

Le ministre des Affaires étrangères sous les premiers régimes parlementaires modernes : un serviteur de l'État (1814-1875)

« Si l'on dit que des ministres peuvent toujours demeurer en place malgré la majorité, parce que cette majorité ne peut pas physiquement les prendre par le manteau et les mettre dehors, cela est vrai. Mais si c'est garder sa place que de recevoir tous les jours des humiliations, que de s'entendre dire les choses les plus désagréables, que de n'être jamais sûr qu'une loi passera, tout ce que je sais alors, c'est que le ministre reste, et que le gouvernement s'en va ».

[Viconte François-René de CHATEAUBRIAND]¹³⁴⁸

¹³⁴⁸ *De la monarchie selon la Charte, Op. cit.*, p. 65.

560. Aux dires du Professeur Marcel MORABITO, « [l]e régime parlementaire suppose que les Chambres puissent exercer un contrôle permanent sur l'activité du gouvernement »¹³⁴⁹. Si, dès le début du XIX^{ème} siècle, ce principe fondateur du régime parlementaire moderne reçoit un écho favorable auprès des acteurs politiques¹³⁵⁰, la question de l'étendue du contrôle parlementaire va les diviser, en revanche, et demeurera un mystère constitutionnel jusqu'à l'avènement de la III^{ème} République. Non pas que les différentes chartes constitutives adoptées entre 1814 et 1875 aient éludé cette question. Elles y ont répondu en conférant aux Chambres un pouvoir d'investigation assorti de mécanismes de sanction pour en garantir l'effectivité. L'obscurité et les ambiguïtés s'apprécieraient, alors, au niveau des effets attachés à ces mécanismes par les parlementaires – voire par les chefs d'État désireux de se débarrasser de ministres récalcitrants¹³⁵¹. Concrètement, la question se pose de savoir si les représentants de la Nation ont le pouvoir de renvoyer les ministres. Cependant, sa résolution importe peu au regard de la problématique de l'autonomie d'action ministérielle car, que l'on adopte la perspective des chefs d'État ou celle des parlementaires pour y répondre, au final, le ministre des Affaires étrangères demeure irrémédiablement enfermé dans son rôle traditionnel d'exécutant du Pouvoir politique suprême.

561. La période qui couvre l'institutionnalisation des premiers régimes parlementaires modernes en France (1814-1877) est, donc, placée sous le signe de la continuité pour le responsable du Département. Néanmoins, on ne peut s'arrêter à ce constat négatif car, l'essor concomitant des relations interétatiques et, plus exactement, le développement de la multilatéralisation des échanges internationaux à la fin du XIX^{ème} siècle vont parvenir à galvaniser suffisamment l'activité diplomatique du chef du Département pour lui conférer une visibilité institutionnelle plus grande auprès de l'étranger, à défaut d'un pouvoir de représentation encore exclusivement réservé au chef d'État. Dans le cas spécifique du ministre des Affaires étrangères, c'est donc dans la pratique diplomatique internationale plus que dans la pratique constitutionnelle française de l'époque que résident les matériaux les plus solides pour consolider la politisation de ses prérogatives extérieures.

¹³⁴⁹ *In Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Lextenso, Montchrestien, 11^e éd., 2010, p. 189.

¹³⁵⁰ « Rien de plus simple que la responsabilité ministérielle sous la monarchie constitutionnelle dont elle est le principal ressort (...), affirme Lucien-Anatole PREVOST-PARADOL ; ce mécanisme est devenu si familier dans notre siècle aux esprits éclairés, que l'expliquer est presque inutile » (*In La France nouvelle*, Éd. Michel Lévy Frères, Paris, 1868, p. 123).

¹³⁵¹ Voir *infra*, notamment, la pratique diplomatique de Louis XVIII.

562. L'incertitude suscitée au sein de la doctrine spécialisée par la genèse du régime parlementaire en France¹³⁵² impose, dans un premier temps, de délimiter le cadre conceptuel du présent Chapitre. Cette démarche préalable peut se révéler déterminante des axes d'étude à privilégier pour résoudre la problématique de la politisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères entre 1814 et 1877. Dans cet intervalle particulièrement riche en bouleversements constitutionnels, l'assise administrative des ministres des Affaires étrangères demeure paradoxalement stable de sorte que, finalement, on peut douter de l'impact de la configuration du régime sur l'amplitude de leur action diplomatique. De fait, si la réflexion sur le caractère parlementaire peut se révéler utile à la compréhension des rapports du ministre des Affaires étrangères avec les instances dirigeantes, elle n'est pas exclusive de la politisation de son rôle diplomatique¹³⁵³. Sans doute la normalisation du monopole juridique qu'il détient en matière de correspondance diplomatique peut expliquer le fait que les titulaires se soient toujours vus garantir une place de premier choix au sein du Gouvernement¹³⁵⁴. Mais, s'ils n'ont donc plus à craindre pour leur statut exécutif, ils doivent

¹³⁵² L'indétermination de la doctrine constitutionnaliste sur les critères de qualification du régime parlementaire (responsabilité politique des ministres devant les Chambres, droit de dissolution reconnu au chef de l'État, collaboration fonctionnelle entre les Pouvoirs exécutif et législatif, droit d'interpellation des Chambres, motion de censure, etc) semble avoir été transcendée par la théorisation de la collaboration des pouvoirs du Professeur Georges BURDEAU (*Traité de Science politique*, Tome V « Les régimes politiques », L.G.D.J., 1985, pp. 345-348), il semble en aller autrement des historiens. Ainsi, pour le Professeur Benoît YVERT, « le grand demi-siècle allant de la Seconde Restauration à l'instauration définitive de la République, consécutive à la démission de MAC-MAHON » serait couvert par le principe d'une « responsabilité introuvable ». Il matérialiserait « la quête du régime idéal augurée par la fracture fondatrice de 1789 » [In *Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815 – Histoire et dictionnaire raisonné des chefs du gouvernement en France (1815-2007)*, Coll. Tempus, Éd. Perrin, 2002, p. 13].

¹³⁵³ La politisation du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères est sans conteste historiquement liée à l'émergence du parlementarisme en France. Toutefois, d'un point de vue méthodologique, une distanciation par rapport à la réflexion doctrinale sur les critères d'identification du régime parlementaire permettrait de centrer nos propos sur l'apport de ce régime à l'autonomisation des prérogatives externes du ministre et éviterait, ainsi, des digressions théoriques sur la nature des régimes qui se sont succédés entre 1814 et 1875. Nous convenons, toutefois, avec le Professeur Georges BURDEAU du « défaut » que constitue un postulat basé sur la seule déclaration de l'existence du régime parlementaire. Il ne saurait « s'établir[r] par [cette] seule affirmation », (*Traité de Science politique*, Tome V, *Op. cit.*, p. 349). Mais, ce serait perdre de vue le sujet à traiter que d'impulser une discussion théorique parallèle sur la réalité avérée ou non du parlementarisme. C'est, donc, avec toutes les réserves émises par le Professeur BURDEAU (*Op. cit.*, pp. 348-350) que nous prenons pour postulat de départ de faire coïncider la période allant de la Restauration à la veille de la III^{ème} République avec l'émergence du parlementarisme en France, étant entendu que ce concept est envisagé comme un moyen et non une fin de notre analyse. Nous sommes, même, plutôt convaincus par l'esprit transigeant de cet homme politique de la III^{ème} République : « La France n'est ni légitimiste, ni républicaine, ni bonapartiste, elle est indifférente à la forme du gouvernement, et disposée par là même à préférer celle qui existe, toutes les fois qu'elle ne trouble point violemment ses intérêts » [SAVARY (Ch.), *Le gouvernement constitutionnel – Étude sur les questions actuelles, Responsabilité ministérielle – Amendement Grévy – Régime présidentiel – Chambre haute – Droit de dissolution – Loi électorale – Organisation du pouvoir exécutif*, Librairie du moniteur universel, 1873, p. VI].

¹³⁵⁴ La manifestation la plus évidente de l'importance politique accordée au portefeuille des Affaires étrangères consiste sans doute dans son cumul inégalé avec la fonction de président du Conseil. Entre 1814 et 1875, dix ministres des Affaires étrangères assumeront cette charge informelle en sus de la gestion de la politique extérieure. Ils partageront ce privilège avec trois ministres de la Guerre et trois ministres de l'Intérieur. Pour autant, la dilection apparente des présidents du Conseil pour le département des Affaires étrangères doit être relativisée au regard de l'évolution budgétaire du ministère des Affaires étrangères que l'on observe dans la même période. Le Quai d'Orsay compte, alors, parmi les départements les moins bien lotis avec un budget qui

désormais le concilier avec les exigences engendrées par la modernité démocratique. C'est à ce titre que l'émergence de la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères présenterait un intérêt au regard de la problématique qui sert de fil rouge à l'étude historique de la fonction ministérielle, à savoir celle de son autonomie d'action sur la scène politique extérieure. A ce titre, la spécificité du domaine d'action du chef du Département conduirait à transcender le questionnement doctrinal sur la parlementarisation des régimes politiques du XIX^{ème} siècle en élargissant le champ d'étude à la pratique diplomatique internationale. On y aurait trouvé des signes plus manifestes de l'émancipation politique du ministre des Affaires étrangères qu'au niveau de la pratique constitutionnelle française.

563. Toutefois, nonobstant la courte parenthèse de la « Chambre introuvable »¹³⁵⁵, les parlementaires ne manquent pas d'accentuer dès la Seconde Restauration leur pression sur l'action gouvernementale extérieure. L'imprécision des textes constitutionnels leur permet de donner aux débats une tournure de plus en plus politisée ce qui n'est pas sans affecter l'autonomisation du pouvoir diplomatique du ministre des Affaires étrangères. En effet, en débordant le cadre fixé par les révolutionnaires pour le contrôle de l'action gouvernementale, les Chambres entendent faire de la responsabilité politique des ministres un cheval de Troie devant leur permettre d'être plus étroitement associées à la conduite de la politique étrangère, domaine d'où l'exclut la tradition monarchique.

564. D'individuelle sous la Monarchie et la Révolution, l'enjeu de l'enracinement du chef du Département au sein des régimes démocratiques modernes revêt, à partir de 1814, une portée progressivement collégiale au fur et à mesure que la pratique parlementaire affine les contours d'un rôle politique gouvernemental disjoint de celui du chef de l'État, qu'il soit monarque constitutionnel, président de la République ou Empereur. Au final, la problématique de la politisation du rôle ministériel réfléchit en termes nuancés celle de la légitimité impartie au monopole traditionnel du Pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère. La politisation de fait du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères serait-elle de nature à atténuer la prééminence de fait reconnue depuis le Moyen Age au chef de l'État en matière de représentation internationale ? Cette innovation exclurait-

soit se maintient à un bas niveau, soit connaît une diminution significative [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 547 (budget sous la Restauration) ; *Op. cit.*, p. 607 (budget sous la Monarchie de Juillet)] mais rarement une hausse conséquente [*Op. cit.*, p. 755 (budget sous le Second Empire)].

¹³⁵⁵ Cette expression serait attribuée à Louis XVIII pour qualifier la chambre des députés majoritairement royaliste, élue en août 1815 et dissoute en septembre 1816. Le souverain pense, ainsi, gouverner sans opposition parlementaire. Mais, dans la pratique, la « chambre introuvable » prend très vite une orientation ultraciste, notamment en matière judiciaire et pénale, qui n'est pas pour plaire à Louis XVIII qui veut conserver à son règne une dimension libérale. Elle semble, en revanche, se délaisser des affaires extérieures.

elle ou compléterait-elle ce qui s'apparente au XIX^{ème} siècle à une « convention de la Constitution » ? La réponse à ces interrogations révèle les lignes de fractures les plus marquantes entre la doctrine majoritaire et la pratique des chefs d'État du XIX^{ème} siècle.

565. Dans le droit fil de la pratique centralisatrice de l'Ancien Régime, les chefs d'État successifs vont, en effet, renouer avec la personnalisation de l'exercice des pouvoirs politiques. Il convient de rappeler que la subjectivisation de la diplomatie d'État a pour effet majeur de limiter le rôle du ministre des Affaires étrangères à l'accomplissement d'actes de fonction en lieu et place de l'exercice d'un pouvoir décisionnel autonome¹³⁵⁶. Dans cette perspective, au regard de l'exclusivité du lien d'autorité que les différentes constitutions consacrent entre les membres du Gouvernement parlementaire et le chef de l'État, l'hypothèse d'une politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères annoncée dans le présent Titre s'avèrerait finalement hasardeuse.

566. D'un point de vue strictement normatif, la problématique de l'autonomie politique du ministre serait invalidée, entre 1814 et 1877, par la constitutionnalisation de son étroite dépendance vis-à-vis du chef de l'État, qu'il soit monarque parlementaire, président de la République ou Empereur (**Section I**). Sauf que, entre ce que les textes promeuvent conformément à la tradition constitutionnelle et ce que leur pratique établit en fonction des rapports de force qui animent la vie politique, il y a un fossé que la modernité démocratique va progressivement accentuer au bénéfice de l'autonomisation du rôle politique ministériel, y compris dans des domaines que l'on dit, à l'époque, « réservés » de plein droit au chef de l'État. Tel est le cas des « Affaires étrangères ». Concrètement, l'immixtion croissante des Chambres dans la politique extérieure va réaménager – plus qu'elle ne va menacer – le monopole de principe que le Pouvoir exécutif détient traditionnellement en ce domaine. Sous couvert de transparence, le recours extensif au contrôle parlementaire va emporter le renforcement du principe de spécialisation arrêté par les Révolutionnaires en 1790 en singularisant de plus en plus l'action extérieure présidentielle (traditionnellement incontrôlable) par rapport à l'activité de négociation du ministre (politiquement contrôlable mais pas constitutionnellement sanctionnable). De fait, il sera d'usage de plus en plus parmi les chefs du Département de lier leur sort gouvernemental à la confiance des Chambres. Cette initiative se justifierait moins par rapport à l'évolution du régime constitutionnel français que par rapport à l'accentuation des responsabilités que la pratique diplomatique internationale

¹³⁵⁶ Voir *supra*, la conception apolitique du rôle diplomatique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (Partie I- Titre I- Chap. II- Sect. II).

fait peser sur les ministres des Affaires étrangères à partir du Congrès de Vienne de 1815 (Section II).

Section I. Une politisation de la fonction ministérielle entravée par la prédominance constitutionnelle du chef de l'État en matière diplomatique

567. « Le gouvernement parlementaire, soutient le Professeur Adhémar ESMEIN, n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites »¹³⁵⁷. Prise dans un sens strict, cette définition ne s'appliquerait donc pas aux régimes politiques qui se sont succédés entre 1814 et 1875, en France. Car, dans cet intervalle, le pouvoir constituant met un point d'honneur à ne pas retranscrire une pratique qui, dès les débuts de la Restauration, s'imposait pourtant comme une évidence « après les années de liberté fougueuse qu'avait connues la Révolution [et] après le régime si dur du premier Empire »¹³⁵⁸.

568. Dès 1816, un ministre d'État célèbre souligne avec force les lacunes de monarchie de Louis XVIII : le sort du Gouvernement devrait être lié à une majorité parlementaire qui conforte ou dénonce son action¹³⁵⁹. De même, « l'unité du ministère », affirme-t-on en doctrine, doit relever de la responsabilité solidaire de ses membres fédérés autour d'un Premier ministre « à l'anglaise »¹³⁶⁰. Au final, l'instauration d'un gouvernement de cabinet postulerait, l'abaissement du rôle politique du chef de l'État, car dans une monarchie parlementaire, affirme Adolphe THIERS en 1829, « [l]e Roi règne et ne gouverne pas »¹³⁶¹. Les chartes constitutives du début du XIX^{ème} siècle dédaigneront ses principes par trop novateurs au profit de ceux éprouvés par les Constitutions révolutionnaires qui avaient arrêté

¹³⁵⁷ ESMEIN (A.), *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Librairie de la Société du Recueil général des lois & des arrêts, Sirey, 3^eéd., 1903, p. 111.

¹³⁵⁸ *Op. cit.*, p. 153.

¹³⁵⁹ Voir *supra*, la citation de René de CHATEAUBRIAND introduisant le présent Titre.

¹³⁶⁰ « Le ministère une fois formé doit être *un*. Cela ne veut pas dire que la différence d'opinions politiques dans des hommes de mérite, lorsqu'ils sont encore isolés, soit un obstacle à leur réunion dans un ministère. Ils y peuvent entrer par ce qu'on appelle en Angleterre un ministère de coalition, convenant d'abord entre eux d'un système général, faisant chacun les sacrifices commandés par l'opinion et la position des affaires. Mais une fois unis au timon de l'État, ils ne doivent plus gouverner que dans un même esprit. L'unité du ministère ne veut pas dire encore que la Couronne ne puisse changer quelques membres du Conseil sans changer les autres ; il suffit que les membres entrants forment un système homogène d'administration avec les membres restants. En Angleterre, il y a fréquemment des mutations partielles dans le ministère ; et la totalité ne tombe que quand le premier ministre s'en va » [ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 46]. Le Vicomte est, par ailleurs, convaincu de la nécessité pour les ministres de se retirer lorsqu'ils ont perdu le soutien de la majorité parlementaire : « (...) il fait que [les ministres] changent l'esprit de la majorité, ou qu'ils s'y soumettent. On ne gouverne point hors de la majorité (...) » (*Op. cit.*, p. 65).

¹³⁶¹ CALMON (M.), *Discours parlementaires de M. THIERS*, « Discours à la Chambre des députés du 13 mars 1846 », Tome VII, Éd. Calmann-Lévy, 1880, p. 144. « J'avais écrit en 1829 ce mot devenu célèbre : « Le Roi règne et ne gouverne pas ». Je l'avais écrit en 1829, insiste-t-il. Est-ce que vous croyez que ce que j'ai écrit en 1829 je ne le pense pas en 1846 ? Non je le pense encore, je le penserai toujours ».

le principe d'une séparation rigide des pouvoirs¹³⁶². Mais, à une époque où l'opinion publique prend déjà une part active à la défense de la liberté politique¹³⁶³, la formulation péremptoire des textes ne saurait suffire à décourager une réflexion critique sur le monopole du pouvoir décisionnel qu'ils attribuent sans équivoque au chef de l'État. De manière incidente, les discussions doctrinales et parlementaires ne pouvaient manquer de rejaillir sur la problématique de l'indépendance institutionnelle du ministre qui, depuis l'Ancien Régime, a traditionnellement la charge de donner forme à la volonté du Pouvoir politique suprême.

569. Cependant, dans le domaine régalien des Affaires étrangères, les contradictions et les ambiguïtés relevées par les premiers acteurs et commentateurs des régimes parlementaires n'ont pas de résonance particulière en raison de l'exclusivité conférée par le droit politique au chef de l'État en matière de représentation étatique (**Paragraphe I**). Cette prééminence devenue traditionnelle par la force des écrits et des usages constitutionnels va légitimer le retour à une conduite centralisée et personnalisée de la politique extérieure. Dans le contexte spécifique de la parlementarisation du régime, elle s'accommode difficilement avec l'autonomisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères. En effet, si les monarques absolus pouvaient se permettre d'accorder une marge d'action discrétionnaire à leurs ministres les plus fidèles sans craindre d'opposition au niveau interne, la logique parlementariste fait courir le risque aux chefs d'État modernes de voir leurs desseins internationaux contrecarrer par un éventuel désaveu des Chambres (**Paragraphe II**).

Paragraphe 1. Le cadre théorique de la problématique de la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères au XIX^{ème} siècle

¹³⁶² Jusqu'en 1877, le domaine de la politique étrangère demeurera un bastion quasi-imprenable pour les Chambres, nonobstant les actes de pure gestion accomplis par le ministre des Affaires étrangères, notamment, en matière budgétaire et de service. Le Professeur ESMEIN est parmi les premiers auteurs à justifier la pertinence de cette restriction, qui demeurent *a priori* valables sous les régimes d'assemblée : « Dans tout État où le pouvoir exécutif est séparé du législatif, rappelle-t-il, c'est au premier que revient *naturellement* la direction des relations extérieures et de l'action diplomatique. Lui seul peut, en effet, remplir utilement cette mission, et cela pour deux raisons : 1° Seul, il constitue l'élément permanent du gouvernement (...). Or, l'action diplomatique exige une direction continue. Elle exige aussi un esprit de suite qui se trouvera plus aisément dans le pouvoir exécutif que dans les assemblées, *même avec le gouvernement parlementaire*. 2° L'action diplomatique, pour être fructueuse, exige également la lenteur et la patience dans les procédés, la discrétion et parfois même un secret complet. Ce sont des conditions que l'on ne saurait trouver dans les assemblées, qui exercent le pouvoir législatif » (*Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Op. cit.*, pp. 567-568 ; nous soulignons). On convient, toutefois, que les éléments de parlementarisation consacrés par les différentes constitutions adoptées entre 1814 et 1875 ont contribué à atténuer l'influence du Pouvoir exécutif en matière de politique étrangère en consacrant durablement une zone mixte en matière de conclusion des traités dans laquelle, l'effectivité des traités les plus importants nécessite une collaboration étroite des Pouvoirs exécutif et législatif.

¹³⁶³ Pour une illustration, on se reportera au témoignage que, Prosper DUVERGIER de HAURANNE, livre des remous parlementaires ainsi que des rixes populaires et estudiantines suscités en 1822 par des réformes législatives en matière de presse [*In Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*, Tome VI, Éd. Michel Lévy Frères, Paris, 1864, pp. 588-591].

570. D'un point de vue strictement normatif, le principe de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres s'analyserait moins comme un acquis du régime parlementaire que comme un héritage de la tradition républicaine¹³⁶⁴. On constate, en effet, que jusqu'en 1875¹³⁶⁵, les chartes constitutives mettent un point d'honneur à soustraire les actes politiques du Gouvernement du champ de contrôle des représentants de la Nation. A tout le moins, n'autorisent-elles pas expressément les parlementaires à les sanctionner¹³⁶⁶. Or, au regard de l'évolution démocratique de la France, ce flou normatif ne pouvait laisser la doctrine et les acteurs politiques indifférents, même si dans l'absolu, la conception restrictive traditionnelle des textes constitutionnels revenait à priver de force juridique, les arguments invoqués en faveur de la politisation des actes ministériels, en particulier ceux adoptés en matière de politique étrangère. La prise en compte des spécificités matérielles de ce domaine régalien donnerait, ainsi, une orientation singulière à la résolution de la problématique de la responsabilité politique des ministres.

571. L'exégèse des dispositions constitutionnelles ayant trait à la conduite de la politique étrangère tend à faire de la permanence d'un Exécutif fort et centralisateur le fil rouge de cette période charnière de l'histoire constitutionnelle française, en lieu et place de l'institutionnalisation du régime parlementaire. Certaines Chartes ne présentent-elles pas expressément les régimes monarchiques¹³⁶⁷ et bonapartistes¹³⁶⁸ comme les modèles sur

¹³⁶⁴ Sur ce point, la doctrine constitutionnaliste se veut généralement plus nuancée. Nombre d'auteurs contemporains adoptent la méthode du faisceau d'indices pour établir le caractère parlementaire du régime. Ainsi, pour le Professeur Dominique TURPIN, « les ingrédients d'un régime parlementaire à la française se trouvent principalement dans les Chartes, celle du 4 juin 1814 d'abord puis, surtout, celle du 14 août 1830, dont l'application devait donner naissance à une forme achevée de parlementarisme dualiste qualifiée, (...) d'orléaniste » (*In Le régime parlementaire*, Coll. Connaissance du droit – Droit public, Dalloz, 1997, p. 18). Se présentant, donc, sous des formes plus ou moins abouties et donc, plus ou moins complexes à qualifier, la parlementarisation des régimes politiques français du XIX^{ème} siècle découragerait, au final, toute posture radicale : « A chacun sa vérité, comme à chacun son régime parlementaire (...). Ainsi, le parlementarisme n'a cessé d'évoluer depuis sa fondation, (...) au point de fonder une famille, au sein de laquelle, chaque *membre* possède cependant sa personnalité propre » [GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Domat Droit public, Montchrestien, 24^e éd., 2010, p. 138].

¹³⁶⁵ Notamment, l'article 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à « l'organisation des pouvoirs » qui consacre pour la première fois expressément le principe d'une responsabilité gouvernementale collégiale: « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. - Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ».

¹³⁶⁶ Dans une perspective plus atténuée, on notera que pour le Professeur TROPER, il n'y a pas lieu de problématiser l'incertitude qui entoure la reconnaissance, au niveau constitutionnel, d'un pouvoir de sanction des Chambres en matière d'action gouvernementale car « le problème n'est pas de savoir si l'Assemblée a le droit de renvoyer les ministres, mais si elle a la possibilité de provoquer leur départ, (...). Le problème n'est pas non plus de savoir si les ministres sont tenus de démissionner dès qu'ils sont mis en minorité, mais s'ils ont encore assez de force pour rester en fonction » (*in La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980, p. 98).

¹³⁶⁷ Lire en ce sens, les préambules des Chartes de 1814 et 1830.

¹³⁶⁸ Lire en ce sens, le discours introductif de la Constitution de 1852.

lesquels appuyer un nouveau régime fédéré autour de la personne du chef de l'État ? Mais, précisément, parce que cette autorité s'évertue à concentrer entre ses mains le pouvoir décisionnel en matière exécutive, la problématique de la responsabilité politique des ministres revêt, alors, un caractère secondaire. Au plan strictement constitutionnel, l'alternance de définitions restrictives ou peu explicites du lien d'interdépendance entre les ministres et les Chambres a, ainsi, conduit certains auteurs à soustraire la problématique de la politisation de l'action gouvernementale du champ juridique¹³⁶⁹.

572. Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, ce questionnement consistant à apprécier tour à tour les textes et leurs interprétations doctrinales et pratiques a abouti à un double constat. Une lecture littérale et globale des bases constitutionnelles de l'action extérieure organiserait, *a priori*, l'annexion du domaine des relations extérieures au domaine du chef de l'État qui en assumerait la responsabilité politique, au moins devant le peuple (A). Mais précisément, la prise en compte de la donne populaire par le pouvoir politique suprême emporte, de manière concomitante, une distanciation par rapport aux pratiques centralisatrices de l'Ancien Régime et de l'Empire. Ainsi, dans les faits, l'existence d'un chef d'État fort est loin de museler politiquement les ministres. D'un point de vue théorique, l'équilibre des forces entre les pouvoirs exécutif et législatif se voudrait, donc, plus déterminant de l'amplitude de leur rôle politique que le lien d'autorité consacré par la lettre constitutionnelle (B).

A) Une réponse exégétique *a priori* favorable à l'annexion des Affaires étrangères au « domaine politiquement réservé » au chef de l'État

573. Les Constitutions des premiers régimes parlementaires supposent et impliquent l'annexion des Affaires étrangères au « domaine réservé » du chef de l'État plus qu'elles ne la consacrent expressément. Parce qu'il demeure, entre 1814 et 1875, l'unique titulaire de l'exercice du pouvoir de représentation internationale – prérogative politique par excellence en matière diplomatique – la défense des intérêts supérieurs de l'État lui échoit *naturellement* de plein droit¹³⁷⁰. Bien plus, le contexte émergent des régimes parlementaires confèrerait à la

¹³⁶⁹ On s'appuiera, en particulier, sur l'analyse du Professeur Michel TROPER, qui analyse cette problématique comme une question politique en tant qu'elle se trouverait principalement résolue, en marge des textes constitutionnels, par la pratique institutionnelle (*La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française Op. cit.*, pp. 97-101).

¹³⁷⁰ Cette évidence – que l'on doit à la constance relative de la tradition monarchique sous les régimes révolutionnaires et bonapartistes – redonnerait aux écrits du philosophe John LOCKE toute leur valeur dans le contexte de la séparation des pouvoirs plus ou moins rigide organisée par les premiers régimes parlementaires. Elle mettrait particulièrement en relief son fameux pouvoir « fédératif » qui instrumentaliserait le droit de paix et de guerre et sur lequel les Chambres tenteront d'asseoir leur emprise jusqu'à la veille de la V^{ème} République :

problématique de la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère une dimension hautement stratégique. Elle garantirait, de manière générale, au Pouvoir exécutif de conserver, en ce domaine, son ascendance historique sur les Chambres. Dans cette optique, étendre « à l'extrême » le contrôle des assemblées représentatives sur l'action du ministre des Affaires étrangères leur aménagerait un accès privilégié à un domaine que les différents chefs d'État parlementaires entendent se réserver. La Charte que Louis XVIII octroie aux Français en 1814 s'y emploie, au même titre que celle de 1830. Quant à la Constitution de 1848, si elle semble avoir atténué le principe de la domination du président de la République en rendant l'exercice de ses prérogatives plus contraignantes vis-à-vis des Chambres et des ministres, elle n'empêchera pas Louis-Napoléon de conforter son ascendance politique aux plans interne¹³⁷¹ et surtout externe.

« Les États se trouvant dans un état de nature par rapport à tous les autres ou à toutes les personnes qui n'en font pas partie, il existe dans chacun d'entre eux un *pouvoir* qu'on peut appeler *naturel*, parce qu'il correspond à une faculté qu'avait naturellement chaque homme avant d'entrer en société » (*In Essai sur le pouvoir civil de John Locke*, traduit, présenté et annoté par J.-L. FYOT, Bibliothèque de la science politique, P.U.F., 1953, pp. 158-159).

¹³⁷¹ La résistance opposée par le Président de la République à la volonté des Chambres de soumettre l'action gouvernementale à leur contrôle politique s'est manifestée ostensiblement à l'occasion de la révocation du général CHANGARNIER de ses fonctions de commandant de l'armée de Paris et des gardes nationales de la Seine. Cet acte est survenu sous le couvert d'un ministère réformé le 9 janvier 1851, à la suite d'une interpellation soulevée dans l'Assemblée par certains actes du général CHANGARNIER lui-même, « et au cours de laquelle, précise le Professeur ESMEIN, celui-ci avait obtenu un ordre du jour de confiance de la majorité » (*In Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Op. cit.*, p. 149). Cette sanction provoqua des crispations au sein du Pouvoir exécutif. Elles éclatèrent au grand jour à l'occasion d'un débat solennel qui s'est tenu à l'Assemblée du 15 au 18 janvier 1851. L'essentiel des discussions politiques porta sur « la marche du président de la République contre le pouvoir législatif qui s'accroissait chaque jour et [sur] les espérances de restauration monarchique qui animaient une partie de la majorité » (*Op. cit.*, p. 150). Quant au débat juridique, il amena les parlementaires à déterminer qui, du président de la République ou du Gouvernement devait endosser la responsabilité politique de la destitution du généralement CHANGARNIER. Une Commission spécialement mandatée proposa une motion respectueuse de la logique parlementaire : « L'Assemblée nationale, tout en reconnaissant que le pouvoir exécutif a le droit incontestable de disposer des commandements militaires, blâme l'usage que le ministère a fait de ce droit » (*Ibid.*). Ce texte divisa les ministres : certains n'étaient pas hostiles au principe d'une mise en jeu individuelle de leur responsabilité politique (*Ibid.*), d'autres au contraire s'estimaient constitutionnellement responsables que pour les actes de simple administration de sorte que, pour les actes de Gouvernement seul le Président devait en être tenu responsable en tant qu'il avait le pouvoir de direction. Certains députés soutiennent cette dernière analyse. Ainsi, à la séance du 15 janvier, Marc-Eugène de GOULARD déclara : « J'aurais conçu parfaitement pour ma part, sous le dernier gouvernement monarchique, que des votes de non confiance, des votes de blâme contre le Cabinet fussent apportés à cette tribune. Alors c'était quelque chose de régulier et de normal : le roi était inviolable... Il n'est pas possible aujourd'hui d'introduire dans le gouvernement de la République, sous l'empire de la Constitution de 1848, les discussions constitutionnelles qui, à une autre époque, pourraient avoir leur fondement dans un principe vrai, dont on a abusé quelque fois, mais qui, aujourd'hui, seraient un véritable anachronisme... Aujourd'hui, il n'en est plus même. M. le président de la République est responsable ; il est responsable d'après les termes de la Constitution, d'après l'esprit de cette Constitution. » [Intervention reproduite in *Le moniteur* du 16 janvier 1851, p. 154 ; citée par Adhémar ESMEIN, *Op. cit.*, note (3) pp. 150-151]. A sa suite Alphonse LAMARTINE donnera également la préférence à la responsabilité présidentielle : « Quant à moi, dans mes doctrines constitutionnelles, ce n'est tant aux ministres que je demanderais compte, si j'étais offensé d'un acte pareil ; j'en demanderais compte, comme cela se fera peut-être tout à l'heure, au pouvoir exécutif lui-même ; car c'est un acte de gouvernement et non pas d'administration ; c'est un acte de pouvoir à pouvoir et non pas un simple acte de cabinet » [Séance du 17 janvier 1851, reproduite in *Moniteur* du 18 janvier 1851, p. 172 ; citée par Adhémar ESMEIN, *Op. cit.*, note (1), p. 151]. Cette interprétation était partagée par Louis-Napoléon, mais elle ne fut pas retenue par la majorité de l'Assemblée qui vota la motion de blâme contre les ministres. Le président de la République se résigna à les renvoyer, à contrecœur, comme l'atteste la teneur de son message du 24 janvier 1851 : « [l']Union des deux pouvoirs, convint-il, est indispensable au repos du pays ; mais comme la Constitution les a rendus indépendants,

574. De manière générale, la similitude des formules relevées dans les différentes constitutions pour définir le rôle international du chef de l'État entre 1814 et 1875 conforte l'impression d'une monopolisation durable des pouvoirs de guerre et de paix à son seul profit. Qu'il s'incarne en la personne d'un « roi »¹³⁷² ou d'un Empereur¹³⁷³, qu'il soit élu président de la République¹³⁷⁴, l'Exécutif suprême concentre entre ses mains l'essentiel des prérogatives extérieures. Ainsi, sous couvert de veiller à « la sûreté de l'État »¹³⁷⁵, les textes constitutionnels lui confient, dès 1814, le pouvoir de commandement des forces armées ainsi que l'exercice du *treaty making power*¹³⁷⁶. En l'espèce, le caractère unitaire des prérogatives internationales de l'État n'est pas sans rappeler la conception bodinienne des pouvoirs de paix et de guerre que les révolutionnaires s'étaient pourtant employés à briser à dessein d'en démocratiser les conditions de leur mise en oeuvre. Mais, c'est *a priori* sans ambiguïté que le pouvoir constituant inscrit, à partir de 1814, le principe de la séparation des pouvoirs dans le droit fil des expériences monarchique¹³⁷⁷ et bonapartiste¹³⁷⁸ qui font du Pouvoir exécutif

la seule condition de cette union est la confiance réciproque... Pour ne point prolonger une dissidence pénible, j'ai accepté, après le vote récent de l'Assemblée, la démission d'un ministère qui avait donné au pays et à la cause de l'ordre des gages éclatants de son dévouement. Voulant toutefois reformer un cabinet avec des chances de durée, je ne pouvais prendre ses éléments dans une majorité née de circonstances exceptionnelles, et je me suis vu, à regret, dans l'impossibilité de trouver une combinaison parmi les membres de la majorité, malgré son importance. Dans cette conjoncture je me suis résolu à former un ministère de transition, composé d'hommes spéciaux, n'appartenant à aucune fraction de l'Assemblée et décidés à se livrer aux affaires sans préoccupation de parti » (Message reproduit in *Oeuvres de Napoléon III*, Tome III, Éd. Henri Plon, Paris, 1856, p. 208). Ce discours affable du président de la République ne trompe pas : dans sa pensée, le coup d'État est déjà arrêté.

¹³⁷² Article 13 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 ; article 12 de la Charte constitution du 14 août 1830.

¹³⁷³ Article 2 du décret impérial du 2 décembre 1852.

¹³⁷⁴ Article 43 de la Constitution du 4 novembre 1848 ; article 2 de la Constitution du 14 janvier 1852.

¹³⁷⁵ Article 14 (Charte de 1814).

¹³⁷⁶ Aux termes de l'article 14 de la Charte de 1814, en sa qualité de « chef suprême de l'État, [le roi] commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, (...) ». Cette formulation est reprise à l'identique à l'article 13 de la Charte de 1830, à une contrainte supplémentaire près imposée au niveau du recrutement de soldats étrangers : « Le 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, (...). Toutefois, aucune troupe étrangère ne pourra être admise au service de l'État qu'en vertu d'une loi. » Cette collaboration est supprimée par l'article 6 de la Constitution de 1852 qui revient à la formule originelle de 1814 : « Le président de la République (...) commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, (...) ». Elle est reconduite sous le Second Empire par l'article 14 du Sénatus-consulte du 21 mai 1870 « fixant la Constitution de l'Empire » : « L'Empereur 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 (...) ».

¹³⁷⁷ Outre le caractère octroyé de la Charte de 1814 qui est donc entrée en vigueur sans consultation ni ratification populaire, son Préambule est introduit par le renvoi suprenant après la parenthèse laïque révolutionnaire, à « la divine providence » qui aurait rappelé Louis XVIII – désigné par le « Nous » de majesté – au pouvoir « après une longue absence ». En d'autres termes, pour le souverain, la Révolution et les régimes bonapartistes en seraient rien de plus que des parenthèses. La Restauration assurerait, ainsi, une jonction avec le règne de Louis XVI, « réunissant [ainsi] les temps anciens et les temps modernes », selon le Préambule de la Charte.

¹³⁷⁸ En réponse, sans doute, au Préambule de la Charte de 1814 dans laquelle transparaît à demi-mots le peu de considération que Louis XVIII accorde au bonapartisme, Louis-Napoléon BONAPARTE s'emploie à redonner à l'héritage politique de son oncle toute sa valeur, dans le long Préambule de la Constitution du 14 janvier 1852 : « (...) je n'avais pas la prétention, si commune de nos jours, de substituer une théorie personnelle à l'expérience des siècles. J'ai cherché, au contraire, quels étaient dans le passé les exemples les meilleurs à suivre, quels hommes les avaient donnés, et quel bien en était résulté. Dès lors, j'ai cru logique de préférer les préceptes du

suprême le centre d'impulsion de la politique étrangère. Ce faisant, la lettre constitutionnelle découragerait plus qu'elle ne favoriserait l'intercession d'autres autorités dans la conduite de l'action extérieure. A ce titre, les restrictions à l'exercice des pouvoirs de guerre et de paix du président de la République consacrées par la Constitution de 1848 s'analyseraient en autant d'exceptions qui confirmeraient le principe de la prééminence institutionnelle du chef de l'État en ces domaines. Au regard de la charte constitutive de la Seconde République, elles s'apprécieraient aux plans formel et matériel.

575. Ainsi, là où un article a suffi jusqu'alors pour définir la compétence internationale du chef de l'État, la Constitution de 1848 prévoit cinq dispositions pour la décliner. Outre les attributions militaires et conventionnelles citées plus haut, on relèvera, pour la première fois dans l'histoire du régime parlementaire, la constitutionnalisation du droit de légation¹³⁷⁹ qui constitue, sans doute aujourd'hui, le volet le moins sujet à polémique de la fonction de représentation des chefs d'État¹³⁸⁰. Cette présentation éclatée des prérogatives internationales du président de la République refléchit au plan formel l'affaiblissement de la stature politique présidentielle qu'organise la lettre constitutionnelle¹³⁸¹. Selon le Professeur MORABITO le régime des pouvoirs internationaux du chef de l'État témoignerait d'une véritable « suspicion »¹³⁸² à son encontre. Il est, en effet, remarquable que l'exercice de chacune de ses compétences soit strictement conditionné par le principe d'une collaboration, soit avec l'Assemblée nationale¹³⁸³, soit avec le ministre des Affaires étrangères par le biais du

génie aux doctrines spécieuses d'hommes à idées abstraites. J'ai pris comme modèle les institutions politiques qui déjà, au commencement de ce siècle, dans des circonstances analogues, ont raffermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur. J'ai pris comme modèle les institutions qui, au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, n'ont été renversées que par l'Europe entière coalisée contre nous. En un mot, je me suis dit : *puisque la France ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière, du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adopterions-nous pas aussi les institutions politiques de cette période ? (...) Notre société actuelle, (...) n'est pas autre chose que la France régénérée par la Révolution de 89 et organisée par l'Empereur. Il ne reste plus rien de l'Ancien Régime que de grands souvenirs et de grands bienfaits (...).* »

¹³⁷⁹ Article 60 C : « Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du président de la République ».

¹³⁸⁰ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 46 ; de même, voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I.

¹³⁸¹ Il semble que durant les débats constituants qui ont porté sur la répartition des pouvoirs internationaux entre l'Exécutif et les Chambres, des voix se soient élevées pour souligner le danger de faire dépendre le caractère définitif d'un traité de l'approbation de l'Assemblée nationale et non de la ratification présidentielle, au sens de l'article 53 de la Constitution de 1848. COMBAREL de LEYVAL « estime cette autorisation dangereuse car elle gêne les négociations, notamment en cas de guerre, et inutile puisque l'Assemblée dispose d'une autre sanction qui consiste à renverser le gouvernement. Pour ces mêmes raisons, BARTHELEMY-SAINTE-HILAIRE voudrait qu'en cas d'urgence le président de la République puisse se dispenser de cette autorisation » [LUCHAIRE (F.), *Naissance d'une Constitution : 1848*, Coll. Histoire des constitutions de la France, Fayard, 1998, p. 123]

¹³⁸² MORABITO (M.), *Op. cit.*, p. 232.

¹³⁸³ C'est notamment le cas pour ses pouvoirs de guerre et de paix. Ainsi, aux termes de l'article 50 C, le président de la République « dispose de la force armée, *sans pouvoir jamais la commander en personne* ». Cette disposition est éclairée par l'article 54 : « [Le président de la République] veille à la défense de l'État, *mais il ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale* ». De même, l'exercice du *treaty making power* du chef de l'État se veut plus contraignant pour ce dernier. Outre le fait qu' « il ne peut

mécanisme du contreseing¹³⁸⁴. Pour le Professeur MORABITO, ces contraintes donneraient tout leur sens à l'interdiction qui est faite au président de la République « de dissoudre » ou de « proroger l'Assemblée nationale » (art. 51 C) sous peine d'être déchu de ses fonctions pour « crime de haute trahison » (art. 68). Or, cette impossibilité serait de nature à contredire l'analyse que le même auteur propose du premier alinéa de l'article 68 C d'où il exciperait un élément de parlementarisation du régime républicain. Aux termes de cette disposition, « *le président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration* ». Le fait que le mécanisme du contreseing ministériel n'emporte pas, pour les ministres, l'endossement de la responsabilité politique des actes présidentiels a conduit le Professeur MORABITO à inverser le rapport de forces au bénéfice des Chambres : « détournée de sa logique orléaniste en l'absence de dissolution, [la tradition parlementaire] a seulement pour objet de *placer les ministres dans une situation de stricte dépendance envers l'Assemblée* »¹³⁸⁵. Ce faisant, faut-il en déduire avec lui, « l'existence d'une *responsabilité politique des ministres* » qui s'imposerait en dépit de l'obscurité des textes ?¹³⁸⁶ D'ailleurs, qu'apporterait à l'étude de la fonction de ministre des Affaires étrangères la confrontation de cette problématique qui divise encore, aujourd'hui, la doctrine constitutionnaliste¹³⁸⁷ avec celle de la prééminence traditionnelle du chef de l'État en matière internationale ?

576. La réponse à ces deux problématiques réside moins dans les textes constitutionnels – dont l'exégèse, on vient de le voir, permet aux chefs de l'État successifs « de régner et de

céder aucune portion du territoire » (art. 51 C), les traités qu'il « négocie et ratifie » (art. 53 C) ne deviennent définitifs qu'après approbation de l'Assemblée nationale (art. 53 C).

¹³⁸⁴ Cette collaboration est déduite d'une lecture systémique et *a contrario* de l'article 60 C précité et de l'article 67 C en vertu duquel les actes du Président de la République « autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres » sont soumis à l'exigence d'un contreseing ministériel. Même si le ministre des Affaires étrangères n'est pas spécifiquement visé par les textes constitutionnels et réglementaires, les usages diplomatiques évoqués dans la première Partie de cette étude lui ont reconnu, dès les Temps modernes, un rôle technique incontournable en matière d'accréditation d'envoyés et d'ambassadeurs étrangers (Voir *supra*, Partie I- Titre I- Chap. II- Sect. II).

¹³⁸⁵ MORABITO (M.), *Op. cit.*, p. 232.

¹³⁸⁶ *Op. cit.*, pp. 232-233. Se positionnant par rapport à la pratique politique en vigueur sous la Seconde République, l'auteur estime que pas plus le « manque de clarté » de la constitution (*Op. cit.*, p. 232) que « l'absence de disposition constitutionnelle prévoyant expressément une responsabilité politique des ministres ne permet de conclure à son inexistence » (*Op. cit.*, p. 233). Si pour le Professeur MORABITO, l'instrumentalisation de la Constitution de 1848 s'inscrit dans la continuité du processus de parlementarisation amorcé sous la Monarchie de Juillet (*Ibid.*), elle semble en revanche s'en éloigner en ne faisant plus dépendre le principe d'une responsabilité politique des ministres de celui de l'irresponsabilité du chef de l'État, ce dernier répondant pour la première fois de l'histoire constitutionnelle française de ses actions en sa qualité propre.

¹³⁸⁷ Dans sa thèse relative à *La séparation des pouvoirs*, le Professeur Michel TROPER propose une lecture moins enthousiaste que celle retenue par le Professeur MORABITO (*Ibid.*). Si les deux auteurs accordent une grande importance aux discours politiques critiques qui ont salué l'adoption de la Constitution 1848, la lecture des travaux préparatoires de cette charte apporte un éclairage plus objectif aux débats. A tout le moins, ont-ils conduit le Professeur Michel TROPER à les situer en marge du Droit, ce dont il sera fait écho.

gouverner »¹³⁸⁸ au détriment de l'action politique des ministres – que dans leurs lectures équivoques et contradictoires¹³⁸⁹.

B) Une problématique dynamisée, en pratique, par l'obscurité des textes constitutionnels

577. La constitutionnalisation d'une subordination exclusive des ministres à l'égard du chef de l'État serait un frein à l'autonomisation de leur rôle politique au sein de l'Exécutif. Selon le Professeur TROPER elle aurait conduit la majorité des acteurs politiques de l'époque à considérer la problématique de l'indépendance des ministres non pas comme un problème juridique mais comme « une question de pur fait »¹³⁹⁰. Une lecture rapide des chartes adoptées entre 1814 et 1875 confirme cette première analyse car aucune d'entre elles n'a expressément reconnu aux parlementaires le pouvoir de renvoyer les ministres, ni imposé à ces derniers de démissionner consécutivement à un désaveu parlementaire. Se faisant, qu'il soit imprécis ou formellement restreint aux matières pénales et civiles, le régime constitutionnel de la responsabilité ministérielle entérinerait la prééminence institutionnelle du chef de l'État de sorte que c'est essentiellement en marge des textes qu'il faudrait rechercher les marques d'autonomie de l'action ministérielle (1). Sur cette base, il précéderait en droit le processus de politisation de l'action gouvernementale en général (2).

1) La responsabilité politique des ministres devant les Chambres : une problématique « de pur fait »

578. « Les Constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil, écrivait en 1820 le chef de file des doctrinaires¹³⁹¹, Pierre-Paul ROYER-COLLARD; les Gouvernements sont

¹³⁸⁸ L'exemple le plus topique reste sans doute l'article 2 de la Constitution du 14 janvier 1852 qui n'est pas sans rappeler les formulations des sénatus-consultes du Premier Empire: « Le Gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis-Napoléon BONAPARTE, président actuel de la République ». Le retour vers le passé impérialiste est manifeste à l'article 3 qui souligne le caractère instrumental du rôle ministériel : « Le président de la République gouverne au moyen des ministres (...) ».

¹³⁸⁹ TROPER (M.), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, *Op. cit.*, p. 93.

¹³⁹⁰ Sur ce point, l'auteur prend, notamment, appui sur le vocabulaire employé par les acteurs politiques de la Seconde République pour caractériser leurs rapports avec les Chambres. On distingue, alors, la responsabilité « légale » ou « juridique » des ministres de leur responsabilité « morale » ou « générale » (*Op. cit.*, p. 97).

¹³⁹¹ C'est sous cette appellation que se regroupent entre 1814 et 1830, les sympathisants du parti royaliste. Sous l'impulsion du député ROYER-COLLARD, ils se fixent pour objectif de concilier la monarchie et l'idéologie révolutionnaire. Ils sont, ainsi, convaincus qu'un régime fondé sur l'autorité d'un chef n'est pas forcément incompatible avec une pratique politique libérale. Procédant plus d'une logique de *think tank* que de celle d'un parti politique, le courant doctrinaire s'affirmerait à la fois contre les idées républicaines défendues par les partis de la gauche, et contre le radicalisme royaliste des ultras, situés à droite. C'est d'ailleurs la nomination d'un président du Conseil ultra, le prince de POLIGNAC, par Charles X qui allait conduire, outre à la révolution de juillet 1830, à l'implosion du groupe des doctrinaires. Si certains sont demeurés « légitimistes » - à l'instar du

placés sous la loi universelle de la création et sont condamnés au travail »¹³⁹². A l'usage, cette réalité normative dont se fait ainsi l'écho « l'un des plus grands esprits » du XIX^{ème} siècle¹³⁹³ va se déformer sous l'impulsion de voix politiques et doctrinales discordantes. Jusqu'à l'avènement du « siècle parlementaire »¹³⁹⁴, elles vont cautionner en théorie, les pratiques extensives de certains ministres, et en particulier de ceux en charge des Affaires étrangères. Le fait que les chefs du Département aient souvent cumulé leurs prérogatives gouvernementales avec la fonction de président du Conseil, entre 1814 et 1870, n'est sans doute pas étranger à ces velléités émancipatrices. Sans minorer la portée progressiste de leurs actions, l'absence de linéarité observée en la matière jusqu'à l'avènement du régime d'assemblée, conduit à relativiser la portée constituante que la doctrine majoritaire confère *a posteriori* à l'expérimentation ministérielle du régime parlementaire.

579. Si aucune constitution n'attribue aux Chambres le pouvoir de renvoyer les ministres, il en va différemment du chef de l'État. Qu'il soit Roi, Président de la République ou l'Empereur, il détient en droit le pouvoir exclusif de nommer les membres du Gouvernement. Le rapport hiérarchique qu'institutionnalise ce lien de subordination présume de la vision restrictive que les pouvoirs constituants successifs ont du principe de la responsabilité politique des ministres. Assimilée à la « responsabilité générale » dont se fait l'écho le Professeur TROPER, elle impliquerait un rapport de comptabilité appréciable dans la seule sphère exécutive. A ce titre, elle doit être dissociée du régime de la responsabilité pénale et/ou civile qui prévoit l'intervention des Chambres. Dans un mouvement complémentaire à cette

député ROYER-COLLARD qui défendra jusqu'à sa mort la légitimité de la dynastie des BOURBONS – d'autres se sont ralliés aux orléanistes.

¹³⁹² Cité in ARDANT (M.), MATHIEU (B.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso Éditions, L.G.D.J., 21^e éd., 2009, p. 68.

¹³⁹³ De l'avis formulé par l'un de ses contemporains, le journaliste et député Prosper DUVERGIER de HAURANNE, dans son célèbre ouvrage sur l' *Histoire du gouvernement parlementaire en France* (In Tome X, Éd. Michel Lévy Frères, 1871, Paris, p. 709).

¹³⁹⁴ Sous cette appellation, l'historien Benoît YVERT désigne le siècle « durant lequel le président du Conseil se situe dans l'étroite dépendance de la majorité au pouvoir », soit selon l'auteur la période « 1879-1958 » (In *Premier ministre et présidents du Conseil depuis 1815*, *Op. cit.*, p. 14). Les juristes sont plutôt enclins à le démarrer deux ans plus tôt, avec la crise de mai 1877. Elle entérine la fameuse « Constitution Grévy » qui entérine, en fait, la stratégie de sape de l'autorité politique du président de la République. A partir de la fin du XIX^{ème} siècle, sa fonction est ramenée à une dimension nominale au bénéfice du président du Conseil. Porté par la majorité parlementaire, il se voit attribuer une marge de manœuvre plus grande que celle impartie à un président de la République irresponsable politiquement. Seules les périodes de crises ministérielles et extérieures permettent de nouveau au chef de l'État de retrouver son ascendance traditionnelle au sein des institutions. Le poids que les usages constitutionnels confèrent au Pouvoir exécutif en matière de politique étrangère va contrebalancer en ce domaine, le poids des Chambres, et justifier l'absence de diplomatie parlementaire sous cette période. L'impact de l'étiollement de la stature politique du chef de l'État qu'organisent les régimes d'assemblée des III^{ème} et IV^{ème} Républiques va surtout contribuer à l'autonomisation de la politique extérieure gouvernementale par rapport à l'action extérieure présidentielle. Ainsi, l'effectivité des pouvoirs internationaux du chef de l'État entre la Restauration et la III^{ème} République expliquerait, *a posteriori*, l'impact relatif que le cumul de la fonction de président du Conseil et de ministre des Affaires étrangères aura, dans cet intervalle, sur la politisation de l'action gouvernementale.

posture restrictive, la formulation elliptique retenue par nombre de constitutions entre la Restauration et la III^{ème} République, assoit durablement la préséance du chef de l'État dans l'appréciation du devenir politique du Gouvernement¹³⁹⁵. A dessein de combler l'obscurité des textes, une lecture systémique conduirait, en effet, à fonder la responsabilité des ministres sur le régime de droit commun qui limite, depuis la Révolution, le champ d'investigation des parlementaires à l'action individuelle des ministres. Ainsi, l'article 13 de la Charte de 1814 disposant que « les ministres sont responsables » serait-il instrumentalisé par les articles 55 et 56, définissant les modalités de mise en œuvre de la procédure pénale. De même, l'article 12 de la Charte de 1830 annoncerait les procédures d'accusation et de jugement instruites par les Chambres conformément à l'article 47 C. La prééminence reconnue par la lettre constitutionnelle au chef de l'État n'a pas empêché certains auteurs de déceler, en marge des textes, les prémices d'une action gouvernementale solidaire : ainsi, le soutien et légitimité que lui apporte la majorité parlementaire doit conduire, selon DUVERGIER de HAURANNE, à décréter l'« imbécillité du chef de l'État », préalable indispensable à l'établissement du gouvernement parlementaire tel qu'il le conçoit en 1830¹³⁹⁶. Dans cette hypothèse, le destin politique du Gouvernement en place ne dépendrait plus, alors, que de la seule confiance des Chambres.

580. Cette évolution aurait pu favoriser la politisation du rôle de ministre des Affaires étrangères car leurs titulaires ont fréquemment cumulé leur portefeuille avec la fonction de Président du Conseil. Mais, précisément, en l'absence d'assise constitutionnelle qui soit spécifique à cette autorité inspirée de la pratique parlementaire britannique, c'est le chef de l'État qui assume officiellement la direction politique du Gouvernement. Sur ce point la Constitution de 1852 est sans équivoque quant à la passivité du rôle imparti aux ministres (art. 3 C). Ce dernier constat incite, donc, à minorer l'impact de ce cumul sur la politisation de la

¹³⁹⁵ Article 13 de la Charte de 1814 : « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. (...) » ; article 12 de la Charte de 1830 : « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. (...) » ; article 2 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 : « Les ministres ne dépendent que de l'Empereur. (...) Ils sont responsables. (...) ». Les textes constitutionnels instituant la Seconde République et le Second Empire consacrent le rapport de subordination des ministres envers le chef de l'État de manière explicite. Ainsi, aux termes de l'article 64 de la Constitution de 1848, « Le président de la République (...) révoque les ministres. ». De même, aux termes de l'article 13 de la Constitution de 1852, « Les ministres ne dépendent que du chef de l'État ; ils ne sont responsables que, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement (...) ». Selon l'article 2 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, « les ministres ne dépendent que de l'empereur (...) ». L'article 19 du sénatus-consulte « fixant la Constitution de l'Empire » du 21 mai 1870 dispose que « l'empereur nomme et révoque les ministres (...) ».

¹³⁹⁶ *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1816)*, Tome X, *Op. cit.*, p. 708.

fonction de ministre des Affaires étrangères dans le contexte des premiers régimes parlementaires¹³⁹⁷.

2) Le renouveau de la personnalisation de l'exercice des pouvoirs internationaux : un obstacle à la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères

581. A partir de 1814 et jusqu'en 1875, le chef de l'État demeure, en droit constitutionnel, le représentant général et unique de la France dans ses rapports avec les puissances étrangères. Cette prééminence est paradoxalement mise en relief par la Constitution de 1848 qui, on l'a vu, organise le régime le plus contraignant en matière d'action diplomatique pour le chef de l'Exécutif. Ainsi, l'article 60 prévoit-il que « les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès du Président de la République »¹³⁹⁸. Comme il a déjà été apprécié dans la Première Partie de cette étude, les ministres publics s'affirment depuis l'époque des Temps modernes comme des rouages indispensables à l'établissement et à la pérennisation des relations diplomatiques. A ce titre, les usages diplomatiques assortissent le droit de légation des chefs d'État de prérogatives importantes. Ils leur confèrent, en premier lieu, le droit de recevoir les *lettres de créance* qui attestent du caractère diplomatique (ou « public ») des envoyés en France par les puissances étrangères ; ils leur reconnaissent, ensuite, le droit d'*agrée*r les diplomates mandatés *intuitu personae*. Sur ce point, les dérives républicaines observées sous la Convention nationale ne sont pas parvenues à infléchir les coutumes diplomatiques de sorte qu'au XIX^{ème} siècle, il est toujours d'usage qu'« un gouvernement ne nomme jamais un ministre, pour le représenter près d'un gouvernement étranger, sans que le choix de la personne ait été valablement agréé par le souverain ou par le magistrat auprès duquel il est accrédité »¹³⁹⁹. Mais, en plus de ce paradoxe, la Constitution de 1848 serait également source d'une contradiction favorable à la prééminence du chef de l'État dans le domaine spécifique des relations extérieures.

582. En alignant la responsabilité politique du chef de l'État sur celle des ministres (art. 68 C), la charte constitutive de la Seconde République aurait annihilé les contraintes matérielles qu'elle impose au président de la République dans l'exercice de ses pouvoirs de guerre et de paix. Loin de se démarquer finalement des chartes de 1814 et 1830, la

¹³⁹⁷ On verra de quelle manière le Gouvernement parviendra à infléchir la tradition constitutionnelle en faveur d'une plus grande autonomie d'action sur les scènes politiques interne et internationale à partir de 1875, et plus particulièrement dans le contexte inédit des deux Guerres mondiales (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II).

¹³⁹⁸ Cette formule sera reprise par l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875.

¹³⁹⁹ ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 567.

Constitution de 1848 participerait indirectement à la personnalisation de la direction politique de la France, du moins dans ses relations avec l'étranger.

583. Selon le Professeur ESMEIN, la mise en œuvre des dispositions qui encadrent la responsabilité du président de la République et des ministres a révélé l'existence d'une « incompatibilité logique » que traduirait l'absorption de la responsabilité des ministres par celle du président de la République¹⁴⁰⁰. Son analyse s'est vérifiée sous l'empire de la Constitution de la Seconde République en pratique et en théorie¹⁴⁰¹. De la même manière, entre 1871 à 1873 le président de la République, Adolphe THIERS, a-t-il entendu cristalliser la responsabilité gouvernementale sur sa seule tête¹⁴⁰². Lucien-Anatole PREVOST-PARADOL avait, pourtant, alerté des dangers qu'un tel cumul présentait pour la pratique libérale du pouvoir. Dans *La France nouvelle* (1868), ouvrage de référence en matière de doctrine orléaniste, l'homme politique dénonce l'« injustice » théorique qu'organise la centralisation de la responsabilité politique entre les mains du souverain¹⁴⁰³. C'est en vain qu'il tente de démontrer l'impossibilité matérielle pour le président de la République de cumuler la direction politique des affaires du dedans et du dehors « avec une vigilance assez soutenue et assez éveillée pour qu'il soit à bon droit responsable de toutes les fautes »¹⁴⁰⁴. *In fine*, la revendication d'une responsabilité exclusive par un chef d'État ne serait ni plus ni moins qu'« une fiction destinée à couvrir le pouvoir absolu d'une ombre d'équité en le décorant d'une apparence de garantie »¹⁴⁰⁵. A ce titre, le partage de cette responsabilité politique avec les ministres – et en particulier avec celui qui en est le chef de manière informelle depuis 1816 – participerait d'une logique démocratique. Il impliquerait, concrètement, une définition claire et une limitation rigoureuse de la responsabilité des différents organes exécutifs de telle sorte que celle du président de la République se trouve bornée aux seuls devoirs qui relèvent directement de son office, ce qui reviendrait à laisser le restant, c'est-à-dire la responsabilité de la politique générale, à son cabinet. Telle sera la

¹⁴⁰⁰ *Op. cit.*, p. 593.

¹⁴⁰¹ Selon un homme politique de cette période, l'article 68 comportait le risque « de voir le Président s'appliquer constamment à exagérer sa responsabilité afin d'étendre son pouvoir » [*In* PREVOST-PARADOL (L.-A.), *La France nouvelle*, Éd Michel Lévy Frères, 2^e éd., 1868, p. 121]. Dans le même sens, lire MORABITO (M.), *Op. cit.*, pp. 153-154.

¹⁴⁰² ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 450.

¹⁴⁰³ PREVOST-PARADOL (L.-A.), *Op. cit.*, pp. 115-128.

¹⁴⁰⁴ Selon PREVOST-PARADOL, « [l]a politique étrangère d'un grand État peut être, à la rigueur, livrée à une seule main et conduite avec assez d'autorité pour que la responsabilité de cette direction repose, sans trop d'injustice, sur une seule tête. Mais que la même personne exerce en même temps sur l'administration intérieure du pays une surveillance assez attentive et assez éclairée pour répondre à bon droit des fautes commises en toute matière et sur tous les points de ce vaste théâtre, c'est ce qu'il est impossible de concevoir ; de sorte que la seule responsabilité vraiment encourue par celui qui revendique un tel rôle, avec ses privilèges et avec ses périls, c'est d'avoir entrepris sciemment une tâche qui dépasse les forces humaines » (*Op. cit.*, p. 117).

¹⁴⁰⁵ *Op. cit.*, p. 118.

solution constitutionnelle, par la tradition républicaine à partir de 1875 mais, pour les pouvoirs constituants antérieurs à la III^{ème} République, elle demeure exceptionnelle.

584. Soit que la lettre constitutionnelle confie expressément au président de la République le monopole de la direction des affaires de l'État, soit qu'elle reconnaisse expressément sa pleine responsabilité, elle est loin de décourager l'hégémonisme du titulaire. En effet, loin de s'analyser en un moyen de pression des Chambres, en 1848, la menace d'une sanction parlementaire servirait idéalement les arrière-pensées présidentielles: « [d]éguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, écrit ainsi PREVOST-PARADOL c'est donner habilement à l'ambition personnelle la forme la plus respectable, et par conséquent, la plus dangereuse, chez un peuple très sensible à l'idée de justice, et particulièrement sensible à la générosité du caractère »¹⁴⁰⁶. En 1871, la « Constitution RIVET »¹⁴⁰⁷ a bien tenté de consolider les entraves constitutionnelles à l'action présidentielle, tout en conservant en apparence la hiérarchie retenue sous la Seconde République en matière de responsabilité. Ainsi, au plan formel, le chef de l'État (art. 3), au même titre que ses ministres (art. 2), demeure responsable devant l'Assemblée. On notera, toutefois, cette anomalie : il est également prévu que chacun des actes présidentiels doivent être contresignés par les ministres (art. 2). Sauf à considérer le paraphe ministériel comme un acte purement matériel – à l'image de la pratique observée sous la Révolution – il semble que la « Constitution RIVET », en neutralisant la mise en jeu de la responsabilité présidentielle, donne la prévalence à celle des membres du Gouvernement. Or, tant les discours parlementaires que la pratique présidentielle semble aller dans le sens inverse du texte. Ainsi, le charismatique Adolphe THIERS n'a-t-il pu se résoudre, sous le Gouvernement provisoire, à un attentisme politique face aux Chambres. « Dans toutes les questions graves et délicates, le président de la République intervenait en personne, rapporte le Professeur ESMEIN, montait à la tribune et cherchait à faire triompher dans l'Assemblée sa politique personnelle : mais en

¹⁴⁰⁶ *Op. cit.*, p. 122.

¹⁴⁰⁷ Cette « Constitution » est inspirée d'une proposition déposée le 12 août 1871, par le député RIVET en vue de consolider les bases du Gouvernement de la République provisoire. A cette fin, il émit trois suggestions : que le président THIERS reçoive le titre de « président de la République » en lieu et place de l'appellation de « chef du pouvoir exécutif de la République française » que lui avait conféré une résolution du 17 février 1871 de l'Assemblée ; que les pouvoirs présidentiels soient prorogés de trois ans, sachant que « si dans cet intervalle, l'Assemblée nationale jugeait à propos de se dissoudre, les pouvoirs de M. THIERS, liés à ceux de l'Assemblée, ne dureraient que le temps nécessaire pour la constitution d'une nouvelle assemblée, laquelle à son tour aurait à statuer sur le pouvoir exécutif » ; que la responsabilité ministérielle soit nettement établie par rapport à celle du chef de l'État [ESMEIN (A.), *Op. cit.*, pp. 447-448]. L'Assemblée ne souscrivit qu'à la première proposition et réaménagera les deux autres dans un sens *a priori* défavorable à l'autonomie d'action présidentielle. C'est à Jules FAVRE que l'on doit l'expression « Constitution RIVET » : « Vous savez ce qui sortit de ces délibérations : ce qu'on a appelé la Constitution RIVET qui maintenait de fait, toutes choses réservées, la forme républicaine » (*In Annales de l'Assemblée nationale*, Tome XXXVI, « Séance du 22 janvier 1875 devant l'Assemblée nationale », Imprimerie et Librairie du Journal officiel, Paris, 1875, p. 252).

même temps il s'exposait à tomber devant un vote contraire de la majorité »¹⁴⁰⁸. La conséquence de son activisme s'imposa d'elle-même aux députés: « du moment où [le président de la République] est présent à nos débats, y est le premier et presque le seul représentant de sa politique, les ministres disparaissent derrière lui, et leur responsabilité couverte par la sienne, ne paraît plus que nominale »¹⁴⁰⁹. Mais, aussi évident soit-il, ce rapport de cause à effet entre la politique extensive du chef de l'État et la mise en jeu de sa responsabilité devant les Chambres, ne sera jamais concrétisé. Et pour cause, dès lors que le chef de l'État concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir décisionnel en matière exécutive, n'est-ce pas prendre le risque de paralyser la France que de permettre aux Chambres de l'évincer ? Cette question se pose en des termes d'autant plus cruciaux en matière internationale que, depuis l'Ancien Régime, il échoit traditionnellement au chef de l'État, la responsabilité d'assurer la continuité de l'État en lui donnant corps à et *vis-à-vis* de l'étranger.

585. Transcendant finalement le rapport de forces qui se noue entre l'Exécutif et les assemblées, la prédominance du chef de l'État en matière diplomatique s'impose objectivement comme une nécessité vitale pour la défense des intérêts supérieurs du pays. A tout le moins, c'est par rapport à ce dernier enjeu que l'opportunité d'émanciper le ministre des Affaires étrangères de la tutelle politique du chef de l'État devrait être prioritairement appréciée et moins au regard de l'évolution générale du parlementarisme en France.

Paragraphe 2. Une lettre constitutionnelle interprétée par la doctrine majoritaire et parlementaire en faveur de la prédominance diplomatique du chef de l'État

586. Le monopole du chef de l'État en matière de politique étrangère souscrit à une tradition constitutionnelle que le Pouvoir exécutif suprême exploite dans le but de freiner les velléités d'une diplomatie parlementaire¹⁴¹⁰. A cet égard, la Charte de 1814¹⁴¹¹, celle de

¹⁴⁰⁸ ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 450.

¹⁴⁰⁹ Rapport du duc de BROGLIE à l'Assemblée nationale du 21 février 1873, publié in *Journal officiel*, du 22 février 1873, p. 1285 ; cité par Adhémar ESMEIN, *Op. cit.*, note (2), p. 450.

¹⁴¹⁰ Revendiquée par certains acteurs politiques, sous le régime actuel de la V^{ème} République, la diplomatie parlementaire n'est pas une réalité juridique mais s'analyserait plutôt en une revendication politique. Pour une étude approfondie et actualisée de cette thématique, on se reportera aux actes du colloque organisé par les assemblées sur « la diplomatie parlementaire » et en particulier, à l'intervention de M. Hubert VEDRINE. En l'espèce, celui qui est, à l'époque, ministre des Affaires étrangères dénierait une matérialité juridique à cette expression. Il souligne, toutefois, la pertinence de « son esprit » en reconnaissant que, sous la V^{ème} République, les parlements ont « un rôle légitime dans les relations internationales aux côtés de l'Exécutif » (Colloque sur « La diplomatie parlementaire » du 23 juin 2001 organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat, Actes reproduits sur les sites Internet respectifs des deux assemblées : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/diplomatie.asp> ; http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parl

1830¹⁴¹², la Constitution du 14 janvier 1852¹⁴¹³ et celle du 21 mai 1870¹⁴¹⁴ organiserait en matière conventionnelle un « système absolu »¹⁴¹⁵ plaçant l'Élysée au cœur de l'action extérieure. Parallèlement aux règles normatives, la prééminence du chef de l'État se trouverait confortée par deux raisons pratiques. Le Professeur ESMEIN les expose sous la forme d'un bilan qu'il dresse à l'issue du Second Empire: « 1° Seul, [le chef de l'État] constitue l'élément permanent du gouvernement (...). Or, l'action diplomatique exige une direction continue. Elle exige aussi un esprit de suite qui se trouvera plus aisément dans le pouvoir exécutif que dans les assemblées, même avec le gouvernement parlementaire. 2° L'action diplomatique, pour être fructueuse, exige également la lenteur et la patience dans les procédés, la discrétion et parfois même un secret complet. Ce sont des conditions que l'on ne saurait trouver dans les assemblées, qui exercent le pouvoir législatif »¹⁴¹⁶. Cependant, en marge du monopole exécutif en matière internationale, les différentes chartes constitutives qui se sont succédées depuis 1814 ont aménagé progressivement, au niveau de la procédure de conclusion des traités, une zone mixte où la compétence exécutive et la compétence législative sont mobilisées conjointement pour entériner en termes définitifs les engagements internationaux de la France. Il faut sur ce point dissocier l'action proprement *diplomatique* réservée aux organes exécutifs, de la *décision politique ultime* qui nécessite un consensus entre le chef de l'État et

[ementaire.html](#)]). De manière générale, l'évolution historique du terme « diplomatie » révèle l'ambivalence intrinsèque à ce concept. Il s'articulerait autour d'un volet proprement politique – instrumentalisé par l'initiative et l'exercice d'un pouvoir d'engagement – et d'un volet technique – relevant de la responsabilité de principe du ministère des Affaires étrangères au regard des textes réglementaires du Directoire et de l'Empire précédemment étudiés. Or, si le Parlement est associé par la Constitution à l'action diplomatique, ses membres n'interviennent qu'en aval de la procédure conventionnelle – à la différence du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères susceptibles d'intervenir à tous les stades de la conclusion de traités et d'accords internationaux, y compris et surtout à celui de l'initiative. Les parlementaires n'exercent pas davantage de compétences administratives spécifiques requises pour la mise en forme des conventions. Aussi déterminants soient-ils en termes d'effectivité, leurs pouvoirs internationaux les cantonneraient finalement dans un rôle d'acteurs diplomatiques passifs. Le pouvoir exécutif n'attendrait de cette collaboration qu'une simple caution légitime à la conclusion des engagements les plus importants.

¹⁴¹¹ Voir article 14 C précité.

¹⁴¹² Voir article 13 C précité.

¹⁴¹³ Voir article 6 C précité.

¹⁴¹⁴ Voir article 14 C précité.

¹⁴¹⁵ ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 569.

¹⁴¹⁶ *Op. cit.*, p. 568. Cette vision n'est pas sans rappeler le regard idéaliste que Jean-Jacques ROUSSEAU porte sur la gestion des relations diplomatiques évoquée précédemment (Voir *supra*, Partie I- Titre II- Chap. I- Sect. I): « Par les principes établis dans le *Contrat social*, disait-il à ses concitoyens de Genève, on voit que, malgré l'opinion commune, les alliances d'État à État, les déclarations de guerre et les traités de paix ne sont pas des actes de souveraineté, mais de gouvernement ; et ce sentiment est conforme à l'usage des nations qui ont le mieux connu les vrais principes du droit politique. L'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple, les grandes maximes d'État ne sont pas à sa portée ; il doit s'en rapporter là-dessus à ses chefs qui, toujours plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère d'intérêt à faire au dehors des traités désavantageux à la patrie ; l'ordre veut qu'il leur laisse tout l'éclat extérieur et qu'il s'attache uniquement au solide. (...) Laissez les conseils négocier et traiter avec l'étranger ; ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre » [*In Lettres écrites de la Montagne, Op. cit.*, Partie II, « Lettre 7 »]. En dépit des affinités que l'approche démocratique de ROUSSEAU présente avec les constitutions des premiers régimes parlementaires, on ne saurait y voir une source d'inspiration majeure de celles-ci en tant que, en l'espèce, le philosophe définit la primauté du Pouvoir exécutif par rapport à un pouvoir législatif exercé directement par le peuple et non par des assemblées représentatives.

les Chambres. Le principe d'une séparation des pouvoirs en matière internationale mettrait, ainsi, en présence « deux systèmes absolus et opposés »¹⁴¹⁷. Or, c'est cet antagonisme institutionnel qui va donner toute sa pertinence aux débats qui entourent la politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères. L'autonomisation du rôle gouvernemental par rapport à l'exercice des compétences du chef de l'État ferait du chef du Département une charnière de l'action politique de l'Exécutif en matière diplomatique. Ce faisant, il serait tributaire du rapport de forces qui se noue entre le pouvoir exécutif et les parlementaires. Dans le même temps, il ferait de sa dépendance à l'égard des Chambres, une condition *sine qua non* de l'équilibre institutionnel en matière de relations extérieures¹⁴¹⁸. Si l'activisme des organes exécutifs n'est, *a priori*, jamais dénué d'arrière-pensées en matière de politique étrangère, qu'en est-il du Pouvoir législatif ? La volonté des Chambres de peser sur la conduite de la politique étrangère par le biais du contrôle parlementaire traduirait-elle quelques velléités de développer une diplomatie parlementaire parallèlement au canal exécutif habituel ? La question mérite d'être posée au regard des nombreuses interpellations dont les ministres des Affaires étrangères sont l'objet entre 1814 et 1875¹⁴¹⁹. Or, dans le silence des textes, il n'est pas aisé d'établir les effets constitutionnels attachés au contrôle parlementaire. C'est alors que les traditions peuvent utilement aiguiller l'analyse doctrinale. Selon le Professeur ESMEIN, c'est précisément la confrontation de l'héritage monarchique et de l'idéologie révolutionnaire dans le domaine spécifique de la diplomatie qui aurait fait émergé, à l'issue de l'épopée bonapartiste, les fameux « systèmes absolus et opposés » en tant que les autorités qui y gravitent exercent, en droit, des compétences propres¹⁴²⁰. Ils ne seraient, pas pour autant, strictement imperméables si l'on se réfère à la pratique parlementaire antérieure à la III^{ème} République.

587. Concrètement, ces deux « systèmes absolus » seraient le fruit de l'antagonisme engendré par la division des prérogatives internationales de l'État opérées sous la Révolution et que le bonapartisme aurait réaménagé au profit d'un Exécutif fort. De fait, à partir de la Restauration, la primauté traditionnelle du chef de l'État en matière diplomatique ne pouvait manquer de se heurter à la légitimité recouvrée des parlementaires dans le contrôle de l'activité conventionnelle. C'est aux représentants de la Nation qu'échoirait la responsabilité

¹⁴¹⁷ ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 568.

¹⁴¹⁸ Ce rapport de causalité trouve une actualité, sous la V^{ème} République, avec la situation du ministre des Affaires étrangères sous la cohabitation (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap I).

¹⁴¹⁹ C'est surtout en matière de contrôle financier et budgétaire que la pression des Chambres se fait la plus forte sur l'action ministérielle. En guise d'illustration, on pourra se reporter à la collaboration exemplaire du ministre des Affaires étrangères LAMARTINE avec les Chambres [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 666-667].

¹⁴²⁰ ESMEIN (A.), *Op. cit.*, pp. 568-570.

d'engager définitivement la France à l'égard des puissances étrangères, à ce titre, ils seraient en droit de réclamer des comptes à l'Exécutif sur le travail effectué en amont, pendant et à l'issue des négociations. Or, ce sont des raisons de principe dégagées empiriquement lors des débats constituants de 1790 que l'on fait valoir en l'espèce plus que des règles de droit¹⁴²¹.

588. Dans l'optique révolutionnaire, le régime de l'engagement conventionnel est aligné sur celui de la loi interne, en tant qu'ils expriment tous deux le choix de la nation. Il appartient, donc, à ses représentants de l'entériner. A ce titre, l'intervention ultime des parlementaires introduirait un élément de rationalisation dans une procédure traditionnellement dominée par le Pouvoir exécutif. Elle atténuerait même la portée progressiste attachée à la reconnaissance de la responsabilité politique du chef de l'État et/ou de son ministre des Affaires étrangères. Car, un contrôle parlementaire *a posteriori* de l'action gouvernementale ne saurait suffire à désengager l'État des obligations contractées par l'Exécutif en son nom. Qu'importerait, alors, à la nation la sanction politique de ses actes ; elle n'en serait pas moins engagée en droit. De fait, c'est pour écarter la nation du danger d'absolutisation du pouvoir décisionnel que l'on a conclu sous la Révolution à la nécessité de conditionner l'effectivité de *tous les traités* sans distinction à l'approbation formelle du pouvoir législatif. Ce système, on l'a vu, est inscrit dans les Constitutions françaises de 1791¹⁴²² et de 1793¹⁴²³. Il a été repris par la Constitution de l'an III¹⁴²⁴ – bien que les pouvoirs du Directoire ont été considérablement étendus en pratique¹⁴²⁵ – ainsi que par la Constitution de l'an VIII¹⁴²⁶. Par la suite, le Sénatus-consulte du 16 thermidor an X a restitué, au Premier Consul la liberté de ratifier les traités de paix et d'alliance, soit les plus importants¹⁴²⁷. Toutefois, dans la période précédant la III^{ème} République, ce système ne sera repris que dans

¹⁴²¹ Lors d'une séance devant l'Assemblée constituante, le 17 mai 1790, PETION soutient que les singularités formelles des traités n'excluent pas une analogie matérielle entre ces accords internationaux et la loi interne. Ce faisant, elle justifierait, en matière diplomatique, un aménagement du monopole du pouvoir royal en faveur du corps législatif : « [I]es traités, de quelque nature qu'ils soient, d'alliance ou de commerce, ne sont autre chose que des lois de nation à nation...Or, s'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de faire les lois les plus simples, comment pourrait-on lui donner le droit d'en conclure d'aussi importantes ? » [Cité in ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 569, note (8)].

¹⁴²² Titre III, Chap. II, Sect. I, 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 ».

¹⁴²³ Art. 55 C : « Sont désignés sous le nom particulier de décret les actes du Corps législatif concernant (...) la ratification des traités ».

¹⁴²⁴ Art. 333 C : « 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 ».

¹⁴²⁵ Art. 330 C : « Il est autorisé à faire des stipulations préliminaires telles que des armistices, des neutralisations ; il peut arrêter aussi des conventions secrètes ».

¹⁴²⁶ Art. 50 C : « Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce, sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois » ; art. 51 C : « Les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents ».

¹⁴²⁷ Art. 58 C : 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 ».

la Constitution de 1848¹⁴²⁸. En dehors de la Seconde République, les autres systèmes constitutionnels vont atténuer le caractère absolu de la répartition des pouvoirs en lui donnant une portée transactionnelle. La pratique parlementaire française du XIX^{ème} siècle présenterait, ainsi, une certaine sensibilité avec les régimes anglo-saxons. Sur ce point la souplesse du système britannique aurait été préférée à la rigidité du système américain¹⁴²⁹.

589. Le jeu naturel du gouvernement représentatif et parlementaire a favorisé, outre-Manche, une solution intermédiaire dans la conduite de la politique étrangère. En apparence, le droit coutumier constitutionnel a conservé au Pouvoir exécutif une pleine liberté dans l'exercice de son *treaty making power*. Au plan juridique, la Couronne a le pouvoir de négocier et de ratifier les traités sans que le consentement du Parlement ne soit requis. *A priori*, les Chambres ne se voient communiquer les traités conclus que selon le bon vouloir du monarque, soit « lorsqu'il le juge utile et convenable »¹⁴³⁰. Cependant, la parlementarisation croissante du régime a sensiblement infléchi la procédure en faveur du pouvoir législatif avec la complaisance de la Couronne. La consolidation des moyens d'information et de contrôle des Chambres dans le cadre de la procédure conventionnelle aurait favorisé, en ce domaine, une collaboration de fait entre l'Exécutif et le Parlement.

590. Dans un premier temps, les Chambres se sont vues reconnaître la possibilité d'entendre le ministre sur la conclusion d'un traité ayant déjà été publié sans que cet échange ne puisse être sanctionné par l'invalidité de l'accord. Dans le même ordre d'idée, on a conféré

¹⁴²⁸ Art. 53 C précité. Cette disposition se retrouve également dans le projet de Constitution déposé par M. DUFAURE au mois de mai 1873, en son article 14 : « [Le président de la République] négocie et ratifie les traités ; aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par les deux Chambres ». L'influence des écrits de PREVOST-PARADOL n'est sans doute pas étrangère à cette initiative (En ce sens, lire *La France nouvelle*, *Op. cit.*, p. 103).

¹⁴²⁹ On ne trouve trace du système américain que dans le projet de Constitution du duc de BROGLIE déposé au mois de mai 1874, sous le gouvernement provisoire. Aux termes de la Constitution américaine, les traités négociés par le Président ne sont pas soumis au corps législatif en son entier, mais doivent être approuvés par le Sénat. Le consentement des deux tiers des membres présents est, alors, requis (art. 2, Sect. II). Selon l'interprétation du Professeur ESMEIN, le rôle assumé en l'espèce par la chambre haute l'éloignerait d'une activité proprement parlementaire. Elle serait assimilée à un « conseil de gouvernement » (*In Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*, *Op. cit.*, p. 571). Cette idée transparaît à l'article 19 du projet de Constitution de 1874 : « Le Grand Conseil (Chambre Haute) ratifie les traités négociés et conclus par le Président de la République » [Cité in ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 571, note (2)]. Ce faisant, le duc de BROGLIE se démarque de la posture de son père qui, en 1861, avait déconseillé la transposition du système américain en droit constitutionnel français : « Le Sénat des Etats-Unis intervient dans la conclusion des traités. Nulle convention diplomatique n'est définitive qu'autant qu'elle a obtenu l'assentiment des deux tiers au moins du Sénat, lequel peut ou l'admettre, ou la rejeter, et la modifier en tout ou en partie, de telle façon que son sort est à la merci de la minorité d'une Assemblée délibérante. Pour poser un pareil principe dans la Constitution de son pays, il fait bon n'avoir pas de voisin, il fait bon n'être vulnérable sur aucun point de son territoire, il fait bon ne courir aucun risque d'aucune espèce, et n'avoir jamais de parti à prendre dans des circonstances délicates » (*In Vues sur le gouvernement de la France. Ouvrage inédit du duc de BROGLIE publié par son fils*, Éd. Michel Lévy Frères, 1870, p. 286).

¹⁴³⁰ ESMEIN (A.), *Op. cit.*, p. 571.

à chaque Chambre, le pouvoir d'exprimer son opinion sur les traités qui lui ont été soumis, sous la forme d'une motion. La troisième concession se révèle être la plus contraignante pour le Pouvoir exécutif, les Chambres s'étant vues attribuer le pouvoir d'approuver ou de repousser certains traités pour lesquels leur vote serait indirectement requis. Il s'agit, notamment, des accords qui « exigent, pour leur application, une modification de la législation civile, criminelle, commerciale ou fiscale, par exemple ceux qui auraient pour conséquence un changement des tarifs douaniers »¹⁴³¹. De même, le vote des Chambres est requis pour les traités « qui ne peuvent être appliqués sans un crédit spécial et nouveau »¹⁴³². En l'espèce, l'intervention parlementaire est une condition *sine qua none* en tant que seules les Chambres sont habilitées à changer la loi ou à augmenter les crédits gouvernementaux¹⁴³³. L'idée d'une diplomatie parlementaire est, toutefois, combattue la doctrine britannique qui rappelle que les Chambres n'ont pas le droit de modifier les dispositions du traité qui leur est soumis¹⁴³⁴. Ces règles coutumières, fixées de bonne heure en Grande-Bretagne, ont fini par pénétrer l'esprit des parlementaires français au début du XIX^{ème} siècle.

591. Par trop idéalisé au début du XIX^{ème} siècle, le pouvoir de contrôle des Chambres en matière de politique extérieure trouve vite ses limites dans l'immunité de fait que les ministres des Affaires étrangères leur opposent sous couvert de préserver le monopole décisionnel du chef de l'État. Apostrophé par un membre de l'opposition qui accuse son maître Louis XVIII de vouloir instaurer une « dictature » sous couvert de sauver l'État des périls extérieurs, le ministre Mathieu de MONTMORENCY-LAVAL¹⁴³⁵ lui rétorque qu'il est de son devoir de « refuser à la Chambre, au nom de la prérogative royale, le droit de traduire, (...), à sa barre, les actes de la diplomatie »¹⁴³⁶. De même, à Benjamin CONSTANT qui lui reproche d'être rendu « incapable » par sa « fidélité » au Roi, il se dit « persuadé que cette conduite de l'homme de bien, toujours fidèle à son souverain, dans les temps de malheur comme dans les temps de prospérité, cette fidélité, s'il fallait opter, offre pour toutes les fonctions plus de garanties réelles que toutes les capacités et toutes les lumières »¹⁴³⁷. Salués par les

¹⁴³¹ *Ibid.*

¹⁴³² *Op. cit.*, p. 572.

¹⁴³³ On notera, en France, un flottement au niveau de la compétence parlementaire requis en matière de traités de commerce. Ainsi, l'article 8 du Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 l'a-t-elle évincée pour ce type d'accord : « Les traités de commerce, faits en vertu de l'article 6 de la Constitution ont force de loi pour les modifications de tarifs qui y sont stipulées ». Cependant, le Sénatus-consulte du 8 septembre 1869 l'a rétablie en son article 10 : « Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de postes par des traités internationaux, ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi ». La Constitution du 21 mai 1870 reconduit ce principe en son article 18.

¹⁴³⁴ ANSON (W.), *The Law and Custom of the Constitution*, Part II, 2^e éd., 1896, p. 2791.

¹⁴³⁵ Ministre des Affaires étrangères sous la Restauration du 14 décembre 1821 au 28 décembre 1822 et du 24 avril 1829 au 14 mai 1829.

¹⁴³⁶ Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Op. cit.*, p. 566.

¹⁴³⁷ *Ibid.*

applaudissements de la droite parlementaire, les propos du ministre révoltent un député de la gauche, Jacques-Antoine MANUEL. DUVERGIER de HAURANNE se fait l'écho des récriminations du parlementaire qui « s'étonna d'abord, que le ministre des Affaires étrangères osât contester à la Chambre le droit d'examiner et de critiquer les relations diplomatiques de la France avec les puissances étrangères. C'était là répudier les premières notions du gouvernement représentatif »¹⁴³⁸. Ignorant les violents murmures que sa critique vient de susciter au sein de l'hémicycle, le député entreprend de l'illustrer en rappelant la trahison de Louis XVI envers la France révolutionnaire¹⁴³⁹ : « Eh quoi ! s'exclame Jacques-Antoine MANUEL, aurait-on déjà oublié ce que naguère on publiait, à la face de l'Europe, dans une adresse qui restera pour vous reprocher sans cesse vos contradictions ? Quoi ! Vous vous plaindrez en comité secret de ce que notre indépendance a été sacrifiée aux puissances étrangères, de ce que la Russie même nous a imposé un ministre, et aujourd'hui vous prétendez que nous n'avons pas le droit de faire avec réserve, avec prudence, ce que vous avez fait vous-mêmes sans prudence et sans réserve ? »¹⁴⁴⁰ Le reproche de Jacques-Antoine MANUEL n'est pas isolé. Sa préoccupation à l'égard des ingérences européennes ressurgit quelques temps plus tard, à l'occasion d'un débat portant les réformes de la comptabilité financière. En sa qualité de président du Conseil et de ministre des Finances, Jean-Baptiste VILLELE, reçoit les plaintes de BRUN de VILLERET et de BOGNE de FAYE. Les députés accusent le Gouvernement d'avoir « livré [la France] sans défense au parti de l'Ancien Régime »¹⁴⁴¹. Leur discours n'est pas sans rappeler ceux des députés conventionnels. Ils évoquent, ainsi, une « France déchue de son rang, esclave de la Sainte-Alliance et complice de l'oppression qui pesait sur les peuples de l'Europe »¹⁴⁴². Le président du Conseil réagit en rejetant la faute sur les parlementaires. C'est dans les discordes qu'elles suscitent entre le peuple et les institutions que se trouverait le foyer séditionnel : « Il est faux, dit-il, que la France soit déchue de son rang ; mais si vous voulez qu'elle exerce en Europe l'influence qui lui appartient naturellement, évitez les déchirements intérieurs, abstenez-vous des imputations malveillantes, et ramenez par votre union tous les Français à un même sentiment, celui de l'obéissance aux lois. »¹⁴⁴³ Le général FOY, qui avait précédemment attaqué de MONTMORENCY, réagit aussitôt : « Les députés, s'emporte-t-il, ne sont comptables qu'à Dieu et à la Chambre des opinions qu'ils émettent, et la France doit être assez forte pour ne pas souffrir que, dans des notes ou des conversations diplomatiques, on ose l'interpeller sur ce

¹⁴³⁸ *Op. cit.*, p. 567.

¹⁴³⁹ Voir la « Proclamation » transmise par Louis XVI à l'Assemblée nationale reproduite en Annexe I (texte 34).

¹⁴⁴⁰ Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Op. cit.*, p. 567.

¹⁴⁴¹ *Op. cit.*, p. 586.

¹⁴⁴² *Ibid.*

¹⁴⁴³ Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Ibid.*

qui s'est dit à la tribune. Cette tribune est le dernier asile de notre liberté ; aucune influence étrangère ne doit nous y suivre. »¹⁴⁴⁴ Sévère, l'attaque n'est pas moins ciblée. L'opposition demande à de VILLELE de s'expliquer sur l'approbation d'actes de deux Congrès. La réticence du président du Conseil interpelle de nouveau le député MANUEL qui s'étonne encore que « le ministre des Affaires étrangères ôsat contester à la Chambre le droit de se mêler aux transactions diplomatiques »¹⁴⁴⁵. Aurait-il oublié que, à l'instar de ses collègues, c'est grâce à une adresse de décembre 1821 votée par la Chambre qu'il avait accédé au ministère ? Une sanctuarisation de l'action extérieure se révélerait alors politiquement inopportune. Le débat est, alors, relancé sur le fond par le député de CHAUVELIN qui s'insurge contre les coïncidences qu'il aurait relevées, depuis le congrès d'Aix-la-Chapelle, « entre les actes de la diplomatie étrangère et les mesures prises, en France, contre la liberté. Le Roi de France n'avait-il pas écrit au roi de Naples pour l'engager à se rendre à Laybach ? Et cette lettre n'avait-elle pas contribué à mettre Naples à la discrétion des baïonnettes étrangères ? »¹⁴⁴⁶ Le soutien de la majorité parlementaire permit, ce jour-là, au Gouvernement de clore le débat. Cependant, les interactions entre l'Exécutif et les Chambres en matière conventionnelle sont demeurées, jusqu'à sa consécration formelle en 1875¹⁴⁴⁷, un élément central des débats parlementaires en matière de politique étrangère.

592. Éclairée par la pratique transactionnelle anglaise, elle va progressivement s'affiner en droit et en fait pour être ramenée à une distinction qui va servir de point d'ancrage à l'autonomisation du rôle international du Gouvernement. Car, en distinguant les traités que le Pouvoir exécutif peut conclure de sa seule autorité de ceux qu'il ne peut rendre définitif qu'au moyen d'une approbation parlementaire, la pratique constitutionnelle antérieure à la III^{ème} République va aménager incidemment une aire d'autonomie au sein même du Pouvoir exécutif où l'habitude sera de plus en plus prise de laisser au chef de l'État la maîtrise des traités les plus importants, c'est-à-dire ceux requérant une procédure solennelle *éventuellement* élargie au vote parlementaire. A charge pour le Gouvernement de pourvoir à la conclusion des autres accords, sous le contrôle du chef de l'État et *éventuellement* de celui des Chambres. De ce point de vue, la politisation du rôle du ministre des Affaires étrangères procède historiquement moins de la parlementarisation du régime constitutionnel français,

¹⁴⁴⁴ Cité in DUVERGIER de HAURANNE (P.), *Op. cit.*, pp. 586-587.

¹⁴⁴⁵ *Op. cit.*, p. 587.

¹⁴⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁴⁷ Avec le fameux article 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « 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 ».