

Quand on observe la réalité des relations internationales, on rencontre des politiques nationales portant sur les aspects juridiques de ces relations. La réalité immédiatement observée est faite de politiques, employant de nombreux procédés au service de conceptions très diverses de ce qu'elles s'accordent cependant à nommer "le droit". A ce stade, avant même qu'il ne soit sûr qu'il y ait un droit international, il est déjà certain qu'il existe des politiques à l'égard de ce droit.

Ces politiques portant sur les aspects juridiques des relations internationales sont les politiques juridiques extérieures des Etats (et subsidiairement d'autres sujets du droit international).

Les gouvernements ne se vantent guère d'avoir adopté de telles politiques. Couramment, ils exposent leur politique étrangère en général ou, plus précisément, leur politique extérieure en matière militaire, économique, culturelle, mais aucun d'entre eux n'a encore publié de déclaration d'ensemble sur sa politique juridique extérieure. Dès lors, si les gouvernements n'en parlent pas, n'est-ce pas parce qu'ils n'en ont pas ?

La pratique des relations internationales apporte à cette question une réponse très claire : si 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.

De bons exemples de politiques globales sont fournis par les Etats qui, à un certain moment, décident d'agir contre l'ensemble du système de droit international en vigueur.

C'est ce qui se produit pour les Etats "nouveaux", brusquement contraints de prendre position à l'égard de tout l'acquis juridique qui s'est constitué alors qu'ils ne pouvaient participer à sa détermination. Telle est, typiquement, la situation des Etats réellement "neufs", en ce sens qu'ils viennent d'accéder à l'indépendance, le plus souvent par décolonisation. Mais d'autres pays, lors même qu'ils constituent des Etats fort anciens, peuvent se considérer comme "nouveaux" au sens qualitatif, du fait d'une révolution qui a transformé leur régime et leur idéologie. C'est ce dont témoigne, par exemple, l'attitude de l'URSS dans les années qui ont suivi sa constitution, la conduite plus récente de la Chine populaire ou celle, plus proche encore, de l'Iran après le renversement du Shah.

Pour les Etats, de telles mutations (la naissance proprement dite ou la "renaissance qualitative") sont des occasions privilégiées d'adopter une politique portant sur l'ensemble de leurs relations juridiques extérieures. La nécessité d'une telle position globale se présente à eux concrètement sous forme de questions appelant des réponses immédiates, par exemple quant au comportement à l'égard de leur succession aux traités passés par l'Etat ou le gouvernement prédécesseur, voire à l'égard du droit coutumier international.

Par ailleurs, d'innombrables conduites relèvent de politiques juridiques sectorielles des gouvernements correspondants. Cela s'observe avec une netteté particulière lorsque ces gouvernements recherchent une modification du droit concernant certaines matières précises : par exemple le droit des relations économiques, celui des nationalisations, le droit de la mer, le droit humanitaire. En effet, de tels cas de contestation de l'ordre établi et du droit en vigueur sont les plus propices à un exposé public et motivé des objectifs poursuivis. Mais les Etats qui cherchent à conserver cet ordre et ce droit se proposent des objectifs tout aussi précis que ceux des Etats révolutionnaires ou réformistes, comme il se voit par leur réaction aux tentatives de modification du statu quo et par les justifications qu'ils sont amenés à en donner.

Ainsi, dans ses versions globales ou sectorielles, la politique juridique extérieure correspond à un phénomène extrêmement fréquent dans les relations actuelles entre Etats. Tous les gouvernements ont, de temps à autre, des conduites qui relèvent d'une telle politique et certains d'entre eux prétendent intégrer l'ensemble de leurs comportements en matière de relations internationales dans une conception

juridique générale, cependant que les autres Etats se répartissent entre ces types extrêmes.

En face de ces constatations qui témoignent de la fréquence et de la banalité du phénomène, il reste qu'un étonnant retard s'observe au niveau de sa reconnaissance et de son étude. Le concept désigné ici par l'expression de "politique juridique extérieure" n'est utilisé ni par ceux qui décident des conduites gouvernementales dans le domaine de la politique et du droit ni, pratiquement, par ceux qui étudient et commentent les actions de ces décideurs.

Cette remarque est valable pour ces commentateurs privilégiés que sont les hommes politiques et les diplomates lorsqu'ils décrivent leurs propres actions dans leurs mémoires. Bien qu'ils puissent a priori être tentés d'introduire rétroactivement un maximum de rationalité et de cohérence dans leurs comportements, ce souci ne va pas jusqu'à leur faire découvrir dans ceux-ci la mise en œuvre d'une politique juridique extérieure. Cette abstention n'est pas seulement le fait de ministres tels que M. Maurice Couve de Murville<sup>1</sup> et M. Michel Jobert<sup>2</sup> que rien ne dispose aux dissertations sur le rôle du droit dans les relations internationales. Le cas des juristes amenés à diriger les relations extérieures de leurs pays est plus significatif. A cet égard, on peut lire les souvenirs de M. Dean Acheson<sup>3</sup> sans y trouver la description, par ce juriste célèbre, d'une politique juridique extérieure ni même de ses éléments. Chez M. John Foster Dulles<sup>4</sup>, autre juriste professionnel de grand renom, on trouve en revanche non seulement l'exposé raisonné de vues sur des points de droit touchant aux relations internationales mais même le lien entre ces positions concrètes et des principes généraux. On est donc assez prêt d'avoir la chose. Mais on n'a pas l'expression. Aussi bien ce secrétaire d'Etat qui présentait sa politique comme dictée par la moralité et le droit n'était guère conduit à introduire un concept faisant du droit un objet de cette politique et non pas nécessairement son fondement.

L'examen des matières enseignées dans les universités et celui des œuvres des publicistes corroborent largement ces conclusions négatives.

Au niveau des disciplines universitaires, le point est particulièrement clair. Pour la science économique, on trouve tout naturel d'enseigner, en plus de cette science, les politiques concrètes des principaux Etats dans le domaine considéré. De même, à côté de

1. M. Couve de Murville, *Une politique étrangère*, Plon, Paris, 1971.

2. M. Jobert, *Mémoires d'avenir*, Grasset, Paris, 1974.

3. D. Acheson, *Present at the creation*.

4. J.F. Dulles, *War and Peace*, The Mac Millan Co., 1950.

l'étude abstraite des relations internationales, on trouve de nombreux enseignements sur les politiques étrangères concrètes de certains gouvernements ou hommes politiques. On peut même observer que l'étude des politiques concrètes a précédé les tentatives faites pour constituer une science parvenue au degré de généralisation nécessaire pour mériter ce nom. Mais, pour le droit international et les politiques des Etats à son sujet, le déséquilibre est flagrant au profit de la discipline abstraite (le droit international) et au détriment de l'approche concrète en termes de conduites des Etats et des autres sujets du droit international, c'est-à-dire en termes de conduites des décideurs dans le domaine considéré.

Cette dernière approche est un peu mieux traitée par les travaux des auteurs que par les enseignements des facultés. D'une part, en effet, tout en choisissant de porter sur des sujets juridiques abstraitement définis, de nombreux travaux font une large place aux vues des Etats sur ces matières. D'autre part, quelques exposés, relativement fort peu nombreux il est vrai, traitent ouvertement des positions des Etats sur l'ensemble du droit international ou certains de ses domaines<sup>1</sup>.

Sur le plan des expressions utilisées, certaines se rapprochent de "politique juridique extérieure".

Ce n'est pas le cas de la "politique du droit" (policy of the law) en laquelle Jenks voit l'intérêt premier du conseiller juridique d'une organisation internationale<sup>2</sup>. Cette politique-là semble se ramener trop exclusivement au respect du droit pour correspondre au concept étudié ici.

L'expression de "politique juridique" est plus intéressante. Ainsi le professeur Basdevant mentionne des "considérations de politique juridique", mais en se référant aux "facteurs psychologiques qui conditionnent l'efficacité des règles générales du droit de la paix"<sup>3</sup>. Kelsen, de son côté, affirme que sa théorie du droit international facilite le "développement d'une politique juridique", sans s'étendre sur cette dernière, qui est hors de son propos<sup>4</sup>.

Aux Etats-Unis, cependant, l'expression de legal strategy est depuis longtemps utilisée. Son tour militaire et sa portée apparemment limitée ne doivent pas dissimuler que son contenu, tel que

1. Pour les travaux relatifs aux vues des Etats du Tiers-Monde, bonne bibliographie dans : M. Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique international*.

2. W. Jenks, *Legal Advisers and International Organisations*, Oceana Publications, New York, 1966, p. 5.

3. J. Basdevant, *RCADI*, t. 58, p. 566.

4. H. Kelsen, *Théorie du droit international*, *RCADI*, 1953, III, t. 84, p. 200.

défini par exemple par Stanley Hoffmann, est très voisin de celui de politique juridique extérieure<sup>1</sup>.

Mais ces tendances apparues aux Etats-Unis ne sont pas suffisamment développées pour infirmer un bilan général marqué par le contraste entre la fréquence du phénomène (la politique étatique à l'égard des aspects juridiques des relations internationales) et la rareté relative de sa reconnaissance et plus encore de son étude systématique.

Ce contraste ne peut faire oublier les faits, c'est-à-dire les conduites des Etats à l'égard du droit, mais il pourrait faire douter de leur interprétation en termes de politique juridique extérieure. Pour poursuivre l'étude de celle-ci, il faut s'assurer préliminairement qu'il n'existe pas de raison sérieuse de nier totalement la pertinence du concept mais seulement des motifs valables rendant compte, dans de nombreux cas du moins, du silence, de la réticence ou de la discrétion à son égard.

Des raisons de nier complètement la pertinence du concept pourraient venir de deux conceptions, du reste opposées, qu'adopteraient les Etats au sujet du rôle et de la place du droit dans les relations internationales.

Selon la première conception, le droit, dont le rôle serait grossi sans mesure, serait reconnu comme étant d'une nature sacrée qui le voue au respect des gouvernements et le met au-dessus des manipulations politiques. Considéré sous l'angle d'une telle dévotion, il ne pourrait être l'objet de politiques gouvernementales. Il ne devrait s'agir, pour les gouvernements, que de le servir et de se soumettre à lui. La validité du concept de politique juridique extérieure serait niée parce qu'une telle politique serait immorale et sacrilège.

Elle serait inutile et n'en vaudrait pas la peine selon la seconde conception qui minimise exagérément le rôle du droit et professe à son égard le mépris le plus radical : les considérations juridiques ne joueraient aucun rôle dans les conduites des Etats, ni au niveau de la détermination de celles-ci ni à celui de leur justification. S'il en était ainsi, le droit ne mériterait pas l'honneur qu'on lui ferait en ayant une politique à son égard.

Mais c'est seulement si ces conceptions étaient professées sous leurs formes extrêmes et absolues qu'elles conduiraient à la négation des politiques juridiques parce qu'inutiles dans un cas, immorales dans l'autre. Or, en réalité, aucun Etat ne manifeste à l'égard du droit ce respect totalement dévot ni ce nihilisme radical. Ne sont

1. "... une étude des stratégies juridiques des différentes unités, c'est-à-dire des sortes de normes qu'elles essaient de promouvoir et des techniques qu'elles emploient pour cela ...", Stanley Hoffmann, *Proceedings of the American Society of International Law*, 1963, p. 33.

réellement observées que des formes modérées des conceptions en question. Or celles-ci ne concluent pas à l'inexistence de politiques à l'égard du droit : elles se bornent à influencer leur substance et, ce qui nous importe à ce stade, leur reconnaissance publique.

La thèse du respect du droit conserve, en revêtant des formes modérées, sa caractéristique historique d'avoir été affirmée au bénéfice du droit existant, et de continuer d'être avancée par les bénéficiaires du statu quo juridique. Sans doute ses partisans sont-ils contraints d'admettre que le respect du droit ne saurait être si absolu qu'il interdise en tous les cas d'avoir une politique à son égard. Mais ils entendent limiter au maximum la reconnaissance du rôle de cette politique.

Par nostalgie, peut-être, du caractère sacré que l'on pouvait attribuer à un droit conçu sans péché — sans le péché de politique. Et aussi pour des considérations plus tactiques liées à leur préoccupation de légitimer le droit en vigueur.

En effet, il peut être considéré comme dangereux de relier le droit aux intérêts qu'il sert comme y contraint le concept de politique juridique extérieure. Qui relativise le droit le désacralise. Si le droit devient objet de stratégies, les règles en vigueur ne correspondent plus qu'à une stratégie qui a réussi. Les pays satisfaits du droit existant pensent que cette vérité-là n'est pas bonne à dire. Pour eux, il n'y a aucun avantage à souligner une telle origine. Leur fidélité à l'image qu'ils se font du droit et à leurs intérêts de bénéficiaires des règles existantes les amène donc à beaucoup de discrétion quant à la légitimité de l'utilisation d'un concept de politique à l'égard du droit qui peut sans doute servir des stratégies conservatrices, mais dont sa nature fait un instrument privilégié des changements délibérément provoqués.

Quant à la conception opposée, qui minimise le rôle du droit, même sa version la moins modérée sous-tendant effectivement l'action de gouvernements se borne à affirmer que le droit n'est qu'un mode d'expression secondaire d'une politique étrangère, un système de légitimation si plastique qu'il s'en trouve étroitement subordonné par rapport à la politique extérieure elle-même, y compris la politique économique. Dès lors, pour témoigner au droit tout le respect qu'il mérite, il suffit de présenter coup par coup un habillement juridique taillé sur les besoins du moment. Le droit étant, selon la formule de Giraudoux, la plus belle école d'imagination, Busiris, si l'on a su le bien choisir, n'en manquera pas. Il n'y a donc pas lieu de s'encombrer d'une doctrine préétablie ni surtout proclamée, car sa rigidité nuirait à l'infinie souplesse que la conjoncture exige pour

la conjoncture exige pour que les événements et les conduites reçoivent à chaque instant une qualification juridique politiquement satisfaisante.

De telles vues produisent une politique juridique, mais d'une nature fort élémentaire et très vulnérable à la critique. On conçoit aisément que des gouvernements qui n'attribuent au droit qu'une valeur aussi subalterne soient peu enclins à mettre en relief les aspects juridiques de leurs actions, lors même qu'ils jugent prudent d'accompagner celles-ci d'un discours juridique, et qu'il leur paraisse peu judicieux d'attirer sur ce discours une attention trop précise, qui découvrirait vite que ces "politiques juridiques" ne font jouer au droit que le rôle le plus médiocre.

Voilà donc l'inquiétant silence des Etats à l'égard de leurs politiques juridiques extérieures rattaché non pas à cette cause, qui eut été dirimante, qu'il n'y a pas lieu de parler d'un phénomène qui, en dépit des apparences, n'existe pas, mais à la manière dont les Etats se classent par rapport à la satisfaction qu'ils tirent des règles en vigueur et surtout à l'importance qu'ils attribuent au droit dans les relations internationales.

On peut en conclure que l'étude des politiques juridiques extérieures, bien loin d'être déconseillée, se trouve valorisée par les liens qu'elle entretient nécessairement avec celle de la nature du droit international et de son rôle dans les relations entre les Etats. Ainsi, outre qu'elle est légitimée par l'intérêt des conduites constitutives du phénomène considéré, elle permet de présenter dans une perspective réaliste des problèmes classiquement observés sous d'autres angles.

La description de ces politiques débute par celle de leurs objectifs évalués d'abord à travers leur reconnaissance par les Etats, la représentation que chacun d'entre eux se fait de la manière dont lui-même et les autres définissent leurs propres finalités. Les témoignages plus décisifs encore que fournissent les conduites ressortiront des analyses consacrées ensuite aux sources des règles, à ces règles elles-mêmes, à leur interprétation et à leur application.