

Clarifier le statut des ambassadeurs thématiques

Position paper #4
17 janvier 2020



**Christine PIRES-
BEAUNE**
Députée

La fonction d'ambassadeur thématique a vu le jour en 1998 à l'initiative du président Jacques Chirac. Elle consiste à confier à des responsables politiques, à des personnalités issues de la société civile ou à des hauts fonctionnaires, une mission de représentation et de négociation diplomatique au nom du Gouvernement français. Précisément, « *la décision de créer de nouveaux postes est prise lorsque des sujets d'actualité ou des problématiques prenant une ampleur particulière nécessitant qu'une personne soit clairement identifiée pour mener un plaidoyer spécifique. Le nombre de ces postes varie donc au gré des priorités du moment* »¹.



Régis JUANICO
Député

Aucun texte législatif ou réglementaire n'a jamais régi le statut de ces ambassadeurs. Comme d'ordinaire, le Gouvernement, qui jouit d'une autonomie organisationnelle², n'a malheureusement pas défini le statut de ces hauts responsables publics.

À l'heure de la transparence et de la déontologie, cette absence de statut soulève des difficultés, ainsi que vient de l'illustrer la séquence des dernières semaines au sujet de l'ambassadrice pour les pôles Arctique et Antarctique.



Matthieu CARON
Directeur Général de
l'Observatoire de
l'Éthique Publique

Afin de vérifier ces révélations, trois parlementaires de L'Observatoire de l'éthique publique ont décidé de poser des questions écrites au Gouvernement. Ces questions portent sur les zones grises (ou zones d'opacité) et les zones blanches (ou zones de vides juridiques) du statut d'ambassadeur thématique (Cf. QE en Annexe).

Jusqu'à présent, les principales informations disponibles au sujet des ambassadeurs thématiques ont été collectées par le sénateur Richard Yung en 2013 dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il a réalisé en tant que rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'État* »³.

¹ Vincent Delahaye, sénateur, rapport spécial de la mission Action extérieure de l'État, séance du 29 novembre 2019.

² Matthieu Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la V^e République*, LGDJ, 2015.

³ <https://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2013/np/np01/np012.html>

Le cas d'espèce de l'ambassadrice des Pôles a le mérite de mettre en lumière CINQ PROBLÈMES PRINCIPAUX concernant le statut des ambassadeurs thématiques :

- Les ambassadeurs thématiques occupent un emploi à la décision du Gouvernement. Ces emplois à la décision, bien qu'ayant des bases législatives, réglementaires et jurisprudentielles, relèvent eux-mêmes d'un statut flou et largement perfectible.
- Les ambassadeurs thématiques disposent d'une rémunération et de moyens matériels opaques⁴.
- Les ambassadeurs thématiques n'ont pas à rendre compte publiquement de l'effectivité de leur mission, ce qui nourrit les soupçons quant à la pertinence de leur fonction.
- Les ambassadeurs thématiques sont manifestement soumis à un devoir de loyauté et à des obligations déontologiques dont les contours n'ont jamais été clairement déterminés⁵.
- Le Quai d'Orsay n'a manifestement pas imaginé de politique de communication en matière de transparence des moyens et de l'action des ambassadeurs thématiques. En décembre dernier, sous la pression médiatique, il a fini par publier sur le site France Diplomatie la liste de ces ambassadeurs. Ce 16 janvier 2020, il vient d'ajouter quelques explications utiles mais largement insuffisantes⁶.

De manière générale, nous avons la conviction que, là où il y a un responsable public, il doit y avoir un statut juridique transparent et précis.

En conséquence, dans le cas précis des ambassadeurs thématiques, il nous paraît pertinent qu'un décret en Conseil des ministres soit pris, sur le fondement de l'article 37 de la Constitution. En outre, le décret de nomination de chacun de ces ambassadeurs pourrait établir la liste des missions confiées à l'intéressé. Enfin, un certain nombre de contrôles parlementaires et déontologiques pourraient être instaurés. Quant au Quai d'Orsay, il pourrait publier davantage de données relatives aux ambassadeurs thématiques en open data. L'ensemble de ce dispositif est expliqué dans le tableau ci-dessous :

⁴ Une recherche experte est nécessaire pour trouver leur coût, lequel avoisinerait les 2 millions d'euros en 2019 (<http://www.senat.fr/seances/s201911/s20191129/s20191129007.html>).

⁵ M. Jean-Yves Le Drian avait toutefois rappelé en novembre 2019 : ces ambassadeurs « sont tous des fonctionnaires du Quai d'Orsay, ou ils y sont assimilés, ils sont tous sous ma responsabilité » (*Ibidem*).

⁶<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/annuaire-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres/ambassadeurs-et-consuls-en-fonction/>.

Propositions pour une clarification du statut des ambassadeurs thématiques

Nomination	<ul style="list-style-type: none"> - L'article 1^{er} du décret n°85-779 fixant la liste des emplois à la décision du Gouvernement pourrait être modifié pour y inclure « les ambassadeurs thématiques ». De manière générale, ce décret devrait faire l'objet d'une modification d'ampleur pour fixer la liste exhaustive des emplois à la décision du Gouvernement (laquelle est en partie définie pour le moment par voie jurisprudentielle) - Tous les ambassadeurs thématiques devraient être formellement nommés en Conseil des ministres conformément à l'article 13 alinéa 3 de la Constitution. Jusqu'en 2017, certains d'entre eux étaient nommés au moyen d'une simple note de service du secrétaire général du MAE, ce qui peut être jugé inconstitutionnel. - Le décret de nomination d'un ambassadeur thématique pourrait fixer la liste des missions qui lui sont confiées ou, à tout le moins, reproduire en annexe, la lettre de mission de l'autorité qui l'a nommée.
Rémunération	<ul style="list-style-type: none"> - Tout ambassadeur thématique, fonctionnaire ou non fonctionnaire, devrait percevoir une rémunération pour la mission qui lui est confiée. - Afin d'éviter toute rémunération discrétionnaire, une grille de rémunération devrait être définie par arrêté du ministre des affaires étrangères.

<p>Frais de mission et frais de représentation & Collaborateurs et locaux mis à disposition</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le décret portant statut des ambassadeurs thématiques pourrait préciser le plafond de : <ul style="list-style-type: none"> *leur frais de mission ; *les modalités de leurs frais de représentation ; *les modalités de mise à disposition de leurs collaborateurs ; *le cas échéant, les conditions mise à disposition de locaux (bureaux et ou résidence de fonction) - Des arrêtés ministériels, publiés au JO, pourraient décliner les moyens mis à la disposition de chaque ambassadeur thématique.
<p>Mesure de l'activité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le décret portant statut des ambassadeurs thématiques pourrait prévoir la production d'un rapport d'activité annuel publié en open data. - Le décret portant statut des ambassadeurs thématiques pourrait prévoir que ce rapport soit remis au secrétaire général du ministère à l'occasion d'un entretien annuel.
<p>Devoir de loyauté</p>	<p>Les fonctionnaires sont soumis à un devoir de réserve. Pour les emplois à la décision, il s'agit davantage d'un devoir de loyauté car ils sont censés appliquer fidèlement la politique gouvernementale. A des fins de clarification, pourrait ainsi être inséré à l'article 25 de la loi n°84-16, un quatrième alinéa rédigé comme suit : « <i>Les personnes nommées sur un emploi à la décision sont soumises à un devoir de loyauté vis-à-vis du Gouvernement</i> ».</p>
<p>Déontologie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'Observatoire de l'éthique publique recommande l'instauration d'un poste de déontologue du Gouvernement⁷ en charge de la déontologie des membres du Gouvernement et des cabinets ministériels. Les révélations relatives à « l'affaire » Delevoye et à l'ambassadrice des Pôles invitent à élargir cette proposition aux emplois à la décision du Gouvernement.

⁷ Cf. Note n°6, *Rendre plus transparent le train de vie du Gouvernement*, 17 juillet 2019 & « Pour un déontologue du Gouvernement », *Le JDD*, 3 août 2019.



<p>Déontologie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le déontologue du Gouvernement pourrait notamment rappeler à l'ordre les personnes occupant des emplois à la décision qui manqueraient à leurs obligations et contrôler l'utilisation des moyens matériels mis à leur disposition.
<p>Contrôle parlementaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - À l'issue de leur mission, chaque ambassadeur thématique pourrait être auditionné par les Commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat. - Il serait judicieux que les rapports spéciaux annuels de l'Assemblée nationale et du Sénat consacrés à l'« <i>Action extérieure de l'État</i> »⁸ apportent davantage d'éclairages sur l'utilisation des crédits du programme n°115.
<p>Politique de communication du Quai d'Orsay</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le MAE, comme tous les autres ministères, gagnerait à répondre systématiquement et en toute transparence aux questions écrites posées par les citoyens, les journalistes ou les parlementaires. Les secrétariats généraux des ministères auraient intérêt à définir une politique de communication précise en matière de données publiques.

La conclusion revient à M. Jean Yves Le Drian, ministre des affaires étrangères. En novembre 2019, M. le ministre a tenu à rappeler que les ambassadeurs thématiques « *ne sont pas des ambassadeurs d'opportunité (...). Ce sont de vrais ambassadeurs. Lorsque j'ai affaire à tel ou tel grand sujet, comme celui des migrations, l'ambassadeur thématique qui en est chargé, en l'occurrence M. Pascal Teixeira Da Silva, se rend dans plusieurs pays pour traiter de cette question. S'il n'était pas ambassadeur, il ne pourrait pas rencontrer certaines personnes avec lesquelles il doit s'entretenir, y compris des chefs d'État et de gouvernement. Ce sont pleinement des ambassadeurs, au même titre que les autres, et ils sont comme eux nommés en conseil des ministres. Nous ne sommes pas le seul pays à avoir une telle pratique. Notre ambassadeur chargé des migrations rencontre son collègue d'un autre pays. Lorsqu'il y a une crise particulière, nous faisons appel à telle ou telle personnalité pour assurer cette responsabilité* »⁹. **En procédant à la clarification du statut des ambassadeurs thématiques, il y a fort à parier que leur utilité sera démontrée.**

⁸ <http://www.senat.fr/seances/s201911/s20191129/s20191129007.html>. Cf également : V. Ledoux, Rapport spécial de l'Assemblée nationale n° 2301 sur l'action extérieure de l'État pour le PLF 2020, 10 octobre 2019 & V. Delahaye et R. Féraud, Rapport spécial du Sénat n° 140 sur l'action extérieure de l'État pour le PLF 2020, 21 novembre 2019.

⁹ *Idem*.



Annexe : Questions écrites posées par les parlementaires membres de L'Observatoire de l'éthique publique¹⁰

15ème législature

Question N°
25606

de M. Charles de Courson (Libertés et Territoires - Marne)

Question écrite

Ministère interrogé > Europe et affaires étrangères		Ministère attributaire > Europe et affaires étrangères	
Rubrique > ambassades et consulats	Titre > Statut des ambassadeurs thématiques		

Question publiée au JO le : **31/12/2019** page : [11467](#)

Texte de la question

M. Charles de Courson interroge M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur statut des ambassadeurs thématiques. L'article 13 alinéa 3 de la Constitution prévoit que les ambassadeurs sont nommés en Conseil des ministres. Or il apparaît que de nombreux ambassadeurs thématiques sont nommés dans le cadre d'une simple note de service, sans mention de cette nomination au journal officiel. Ainsi, il lui demande de l'informer sur le statut juridique exact de des ambassadeurs thématiques et de lui préciser quelles sont les modalités de leur nomination.

Texte de la réponse

Être alerté(e) de la réponse

¹⁰ Il est à noter qu'il y a une erreur de rédaction dans la question écrite n°25368 qui a été notifié à la présidence de l'Assemblée nationale. La rédaction exacte est la suivante : « L'article 13 alinéa 3 de la constitution prévoit que les ambassadeurs sont nommés en Conseil des ministres. Or, il apparaît que de nombreux ambassadeurs thématiques sont nommés dans le cadre d'une simple note de service, sans mention de cette nomination au journal officiel ».

15ème législature

Question N°
25367

de M. Régis Juanico (Socialistes et apparentés - Loire)

Question écrite

Ministère interrogé > Europe et affaires étrangères	Ministère attributaire > Europe et affaires étrangères
Rubrique > ambassades et consulats	Titre > Déplacements et activités des ambassadeurs th

Question publiée au JO le : **24/12/2019** page : 11278

Texte de la question

M. Régis Juanico interroge M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur le coût des déplacements des ambassadeurs thématiques du Quai d'Orsay. Il lui demande de lui communiquer les rapports d'activités de ces ambassadeurs pour les années 2017 et 2018 et de transmettre le détail du coût à l'euro près de tous ces déplacements pour l'année 2019 au moyen d'une extraction des états de frais contenus dans l'application Notilus du ministère.

Texte de la réponse

Être alerté(e) de la réponse

15ème législature

Question N°
25605

de M. Charles de Courson (Libertés et Territoires - Marne)

Question écrite

Ministère interrogé > Europe et affaires étrangères	Ministère attributaire > Europe et affaires étrangères
Rubrique > ambassades et consulats	Titre > Rémunérations et moyens matériels des ambass

Question publiée au JO le : **31/12/2019** page : 11467

Texte de la question

M. Charles de Courson interroge M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à propos de la rémunération et des moyens matériels mis à la disposition des ambassadeurs thématiques. En 2013, le sénateur Richard Yung avait obtenu de la part du MEAE la communication d'un certain nombre de données concernant les émoluments et les frais de fonction des AT (<https://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2013/np/np01/np012.html>). Il lui demande de lui communiquer la liste des ambassadeurs thématiques actuellement en fonction ainsi que le tableau mise à jour des rémunérations, de frais de mission et des frais de représentation qui avait été adressé au sénateur Yung.

Texte de la réponse

Être alerté(e) de la réponse

15ème législature

Question N°
25603

de M. Charles de Courson (Libertés et Territoires - Marne)

Question écrite

Ministère interrogé > Europe et affaires étrangères		Ministère attributaire > Europe et affaires étrangères
Rubrique > ambassades et consulats	Titre > Missions confiées aux agents de l'ambassade	

Question publiée au JO le : **31/12/2019** page : 11467

Texte de la question

M. Charles de Courson interroge M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à propos des missions confiées aux agents mis à la disposition de l'ambassade chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique, nommée par décret du 28 juillet 2017. Radio France affirme que les agents contractuels rémunérés par le MEAE ont été aperçus à de nombreuses reprises accompagnant Mme l'ambassade à des manifestations n'ayant aucun rapport avec sa fonction (Inaugurations, dédicaces de son livre, actions pour sa fondation). Mme l'ambassade ne nie pas ces faits qui sont par ailleurs documentés. Interrogée sur France Inter (<https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-7h50/l-invite-de-7h50-20-novembre-2019>), elle n'a pas répondu à la question qui consistait à savoir si ces agents du MEAE effectuaient ces missions sur leur temps libre, se bornant à répondre qu'il « font leurs 35 heures ». Il lui demande de lui confirmer, en procédant à une extraction de l'application Sagha du ministère, qu'une de ces agents contractuels était bien en congé les 7 et 18 décembre 2018 ainsi que le 30 avril 2019, de même qu'un autre les 11 décembre 2018 et 15 mars 2019.

Texte de la réponse

Être alerté(e) de la réponse

15ème législature

Question N°
25604

de M. Charles de Courson (Libertés et Territoires - Marne)

Question écrite

Ministère interrogé > Europe et affaires étrangères		Ministère attributaire > Europe et affaires étrangères
Rubrique > ambassades et consulats	Titre > Moyens de l'ambassade pour les pôles Arcti	

Question publiée au JO le : **31/12/2019** page : 11467

Texte de la question

M. Charles de Courson interroge M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à propos des moyens mis à la disposition de l'ambassade chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique, nommée par décret du 28 juillet 2017. Dans le cadre de son enquête, Radio France a interrogé le MEAE sur les moyens dont disposait Mme l'ambassade mais le ministère n'a visiblement pas répondu à cette demande. Radio France affirme que madame l'ambassade dispose d'une enveloppe de 100 000 euros pour ses frais de mission et de représentation ainsi que de deux agents contractuels à plein temps et, au surplus, d'un chargé de mission en CDD de 6 mois régulièrement renouvelé. Radio France a révélé que cette enveloppe de 100 000 euros était financée à 50 % par le MEAE et à 50 % par le ministère de la transition écologique. Il lui demande si ces données sont exactes et comment madame l'ambassade a dépensé ces 100 000 euros à l'euro près pour la période courant du 28 juillet 2017 au 31 décembre 2018 ainsi que pour la période allant du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2018.

Texte de la réponse

Être alerté(e) de la réponse



15ème législature

Question N°
25368

de Mme Christine Pires Beaune (Socialistes et apparentés - Puy-de-Dôme)

Question écrite

Ministère interrogé > Europe et affaires étrangères		Ministère attributaire > Europe et affaires étrangères	
Rubrique > ambassades et consulats	Titre > Statut, rémunérations et moyens des ambassade		

Question publiée au JO le : **24/12/2019** page : **11278**

Texte de la question

Mme Christine Pires Beaune interroge M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à propos du statut, de la rémunération et des moyens matériels mis à la disposition des ambassadeurs thématiques. D'abord, l'article 13 alinéa 3 de la Constitution prévoit que les ambassadeurs sont nommés dans le cadre d'une simple note de service, sans mention de cette nomination au *Journal officiel*. Ensuite, en 2013, le sénateur Richard Yung avait obtenu de la part du MEAE, la communication d'un certain nombre de données concernant les émoluments et les frais de fonction des ambassadeurs thématiques (<https://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2013/np/np01/np012.html>). Ainsi, elle lui demande de l'informer sur le statut juridique exact des ambassadeurs thématiques et de lui préciser quelles sont les modalités de leur nomination. Aussi, elle lui demande de lui communiquer la liste des ambassadeurs thématiques actuellement en fonction ainsi que le tableau mis à jour des rémunérations, de frais de mission et des frais de représentation qui avait été adressé au sénateur Yung.

Texte de la réponse

Être alerté(e) de la réponse