

HOMMAGE AU PROFESSEUR PAUL REUTER

par

André GROS

Juge à la Cour internationale de Justice
Membre de l'Institut de Droit international

Cet ouvrage est dédié au professeur Paul Reuter au moment où toute une génération de maîtres du droit public de renommée internationale cesse d'enseigner avant l'âge traditionnellement fixé ; leurs élèves s'en sont étonnés et, dans un témoignage d'attachement particulier, nombre de ceux qui ont reçu l'enseignement de Paul Reuter ont proposé la publication d'un livre rédigé essentiellement par eux-mêmes, à la différence des *Mélanges classiques*. Ce livre est donc un hommage des élèves à leur maître, auquel s'ajoutent des contributions de Roberto Ago et de sir Humphrey Waldock, collègues de la Commission du droit international et dans des plaidoiries devant la Cour internationale de Justice, ainsi que, au Comité d'honneur, les noms de personnalités dont l'amitié et l'estime pour Paul Reuter s'affirment ainsi, après trente années d'appréciation directe de son talent de conseil et d'arbitre.

Parmi les internationalistes français de sa génération, Paul Reuter a eu une carrière inégalée : Professeur depuis 1938, jurisconsulte adjoint, puis conseil du ministère des Affaires étrangères depuis 1948, agent ou conseil devant la Cour internationale de Justice, la Cour des Communautés, des tribunaux arbitraux et des commissions de conciliation depuis 1952, arbitre à maintes reprises depuis 1957 et aujourd'hui président d'un Tribunal arbitral, membre depuis 1958 et Président depuis 1975 du Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, membre de la Commission du droit international depuis 1964, membre depuis 1948 et Président depuis 1974 de l'Organe international de Contrôle des stupéfiants des Nations Unies.

De toutes ces fonctions, il faut mettre à part l'enseignement qui demeure la base de sa vie professionnelle. Et pour saisir l'originalité de son apport à l'enseignement du droit international, il est bon qu'un témoin rappelle ce que la pratique ininterrompue du droit international a ajouté à un talent naturel d'enseignant, affirmé dès avant le concours d'agrégation de 1938, notamment par une certaine leçon sur « la fiction en droit international » qui demeure dans la mémoire de ses camarades comme un « chef-d'œuvre » d'agrégatif.

Il n'est pas facile de pratiquer le droit international en dehors de certains postes, et surtout si l'on n'occupe pas ces postes à plein temps ; il est intéressant de rechercher ce que Paul Reuter, les ayant tous occupés depuis plus de trente ans, a retiré de ses diverses expériences. Ce n'est pas à lui-même qu'il est possible de le demander, une extrême modestie s'ajoutant à l'obligation de réserve pour qu'il se soit interdit les confidences des autobiographies. Conseil, arbitre et négociateur sont les trois voies possibles pour le praticien du droit international et, quelles que soient les circonstances ou les modalités de la fonction exercée, les règles appliquées et les enseignements qu'on en peut retirer ne varient pas.

Conseil officiel ou privé, le travail est le même, que ce soit l'Etat ou un particulier qui demande à un internationaliste d'étudier un dossier, de fournir une opinion objective, et de mener l'affaire à son règlement final.

Certes la responsabilité de conseiller l'Etat, surtout, comme le fit Paul Reuter, sous une forme presque bénévole, vous met dans une position où les rapports de confiance avec le gouvernement et l'autorité reconnue par celui-ci au conseil sont d'une portée bien différente des rapports classiques avocat/client. Dans ces derniers, c'est le client qui, finalement, décide des conditions du règlement de ses intérêts ; le conseil de l'Etat présente à l'Etat une ligne de conduite que lui-même a décidée en toute indépendance et qu'il n'est pas prêt à modifier quant aux principes juridiques applicables, quelles que soient les vues différentes qui peuvent lui être opposées pour des motifs ne relevant pas du droit. Le conseil de l'Etat ne change pas d'avis, et si l'Etat veut mener différemment l'affaire, il lui est loisible de consulter ailleurs. J'ai déjà publié une lettre de Louis Renault adressée le 27 novembre 1913 au ministre des Affaires étrangères à laquelle il n'y a rien à ajouter sur ce point :

« Je n'ai jamais eu la prétention d'imposer ma manière de voir en quoi que ce soit. Ce dont je suis froissé au dernier point, c'est

que dans une matière qui était aussi complètement de mon domaine, on ait agi à mon insu, sans me demander un avis dont on aurait ensuite tenu tel compte que de raison. »

(« Origines de la fonction de jurisconsulte », *Mélanges offerts à M. le doyen Trotabas*, 1970, p.191.)

Le tempérament de Paul Reuter le désignait pour exercer la fonction ainsi conçue de conseil de l'Etat qui a trouvé en lui une exceptionnelle faculté de clarification des faits et du droit, une vue profonde et lointaine à la fois des conséquences possibles des diverses solutions envisageables, le choix ferme de la solution solidement fondée en droit. Cet exercice intellectuel a, pour le conseil, un résultat personnel, celui de l'accoutumance au jugement des dossiers et des hommes dans la certitude, assez rare dans l'existence, d'une liberté totale d'expression de sa pensée.

Les élèves de Paul Reuter n'ont peut-être pas saisi pleinement ce que son autorité d'enseignant devait à la pratique du conseil ; il suffirait cependant d'imaginer ce qu'est la préparation d'un dossier de l'Etat, pour une négociation ou pour le contentieux. C'est, au début, une page blanche où le conseil inscrit les faits trouvés dans un dossier diplomatique où il faut prendre garde que les vues de l'autre Etat n'ont souvent pas reçu une attention ni une étude suffisantes. Dans un certain dossier il est arrivé que dix-neuf séances d'une négociation prolongée sur plusieurs années aient été l'objet de dix-neuf comptes rendus détaillés et fort explicites par un Etat et d'aucun compte rendu par l'autre Etat ; pour employer une litote, ce n'était pas le meilleur dossier pour l'un des conseils.

La minutie du contrôle des faits et du droit, la solidité des exposés écrits et oraux, la parfaite honnêteté intellectuelle de l'argumentation sont les seules bases de la réputation internationale des grands conseils, de tous temps. C'est en connaissance de cause que j'ai exclu l'éloquence ; lorsqu'on plaide plusieurs jours de suite sur des questions par hypothèse difficiles, le juge n'a pas envie d'être distrait, mais instruit. Il existe des modèles de plaidoirie internationale depuis les débuts de la Cour permanente de Justice internationale et je dirai simplement que Paul Reuter a égalé les meilleures depuis sa première affaire, celle des *Ressortissants des Etats-Unis au Maroc* (C.I.J., *Recueil*, 1952), jusqu'à celle du *Canal de Beagle* (Tribunal arbitral, Argentine-Chili, 1977).

De l'autre côté de la barre, l'arbitre ou le juge refait entièrement le travail de préparation du dossier, à mesure que les pièces écrites lui sont remises, puis pendant les plaidoiries et le délibéré. Le régime de la preuve n'ayant pas en droit international

le même aspect formaliste que dans les procédures internes, la liberté d'appréciation de l'arbitre, tant sur l'admissibilité des moyens de preuve apportés par les parties que sur le degré de leur force probante, est entière.

Dans l'affaire de l'*Ile de Palmas*, Max Huber écrivait :

« C'est à l'arbitre qu'il appartient de décider si les allégations des Parties requièrent ou ne requièrent pas une preuve ; d'apprécier si la preuve produite a ou n'a pas une force probante suffisante ; de déterminer enfin quels sont les points non visés dans l'argumentation des Parties qui demandent à être élucidés. Cette liberté lui est essentielle, car il doit être en mesure de former sa conviction juridique sur laquelle il estime devoir fonder son jugement. Il a le devoir de prendre en considération la totalité des allégations et des preuves produites par les Parties, soit *motu proprio*, soit à sa requête, et de décider quelles sont les allégations qui peuvent être tenues pour suffisamment établies. »

Dès l'affaire du *Lac Lanoux* (1957), la participation de Paul Reuter à cette œuvre collective qu'est une sentence arbitrale, par les notes écrites rédigées au début du délibéré, les observations faites au cours du débat entre arbitres, la rédaction d'un projet de sentence puis du texte final, parfois d'une opinion individuelle ou dissidente, a laissé peut-être encore plus de traces dans ses habitudes de raisonnement et d'écriture que les affaires qu'il a plaidées. Il y a dans la décision juridictionnelle une finalité et une rigueur de ton qui ne se prêtent pas à l'approximation ; la plaidoirie terminée, le conseil qui a fourni au juge tout ce qu'il pense utile et nécessaire pour remporter la conviction, ne peut plus que fermer son dossier, laissant la tâche de juger à d'autres et Paul Reuter, terminant sa plaidoirie devant la Cour internationale de Justice, le 17 juillet 1952, disait de ceux qui, ayant parlé devant la Cour, déposent leur dossier :

« C'est dans leur esprit une certaine lumière et une certaine paix. La construction juridique dans son austère édification mène ceux qui la tentent dans une voie où la clarté et la sérénité doivent faire reculer les intérêts et les passions. »

Mais l'arbitre aura à choisir entre deux interprétations des faits et du droit, aidé certes par la collégialité mais toujours conscient de la nécessité absolue de se faire une opinion personnelle sur tous les éléments du dossier avant d'entendre les vues de ses collègues et maintenir ou accorder finalement les siennes. Cinq fois arbitre, aujourd'hui président d'un Tribunal arbitral, Paul Reuter, choisi plus souvent que quiconque pour juger les affaires des Etats,

a réalisé constamment l'idéal que le Règlement de la Cour internationale de Justice décrit dans le texte du serment prêté par les juges :

« Je déclare solennellement que je remplirai mes devoirs et exercerai mes attributions de juge en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience. »

Peu d'enseignants du droit international obtiennent de prendre part à des négociations internationales ; la codification depuis 1946 est partagée essentiellement entre la Commission du droit international et des conférences multilatérales organisées par les Nations Unies. Paul Reuter est membre depuis seize ans de la Commission du droit international, informé directement des travaux des conférences sur le droit de la mer depuis 1958, négociateur des questions de stupéfiants depuis trente ans d'abord comme membre, puis président de l'Organe international de Contrôle des stupéfiants des Nations Unies. La tâche de toute commission internationale est avant tout, comme le dit la convention de 1961 sur les stupéfiants dans son article 9, de maintenir « un dialogue permanent entre les gouvernements et l'Organe, de manière à aider et faciliter toute action efficace des gouvernements en vue d'atteindre les buts de la convention ». (Convention de 1961 modifiée par le Protocole de 1972).

Le métier de négociateur n'a pas encore trouvé son commentateur et ce n'est pas ici qu'on pourra y suppléer. Disons seulement que, pour aboutir à un texte de convention, soit bilatérale, soit multilatérale, donc pour « légiférer » en droit international, on ne peut pas compter, comme dans les parlements internationaux, sur le vote d'une majorité ; tout finalement se négocie et il ne suffit pas de se fonder sur une saine doctrine juridique pour faire passer un texte, il faut convaincre que ce texte est le seul ou le meilleur dans l'intérêt général des Etats représentés. L'art de la présentation des textes et de la discussion, l'autorité du négociateur que sa réputation précède, ne se rencontrent que rarement réunis en une seule personne.

Dans les grandes conférences de droit international il advient fort souvent que, après de longs échanges, ni le président de séance ni les membres, ne voient clairement où en est la discussion ; dans chaque génération de juristes il en est toujours au moins un qui sait intervenir alors, classer les opinions exprimées, faire la synthèse des propositions et proposer un texte qui règle tout. Je serais tenté de croire que ce genre de génie de la rédaction est inné

et, quels que soient les efforts, ne s'acquiert pas. Dans la carrière de Paul Reuter je prendrai l'histoire de l'une des plus grandes négociations, celle du premier traité de l'Europe communautaire, la C.E.C.A. en 1950 ; j'ai vu, chez Jean Monnet, les « négociateurs » de la première idée du premier traité européen, au stade de la page blanche, Bernard Clappier, Paul Reuter, Pierre Uri et Etienne Hirsch ; on sait le rôle de Paul Reuter dans cette affaire et notamment pour la rédaction de la note annonciatrice de M. Robert Schuman le 9 mai 1950, puis dans la construction des institutions et des pouvoirs de la C.E.C.A. (cf. Paul Reuter : « Aux origines du plan Schuman », *Mélanges Fernand Dehousse*, 1979, pp. 67-69). Rien n'est aussi difficile que de partir d'un vide juridique et l'équipe de 1950 n'aurait certes pas abouti sans Paul Reuter, quelles qu'aient été l'imagination et la compétence de chacun. Quant à la portée et aux suites de l'intégration limitée et sectorielle des années 1950 à 1957, que peut-on ajouter aux pages 374 à 381 d'« Institutions et relations internationales », édition 1980, où le négociateur de 1950 résume les trente années de l'effort pour des politiques communes ?

*
**

Ce que Paul Reuter a enseigné à ses élèves, et dont certains lui expriment leur gratitude dans cet ouvrage, porte la marque des diverses expériences ici rappelées. Mais que son rôle d'enseignant ait toujours été pour lui dominant a été particulièrement affirmé par une décision qu'il faut indiquer en ce moment où l'hommage de ses élèves révèle à la fois son influence et leur attachement. Paul Reuter aurait pu devenir juge à la Cour de Justice de la C.E.C.A., à l'origine, puis dix ans plus tard, lorsque le poste lui fut par deux fois proposé ; son refus ne s'explique que par la volonté de poursuivre son enseignement.

Paul Valéry est l'un des rares à avoir bien posé le problème constant de la nature et de l'importance des relations entre les « jeunes » et les « vieux » :

« L'admiration, l'envie, l'incompréhension, les rencontres, les préceptes et procédés transmis, dédaignés, les jugements réciproques, les négations qui se répondent, les mépris, les retours... »
(*Degas, danse, dessin*, 1936.)

Ayant, moi aussi, beaucoup appris en tant d'années de travail commun, je peux ajouter au « jugement » des jeunes sur leur

maître ceci : dans une vie, à côté de beaucoup de tartuffes, on connaît de rares justes, et l'on est alors rassuré.

A une époque où les mots recourent trop souvent le vide et se substituent à l'action, Paul Reuter dans une vie exemplaire montre que les formules et les institutions elles-mêmes ne permettent de régler les problèmes ou les conflits que si des hommes sont capables d'agir. Ce sont de ces hommes seulement que les mots comptent.
