

Le ministre des Affaires étrangères sous la République parlementaire un homme d'État (1875-1958)

« Le vrai ministre.

Les grands directeurs du Quai d'Orsay, le public ne les connaît pas.

Il ne connaît que le ministre.

Le Quai d'Orsay, pour lui, c'est Poincaré, Viviani, Briand, Laval, Flandin, Delbos, Paul-Boncour, Bonnet...

" *Normalement le chef du ministère des Affaires étrangères est le ministre*" (...). »

[Paul ALLARD]¹⁶⁰⁶

« M. Yvon DELBOS est (...) dans l'erreur, lorsqu'il écrit qu'un président de la République peut diriger effectivement la politique extérieure de la France. A supposer qu'il se trouve jamais un président du conseil ou un ministre des Affaires étrangères assez complaisants pour accepter cette direction, le président a fatalement, vis-à-vis d'eux, cette infériorité qu'il ne sait pas tout et que ce n'est pas lui qui a le clavier sous la main. Tout ce que raisonnablement il peut faire, là comme en toutes autres choses, c'est de donner des conseils. Mais, n'est-ce pas LA ROCHEFOUCAULD qui l'a dit : "On donne des conseils, on n'inspire pas de conduite ?" »
[Raymond POINCARÉ, Président de la République]¹⁶⁰⁷

¹⁶⁰⁶ ALLARD (P.), *Le Quai d'Orsay. Son histoire – son personnel – ses rouages – ses dessous – le chiffre – les « verts » - l'agence HAVAS – le protocole – la propagande. « Les journées fatales : le 7 mars 1936 – le 9 janvier 1938. Le 7 mars 1938 – septembre 1938*, Les Éditions de France, Paris, 1938, pp. 48-49.

¹⁶⁰⁷ « Lettre du 23 août 1920 », Publiée au *Temps*, Reproduite in *R.D.P.*, Tome 37, 1920, p. 493.

650. Pour les historiens, la III^{ème} République inaugure le « siècle parlementaire » c'est-à-dire celui qui, pour la première fois sous les régimes démocratiques modernes, consacre l'ascendance politique des Chambres sur le Pouvoir exécutif¹⁶⁰⁸. Toutefois, au plan fonctionnel, ce rapport de forces s'avère moins lisse à exprimer dans le domaine diplomatique.

651. « Négociateur ne saurait être le fait de plusieurs, souligne à propos un juriste et homme politique de l'époque, et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une Assemblée délibérante. Cependant il n'y a pas de questions sur lesquelles un gouvernement puisse être exposé à compromettre les intérêts publics d'une façon plus grave qu'en matière de politique extérieure. Les vrais principes, conclut-il, veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la nation, sans l'avis préalable des représentants de la nation »¹⁶⁰⁹. De fait, si l'on convient que la fameuse « Constitution Grévy » que l'on présente communément comme l'« acte » fondateur du régime d'assemblée en France a bien organisé la subordination informelle de l'action exécutive à l'autorité du Parlement en matière internationale, elle n'est pas parvenue pour autant à organiser l'annexion de la politique étrangère au domaine législatif. Car, d'un point de vue juridique, l'avènement d'une diplomatie proprement parlementaire emporterait une révision inconstitutionnelle de l'article 8 de la Constitution de 1875. Aux termes de cette disposition, c'est le chef de l'État qui détient la compétence exclusive en matière de représentation étatique. Dans le contexte particulier de la République parlementaire (1879-1958), l'étude de son instrumentalisation par le Gouvernement, et plus spécifiquement par le ministre des Affaires étrangères soulève des enjeux plus nuancés que ne le laisse entrevoir la reconduction constitutionnelle du chef de l'État dans le rôle de représentant unique de la France.

652. Face aux prétentions hégémoniques des Chambres, la défense du monopole présidentiel dans la conduite de la politique étrangère confine en la préservation du rôle

¹⁶⁰⁸ Expression empruntée au Professeur Benoît YVERT. Selon cet historien, le « siècle parlementaire » couvrirait la période allant de 1879 à 1958 et se caractériserait comme celui « durant lequel le président du Conseil se situe dans l'étroite dépendance de la majorité du pouvoir » (*in Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815, Op. cit.*, p. 14). Dans la chronique qu'il consacre, en 1913, à la « Présidence de la République », le Professeur Gaston JÈZE compte parmi les premiers constitutionnalistes à avoir dénoncé les dérives du système établi en 1875 : « On voit les éléments du problème, décrète-t-il : un Président indépendant des Chambres ; des Ministres dépendant du Président, mais aussi et surtout des Chambres, trouvant dans les Chambres leur point d'appui le plus solide ; enfin des assemblées prépondérantes et jalouses de leur prépondérance (...) » (*In « La Présidence de la République », R.D.P.*, Tome 30, 1913, p. 114).

¹⁶⁰⁹ PIERRE (E.), *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries réunies, Imprimeurs de la Chambre des députés, 2^e éd., Paris, 1902, p. 625.

privilegié d'un Pouvoir – l'Exécutif – et non plus d'une seule fonction, fût-elle traditionnellement investie du pouvoir directionnel en ce domaine. Plutôt que « 1789 », ce serait donc « 1879 » qui marquerait la rupture idéologique d'avec la conception personnalisée et centralisée de la conduite de la politique étrangère. A cette date et jusqu'en 1958, la responsabilité des actes diplomatiques ne mobilisera plus seulement une volonté individuelle mais échoira principalement à un corps politiquement constitué : le Gouvernement¹⁶¹⁰. Pour le ministre des Affaires étrangères, la collaboration avec le président de la République que lui impose la lettre constitutionnelle de 1875¹⁶¹¹ a des incidences majeures sur la politisation de sa fonction diplomatique car elle érige cette dernière en une condition de l'effectivité des compétences externes de l'État. La dilution du rôle international présidentiel dans l'action gouvernementale extérieure aurait donné à la fonction de ministre des Affaires étrangères l'impulsion nécessaire pour prendre la direction politique – et non plus seulement technique – de l'action extérieure de la France¹⁶¹². En conséquence, ce serait aux dérives des régimes parlementaires de 1875 et 1946 que le responsable actuel du Quai d'Orsay devrait de partager, au plan politique, avec le président de la République le statut de « chef de la diplomatie » qu'on lui prête volontiers en 1958¹⁶¹³. Plus précisément, ce serait dans l'interdépendance des évolutions internes et internationales de la pratique diplomatique de la première moitié du

¹⁶¹⁰ Sur ce point, il convient de souligner la posture plus nuancée du Doyen Maurice HAURIUO lorsqu'il envisage, notamment, le principe d'une « souveraineté gouvernementale » [*In Principes de droit public à l'usage des étudiants en licence (3^e année) et en doctorat ès Sciences politiques*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 2^e éd., 1916, pp. 692-724] qu'il qualifie de « représentative » sous la III^{ème} République (*Op. cit.*, p. 720). Son articulation avec la nature démocratique du régime instauré en 1875 impliquerait que l'exercice des pouvoirs inhérents à la souveraineté gouvernementale soit limité par le statut constitutionnel des ministres (*Op. cit.*, p. 624) ainsi que par l'organisation d'une responsabilité politique : « [d]ans une démocratie organisée, tous les pouvoirs de gouvernement doivent être soigneusement limités et leur responsabilité politique doit être sérieusement établie ; il est nécessaire de consacrer par là la suprématie du groupe sur ses organes figurée par la suprématie du statut constitutionnel ; cela est nécessaire parce que la démocratie développe par elle-même des forces politiques plus intenses que les autres régimes de souveraineté nationale et que, si ces forces ne sont pas mieux réglées, la liberté politique est compromise » (*Op. cit.*, p. 720). Or, pour le Doyen HAURIUO, cette « liberté politique », dont le Gouvernement assume la responsabilité, manifesterait *in fine* la volonté souveraine de l'État. S'inscrivant en faux contre la conception nihiliste du Doyen Léon DUGUIT, il reconnaît en effet que « [c]omme toute organisation sociale tend vers la personnification, celle de l'État comme les autres, il est naturel que les diverses manifestations de volontés gouvernementales, émanées de l'appareil représentatif tendent à se coordonner en des systèmes ou en des pouvoirs qui rappellent les pouvoirs d'une volonté individuelle et, spécialement les pouvoirs d'une volonté humaine, l'homme étant la personne par excellence » (*Op. cit.*, p. 693).

¹⁶¹¹ Notamment, avec l'exigence du contreseing consacrée à l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics. Elle est reconduite sous la IV^{ème} République dans les mêmes termes absolus, à cette différence près par rapport au texte de 1875 que le contreseing du ministre concerné par l'acte présidentiel s'accompagne également de celui du président du Conseil (art. 38 de la Constitution du 27 octobre 1946).

¹⁶¹² Cette dichotomie que l'on appréciera empiriquement à travers l'action gouvernementale extérieure a suscité, de manière générale, un vif débat au sein de la doctrine constitutionnaliste de la III^{ème} République. Les auteurs sont partagés entre la volonté de reconnaître l'exercice d'un pouvoir décisionnel autonome au profit des membres du Gouvernement et celle de ramener leurs actes à une dimension purement formelle. Telles sont les positions respectives du Doyen HAURIUO et du Doyen DUGUIT évoquées dans la dernière section du présent Chapitre. Elles serviront de trame conceptuelle au bilan des apports du régime d'assemblée à la politisation du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères (Voir *infra*).

¹⁶¹³ BOURBON-BUSSET (J.), « Vie internationale et politique étrangère », *In Les Affaires étrangères*, Publié sous la direction de BASDEVANT (J.) et *alii*, *Op. cit.*, p. 172.

XX^{ème} siècle que les ministres des Affaires étrangères successifs auraient puisé les moyens de s'émanciper durablement de la tutelle historique du Pouvoir politique suprême.

653. De manière générale, la survenance des deux guerres mondiales a constitué une manne juridique pour le pouvoir décisionnel du Gouvernement français¹⁶¹⁴. Toutefois, dans le domaine spécifique de la politique étrangère, le poids de la tradition constitutionnelle – voire d'une tradition « universaliste »¹⁶¹⁵ – contraint ses membres à ne pas remettre ouvertement en cause la prééminence diplomatique du président de la République. Devant les Chambres, les ministres des Affaires étrangères se sont évertués à présenter l'activisme gouvernemental sur la scène diplomatique comme une garantie de l'effectivité des prérogatives présidentielles. Car, si l'occupant en titre de l'Elysée n'est plus, en pratique, l'unique *chef de l'Exécutif*, il conserve au regard du droit comme des opinions publiques, la compétence de principe pour représenter la France en sa qualité de *chef de l'État*. Dans le silence des textes constitutionnels, le pouvoir de représentation étatique des membres du Gouvernement ne peut que revêtir qu'un caractère incident, voire relatif, car son exercice suppose un consensus entre les organes exécutif et législatif nationaux d'une part, et entre la France et les Puissances co-contractantes, d'autre part. Or, le souci des Chambres de conserver la mainmise sur l'action exécutive, qu'elle soit interne ou externe, rend son obtention problématique.

654. Dès lors que la tradition constitutionnelle persiste, depuis le Moyen Age, à refuser aux Chambres le pouvoir de conduire la politique étrangère, au nom de quel(s) principe(s) démocratique(s) autoriseraient-elles un organe subordonné, fût-il le responsable ministériel des relations extérieures, à déroger à cette tradition en lui concédant l'exercice informel du *treaty making power* du chef de l'État? La pertinence de cette question au regard de la conception républicaine de la fonction de ministre des Affaires étrangères se mesure à l'aune des pratiques politiques (**Section I**) et parlementaires développées durant cette phase charnière de son histoire (**Section II**). Car, c'est en proposant – voire imposant, parfois – une réponse concrète à la problématique de la conciliation des exigences démocratiques avec la

¹⁶¹⁴ En matière commerciale et civile, l'état de guerre a été interprété par le Conseil d'État comme une cause légitime de l'extension exceptionnelle du pouvoir de décision du Gouvernement, dans la seule limite de l'intérêt général : « [l']objet même de l'article 2 de la loi du 5 août 1914 a été de conférer au Gouvernement, à raison des circonstances exceptionnelles, le pouvoir d'édicter des dispositions dérogatoires au droit commun, et, eu égard à la diversité et à la complexité des questions posées, le législateur a entendu laisser à l'autorité chargée de les résoudre la liberté d'appréciation la plus large en ce qui concerne les mesures à prendre et les modalités à leur donner, sous la seule réserve de n'agir que dans l'intérêt général » [CE, 7 mai 1920 ; Comm. JÈZE (G.), « Note de jurisprudence », *R.D.P.*, Tome 37, 1920, pp. 243-255 ; la posture souple du CE confirme les jurisprudences antérieures rendues sous l'empire des nécessités militaires : CE, 6 avril 1915 *Delmotte et Senmartin* (interprétation de la Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège) ; Comm. JÈZE (G.) « Note de jurisprudence », *R.D.P.*, 1915, Tome 32, pp. 700-713 ; CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desrozières* ; Comm. JEZE (G.), *R.D.P.*, 1919, Tome 36, pp. 239-253].

¹⁶¹⁵ En ce sens, lire POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, pp. 788-792.

mondialisation naissante des relations internationales que le chef du Quai d'Orsay s'est forgé une stature d'homme d'État (**Section III**).

Section I. – Un déséquilibre institutionnel propice à une extension du pouvoir décisionnel du Gouvernement en matière internationale

655. *A priori*, la lettre constitutionnelle de 1875 consolide la prédominance diplomatique du chef de l'État en lui conservant l'exclusivité du pouvoir de représentation de l'État. Sans aucune ambiguïté, son article 8 s'insère dans la continuité de la loi de BROGLIE du 13 mars 1873 en vertu de laquelle l'Assemblée nationale consacre « la vocation présidentielle aux relations extérieures »¹⁶¹⁶. Il semble, donc, que le droit constitutionnel de la III^{ème} République exclut le ministre des Affaires étrangères de la sphère décisionnelle et le reconduit dans un rôle de commis de la gouvernance. Cependant, la pratique constitutionnelle est loin de refléter cette conception restrictive. Dans les faits, la recomposition des équilibres institutionnels que la « Constitution Grévy » opère au détriment de l'autorité du chef de l'État (**Paragraphe 1**) révèle, au plan politique, toutes les potentialités du cumul de la fonction de ministre des Affaires étrangères avec celle de président du Conseil. Sous le régime d'assemblée, cette pratique permet à ces deux autorités de se ménager une voie d'accès privilégiée à la direction générale de la politique étrangère (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. L'impact immédiat de la « Constitution Grévy » sur la direction de la politique étrangère : le déclin relatif de l'autorité du chef de l'État

656. « En conformité avec la doctrine universellement reconnue du droit international public la représentation suprême de l'État moderne est confiée au chef de l'État (...). Cette représentation s'effectue selon les normes établies par les lois constitutionnelles de chaque État »¹⁶¹⁷. Professé par un tenant de l'Ecole de droit soviétique dans la première moitié du XX^{ème} siècle, le rôle diplomatique privilégié du chef de l'État dénote d'une autorité certaine à

¹⁶¹⁶ BAILLOU (J.) [Dir.], *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, Coll. Histoire de l'Administration française, Éd. du C.N.R.S., 1984, p. 23. A l'époque, la forte personnalité du président de la République, Adolphe THIERS, n'est peut-être pas étrangère à la reconnaissance de sa compétence de principe en matière diplomatique. Devenu chef du pouvoir exécutif de la République française le 17 février 1871, puis président de la République le 30 avril de la même année, l'autoritarisme qui caractérise son action politique, en particulier au niveau de la conduite de la politique étrangère, suscite l'unanimité au sein de son gouvernement – y compris auprès des ministres des Affaires étrangères, comme Jules FAVRE et le comte de REMUSAT. Obligée de céder au poids de la tradition qui désigne le chef de l'État comme le représentant politique de la France républicaine, l'Assemblée nationale s'est efforcée, malgré tout, de restreindre en droit les pouvoirs de THIERS par le jeu du contreséing et du principe de la responsabilité ministérielle réhabilitée par la loi VITET du 30 août 1871. Ce que le président perd alors en autonomie d'action, les membres du Gouvernement – et donc, le ministre des Affaires étrangères – le récupèrent en termes de pouvoirs politiques.

¹⁶¹⁷ POTIEMKINE (V.), *Histoire de la diplomatie*, Tome III, *Op. cit.*, p. 789.

l'échelle internationale. Il ne saurait aller différemment au plan du droit constitutionnel français. Les chefs d'États successifs n'ont-ils pas, en effet, durant tout le XIX^{ème} siècle, dominé en droit et en fait la conduite de la politique étrangère? Leur prééminence trouve, donc, naturellement corps dans les chartes constitutives des III^{ème} et IV^{ème} Républiques (A). Pourtant, en 1879, en renonçant pour l'avenir à dissoudre la chambre basse, le président de la République Jules GREVY bouleverse la donne constitutionnelle en inscrivant son action politique et celle de ses successeurs dans un processus involutif. De manière spécifique, il suscite, au niveau de l'action diplomatique, une inversion des rapports de forces entre l'Exécutif et le Parlement qui n'est pas sans revaloriser les pouvoirs externes du Gouvernement (B).

A) Un cadre constitutionnel normatif *a priori* respectueux de la prédominance diplomatique du chef de l'État

657. Selon le Professeur Dimitri LAVROFF, « [l]a Constitution de 1875 établit un parlementarisme équilibré »¹⁶¹⁸. Cet équilibre serait garanti au plan institutionnel par une dévolution des pouvoirs politiques *a priori* classique qui fait du chef de l'État l'interlocuteur de principe du Pouvoir législatif. Toutefois, la restauration expresse de son irresponsabilité politique¹⁶¹⁹ l'oblige à collaborer étroitement avec le Gouvernement dans la mesure où ses membres sont désormais tenus de répondre individuellement et/ou solidairement des actes politiques du Président devant le Parlement. En faisant du chef de l'État la figure centrale mais irresponsable du pouvoir exécutif, la lettre de 1875 organiserait une combinaison subtile de la tradition démocratique et de la tradition monarchique. Mais qu'en est-il précisément de l'étendue de ses prérogatives constitutionnelles en matière internationale ?¹⁶²⁰

¹⁶¹⁸ DIMITRI (L.), *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Précis Droit public – science politique, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, p. 48.

¹⁶¹⁹ Cette restauration s'accompagne par voie de conséquence, dans le cadre d'une division souple des pouvoirs, du rétablissement du droit de dissolution de la chambre basse, droit que la « Constitution Grévy » condamnera à la désuétude de 1877 à 1958.

¹⁶²⁰ Dans le souci de centrer l'analyse sur la détermination du rôle constitutionnel du ministre des Affaires étrangères, on prêtera aux « compétences internationales » du président de la République une portée restrictive nécessitant d'exclure du champ d'étude les pouvoirs externes qui ne relèvent pas spécifiquement de la compétence du Département, tels les pouvoirs de guerre. Précisons sur ce point, que si l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 met à la disposition du Président la force armée, l'article 9 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 lui interdit de déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres. Ce recul observé, notamment, par rapport à aux Constitutions de 1852 et de 1870 qui ne conditionnaient pas l'exercice des pouvoirs militaires présidentiels, a été commenté par M. LABOULAYE dans rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale. « Sans doute, convient-il, le chef de l'État qui, suivant l'article 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875, dispose de la force armée, a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion. Ce droit est plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous ne voulons pas affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance et l'existence même du pays. Ce que nous demandons, c'est

658. Cette question semble éloignée du présent sujet d'études. Cependant, face au silence gardé par les textes constitutionnels sur les compétences du ministre des Affaires étrangères – et sur l'existence même du président du Conseil en 1875 – sa résolution peut servir idéalement de base à une définition *a contrario* des prérogatives internationales du ministre des Affaires étrangères. Il s'agirait, alors, de renouer avec la démarche empirique privilégiée pour l'étude du rôle de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Elle implique, concrètement, d'apprécier les ressorts juridiques de la conception républicaine de la fonction ministérielle à l'aune du monopole que le Pouvoir exécutif suprême détient dans la conduite de la politique étrangère depuis l'Ancien Régime, à cette nuance près, à partir de 1875, qu'il n'est plus question d'un Roi omnipotent mais d'un chef de l'État politiquement irresponsable¹⁶²¹.

659. Rédigée par une majorité monarchiste en quête d'une restauration, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 confie au président en son article 8 la direction effective – et même, par interprétation *a contrario*, la direction secrète – de la politique extérieure : le chef de l'État « négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sécurité de l'État le permettent ». Il est également seul compétent pour nommer les représentants de la France à l'étranger et c'est auprès de lui que sont accrédités les ambassadeurs des puissances étrangères. Conformément à la tradition parlementaire – qu'expérimente avec succès le régime britannique depuis plus de deux siècles – la III^{ème} République garantit l'équilibre des pouvoirs étatiques externes en attribuant un rôle international au Parlement. Définies par le même article 8, les compétences externes du pouvoir législatif ont, *a priori*, un champ d'action plus limité que celui imparti au chef de l'Exécutif : « [l]es traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres ». Mais, en réalité, le pouvoir d'influence des Chambres dans la politique étrangère est considérablement renforcé par la lecture parlementariste de la lettre constitutionnelle, et plus exactement, par la dépersonnalisation de l'exercice des prérogatives diplomatiques du président de la République.

660. De manière générale, le chef de l'État de la III^{ème} République ne possède pas de pouvoirs propres ou de compétences *intuitu personae*. Conformément à l'article 3 de la loi

que la France reste maîtresse de ses destinées ; c'est qu'on ne puisse ni entreprendre ni déclarer la guerre sans son aveu » [Cité par PIERRE (E.), *Op. cit.*, p.638, note (2)].

¹⁶²¹ Du moins, à partir du régime provisoire de la III^{ème} République.

constitutionnelle du 25 février 1875, tous ses actes doivent être contresignés un ministre¹⁶²². Le domaine international n'échappe pas à cette règle¹⁶²³, le chef de l'État ne pouvant exercer ses pouvoirs constitutionnels qu'avec l'agrément du ministre des Affaires étrangères et/ou du Président du Conseil des ministres. Ainsi, le fait que les ambassadeurs ne puissent être nommés qu'avec le contresignement du chef du Quai d'Orsay responsable devant les Chambres, revient à considérer qu'un représentant de la France à l'étranger ne puisse être désigné contre la volonté du Parlement¹⁶²⁴. Et, même si, le droit positif français subordonne l'effectivité du traité dans l'ordre interne à la promulgation présidentielle¹⁶²⁵, cette intervention ultime du chef de l'État ne lui confère pas le dernier mot dans la procédure conventionnelle. En effet, selon la lettre constitutionnelle, la promulgation des lois votées par les deux Chambres est *obligatoire* de sorte que le président de la République se trouve placé dans une situation de compétence liée vis-à-vis du Parlement¹⁶²⁶. Or, il en va différemment des Chambres, qui *peuvent refuser* l'autorisation de ratifier un traité¹⁶²⁷. Par ailleurs, la souplesse de leur cadre

¹⁶²² Art. 3 (Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics): « Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution. (...) »

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre »

¹⁶²³ Selon Eugène PIERRE cette obligation procédurale ne souffrirait qu'une seule exception prévue pour le message par lequel le président de la République donne sa démission. Dans cette hypothèse, le caractère personnel de l'acte présidentiel l'exempterait du contresignement ministériel (*In Traité de droit politique électoral et parlementaire, Op. cit.*, p. 763).

¹⁶²⁴ Par analogie, on peut considérer que le choix du président de la République d'accréditer des ambassadeurs étrangers sur le sol français connaîtrait la même limite et impliquerait par le biais du contresignement du ministre des Affaires étrangères, l'accord tacite des Chambres.

¹⁶²⁵ Dans un arrêt rendu le 28 novembre 1834, la Cour de cassation aurait conclu à l'invocabilité d'un traité non promulgué dans le cours d'une instance judiciaire. Cette jurisprudence semble constante sous la III^{ème} République [Cité par Eugène PIERRE, *Op. cit.*, p. 561, note (3)]. De même, à la même période, le Conseil d'État a jugé que « les traités ratifiés par le président de la République dans les formes constitutionnelles ne peuvent donner lieu à aucun recours devant le Conseil d'État de la part des citoyens qui croiraient avoir à prétendre que leurs droits ont été négligés ou abandonnés » [CE, 12 déc. 1834 ; 1^{er} fév. 1851 ; 26 avr. 1855 ; 18 nov. 1869 ; concl. LAFERRIERE, *Jurid. Admin.*, II, 48 ; citées in PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 628, note (5)].

¹⁶²⁶ Malgré tout, dans le souci de garantir l'intégrité des droits respectifs du président de la République et du Parlement, il a été précisé en doctrine spécialisée que la loi d'approbation des Chambres ne saurait se confondre avec la loi de promulgation. « Il faut toujours un certain délai entre la promulgation de la loi qui donne au président de la République les pouvoirs nécessaires et l'échange matériel des signatures définitives, précise Eugène PIERRE. En conséquence, et bien que toute loi approuvant un traité diplomatique prescrive l'annexion à la loi d'une copie authentique du traité, l'annexion n'a pas lieu en fait ; elle est remplacée par une formule publiée en note au bas du *Journal officiel* et du *Bulletin des lois* » (*Op. cit.*, pp. 561-562). La formule retenue à l'époque est la suivante : « Le texte du traité sera promulgué officiellement après l'échange des ratifications des puissances contractantes ». Quant à la promulgation de ce texte, elle est instrumentalisée sous la forme d'un décret spécial dont l'article Premier est, ainsi, rédigé : « Le Sénat et la Chambre des députés ayant approuvé le traité signé le (...), entre la France et (...) et les ratifications de cet acte ayant été échangées à (...), le (...), ledit traité, dont la teneur suit recevra sa pleine et entière exécution » [Cité par Eugène PIERRE, *Op. cit.*, p. 562, note (1)].

¹⁶²⁷ Cette hypothèse a été vérifiée, pour la première fois, le 7 juin 1878, lors d'une séance à la Chambre des députés. En l'espèce, les parlementaires ont refusé l'autorisation de ratifier un traité de commerce négocié par le Gouvernement. Dans une mesure moindre, lors de la séance du 25 juin 1891, la chambre basse a sursis à la déclaration d'autorisation d'un traité diplomatique « à raison de certaines clauses expressément désignées ». Le Gouvernement en tira les conséquences en organisant, pour le même accord, de nouvelles négociations à l'issue desquelles il obtint la réécriture des clauses litigieuses dans un sens conforme aux vues du Parlement français. L'autorisation de ratification fut, ainsi, accordée au président de la République le 7 novembre 1891 [*Op. cit.*, p. 627, note (4)].

d'action en matière internationale transparait, également, à travers le *devoir* – et non l'obligation – d'information que l'article 8 C fait peser sur le chef de l'État lorsque « l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent ». La généralité des termes laisse entendre que le président de la République peut porter à la connaissance des Chambres, tout traité qu'il aurait ratifié *même si* l'acte ne relève d'aucune catégorie mentionnée à l'article 8 C¹⁶²⁸. En conséquence, l'influence politique grandissante du Parlement mais aussi et surtout, l'opportunisme gouvernemental poussent les auteurs à interpréter les zones d'ombre qui subsistent au niveau de l'encadrement constitutionnel des relations extérieures au détriment de l'aire fonctionnelle du président de la République.

661. Observant le silence gardé par les textes sur l'hypothèse où le président de la République recevrait d'un souverain étranger une invitation à séjourner sur son territoire, Eugène PIERRE affirme qu'« il résulte des précédents que la Constitution n'interdit pas au Président d'accepter une telle invitation, mais que les Chambres doivent être préalablement consultées sous la forme d'une demande de crédits »¹⁶²⁹. Fait étrange, cette collaboration aurait été imposée non pas par la pratique parlementaire, mais par le Gouvernement comme en atteste l'exposé des motifs d'une demande de crédits de 500 000 francs « pour frais de voyage en Russie du président de la République » que le ministre des Affaires étrangères adresse le 5 juillet 1897 à la Chambre des députés : « dès qu'il a reçu communication de cette invitation, y lit-on, *le Gouvernement a décidé de demander au Parlement de s'associer par son vote à l'acceptation du président de la République et de lui imprimer ainsi le caractère d'une manifestation nationale* »¹⁶³⁰. Dans le même ordre d'idées, la Chambre des députés et le Sénat ont considéré en 1900 que « les pouvoirs attribués au président de la République en matière diplomatique ne rendraient pas inconstitutionnelle une motion par laquelle les

¹⁶²⁸ Se référant à la séance du Sénat du 4 décembre 1900, Eugène PIERRE éclaire ce point de procédure en l'élargissant au champ du droit des gens coutumier : « bien que cela ne soit pas dans le droit écrit, précise-t-il, il résulte d'une tradition diplomatique constante que les projets de ratification d'un traité soumis à l'approbation des Chambres soient déposés en même temps sur le bureau des assemblées compétentes dans les deux pays destinés à être liés par une même convention » (*Op. cit.*, p. 628). Le droit comparé ne manque pas de souligner l'étiollement des pouvoirs internationaux du chef de l'État français. Ainsi, si l'on se réfère au système constitutionnel belge de l'époque, on constatera qu'en dépit des analogies évidentes avec les lois constitutionnelles de 1875, le souverain belge détient une marge d'action discrétionnaire plus grande que le président de la République français. Ainsi, le Roi a-t-il, comme lui, le droit de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce. De même, est-il aussi contraint de les porter à la connaissance des Chambres aussitôt « que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent (...) en y joignant les communications convenables ». Cependant, l'approbation du Parlement n'est obligatoire que pour « les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement les Belges (...) ». La Constitution belge précise, toutefois, que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». Cette dernière analogie avec la Constitution française peut se justifier, à la fin du XIX^{ème} siècle, au regard du statut de puissances coloniales que ces deux États partagent, et plus spécifiquement s'agissant du royaume de Belgique par le morcellement successif de son territoire et la crainte, encore forte à l'époque, d'une annexion de son territoire par la France ou l'Allemagne.

¹⁶²⁹ PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 103.

¹⁶³⁰ *Ibid.* (nous soulignons).

Chambres salueraient un chef d'État étranger venu en France »¹⁶³¹. En outre, le Parlement n'estime pas inconstitutionnel le message par lequel il exprimerait à une nation étrangère la gratitude de la France¹⁶³². Pour autant, à la fin du XIX^{ème} siècle, sa pratique se veut encore mesurée en matière internationale.

662. Les Chambres prêtent, notamment, une portée restrictive au droit d'approbation que leur confère l'article 8 C... mais c'est pour mieux asseoir leur domination sur le Gouvernement. Car c'est aux ministres compétents qu'échoit la responsabilité des ratifications survenues en l'absence d'approbation. Les explications fournies sur ce point par le président de la Chambre des députés, FLOQUET, lors de la séance du 28 novembre 1891, sont sans équivoques : « [j]ne ne saurai considérer que la Chambre, à propos d'un traité qui lui est soumis, ne puisse que l'adopter, le repousser ou le renvoyer au Gouvernement. Elle a toujours le droit, après avoir examiné la nature même de ce traité, de déclarer qu'il ne lui paraît pas que les dispositions de ce traité soient de nature à exiger l'autorisation de la représentation nationale pour la ratification. Cette façon de procéder n'est en rien contraire à la Constitution »¹⁶³³. Sa position sera entérinée sous la forme d'une résolution adoptée et appliquée, le jour même, à propos d'un arrangement conclu le 3 octobre 1890 entre le Gouvernement français et le Dahomey¹⁶³⁴. Toutefois, à l'issue de la Première guerre mondiale, la pression des Chambres sur le cadre d'exercice des compétences présidentielles se renforce au point de susciter, parmi la doctrine constitutionnaliste, un débat particulièrement vif. L'étendue du pouvoir de ratification du président de la République en est l'objet principal.

663. L'article 8 C pose le principe selon lequel le chef de l'État négocie et ratifie les traités sous sa seule autorité. Toutefois, le texte énumère également une série de matières pour lesquelles l'intervention préalable des Chambres est requise afin d'autoriser la conclusion définitive des conventions. C'est un compromis subtil entre les traditions monarchique et républicaine. Toutefois, l'exhaustivité apparente de l'article 8 C n'a pas empêché certains auteurs de revendiquer un assouplissement des bornes matérielles qui enserrait la compétence internationale des Chambres en invoquant, en la matière, un « principe général du droit public » établissant la supériorité des lois antérieures sur les traités.

¹⁶³¹ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 29 novembre 1900 ; SENAT, Séance du 30 novembre 1900 [*In* PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 628].

¹⁶³² SENAT et CHAMBRE DES DÉPUTÉS, Séance du 2 juillet 1900 (*Ibid.*).

¹⁶³³ Reproduit *in* PIERRE (E.), *Op. cit.*, p. 631.

¹⁶³⁴ Selon les termes de cette résolution, « [l]a Chambre est d'avis qu'il n'y a pas lieu de ratifier par une loi l'arrangement conclu, le 3 octobre 1890, avec le Dahomey, et laisse au Gouvernement le soin de donner à cet acte la sanction la plus conforme aux intérêts de la France dans le golfe de Bénin » [*Reproduit in* PIERRE (E.), *Ibid.*].

664. Selon le Professeur Raymond CARRÉ de MALBERG, « [c']est en effet, une règle fondamentale que le législateur seul peut apporter des modifications aux lois en vigueur. Par application de ce principe, les auteurs (...) sont d'accord pour admettre – et la pratique est établie en ce sens – que tout traité apportant un changement ou une dérogation à la législation existante, nécessite une intervention de l'organe législatif »¹⁶³⁵. Cette « règle » est l'objet d'une jurisprudence constante. On peut citer à titre illustratif, un jugement du Tribunal de la Seine du 2 février 1874 qui retient le principe selon lequel « les dispositions des différents Codes (qui sont des lois) ne peuvent être modifiées que par l'effet d'une loi »¹⁶³⁶. De même, la Cour de Douai a considéré dans un arrêt rendu le 2 mars 1926 qu'« une convention promulguée par un simple décret ne peut modifier la loi »¹⁶³⁷. A sa suite, la Cour de Lyon a jugé, le 30 octobre 1929, que si « une convention diplomatique peut faire échec à une disposition législative, ce n'est qu'à la condition que cette convention ait reçu l'approbation du Parlement »¹⁶³⁸. Dans un jugement en date du 28 mai 1930, le Tribunal civil de la Seine a retranscrit en termes généraux la limitation de principe que le Professeur CARRÉ de MALBERG oppose à l'Exécutif en considérant qu'un traité dont la conclusion n'a pas été approuvée par le Parlement français « reste lettre morte en une matière où la loi est nécessaire »¹⁶³⁹. En pratique, cette interprétation ferait peser sur l'exercice du *treaty making power* une chape parlementaire intolérable en sus du contreseing ministériel en matière réglementaire.

665. Le Professeur CARRÉ de MALBERG lui prête, en effet, une portée constituante en élargissant les catégories énumérées à l'article 8 de la Constitution à celle des traités qui comportent une modification de la loi¹⁶⁴⁰. Malgré tout, le Professeur Achille MESTRE s'interroge sur le bien-fondé de son analyse : « [n]'est-il pas arbitraire d'ajouter ainsi une disposition au texte constitutionnel ? »¹⁶⁴¹. Selon lui, cette « doctrine (...) paraît illogique »¹⁶⁴² car le principe du parallélisme des formes derrière lequel semble se retrancher le Professeur CARRÉ de MALBERG conduirait à assimiler « l'intervention des chambres prévue par l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 (...) à une loi abrogatoire de la disposition visée. [Or,] le vote du Parlement qui intervient dans ces conditions se présente avec des

¹⁶³⁵ In *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, Rec. Sirey, 1920, p. 536.

¹⁶³⁶ Cité par Charles ROUSSEAU in *Cours de droit international public*, *Op. cit.*, p. 69.

¹⁶³⁷ *Ibid.*

¹⁶³⁸ *Ibid.*

¹⁶³⁹ *Ibid.*

¹⁶⁴⁰ In *La loi, expression de la volonté générale*, Coll. Classiques. Série politique et constitutionnelle (Reprint. Originally published: Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1931), Éd. Economica, Paris, 1984, pp. 167-168.

¹⁶⁴¹ In « Les traités et le droit interne », *R.C.A.D.I.*, 1931, Tome IV, p. 249.

¹⁶⁴² *Ibid.*

caractères tout à fait différent de ceux que comporte l'élaboration normale des lois : d'une part, l'initiative en est réservée au seul gouvernement ; d'autre part, la discussion de la mesure en question ne comporte pas de droit d'amendement ; le traité doit être admis ou rejeté en son entier »¹⁶⁴³. Dans le même ordre d'idée, on pourrait arguer contre le rapport analogique esquissé entre la loi générale et la loi d'autorisation, le fait que, conformément aux usages constitutionnels antérieurs à 1875, la seconde ne lie pas juridiquement le président de la République. L'acte de ratification s'analysant en un acte de Gouvernement, son auteur demeure libre de l'exercer ou non¹⁶⁴⁴, alors que le vote d'un projet de loi emporte obligatoirement sa promulgation.

666. On le voit, la tradition monarchique est encore dans les esprits, en dépit de la domination apparente des Chambres. A cet égard, le silence des textes est parfois interprété en faveur du président de la République. On l'autorise à donner suite à une demande d'arbitrage dans un litige élevé entre deux puissances étrangères. A cet effet, il rend un arrêt que le ministre des Affaires étrangères est chargé de transmettre aux représentants des puissances qui ont sollicité ses bons offices. Si elle participe à la consolidation du prestige de la France dans l'ordre juridique international, cette concession emporte, pour son bénéficiaire, un effet très relatif au regard de la pratique constitutionnelle française. En effet, il a été spécifié que l'« arrêt [rendu par le Président] » peut être publié au *Journal Officiel*, mais non dans la partie réservée aux actes du Pouvoir exécutif »¹⁶⁴⁵. On observera, ainsi, qu'à la différence des pouvoirs reconnus en marge des lois constitutionnelles de 1875 au Parlement et au Gouvernement, le pouvoir arbitral du président de la République en matière internationale ne s'ajouterait pas aux prérogatives que le droit normatif lui reconnaît expressément. On serait, finalement, tenté de conférer à cette prérogative une dimension plus politique que positive, conforme à l'objectif d'affaiblissement de l'autorité présidentielle que poursuit les Chambres, et avec elle, le Gouvernement.

667. Dépossédée par la « Constitution Grévy » de son arme démocratique la plus efficace, la présidence française entame à partir de 1879 un long cycle de perte politique

¹⁶⁴³ *Op. cit.*, p. 250.

¹⁶⁴⁴ Le principe d'une compétence présidentielle discrétionnaire en matière de ratification est, d'ailleurs, retenue par le Professeur CARRÉ DE MALBERG [*In Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, *Op. cit.*, p. 540 ; de même, dans *La Loi, expression de la volonté générale*, *Op. cit.*, p. 168 ; mais aussi, par MESTRE (A.), *Op. cit.*, p. 250 ; BASDEVANT (J.), « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *R.C.A.D.I.*, 1926, Tome V, p. 577]. Et, comme observe à propos le Professeur Charles ROUSSEAU, dans l'hypothèse même où le traité aurait été approuvé par les Chambres, il peut « être dénoncé par un acte unilatéral du seul chef de l'État, ce qui aurait été évidemment impossible si le traité avait été une loi » (*In Cours de droit international public*, *Op. cit.*, p. 71).

¹⁶⁴⁵ *J.O.*, 15 septembre 1900, p. 6184 [Reproduit in PIERRE (E.), p. 102].

dont elle n'émergera véritablement qu'en 1958. Mais, d'ici l'instauration du régime de la V^{ème} République, son effacement au sein des institutions républicaines sera presque total, le chef de l'État « se gard[ant] bien, dans ses discours publics, de s'écarter de la ligne de son gouvernement »¹⁶⁴⁶. On s'interroge, alors, en doctrine sur la réalité du rôle politique du chef de l'État¹⁶⁴⁷, problématique qui se révèle d'autant plus opportune au regard de l'autonomisation de la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères que sa résolution assouplit le cadre constitutionnel de l'activité gouvernementale extérieure.

B) L'émergence de fait d'un pouvoir gouvernemental extérieur autonome à la faveur de l'affaiblissement de l'autorité politique du chef de l'État

668. Adolphe THIERS a beau clamer ne pas vouloir faire du président de la République française « un porc à l'engrais »¹⁶⁴⁸, l'aura politique de sa fonction a été sérieusement amoindrie par les errements du Gouvernement provisoire. Malgré tout, sa forte personnalité induit, dans les premiers temps de la III^{ème} République, un rapport de forces au niveau de la direction exécutive de la politique extérieure qui amène à dissocier le cadre théorique de l'action présidentielle de sa réalité politique. « *En fait*, les négociations sont conduites par le ministère des Affaires étrangères, observe ainsi le Professeur Maurice HAURIOU, mais le président de la République, qui est plus permanent que les ministres et qui est dépositaire des secrets diplomatiques, est *en droit* d'imposer ici tout particulièrement sa collaboration »¹⁶⁴⁹. Il y aurait matière, avant 1875, à justifier le caractère péremptoire de cette affirmation. Mais, à l'orée du XIX^{ème} siècle, la configuration des pouvoirs invite plutôt à la réserve.

669. Assimilée par Jean CASIMIR-PÉRIER et Raymond POINCARÉ à une « prison » ou une « galère »¹⁶⁵⁰, la présidence de la République n'est plus le fief du pouvoir politique suprême, de l'aveu même de ses titulaires. Ainsi, l'impuissance à laquelle les Chambres et le Gouvernement le condamnent, arrache à Félix FAURE cette comparaison lourde de sens: « Je

¹⁶⁴⁶ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 24.

¹⁶⁴⁷ M. Jean MASSOT évoque à propos l'émergence de « la thèse de l'inévitable effacement du chef de l'État en régime parlementaire » sous la plume de juristes célèbres tels Léon DUGUIT, mais surtout des acteurs politiques qui la subisse, tels Raymond POINCARÉ [*In Chef de l'État et chef du Gouvernement*, Coll. Études de la documentation française, La documentation Française, 2008, pp. 28-29 ; lire également en Annexe I (textes 82 et 83), les lettres publiées en 1920 par Raymond POINCARÉ dans lesquelles il s'épanche sur l'impact des dérives parlementaires sur la fonction présidentielle].

¹⁶⁴⁸ Cité par Jean BAILLOU in *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 24.

¹⁶⁴⁹ *In Précis élémentaire de Droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 2^e éd., 1930, p. 114 ; nous soulignons.

¹⁶⁵⁰ PALÉOLOGUE (M.), *Journal de l'Affaire Dreyfus 1894-1899. L'Affaire Dreyfus et le Quai d'Orsay*, Plon., Paris, 1955, pp. 12 et 46.

suis la reine d'Angleterre »¹⁶⁵¹. Tant bien que vaille, les Présidents résistent. Dans la continuité de la pratique d'Adolphe THIERS, il y aura les déclarations cinglantes de Jules GRÉVY. A Émile FLOURENS¹⁶⁵² il rappellera: « Mon ministre des Affaires étrangères, c'est moi.. ». Au député Bernard LAVERGNE, il affirmera: « ...c'est moi le gouvernement, puisque je suis le pouvoir exécutif »¹⁶⁵³. De même, Félix FAURE a une vision très élitiste de sa fonction, comme il se plaît à le rappeler lors d'entretiens avec des ambassadeurs étrangers¹⁶⁵⁴. Ainsi, lors d'un entretien qu'il accorde à des envoyés du Tsar, il peine à masquer l'agacement que lui inspire, alors, la présence du ministre des Affaires étrangères: « Nous n'avons pas besoin d'intermédiaires »¹⁶⁵⁵. Malgré tout, le verrouillage croissant de l'action exécutive par les Chambres devait transformer les coups d'éclat présidentiels en épiphénomènes car, en fait, les attributions du Président de la République se résument à un *droit de conseil* que sa permanence relative par rapport aux cabinets plus ou moins éphémères, les conceptions du pouvoir de ses interlocuteurs – présidents du Conseil et ministres des Affaires étrangères – et les circonstances historiques – les périodes de crise – rendent plus ou moins persuasif et efficace »¹⁶⁵⁶. Il en résulte, en pratique, une conception ambivalente de l'amplitude des pouvoirs du chef de l'État.

670. Oscillant entre force et faiblesse, ses prérogatives internationales fluctuent moins selon la personnalité de l'occupant principal de l'Élysée que du bon vouloir du président du Conseil et de celui du ministre des Affaires étrangères. On a ainsi pu affirmer que « [c]e serait (...) une erreur de croire que dans un régime parlementaire le Président puisse avoir une politique personnelle en désaccord avec celle du ministre des Affaires étrangères. Celui-ci tire son autorité de sa responsabilité devant les Chambres. Un conflit entre le Président, d'une part, et le ministre soutenu par les Chambres, d'autre part, sera toujours résolu contre le premier : témoin la démission du Président CASIMIR-PÉRIER, en 1894 (...) »¹⁶⁵⁷. Ainsi, c'est de son rôle gouvernemental que le chef du Quai d'Orsay va exciper une stature légitime

¹⁶⁵¹ POINCARÉ (R.), *Au service de la France. Neuf années de souvenir*, Tome III « L'Europe sous les armes 1913 », Plon-Nourrit et C^{ie}, Paris, 1926-1933, p. 34.

¹⁶⁵² Émile FLOURENS a été ministre des Affaires étrangères du 13 décembre 1886 au 3 avril 1888. Il s'est particulièrement distingué, aux côtés du Président GRÉVY, au cours du règlement diplomatique de l'affaire « SCHNAEBELÉ » (Voir *infra*).

¹⁶⁵³ LAVERGNE (B.), *Les deux présidences de Jules Grévy*, Librairie Fischbacher, Paris, 1966, p. 422.

¹⁶⁵⁴ *Correspondances politiques, Allemagne*, « Conversation avec l'ambassadeur allemand Münster », Dépêche du 22 juill. 1897, Bonn, f. 105/1, vol. 8 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁵⁵ M.A.E., 10 octobre 1896, Annotation A. FAURE, Fonds Berge ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁵⁶ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25 (en italiques dans le texte).

¹⁶⁵⁷ ESMEIN (A.), *Éléments de droit français et comparé*, 7^e éd. revue par Henry NEZARD, Tome II « Le Droit constitutionnel de la République française », Recueil Sirey, Paris, 1921, p. 176, note (366).

d'homme d'État. Pour autant, est-elle suffisante à contrebalancer la tradition constitutionnelle qui confère au président de la République l'exclusivité en matière de représentation étatique ? Les mutations observées, dans la première moitié du XX^{ème} siècle, au niveau de la pratique diplomatique française inciteraient à répondre par l'affirmative.

671. En marge de la lettre constitutionnelle, l'exercice du *treaty making power* du Président de la République serait de plus en plus concurrencé par la pratique innovante des accords en forme simplifiée. Dérogeant à la procédure solennelle classique, ces actes sont négociés et conclus par le Gouvernement au sens strict, c'est-à-dire en marge du champ d'action du Président¹⁶⁵⁸. Par ailleurs, la multiplication exponentielle des échanges interétatiques et leur diversification rendent le chef de l'État « otage » du ministre des Affaires étrangères qui distille à son gré les dépêches en provenance de l'étranger¹⁶⁵⁹.

672. Dans le silence des textes, le président de la République ne dispose d'aucun *droit* de contraindre le chef du Quai d'Orsay à collaborer avec lui en transmettant à l'Élysée l'information diplomatique. Et quand bien même le ministre s'exécuterait-il, quelle garantie le président de la République aurait-il que l'information lui soit délivrée de manière complète ? Les responsables du Quai d'Orsay ne semblent, en effet, pas plus soucieux de transparence que de loyauté dans leur rapport avec le chef de l'État, comme en témoigne la conversation du 9 mars 1895 du président CASIMIR-PÉRIER et de son ministre des Affaires étrangères HANOTAUX¹⁶⁶⁰. Le premier avait reproché au second de lui avoir refusé la communication des dépêches¹⁶⁶¹. « Cela ne se faisait pas du temps de M. CARNOT », plaida HANOTAUX, « non parlementaire, je ne pouvais innover »¹⁶⁶². Et le ministre de surenchérir en invoquant le surcroît d'activité qu'une communication systématique des dépêches à l'Élysée induirait pour ses services. Sans compter un risque d'indiscrétion majeur !

¹⁶⁵⁸ Une étude leur est spécifiquement consacrée dans la dernière Section du présent Chapitre, au titre des conditions de l'autonomisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères sur la scène internationale (Voir *infra*).

¹⁶⁵⁹ L'occasion se présentera dans le dernier Titre d'apprécier l'actualité de ce moyen de pression du Quai d'Orsay sur l'Élysée, à l'occasion de l'évocation du projet du Président Nicolas SARKOZY d'instituer au sein de l'Élysée, une cellule interministérielle vouée à la sécurité intérieure et extérieure de la France. Les menaces d'inconstitutionnalité relayées par voie de presse du projet présidentiel de *National Security Council* « à la française » auraient contraint le chef de l'État à remanier la structure de cet organisme en excluant les représentants du ministère des Affaires étrangères. On pourrait voir dans ce recul, l'indice de l'inamovibilité de la fonction ministérielle dans la direction exécutive de la politique étrangère, même en période de présidentialisation du régime (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I).

¹⁶⁶⁰ Gabriel HANOTAUX a été ministre des Affaires étrangères du 30 mai 1894 au 1^{er} novembre 1895 et du 29 avril 1896 au 28 juin 1898.

¹⁶⁶¹ HANOTAUX (G.), *Carnets, Revue des Deux Mondes*, 1^{er} avril 1949, p. 398 sq. ; cité in BAILLOU (J.) *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁶² Cité par M. Jean BAILLOU in *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Ibid.*

673. Même si elle n'est pas monnaie courante, la rétention d'information n'est pas une pratique ministérielle isolée ... ni la pire. D'apparence anodine pour l'action politique présidentielle, la gestion en bon père de famille des services du Ministère s'est transformée, sous le régime d'assemblée, en un prétexte redoutable pour décourager les initiatives de l'Élysée sur la scène extérieure. Ainsi, Léon GAMBETTA n'a pas hésité, au cours de son « grand ministère » des trois mois¹⁶⁶³ à priver le président GRÉVY de la communication intégrale des dépêches diplomatiques. L'un de ses successeurs Jules FERRY a fait montre d'encore plus de hardiesse¹⁶⁶⁴ : accusant l'Élysée d'être la source de graves indiscretions, il a ordonné la dissolution du service de communication qui lui avait été rattaché peu après l'élection de Jules GRÉVY !¹⁶⁶⁵

674. Par ailleurs, la stratégie d'isolement développée par les ministres reçoit le soutien des représentations extérieures. Ainsi, dans une lettre de février 1878 qu'il adresse au ministre des Affaires étrangères William Henry WADDINGTON¹⁶⁶⁶, l'ambassadeur de France à Berlin, Charles-Raymond de SAINT-VALLIER, condamne-t-il expressément le principe de la communication de la correspondance diplomatique du chef de l'État : « Les télégrammes (...) que je vous ai expédiés étaient en général pour vous, et il ne serait pas possible que les ambassadeurs n'eussent pas avec le ministre l'entière liberté et l'entière discrétion du télégraphe, (...) il faut que [vos agents] puissent télégraphier avec une entière confiance et c'est là un principe sur lequel, jusqu'ici, aucun doute n'avait encore été émis (...) », en particulier sous le Second Empire, précise plus loin le diplomate¹⁶⁶⁷. Cette diplomatie parallèle n'est pas sans rappeler la pratique du *Secret du Roi* développée sous l'Ancien Régime¹⁶⁶⁸ et réactualisée par Louis-Philippe et Napoléon III¹⁶⁶⁹, à cette différence près qu'elle ne participe plus à la prédominance du chef de l'État en matière de correspondance diplomatique mais à celle du ministre des Affaires étrangères¹⁶⁷⁰. Comme le Professeur

¹⁶⁶³ Léon GAMBETTA a été ministre des Affaires étrangères du 14 novembre 1881 au 30 janvier 1882.

¹⁶⁶⁴ Jules FERRY a été ministre des Affaires étrangères du 20 novembre 1883 au 6 avril 1885.

¹⁶⁶⁵ BAILLOU (J.) *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁶⁶ Ami de GAMBETTA, William WADDINGTON a été ministre des Affaires étrangères du 13 décembre 1877 au 27 décembre 1879. Il a réhabilité la pratique du cumul des fonctions de ministre des Affaires étrangères et de Président du Conseil avant d'être évincé par la Chambre. Les députés ne lui ont pas pardonné son refus de procéder à « l'épuration des administrations », à commencer par celle des Affaires étrangères (*Op. cit.*, p. 30).

¹⁶⁶⁷ M.A.E., *Mémoires et documents, Allemagne*, vol. 166 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, pp. 25-26.

¹⁶⁶⁸ Voir *supra*.

¹⁶⁶⁹ Voir *supra* et *infra*.

¹⁶⁷⁰ En pratique, il n'est pas rare qu'un ministre détourne les dépêches diplomatiques adressées à la présidence, à l'image par exemple du ministre WADDINGTON. Le 21 juillet 1878, il avait ordonné à l'ambassadeur de France à Londres, HARCOURT, de lui transmettre, désormais, toutes les dépêches relatives à Tunis sous double

ESMEIN l'a souligné, dès lors que le chef du Quai d'Orsay jouit du soutien des Chambres, il peut se permettre de réinterpréter le droit constitutionnel en faveur de la prééminence fonctionnelle du Gouvernement. Il s'agit, alors, de conférer une portée objective aux principes d'unité et de cohérence qui animent l'action extérieure de l'État depuis l'Ancien Régime.

675. Toutefois, on objectera que la pratique concurrentielle des « accords en forme simplifiée » et la rétention d'informations peuvent être contrebalancées par le principe d'irresponsabilité politique que la tradition constitutionnelle restaure au profit du chef de l'État. Pas plus que le monarque absolu, le président des III^{ème} et IV^{ème} Républiques « ne peut mal faire » mais à la différence du souverain qui assumait devant Dieu la responsabilité très relative de ses actions – y compris diplomatiques – le président bénéficie par l'effet de la règle du contreseing d'une immunité politique totale. Ce mécanisme du régime parlementaire a été maintenu sous la III^{ème} République pour endiguer l'autoritarisme de certains présidents. Or, ces derniers l'utiliseront pour se conserver un pouvoir d'influence réel sur les événements.

676. Car, dans les faits, nombre de présidents n'ont pu se résoudre à s'éloigner de la scène diplomatique. La combinaison d'un certain nombre de facteurs procédant pour partie de la tradition monarchique et pour partie des crises géopolitiques de la première moitié du XX^{ème} siècle, leur a donné les moyens de conserver un semblant d'autorité vis-à-vis de l'étranger. Ils ont pu compter sur la dimension sécuritaire attachée à leur fonction dirigeante pour légitimer leur prépondérance face aux Chambres et au Gouvernement.

677. Transcendant les systèmes politiques, la croyance en l'homme providentiel fonde la force et la permanence de la présidence française sous les régimes d'assemblée. Preuve en est que si des grandes Puissances ont pu provoquer le départ de ministres sous la III^{ème} République, elles n'ont jamais pu peser dans le choix ou le maintien en fonction de son dirigeant sous peine d'attenter gravement à la souveraineté du pays. Ainsi, lorsque l'Allemagne obtint du président du Conseil ROUVIER qu'il « démissionna », le 17 juin 1905, son ministre des Affaires étrangères Théophile DELCASSÉ¹⁶⁷¹, le succès de sa demande

enveloppe estampillée « personnelle » [D.D.F., Imprimerie nationale, série I, vol. 2, n° 330 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, p. 26].

¹⁶⁷¹ Théophile DELCASSÉ a été ministre des Affaires étrangères du 28 juin 1898 au 6 juin 1905 et du 26 août 1914 au 13 octobre 1915. Les sept années du premier ministère de Théophile DELCASSÉ seront riches de succès diplomatiques. Artisan de la fin des litiges coloniaux avec l'Angleterre, le ministre a également œuvré à l'Entente cordiale, par l'accord avec l'Espagne, par la mise en place d'une politique économique dynamique avec le Maroc, par le rapprochement avec l'Italie consacré par la visite officielle du président LOUBET à Rome en 1904, et enfin et surtout par la consolidation de l'alliance franco-russe. Cependant, l'Allemagne a vu d'un mauvais œil le rayonnement diplomatique de la France en Europe et dans la zone méditerranéenne. Elle y vit la menace d'un encerclement. DELCASSÉ paya, alors, cher son efficacité : l'Allemagne obtint qu'il fut sacrifié sur

révéla, de manière incidente, la source de la permanence du rôle international du Président et celle de la précarité du rôle international du ministre, à savoir le statut de représentant de l'État pour le premier, l'absence d'un tel statut pour le second. En d'autres termes, parce que le responsable du Quai d'Orsay n'est pas identifié comme tel par le droit constitutionnel français, son sort est soumis aux contingences politiques. Parce que le président est reconnu comme tel, en droit et en fait, on prête volontiers à sa fonction un caractère souverain qui le rend inamovible, dans les limites du droit constitutionnel¹⁶⁷². On se souvient que, dans le silence des textes, c'est également le caractère représentatif du chef d'État qui avait justifié, au XIX^{ème} siècle, que ses déplacements officiels à l'étranger soient couverts par les règles coutumières d'extraterritorialité¹⁶⁷³.

678. Qu'elle soit d'origine interne ou internationale, la situation de crise confère *naturellement* un rôle décisif au président de la République. Ainsi en a-t-il été de Jules GRÉVY qui a négocié le règlement amiable de l'« affaire SCHNAEBELÉ » avec l'Allemagne. S'impliquant personnellement dans la gestion de ce conflit, le Président a rédigé lui-même les instructions adressées à l'ambassadeur de France à Berlin au lendemain de l'incident diplomatique provoqué par l'arrestation d'un fonctionnaire français par les autorités allemandes¹⁶⁷⁴. Par ailleurs, on ne saurait nier que les responsabilités militaires des chefs

l'autel de la bonne entente franco-allemande. De ce point de vue, les Affaires étrangères françaises comptèrent, au plan historique, parmi les premières victimes de la « Grande guerre » ! [Lire notamment, BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, *Op. cit.*, pp. 35-36].

¹⁶⁷² Dans une perspective plus actuelle – et nonobstant l'argument juridique péremptoire excipé du droit de non-ingérence prévu à l'article 2 §.7 de la Charte de San Francisco (1945) – ce n'est pas tant la constitutionnalisation d'un pouvoir gouvernemental autonome en 1958 qui justifierait aujourd'hui que la chancelière allemande Angela MERKEL ne puisse, par exemple, obtenir du président français, Nicolas SARKOZY, la démission du responsable actuel, M. Alain JUPPÉ, mais plutôt, l'attribution à ce dernier, d'un statut international d'organe étatique à part entière, au côté des chefs d'État et de Gouvernement [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III)]. Or, ce statut de dignitaire privilégié de l'État, ne procède pas formellement de la Constitution française, mais de la pratique de ce texte qu'elle est indexée par le droit international codificateur. Dans le contexte de la réforme actuelle des institutions de la V^{ème} République, l'absence de base normative – mais pas juridique – au pouvoir de représentation internationale du ministre des Affaires étrangères est une manne pour celui-ci ! Car, le caractère supplétif du droit international pourra, ainsi, contribuer à la permanence de sa fonction internationale, indépendamment de toutes modifications constitutionnelles (dont celles sollicitées récemment par la Commission BALLADUR dans le cadre de la réforme des institutions, s'agissant de l'article 20 C ; combiné à l'alinéa 2 de l'article 52 C, cet article fonde l'autonomie de l'action extérieure du Gouvernement – entendu au sens organique du terme – et partant, il sert également de base juridique à l'autonomie d'action du ministre en sa qualité de membre gouvernemental).

¹⁶⁷³ Voir *supra*, Partie II- Titre I- Chap. I.

¹⁶⁷⁴ L'affaire « SCHNAEBELÉ » a donné lieu à un grave incident diplomatique entre la France et l'Allemagne, survenu le 20 avril 1887, à une époque où les relations entre ces deux pays étaient particulièrement tendues. Elle met aux prises un commissaire de police français, Guillaume SCHNAEBELÉ, qui officiait à la frontière franco-allemande avec le gouvernement de Bismarck. Sur la base d'un prétexte fallacieux, les Allemands l'attirèrent en Moselle qui relevait, à l'époque, de la souveraineté du Reich. Dès qu'il eut franchi la frontière, ils l'arrêtèrent pour espionnage. Ainsi, alors qu'il était en mission officielle, ce fonctionnaire français fut menacé d'être déféré devant une cour martiale allemande pour des faits non prouvés. Dans les faits, les soupçons du Reich n'étaient pas infondés car, dès 1870, le ministre français de la Guerre, le général BOULANGER, avait cru bon de recruter des agents doubles parmi les fonctionnaires civils qui connaissaient bien la région lorraine. Simplement, il avait omis d'en référer à ses collègues. Or, Guillaume SCHNAEBELÉ en faisait partie. Malgré tout, la classe

d'État aient parfois lourdement pesé sur la direction des Affaires étrangères: si le président Émile LOUBET ne s'est pas opposé pas au limogeage de DELCASSÉ réclamé par Berlin c'est parce qu'il savait les forces armées françaises en infériorité numérique et l'alliance franco-russe encore bancable¹⁶⁷⁵. De même, en cas de crise ministérielle, c'est au chef de l'État qu'il incombe d'assurer l'intérim du Gouvernement en matière internationale. Ainsi, à la suite de la démission du ministre Jules FERRY en 1885, le président GRÉVY a-t-il été amené à négocier et signer le traité franco-chinois qui a rétabli la paix entre les deux pays. De même, lors de la grave crise diplomatique de Fachoda, en 1898, le président Félix FAURE a assumé en son nom propre l'ordre d'évacuation des troupes françaises qu'il avait dû négocier avec son propre ministre des Affaires étrangères DELCASSÉ tant sa décision semblait impopulaire¹⁶⁷⁶. A sa suite, le président FALLIÈRES a été également amené à confirmer de sa propre autorité les pouvoirs des diplomates français envoyés défendre les intérêts de la France à la Conférence d'Algésiras, à la chute du cabinet ROUVIER¹⁶⁷⁷.

679. On le voit, s'inscrivant en faux contre la pratique hégémonique que le Gouvernement mène sous l'autorité des Chambres, nombre le président de la III^{ème} République persiste, en sa qualité de représentant de la France, « à affirmer, voire à exagérer son rôle devant les diplomates étrangers, à se présenter comme le garant efficace de la stabilité de la politique étrangère, comme l'homme qui tient en ses mains la clé des grandes

politique française se mobilisa pour obtenir de l'Allemagne sa libération. Soutenu par BOULANGER, le président du Conseil envoya un ultimatum au Reich. Mais, le président de la République Jules GRÉVY et le ministre des Affaires étrangères Émile FLOURENS privilégiaient la voie du droit à celle des canons. Ils convinrent que si le gouvernement allemand avait pêché par la forme au moment de l'arrestation du commissaire, il avait eu raison sur le fond en dénonçant l'activité d'espionnage de SCHNAEBELÉ. Ils appuyèrent leur argumentation sur la convocation du commissaire sur la base de laquelle il franchit la frontière allemande. Ce document équivalait à un sauf-conduit en droit international. En conséquence, on ne pouvait accuser l'Allemagne d'avoir contraint Guillaume SCHNAEBELÉ à se rendre sur son territoire. La France limita, donc, ses prétentions à de « simples » explications par voie diplomatique. Désireux de ne pas provoquer une nouvelle escalade de violences, BISMARCK décida de renvoyer SCHNAEBELÉ en France sans jugement et classa l'affaire.

¹⁶⁷⁵ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 27.

¹⁶⁷⁶ « Pour vaincre ses scrupules, confessera plus tard le Président FAURE, je dus lui dire que le couvrais absolument et que dès la constitution d'un nouveau cabinet, je le dégagerais de cette action » [In « Fachoda », notes rédigées par Félix FAURE du 7 novembre à fin décembre 1898 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)* », Tome II, *Op. cit.*, p. 27]. L'épisode survenu dans la région soudanaise de Fachoda compte parmi les plus graves crises diplomatiques qui ont opposées la France et le Royaume-Uni au XIX^{ème} siècle. Elle est survenue en 1898 au plus fort de la politique expansionniste menées Puissances coloniales européennes en Afrique. En l'espèce, le retrait ordonné par le ministre DELCASSÉ a permis d'éviter que la crise ne dégénère en un conflit armé. Toutefois, la conclusion d'un accord franco-britannique de délimitation territoriale qui s'en est suivie, en 1899, a été vivement décriée par la population française qui l'a interprétée comme une énième humiliation de la « Perfide Albion ». Malgré tout, ce règlement diplomatique va inaugurer une ère d'apaisement dans les relations diplomatiques de la France et du Royaume-Uni qui sera entérinée par la signature de l'Entente Cordiale (1904). Précisons, s'agissant de l'engagement du Président FAURE envers DELCASSÉ tint parole lors de la première réunion du cabinet DUPUY, le 1^{er} novembre 1898 (*Ibid.*).

¹⁶⁷⁷ *Ibid.*

décisions »¹⁶⁷⁸. De fait, si de manière générale, la classe politique majoritaire convient aisément du déclin du rôle politique du chef de l'État¹⁶⁷⁹, des tempéraments existent dans le domaine international. A tout le moins, la personnalité des titulaires permet-elle d'y contrebalancer le recul de leur autorité politique. Dans une perspective plus objective, l'unité de vues qu'exige l'action diplomatique imposerait, en tous temps, la prédominance de l'Élysée dans la conduite de la politique étrangère. Car, de la *cohérence* d'ensemble des activités extérieures dépend la *permanence* de l'État français. Ces deux objectifs s'incarnent précisément dans le pouvoir de représentation internationale que les Constitutions de 1875 et 1946 réservent expressément au chef de l'État¹⁶⁸⁰.

680. Bien plus, la pratique des régimes d'assemblée érigerait, elle-même, la prédominance diplomatique du chef de l'État, en un élément de stabilisation de l'action extérieure de la France. En effet, sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, les rapports de force entre Gouvernement et Parlement se nouent souvent, et quelque fois rapidement, par des remaniements de postes ministériels¹⁶⁸¹ alors que le chef de l'État demeure, pour sa part, sept ans en fonctions. Malgré tout, ce ne serait pas tant dans l'abaissement de la stature d'homme d'État du Président que dans le déséquilibre institutionnel organisé par les Chambres que résideraient les conditions déterminantes de l'émancipation politique du ministre des Affaires étrangères.

¹⁶⁷⁸ *Ibid.*

¹⁶⁷⁹ Les critiques formulées par Raymond POINCARÉ en 1920 (Voir Annexe I, textes 82 et 83) trouvent un écho significatif parmi la vingtaine de projets constitutionnels élaborés entre 1940 et 1945 en prévision de la refonte de la III^{ème} République. L'affaiblissement du rôle politique du président de la République y est souvent condamné [En ce sens lire le « Projet de l'Organisation civile et militaire (1945) », Reproduit in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Textes rassemblés et présentés par Jean-Éric CALLON, La documentation Française, 1998, pp.85-87 ; DEBRÉ (M.), « Le problème constitutionnel français (1944) », Reproduit in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, *Op. cit.*, p. 95]. Un projet semble faire exception à la règle puisqu'il préconise purement et simplement la suppression de la fonction de président de la République. Un socialiste propose ainsi de ramener le corps législatif au « chef de gouvernement, élu au début de la législature, par l'Assemblée législative, [assisté de] ministres coordinateurs et de ministres nommés par lui, enfin de sous-secrétaires d'État choisis par le ministre dont ils relèvent » (art. 3) [MOCH (J.), « Projet (1942) », Reproduit in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, *Op. cit.*, p. 124]. Sa proposition avait été anticipée par le doyen DUGUIT : « La Constitution de 1875 a fait du président de la République un roi sans couronne et sans force qui disparaîtra tôt ou tard comme tout organe inutile qui dépense et ne produit pas » [*In Etudes de droit public*, Tome II « L'État, les gouvernants, les agents », Ancienne Librairie Thonin et fils, Albert Fontemoing, Paris, 1903, p. 328].

¹⁶⁸⁰ Pouvoir qui serait tacitement déduit à partir de 1875 à travers l'exercice du *treaty making power* et du droit de légation active et passive du président de la République (article 8 de la Loi constitutionnelle du 1- juillet 1875 et article 31 de la Constitution de 1946).

¹⁶⁸¹ Le Quai d'Orsay est loin d'être épargné par l'instabilité gouvernementale chronique. Si l'on prend la période significative qui couvre janvier 1920 à juin 1940 durant laquelle pas moins de quarante-six gouvernements se sont succédés pour une durée moyenne inférieure à six mois (selon les chiffres avancés par M. Jean-Eric CALLON, in *Les projets constitutionnels de la Résistance*, *Op. cit.*, p. 12), le Département a changé vingt-cinq fois de direction. Rares sont les ministres ayant pu demeurer en fonction au-delà d'une année, la majorité d'entre eux étant évincée avant le délai symbolique de six mois (Voir Annexe II, document 6).

681. Comme l'observe à propos le Professeur ESMEIN, le rôle de chef de l'État est nécessairement « limité par le régime parlementaire, qui oblige le Président à n'agir que d'accord avec le ministre des Affaires étrangères »¹⁶⁸² et ce, quel que puisse être l'équilibre des forces entre le chef de l'État et le Parlement. A ce titre, si la transparence que garantit la responsabilité politique du ministre est perçue par les Chambres comme un moyen de concilier au plan idéologique les exigences de la souveraineté démocratique avec celles de la souveraineté étatique¹⁶⁸³, au regard de l'action exécutive, elle aménage un temps de recul salutaire entre les négociations – pouvoir dont est investi formellement le président de la République – et la décision finale – pouvoir que partage le Président avec les Chambres pour les traités les plus importants¹⁶⁸⁴. L'occasion s'est déjà présentée sous la période révolutionnaire de souligner combien il peut être politiquement dangereux pour un dirigeant politique de s'engager personnellement dans des pourparlers diplomatiques. La résistance des Présidents des régimes d'assemblée ne souligne que davantage l'actualité de cette réalité.

682. Ainsi, sous le Gouvernement provisoire, le Président THIERS a payé politiquement la part qu'il a prise à l'annexion de l'Alsace, de la Lorraine, de la Moselle et de territoires vosgiens par l'Allemagne de BISMARCK¹⁶⁸⁵. Le souvenir douloureux imprimé dans l'opinion publique par cette exécution pourrait peut-être expliquer l'incapacité des présidents de la III^{ème} République à imposer l'interprétation large de leur pouvoir de négociation. C'est en vain, notamment, que le président de la République MILLERAND a fait valoir la combinaison de l'article 8 C avec son droit de légation pour pouvoir discuter directement avec les représentants des autres pays. Une note gouvernementale a fait part à la presse de cette revendication, la veille de son élection le 23 septembre 1920 : « [l]e président du Conseil

¹⁶⁸² In *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Tome II, *Op. cit.*, p. 176, note (366).

¹⁶⁸³ Comme on a pu l'apprécier en termes critiques dans la première Partie de cette étude, la consécration d'un tel mécanisme, en droit, sous la Convention nationale aurait pu garantir à la France de mener une action politique plus réfléchie, et donc plus apaisée, sur la scène politique européenne. A tout le moins, le mécanisme de la responsabilité politique du Gouvernement aurait pu y tempérer la radicalisation de l'idéologie démocratique qui, rappelons-le, avait incité l'ensemble des monarchies européennes à se coaliser contre la France. De même, avait-on attaché à la pratique centralisatrice des assemblées révolutionnaires une portée involutive, au regard notamment du concept de souveraineté étatique [Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. III)]. Par ailleurs, dans le contexte spécifique du régime d'assemblée, on ne saurait encourager l'exercice d'un pouvoir décisionnel trop étendu par le chef de l'État sous peine d'établir, en fait, un régime plus présidentiel que parlementaire. En effet, une telle situation amènerait une sphère d'action privilégiée au sein de l'Exécutif qui échapperait au contrôle des Chambres. Ce faisant, la renonciation au droit de dissolution de la Chambre basse et l'existence de cette aire d'autonomie au niveau de la direction politique de l'État ferait reposer, *in fine*, le régime sur le principe d'une séparation rigide caractéristique du régime présidentiel.

¹⁶⁸⁴ Cet intérêt avait été précédemment déduit *a contrario* de la pratique abusive de la Convention nationale consécutivement à la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères en 1794 [Voir *supra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. III)].

¹⁶⁸⁵ Annexion entérinée par le traité de Francfort du 10 mai 1871. Elle devait alimenter durant près de quarante ans le revanchisme français qui est, en grande partie, à l'origine de la Première guerre mondiale. Au plan interne, elle a cristallisé l'hostilité de l'Assemblée nationale contre Adolphe THIERS, au point que ce dernier sera poussé à la démission en 1873, au bénéfice d'un candidat monarchiste, Patrice de MAC MAHON.

estime que, pour le moment, il est possible, par une meilleure interprétation ou adaptation des textes constitutionnels, de donner au président de la République les moyens d'intervenir plus efficacement dans la conduite de la politique extérieure et d'assurer la continuité de celle-ci. En particulier, il a dit que les termes de l'article 8 de la Constitution, d'après lesquels le président de la République *négoce* et ratifie les traités, ou n'avaient aucune valeur, ou, au contraire, signifiaient que le chef de l'État pouvait prendre une part effective aux négociations. Quant à lui, il penche pour cette seconde alternative et il croit qu'ainsi interprétée, la Constitution permettrait au chef de l'État d'agir personnellement dans la direction de nos affaires extérieures »¹⁶⁸⁶. A bien des égards, cette note résume l'essentiel de la stratégie d'émancipation que le Gouvernement n'aura de cesse de mettre en œuvre entre 1875 et 1958 pour contraindre la présidence à lui abandonner, en fait, son pouvoir d'initiative en matière diplomatique.

683. En effet, pas plus les présidents du Conseil que les ministres des Affaires étrangères ne dénieront jamais ouvertement au chef de l'État « une part effective aux négociations » mais ils s'emploieront toujours à faire dépendre cette effectivité de leurs interventions techniques mais aussi et surtout de leurs affinités politiques¹⁶⁸⁷. Dans cette perspective, le rapport de forces au sein de l'Exécutif s'inverse : c'est au « Président [de] toujours mettre son expérience et son autorité personnelle au service de son gouvernement »¹⁶⁸⁸, à l'image par exemple de Jules GRÉVY dans l'affaire « SCHNAEBELÉ » précitée¹⁶⁸⁹. Pourtant, il ne s'agit pas pour le ministre des Affaires étrangères de heurter de front la prééminence institutionnelle que le chef de l'État tient du pouvoir de représentation que lui réserve la Constitution. Même si, dans les faits, la légitimité de l'action ministérielle au regard des principes démocratiques finit par primer la légalité de ses actes, il doit procéder par étapes.

684. Concrètement, c'est en consolidant, d'abord, son autorité gouvernementale dans son rapport avec les parlementaires qu'il pourra se permettre, ensuite, d'opérer des percées plus conséquentes sur la scène politique extérieure. Le mécanisme de la responsabilité politique le présente, alors, prioritairement comme le mandataire des Chambres. De ce point de vue, l'affaiblissement du rôle présidentiel n'aurait donc qu'une incidence indirecte sur la

¹⁶⁸⁶ Cité in ESMEIN (A.), *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Tome II, *Op. cit.*, p. 177, note (366).

¹⁶⁸⁷ Le doyen HAURIOU n'a pas manqué de relever cette ambiguïté, de manière générale : « (...) le pouvoir exécutif, en même temps qu'il représente dans le gouvernement le pouvoir d'opération, par cela même, y représente aussi la compétence technique. Cela n'empêche pas la décision exécutoire d'être un acte juridique, mais c'est un acte à la fois juridique et technique » [*In Principes de droit public, Op. cit.*, p. 719 (2^e éd., 1916)].

¹⁶⁸⁸ Cité in ESMEIN (A.), *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Tome II, *Op. cit.*, p. 177, note (366).

¹⁶⁸⁹ Voir *supra*.

revalorisation de son rôle politique en tant que ce déclin consolide *a posteriori* la politisation de l'action gouvernementale initiée par l'article 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875¹⁶⁹⁰.

685. Un an avant que Jules GRÉVY ne renonce expressément à exercer le droit de dissolution de la chambre basse, le premier président du Conseil de la III^{ème} République, Jules DUFAURE, insiste dans sa déclaration ministérielle du 14 mars 1876 sur le fait qu'il a été « choisi par le président de la République pour exercer en son nom les pouvoirs que la Constitution lui confère »¹⁶⁹¹. Il entend, ainsi, donner un plein effet à l'obligation de contreseing auquel est soumis le Président¹⁶⁹². Dans le domaine diplomatique, la déclaration de DUFAURE sonne comme une condamnation de la pratique personnalisée qui y était encore en vigueur à la veille la III^{ème} République. Sous l'empire de l'article 6 C, elle est désormais révolue. La règle du contreseing ne souffrant d'aucune exception¹⁶⁹³, la participation du responsable du Quai d'Orsay à la conduite de la politique étrangère lui est donc pleinement acquise en droit... au bénéfice des Chambres. Elles y voient, en effet, le moyen de peser indirectement sur l'orientation de la politique étrangère. Car, si le chef d'État ne peut se permettre de passer outre l'exigence du contreseing sous peine de voir ses actes frappés de nullité, de même, il est peu probable que le ministre n'accepte d'endosser la responsabilité d'un acte présidentiel contraire à la volonté de la majorité parlementaire. De fait, si le responsable du Quai d'Orsay conserve son statut constitutionnel d'agent du chef de l'État, le rapport d'autorité qui fonde la cohérence de son rôle exécutif revêt désormais une dimension plus collective que personnelle¹⁶⁹⁴.

686. Au final, l'étiollement de l'autorité politique du président de la République a pour effet d'ériger le caractère gouvernemental du statut ministériel en le critère le plus

¹⁶⁹⁰ LAVROFF (D.), *Op. cit.*, pp. 49-50.

¹⁶⁹¹ Cité par MASSOT (J), « Le président du Conseil », *Pouvoirs* n° 76, 1996, p. 49.

¹⁶⁹² Article 3, Loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre ». Cette disposition est reprise à l'article 38 de la Constitution de 1946 : « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par le président du Conseil des ministres et par un ministre ».

¹⁶⁹³ En dehors du cas de la démission du ministre.

¹⁶⁹⁴ On observera, à cet égard, que les lois constitutionnelles de 1875 ne confèrent pas explicitement au chef de l'État le pouvoir de nommer les ministres. La doctrine lui a concédé cette prérogative par une interprétation extensive de l'article 3 de la Loi constitutionnel du 25 février 1875 en vertu duquel « il nomme à tous les emplois civils et militaires » avec le contreseing d'un ministre responsable [Lire PIERRE (E.), *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, *Op. cit.*, p. 109]. Si la pratique constitutionnelle antérieure à 1875 peut étayer cette lecture extensive, on peut également voir dans ce silence normatif une volonté du Pouvoir constituant d'atténuer le pouvoir personnel du chef de l'État. De manière complémentaire, sous la III^{ème} République, le caractère coutumier de la fonction de président du Conseil renforce l'ascendance politique des Chambres sur l'action exécutive, car pour l'essentiel, les « mécanismes régissant les rapports entre Gouvernement et Parlement n'[ont] leurs sources que dans les règlements des assemblées parlementaires » [MASSOT (J.), « Le président du Conseil », *Op. cit.*, p. 53].

déterminant de l'amplitude d'action du ministre des Affaires étrangères ce, au détriment du lien d'obédience historique qui le lie au chef de l'État. Et, quand bien même la pratique du gouvernement d'assemblée y substitue un lien hiérarchique avec le président du Conseil, le cumul de cette fonction avec le portefeuille des Affaires étrangères tempère, souvent, ce rapport de verticalité de sorte que, même au niveau de la direction politique du Gouvernement, le chef du Quai d'Orsay s'affirme de moins en moins dans un rôle de subalterne.

Paragraphe 2. La politisation du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères

687. La réhabilitation, en 1877, du cumul des fonctions de ministre des Affaires étrangères et de président du Conseil redonne un coup d'éclat au rôle politique du premier et au rôle diplomatique du second¹⁶⁹⁵. A cette occasion, le ministre William WALLINGTON se fraye une voie d'accès directe dans la direction générale de l'État. Pour la présidence du Conseil, ce cumul souscrit à une logique plus pragmatique qu'opportuniste.

688. Sous la III^{ème} République, il s'agit de combler les lacunes des textes: ignoré de la lettre constitutionnelle, le président du Conseil est privé d'une assise administrative et d'un personnel propres à lui garantir une autonomie d'action au sein de l'Exécutif. Placé à mi-chemin des ordres juridiques interne et international, le ministère des Affaires étrangères lui aménage un champ d'action aussi étendu que celui que la Constitution attribue au président de la République. Dans cette perspective, la constitutionnalisation de la fonction de président du Conseil, en 1946, aurait dû mettre fin à la pratique du cumul¹⁶⁹⁶ si le monopole de la correspondance diplomatique n'avait érigé le Quai d'Orsay en une interface politique influente.

689. Sous la IV^{ème} République, deux choix s'offrent au président du Conseil pour conserver la direction du Département : soit se l'adjoindre, soit l'attribuer à un fidèle¹⁶⁹⁷. Cet intérêt gouvernemental peut paraître surprenant car, paradoxalement, le poste de ministre des Affaires étrangères ne compte pas parmi les fonctions gouvernementales les plus

¹⁶⁹⁵ Cette pratique symbiotique, rappelons-le, a été inaugurée par TALLEYRAND en 1816, le poste de président du Conseil ayant été créé spécialement pour lui (Voir *supra*, Partie II- Titre I- Chap. I).

¹⁶⁹⁶ D'autant plus que le président du Conseil est expressément associé à l'exercice de tous les pouvoirs du chef de l'État par l'article 38 : « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par le président du Conseil des ministres et par un ministre ».

¹⁶⁹⁷ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, p. 317.

convoitées¹⁶⁹⁸. Les diplomates de carrière comme les parlementaires la dédaignent « en raison de son manque d'intérêt électoral »¹⁶⁹⁹ au point qu' « il est souvent le dernier poste ministériel que l'on arrive à pourvoir »¹⁷⁰⁰ ! Pourtant, en termes d'action politique, l'importance stratégique de son rôle gouvernemental est indéniable. « Le ministère des affaires étrangères est l'office central pour les relations de l'État avec les autres Puissances, rappelle le Professeur PRADIER-FODÉRE. Le ministre placé à la tête de cette partie de l'administration des affaires publiques, est l'intermédiaire régulier entre le gouvernement de son pays et l'étranger (...) ; et si, en vertu de la constitution ou de la tradition d'un pays, le ministre des Affaires étrangères devait partager, dans une certaine mesure, la direction des affaires extérieures avec le premier ministre, ou le président du conseil, tout le poids, sinon toute la responsabilité des affaires, reposerait encore sur lui »¹⁷⁰¹. L'importance des missions du ministre justifierait, donc, une proximité avec le pouvoir politique central ainsi qu'avec les Puissances étrangères. Cette position intermédiaire explique la permanence du cumul de son portefeuille, sous la IV^{ème} République, avec la présidence du Conseil alors même que l'autonomie d'action de cette dernière lui est garantie par l'attribution formelle de pouvoirs constitutionnels¹⁷⁰² et de services propres¹⁷⁰³. La longévité des ministères de Georges BIDAULT¹⁷⁰⁴, de Léon BLUM¹⁷⁰⁵, de Robert SCHUMAN et de Pierre MENDÈS-

¹⁶⁹⁸ A l'inverse, notamment, des ministères de l'Intérieur, des Finances et de la Défense. Ils comptent parmi les postes les plus convoités par les parlementaires désireux d'embrasser une carrière gouvernementale, mais aussi par la présidence du Conseil (18 cumuls avec le ministère de l'Intérieur ; 9 avec le ministère des Finances et 6 avec le ministère de la Défense entre 1877 et 1958).

¹⁶⁹⁹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français (1870-1980)*, Tome II, *Op. cit.*, p. 42.

¹⁷⁰⁰ *Ibid.*

¹⁷⁰¹ *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 259.

¹⁷⁰² Dans le cadre de la politique extérieure, et notamment en matière de défense nationale, il nomme à tous les emplois civils et militaires à l'exception de ceux réservés au président de la République (art. 30 de la Constitution de 1946). Jusqu'en 1948, il assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la Défense nationale. De manière plus significative, en sa qualité de chef du Gouvernement, il « choisit » les ministres (art. 45 C) – et donc le ministre des Affaires étrangères – et dirige la politique générale du Gouvernement.

¹⁷⁰³ Le président du Conseil dispose sous la IV^{ème} République de deux services pouvant traiter des problèmes de politique extérieure : le Secrétariat général du Gouvernement, « organe de coordination technique de l'action gouvernementale » [In BERTRAND (A.), « La présidence du Conseil et le Secrétariat général du gouvernement », *R.D.P.*, 1948, pp. 435-451] qui organise le travail gouvernemental et assure la liaison entre le président du Conseil, le président de la République, les ministres et le Parlement ; les services rattachés à la présidence du Conseil de composition variable – signalons le Secrétariat Général permanent de la Défense nationale, le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de Coopération Economique Européenne, le Commissariat Général à l'énergie atomique – [En ce sens lire, LABI (Ph.), *Le rôle du ministre des Affaires étrangères sous la IV^e République*, Mémoire de D.E.A. en Relations Internationales – Option politique, sous la direction de Samy COHEN, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1985-1986, p. 19].

¹⁷⁰⁴ Georges BIDAULT a cumulé la présidence du Conseil et le poste de ministre des Affaires étrangères du 10 septembre 1944 au 16 décembre 1946. Après s'être limité à la direction du Département entre 1947 et 1948, il retrouve la présidence du Conseil en 1949. A cette date, il confie les Affaires étrangères à Robert SCHUMAN (28 octobre 1949-7 février 1950). BIDAULT avait été lui-même ministre des Affaires étrangères sous le Gouvernement SCHUMAN (24 novembre 1947-26 juillet 1948).

¹⁷⁰⁵ Léon BLUM a cumulé les fonctions de président du Conseil et de ministre des Affaires étrangères du 16 décembre 1946 au 22 janvier 1947.

FRANCE¹⁷⁰⁶ témoigne dans la durée des interrelations privilégiées entre le Département et la présidence du Conseil.

690. Sans le ministère des Affaires étrangères, Georges BIDAULT et Robert SCHUMAN n'auraient sans doute pas eu les moyens de peser dans le cours de la politique étrangère de la IV^{ème} République. L'efficacité des services diplomatiques leur a permis, en effet, d'avoir une connaissance très poussée des dossiers politiques les plus épineux¹⁷⁰⁷. Leur départ du Quai Gouvernement, en 1954, marque le déclin progressif de la pratique du cumul qui s'éteint avec Pierre MENDÈS-FRANCE en 1955. A cette date, les derniers présidents du Conseil entendent briller sur la scène politique extérieure en tant que chef du Gouvernement de la République française et non plus en tant que simple ministre des Affaires étrangères¹⁷⁰⁸. Pour autant, ils veillent à ce que le Département ne leur « échappe » pas. Ainsi, Edgar FAURE a-t-il confié sa direction à l'un de ses fidèles, Antoine PINAY¹⁷⁰⁹; de même, Guy MOLLET a-t-il favorisé la nomination de Christian PINEAU¹⁷¹⁰.

691. Avec le recul, la politisation du cumul des fonctions de ministre et de président du Conseil a permis d'atténuer la contrainte inhérente au lien d'obédience politique qui fonde les rapports du Pouvoir exécutif suprême avec le ministre des Affaires étrangères. Malgré tout, si cet infléchissement a fortement contribué à la revalorisation de son autorité politique, il a surtout favorisé au niveau de la direction politique des Affaires étrangères, l'émergence d'un triumvirat exécutif sur le modèle duquel le régime de la V^{ème} République fonctionne encore, du moins en période de cohabitation¹⁷¹¹. La Constitution de 1946 a consacré, en effet, le passage de la dimension fonctionnelle où le chef du Gouvernement se complaisait depuis le décret de constitution du cabinet DUFAURE qui l'a nommé en 1876, à une dimension organique et dès lors, représentative du Pouvoir exécutif.

¹⁷⁰⁶ Pierre MENDÈS France est le dernier ministre des Affaires étrangères de la IV^{ème} République à cumuler son poste avec la présidence du Conseil, du 18 juin 1854 au 19 janvier 1955.

¹⁷⁰⁷ La doctrine spécialisée met à leur actif le bilan exceptionnel de l'activité diplomatique de la IV^{ème} République qu'elle résume à la construction européenne et à la décolonisation [En ce sens, lire ELGEY (G.), « BIDAULT Georges », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS, Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 548 ; BITSCH (M.-T.), « SCHUMAN Robert », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS, Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, pp. 558-560].

¹⁷⁰⁸ Il sera envisagé à l'issue du présent Chapitre, l'impact spécifique de cette distanciation sur la stature d'homme d'État du ministre des Affaires étrangères (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. II- Sect. III).

¹⁷⁰⁹ Après avoir été président du Conseil en 1952, Antoine PINAY a été ministre des Affaires étrangères du 23 février 1955 au 24 janvier 1956.

¹⁷¹⁰ Christian PINEAU a été ministre des Affaires étrangères du 31 janvier 1956 au 15 avril 1958.

¹⁷¹¹ Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I.

692. Disposant d'une assise constitutionnelle sous la IV^{ème} République, le chef du Gouvernement obtiendra sous la République suivante un pouvoir gouvernemental autonome en matière internationale. Cette innovation consacrée à l'article 52, alinéa 2 de la Constitution de 1958 entérine la tradition républicaine d'un exercice rationalisé des pouvoirs diplomatiques. La pratique du cumul des fonctions gouvernementales sous les régimes antérieurs à 1958 n'a pas moins contribué à renforcer l'interaction privilégiée qui caractérise les relations du chef du Département avec le Premier ministre, le « jeu » de l'un se révélant déterminante du « jeu » de l'autre. Mais que ce « jeu » s'analyse en un « jeu de dupes » ou « de miroirs » pour ses participants, la problématique de la politisation qui le sous-tend suscite nombre d'interrogations au regard de l'orientation à donner au rôle contemporain du responsable du Quai d'Orsay : sa subordination au pouvoir exécutif suprême n'est-elle qu'apparente ? Ne vaudrait-il pas mieux une politisation claire et nette de l'action internationale du ministre des Affaires étrangères ? Faut-il ouvrir la gestion administrative des relations extérieures à d'autres acteurs qu'à des fonctionnaires professionnels ?

693. Résolues depuis la monarchie absolue dans le sens d'une subordination du ministre des Affaires étrangères et de son administration au service de la gouvernance, la résolution pratique de ces problématiques sera mise entre parenthèses jusqu'à l'avènement de la V^{ème} République. Car, avant de prendre le temps de « vivre » la crise interne qui l'agite à partir de l'entre-deux-guerres, le Quai d'Orsay doit d'abord gérer le règlement conventionnel des deux conflits mondiaux. Tout le brio de leurs responsables successifs consistera, alors, à transformer la *fin* démocratique que le contrôle parlementaire assigne à leur action diplomatique, en un *moyen* de couvrir politiquement l'extension de leur pouvoir de négociation.

Section II – La conception extensive des prérogatives internationales du Gouvernement à l'épreuve du débat parlementaire

694. La reconnaissance d'une capacité représentative autonome au profit du ministre des Affaires étrangères entérine la phase ultime de la modernisation de sa fonction gouvernementale. Elle doit conduire à la reconnaissance, en sus de ses compétences administratives traditionnelles, d'un rôle politique autonome sur la scène extérieure. Pour autant, dans les premiers temps de la République parlementaire, cette dualité fonctionnelle s'apprécie prioritairement à l'échelle collégiale et non individuelle. Elle coïncide, en effet, avec l'émergence de fait du pouvoir décisionnel général que la pratique constitutionnelle

reconnait dès les débuts de la III^{ème} République au président du Conseil. Comme il sera établi à l'issue de la présente Section, ce n'est que lorsque la doctrine gouvernementale parviendra à intégrer cette nouvelle donnée aux mœurs politiques et diplomatiques françaises que le ministre des Affaires étrangères pourra revendiquer un droit d'action spécifique dans la conduite de la politique étrangère. Or, pour la doctrine spécialisée de l'époque, cet objectif aurait été atteint sans peine dès le début du XIX^{ème} siècle.

695. Pour le Professeur Gaston JÈZE, notamment, la portée extensive que le Gouvernement prête ainsi au pouvoir de représentation de l'État est loin de s'analyser en une énième dérive du système parlementaire. Ainsi, il voit dans l'affaiblissement de la prédominance diplomatique du chef de l'État « une transaction entre la tradition de la monarchie constitutionnelle (...) et la théorie républicaine »¹⁷¹².

696. Entre 1875 et 1958, l'action politique du chef du Quai d'Orsay est menée pour l'essentiel sous l'autorité directe du président du Conseil, lorsqu'elle ne se confond avec l'activité du chef du Gouvernement à la faveur d'un cumul de fonctions. Cependant, qu'elle soit initiée par le président du Conseil ou impulsée par le ministre des Affaires étrangères, l'action gouvernementale extérieure ne remet pas ouvertement en cause la prééminence traditionnelle reconnue au chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère. Et pour cause, le monopole constitutionnel que le Président détient en droit, en matière de représentation étatique, décourage tout rapport concurrentiel ostensible au niveau de la direction exécutive de l'État. Mais, comme le concède le président Raymond POINCARÉ, on ne saurait lui reconnaître le bénéfice d'un « pouvoir propre » en ce domaine. Dès 1875, l'exigence formelle d'un contreseing lui impose d'associer le Gouvernement à l'exercice de ses compétences, y compris en matière internationale. Non contente d'atténuer l'autorité politique de l'Élysée à l'égard du ministre des Affaires étrangères, cette collaboration fonctionnelle transcende les limites formelles établies par la Constitution au détriment de la sphère d'autonomie du Président¹⁷¹³.

¹⁷¹² In « Le pouvoir de conclure les traités internationaux, et les traités secrets », in *R.D.P.*, Tome 29, 1912, p. 315.

¹⁷¹³ Interrogé par le député Joseph REINACH sur la nature du droit qui lui est reconnu de demander au Sénat une deuxième délibération sur une loi qui lui paraît contraire à l'intérêt national, le Président POINCARE se veut ferme : « (...) ce droit ne peut, comme tous les autres droits présidentiels, être exercé qu'avec le contreseing d'un ministre. Il n'appartient donc pas au président, mais au pouvoir exécutif tout entier, composé du président et du cabinet responsable. (...) Pour tout acte, quel qu'il soit, il a besoin du bras ou de la main d'un autre. C'est un genre de mutilation qui, à en juger par certaines intrigues, n'effraye pas beaucoup les gens qui ne le connaissent que par ouï-dire. (...) Je ne suppose pas que, depuis 1875, un seul chef d'État français se soit cru autorisé à communiquer avec des souverains étrangers, à l'insu des ministres. (...) Je n'ai pas besoin d'ajouter que jamais un président de la République ne traite lui-même, hors de la présence d'un ministre, une affaire quelconque avec un autre chef d'État ; et si la Constitution indique que les ambassadeurs sont accrédités auprès de lui, il ne les

697. En pratique, son ascendance sur le Gouvernement ne tient plus qu'à un « droit de conseil et de remontrance » dont la mise en œuvre n'est pas sans danger politique pour le titulaire¹⁷¹⁴. En doctrine, d'ailleurs, on ne manque pas de souligner la portée relative attachée à la possession constitutionnelle d'un pouvoir décisionnel. Pas plus la lettre que l'esprit « monarchique » qui a inspiré l'écriture de la Constitution de 1875¹⁷¹⁵ n'a suffi à garantir, en fait, la prédominance du président de la République au sein de l'Exécutif. A cet égard, il lui aura manqué « la force politique » indispensable à l'exercice de ses attributions : « [à] quoi servirait-il de donner à un enfant débile une lourde massue de fer qu'il ne pourrait soulever ? », objecte à propos le Professeur JÈZE¹⁷¹⁶. On le voit, tant les auteurs que les acteurs politiques de premier plan reconnaissent la primauté politique au Gouvernement et à celui qui s'affirme, en marge des lois de 1875, comme son chef¹⁷¹⁷. Pourtant, dans la pratique,

reçoit guère, en général, qu'à leur arrivée, à leur départ et aux dîners qu'il leur offre. Lorsqu'ils lui font, par politesse, quelques visites, ils s'en tiennent, comme lui, par déférence pour le gouvernement responsable, aux banalités courtoises, et quand, par exception, dans une circonstance grave, ils viennent lui parler d'une question diplomatique, il ne peut, bien entendu, que garder note de leurs observations et répondre évasivement, sans engager le cabinet. (...) Pour agir par lui-même, s'il en avait le droit, il aurait à sa disposition son caractère et son talent. Pour être le souffleur de la pièce que d'autres sont chargés de jouer, il faut qu'il trouve des acteurs qui reconnaissent ne pas savoir leur rôle et qui ne ferment pas l'oreille » (*In* « Lettre du 23 août 1920 » reproduite en Annexe I, texte 83).

¹⁷¹⁴ « Droit » résiduel qui, selon les conseils du Président POINCARÉ, doit être exercé avec mesure : « [u]n président de la République, surtout s'il est élu par les Assemblées parlementaires, est obligé de parler aux ministres avec un peu plus de modestie [que la reine d'Angleterre]. (...) A l'inverse la reine Victoria ne présidait pas le conseil des ministres, et M. Félix FAURE le présidait, et même avec beaucoup de simplicité et de bon sens. C'est par cette seule prérogative, d'ailleurs considérable, que le pouvoir présidentiel l'emporte sur le pouvoir laissé au roi dans la plupart des monarchies. Un président qui suit avec soin les affaires d'intérêt général, et qui ne s'use pas dans des discussions secondaires, peut assurer la liaison entre les cabinets successifs, maintenir les traditions essentielles et protéger la cause nationale contre les dangers des improvisations. Tout le monde sait qu'en 1887, au moment de l'incident SCHNAEBELÉ, l'intervention de M. GRÉVY a été décisive. (...) Mais supposez des présidents du conseil qui aient l'habitude de travailler directement avec les ministres, qui espacent volontairement les réunions de leurs cabinets et qui s'arrangent pour y supprimer tout débat important, le président de la République en sera réduit à connaître ce qu'on voudra bien lui dire et à n'exercer lui-même qu'à de rares intervalles son droit de conseil et de remontrance. (...) » (*In* « Lettre du 23 août 1920 », *Ibid.*).

¹⁷¹⁵ Citant son collègue Joseph BARTHÉLÉMY, le Professeur JÈZE admet que « [c]'est un fait bien que connu que "la Constitution de 1875 est une constitution d'attente monarchique". Elle a été rédigée par des monarchistes ; elle a été votée par une majorité monarchiste impuissante à restaurer la Monarchie. Il n'y a donc rien d'étonnant que les idées prédominantes à cette époque dans le parti républicain touchant la présidence de la République n'aient pas triomphé ; que ce soient les conceptions monarchistes qui aient prévalu. Or, la conception monarchiste était celle d'un chef de l'Exécutif indépendant des assemblées. (...) Or manifestement, l'indépendance du Président, voulue par les Constituants de 1875, s'est heurtée tout de suite à un certain nombre d'obstacles, que certains, encore aujourd'hui et même plus aujourd'hui qu'il y a quarante ans, considèrent comme insurmontables » [*In* « Chronique constitutionnelle », *R.D.P.* Tome 30, 1913, pp. 113-114 ; BARTHÉLÉMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, M. BRIARD et E. BRIÈRE, Paris, 1907, p. 415].

¹⁷¹⁶ *In* « Chronique constitutionnelle », *R.D.P.*, Tome 30, 1913, p. 114.

¹⁷¹⁷ En guise d'illustration de la prééminence institutionnelle de fait reconnue au président du Conseil, on pourra citer l'initiative d'un candidat malheureux aux élections présidentielles de 1913, M. PAMS. Il était, alors, ministre de l'agriculture. Alors que le scrutin préparatoire lui avait assuré la majorité, il s'est senti le devoir de démissionner de son poste gouvernemental. Or, plutôt que d'adresser sa requête au président de la République, « seul qualifié pour la recevoir et l'accepter » aux dires du Professeur JÈZE [*Op. cit.*, p. 118, note (1)], il l'a soumise au président du Conseil dont la compétence se limitait, pourtant, à la transmettre au chef de l'État avec son avis et son contre-avis. Les termes de sa lettre de démission sont sans ambiguïtés (*Ibid.*):

« Paris, 17 janvier.

les présidents du Conseil et les chefs du Quai d'Orsay sont loin de revendiquer une posture dominante. Ils prennent soin, au contraire, de lier la revalorisation de leur autorité politique à l'exigence d'effectivité des pouvoirs internationaux de la Présidence.

698. S'agissant spécifiquement de la représentation croissante des ministres des Affaires étrangères dans la « diplomatie de sommet », elle trouve une justification objective dans leur statut gouvernemental, et plus exactement dans la responsabilité politique qui y est constitutionnellement attachée. De ce point de vue, la stratégie ministérielle développée jusqu'à la veille de la V^{ème} République inspirerait le syllogisme suivant : « En sa qualité de chef de l'Exécutif, la tradition constitutionnelle attribuée au président de la République le monopole de la représentation politique sur la scène internationale (*majeure*) ; or, le ministre des Affaires étrangères, parce qu'il est un responsable gouvernemental, il est aussi un organe politique à part entière du Pouvoir exécutif (*mineure*) ; en conséquence, en sa qualité de responsable politique de l'action exécutive extérieure, il ne lui est pas interdit d'exercer une parcelle du pouvoir de représentation de l'État dont il défend les intérêts (*conclusion*) ».

699. Dès lors que l'initiative et la mise en œuvre de la politique étrangère demeurent le monopole de l'Exécutif, le déplacement du centre de gravité de la politique étrangère de la présidence de la République à celle du Conseil ne serait pas constitutif d'une atteinte à la division des tâches internationales définies par le Pouvoir constituant. Au regard de la tradition constitutionnelle, l'autonomie du pouvoir gouvernemental externe que revendique le ministre ne souscrirait donc pas à une logique réactionnaire mais se comprendrait plutôt comme une mesure protectrice à l'égard de la prééminence du Pouvoir exécutif sur les Chambres dans la conduite de la politique étrangère¹⁷¹⁸. Au final, la pratique extensive des ministres républicains renforce le rôle consensuel qu'on leur prête depuis la Révolution en leur conférant une dimension politisée propre à harmoniser la conciliation de la démocratisation de la politique étrangère avec l'héritage monarchique que constitue le

Monsieur le président du Conseil,

Ayant accepté la candidature à la présidence de la République, j'ai l'honneur de vous adresser ma démission de ministre de l'agriculture.

Veillez agréer, monsieur le président du Conseil, l'assurance de mes sentiments de haute considération.

Jules PAMS »

¹⁷¹⁸ C'est à ce niveau que l'intitulé du présent Titre prend tout son sens : « maître sur le fond, serviteur par la forme » des Chambres, les premiers ministres républicains ne sont pas les exécutants soumis que l'on se plaît traditionnellement à décrire sous les régimes d'assemblée. A l'instar de ce qu'il a été observé entre 1814 et 1875, l'étude de la pratique diplomatique française condamne les interprétations par trop radicales, et des chartes constitutives, et de leur application par la gouvernance, fût-elle sous l'influence du chef de l'État (avant 1875) ou sous celle des Chambres (à partir de 1875). La marge discrétionnaire, ainsi, esquissée au profit du chef du Quai d'Orsay sera envisagée fera l'objet d'une étude doctrinale critique complémentaire à son étude empirique, en clôture du présent Chapitre (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chap. I- Sect. III).