE. – Il ne s'agit pas de place publique !

M. le président du Conseil. – L'accord vient devant le Parlement lorsqu'il a été réglé, lorsqu'il est définitif entre gouvernements. Il est alors ratifié par les Parlements. Mais, s'il est entendu que nos gouvernements n'ont pas le pouvoir d'engager des pourparlers et même des promesses, quel rôle sera celui de la France dans le concert diplomatique ?

M. Dominique DELAHAYE. – Et notre rôle à nous ? Nous voilà bien petits garçons ! »<sup>1770</sup>

**724.** Si le député DELAHAYE craint de voir le rôle international du Parlement être amoindri par l'essor de l'action gouvernementale extérieure, il en va différemment de la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères. Parce qu'elle est souvent accolée à

---

<sup>1768</sup> Voir CHAMBRE DES DÉPUTÉS, 1<sup>ère</sup> séance du 16 avril 1919, Discours de M. Stephen PICHON, ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 1998 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 260, p. 142.

<sup>1769</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 16 novembre 1906, Discours de M. PICHON, ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 1998 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome I, *Op. cit.*, n° 261, p. 142.

<sup>1770</sup> SÉNAT, 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1921, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Sénat, 1921, p. 584 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome I, *Op. cit.*, n° 266, pp. 144-145.

celle du président du Conseil, elle tire un certain profit de l'essor politique du chef du Gouvernement.

**725.** A l'issue de la Première guerre mondiale, il a été notamment affirmé qu'il appartient au chef du Quai d'Orsay, « seul compétent lorsqu'il s'agit des relations extérieures de la France », d'entamer des négociations avec les Gouvernements étrangers, « à moins qu'une Convention internationale en vigueur n'autorise sur des points particuliers des accords directs entre administrations »<sup>1771</sup>. De même, lorsqu'il ne cumule pas sa charge avec la fonction de président du Conseil, il est fréquemment envoyé seul en première ligne pour exposer et défendre devant le Parlement, la politique extérieure du Gouvernement. Ainsi, le chef du Quai d'Orsay a-t-il été chargé d'expliquer aux Chambres la fin de non recevoir opposée par le président du Conseil à une proposition de résolution en date du 17 avril 1919, dans laquelle le Sénat exhorte le Gouvernement français à demander l'insertion dans le projet de traité de Paix de Versailles des garanties militaires indiquées par le commandement des alliées. Sommé, le jour même, par la Commission des Affaires étrangères de s'expliquer sur les motivations du Gouvernement, le responsable du Département « venu (...) au nom et à la place de M. le président du Conseil (...) a très fermement déclaré, en son nom, que le Gouvernement ne pouvait accepter le projet de résolution. Il a signalé qu'il aurait un caractère inconstitutionnel, puisqu'il imposerait au Gouvernement l'obligation d'insérer dans un traité de paix les clauses indiquées par le commandement des armées interalliées et déplacerait ainsi les responsabilités. (...), il est essentiel que le Gouvernement reste seul responsable vis-à-vis des représentants du pays »<sup>1772</sup>. En l'espèce, loin de décourager l'interventionnisme des Chambres dans la négociation du traité de Paix, le refus gouvernemental n'a fait que renforcer l'intérêt qu'elles portent au règlement diplomatique de la dette allemande<sup>1773</sup>. Pour Georges CLÉMENCEAU le temps de crise se prête à l'exégèse de la Constitution:

« (...) J'ai un compte à régler avec M. le rapporteur général, avec M. L. MARIN, avec beaucoup d'autres, sur la question de savoir pourquoi je n'ai pas consulté le Parlement (pendant la négociation du Traité de Versailles).

Ce n'est pas moi qui ai fait la Constitution de 1875, j'y suis tout à fait étranger. (*Mouvements divers*).

Ce qui est certain, c'est que nous avons un article de notre Constitution qui dit que le traité sera discuté dans les conditions que vous savez. Je n'ai pas besoin de citer les textes, nous sommes tous d'accord là-dessus.

Et alors que me demande-t-on ? On me demande de violer la Constitution.

---

<sup>1771</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Note du Service juridique en date du 38 mai 1937, *Archives du Ministère des Affaires étrangères* ; reproduite in KISS (C.-A.), Tome I, *Op. cit.*, n° 262, p. 143.

<sup>1772</sup> SENAT, Séance du 18 avril 1919, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Sénat, 1919, p. 645 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n° 264, p. 144.

<sup>1773</sup> Voir *supra*.

Je le répéterai jusqu'à ce qu'on veuille bien s'en rendre compte. Il y a des articles de la Constitution qui ne permettent pas de mettre en cause le Parlement.  
De fait, c'est impossible, car si j'introduisais des membres du Parlement dans le cercle de la Conférence, et c'est à cela que j'aboutis en servant d'agent de liaison, je multiplierais les discussions sans profit (...) »<sup>1774</sup>.

**726.** En l'espèce, la véhémence de Georges CLÉMENCEAU n'a pas suffi à faire ployer le Parlement. En marge des textes constitutionnels, l'opiniâtreté de ses membres amène le Gouvernement à préciser les limites de l'action internationale parlementaire. Il est, ainsi, considéré comme contraire à la Constitution le fait de substituer dans la négociation le Pouvoir législatif au Pouvoir exécutif, soit en soumettant le texte du traité au Parlement avant sa signature<sup>1775</sup> ; soit comme l'a vertement souligné Georges CLÉMENCEAU, en permettant au Parlement de participer aux négociations ; soit, comme il a été rapporté précédemment, en imposant au Gouvernement l'obligation d'insérer dans un traité des clauses formatées par le Parlement. Malgré tout, la résistance du Gouvernement demeure très relative car il ne peut durablement faire abstraction du lien de subordination qui lie politiquement les ministres à la majorité parlementaire.

**727.** De manière générale, même si le Gouvernement refuse de reconnaître aux Chambres un rôle consultatif dans la négociation des traités, dans les faits, il multiplie les contacts étroits avec ses membres ce, que ses raisons soient louables<sup>1776</sup> ou purement opportunistes<sup>1777</sup>. Mais, c'est sans compter sur la survenance du régime de Vichy, en 1940. Cette période sombre de l'histoire française voit le retour à la tête de l'État de chefs aussi charismatiques que le Maréchal PÉTAIN pour la France occupée, et le Général de GAULLE pour la France libre. De part et d'autre de la ligne de démarcation, l'exécutif collégial doit réapprendre à suivre un chef, ce qui n'est pas sans remettre juridiquement en cause l'autonomie d'action des ministres des Affaires étrangères.

---

<sup>1774</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, 2<sup>e</sup> séance du 25 septembre 1919, Discours de M. G. CLÉMENCEAU, président du Conseil, ministre de la Guerre, *J.O.*, Débats parlementaires, Chambre, 1919, p. 4575 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n<sup>o</sup> 263, p. 143.

<sup>1775</sup> Voir CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 23 novembre 1920, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Trianon, le 4 juin 1920, par M. Charles DANIELOU, député, *J.O.*, Documents parlementaires, Chambre, 1920, session extraordinaire, p. 283 [reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n<sup>o</sup> 265, p. 144] ; SÉNAT, 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1921, Extrait du compte rendu, pp. 8-9].

<sup>1776</sup> Voir *supra*, SÉNAT, 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1921, Extrait du compte rendu, pp. 8-9.

<sup>1777</sup> Le Gouvernement accepta, parfois, de se réserver le droit de subordonner l'échanges de signatures définitives à l'aval du Parlement, alors même que les accords en cause ne relevaient pas du champ de compétences de ce dernier, « notamment dans les cas où [il] avait estimé que certaines clauses du traité en cours d'élaboration pourraient rencontrer des contradictions dans les Chambres : ainsi en a été soumise au Parlement la Convention internationale pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture (loi du 30 juin 1898) » [Extrait reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, p. 145].

**728.** Sous le régime de Vichy, l'acte constitutionnel fixant les pouvoirs du chef de l'État, attribuée à ce dernier la compétence pour négocier les traités<sup>1778</sup>. De son côté, le chef de la France libre déclare que la Constitution de 1875 « demeure légalement en vigueur » de telle sorte que, « dans ces conditions, tout Français, et notamment, tout Français Libre, est dégagé de tout devoir envers le pseudo-gouvernement de Vichy »<sup>1779</sup>. Ce renvoi au système constitutionnel de la III<sup>ème</sup> République doit permettre de suppléer les carences de l'ordonnance n° 16 du 24 septembre 1941 portant organisation des pouvoirs publics de la France Libre. En effet, ce texte n'envisage pas le pouvoir de négociation. Il ne précise que l'entrée en vigueur des « traités internationaux et conventions internationales normalement soumis, en vertu de la Constitution, à l'approbation des Chambres »<sup>1780</sup>. Sa lecture doit être combinée avec celle de l'ordonnance n° 1 du 27 octobre 1940 du général de GAULLE, organisant les pouvoirs publics durant la guerre et instituant le Conseil de Défense de l'Empire. En vertu de ce texte, il est le seul organe compétent pour traiter des relations extérieures de la France libre<sup>1781</sup>. Le régime conventionnel est complété par l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine qui considère, notamment, en son article 2, comme « nuls et de nul effet tous les actes constitutionnels, législatifs ou réglementaires, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, sous quelque dénomination que ce soit, promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 et jusqu'au rétablissement du gouvernement provisoire de la République française. Cette nullité doit être expressément constatée ».

**729.** Source de nombreuses controverses constitutionnelles<sup>1782</sup>, le Gouvernement de Vichy a eu le mérite, malgré tout, de donner un plein effet au monopole de principe du Pouvoir exécutif, au sens global<sup>1783</sup>. Sur ce point, la Constitution de 1946 n'a atténué que très relativement la portée de cette pratique en rétablissant le principe d'une division des

---

<sup>1778</sup> Acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'État français, Article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 et 7.

<sup>1779</sup> In Déclaration organique du général Charles de GAULLE, chef des Français, du 16 novembre 1940.

<sup>1780</sup> DUGUIT (L.), MONNIER (H.), BONNARD (R.), BERLIA (G.), *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, 1952, p. 399.

<sup>1781</sup> Ordonnance n° 1, du 27 octobre 1949, Article 2 (Reproduite in *R.G.D.I.P.*, 1941-1945, Tome 2, p. 357):

« Il est institué un Conseil de Défense de l'Empire qui a pour mission de maintenir la fidélité à la France, de veiller à la sécurité extérieure et à la sûreté intérieure, de diriger l'activité économique et de soutenir la cohésion morale des populations des territoires de l'Empire.

Ce Conseil exerce dans tous les domaines la conduite générale de la guerre, en vue de la libération de la patrie, et traite avec les Puissances étrangères des questions relatives à la défense des possessions françaises et aux intérêts français ».

<sup>1782</sup> BLACHÈRE (Ph.), « Les interprétations de l'ordonnance du 9 août 1944 », in *Europe et constitution, Politeia*, n° 8, 2005, pp. 387-398 ; CONSTANTINESCO (V.) et PIERRÉ-CAPS (S.), *Droit constitutionnel*, Thémis Droit, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd. 2006, p. 162.

<sup>1783</sup> Voir ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE, Séance du 11 septembre 1946, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats de l'Assemblée nationale constituante, 1946, p. 4769 ; reproduites in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 270, p. 146.

compétences externes de l'État entre les Pouvoirs exécutif et législatif. Avec le rétablissement du régime d'assemblée, le Gouvernement revendique avec plus de force la maîtrise de la procédure conventionnelle, encouragé, en cela, par le recul normatif des pouvoirs internationaux du chef de l'État.

**730.** Aux termes de l'article 31 de la Constitution du 4 octobre 1946, « [l]e Président de la République est tenu informé des négociations internationales (...) ». Pour la doctrine spécialisée, ce texte modifie de manière « importante »<sup>1784</sup> le régime institué par les lois constitutionnelles de 1875 car, sous la IV<sup>ème</sup> République, le chef de l'État perd la direction formelle des négociations au profit du président du Conseil des ministres<sup>1785</sup>. Il semble, malgré tout, que le caractère substantiel de la modification s'apprécie davantage au plan procédural que matériel.

**731.** Il convient de rappeler que sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, le pouvoir de négociation, bien qu'attribué formellement et exclusivement au chef de l'État, est exercé « sous la responsabilité du Gouvernement »<sup>1786</sup>. Se faisant, la collaboration politique entre le chef de l'État et le président du Conseil en matière de négociation confère une dimension éminemment transcendante à la notion de « pouvoir exécutif » sur laquelle le Gouvernement fonde la légitimité de son activisme sur la scène politique extérieure. Tout en favorisant la flexibilité du cadre constitutionnel, ce jeu de faux-semblants préserve l'immutabilité des règles de dévolution des prérogatives internationales de l'État. Les mises en garde parlementaires et les sanctions des tribunaux judiciaires<sup>1787</sup> et administratifs<sup>1788</sup> n'y

---

<sup>1784</sup> KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, p. 147.

<sup>1785</sup> Voir *supra*, ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites, pp. 6-7.

<sup>1786</sup> Voir *supra*, CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 1<sup>er</sup> mars 1912, Discours de M. Raymond POINCARÉ, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères.

<sup>1787</sup> Voir C.A. de Montpellier, 25 avril 1944, *État français c. Mahoux* (*Gaz. Pal.*, 1944, I, 242-243 ; *R.G.D.I.P.*, 1948, pp. 435-436 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 97) ; Tribunal civil de la Seine, 14 mai 1958, *Crédit foncier de l'Indochine c. Min. de la Défense nationale et agent judiciaire du Trésor* (*D.*, 1958, I, p. 721 ; *R.D.P.*, 1959, p. 374 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 118).

<sup>1788</sup> Voir C.E., 29 octobre 1954, *Sieurs Taurin et Mérienne Frères* (*Rec.*, 1954, p. 566 ; *Actualité juridique*, 1955, II, pp. 81-82 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 114) ; C.E., 27 juillet 1953, *Sieur Leman* (*R.D.P.*, 1955, p. 460 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 113) ; C.E., 22 avril 1953, *Demoiselle Buttner*, (*Rec.* 1953, p. 184 ; *R.D.P.*, 1953, p. 1088 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 112) ; C.E., 20 février 1953, *Sieur Weiss* (*Clunet*, 1954, pp. 744-746 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 110) ; C.E., 22 février 1952, *Simon* (*Rec.*, 1952, p. 131 ; *R.D.P.*, 1952, p. 1090 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 105) ; C.E., 9 janvier 1952, *Sieur Gény* (*Rec.*, 1952, pp. 19-20 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 104) ; C.E., 1<sup>er</sup> juin 1951, *Société des Etains et Wolfram du Tonkin* (*Rec.*, 1951, p. 321 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 103) ; C.E., 19 mai 1936, *Sieur Nguyen The Truyen* (*Rec.*, 1936, p. 568 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 91) ; C.E., 11 février 1931, *Sobieszczanski* (*Rec.* 1931, p. 157 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 87) ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1923, *Compagnie des forges et aciéries électriques Paul Girod* (*Rec.*, 1923, p. 434 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 86) ; C.E., 5 juillet 1919, *Labyn Line* (*Rec.* 1919, p. 583 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 80) ; C.E., 10 février 1893, *Thubé-Lourmand* (*Rec.* 1893, p. 114 ; *R.G.D.I.P.*, 1894, pp. 311-312 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 72) ; C.E., 8 décembre 1882, *Laffon* (*Rec.* 1882, p. 983 ; *R.D.P.*, 1904, p. 85 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 70). Mais, on relève une

ont rien fait de sorte que, au final, l'infléchissement relevé en 1946 a favorisé, en matière de pouvoir de négociation, le passage d'une conception organiciste à une conception fonctionnelle.

**732.** De manière plus précise, cette évolution aurait pour effet de substituer au critère institutionnel qui prévalait depuis l'époque monarchique – à savoir le statut constitutionnel de représentant de l'État – un fondement démocratique : celui de la responsabilité gouvernementale<sup>1789</sup>. La doctrine gouvernementale antérieure à 1958 considère que, dès lors que *en droit* la procédure conventionnelle relève de la compétence de principe du Pouvoir exécutif et que les prérogatives du Parlement se trouvent garanties par le mécanisme de la responsabilité politique, il importe peu que le Pouvoir exécutif soit dirigé *en fait* par le chef de l'État ou par le Gouvernement<sup>1790</sup>. Cette doctrine va inspirer, en 1953, la rédaction d'un mémorandum que Paris adresse au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en vue de clarifier la pratique conventionnelle de la France.

**733.** Concédant dans ce texte quelques « errements (...) depuis 1945 » au niveau de l'action diplomatique française – et ce, rappelle Paris, en dépit d'une note du Ministère des Affaires étrangères en date du 14 mars 1950 – le Gouvernement tente d'en minimiser la portée en affirmant l'existence de « principes » destinés à rationaliser l'exercice du pouvoir de négociation<sup>1791</sup>. Il se retranche particulièrement derrière le principe consacré à l'article 31 de la Constitution de 1946, en vertu duquel « [l]a négociation et la conclusion des traités sont de la compétence exclusive du pouvoir exécutif ». En l'espèce, le refus d'identifier expressément les institutions habilitées à engager la France sur la scène extérieure peut s'expliquer de deux manières : soit, le Gouvernement entend définir un droit d'action aussi large que possible au

---

jurisprudence *contra* : C.E., 28 mars 1952, *Société des Etablissements Ricalens* (*Revue critique*, 1953, p. 111 ; extrait reproduit en Annexe I, texte 106).

<sup>1789</sup> Sur ce point, la pratique des gouvernements d'assemblée entérinerait la pratique des premiers gouvernements parlementaires décrite dans le Chapitre précédent. On se rappelle, en effet, que la seconde était demeurée très relative dans ses effets politiques en raison de la prédominance permanente du chef de l'État en matière diplomatique. La condition ultime de l'autonomie d'action du Gouvernement sur la scène internationale consiste, donc, dans le déplacement du centre d'impulsion de la politique extérieure de la présidence de la République à celle du Conseil. Dans cette hypothèse, la tradition démocratique prend le pas sur la tradition monarchique.

<sup>1790</sup> De l'aveu de Maurice SCHUMANN, Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale en 1958, la modification relevée à l'article 31 aurait une importance aussi « capitale » pour l'autonomie gouvernementale que pour l'influence des Chambres : « si la négociation est même nominalement confiée au président de la République irresponsable, les assemblées n'ont aucun droit de regard sur leur déroulement ; si elle est, au contraire, entièrement assumée par le gouvernement responsable, le parlement aura nécessairement tendance à s'en mêler sans attendre qu'elles aient abouti à la signature d'un acte diplomatique. Cette tendance s'est manifestée pendant toute la brève histoire de la IV<sup>ème</sup> République (...) » (*In* « La Commission des Affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire », *in Les Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 30).

<sup>1791</sup> Voir Mémorandum du Gouvernement français du 10 janvier 1953, *in* O.N.U., *Law and Practices concerning the Conclusion of Treaties*, pp. 47-48 ; reproduit *in* KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 273, pp. 148-149.

profit des organes exécutifs de la France afin de leur garantir une pleine réactivité ; soit il veut justifier *a posteriori* la longue pratique républicaine qui l'impose, cinq ans avant l'avènement de la V<sup>ème</sup> République, comme le maître d'œuvre officiel de la compétence internationale de la France. Car, en défendant devant l'instance onusienne l'idée d'une analogie fonctionnelle dans la mise en œuvre du *treaty making power* de la France, le Gouvernement espère, peut-être, obtenir de l'ordre juridique international qu'il attribue une valeur coutumière à l'autonomie politique de fait qu'il s'est arrogée en matière diplomatique ? Après tout, dans le silence des textes constitutionnels, une base conventionnelle pourrait constituer un fondement supplétif de premier choix<sup>1792</sup>. Cependant, l'ambiguïté de la définition même du terme « Gouvernement » et ses implications sur l'attribution des compétences au sein du pouvoir exécutif sont de nature à remettre en cause la bonne foi de l'exécutif collégial.

**734.** Ainsi, peut-on lire dans le paragraphe relatif aux *Traités plurilatéraux* que « [l]a négociation est l'affaire du gouvernement, c'est-à-dire des ministres ». Le caractère réducteur de la formulation tranche quelque peu avec la conception analogique qui légitime jusqu'alors l'activisme du Gouvernement sur la scène extérieure. Même le rappel du pouvoir de contrôle *a priori* conféré par l'article 31 C au chef de l'État qui, « néanmoins (...) doit être informé » de cette négociation<sup>1793</sup>, ne suffit pas à atténuer l'équivocité du régime juridique défini par le Gouvernement français. Les paragraphes suivants du mémorandum soulignent avec plus d'éclat la stratégie en trompe-l'œil du Gouvernement.

**735.** En effet, si le texte désigne bien le président de la République comme un membre à part entière du Pouvoir exécutif, il singularise également son rôle au sein dudit Pouvoir. Contrairement « aux ministres » qui jouent « le rôle principal dans la préparation et la négociation » d'un traité auxquels ils sont intéressés, il est privé de tout pouvoir d'initiative. Dans cette optique, l'infléchissement de la tradition monarchique – en l'occurrence, l'exercice unipersonnel du pouvoir de représentation internationale – par la pratique de la Constitution de 1946 renouvellerait le fondement conceptuel de la compétence internationale de l'État.

**736.** En enlevant, notamment, au président de la République la direction des négociations préliminaires pour la confier au président du Conseil des ministres<sup>1794</sup>, la pratique

---

<sup>1792</sup> D'autant plus que, dans l'ordre juridique internationale, une telle règle coutumière recevrait la caution jurisprudentielle de la célèbre affaire « Ihlen » rendue vingt ans plus tôt par la C.P.J.I (Voir *supra*, note 1592).

<sup>1793</sup> *Ibid.*

<sup>1794</sup> Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 13 juin 1947, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1947, p. 2132 ; reproduites in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n<sup>o</sup> 272, p. 148. Lire également, le mémorandum du Gouvernement français adressé au Secrétaire général des

gouvernementale substituerait au principe de la représentation internationale celui de la responsabilité ministérielle. Cette modification ne peut se comprendre qu'au regard du contexte politique de l'époque. Le parlementarisme moniste qui caractérise alors le régime de la IV<sup>ème</sup> République, organise la mise sous tutelle du Pouvoir exécutif par les Chambres. Or, dès lors que le chef de l'État demeure constitutionnellement irresponsable au plan politique, elles ne peuvent se résoudre à maintenir à son seul profit le pouvoir d'engager l'État, car cela amoindrirait le champ de contrôle parlementaire en matière conventionnelle<sup>1795</sup>. De même, loin de se limiter à une « simple » relecture du principe de la répartition des compétences entre les Pouvoirs exécutif et législatif, le mémorandum apporte un éclairage significatif sur le rôle international du ministre des Affaires étrangères de la IV<sup>ème</sup> République.

**737.** Cet acte déclaratoire entérine la pratique extensive antérieure des responsables du Quai d'Orsay<sup>1796</sup>. Il désigne, ainsi, le ministre des Affaires étrangères comme l'institution compétente pour délivrer aux plénipotentiaires les pleins pouvoirs, dans l'hypothèse notamment où les traités sont élaborés par une conférence diplomatique ou un organe d'une institution internationale. De plus, le texte de 1953 lui « conserve la responsabilité principale pour ce qui concerne les éléments formels de la procédure (délivrance des pouvoirs, établissement des clauses finales, dépôt des instruments de ratification, etc.) »<sup>1797</sup>. En principe, les Ministres « spécialement intéressés » par la négociation et la conclusion d'un accord dans leur domaine de compétence lui demeurent *techniquement* subordonnés. Concrètement, ils sont non seulement limités par un principe de spécialité, mais encore leur droit d'action est-il strictement conditionné par la délégation formelle de pouvoirs délivrés exclusivement par le Département. A première vue, ce rapport de dépendance renforcerait l'autorité politique du ministre à l'égard de ses homologues gouvernementaux. Pourtant, elle

---

Nations Unies, du 10 janvier 1953, O.N.U., *Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties*, pp. 47-48 ; reproduit in KISS (C.-A.), *Op. cit.*, t. 1, n° 273, pp. 148-149.

<sup>1795</sup> Cette crainte était déjà celle des parlementaires de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, périodes à partir desquelles, les chartes constitutives commencent à opérer une distinction entre les traités importants requérant l'autorisation de ratification des Chambres et les autres, c'est-à-dire ceux pouvant être conclus sans l'intervention du Parlement [voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. I)]. Or, le contenu d'un traité pouvant couvrir des domaines multiples, le Gouvernement pourrait tenter de soustraire les textes transversaux aux Chambres qui n'en prendraient connaissance qu'après leur publication. Mais, précisément, c'est là que la reconnaissance expresse de la responsabilité politique des ministres prend tout son sens en matière diplomatique en tant qu'instrument de rationalisation de l'action gouvernementale extérieure. Dans le même ordre d'idées, les parlementaires ont tout intérêt à favoriser la pratique des accords simplifiés, car, fort des liens qui les unissent aux ministres, ils peuvent plus aisément influencer leur conclusion par le biais du mécanisme de la responsabilité.

<sup>1796</sup> Mémorandum du Gouvernement français adressé au Secrétaire général des Nations Unies ; ASSEMBLÉE NATIONALE, 3<sup>e</sup> séance du 5 août 1948, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1948, p. 5413 [reproduit in KISS (C.-A.), *op. cit.*, t. 1, n° 275, p. 149] ; pratique également ouvertement déclarée sous la III<sup>ème</sup> République, voir *supra* CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 27 février 1896, Discours de M. BERTHELOT, ministre des Affaires étrangères ; voir *supra* MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Note du Service juridique en date du 28 mai 1937.

<sup>1797</sup> *Ibid.* Selon les termes mêmes du mémorandum, les « principes » qu'il rappelle, sont établis depuis 1945 et ont fait l'objet d'une note du Quai d'Orsay en date du 14 mars 1950.

apparaît très relative au plan juridique. En effet, le mémorandum met à la charge des autres ministres une simple obligation procédurale. Par voie de conséquence, le pouvoir de délivrance du ministre des Affaires étrangères ne revêt aussi qu'une simple portée procédurale et ne saurait donner lieu, au plan matériel, à un pouvoir de contrôle de l'activité conventionnelle des autres Ministres. Le texte de 1953 n'exclut pas l'hypothèse où « (...) le Ministre spécialement intéressé joue le rôle principal dans la préparation et la négociation du traité (...) », la responsabilité du ministre des Affaires étrangères se limitant alors aux seuls « éléments formels ». Au final, il se voit reconnaître la responsabilité de la conduite des négociations gouvernementales mais il est placé lui-même dans une situation de compétence liée au regard de la procédure de conclusion de l'accord initiée par son homologue. En d'autres termes, il n'a ni le pouvoir de contraindre un membre du Gouvernement à entamer une négociation, ni celui de substituer unilatéralement à lui une fois la négociation entamée.

**738.** C'est en matière commerciale que l'on retrouve les exemples les plus significatifs de la montée en puissance de la rivalité grandissante entre le Quai d'Orsay et certains ministères influents de la IV<sup>ème</sup> République. Un décret de 1957, notamment, consacre en son article 2 le principe selon lequel « [l]e ministre des Affaires étrangères conduit les négociations d'accords commerciaux dans le cadre des instructions arrêtées, (...), par le ministre chargé de l'économie nationale. Il constitue en accord avec le ministre chargé de l'économie nationale, les délégations appelées à négocier les accords. Le président de chaque délégation est désigné par décision conjointe des deux ministres<sup>1798</sup>. Bien plus, en cas de désaccord, l'article 3 accorde au ministre chargé de l'économie nationale une voix prépondérante pour certains types de litige limitativement énumérés par le décret et attribue au seul président du Conseil la compétence pour trancher tous les autres litiges. La posture de retrait du ministre des Affaires étrangères que l'on observe, en ce domaine, interpelle au regard de la pratique qui prévalait dans les premiers temps de la IV<sup>ème</sup> République.

**739.** Interrogé, en effet, en 1948, par le député M. Virgile BAREL sur la participation des agents commerciaux à l'élaboration d'accords commerciaux avec les pays étrangers, Robert SCHUMAN, ministre des Affaires étrangères sous le gouvernement de André MARIE, rappelle à l'Assemblée nationale la compétence de principe que détient son ministère dans la conduite des négociations gouvernementales. « Les accords commerciaux avec les pays étrangers, dont la préparation et l'exécution incombent plus particulièrement au Ministère des

---

<sup>1798</sup> Voir DÉCRET du 18 mai 1957 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 35 de la loi du 4 août 1956 et relatif aux pouvoirs du ministre chargé de l'économie nationale en matière de commerce extérieur, *J.O.*, du 21 mai 1957, p. 5096.

Affaires économiques, sont négociés... par le Ministère des Affaires étrangères »<sup>1799</sup>. Composée « de droit », de représentants de la direction des relations extérieures au ministère des Affaires économiques, et de la direction des finances extérieures au Ministère des Finances, au sein de la délégation, la délégation est alors présidée par un agent du Ministère des Affaires étrangères<sup>1800</sup>. De fait, le recul observé entre 1948 et 1957 est important mais sans impact significatif sur l'autonomisation du rôle diplomatique du responsable du Quai d'Orsay. Ainsi, sa mise à l'écart du domaine du négoce international peut être justifiée, objectivement, par l'internationalisation croissante des échanges économiques de la France au lendemain du Second conflit mondial, mais aussi et surtout, par l'effort de restructuration qui anime son ministère.

**740.** De manière générale, tout au long de la IV<sup>ème</sup> République, l'action extérieure du ministre est toute entière vouée à la défense de la compétence exclusive du Pouvoir exécutif en matière conventionnelle, au risque de voir sa fonction diplomatique diluée dans celle du chef de l'État et dans celle du Gouvernement. A ce titre, le pouvoir de négociation est défini de manière générale comme l'« une des prérogatives essentielles du Pouvoir exécutif qui doit en conserver l'entière responsabilité devant le Parlement »<sup>1801</sup>. Revêtant selon certains ministres des Affaires étrangères une portée quasi-universelle<sup>1802</sup>, la compétence du Pouvoir exécutif deviendra dans, une proportion moindre, de principe.

**741.** Portant en effet très mal son nom, puisque l'institution qui l'instrumentalise ne se cantonne pas dans un rôle d'exécutant, le Pouvoir exécutif va être monopolisé par le Gouvernement mais de moins en moins sur la base du solidarisme fonctionnel qu'il avait coutume d'invoquer pour légitimer son activisme international. La lecture des discours ministériels de la IV<sup>ème</sup> République laisse apparaître, en effet, une distanciation progressive entre l'action présidentielle et l'action gouvernementale à laquelle l'action ministérielle se rattache prioritairement. En effet, l'expression « Pouvoir exécutif » tend à disparaître du discours gouvernemental. Et cette évolution est loin d'être spécifique à l'activité de négociation. Elle assouplit, également, les conditions constitutionnelles de la mise en œuvre des pouvoirs de signature et de ratification.

---

<sup>1799</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, 3<sup>e</sup> séance du 5 août 1948, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1948, p. 5413.

<sup>1800</sup> *Ibid.*

<sup>1801</sup> Voir CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 3 mai 1955, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1955, p. 1439.

<sup>1802</sup> Voir CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 12 juin 1952, Discours de M. Robert SCHUMAN, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1952, p. 1215.

742. En 1955, sous couvert de préciser les contours de l'action parlementaire en matière internationale, le sénateur Michel DEBRÉ suggère au Gouvernement de saisir le Conseil d'État sur la question de savoir « s'il est dans les pouvoirs d'un gouvernement d'autoriser et d'un ministre de signer un traité, ou un projet de traité, dont certaines dispositions exigent avant toute autorisation de ratification une révision préalable de la Constitution »<sup>1803</sup>. Présentant un piège, le ministre des Affaires étrangères de l'époque tente de biaiser. Sans désavouer ouvertement la proposition parlementaire, Antoine PINAY<sup>1804</sup> la réinterprète de manière à préserver l'intégrité de la compétence gouvernementale : « [l]a procédure suggérée par M. Michel DEBRÉ [député] ne saurait être que d'ordre essentiellement consultatif, précise-t-il. Elle ne pourrait lier ni le Parlement ni le Gouvernement ni le Conseil d'État statuant au contentieux. Elle ne serait pas de nature dans ses conditions, à éviter les controverses auxquelles il est fait allusion. D'autre part, la compétence exclusive de négocier et de conclure des engagements internationaux est une des prérogatives essentielles de l'exécutif qui doit en conserver l'entière responsabilité devant le Parlement »<sup>1805</sup>. Il semble, donc, que dans la joute institutionnelle à laquelle se livrent le Conseil de la République et le Gouvernement en matière de négociation, il n'y ait pas place pour l'institution juridictionnelle. Bien plus, un an avant l'avènement de la V<sup>ème</sup> République, il s'est trouvé un ministre des Affaires étrangères pour rappeler que toute intervention parlementaire est formellement exclue en amont de la procédure conventionnelle. Ainsi, en 1957, Christian PINEAU<sup>1806</sup> « fait observer qu'il n'est pas d'usage de soumettre au Parlement les projets de convention en cours de négociation. D'après la Constitution, il appartient en effet au pouvoir exécutif de négocier avec les puissances étrangères. Le législateur n'intervient que pour autoriser, le cas échéant, le chef de l'État à ratifier les accords conclus. Le Gouvernement, d'ailleurs, ne méconnaît pas l'importance de la convention judiciaire et de la convention d'établissement qu'il importe de signer avec le Maroc, et il n'entend présenter à la sanction du Parlement que des accords assurant la protection des droits et la sauvegarde des intérêts de

---

<sup>1803</sup> CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 3 mai 1955, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1955, p. 1439. Dans le même sens, lire également, ASSEMBLÉE NATIONALE, 1<sup>ère</sup> séance du 11 février 1952, Discours de M. R. SCHUMAN, ministre des Affaires étrangères, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1952, p. 573 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 22 juillet 1955, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1955, p. 4094 ; CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 13 octobre 1953, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1953, p. 1573 ; ASSEMBLÉE NATIONALE, 2<sup>e</sup> séance du 22 mars 1949, Extrait du compte rendu, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1949, pp. 1703-1704.

<sup>1804</sup> Antoine PINAY a été ministre des Affaires étrangères du 23 février 1955 au 1<sup>er</sup> février 1956.

<sup>1805</sup> CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 3 mai 1955, *ibid.*

<sup>1806</sup> Christian PINEAU a été ministre des Affaires étrangères du 1<sup>er</sup> février 1956 au 14 mai 1958.

nos ressortissants »<sup>1807</sup>. Mais, même en aval de la procédure conventionnelle, des crispations entre le Pouvoir exécutif et les Chambres demeurent. Pour les parlementaires, le pouvoir de ratification revêt traditionnellement une portée restrictive de sorte le président de la République demeure le seul organe habilité à l'exercer. Le ministre Christian PINEAU reconnaît lui-même qu'en matière de ratification tout se joue constitutionnellement entre le chef de l'État et le Parlement.

**743.** Après avoir été réservé au Corps législatif sous la période révolutionnaire<sup>1808</sup>, le pouvoir de ratifier est confié, depuis 1802, au chef de l'État<sup>1809</sup>. Les Chambres ne sont de nouveau associées à son exercice qu'à partir de 1848 sous la forme d'un pouvoir d'approbation<sup>1810</sup>. Cependant, à la veille de la III<sup>ème</sup> République, un flou normatif baigne

---

<sup>1807</sup> CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE, Séance du 2 juillet 1957, Réponses des ministres aux questions écrites, *J.O.*, Débats parlementaires, Conseil de la République, 1957, p. 1387 ; reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 276, p. 150.

<sup>1808</sup> Constitution française du 3 septembre 1791 :

Titre III, chapitre III, section 1<sup>ère</sup>.

« Art. 3. – Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification. »

Titre III, chapitre III, section III.

« Art. 3. – Il appartient au Roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'État, sauf la ratification du Corps législatif. »

Acte constitutionnel du 24 juin 1793 :

« Art. 53. – Le Corps législatif propose des lois et rend des décrets.

Art. 55. – Sont désignés sous le nom particulier de *décret*, les actes du corps législatif, comprenant :

(...) la ratification des traités (...). »

Constitution de la République française du 5 fructidor, an III (22 août 1795) :

« Art. 333. – Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le corps législatif ; néanmoins les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire. »

Constitution de la République française, du 22 frimaire, an VIII (13 décembre 1799) :

« Art. 50. – Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois.

Seulement, les discussions et délibérations sur ces objets, tant dans le tribunal que dans le corps législatif, se font en comité secret quand le Gouvernement le demande. »

<sup>1809</sup> Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X (14 août 1802), portant Constitution de la République :

Titre V., art. 58. – « le premier consul ratifie les traités de paix et d'alliance, après avoir pris l'avis du conseil privé.

Avant de les promulguer, il en donne connaissance au Sénat. »

Il est à noter que les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 et du 14 août 1830 n'emploient pas le terme « ratification ». S'inspirant des termes de l'article 14 de la Charte de 1814, l'article 3 de la Charte de 1830 dispose ainsi que « [l]e Roi est le chef suprême de l'État, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce... ».

Constitution de la République française du 14 janvier 1852 :

« Art. 6. – Le président de la République est le chef de l'État ; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce... »

Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852 :

« Art. 3. – Les traités de commerce faits en vertu de l'article 6 de la Constitution ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées. »

Le Sénatus-consulte du 21 mai 1870 fixant la Constitution de l'Empire, a repris la rédaction de l'article 6 ci-dessus, en remplaçant les mots « Le Président de la République » par « l'Empereur ».

<sup>1810</sup> Constitution de la République française du 4 novembre 1848 :

« Art. 53. – [Le président de la République] négocie et ratifie les traités.

encore la démarcation des champs d'action du chef de l'État et du Parlement. Ainsi, la résolution du 17 février 1871 de l'Assemblée nationale ne mentionne pas la ratification des traités. Elle se limite à évoquer la « conduite des négociations »<sup>1811</sup> dont est formellement exclue la chambre basse<sup>1812</sup>. A ce propos, un député de l'époque ne manque pas de rappeler que « [d]ans les règles ordinaires des attributions respectives d'une Assemblée représentant le pays et le Chef de l'État, l'Assemblée n'a point à intervenir dans la négociation des traités politiques ou commerciaux ; c'est au Chef du Pouvoir exécutif à les conclure... (*Interruptions et bruits divers*) en les subordonnant à la sanction de l'Assemblée... (*Très bien !*) qui, recevant l'instrument complet dans son texte, l'examine, y donne ou y refuse son adhésion, ou bien, en cas de désapprobation, de quelques-unes des clauses du traité, surseoit à donner l'autorisation de ratifier (Article 72 du Règlement) »<sup>1813</sup>.

**744.** Les « règles ordinaires » ne sont pas les seules sources d'inspiration des Chambres en matière de répartition des compétences internationales de l'État. Les assemblées du Gouvernement provisoire déduisent de « la nature [des] institutions » de la France le principe selon lequel la décision définitive, en matière de traité, doit être réservée à l'Assemblée nationale<sup>1814</sup>. De même, à l'occasion de la conclusion de deux accords de démarcation franco-allemands de 1872, l'Assemblée nationale fait œuvre constituante en subordonnant l'approbation des accords par le ministre des Affaires étrangères à l'obtention préalable d'une loi d'autorisation parlementaire<sup>1815</sup>. Malgré tout, avec l'avènement du régime d'assemblée, les vues du chef du Quai d'Orsay sur ce qui est devenu le « pré carré » de l'Assemblée, se renforcent et se précisent.

---

Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale. »

<sup>1811</sup> Résolution de l'Assemblée nationale du 17 février 1871 :

« L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine ;

Considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pourvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations ;

Décète :

M. Thiers est nommé Chef du Pouvoir exécutif de la République française ; il exercera ses fonctions, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera. »

<sup>1812</sup> A l'exception notable évoquée précédemment : Voir *supra*, ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 16 septembre 1871, Discussion et vote du projet de loi qui autorise le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation de six départements.

<sup>1813</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 16 septembre 1871, Discours de M. THÉRY, Rapporteur de la Commission chargée d'examiner le projet de loi autorisant le Gouvernement à traiter avec l'Allemagne pour le régime douanier de l'Alsace-Lorraine et l'évacuation des six départements ; reproduit in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n°358, p. 186.

<sup>1814</sup> COMMISSION POUR LA RÉFORME JUDICIAIRE EN ÉGYPTE, Rapport au ministre des Affaires étrangères, juin 1874, « Négociations relatives à la réforme judiciaire en Égypte, *Doc. dipl.*, janvier 1875, p. 191.

<sup>1815</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 2 décembre 1872, Exposé du projet de loi portant approbation de deux conventions de démarcation avec l'empire d'Allemagne, présenté par le président de la République, M. THIERS, in *Recueil des traités, conventions ... relatifs à la paix avec l'Allemagne*, Tome IV, 1879, pp. 82-84 ; reproduit in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n° 363, n° 360 pp. 186-187.

745. Comme il a été rappelé précédemment, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 attribue au président de la République l'exclusivité du pouvoir de ratification. Toutefois, l'effectivité de certains traités conditionne son exercice par l'obtention préalable d'une autorisation parlementaire<sup>1816</sup>. Or, le Parlement se pose en farouche défenseur de la compétence exclusive du chef de l'État en matière de ratification qu'il « résume [à] la signature d'une formule exécutoire ajoutée à la suite d'une copie du traité »<sup>1817</sup>. Le chef de l'État, étant seul habilité par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 à accomplir cette formalité, il condamne la conclusion d'accords non solennels par le Gouvernement. A l'occasion du vote d'un projet de loi autorisant le ministre des Affaires étrangères à adresser au secrétaire général de la Société des Nations la ratification du protocole relatif à la validité des clauses d'arbitrage signé à Genève le 24 septembre 1923, le député Jules BARTHÉLÉMY dépeint avec éloquence la tension que cette entorse au monopole présidentiel suscite parmi ses pairs<sup>1818</sup> :

« Votre Commission regrette la forme inconstitutionnelle qui a été donnée au texte du projet de loi. Seul, le président de la République est juridiquement habilité à donner la ratification au nom de la France ; le Ministre des Affaires étrangères n'a aucune compétence pour accomplir cet acte juridique.

Il est sans précédent dans l'histoire constitutionnelle de la France que le Parlement ait autorisé un Ministre des Affaires étrangères à ratifier un traité.

Votre Commission déplore une rédaction à laquelle elle ne voit, d'ailleurs, aucun avantage pratique compensant son éclatante inconstitutionnalité.

Elle exprime énergiquement le vœu que le Gouvernement revienne à une tradition qu'il n'y avait aucune raison d'abandonner.

Toutefois, attendu que le Sénat a déjà voté le projet, et afin d'éviter un retour devant la haute Assemblée, votre Commission vous propose d'adopter le texte avec cette signification que la ratification qui sera « adressée » à Genève par le Ministre des Affaires étrangères sera celle qui sera « donnée » par le Président de la République. »

---

<sup>1816</sup> Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports avec des Pouvoirs publics :

« . Art. 8 – Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

<sup>1817</sup> SÉNAT, séance du 7 mars 1928, « Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de politique générale des protectorats, chargée d'examiner le projet de loi tendant à la ratification du projet de convention concernant la réparation des accidents du travail dans l'agriculture, adopté par la conférence internationale du travail dans sa 3<sup>e</sup> session tenue à Genève, du 25 octobre au 19 novembre 1921, par M. le sénateur BOMPARD », *J.O.*, Documents parlementaires, Sénat, 1928, p. 375 ; intervention reproduite in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n° 362, p. 188.

<sup>1818</sup> CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 1<sup>er</sup> avril 1927. Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat, tendant à la ratification du protocole relatif à la validité des clauses d'arbitrage, signé à Genève, le 24 septembre 1923, par M. le député Joseph BARTHÉLÉMY, *J.O.*, Documents parlementaires, Chambre, 1927, p. 542 ; partiellement reproduit in KISS (A.-C.), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Tome I, *Op. cit.*, n° 363, p. 188.

**746.** En l'espèce, le député BARTHÉLÉMY apporte une précision majeure sur la répartition pratique des tâches au sein de l'Exécutif : si le président a formellement le pouvoir de ratifier, le ministre n'a encore que le devoir de pourvoir à son exercice. La « tradition » avec laquelle il entend renouer est donc celle qui a prévalu jusqu'en 1875, à savoir celle qui cantonne le ministre des Affaires étrangères dans un rôle politique subalterne.

**747.** Au plan constitutionnel<sup>1819</sup>, le rôle du responsable du Quai d'Orsay se résume à l'instrumentalisation d'une volonté politique qui lui est hiérarchiquement supérieure. Ce faisant, c'est le poids de l'Histoire que le député met dans la balance institutionnelle de la III<sup>ème</sup> République, à dessein de juguler la pratique extensive gouvernementale en matière internationale. C'est ce même poids que les Gouvernements successifs ne manqueront pas de faire valoir à leur tour pour tempérer l'immixtion des Chambres dans la conduite de la politique extérieure, en particulier en matière de ratification. M. Édgard FAURE, président du Conseil, rappellera notamment que « [c]'est une prérogative de l'Exécutif que de poursuivre la négociation, et il n'en peut être autrement, et c'est aussi une prérogative de l'exécutif que de ratifier. Le rôle du Parlement se place entre la négociation et la ratification. »<sup>1820</sup>

**748.** Sans doute est-ce cette position intermédiaire, ni totalement hors de la procédure de conclusion des accords, ni totalement dans cette dernière, qui a permis à la pratique ministérielle d'assouplir le cadre d'action dans lequel les parlementaires – plus que la lettre constitutionnelle – enserrent l'action gouvernementale extérieure. A tout le moins, permet-elle à l'appareil diplomatique d'État de conserver un minimum de réactivité dans le contexte géopolitique tumultueux de la première moitié XX<sup>ème</sup> siècle. De manière spécifique, en mettant à jour les faiblesses du système constitutionnel diplomatique de la III<sup>ème</sup> République, les deux Guerres mondiales auraient imposé à la gouvernance française le devoir de transcender la conception restrictive promue, depuis l'Ancien Régime, au niveau de la direction exécutive de la politique étrangère.

---

<sup>1819</sup> Le pouvoir réglementaire de la IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> République s'alignera sur cette position retranscrite par le décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, en son article 1 alinéa 1 : « Le ministre des affaires étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée. Il en est de même en ce qui concerne le renouvellement ou la dénonciation de ces accords (...) »

<sup>1820</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, 1<sup>ère</sup> séance du 8 juillet 1955. Discours de M. Édgard FAURE, président du Conseil, *J.O.*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1955, p. 3740 [reproduit in KISS (C.-A.), Tome 1, *Op. cit.*, n° 425].