

## *La dimension intrinsèquement évolutive de la fonction de ministre des Affaires étrangères*

15. La problématique centrale de la présente étude met en relief la dimension objective que la force des usages confère à l'action diplomatique du ministre des Affaires étrangères en marge de la lettre constitutionnelle. Plus précisément, l'étude de l'évolution de cette institution postule une dynamique qu'instrumentalise l'histoire diplomatique de la France. De l'Ancien Régime qui l'a vue naître à la V<sup>ème</sup> République où on la dit affaiblie dans son autorité politique, la fonction ministérielle a été souvent l'enjeu des rapports de force entre le Pouvoir et le Droit. L'état de crise est, à cet égard, un paramètre intrinsèque à son évolution.

---

normative d'autres énoncés » (*in* « Réplique à Otto PFERSMANN », *R.F.D.C.* 2002/2, n° 50, p. 353 ; voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. II-§. 1).

<sup>28</sup> La pertinence de ces témoignages et les difficultés rencontrées pour les collecter ont inspiré un recueil des textes conséquent matérialisé par l'Annexe I. Il souscrit à un double souci de transparence dans l'exploitation de nos sources mais, il s'agit surtout de faciliter l'accès au plus grand nombre d'une documentation historique souvent difficile à réunir.

Il l'a engendrée dans le contexte des guerres de religion du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>29</sup> ; il lui a offert les moyens de s'émanciper de la tutelle politique de la gouvernance et de s'affirmer dans un rôle de représentant de l'État à part entière à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>30</sup>. Se faisant, l'héritage historique du ministre des Affaires étrangères est-il de nature à contrebalancer, sous le régime présidentiel, la thèse de son déclin politique que défend, avec force, la doctrine politologue et dans des termes plus mesurés, la doctrine juridique? La dimension évolutive soustendue par l'hypothèse de l'autorité politique moribonde du chef du Quai d'Orsay amène inmanquablement à éclairer son présent par des renvois au passé aussi riche que chaotique.

**16.** L'histoire du ministre français des Affaires étrangères débute officiellement en 1589, soit dans le contexte des guerres de religion qui opposent, en France, les Eglises catholiques et protestantes. A cette date, le Roi Henri III attribue à Loys de REVOL<sup>31</sup> la charge de « secrétaire d'État aux Affaires étrangères ». Dans leur traversée du temps, ses successeurs ont majoritairement bénéficié des aléas de l'Histoire pour consolider les ressorts de leur fonction. Il en résulte pour le responsable actuel du Quai d'Orsay, un legs à la fois abouti au plan politique<sup>32</sup> et flexible au plan fonctionnel. La volonté constante des gouvernances successives de ne pas hypothéquer la marge d'action du ministre en enfermant sa fonction dans un cadre normatif trop restrictif a, sans doute, fortement contribué à cet état de fait. Mais, cette souplesse favorise, également, une diversité de pratiques, ce qui rend difficile d'accès le cadre conceptuel des Affaires étrangères.

**17.** De manière générale, que l'on souscrive ou non à l'idée d'une conception juridique – ou d'une « représentation juriste » selon l'expression du Professeur Jacques COMMAILLES<sup>33</sup> – de l'évènement historique, il convient de s'entendre sur ses implications dans le fonctionnement, au sens le plus large du terme, d'un système juridique qui serait en l'espèce hybride. L'objet d'étude traiterait, en effet, d'un lien incarné entre l'ordre interne et l'ordre international. Une telle démarche induirait *a priori* des préoccupations plus méthodiques que matérielles. C'est que l'Histoire du ministre des Affaires étrangères ne manque pas de substance en tant qu'elle coïncide avec l'émergence de l'ordre juridique

---

<sup>29</sup> Voir *infra* (Partie I-Titre I-Chap. I).

<sup>30</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre I-Chap. II).

<sup>31</sup> Notoirement connu sous le nom de « Louis de REVOL », on retiendra dans la présente thèse l'appellation par laquelle le premier titulaire de la charge de ministre des Affaires étrangères est désignée dans les actes notariaux de cette époque, y compris et surtout, dans l'acte de nomination qui lui est adressé en septembre 1588.

<sup>32</sup> Nonobstant le bridage imposé en droit par les principes de collégialité et de solidarité gouvernementales et, en fait, par la présidentialisation du régime de la V<sup>ème</sup> République (Voir *infra*, Partie II-Titre II- Chap. I).

<sup>33</sup> COMMAILLES (J.), « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in OST (F.) et VAN HOEKE (M.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Coll. Bibliothèque de l'Académie européenne de théorie du droit fusl et kub-Bruxelles Ed. Emile Bruylant, 1998, p. 318.

international moderne d'une part, et qu'elle s'enracine avec les premières théorisations de la souveraineté de l'État princier d'autre part. Toutefois, la profusion des faits, tantôt constructifs, tantôt purement anecdotiques, rend précisément difficile l'appréhension de ladite substance.

18. Tâtonnant souvent, reculant parfois, la démarche épistémologique est hésitante et, sans doute, apparaît-elle *in fine* d'autant plus bancal qu'il est matériellement impossible d'analyser tous les événements qui ont pu intéresser de près ou de loin le ministre dans sa fonction ou son action depuis la création de sa charge à nos jours. Chacun de ces événements peut d'ailleurs présenter des portées très différentes selon le contexte particulier dans lequel il est appréhendé. Bien plus, le fait que la fonction de ministre des Affaires étrangères s'inscrive, comme toute institution humaine, dans un long processus évolutif ne signifie pas, pour autant, qu'elle brille par sa linéarité. Son contenu et son amplitude varient, plus ou moins insensiblement, au gré de la personnalité des ministres successifs et des changements de régime politique. Dès lors, deux questions préliminaires se posent : par où commencer et que privilégier comme champ historique d'investigation ?

19. Il est vrai que la dimension éminemment politique du champ d'investigation considéré présente le domaine des « Affaires étrangères » moins comme le terrain d'élection du droit que de la science politique<sup>34</sup>. Cette réalité confinerait même à une évidence dès lors que l'on ambitionne une étude sur leur responsable gouvernemental en titre... s'il n'y avait eu, précisément, un corps de règles et des principes juridiques contraignants pour délimiter et protéger le cadre d'exercice de ses fonctions. A cet égard, la diversité des sources positives de l'action du ministre des Affaires étrangères ne doit pas favoriser d'incohérences, ni de contradictions. L'État français serait le premier à en souffrir.

---

<sup>34</sup> Fondateur de la Faculté des sciences politiques et administratives de l'Université de Lima en 1874 qu'il dirigea comme Doyen en vertu d'une loi du Congrès péruvien, agréée par décret du Président de la République française, Paul PRADIER-FODÉRE fut parmi les premiers universitaires à professer un cours de Droit diplomatique. Bien qu'il prit « pour base de [son] enseignement le droit public européen », il ambitionnait de consolider à l'étranger le prestige de l'*école libre des sciences politiques*, créée en France quelques temps plus tôt. Pour l'auteur, « la France peut [en] être fière, à juste titre », au regard notamment de l'éclectisme de son programme d'enseignement qui « embrasse toutes les connaissances nécessaires à l'homme d'État, au diplomate, à l'administrateur, et qui forme pour les services publics, sous la direction de professeurs éminents, la plupart célèbres, des candidats munis d'une éducation intellectuelle solide, d'une science vivante et pratique, applicable surtout aux besoins du présent, sans négliger l'érudition, qui rattache le présent au passé » [*in Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, A. Pedone, 2<sup>nd</sup> éd., 1900, p. X, note (1)]. Plus explicite est l'aphorisme de son collègue allemand Johan Ludwig KLÜBER : « on apprend la diplomatie en étudiant *les sciences politiques* » (*in Droit des gens moderne de l'Europe*, Librairie Guillaumin et C<sup>ie</sup>, 1861, p. 8).

20. Perçu, même en dehors des textes, comme le « chef naturel des agents extérieurs de son pays »<sup>35</sup>, le responsable du Quai d'Orsay assume depuis plus de quatre siècles la délicate mission d'articuler deux sphères d'action politiquement distinctes mais de plus en plus matériellement interdépendantes: l'ordre juridique de la France et l'ordre juridique international. En conséquence, si la promiscuité du ministre avec le Politique est une donnée déterminante de l'amplitude de son action, la plus essentielle demeure sans conteste la motivation de cette dernière : servir les intérêts de la France souveraine, en sa qualité d'organe gouvernemental des relations extérieures. Dès lors, cette dimension éminemment fonctionnelle permet d'atténuer le monopole traditionnel de la science politique tout en révélant les potentialités juridiques de l'action ministérielle dans le système constitutionnel français<sup>36</sup>.

21. A la fois fondement et facteur de rationalisation de la vie politique, le droit constitutionnel – entendu dans le sens spécifique que lui prête le *Littré*, à savoir celui

---

<sup>35</sup> Selon la formule de Paul PRADIER-FODÉRE, elle-même inspirée, précise-t-il, par un arrêt du Conseil d'État du 10 septembre 1817 dans laquelle il a été jugé que « le commissaire des relations commerciales qui a été chargé d'un service pour la marine, s'il réclame des frais de voyage, d'établissement et des appointements, doit être accueilli, ou écouté, par le ministre des Affaires étrangères, *son chef naturel* (...) », [cité in PRADIER-FODÉRE (P.), *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. 261 ; note (2)]. Cette vision monopolistique n'est pas sans rappeler les termes de l'arrêté du Directoire exécutif du 22 messidor, an VII (art. 1 à 3), ni ceux du décret napoléonien du 25 décembre 1810 (Voir Annexe I, respectivement textes 52 et 61), textes qui fondent encore aujourd'hui le monopole juridique du ministre des Affaires étrangères en matière de correspondance diplomatique. Dans le même sens, lire MARTENS (Ch. de), *Le guide diplomatique : précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, Gavelot Jeune, 4<sup>e</sup> éd., 1851, p. 34.

<sup>36</sup> En l'espèce, l'expression « système constitutionnel français » doit être entendue dans son sens le plus large et ne pas se limiter, en conséquence, à la simple étude du cadre positif qui enserme la fonction du ministre des Affaires étrangères. Comme indiqué précédemment, l'indétermination normative de ses compétences sous la V<sup>ème</sup> République incite à faire de la pratique constitutionnelle de la politique étrangère une source supplétive déterminante de leur matérialité. Cette approche globale de la fonction du responsable du Quai d'Orsay justifie, en conséquence, de privilégier comme instrument d'appréciation le droit qui conjugue par excellence l'action politique et du pouvoir juridique depuis l'époque révolutionnaire : en l'occurrence « le droit constitutionnel ou *droit politique* (...) qui vit en nous et par nous » [in GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Domat Droit public, 24<sup>e</sup> éd., 2010, p. 11 ; dans le même sens, lire ARDANT (Ph.), MATHIEU (B.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Manuel, 21<sup>e</sup> éd., 2009, p. 4 ; BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel*, Hachette supérieure, Les Fondamentaux Droit, 2009, pp. 10-11 ; FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.) ; MESTRE (J.-L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.), SCOFFONI (G.), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz Droit public. Science politique, 9<sup>e</sup> éd., 2006, p.1). Dans le même ordre d'idées, le Professeur Jean SALMON définit le terme « diplomatie » comme « la branche politique qui concerne les relations extérieures d'une manière soit absolue soit particulière à une époque ou à un État (in *Dictionnaire de droit international public*, Coll. Universités francophones, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 707) ; lire également CHAUMONT (Ch.), « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1970-I, Tome 129, p. 359). S'agissant de la confrontation de la politique avec le droit, et plus précisément, avec le droit des relations extérieures, la doctrine internationaliste privilégie une conception plus nuancée que celle des constitutionnalistes. Le Professeur GIRAUD fait, ainsi, remarquer que « « [s]i la politique est la source du droit, (...), il reste que le droit, une fois qu'il a été créé, ne se confond pas avec la politique. La créature a une vie distincte de son créateur. Certes, le droit conserve une certaine dépendance de la politique qui (...) influe sur l'application du droit, mais cette circonstance ne supprime pas l'autonomie du droit » [in GIRAUD (E.), « le droit international public et la politique », *R.C.A.D.I.*, 1963-III, Vol. 110, pp. 431-432 ; dans le même sens, lire GONIDEC (P.-F.), « Dialectique du droit international et de la politique internationale » in *Mélanges Chaumont*, Pedone, 1984, p. 322 ; VISSCHER (Ch. de), *Théories et réalités en droit international public*, Pedone, 1970, 4<sup>e</sup> éd., p.190].

de « droit politique »<sup>37</sup> – est un outil indispensable pour le travail de conceptualisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères que l'on veut entreprendre dans la mesure où il offre une grille de lecture objective des originalités du système de la V<sup>ème</sup> République. Or, dans le domaine spécifique des relations extérieures, elles affectent significativement les relations privilégiées qui unissent historiquement le responsable du Département au chef de l'État, soit la condition que la doctrine majoritaire estime la plus déterminante de l'autonomie d'action ministérielle.

22. Sous la V<sup>ème</sup> République, le monopole du Pouvoir exécutif en matière de politique étrangère est clairement établi, notamment à l'égard du Parlement<sup>38</sup>. Cependant, dans la conduite proprement exécutive de celle-ci, la Constitution du 4 octobre 1958 a organisé un décalage entre le temps d'action du Gouvernement et le temps de réaction du président de la République. Au plan normatif, elle inscrit l'action extérieure de la France dans un cadre hiérarchique dominé par la stature du chef de l'Etat. Le président de la République s'impose, en effet, comme le représentant en titre de l'État (art. 5 C) mais cette tradition constitutionnelle est relativisée *de jure* par l'exercice d'un pouvoir gouvernemental extérieur autonome consacré à l'article 52 (al. 2) de la Constitution<sup>39</sup>. Combinée à l'article 20 C, cette disposition innovante révèle que la direction de l'activité extérieure gouvernementale et sa mise en œuvre sont *en principe* le fait du Gouvernement et *exceptionnellement* celui du président de la République. Cependant, l'ordonnancement fonctionnel que la lettre

---

<sup>37</sup> Il est de plus en plus affirmé en doctrine, que les originalités de la pratique constitutionnelle de la V<sup>ème</sup> République aboutiraient à une définition ambivalente du droit constitutionnel. « Dans sa dimension plus technique (...) le droit constitutionnel détermine le statut et régleme le fonctionnement des principaux pouvoirs publics (chef de l'État ; chef du Gouvernement ; ministres ; Parlement) ». Il revêt, également, une dimension plus politisée en tant qu'« [i]l proclame (...) les limites à l'action des institutions étatiques en indiquant les principes généraux du fonctionnement des pouvoirs, en énonçant les droits et libertés constitutionnels des particuliers que les juridictions compétentes pourront opposer à l'État » [lire BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel, Op. cit.*, pp. 10-11 ]. Signe de l'intérêt grandissant de la doctrine constitutionnaliste pour cette seconde définition, on notera la création récente d'une revue spécialisée dans l'étude du droit politique. « *Jus Politicum* se propose comme le lieu où pourront apparaître toutes les contributions requises en vue d'appréhender de la façon la plus vaste et la plus diversifiée le phénomène des constitutions politiques ». L'expression « droit politique » rappellerait, ainsi, « le lien natif existant entre le droit et la politique » (*in* <http://www.juspoliticum.com/Presentation-de-la-revue.html>).

<sup>38</sup> La doctrine spécialisée observe un « relâchement » du contrôle du Parlement à l'égard du Pouvoir exécutif « dès que celui-ci agit à l'extérieur », comparativement au contrôle exercé dans le domaine des relations internes [ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 168].

<sup>39</sup> En pratique, on trouve trace de cette hiérarchie institutionnelle dans le fameux discours du Général De GAULLE du 31 janvier 1964. Pour le premier président de la République de la V<sup>ème</sup> République, « [i]l est normal chez nous que le président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien (...). Il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans les temps ordinaires, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du chef de l'État et ceux du Premier ministre », (*in Discours et messages*, Plon, Tome IV « Pour l'effort, août 1962-décembre 1965 », 1950, p. 167).

constitutionnelle consacre ne coïncide pas avec la hiérarchie institutionnelle façonnée par la pratique présidentialisiste majoritaire.

23. Le Gouvernement demeure traditionnellement le subordonné du chef de l'État, et ce y compris en période de cohabitation<sup>40</sup>. Car, même s'il a matériellement des moyens juridiques de s'émanciper de la tutelle de l'Élysée, les intérêts supérieurs de l'État lui commandent de favoriser l'unité de parole et d'action de la France dans ses relations avec l'étranger. Dans la pratique, le décalage susmentionné conditionnerait – mais sans les déterminer – l'autonomie fonctionnelle du Gouvernement et sa subordination à la figure présidentielle. Mais, parce que ce seraient des considérations autres que juridiques qui commanderaient, alors, le maintien du Gouvernement dans le giron présidentiel<sup>41</sup>, on serait tenté d'élargir le champ normatif à des sources du droit traditionnellement récusées comme telles par les tenants du positivisme kelsenien, à savoir les faits. De manière plus précise, il s'agissait de privilégier ceux qui participent, dans la durée, à l'autonomisation de la fonction diplomatique du ministre des Affaires étrangères envisagée dans son volet instrumental comme décisionnel.

24. La cristallisation d'un cadre d'action spécifique à la gestion gouvernementale de l'activité internationale ne suffit pas à justifier l'autonomie fonctionnelle dont jouit, en pratique, son responsable au sein de l'organisation des pouvoirs publics de la V<sup>ème</sup> République. Il faudrait, en effet, pouvoir pénétrer les secrets des réunions de travail et autres conciliabules officieux entre les gouvernants et exécutants de l'État pour serrer au plus près la réalité du cadre fonctionnel de celui que l'on présente aux côtés du président de la République comme chef de la diplomatie française. Plus que déroutant, le système constitutionnel français en matière d'Affaires étrangères est inexistant. Du moins, en apparence, car si aucun texte ne définit matériellement au plus haut niveau de la hiérarchie des normes française la *fonction* de ministre des Affaires étrangères, la tradition constitutionnelle façonnée par des siècles de pratiques politiques et de coïncidences souvent heureuses pour le ministre, se fait fort d'en borner l'*action*. La question se poserait alors de savoir, dans quelles mesures – et surtout dans quelles limites – les faits pourraient alimenter une réflexion sur le droit qui encadrerait spécifiquement cette fonction et cette action ?<sup>42</sup> Le recours à des critères permettant

---

<sup>40</sup> Pour une opinion *contra*, lire COHENDET (M.-A.), « Cohabitation et Constitution », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 45-46.

<sup>41</sup> Sur ce point, on serait tenté d'attribuer à ces considérations une dimension éminemment psychologique en tant que ce serait le degré de pression politique du moment qui conditionnerait le pouvoir d'initiative des membres du Gouvernement.

<sup>42</sup> Certes, les sources formelles du droit ont naturellement vocation à devenir des règles positives. Cependant, à des degrés divers, les sources matérielles (données extra juridiques et exogènes à la volonté étatique, tels que les phénomènes naturels ou les réalités sociales, mais qui peuvent déterminer le contenu de normes et influencer sur

d'apprécier leur caractère relevant implique la détermination préalable d'une méthode adaptée d'une part, au cadre rigoureux qui organise la répartition constitutionnelle des compétences internationales de l'État ainsi qu'à l'exigence de souplesse inhérente à leur instrumentalisation, d'autre part.

## ***II. Un objet d'étude difficile à appréhender au plan méthodologique***

25. En philosophie, la méthode consiste à solliciter un ensemble de procédés rationnels en vue de tendre vers un idéal de vérité. En géométrie, elle renvoie à un ensemble de règles qui permettent de résoudre de manière logique plusieurs problèmes du même genre. Appliquée à la sphère juridique, la méthode est un outil stratégique de l'esprit humain qui a pour but, dans un premier temps, de déterminer et de mobiliser les procédés de raisonnement les plus pertinents au regard de l'objet de droit étudié, en vue de fixer, dans un second temps, les étapes de la démarche à suivre. Il s'agit alors de mettre en exergue les lignes directrices dudit objet ou plus précisément, s'agissant des « Affaires étrangères », de l'action envisagée.

26. Si l'on en croit la doctrine spécialisée, le ministre des Affaires étrangères inspire au plan épistémologique une étude particulièrement dynamique du seul fait que sa fonction le plonge au cœur même de l'action diplomatique<sup>43</sup>. La position centrale que le responsable du Quai d'Orsay occupe aujourd'hui n'a pourtant pas été une réalité constante depuis la création de sa charge au XVI<sup>ème</sup> siècle. C'est pourquoi son affirmation lente et laborieuse incite à envisager cette fonction prioritairement comme un legs de l'histoire constitutionnelle française.

27. De la période monarchique, les « Affaires étrangères » ont hérité par synchronisme du caractère éminemment stratégique attaché à l'action politique régaliennne. Or il est

---

leur évolution, sans suffire à « poser » la règle juridique) sont également susceptibles d'influer sur le processus normatif. Ce constat se vérifie particulièrement en matière d'activité normative internationale (en ce sens, lire NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, L.G.D.J., 8<sup>e</sup> éd., 2009, n° 58 et 59; COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Précis Domat*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2008, p. 44 ; DUPUY (P.-M.), *Précis Dalloz Sirey*, 2008, n° 225). Il a inspiré une analyse prospective dans la seconde Partie de cette étude, envisageant l'hypothèse d'un pouvoir normatif autonome du ministre des Affaires étrangères au niveau de l'ordre juridique international [voir *infra* (Partie II-Titre II-Sect. I-§. 2)]. Dans cette optique, nous souscrivons à la vision du Professeur Christian ATIAS, selon laquelle le savoir *dans* le droit – à savoir, un savoir embrassant tous les aspects pertinents de la vie et qui ont contribué à la formation du droit des relations extérieures – est complémentaire du savoir *sur* le droit – c'est-à-dire, un savoir déduit de l'utilisation de techniques juridiques classiques formelles, [Lire ATIAS (C.), *Épistémologie du droit*, P.U.F., Que sais-je ? n° 2840, 1994, pp. 12-19].

<sup>43</sup> Le Professeur PRADIER-FODÉRE en est convaincu : « [I]es souverains et les personnages diplomatiques ont des privilèges qui sont étroitement liés au respect dû à l'indépendance et à la dignité des États ; l'énumération, l'étude, la description, la discussion de la portée et des justes limites de ces privilèges, comportent des développements d'un caractère doctrinal », (*in 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. XII).

communément admis par la doctrine spécialisée que la stratégie consiste d'abord et avant tout en une praxéologie, c'est-à-dire en une science tournée vers l'action<sup>44</sup>. Transcendant leur essence politique originelle, les « Affaires étrangères » se présenteraient donc comme le volet scientifique de l'action diplomatique en tant qu'elles auraient comme objet principal de mettre en forme la volonté souveraine de l'État telle qu'elle est exprimée par ses représentants constitutionnels.

**28.** Toutefois, comme pour tout objet scientifique, des problèmes de méthode se posent à tous les niveaux de l'action du ministre des Affaires étrangères. A quel(s) titre(s) et dans quelle(s) limite(s) cette institution a-t-elle le droit d'intervenir dans les activités internationales de la France ? Le silence gardé par la lettre constitutionnelle sur sa capacité représentative peut-il être juridiquement comblé par la pratique politique interne, voire par la pratique coutumière internationale ? Ignorées des rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 ces questions n'ont pas été davantage résolues par la pratique constituante qui entretient, de manière générale, un flou juridique constant autour de ces problématiques. Le Professeur Didier MAUS s'en étonne : « Compte tenu non seulement de ce que l'on sait, *a posteriori*, de la pratique de la V<sup>ème</sup> République, mais également de la conception qu'avait le général de GAULLE du rôle du président de la République, on peut s'étonner que la rédaction des articles concernant, aussi bien, le chef de l'État que le Gouvernement et le Premier ministre ne fasse pas plus référence à la vie internationale (...). La question précise de la répartition de la compétence entre le président de la République et le Premier ministre, s'inscrit, en fin de compte, dans la problématique d'ensemble de la primauté au sein de l'exécutif de la V<sup>ème</sup> République »<sup>45</sup>. Malgré tout, l'exégèse des dispositions pertinentes de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République semble profiter avant tout au Premier ministre et, dans une moindre mesure, au Président de la République, soit les deux autorités qui assument à des degrés divers la responsabilité politique de l'action extérieure de la France.

**29.** En matière de pratique diplomatique – c'est-à-dire donc au niveau du volet tactique et instrumental de la politique étrangère – le pouvoir constituant originaire établit de manière incidente sa nature gouvernementale. Elle procède d'une lecture systémique du Titre VI de la

---

<sup>44</sup> MONTBRIAL (Th.) de, KLEIN (J.), *Dictionnaire de stratégie*, P.U.F., Paris, 1<sup>ère</sup> éd., 2000, p. 348.

<sup>45</sup> « La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l'élaboration de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République », in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>ème</sup> République*, Colloque qui s'est déroulé le 7 avril 1995 sous la direction de Dmitri Georges LAVROFF, Institut de recherches juridiques et politiques comparatives-Centre de droit constitutionnel, Coll. Sciences Po Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1997, pp. 116-117.

Constitution du 4 octobre 1958 – en particulier de l'article 52 alinéa 2<sup>46</sup> – des articles 20<sup>47</sup> et 21 de ce texte<sup>48</sup>. Dans cette perspective, l'analyse exégétique du domaine constitutionnel des Affaires étrangères s'inscrit en faux contre l'idée communément reçue selon laquelle il serait d'usage de réserver presque *naturellement* à la présidence de la V<sup>ème</sup> République le champ des relations extérieures de la France. Ce serait occulter le fait que, historiquement, les affaires qui ont trait aux relations avec l'étranger ont toujours relevé de la compétence de principe du Pouvoir exécutif<sup>49</sup> et exceptionnellement de la compétence exclusive de son chef<sup>50</sup>. Même en période de présidentialisation forte, la tradition républicaine impose le respect d'un partage du pouvoir d'État en matière internationale. Cette réserve ne demeure pas sans conséquence sur les conditions objectives de la permanence du chef du Quai d'Orsay dans la conduite de la politique étrangère.

**30.** L'interprétation extensive de l'article 5 C organise la maîtrise du président de la République au niveau de l'exercice réel du pouvoir d'engagement de l'État. Se faisant, elle établit durablement sa prééminence au sein de l'Exécutif en matière de représentation internationale<sup>51</sup>. C'est donc parce qu'on lui reconnaît le monopole du pouvoir directionnel de l'État que le président de la République détient un pouvoir d'influence légitime sur le devenir politique du ministre des Affaires étrangères. Toutefois, on pourrait reprocher à la présidentialisation ostensible de la V<sup>ème</sup> République d'avoir influencé la doctrine majoritaire dans un sens préjudiciable à une définition autonome de la fonction de ministre des Affaires étrangères. La mainmise apparente de l'Élysée sur le Quai d'Orsay encouragerait des raccourcis statutaires juridiquement difficiles à justifier et même à établir. Au nombre de

---

<sup>46</sup> Art. 52 al. 1 C : « [Le président de la République] est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ».

<sup>47</sup> Art. 20 C : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée (...) ».

<sup>48</sup> Art. 21 C : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (...) ».

<sup>49</sup> A cet égard, l'histoire de la fonction de ministre des Affaires étrangères fait de la pratique monopolistique menée par les chambres sous le régime de la Convention nationale une simple parenthèse qui n'est pas de nature à remettre le principe que l'on énonce. Bien que, à l'époque, le pouvoir politique fût concentré entre les mains des parlementaires, les Affaires étrangères conservèrent une dimension exécutive matérialisée par le maintien d'un responsable gouvernemental à leur tête, qu'on les appelât alors « commissaires » ou « ministres » des Relations extérieures » (Voir *infra*, Chap. I – Titre II – Partie I). Ce principe est rappelé, également, avec force en doctrine étrangère [lire, notamment, POTIEMKINE (V.) [Dir.], *Histoire de la diplomatie*, Tome III « 1919-1939 », Traduit du russe par LEVIN (I.), TARR (J.) et METZEL (B.), Éd. Politiques, Economiques et Sociales, Librairie de Médicis, Paris, 1947, pp. 789-790].

<sup>50</sup> C'est là un trait caractéristique des régimes de concentration des pouvoirs tels que la monarchie de l'Ancien Régime (voir *infra*, Partie I-Titre I), l'Empire de Napoléon BONAPARTE (voir *infra*, Partie I-Titre II) et plus récemment, de la parenthèse vichyste orchestrée par le Maréchal PÉTAINE (voir *infra*, Partie II-Titre I).

<sup>51</sup> De manière non équivoque, l'article 5 de la Constitution de 1958 fonde la prééminence du Chef de l'État en matière internationale en lui assignant, en sa double qualité d'arbitre et de garant des institutions, la responsabilité générale « de la continuité de l'État (...) de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » (art. 5 C).

ceux-ci, figurerait le statut officieux d' « homme du président » qui affleure, généralement, des définitions doctrinales du domaine des « Affaires étrangères ».

31. Ainsi, peut-on lire qu'elles « rassemblent les affaires relatives aux rapports de l'État avec les États étrangers ou les organisations internationales. La notion englobe les relations avec les chefs d'État et de gouvernement, avec les membres des gouvernements étrangers et les agents diplomatiques et consulaires de ces derniers, avec les plus hauts fonctionnaires des organisations intergouvernementales ; elle comprend aussi la conduite des négociations en vue de la conclusion des traités et plus généralement la défense des intérêts de l'État ou la protection de ses ressortissants dans les rapports avec les gouvernements des pays tiers »<sup>52</sup>. Cette définition doctrinale semble des plus complète à ceci près que son auteur rattache le domaine qu'il décrit, certes, à une « administration » spécifique – en l'occurrence, le ministère des Affaires étrangères – mais aussi à un homme qui n'est pas le ministre des Affaires étrangères mais le président de la République<sup>53</sup>. Est-ce à dire que l'on peut parler de « présidentialisation des Affaires étrangères » comme on parle de « présidentialisation de la politique étrangère » ? Si l'on se réfère au principe de l'autonomie d'action que les articles 20 et 52 de la Constitution consacrent au bénéfice du Gouvernement, une réponse négative s'impose.

32. Le fait que leur responsable ministériel ne figure pas expressément parmi les représentants constitutionnels de la France alors même que, en pratique, il demeure un rouage incontournable de l'appareil diplomatique national, invite résolument à envisager de manière souple son rôle international. Ce décalage apparent entre le droit normatif et les faits met en garde contre la tentation d'une posture positiviste trop radicale dans son principe. Dans le même temps, il conduit à s'interroger sur l'opportunité et l'intérêt stratégique que présente pour notre pays le fait de disposer d'une autorité politico-administrative spécialement en charge de ses relations extérieures<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> BETTATI (M.), Article « Affaires étrangères », in DUHAMEL (O.), MENY (Y.) [Dir.], *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., 1992, p. 14.

<sup>53</sup> *Op. cit.*, pp. 14-15. Le rôle central joué par le Secrétariat général du comité interministériel (S.G.C.I.) pour les questions de coopération économique européenne) en matière internationale est également souligné. Créée en 1948 pour gérer les relations entretenues par les différents ministères avec l'Organisation Européenne de Coopération Economique (O.E.C.E.) remplacée depuis l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.), cette institution a vu ses compétences modifiées en 1952, 1997 et 1981 « pour lui permettre de d'assurer la coordination des politiques en assurant les relations permanentes entre les administrations nationales et les institutions communautaires. Bien qu'il ne mène pas les négociations, il les prépare avec les administrations centrales » (*Op. cit.*, p. 14).

<sup>54</sup> Sur ce point, on pourra nous reprocher le manque d'originalité de notre problématique qui avait été résolue en son temps par le Professeur PRADIER-FODÉRE : « L'existence d'un ministère spécial se justifie d'elle-même. Du moment que toute agrégation politique ayant quelque consistance envoie des agents diplomatiques à l'extérieur pour la représenter, ce qui donne lieu à des négociations multipliées, à des réceptions, à des entrevues,

**33.** La genèse de la fonction de ministre des Affaires étrangères révèle que son département a longtemps été tenu à l'écart de l'action proprement diplomatique, en tant que son responsable ne disposait d'aucun droit d'accès légitime à sa conduite politique. Le Secrétariat d'État aux Affaires étrangères de l'époque monarchique se présente, sans conteste, comme une administration vouée à la gestion des relations avec l'étranger. Mais, parce que sa charge est alors dépourvue de toute autonomie politique, on ne peut se risquer à l'assimiler pleinement au ministre républicain. En effet, ce n'est que depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle que le chef du Quai d'Orsay s'est vu reconnaître, en pratique, le pouvoir d'engager la France. Dans l'ordre juridique interne, sa qualité de représentant politique de l'État à part entière du ministre des Affaires étrangères est, donc, l'objet d'une constitutionnalisation diffuse qui peut expliquer la définition juridique traditionnellement restrictive de son rôle international par rapport à celui du chef de l'État (art. 5 et 52 al. 1 C) et du Premier ministre (art. 20 et 52 al. 2 C). Pour autant, le silence normatif gardé sur l'autonomie de son pouvoir d'engagement est loin de s'analyser en une négation de ce pouvoir. La pratique observée sous la présidence actuelle de M. Nicolas SARKOZY établit, au contraire, de manière manifeste l'effectivité du rôle politique du chef du Quai d'Orsay à l'égard des institutions constitutionnelles mais aussi internationales<sup>55</sup>.

**34.** Les considérations qui précèdent montrent que les enjeux juridiques sous-tendus par la valorisation du rôle diplomatique du ministre sont devenus par la force des usages trop importants pour qu'ils soient occultés par la doctrine de la V<sup>ème</sup> République. Cette réalité conduit à apprécier, dans la Seconde Partie de cette thèse, l'impact réel de la présidentialisation du régime actuel sur l'autonomie d'action du ministre. Contrairement, à une idée communément admise, le Quai d'Orsay ne serait pas une annexe de l'Élysée. Ainsi, choix d'une démarche évolutive permet d'inscrire l'étude juridique dans un cadre plus ouvert que celui dans lequel l'enferme la doctrine majoritaire, au risque parfois d'occulter certaines réalités fondamentales à la défense des intérêts supérieurs de l'État.

---

à des conférences nombreuses et délicates, on comprend que, pour être conduites avec la sagacité et la dignité convenables, de telles opérations exigent un agent spécial et supérieur, tel qu'un ministre secrétaire d'État. » (*In 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. 256).

<sup>55</sup> Le rôle déterminant joué par le ministre actuel, M. Alain JUPPÉ, en amont du Sommet de Paris durant lequel fût décidé l'envoi de forces aériennes en Libye est particulièrement exemplaire : après avoir défendu la position française devant l'instance onusienne, il a rencontré les présidents des Chambres en compagnie du Premier ministre, conformément à l'article 15 C à la veille du Sommet. Il y a, d'ailleurs, assisté aux côtés du chef de l'État et du Premier ministre [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 1)].

35. Outre le rapprochement opéré entre les notions d' « Affaires étrangères » et de « Relations extérieures » le Professeur Gérard CORNU propose, notamment, une définition principalement organique des Affaires étrangères qu'il identifie au ministère sis au n° 37 Quai d'Orsay. C'est le « [d]épartement ministériel constitué par les services ayant pour attribution d'assurer les relations de l'État avec les États étrangers et les organisations internationales, de protéger au-dehors les intérêts politiques, économiques, commerciaux et culturels du pays et d'assurer la protection des nationaux à l'étranger. Syn. *Relations extérieures* »<sup>56</sup>. L'auteur précise que l'expression « relations extérieures » est « équivalente à celle, traditionnelle, d'affaires étrangères »<sup>57</sup>. Cette définition participe d'un pertinent effort de synthétisation d'une notion en perpétuelle évolution. Mais par sa concision, elle élude un problème pour le moins épineux : en réduisant la seule activité du Quai à la seule garantie d'une gestion pérenne des relations transversales de la France avec ses partenaires étrangers – soit son activité la plus médiatique – elle passe sous silence l'activité administrative qui sert précisément de cadre juridique principal à cette gestion. Or, l'occasion se présentera dans la seconde Partie de notre étude de mesurer concrètement le poids stratégique que l'affaiblissement de l'autorité politique du ministre confère irrémédiablement à l'administration du Département, notamment dans l'affirmation de l'autonomie d'action de son responsable vis-à-vis de la gouvernance. Par ailleurs, la formulation lapidaire du Professeur CORNU est source d'une ambiguïté malencontreuse au niveau des conditions d'exercice de la protection diplomatique. Si leur appréciation relève effectivement des attributions de principe du ministère des Affaires étrangères et de ses représentations à l'étranger, leur mise en oeuvre demeure purement discrétionnaire. Parce qu'elle est une émanation de sa compétence personnelle, la protection diplomatique n'est pas un droit exigible de l'Etat, comme semble l'indiquer l'emploi du mode infinitif dans la définition sus-évoquée<sup>58</sup>.

36. Si le flou normatif qui baigne le cadre constitutionnel de la fonction de ministre des Affaires étrangères et les formules équivoques relevées au niveau de la définition de son

---

<sup>56</sup> CORNU (G.), « Affaires étrangères (ministère des) », *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, P.U.F., 8<sup>e</sup> éd., 2007, pp. 35-36. Sa définition se rapproche de celle proposée, en 1960, par le Professeur Jules BASDEVANT. Selon cet internationaliste, les « Affaires étrangères » renvoient au « [d]épartement ministériel, constitué par les services chargés des rapports de l'État avec les États étrangers et leurs représentants officiels et de protéger les intérêts de l'État et des nationaux à l'étranger, à la tête duquel se trouve le ministre des Affaires étrangères. Syn. : Ministère des Relations extérieures, Département d'État, Département politique, Chancellerie » [in BASDEVANT (J.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, 1960].

<sup>57</sup> In « Relations extérieures », *Op. cit.*, p. 745.

<sup>58</sup> La Cour internationale de justice a clairement établi ce principe : « L'État doit être considéré comme seul maître de décider s'il accordera sa protection, dans quelle mesure il le fera et quand il y mettra fin. Il possède à cet égard un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice peut dépendre de considérations, d'ordre politique notamment, étrangères au cas d'espèce » (5 février 1970, *Barcelona Traction*, *Rec.* p. 44, §.79).

domaine d'action militent en faveur d'une approche résolument constructiviste, ils témoignent également d'une difficulté réelle à circonscrire au plan conceptuel l'objet d'études de la présente thèse.

### ***III. Un objet d'étude difficile à circonscrire au plan conceptuel***

37. Définir le domaine des Affaires étrangères en tant qu'objet d'études est moins simple que ne pourrait laisser croire la conception analogique promue par la doctrine constitutionnaliste. D'aucuns, en effet, pourraient arguer de la similitude patente qu'il présente au plan fonctionnel avec la diplomatie<sup>59</sup> ou encore de l'englober dans le cadre conceptuel général de la politique étrangère<sup>60</sup>. La multiplicité des relations extérieures contemporaines, leur complexité, leur transversalité, les imbrications des divers ordres juridiques dans lesquelles elles s'établissent défient pourtant l'analyse juridique. Ainsi, il serait vain d'espérer cristalliser le contenu d'un domaine d'activités aussi foisonnant que contingent<sup>61</sup>. Que faire ? « se soumettre ou se démettre ! » serait-on tenté de penser, pour reprendre la célèbre formule de Léon GAMBETTA<sup>62</sup>. On pourrait spécifiquement la traduire par l'alternative suivante: soit on privilégie une conception large des « Affaires étrangères » en l'assimilant à l'étude de la politique étrangère, soit on lui attribue une portée restrictive en

---

<sup>59</sup> L'activité essentielle du ministère des Affaires étrangères consiste en l'exécution de missions diplomatiques en tant qu'elles s'intègrent dans le cadre de relations interétatiques, transfrontières ou internationales. Toutefois, le champ de ses compétences est, en pratique, plus nuancé en raison du double statut qui lui est imparti. En effet, en sa qualité de membre du Gouvernement, il a en charge l'instrumentalisation et la mise en oeuvre matérielle des lignes forces de la politique étrangère du pays, mais parce qu'il est précisément un membre politique à part entière du Gouvernement, il a également en charge la gestion administrative des différents services intérieurs et extérieurs rattachés au Quai d'Orsay [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Section I)].

<sup>60</sup> Il semble, en effet, que cette approche soit celle privilégiée par la doctrine majoritaire contemporaine qui utilise indifféremment les expressions « Affaires étrangères » et « politique étrangère ». Si cette conception présente une certaine cohérence au plan conceptuel, en tant que ces deux domaines relèvent d'un secteur d'activités régaliennes, en revanche, certaines missions légalement et/ou réglementairement imparties au Quai d'Orsay procèdent de moins en moins d'une logique étatique. En effet, par définition une activité régaliennne est soumise au principe du monopole d'État. En d'autres termes, ne peuvent les exercer que des institutions étatiques, ou à tout le moins des autorités publiques. *A contrario*, les personnes morales de droit privé sont, donc, incompétentes en la matière. Or, l'évolution récente de l'activité diplomatique de la France semble aller dans le sens d'une conception particulièrement extensive du critère formel d' « autorités de l'État » qui semble également s'appliquer, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, à des personnes morales semi-étatiques, voire des personnes morales de droit privé [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2)]. Les « Affaires étrangères », à bien des égards, sont la servante et la sœur jumelle de la politique étrangère. La seconde dicte seule et souverainement à la première, ses principes et ses fins (et à ce titre, elle lui serait donc hiérarchiquement supérieure) ; mais toutes deux s'analysent *prima facie* comme un art de représentation, usant habilement du trompe-l'œil et des effets de perspective (dans ce cadre précis, elles seraient soumises de manière égale à la Constitution).

<sup>61</sup> La tâche paraît d'autant plus ardue que le clivage entre politique extérieure et politique intérieure n'a eu de cesse, depuis le début de la V<sup>ème</sup> République, de s'estomper au fur et à mesure de l'accentuation de la présidentialisation du régime.

<sup>62</sup> Cette citation est extraite du discours que, le républicain, Léon GAMBETTA prononça à Lille, le 15 août 1877, à l'adresse du général de MAC-MAHON qui venait quelques temps plus tôt de dissoudre la Chambre dans l'espoir d'y voir nommé une majorité de monarchistes.

la limitant à l'étude des relations diplomatiques. Mais, là encore, ce choix n'est pas exempt de difficultés pratiques et méthodologiques.

**38.** La première hypothèse nécessiterait le traitement d'une masse phénoménale de données factuelles et normatives hétéroclites dont la mise en forme impliquerait le recours aux sciences les plus variées et pas seulement juridiques. Or, face à la diversité des sources d'information et d'instruments méthodologiques, la tentation d'une analyse téléologique est grande. A cette impression de liberté absolue, on pourrait opposer à l'inverse le caractère étriqué de l'approche restrictive de l'histoire diplomatique française. Mais, limiter le champ d'études au seul droit des relations internationales impliquerait, faute de critères d'identification préexistants à la consécration d'un domaine juridique des Affaires étrangères, d'en mutiler la substance en privilégiant une définition arbitraire et purement formelle. Ce dilemme paraissant insurmontable au plan méthodologique, faut-il renoncer à établir une quelconque singularité conceptuelle des « Affaires étrangères » et adopter la conception analogique majoritaire ?

**39.** Pour sortir de cette impasse, on serait bien avisé de suivre le conseil donné par le Professeur Michel VIRALLY. Cet internationaliste préconise de « découvrir d'abord une clé, un principe permettant de choisir dans la masse proliférante des faits et de l'ordonner, car il n'est pas vrai que tous aient la même importance »<sup>63</sup>. Au plan méthodologique, le choix d'une approche constructive peut donc présenter une certaine utilité dès lors que l'on part du principe que la « clé » de l'analyse ne peut être déduite, sinon au terme d'une démarche empirique, du moins dans le cadre d'une analyse systématique de faits et de règles de droit pertinents. Envisagée dans un intervalle de temps des plus large elle couvrirait la période allant de ce que on serait tenté d'appeler l'« an I » des Affaires étrangères – à savoir, l'ordonnance de 1589 qui leur attribue pour la première fois un responsable en titre – à la période actuelle. Si la démarche globale ainsi retenue tiendra compte de l'évolution séculaire du responsable du Quai d'Orsay, elle s'efforcera d'éviter l'écueil d'une systématisation à outrance qui s'évertuerait à trouver une cohérence là où un chaos ordonné semble *a priori* s'imposer, ne serait-ce que par la transversalité du champ d'action du chef du Quai d'Orsay. Pour autant, il faut reconnaître que la diversité des pratiques rend délicate toute tentative de conceptualisation des « Affaires étrangères ». Elle a inspiré une première réflexion sur leur assimilation originelle au domaine des relations politiques du Roi avec l'étranger. A cette occasion, on pu identifier dans l'évolution étymologique de la notion de « diplomatie » des

---

<sup>63</sup> VIRALLY (M.), « Relations internationales et science politique », in BASDEVANT (Jules) et alii, *Les Affaires étrangères, Op.cit.*, p. 435.

premiers repères conceptuels susceptibles de baliser notre réflexion. On fait le choix d'en présenter les grandes lignes dès l'introduction générale car ils permettent déjà de nuancer en des termes objectifs la posture subordonnée à laquelle la tradition constitutionnelle astreint le secrétaire d'État aux Affaires étrangères dès l'époque monarchique.

40. A l'origine, les « Affaires étrangères » ont été informées par les relations politiques nouées par le Roi avec les nations étrangères<sup>64</sup> avant de constituer un département autonome. Ce fait établit la prééminence historique du chef de l'État en ce domaine. Ainsi, en 1589, nul ne conteste à Henri III sa qualité de « premier négociateur des affaires du royaume ». <sup>65</sup> Rien d'étonnant donc à ce que la pratique diplomatique française promeuve, jusqu'à la veille de la Révolution, le principe d'une consubstantialité des domaines des « Affaires étrangères » et de la « diplomatie », faisant ainsi du Monarque absolu le dépositaire exclusif des pouvoirs de « négociation » et la « représentation » <sup>66</sup>. Cette centralisation des prérogatives internationales de l'État semble même ôter toute pertinence à la singularisation du domaine des « Affaires étrangères » et de celui de la « diplomatie »: dès lors que le Roi est la source exclusive de l'action étatique, il semble vain de délimiter objectivement les champs de compétence de ses différents agents car cela reviendrait à borner la volonté même du Monarque <sup>67</sup>. L'absence d'une définition autonome des « Affaires étrangères » va longtemps décourager, sous l'Ancien Régime, le principe d'une gestion administrative spécialisée en ce domaine <sup>68</sup>. Au

---

<sup>64</sup> Aux dires d'un spécialiste de l'histoire diplomatique française, la confusion du domaine de la politique étrangère avec la défense du domaine de la Couronne et des affaires de la maison du Roi s'apprécierait dès le V<sup>ème</sup> siècle. Il s'appuie, notamment, sur le fait que « [l]a *respublica* apparaît dans les diplômes mérovingiens qui traitent principalement d'affaires d'intérêt privé [in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 16 ; cette idée est partagée en doctrine juridique, lire en ce sens NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, n°69].

<sup>65</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>66</sup> BELY (L.), « Un art de négocier », *Revue des Deux Mondes*, Juillet-août 2004, pp. 91-102. Le titre choisi, en l'espèce, par l'historien n'est pas sans rappeler celui du petit traité sur la diplomatie de Antoine PECQUET (*Discours sur l'art de négocier*, publié Chez Nyon fils avec approbation et privilège du Roi, Paris, 1737, 168 p.). Le fait qu'il ait été écrit par le premier commis des Affaires étrangères conforte dans l'idée d'une analogie fonctionnelle entre la notion de relations extérieures et celle de la diplomatie.

<sup>67</sup> Sous l'Ancien Régime, la figure omnipotente du Monarque en fait la base matricielle du pouvoir d'action du secrétaire d'État. De fait, si sa charge lui confère un rôle politique, celui-ci ne s'accompagne *de jure* d'aucune autonomie. C'est la qualité des rapports qu'il entretient avec le Roi qui va permettre d'assouplir sa fonction première d'exécutant. L'élévation informelle au rang de « favori » du Roi l'autorisera à assumer le rôle, exceptionnel pour l'époque, de « principal ministre ». A cet égard, Louis XIII inaugurerait, notamment, avec le cardinal de RICHELIEU des rapports de travail particuliers qui transformeront progressivement le secrétaire d'État aux Affaires étrangères en véritable Premier ministre. Il deviendra, alors, le membre le plus influent du Gouvernement. Parce qu'il a l'écoute attentive du Roi, il aura le privilège d'influer sur sa prise de décision en matière de politiques intérieure et extérieure. Précisons que si RICHELIEU a obtenu en 1630 le titre officiel de « Premier ministre de l'État », ses successeurs devront se contenter de revendiquer officieusement ce statut, à l'instar par exemple du Secrétaire d'État VERGENNES (voir *infra*).

<sup>68</sup> On notera, toutefois, que des premières sectorisations en matière de gestion des possessions étrangères de la France avaient été mises en place en 1528, mais elles présentaient encore un caractère éclaté et englobaient également la gestion de provinces nationales [en ce sens, lire MICHAUD (H.), *La Grande chancellerie et les écritures royales au XVI<sup>e</sup> siècle (1515-1589)*, Thèse soutenue à l'Université de Paris – Faculté des lettres et de

stade de cette introduction générale, il faut bien comprendre que la création de la charge de secrétaire d'État n'est que la première étape d'un processus structurel qui est encore loin d'être achevé sous la V<sup>ème</sup> République<sup>69</sup>. Resitué dans le contexte d'absolutisation du Pouvoir monarchique, il est finalement difficile de voir dans le règlement d'Henri III la formidable « révolution administrative aux portées lointaines » annoncée par un spécialiste de l'histoire diplomatique<sup>70</sup>. *A l'origine, la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères s'impose comme l'instrument d'un règne.* A ce titre, l'incarnation de l'État par le Roi est une circonstance indifférente à la problématique de la permanence de la fonction ministérielle. Cette réalité s'atténuera progressivement à partir de la Révolution mais, tout au long de l'Ancien Régime, la confusion entre les « Affaires étrangères » et la politique extérieure du Roi participera avant tout à la personnalisation de la conduite diplomatique.

41. Dans cette équation, le secrétaire d'État n'est qu'un moyen pour le Prince de consolider sa puissance que les publicistes<sup>71</sup> et autres théoriciens du pouvoir absolu de l'époque s'efforcent de faire coïncider avec celle de l'État. Avec le recul, la doctrine contemporaine voit, d'ailleurs, dans la consécration de la charge de secrétaire d'État aux

---

sciences humaines, Coll. Mémoires et documents publiés par la Société de l'Ecole des Chartes, P.U.F., 1967, p.135 ; de même, SUTHERLAND (N.), *The French Secretaries of State in the Age of Catherine de Medici*, Coll. University of London Historical Studies, University of London : Athlone Press, London, 1962, p. 32]. Après plusieurs remaniements successifs, la répartition des provinces se stabilisa aux alentours de 1567. A cette date, Nicolas de NEUFVILLE, seigneur de VILLEROY, secrétaire des Finances depuis le 16 juin 1559, devenu secrétaire d'État le 25 octobre 1567, se vit confier la gestion des affaires avec l'Espagne, le Portugal, les Flandres, la Picardie, la Guyenne, le Poitou, Angoulême, La Rochelle, l'Anjou et le Berry ; Claude de l'AUBESPINE hérita des relations avec la Suisse, l'Empire, l'Allemagne, Metz, la Lorraine, la Champagne, la Brie, la Bourgogne ; Florimont ROBERTET, baron d'ALLUYE, doyen des secrétaires d'État, en fonction depuis 1559, se vit confier la gestion des affaires avec l'Italie, le Levant, le Piémont, le Dauphiné, le Lyonnais, l'Auvergne [Lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 55]. Voir également *infra*, l'origine statutaire des secrétaires d'État aux Affaires étrangères.

<sup>69</sup> Du moins si l'on en juge la permanence de la crise qui agite l'organisation interne du Département depuis le XX<sup>ème</sup> siècle et dont se font l'écho deux ministres des Affaires étrangères (JUPPE (A.), VEDRINE (H.) « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay ! », *Le Monde*, 7 juillet 2010, article disponible à : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre\\_1383868\\_3212.html#ens\\_id=1388500](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre_1383868_3212.html#ens_id=1388500)). Leur point de vue semble conforté de l'intérieur même du Ministère (« Jean-Christophe RUFFIN au *Monde* : "Le Quai d'Orsay est un ministère sinistré" », *Le Monde*, 6 juillet 2010 ; article disponible à : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre\\_1383868\\_3212.html#ens\\_id=1388500](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/07/06/jean-christophe-rufin-au-monde-le-quai-d-orsay-est-un-ministere-sinistre_1383868_3212.html#ens_id=1388500)).

<sup>70</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 56.

<sup>71</sup> Dans l'Europe des Temps Modernes, la littérature sur l'activité diplomatique constitue un genre dont François de CALLIÈRES, ambassadeur de Louis XIV, fournit sans doute l'une des illustrations les plus abouties en termes d'analyse politique avec *De la manière de négocier avec les souverains* [publié chez Michel Brunet, Paris, 1716 ; reproduit intégralement in WAQUET (J.-C.), *François de Callières. L'art de négocier en France sous Louis XIV*, Éd. Rue d'Ulm/Presses de l'École Normale Supérieure, 2005, pp. 178-268]. Publié au lendemain de la mort de Louis XIV, cet ouvrage met en relief, dès l'introduction, l'apport stratégique des plénipotentiaires à la permanence du pouvoir monarchique. Sans employer expressément le terme de « diplomatie », l'auteur décrit leur action comme un véritable « art » (p.1) se doublant d'une « science » (p. 2) mis au service de « la fortune des plus grands États » (p. 2). Toutefois, pour le Professeur PRADIER-FODÉRÉ, cette dichotomie est dénuée de toute pertinence. Se référant anonymement à un « homme d'esprit », il rappelle ainsi que « La diplomatie n'est pas une science dont il suffit d'apprendre les règles, c'est un art dont il faut surprendre les secrets... ». Et l'auteur de conclure que finalement la diplomatie demeure « l'instrument de la politique dans les rapports internationaux » [*in Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, note (2), p. 1].

Affaires étrangères une « simple mesure d'ordre »<sup>72</sup>. On en vient à douter que Henri III ait « pressenti ou même entrevu, les immenses conséquences qui devaient résulter de son initiative »<sup>73</sup>. Malgré tout, de manière progressive, le pragmatisme des premiers usages diplomatiques français va permettre un affinement étymologique du concept de « diplomatie ».

42. Ce vocable n'a été consacré que tardivement en langue française, vers la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>74</sup>, soit près de trois siècles après la consécration de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, et de deux siècles après la mise en place des premières ambassades permanentes en Europe. Les premiers auteurs lui prêtent d'emblée un sens restrictif : ils le définissent comme l'« art de reconnoître les Diplomes authentiques »<sup>75</sup>. Utilisé de manière substantivée ou sous une forme adjectivale, le terme « diplomatique » renvoie donc à l'instrumentalisation des lettres patentes du Roi. C'est en ce sens, *a priori*, qu'il faut comprendre l'intitulé de l'imposante œuvre de Jean DUMONT, historiographe impérial<sup>76</sup>. Quant aux mots « diplomatie » et « diplomate », ils apparaissent pour la première fois sous la Révolution, notamment dans les *Annales politiques et littéraires du XVIII<sup>ème</sup> siècle* du publiciste Simon-Nicolas-Henri LINGUET<sup>77</sup>, ainsi que dans un article de ROBESPIERRE publié en 1792 dans le *Défenseur de la Constitution*<sup>78</sup>. De même, en 1811, Gaëtan RAXIS De FLASSAN, employé du ministère des Affaires étrangères pendant la Révolution et sous l'Empire, propose dans la préface de son *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie* une définition de la « diplomatie » plus étoffée que celle consacrée alors le dictionnaire de

---

<sup>72</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Revue française de science politique*, 1953, p. 304.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> PRADIER-FODÉRÉ (P.), *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. 1.

<sup>75</sup> *In Dictionnaire de l'Académie française*, Vol. A (A-K), Publié chez la Veuve de Bernard BRUNET, 4<sup>e</sup> éd., Paris, 1762, p. 540.

<sup>76</sup> DUMON (J.), Baron de CARLSCROON, *Corps universel diplomatique du droit des gens, comprenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, d'échange, de protection et de garantie, de toutes les conventions, transactions, pactes, concordats, et autres contrats, qui ont été faits en Europe depuis le règne de l'Empereur Charlemagne jusques à présent ; avec les capitulations impériales et royales, les sentences arbitrales et souveraines entre les causes importantes, les déclarations de guerre, les contrats de mariage des Grands Princes, leurs testaments, donations, renonciations et protestation ; les investitures des grands fiefs ; les érections des Grandes dignités, celles des grandes Compagnies de commerce, et en général de tous les titres, tous quelque nom qu'on les désigne qui peuvent servir à fonder, établir, ou justifier les droits et les intérêts des Princes et États de l'Europe*, Publié Chez P. BRUNEL, R. et G. WETSTEIN, JANSSONS WAESBERGE, L'HONORE et CHATELAIN, Amsterdam, 1726, 8 Vol.

<sup>77</sup> LINGUET (S.-N.-H.), *Annales politiques, civiles et littéraires du XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Tome XVIII, Publié chez l'Auteur, Paris, 1791, p. 349.

<sup>78</sup> *In le Défenseur de la Constitution*, n°1, 1792, p. 181 ; cité in OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p.299.

l'Académie française<sup>79</sup> : « La diplomatie, affirme-t-il, est l'expression par laquelle on désigne, depuis un certain nombre d'années, la science des rapports extérieurs, laquelle a pour base les diplômes ou actes écrits émanés des souverains »<sup>80</sup>. Quelques années plus tôt, sous le Consulat, Louis-Sébastien MERCIER avait déjà pris acte du terme « diplomate » dans son ouvrage *Néologie ou Vocabulaire des mots nouveaux* : « Ce mot est presque synonyme d'ambassadeur : il signifie un agent nommé par une puissance pour traiter avec une autre sur leurs intérêts respectifs »<sup>81</sup>. Le *Dictionnaire de l'Académie française*, pour sa part, n'en fera succinctement l'écho qu'en 1835<sup>82</sup>. Les définitions ultérieures des termes « diplomatie » et « diplomate » n'apporteront pas d'éclaircissements significatifs quant à leur singularité avec le domaine des « Affaires étrangères »<sup>83</sup>. On observera à cet égard que, si les juristes se sont peu préoccupés de délimiter l'objet respectif de ces différentes notions<sup>84</sup>, à tout le moins ils se sont efforcés, sous l'impulsion sans doute des innovations techniques du XIX<sup>ème</sup> siècle, de les dissocier de l'expression générique de « politique étrangère »<sup>85</sup> avec laquelle, les domaines de la diplomatie et des « Affaires étrangères » présentent des affinités conceptuelles<sup>86</sup>.

<sup>79</sup> La notion de « diplomatie » y est définie comme la « science des rapports, des intérêts de Puissance à Puissance » [in *Dictionnaire de l'Académie française*, Vol. 1 (A-K), Publié chez J.J. SMITS et C<sup>ie</sup>, 5<sup>e</sup> éd., An VII (1798), p. 426].

<sup>80</sup> RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie depuis la fondation de la monarchie, jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, Tome I, Chez Lenormant, Paris, 1809-1811.

<sup>81</sup> MERCIER (L.-S.), « Diplomate », *Néologie ou Vocabulaire des mots nouveaux, à renouveler ou pris dans des acceptions nouvelles*, Publié Chez MOUSSARD, MARADAN, Tome 1, 1801, p. 189.

<sup>82</sup> Dans sa forme substantivée, le mot « diplomate » désigne « celui qui est versé dans la diplomatie, qui s'occupe de diplomatie, ou qui est dans la diplomatie. *Un habile diplomate. Cet événement trompa les calculs des diplomates.* On peut l'employer adjectivement. *Un ministre diplomate, c'est-à-dire, Qui entend bien la diplomatie* » (in *Dictionnaire de l'Académie française*, Imprimé chez Firmin Didot Frères, Imprimeurs de l'Institut de France, 6<sup>e</sup> éd., 1835, Vol. 1, p. 555).

<sup>83</sup> LAROUSSE (P.), *Grand dictionnaire universel du XIX<sup>ème</sup> siècle. Français, Historique, Géographique, Mythologique, Bibliographique, Littéraire, Artistique, Scientifique, etc.*, Tome VI, Deuxième partie, SLATKINE, Genève-Paris, 1866-1879, Réimpression de l'édition de Paris, 1982, pp. 888-889.

<sup>84</sup> On a affirmé, notamment, dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, que « [l]a diplomatie, au sens large du mot, comprend non seulement l'action particulière et technique des agents diplomatiques proprement dits, mais l'action du ministre des Affaires étrangères, du chef de l'État et des autres personnes qui la dirigent ou lui prêtent leur concours. La diplomatie a la charge de toutes les relations extérieures, de toute la politique extérieure des États » [DUPUIS (Ch.), « Liberté des voies de communication, Relations internationales », in *R.C.A.D.I.*, Vol. 2, 1924-I, p. 304].

<sup>85</sup> NOËL (L.), « Politique extérieure et diplomatie », in BASDEVANT (J.) [Éd.] et alii [Éd.], *Les Affaires étrangères*, Coll. Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées. [Travaux du] Centre de Sciences politique de l'institut d'études juridiques de Nice, P.U.F., 1959, p. 7.

<sup>86</sup> Englobant selon Johann-Ludwig KLÜBER le « Droit des gens », la « diplomatie » est définie au XIX<sup>ème</sup> siècle comme « l'ensemble des connaissances et des principes nécessaires pour bien conduire les affaires publiques entre des États » (in *Le droit des gens moderne de l'Europe*, Op. cit., pp. 7-8). Toutefois, dans son *Cours de droit diplomatique*, le Professeur PRADIER-FODÉRÉ remet en cause la globalité des termes employés par son collègue allemand : il « aimerai[t] mieux dire *traiter* » plutôt que « conduire ». Il s'en justifie sous couvert de la technicité grandissante de la gestion des relations extérieures : « La diplomatie éveille, en effet, l'idée de gestion des affaires internationales, de maniement des rapports extérieures, d'administration des intérêts internationaux des peuples et de leurs gouvernements, dans leur contact mutuel, soit paisible, soit hostile », [in PRADIER-FODÉRÉ (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, Op. cit., pp. 1-2]. Dans une perspective plus poussée, on a pu lire également que la diplomatie était « le droit des gens appliqué » [COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire », *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1877, T. XXII, p. 870].

43. De fait, sous la V<sup>ème</sup> République, il est clairement établi que l'objet des « Affaires » est bien fonction *de* la « politique étrangère » en tant que cette dernière délimite le cadre d'exercice général des agents diplomatiques<sup>87</sup>. La pratique monarchique, telle qu'elle a été consolidée par les premiers régimes démocratiques, est à l'origine de cette distinction. A cet égard, l'exercice du pouvoir diplomatique *du* « Politique » – on entend par là, l'ensemble des prérogatives internationales qui concourent à l'engagement définitif de l'État – dénie au chef du Quai d'Orsay tout pouvoir décisionnel autonome dans la sphère internationale<sup>88</sup>. Cette règle répartitive va, ainsi, arbitrer la première phase d'institutionnalisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères (XVI<sup>ème</sup>-XIX<sup>ème</sup> siècles) et inspirer durablement la conception restrictive que le droit constitutionnel français actuel a de son rôle diplomatique.

#### ***IV. L'apport constructif de l'Histoire à l'étude juridique de la fonction de ministre des Affaires étrangères***

---

<sup>87</sup> Pour le Professeur Jean Paul PANCRACIO, « politique et diplomatie sont dans le prolongement l'une de l'autre, mais ne doivent pas nécessairement être confondues », [*in Droit et institutions diplomatiques, Ouvertures internationales*, A. Pedone, 2007, p. 13].

<sup>88</sup> Cette dichotomie serait de nature à relativiser un paradoxe mis en relief par la doctrine spécialisée : la pratique diplomatique française de la V<sup>ème</sup> République serait tiraillée entre « l'apparente déchéance du métier diplomatique » d'une part et « l'influence grandissante de la politique étrangère », d'autre part [CHAZELLE (J.), *La diplomatie*, P.U.F., Que sais-je ? n°129, 2<sup>e</sup> éd. 1998, p. 7]. Nous sommes d'avis, que la distinction ainsi opérée tendrait à présenter les Affaires étrangères comme une charnière institutionnelle reliant et articulant les domaines respectifs de la politique étrangère et de la diplomatie. Dans cette perspective, la crise qui affecte depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, le ministère des Affaires étrangères doit être pensée indépendamment des organes étatiques qui impulse les lignes forces de la politique étrangère de la France. Celle-ci touche au « fond » de la diplomatie. L'efficacité de l'action diplomatique est donc fonction de la permanence et de la continuité de la politique étrangère. A l'inverse, la permanence et la durée des agents chargés de sa mise en œuvre sont des problématiques « de forme » soumis aux aléas mécaniques des Sociétés nationale et internationale, à laquelle ils sont rattachés pour la première, et dans laquelle ils évoluent pour la seconde. A ce titre, on comprend que le statut de chef de la diplomatie reconnu au ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République ne peut être formellement confondu avec celui d'agent diplomatique dans un sens large comme restrictif [en ce sens, lire SALMON (J.), « Agent diplomatique », *in Dictionnaire de droit international public, Op. cit.*, p. 50]. Or, une telle approche est source d'un autre paradoxe au regard de l'évolution contemporaine du pouvoir diplomatique du ministre des Affaires étrangères. L'affaiblissement de son autorité politique en matière internationale s'accompagnerait, en parallèle, d'un renforcement du pouvoir de direction des chefs de missions et des ambassadeurs en poste à l'étranger (voir le décret du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État, reproduit en Annexe I, texte 120 ; de même, la circulaire primo-ministérielle du 8 novembre 1993 relative à l'organisation des services de l'État à l'étranger et au rôle des ambassadeurs, reproduite en Annexe I, texte 121). Il est vrai que la différence de nature entre les fonctions ministérielles et celles des ambassadeurs rend ce constat d'autant plus irrelevante que la subordination des chefs de mission au ministre des Affaires étrangères n'a eu de cesse d'être affirmée depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle. Toutefois, les liens particuliers qui unissent les ambassadeurs au chef de l'État au titre de la mise en œuvre de l'article 14 de la Constitution du 4 octobre 1958 sont de nature à consolider l'idée d'une appropriation présidentielle, et de l'initiative du pouvoir gouvernemental en matière internationale, et des modalités de son instrumentalisation (Voir *infra*, l'étude spécifique de l'article 14 C ; Partie II-Titre II-Sect. II). Concurrent direct du Gouvernement (pris au sens de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958) dans le cadre de la direction de la politique étrangère, le président de la République rivaliserait-il en termes d'influence avec le ministre des Affaires étrangères dans le cadre de la gestion des services extérieurs de la France ? Une telle politique expansionniste n'est pas sans rappeler la pratique hégémonique des premiers titulaires de la charge qui a abouti en 1626 à la reconnaissance du monopole du Département pour tout ce qui se rapporte à l'étranger et aux étrangers (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II et Annexe I, texte 1).

44. « La vérité, la raison et le temps sont trois grands et puissants ouvriers entre les hommes et les actions humaines », écrivait un illustre secrétaire d'État aux Affaires étrangères du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>89</sup>. L'exercice de la thèse consistant à proposer des pistes de réflexion dans la limite de la « raison » scientifique on a vu dans la prise en compte du facteur « temps » une « clé » de compréhension topique, moins au regard de la qualité de l'auteur qui la propose que du caractère séculaire de la charge qu'il a occupé sous le règne d'Henri IV<sup>90</sup>.

45. Au plan historique, la fonction de ministre des Affaires étrangères se présente comme une création du pouvoir monarchique, façonnée par les régimes républicains successifs et ramenée sous l'empire de la Constitution de 1958, à une dimension essentiellement exécutive<sup>91</sup>. *A priori* simple dans son énoncé, la traversée des âges opérée par le responsable du Quai d'Orsay est complexe à ordonner dans sa matérialité.

46. De leur origine monarchique, les Affaires étrangères ont hérité d'un caractère régalien c'est-à-dire un caractère qui renvoie à la dimension étatique inhérente aux compétences internationales du ministre. De la monarchie des Temps Modernes à la IV<sup>ème</sup> République, en passant par la Révolution et les régimes démocratiques qu'elle a engendrés, ce premier legs leur a garanti une place de premier choix au sein des pouvoirs publics au point d'ériger, sous ces différents régimes, leur responsable administratif en une interface incontournable du pouvoir politique en matière internationale. Pour autant, son évolution statutaire est loin de postuler une uniformisation de sa fonction. Difficile, en effet, d'assimiler le rôle de M. Alain JUPPÉ à celui assumé par Loys de REVOL dans les premiers temps de la fonction, ne serait-

---

<sup>89</sup> Propos extraits d'une lettre adressée par Nicolas de NEUFVILLE, seigneur de VILLEROY, au duc de Nevers, le 18 décembre 1585 [reproduits in NOUAILLAC (J.), *VILLEROY, Secrétaire d'État et ministre de Charles IX, Henri III et Henri IV (1543-1610)*, Éd. Honoré CHAMPION, Paris, 1909, p. 98].

<sup>90</sup> Nous avons été également aiguillés par l'intérêt croissant que la doctrine juridique porte à la démarche historique en matière internationale [Lire en ce sens, la contribution du Professeur Valérie ROSOUX « Le rôle du temps dans la politique étrangère » in *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, sous la direction de ROOSENS (Cl.), ROSOUX (V.) & WILDE d'ESTMAEL (T. de), Presses Interuniversitaires Européennes P. LANG, Bruxelles, Bern, Berlin, 2004, pp. 311-325] et en droit constitutionnel français [lire en ce sens, l'article du Professeur François SAINT-BONNET, « Regards critiques sur la méthodologie en histoire constitutionnelle. Les destinations téléologiques des options épistémologiques », publié sur le site de la revue en ligne *Jus Politicum*, n° 2 « Droit, politique et justice constitutionnelle », mars 2009 ; de même, l'article du Professeur Denis BARANGER, « Le piège du droit constitutionnel », publié sur le site de la revue en ligne *Jus Politicum*, n° 3 « Autour de la notion de constitution », décembre 2009], sans compter le regard particulièrement dynamique que d'éminents historiens portent sur l'histoire constitutionnelle [En ce sens, lire notamment, l'article du Professeur François FURET, « Concepts juridiques et conjoncture révolutionnaire », in *Annales Economies-Sociétés-Civilisations*, n° 6, nov.-déc. 1992, pp. 1185-1194 ; l'auteur répond de manière spécifique aux critiques que lui avaient adressées le Professeur Michel TROPER et en vient, ainsi, à mettre en garde contre « l'absurdité » de « l'extrémisme kelsenien » en matière d'interprétation des textes de loi et des constitutions (p. 1185)].

<sup>91</sup> ZOLLER (E.), *Le droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 112.

ce que parce que sous l’Ancien Régime, l’autorité politique du secrétaire d’État aux Affaires étrangères s’affirme moins sur la scène extérieure que sous les ors du Palais<sup>92</sup>.

47. La genèse de cette institution tend à montrer que c’est moins dans la spécificité du domaine d’action qui lui est nommément assigné que dans les liens privilégiés qu’elle a pu nouer avec les gouvernances successives qu’il faut chercher les conditions essentielles de sa normalisation. Compte tenu de la spécificité de son domaine d’action, l’autonomisation politique de son rôle de gestionnaire des relations extérieures n’aurait pu être entreprise sans le processus de dépersonnalisation de la représentation d’État amorcée sous la Révolution et finalement entérinée sous les régimes d’assemblée. En pratique, la confusion de son portefeuille avec celui de Président du Conseil sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> République a parachevé l’œuvre monarchique en complétant l’autonomie administrative du ministre par l’exercice général et informel d’un pouvoir décisionnel. Mais, en décourageant – sans y mettre officiellement fin – ce type de cumul ministériel, la Constitution du 4 octobre 1958 semble revenue à la conception restrictive originelle de la fonction de ministre des Affaires étrangères, à savoir celle d’un instrument de la gouvernance en matière de relations extérieures. Le silence du texte lui retirerait, ainsi, le bénéfice d’un rôle qui n’est naturellement pas le sien : celui de centre d’impulsion de la politique étrangère. Or, comme on tentera de l’établir, non seulement cette carence normative n’en est pas une, mais encore est-elle loin d’enfermer le ministre dans le rôle de simple « agent du chef de l’État »<sup>93</sup>. Le plus sûr moyen de prévenir tout enrayement de l’appareil diplomatique de la France ne consisterait-il pas, en effet, à dissocier la tête des bras et, à garantir de manière concomitante la synergie des différents membres au moyen d’un relais de transmission ? Le ministre des Affaires étrangères l’incarnerait idéalement en sa double qualité d’agent exécutif et d’autorité administrative. A charge, alors, pour lui et ses services de gérer ce temps de recul salutaire entre la décision et l’action. A ce propos, le porte-parole du Quai d’Orsay sous le ministère de M. Bernard KOUCHNER fait observer qu’« (...) il y a un grand cadre défini par le président de la République : en amont en termes de proposition et en aval en termes de mise en œuvre et de mise en action. C’est ça qui, à mon sens, est le champ du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République et qui est celui du ministre d’aujourd’hui [2008] »<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Cette comparaison fera l’objet de développements spécifiques [Voir *infra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 2)].

<sup>93</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 113.

<sup>94</sup> Propos recueillis au cours d’un entretien que M. Éric CHEVALLIER, Porte-parole du Quai d’Orsay et conseiller spécial du ministre des Affaires étrangères, M. Bernard KOUCHNER, avait eu la bienveillance de nous accorder le 28 novembre 2008 [entretien reproduit en Annexe I (texte 125), non soumis à la relecture de M. Éric CHEVALLIER].

48. L'approche constructiviste conduit finalement à élargir le champ d'investigation à la sphère juridique internationale. Or, de manière supplétive, cette souplesse déduite tacitement de la pratique diplomatique française y trouve matière à s'épanouir expressément.

49. La logique qui anime, à l'époque contemporaine, les « Affaires étrangères » est le fruit d'une mutation profonde amorcée à l'issue de l'Ancien Régime et qui s'est poursuivie sans discontinuité jusqu'à l'avènement de la V<sup>ème</sup> République. A ce titre, « 1958 » marque un tournant historique dans l'évolution juridique de la fonction de ministre des Affaires étrangères dans la mesure où elle organise, en pratique, une hybridation des multiples traditions séculaires qui ont conditionné la survivance et la permanence du rôle du chef du Quai d'Orsay. Cependant, pour le pouvoir constituant français, la tolérance des usages propres aux relations extérieures a un prix: le rééquilibrage des pouvoirs instigué au sein de l'exécutif par le Général de GAULLE au sortir de la Seconde guerre mondiale a renforcé de manière significative la rationalisation du cadre d'action du ministre, en la subordonnant un peu plus à un double contrôle politique d'une portée juridique inégale.

50. Le premier de ces contrôles serait de nature hexogène en tant qu'il serait principalement exercé par les autorités exécutives hiérarchiquement supérieures au ministre des Affaires étrangères, soit le Premier ministre selon la lettre de la Constitution et le président de la République selon sa pratique majoritaire. Le rôle subordonné du ministre des Affaires étrangères serait renforcé par le contrôle politique que les Chambres exercent au titre des pouvoirs informatifs et budgétaires que la tradition démocratique leur attribue depuis la Révolution<sup>95</sup>. De nature endogène, cet examen prendrait plutôt la forme d'une auto-censure en tant qu'il serait exercé par le ministre des Affaires étrangères lui-même au titre de la responsabilité gouvernementale qui lui impose de gérer « en bon père de famille » le département dont il a la charge. Elle serait particulièrement contraignante pour le chef du Quai d'Orsay dans le cadre des réformes budgétaires<sup>96</sup>. Mais, parce que ces contraintes politiques et institutionnelles actuelles semblent induire une conception plus statique que

---

<sup>95</sup> Ce droit d'intervention des Chambres a été inauguré par l'article 7 de la Constitution de 1791, en vertu duquel « [l]es ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y sont destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement ». Pour une actualisation du cadre constitutionnel dans lequel s'insère ce droit lire notamment, CAMBY (J.-P.), « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *L.P.A.*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 95-100.

<sup>96</sup> Des développements spécifiques seront, notamment, réservés à l'impact de la mise en œuvre de la L.O.L.F. et de la R.G.P.P. sur la direction ministérielle des Affaires étrangères. Comme on le verra, le rôle de chef de service du Quai d'Orsay est l'objet de critiques les plus vives, tant de la part des parlementaires que des diplomates eux-mêmes. La politisation des grandes directions administratives du Département et le fossé grandissant qu'elle engendrerait entre la base et le sommet du Ministère des Affaires étrangères constituerait le nœud principal du débat (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap.I-Sect.I).

véritablement dynamique de la fonction de ministre des Affaires étrangères, la pertinence d'une définition historique de la fonction ministérielle – fil rouge qui articule les deux Parties de la présente thèse – se trouverait remise en cause. Quel intérêt il y aurait-il, en effet, à étudier les cycles évolutifs du rôle ministériel dès lors que l'on présente ses rapports privilégiés avec le Pouvoir politique suprême comme les fondements déterminants de son action ? Or, non seulement cet intérêt est réel mais il permet également de relativiser l'apparent verrouillage élyséen dont souffrirait la fonction de ministre des Affaires étrangères, notamment, en période de présidentialisation du régime républicain.

**51.** Nombre des prérogatives actuelles du chef du Quai d'Orsay ont une dimension séculaire. Elles se rapportent plus au volet technique de son action qu'à ses fonctions les plus médiatiques. L'explication tient principalement au fait que son autonomie politique ne lui a été reconnue que depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, à la faveur de l'effacement du président de la République et du cumul de sa fonction avec celle de président du Conseil. Au regard de la primitivité et, surtout, du caractère informel de l'autonomie d'action dont jouit le ministre sur la scène politique extérieure, on ne doit pas s'étonner que ce soit dans l'exercice de ses prérogatives diplomatiques – à savoir, ses pouvoirs de négociation et représentation – que le ministre subisse la concurrence la plus forte. C'est ainsi que, caché derrière un pseudonyme, un haut-fonctionnaire du Quai n'hésite pas à évoquer au début des années « 80 », la perspective d'un « démembrement » et d'une « atomisation » de la politique étrangère sous l'effet de son interministérialité croissante<sup>97</sup>. Malgré tout, l'internationalisation des différents volets de l'action gouvernementale est présentée dans *Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* comme un axe essentiel de la modernisation des Affaires étrangères françaises<sup>98</sup>. De fait, sa coordination s'annonce d'autant plus délicate à gérer pour leur responsable que, pas plus il y a vingt ans qu'aujourd'hui, elle ne suscite guère l'enthousiasme au sein du personnel du Quai d'Orsay. C'est un paramètre que le ministre des Affaires étrangères ne peut se permettre d'ignorer, ni de sous-estimer car, l'histoire de sa fonction a montré empiriquement que c'est l'appui constant des services centraux et extérieurs du Département qui lui a permis d'acquérir objectivement le rang central qu'il occupe depuis 1626 en matière de correspondance diplomatique<sup>99</sup>. Le lien d'interdépendance

---

<sup>97</sup> ADRIEN (B.), « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère française », *Op. cit.*, p. 975.

<sup>98</sup> *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, « La France et l'Europe dans le monde », Sous la présidence de M. Alain JUPPÉ et de M. Louis SCHWEITZER, p. 137 ; disponible sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères et européennes à : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC\\_DEF.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf).

<sup>99</sup> A cette date, le cardinal de RICHELIEU confie au secrétaire d'État aux Affaires étrangères le monopole des activités extérieures de la France, à l'exception des activités consulaires [Voir en Annexe I, le règlement qui consacre cette centralisation (texte 1)].

multiséculaire qui existe entre le chef du Quai d'Orsay et son administration incite à soutenir le point de vue de la doctrine historique selon laquelle, au final, « il ne paraît guère possible de poser, pour la France, le problème des traditions diplomatiques sans évoquer (...) le milieu où ces traditions ont dû obligatoirement se conserver et qui est celui du personnel attaché au service de la politique étrangère du pays »<sup>100</sup>. Si l'on confronte cette réalité à la thèse politologue du déclin de la fonction ministérielle, on ne peut s'empêcher de se demander quel peut être le rôle des traditions pour une institution qui, par la transformation de la conjoncture internationale, a vu considérablement se réduire sa marge réelle d'autonomie ?

**52.** Minoré par la doctrine constitutionnaliste qui résume souvent la fonction de ministre des Affaires étrangères à celle de plénipotentiaire privilégié du chef de l'État, sa qualité de responsable gouvernemental de la gestion des relations extérieures de la France constitue, du point du droit français, la garantie objective la plus sûre de la permanence de sa fonction au sein des institutions de la V<sup>ème</sup> République. Pour autant, il ne faudrait pas mésestimer la dimension éminemment subjective du cadre d'exercice du ministre. C'est là une donnée historique récurrente qui ne se dément pas depuis 1958 : le ministre est *un homme de régimes* qui s'est donné les moyens d'adapter sa fonction aux aléas de la vie politique. De ce point de vue, la source première de la permanence de cette fonction se révélerait être le ministre lui-même.

**53.** On le voit, cette mixité des sources de l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères conduit à privilégier un angle d'approche transversal pour tenter de serrer au plus près la conception juridique française : ni totalement objet du droit constitutionnel – en tant que sa fonction, si elle est ignorée du pouvoir constituant français, est spécifiquement envisagée par le droit conventionnel – ni exclusivement sujet politique – la pratique constitutionnelle majoritaire de la V<sup>ème</sup> République ayant retiré au ministre le pouvoir de décision général acquis sous les régimes d'assemblée pour le rétablir dans sa condition historique de gestionnaire des relations extérieures de la France – le chef du Quai d'Orsay est un *sujet de droit politique*. Par sa dimension consensuelle, cette expression embrasserait des réalités multiples.

---

<sup>100</sup> GIRARDET (R.), « L'influence de la tradition sur la politique étrangère de la France », in *La politique étrangère et ses fondements*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, n° 55, Librairie Armand Colin, 1954, p. 146.

**54.** Le droit politique postule une étude environnementale du pouvoir dans une société donnée<sup>101</sup>. Or, la problématique de la contemporanéité de la fonction de ministre des Affaires étrangères s'insère, précisément, dans une logique de rapport de forces plus politiques que juridiques – en raison principalement de l'indétermination des textes – dont la cohérence est garantie par la dichotomie « obéissance/ autonomie ». Cette dynamique fonctionnelle amène à considérer les deux situations antagonistes suivantes :

- d'une part, l'effectivité des prérogatives ministérielles peut être conditionnée par une adéquation stricte entre le fait politique et le droit, étant entendu que la consécration juridique de l'action ministérielle supposerait l'absence de dérives ou de déviations au plan de la pratique gouvernementale. Dans cette perspective, la cristallisation du champ d'action du ministre serait source d'obstacles normatifs préjudiciables à la logique consensuelle qui anime traditionnellement les relations diplomatiques;

- d'autre part, l'effectivité des prérogatives ministérielles supposerait à l'inverse qu'elles s'exercent en dehors du cadre normatif qui préexisterait à leur pratique, soit que l'ordre effectif serait en contradiction avec le droit positif, soit qu'il s'analyserait en la coexistence de pratiques politiques discontinues. Se faisant, l'imprévisibilité comportementale emporterait alors une insécurité juridique préjudiciable à ce que l'on serait tenter d'appeler un « ordre public diplomatique », esquissé au gré et au fil d'une pratique constitutionnelle multiséculaire<sup>102</sup>. *Centrée, dès lors, sur la notion d'unité d'action en matière de relations extérieures, l'étude de la condition et des fonctions du ministre des Affaires étrangères présenterait bien une dimension fondamentalement praxéologique.* De manière plus précise, elle constituerait un terrain propice à la rencontre entre le fait politique, le fait juridique et le droit positif. Or, cette transversalité serait à la fois le point fort et la faiblesse première du responsable du Quai d'Orsay.

**55.** En effet, l'attribution de la charge de ministre des Affaires étrangères dépend autant de ses compétences en tant que diplomate et chef de service administratif, que de sa loyauté et de ses affinités politiques à l'égard de la gouvernance<sup>103</sup>. Quoi qu'il en soit, dans l'une ou l'autre

---

<sup>101</sup> Voir *supra* (note 36). Cette réalité n'est pas sans incidence sur le choix de la démarche scientifique qui doit être adaptée à la matière et non l'inverse, selon le Professeur SAINT-BONNET : « [l]es meilleurs travaux, convient-il, sont souvent ceux qui ne suivent d'autre méthode que celle que leurs auteurs construisent en réalisant la recherche. La méthode n'est pas un préalable, elle est souvent un aboutissement. » [*in* « Regards critiques sur la méthodologie en histoire constitutionnelle. Les destinations téléologiques des options épistémologiques, *Op. cit.*, p. 2].

<sup>102</sup> Cette proposition sera développée spécifiquement à l'issue de la présentation du cadre institutionnel dans lequel le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République évolue (voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. III).

<sup>103</sup> A la différence de la pratique anglo-saxonne, et notamment américaine, qui tend à privilégier le choix de *lawyers* pour occuper le poste influent de secrétaire d'État, les présidents français ont souvent préféré confier cette charge ministérielle à des hommes de « carrière » ou, à tout le moins, ayant une expérience significative en

de ces situations, le ministre des Affaires étrangères a été et demeure présent, à divers titres, dans le domaine qui lui est spécifiquement attribué depuis 1589, celui des « affaires du Dehors »<sup>104</sup>. A la fois membre d'un gouvernement et chef de service d'une administration d'État, il se démarque des autres ministres en cumulant un statut juridique de droit interne et un statut juridique de droit international public. L'originalité de la possession de ce dernier statut est attachée à l'histoire même de l'institution de ministre des Affaires étrangères. Elle s'est formée au long des siècles pour aboutir à ce qu'elle est aujourd'hui : le chef hiérarchique et politique de « l'instrument privilégié des rapports internationaux de l'Etat »<sup>105</sup>.

**56.** Les apports historiques donnent finalement à la conception juridique du rôle ministériel des tons plus nuancés, ce qui lui permet, notamment, de se distinguer de la conception politique qui retient, classiquement, une interprétation éminemment restrictive du rôle exécutif du chef du Quai d'Orsay. Certains ressorts de sa fonction sont, certes, plus anciens que d'autres. A ce titre, ils ont peut-être perdus en intensité au fur et à mesure que s'est institutionnalisée la prééminence traditionnelle du chef de l'État en matière internationale. Ils n'ont pas pour autant perdu en intérêt pour le responsable du Département<sup>106</sup>. Depuis l'Ancien Régime, les bases juridiques qui encadrent son action ont subi des mutations allant tantôt dans le sens d'une différenciation assez radicale, tantôt dans le sens d'une adaptation souple qui favorise l'insertion de la fonction ministérielle dans une

---

matière diplomatique [*in* ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p.114]. C'est ainsi que, le Général de Gaulle nomma M. COUVE DE MURVILLE, inspecteur des Finances de profession au Quai d'Orsay. Plus récemment, M. Philippe DOUSTE-BLAZY, médecin de formation, avait eu l'occasion de siéger dans la Commission des Affaires étrangères avant de prendre en 2005 la succession de M. Michel BARNIER, ancien commissaire européen, désavoué par le Président CHIRAC. Toutefois, dérogeant à cette pratique, le Président François MITTERRAND n'a pas hésité à nommer à la tête du Quai d'Orsay M. Roland DUMAS, avocat de profession. Dans le même ordre d'idées, le Président J. Chirac est allé jusqu'à confier la fonction de ministre déléguée aux Affaires européennes à une astronaute, Mme Claudie HAIGNERÉ. Heureux ou malheureux, ces choix présidentiels motivés par des considérations éminemment disparates révèlent, *in fine*, outre leur caractère discrétionnaire, le fait que la confiance du Chef de l'État est un critère de sélection rédhibitoire, au point que l'on se serait tenté de croire en ce début d'études qu'il n'est guère nécessaire au ministre des Affaires étrangères de maîtriser l'objet de sa principale activité : les relations extérieures. Rien n'est moins sûr : si près de la moitié des ministres des Affaires étrangères sont des « hommes du président », ils sont issus pour la plupart soit du corps des hauts fonctionnaires soit du corps diplomatique [En ce sens, lire LA SERRE (F.) de [Dir.], DERUEZ (J.), WALLACE (H.), *Les Politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945 : l'inévitable ajustement*, Coll. Questions Internationales, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques et Berg, Paris, 1990, 1 vol., pp. 264- 265]. Le ministre officiellement en charge de la diplomatie française est un administrateur avant d'être un diplomate.

<sup>104</sup> Expression empruntée à un contemporain de Loys de REVOL, premier secrétaire d'État aux Affaires étrangères [*in* DAVILA (H. C.), *Histoire des guerres civiles de France Sous les règnes de François II, Charles IX, Henri III & Henri IV*, Tome II, Traduite de l'Italien par Monsieur l'Abbé M., Chez Arkstée & Merkus, 1757, Amsterdam, p. 388].

<sup>105</sup> NGUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Op. cit.*, n° 447.

<sup>106</sup> Nous pensons, en particulier, à l'arrêté du 22 messidor an VII (Annexe I, texte 52) qui affirme, sous le Directoire, le principe de la compétence exclusive du ministre des Relations extérieures dans les rapports politiques avec l'étranger (nous verrons que dans le contexte réactionnaire de la Révolution, ce texte a revêtu avant tout une portée déclaratoire) et au décret napoléonien du 25 décembre 1810 (Annexe I, texte 61). Ces deux textes ont connu des fortunes diverses, mais n'ont jamais été retirés de l'ordonnement juridique français. Ils demeurent à ce jour les bases de référence de l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères.

logique de permanence. Dans cette perspective, l'étude des conditions de son enracinement au sein des institutions politiques françaises présenterait bien un intérêt doctrinal en tant qu'elle permettrait de mieux comprendre et de saisir les singularités de la fonction d'aujourd'hui.

**57.** Tirillée entre traditions monarchiques et traditions républicaines, le ministre des Affaires étrangères s'impose avant 1958 comme un *faiseur de systèmes* – à tout le moins, est-il toujours parvenu, par l'exercice opportuniste de ses fonctions politiques, à être étroitement associé à la direction de l'État, lorsqu'il ne s'en appropriait pas les rênes<sup>107</sup>. A cet égard, l'avènement des régimes parlementaires modernes matérialise un temps de césure coïncidant avec la phase de politisation des responsabilités gouvernementales du chef du Quai d'Orsay. Elle semble, toutefois, décliner depuis la restauration de la prééminence présidentielle par la lettre constitutionnelle de 1958<sup>108</sup>. A cet égard, la pratique présidentialiste dominante tend à le ramener à son rôle premier de commis du Pouvoir politique suprême. Le ministre actuel ne serait-il plus alors qu'une fonction ballottée au gré des temps forts originalités du système de la V<sup>ème</sup> République ? La revalorisation de son pouvoir de représentation sous les régimes d'assemblée s'analyserait-elle en une éclipse constitutionnelle dont l'action politique a le secret ? On aurait pu le craindre au regard de l'inexistence de garanties constitutionnelles qui soient propres à son action internationale. Pourtant, encore une fois, c'est dans la pratique politique que le ministre actuel trouverait son salut, au plan interne mais aussi – et c'est là une originalité propre à la période de V<sup>ème</sup> République – au regard du droit international coutumier.

**58.** Au niveau de la pratique française, les parenthèses cohabitationnistes ont érigé l'intervention du ministre des Affaires étrangères comme un réflexe de survie pour la gouvernance<sup>109</sup>. Au-delà des conflits politiques, il est prioritaire de garantir un équilibre apparent dans la direction de la politique étrangère. C'est au chef du Quai d'Orsay qu'échoierait cette responsabilité. Et quand bien même, il craindrait d'être l'otage des querelles partisans, il trouverait dans le droit international conventionnel et coutumier, les

---

<sup>107</sup> Cet état de fait – jamais acté en droit – se vérifie sous l'Ancien Régime avec l'avènement de la fonction officieuse de « principal ministre » – rôle assumé notamment par les secrétaires d'État aux Affaires étrangères RICHELIEU et VILLEROY par exemple (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II). On le rencontre, également, sous les régimes d'assemblée des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques à la faveur du cumul ponctuel mais fréquent du portefeuille de ministre des Affaires étrangères avec la fonction de Président du Conseil (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. I).

<sup>108</sup> Voir article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

<sup>109</sup> M. Éric CHEVALLIER, porte-parole du Quai d'Orsay sous le ministère de M. Bernard KOUCHNER, convient de la revalorisation du rôle ministériel dans ces périodes de crise [voir l'entretien en date du 28 novembre 2008, Annexe I (texte126)].

moyens de s'en préserver et à tout le moins, de transcender une tradition constitutionnelle qui tend à le cantonner dans le rôle de second du chef de l'État.

**59.** La genèse de la fonction ministérielle montre, en définitive, que c'est dans la distanciation progressive du régime politique français d'avec la conception personnalisée de la souveraineté de l'État que résident les conditions principales de son autonomie. Mais, c'est précisément parce qu'il a toujours été un instrument du Pouvoir exécutif suprême et rarement un membre à part entière de celui-ci que la doctrine juridique française le définit exceptionnellement comme un organe de décision. Or, à la faveur de la mondialisation des échanges étatiques, le droit international positif vient inopinément trancher ce débat interne en ouvrant le champ de la représentation étatique, traditionnellement réservé aux organes exécutifs suprêmes des États, au ministre des Affaires étrangères. Au regard de la pratique diplomatique internationale, le rôle du chef du Quai d'Orsay serait alors l'objet d'une double appréciation. Selon qu'on l'envisage sous l'angle du droit constitutionnel français ou du droit international, son statut et ses fonctions seront définis tantôt restrictivement, tantôt extensivement. Cette fluctuation inscrit le ministre des Affaires étrangères dans un cadre d'action où coexistent des sources juridiques aussi riches qu'évanescentes: les usages propres à l'action diplomatique française se disputent, ainsi, à ceux découlant des nécessités de la vie internationale. Dans cette perspective, le flou normatif qui baigne la fonction du ministre français des Affaires étrangères lui garantit une souplesse stratégique dans ses relations avec l'étranger, mais il constitue également sa principale faiblesse face au Pouvoir politique national. En effet, indépendamment de la forme du régime, l'amplitude du rôle ministériel est demeurée en tous temps tributaire des rapports de force qui se nouent au niveau de la direction de l'État. Ainsi, le rang subalterne que le ministre des Affaires étrangères occupe au sein du Pouvoir exécutif est, donc, un héritage monarchique auquel la France demeure constitutionnellement attachée (**Partie I**). Pour autant, la pratique républicaine, telle qu'elle est éclairée par le droit international positif actuel, tend à transcender le rôle instrumental du ministre en lui concédant, dans le silence de la Constitution, le statut de représentant politique de l'État à part entière (**Partie II**).

**Partie I.** – L'origine monarchique de la fonction de ministre des Affaires étrangères: un instrument du pouvoir politique suprême

**Partie II.** – La conception républicaine de la fonction de ministre des Affaires étrangères : le responsable politique des intérêts supérieurs de l'État