

**Retour sur un classique : Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, IFRI, Economica, collection enjeux internationaux, Paris, 1983, 236 pages. *RGDIP*, 2013-2, pp. 411-416.**

Combien de temps faut-il pour devenir un classique ? L'ouvrage de Guy de Lacharrière atteste de la possible rapidité du processus. Publié il y a exactement trente ans, *La politique juridique extérieure* est sans conteste une référence dans un champ peu exploré par la doctrine francophone de droit international<sup>1</sup>. Dès 1989, à l'occasion d'une recension des Mélanges dédiés à Lacharrière, H. Coutau-Bégarie osait le qualificatif, affirmant que « *La politique juridique extérieure* [...] s'est imposé comme un classique, et sa lecture est indispensable pour tous ceux qui veulent comprendre le rôle et l'influence du droit dans les relations internationales »<sup>2</sup>. Traversant un siècle de doctrine française du droit international, Emmanuelle Jouannet relevait que *La politique juridique extérieure* était l'un des écrits auxquels ont réagi le plus fortement les membres de la communauté scientifique<sup>3</sup>. La précieuse expérience de l'auteur et sa démarche particulièrement originale expliquent la permanence du rayonnement de l'ouvrage.

La démonstration conduite par Lacharrière est particulièrement vivante et stimulante. Il s'agit d'expliquer comment les gouvernements adoptent à l'égard du droit international des politiques guidées par la recherche de la satisfaction des intérêts de l'État (p. 13). L'ambition de l'auteur, en concentrant son analyse sur la réalité des relations internationales, est l'identification et la discussion des processus et procédures par lesquels les États se déterminent à l'égard des règles du droit international, tant au stade de la création que de la mise en œuvre de celles-ci. Il indique ainsi que « [s]i par "politique juridique extérieure" on entend une politique à l'égard du droit et non pas nécessairement déterminée par le droit, on observe très fréquemment des conduites gouvernementales qui relèvent d'une politique portant sur les aspects juridiques soit de l'ensemble des relations internationales, soit d'un secteur particulier de celles-ci » (p. 5).

La politique juridique de l'État se traduit par les prises de positions qui s'expriment et se développent entre deux extrêmes qu'elle ne saurait que ponctuellement inclure. Elle se caractérise par des « manipulations politiques » (p. 9) qui s'écartent d'un respect scrupuleux et constant du droit international mais n'aboutissent pas à une remise en cause de toute prise en compte du droit international dans la détermination des conduites. C'est à la définition de cet entre deux gouvernemental que Lacharrière invite le lecteur.

La dénomination de politique juridique extérieure des États pourrait être discutée. Non que l'on puisse remettre en cause l'idée selon laquelle les gouvernements ont à l'égard du droit international une, ou plutôt des positions, mais cette politique ne s'exprime que par la constance de son but : la recherche de la défense des intérêts de l'État. Les moyens mis en œuvre, richement documentés par Lacharrière, laissent quant à eux une très large part à ce que l'on pourrait désobligeamment qualifier d'improvisation. Ou, si exprimée ainsi, la critique paraît sévère, nous pourrions évoquer un rapport de la décision au temps parfois déroutant. Bien souvent les gouvernements semblent se contenter de reporter à plus tard la gestion des difficultés qui peuvent s'annoncer au stade de la négociation des instruments juridiques internationaux.

L'approche réaliste retenue et la riche expérience personnelle de Lacharrière le conduisent à présenter de manière particulièrement savoureuse les conditions dans lesquelles les ambiguïtés du droit international peuvent être savamment entretenues par les auteurs/destinataires étatiques de ses normes. Il y a parfois sur ce point une sensation de court-termisme dans l'attitude des États

---

<sup>1</sup> Recension de R. Pinto, *A.F.D.I.*, 1983, pp. 959-961 ; recension de V. Coussirat-Coustère, *Politique étrangère*, 1983, vol. 48, n° 4, pp. 1000-1002 ; J. Combacau, « Science du droit et politique juridique dans l'enseignement du droit international. A propos de : Guy de Lacharrière, "La politique juridique extérieure" », *R.G.D.I.P.*, 1984, pp. 980-989 ; A. Pellet, « Le Sage, le Prince et le Savant (A propos de "La politique juridique extérieure" de Guy de Lacharrière) », *J.D.I.*, 1985, n° 2, pp. 407-414 ; M. Virally, « Réflexions sur la politique juridique des États », M. Virally, *Le Droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, pp. 123-131.

<sup>2</sup> *Politique étrangère*, 1989, vol. 54, n° 2, p. 319.

<sup>3</sup> E. Jouannet, « Regards sur un siècle de doctrine française de droit international », *A.F.D.I.*, 2000, p. 6.

qui peuvent accepter de conclure un accord tout en maintenant dans celui-ci des éléments contradictoires ou peu clairs. Ainsi, « [d]ans l'ambiguïté du droit international, la part du spontané est considérable, mais celle de l'intentionnel ne doit pas être sous-estimée » (p. 90). Il s'agira de tenter de lever les ambiguïtés à son profit au stade de l'application ou de l'interprétation de la norme consentie. Au-delà des situations, heureusement rares, d'adoption concomitante d'instruments ou de dispositions parfaitement contradictoires, il n'est pas rare que les États retiennent au court d'une négociation une formule suffisamment ouverte ou ambiguë pour maintenir à chacun (mais surtout à soi-même) la possibilité de défendre des positions favorables à ses intérêts propres. Il s'agit alors de se satisfaire d'un succès temporaire et de reporter dans le temps la réalité d'une éventuelle bataille. On retrouve un même report des difficultés dans l'attitude des États face aux règles d'articulation entre normes contradictoires. Il serait vain de rechercher une règle systématique ordonnant les énoncés juridiques contradictoires ou incompatibles, pourtant l'existence de règles précises de conciliation ou d'articulation limiterait la matérialisation des contradictions. Mais les États préservent leur marge de manœuvre en n'adoptant que rarement ce type de norme qui viendrait enfermer la défense de leurs intérêts dans un carcan trop étroit. Tout cela démontre que « par leurs conduites au niveau de la création du droit, les gouvernements sont les auteurs ou les complices de l'ambiguïté du droit international » (p. 103). On ne peut que souscrire à la position de l'auteur selon laquelle nul ne peut reprocher à un État de chercher à tirer avantage de l'ambiguïté d'une règle de droit international dans la mesure où celle-ci fait partie intégrante de la règle, permettant ainsi la pleine expression d'une politique juridique.

C'est donc dans les processus d'application ou d'interprétation du droit international, que Lacharrière identifie comme une « seconde manche » (p. 105), que les ambiguïtés issues de la négociation devront être levées par chacun. Cela renforce l'idée selon laquelle les gouvernements ont une vision diachronique de leurs engagements internationaux. La conduite et l'issue des négociations sont une chose, l'application-interprétation du produit de la négociation en est une autre. Ce qui a pu être accepté à contrecœur pourra être la cible d'une offensive ultérieure de l'État dans la phase de mise en œuvre.

Il est évident que ces démarches de l'État parfois guidé par la recherche d'un gain immédiat dont on reporte les potentiels effets préjudiciables peuvent entraîner des incohérences dans la politique juridique. L'auteur relève que les contradictions simultanées sont relativement rares mais pas totalement inédites. Le constat de la contradiction est rarement assumé par l'État, cherchant le plus souvent à justifier ses positions divergentes par l'existence de circonstances différentes, spécialement lorsque les contradictions sont diachroniques.

En affirmant qu'il « n'est aucun des “défauts” du droit international auquel il ne pourrait être promptement porté remède si les États le souhaitent » (p. 216) Lacharrière assume une posture résolument positiviste volontariste. Mais il se défend de tout *a priori* doctrinal, se retranchant derrière la constance de chacun des États à faire dépendre les règles du droit international qui lui sont opposables de son propre consentement. L'analyse des sources du droit international est particulièrement précieuse. Elle met notamment à l'épreuve certaines propositions d'usage courant par la doctrine de droit international. On se contentera de mentionner ici celle selon laquelle les États privilégieraient par principe l'engagement conventionnel sur toute autre forme d'engagement. L'auteur présente deux séries d'arguments pour contrer cette formule. La première n'est pas la plus convaincante. Dans sa confrontation à la coutume, les avantages de rapidité de la conclusion du traité et d'identification aisée du champ d'application personnelle et de prévisibilité de la règle seraient très contingents et relatifs. La seconde série d'arguments repose sur l'idée que les États n'ont pas de position prédéterminée quant à la source du droit international qui pourrait au mieux assurer la promotion et la protection de leurs intérêts respectifs. Au-delà de ce constat de la prévalence volontariste, Lacharrière insiste sur l'absence de doctrine préétablie des États. Il n'existerait pas du point de vue de l'État de qualité intrinsèque de telle ou telle source formelle du droit international. L'État choisira toujours, de recourir, ou d'essayer d'imposer le recours, à la

source qui est la plus à même de produire un droit aussi conforme que possible à la défense de ses intérêts (p. 23). De ces analyses, l'auteur tire la conclusion que la supériorité supposée du traité sur la coutume repose sur une seule qualité : le processus conventionnel permet d'affirmer facilement que l'on échappe à la règle et permet d'essayer de façon tout aussi claire d'imposer sa propre volonté. Ce n'est donc que par référence à la notion de consentement que se développerait la position préférentielle du traité (p. 31). Alors que la reconnaissance du statut d'objecteur persistant à la coutume internationale est des plus délicats à assurer, la qualité de tiers à un traité est elle aisément identifiable et défendable.

Les trois qualités de Guy de Lacharrière, de Sage, Prince et Savant pour reprendre la formule d'Alain Pellet lui permettent un point de vue rare sur le droit international. Ces trois figures ne sont évidemment pas au même plan dans la détermination par les gouvernements de leur politique juridique extérieure. Le Prince est décideur, le Sage n'est compétent que dans la limite de la volonté du Prince, le Savant a une place marginale qui le réduit principalement à l'observation. C'est dans les développements relatifs à la justice internationale que l'on perçoit la rigueur de l'exercice de l'auteur. Juge à la Cour internationale de Justice, la tentation pouvait être grande pour Lacharrière de se livrer, à l'instar de certains de ses pairs, à un vibrant plaidoyer en faveur du développement des mécanismes de juridiction obligatoire. Or, dans sa volonté de présenter comment la politique juridique extérieure de l'État est conçue, Lacharrière se contente, sans que le constat soit au fond surprenant, de relever que les États préfèrent l'entre-soi et évitent soigneusement de laisser à un tiers sur lequel ils exercent un contrôle au mieux contingent, décider à leur place de l'application-interprétation du droit international qui leur est opposable.

Privilégier l'entre-soi ne signifie pas que tout le monde entend jouer avec les mêmes règles. Le principe d'égalité des États conduit à une confrontation potentiellement antagoniste de leurs politiques respectives vis-à-vis du droit international. L'État devra nécessairement, dans l'élaboration de sa politique juridique extérieure, arbitrer entre la défense de ses intérêts propres et la reconnaissance ou la soumission aux intérêts de ses pairs. Il peut, dans ce contexte, affirmer l'identité de ses intérêts à ceux de la société internationale ou, dans une démarche plus conflictuelle, défendre la qualité supérieure de ses intérêts sur ceux affichés par les autres États. Mais l'auteur relève que la technique d'usage le plus courant consiste pour l'État à revendiquer le bénéfice d'un régime spécifique afin d'échapper à l'application de règles défavorables à la préservation de ses intérêts. Lacharrière évoque un « pullulement de ces sous-catégories [...qui serait] à lui seul un sûr indice de l'appétit de spécificité qui anime tous les États » (p. 79). C'est par cette recherche de la spécificité que s'exprime pleinement la politique juridique de l'État dans la mesure où la tendance consiste pour lui à justifier la mise à l'écart de la règle générale par ses qualités propres. « Ce n'est qu'au bout d'une longue retraite de l'ambition de spécificité que l'État se résigne à la généralité "normale" de la règle juridique » (p. 87) ou encore « la réciprocité n'est pas le choix spontané d'un État mais une nécessité tactique à laquelle il se résout » (p. 137).

Une lecture distraite ou incomplète de l'ouvrage de Guy de Lacharrière pourrait conduire à une interprétation erronée de l'idée directrice de l'auteur quant à la réalité du droit international. La démonstration que le droit international n'est pas LE déterminant de la politique extérieure des États mais tout au mieux l'un de ces déterminants ou les développements relatifs à une forme d'instrumentalisation du droit international par l'État dans la détermination des moyens d'assurer la primauté de la défense de ses intérêts pourraient facilement être extraits de leur contexte et venir alimenter une thèse niant l'existence du droit international. C'est, reposant sur un postulat simple mais singulièrement efficace, la thèse directement contraire que défend l'auteur. Que les États prennent position à l'égard du droit international pour défendre leurs intérêts propres démontre l'existence du droit international et son rôle dans la société internationale. Il n'échappe néanmoins pas à ses créateurs qui maintiennent sur lui une emprise exclusive. Celle-ci, se traduisant parfois par une instrumentalisation ou un camouflage des intérêts des États peut conduire à penser que le droit international n'a, pour eux, qu'une fonction de légitimation *a posteriori* des décisions prises ou des comportements adoptés sur le fondement de données extra-

juridiques. Si cela peut ponctuellement caractériser l'attitude d'un gouvernement, ce n'est jamais la constance de la politique juridique extérieure de l'État. N'ayant à l'égard du droit international, ni une position de soumission absolue, ni une attitude de mépris total (p. 9 et p. 110), la politique juridique extérieure des États permettra d'atteindre la satisfaction de leurs intérêts respectifs et parfois communs. Tout est alors une question de caractérisation du poids du droit international dans la prise de décision. L'ouvrage de Guy de Lacharrière montre que celle-ci n'est pas nulle et que même si les tentatives de manipulation ou d'instrumentalisation ne sont pas exceptionnelles, elles ne remettent pas en cause les fort nombreuses circonstances dans lesquelles le droit international joue un rôle de catalyseur des intérêts des États ou pèse sur la définition de ceux-ci. Si le résultat apparaît imparfait, ce ne serait pas du fait d'une faiblesse intrinsèque du droit international mais de la volonté des États de conserver une certaine malléabilité de celui-ci afin de ne s'enfermer dans aucun modèle théorique rigide prédéfini.

Le droit international est donc un outil façonné par les États, dans le but de servir leurs intérêts. L'auteur rend compte de l'usage variable qui en est fait. Les décisions prises par les gouvernements dans les domaines de la vie internationale économique, sociale ou culturelle sont largement dominées par les règles existantes du droit international, contrastant sur ce point avec les décisions les plus sensibles aux intérêts essentiels de l'État. Mais quelque soit le domaine étudié, aucun État ne reste totalement passif à l'égard du droit international (p. 199).

La catégorie des classiques n'est pas homogène et peut renvoyer à deux qualités distinctes ; la capacité à rendre compte d'un monde disparu mais aussi la permanence de la pertinence de l'analyse malgré les profondes évolutions de l'objet étudié. *La Politique juridique extérieure* est un jeune classique. La configuration internationale des années 1960 à 1980, au cœur de la démonstration conduite par Lacharrière n'a plus cours aujourd'hui ; la bipolarité, les tentatives d'affirmation du tiers monde, les prétentions propres aux États issus de la décolonisation sont autant de phénomènes structurant ou animant la société internationale de cette époque. Si certaines formules ont vieilli, si la configuration a changé, l'essentiel de la qualité de l'ouvrage apparaît pourtant intact. Certaines critiques (très modérées) formulées à l'égard de celui-ci lors de sa publication, pourraient être aujourd'hui relayées. Il en va ainsi de l'absence quasi-totale de prise en compte par l'auteur de l'influence des acteurs non étatiques (et spécialement des ONG) sur la politique juridique internationale de l'État. Mais la critique peut être relativisée sur ce point dans la mesure où d'une part le poids des ONG ne s'est considérablement renforcé qu'après la publication de l'ouvrage et d'autre part la participation des ONG à la vie internationale est un aspect de la politique juridique de l'État plus qu'un phénomène qui s'imposerait à eux.

*La politique juridique extérieure* constitue toujours une référence dans un domaine peu visité par la doctrine. L'isolement persistant d'un tel projet tient au fait que la doctrine des publicistes ne pourra que difficilement traiter un tel sujet dans la mesure où les auteurs ne participent pas à l'élaboration ou à l'application du droit. Ils sont des observateurs, tout au mieux ponctuellement associés à la définition de la politique juridique extérieure, et ne peuvent qu'essayer de conjecturer sur les choix opérés par les gouvernements. Les témoignages "de l'intérieur" sont quant à eux toujours extrêmement rares. Certes, les successeurs de Lacharrière à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères ou sur le siège de la Cour internationale de Justice ont-ils une production doctrinale abondante et de premier ordre, mais aucun n'a aussi directement levé le voile sur le droit international tel que les gouvernements le façonnent et l'utilisent.

Par son originalité, la finesse de son analyse et sa formidable invitation à se questionner sur le droit international tel qu'il est, et non tel que chacun voudrait qu'il soit, l'ouvrage de Guy de Lacharrière est encore aujourd'hui incontournable. Si les « classiques sont les livres qui ne meurent pas »<sup>4</sup>, la capacité de *La politique juridique extérieure* à maintenir vivante la réflexion sur le droit international l'inscrit durablement dans la catégorie.

---

<sup>4</sup> A. Rousseaux, *Le monde classique*, Albin Michel, Paris, 1945, p. 8.

Julien Cazala - Mcf Université d'Orléans. Détaché à l'Université Galatasaray (Istanbul)