

Piotr DMOCHOWSKI
Avocat à la Cour d'appel de Paris
Maître de conférences des Universités

« *SOFT LAW* »
INTERNATIONALE

Mosaïque de documents divers pour une réflexion sur les carences
structurelles du droit international

TOME DEUXIEME :

VALIDITE ET « AUTORITE » DE
L'« *INSTRUMENTUM* »

APD

Deuxième édition, corrigée
2009

PLAN DU TOME DEUX

p.6	INTRODUCTION AU TOME DEUX
p. 34	PARTIE I : VALIDITE JURIDIQUE
p. 35	Chapitre I: VOLONTE DECLAREE OU FACTEURS OBJECTIFS DE VALIDITE
p. 38	Section I: Concordance et discordance entre les déclarations sur la validité juridique d'un engagement et les facteurs « objectifs » (ou des indices) de celle-ci
p. 53	Section II : Un cas révélateur - Acte final d'Helsinki
p. 71	Chapitre II : DENOMINATIONS ET « <i>WORDING</i> »
p. 78	Section I : Dénominations à connotation politique et morale sur fond de « <i>wording</i> » à caractère juridique
p. 92	Section II : Dénominations à connotation juridique sur fond de « <i>wording</i> » à caractère politique
p. 109	Section III : Jurisprudence
p. 117	Section IV : Propos d'hommes politiques
p. 123	Section V : Medias
p. 124	Section VI : Sources semi-officielles
p. 133	Section VII : Doctrine
p. 153	Chapitre III : IMPUTATION
p. 157	Section I: Engagements pris par l'Exécutif apparemment en son nom propre
p. 169	Section II : Engagements du Parlement
p. 170	Section III : « <i>Gentlemen's agreements</i> »
p. 232	Section IV : « <i>Free lance diplomacy</i> »
p. 252	Section V : Engagements pris par un Etat au nom, ou pour le compte, d'un Etat tiers
p. 280	Section VI : Imputabilité des résolutions de l' A.G. de l'O.N.U.
p. 293	Section VII : Imputation des engagements infra-etatiques.

p. 348	Chapitre IV : FORMES ET PROCEDURES
p. 358	Section I : Engagements à formes incomplètes
p. 358	Sous-section I : Défaut de signature
p. 368	Sous-section II : Défaut de ratification
p. 370	Sous-section III : Défaut d'enregistrement
p. 391	Sous-section IV : Défaut de publication
p. 402	Sous-section V : Engagements secrets
p. 463	Section II : Engagements à forme orale
p. 589	Section III : Engagements sans forme aucune
p. 590	Sous-section I : Engagements tacites et implicites
p. 641	Sous-section II : « <i>Meeting of minds</i> » et « Esprit de l'accord »
p. 646	Sous-section III : « <i>Hints</i> »
p. 667	Sous-section IV : Avis personnels
p. 674	Sous-section V : Encouragements
p. 684	PARTIE II : AUTORITE POLITIQUE
p. 686	Chapitre I : AUTORITE AUPRES DU PARTENAIRE
p. 688	Section I : « <i>Ggoodwill gestures</i> »
p. 706	Section II : Réassurances et répétitions
p. 709	Sous-section I : Situations qui appellent les réassurances et les répétitions
p. 726	Sous-section II : Accentuation, réassurances et répétitions
p. 764	Section III : Gage
p. 773	Chapitre II : AUTORITE AUPRES DU MILIEU DIPLOMATIQUE
p. 780	Section I : Auspices d'un homme politique
p. 785	Section II : Négociation par un homme politique
p. 804	Section III : Signature par un homme politique
p. 818	Section IV : Assistance d'un homme politique en tant que « témoin » a la signature de l'engagement
p. 822	Section V : Soutien ultérieur d'un homme politique

p. 825	donne à un engagement conclu par des tiers Section VI : Personnalisation des rapports entre hommes politiques signataires d'un engagement
p. 849	Section VII : Références a la crédibilité et a la confiance personnelles
p. 857	Chapitre III : AUTORITE AUPRES DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE
p. 858	Section I : Notion de communauté internationale
p. 861	Section II : Implication de L'O.N.U.
p. 871	Section III : Implication des Etats tiers
p. 871	Sous-section I : Formes politiques d'implication
p. 891	Sous-section II : Formes semi juridiques d'implication
p. 927	Chapitre IV : AUTORITE AUPRES DE L'OPINION PUBLIQUE
p. 934	Section I : Qu'est-ce que l'Opinion publique ?
p. 935	Sous-section I : Composantes institutionnalisées
p. 948	Sous-section II : Composantes non institutionnalisées
p. 979	Section II : Voies de l'implication
p. 979	Sous section I : Voies juridiques
p. 988	Sous section II : Voies politiques
p. 1012	Section III : Moyens de l'implication
p. 1013	Sous section I : Argumentaire rationnel
p. 1040	Sous section II : Figures symboliques
p. 1088	CONCLUSION DU TOME DEUX
p. 1093	Index des sources
p. 1097	Index des textes à validité juridique certaine
p. 1103	Index des textes à validité juridique incertaine
p. 1105	Index de la jurisprudence
p. 1107	Index de la doctrine
p. 1113	Index des mémoires d'hommes politiques
p. 1114	Table des matières du tome II

INTRODUCTION AU TOME DEUX

Il est bon qu'à chaque génération de juristes on s'efforce de faire un bilan critique du droit international. En regardant ensuite en arrière on peut ainsi mesurer le chemin parcouru.

Ce livre est ainsi une invitation au débat sur la vieille question : Qu'est-ce que la « juridicité » et à ce titre le droit international est-il déjà pleinement « juridique » ?

Dans le premier tome de l'ouvrage, nous avons donc défini notre méthode et les principales notions avec lesquelles nous comptons opérer : droit, morale, politique, norme, décision, engagement conventionnel, contraintes contenues dans le « *negotium* » de la norme juridique, validité juridique de son « *instrumentum* », l'obligatorité juridique et l'enforçabilité (ces deux dernières notions seront traitées plus particulièrement dans le troisième tome du présent ouvrage).

Nous nous sommes préoccupés plus particulièrement du concept des contraintes contenues dans le « *negotium* » des engagements internationaux. Nous avons alors expliqué notre façon de comprendre cette expression comme signifiant la somme de devoirs (lourds ou légers) que l'engagement impose aux Parties et la marge de manœuvre (étroite ou large) qu'il leur laisse dans leur exécution. Ainsi, l'engagement est contraignant quand la somme des charges est conséquente et la marge de manœuvre pour les assumer, mince. Et inversement. Puis, à l'aide des exemples, nous nous sommes efforcés de démontrer qu'un nombre significatif d'engagements internationaux est faiblement contraignant ou pas contraignant du tout. Nous avons, pour cette raison, qualifié ces engagements de « mous ». Il s'agit principalement des

engagements dits « politiques », de ceux qui relèvent du « droit du développement » ou encore de ceux qui concernent l'environnement. Mais pas seulement. Ils obligent à peu de chose et souvent à rien. Puis, ils laissent des marges très larges aux Etats pour assumer les obligations contractées ou même pour les esquiver facilement. Ainsi des pans entiers de la substance normative du droit international relèvent de la « *soft law* »

Il en est ainsi parce qu'il n'y a pas de législateur mondial dont l'objectif serait (comme il l'est en droit interne) toujours l'efficacité maximum des normes créées, et qui n'aurait pas à négocier leur contenu avec leurs destinataires, mais les Etats Parties dont l'objectif premier est de protéger au maximum leur souveraineté. Et puis, les engagements internationaux étant souvent faits à plusieurs, c'est le dénominateur commun, situé généralement au niveau le plus bas des contraintes qui devient la norme.

Dans le présent second tome de l'ouvrage, nous allons nous occuper de la seconde notion fondamentale, à savoir la validité juridique de l'« *instrumentum* » des engagements internationaux.

Poursuivons davantage cette analyse et expliquons pourquoi nous estimons qu'à ce titre encore de nombreux engagements du droit international sont juridiquement « mous ».

*

Avant de parler de la « mollesse » de nombreux engagements internationaux à cause des incertitudes qui pèsent sur leur validité juridique, définissons cette notion plus que nous ne l'avons fait dans le premier tome en empruntant alors au model du droit interne.

Le « Dictionnaire de droit international » sous la direction de Jean

Salmon (Bruylant. Bruxelles, 2001 p. 1126) définit la « validité » comme étant la « Qualité des éléments d'un ordre juridique qui remplissent toutes les conditions de forme ou de fond requises par cet ordre juridique pour produire des effets juridiques »,

Pour notre part est juridiquement valide **en droit interne** une norme générale et impersonnelle, une décision individuelle administrative ou judiciaire ou un engagement conventionnel entre particuliers dès lors que leur « *instrumentum* » revêt toutes les caractéristiques de fond, de compétence et de forme imposées à cet effet par les normes, décisions ou engagements antérieurs et supérieurs pris par des organes supérieurs aux sujets. La réunion de ces caractéristiques permet de constater que l'auteur de ces normes, décision et engagements les a voulu être respectés par leurs destinataires et, si ceux-là refusaient ce respect, que l'obéissance à ces actes sera enforcées par l'appareil juridique d'enforcement.

En un mot la validité est le révélateur de l'intention de l'auteur de la règle, décision ou engagement de les doter de l'enforçabilité juridique.

Ainsi «habillée» complètement de toutes les exigences de la validité prescrites dans des « models » contenus eux-mêmes dans les actes supérieurs et antérieurs la règle, décision et engagement sont juridiquement obligatoires. Leurs destinataires savent, sans qu'un doute soit possible que de part la volonté de l'auteur de ces actes ils doivent leur obéir. Et à son tour l'appareil d'enforcement étatique sait qu'il doit prendre ces actes sous sa protection et les enforcer en cas de besoin.

C'est à cette condition de clarté que d'un côté le citoyen sait qu'il doit obéir spontanément à la règle, décision ou engagement et de l'autre l'appareil d'enforcement sait que la règle, décision ou engagement sont « légalement faits », qu'ils relèvent donc de sa

compétence et qu'en cas de leur violation il lui appartiendra d'entrer en jeu et l'enforcer. Si la loi n'est pas « légalement faite », si son « *instrumentum* » ne remplit pas toutes les conditions prescrites par les actes supérieurs et antérieurs, elle ne sera pas juridiquement valide. Elle n'aura pas à être obéit par le sujet d'un côté et de l'autre, pour les mêmes raisons elle ne sera pas prise sous la protection de l'appareil d'enforcement étatique. Au contraire, elle sera annulée ou privée d'effet par le Conseil constitutionnel, par la Cour suprême des Etats-Unis, par la Cour de Karlsruhe ou une autre juridiction constitutionnelle. Si le règlement n'est pas « légalement fait », il ne sera pas juridiquement valide. Non seulement, il n'aura pas à être respecté par les sujets mais aussi il ne sera pas enforcé par l'appareil étatique d'enforcement. Au contraire, il sera (du moins en France) censuré par le Conseil d'Etat et par les tribunaux administratifs dans la procédure du recours pour excès de pouvoir. Si la décision judiciaire n'est pas « légalement faite », elle ne sera pas juridiquement valide. Là encore au lieu d'être enforcée par l'appareil étatique d'enforcement et se voir appliquée, la décision judiciaire sera cassée par la Cour de cassation. Si, enfin, le contrat n'est pas « légalement fait », il ne sera pas juridiquement valide. Les parties n'auront pas à le respecter d'un côté et de l'autre l'appareil d'enforcement étatique refusera de l'enforcer. Au contraire, il l'annulera.

Quels sont ces signaux de la volonté de l'auteur de la norme, de la décision ou de l'engagement de les voir respectés et au besoin enforcés par l'appareil juridique d'enforcement? Autrement dit quelles sont ces « conditions objectives » de la validité juridique, en droit interne qui, toutes ensemble doivent être respectées pour que soit claire d'un côté que le pouvoir normatif voulait doter la règle, décision ou engagement de l'enforçabilité juridique et de l'autre pour que soit claire que l'appareil étatique est compétent à leur égard et doit les protéger contre leur violation?

Ainsi, l'« *instrumentum* » de tels actes doit revêtir un nom précis et pas un autre (constitution, loi, règlement, jugement, décision, contrat etc.), comporter des formules prescriptives et non incitatives ou exhortatives, revêtir les formes prescrites et pas d'autres (écrit, signature, seing public, seing privé, publication appropriée, etc.), avoir suivi des procédures prédéterminées et pas d'autres (votes, avis, délais, etc.), avoir été conçu par des autorités ou personnes ayant capacité ou autorité pour le faire et pas par d'autres, etc. Quant au fond, l'objet doit en être licite et correspondre aux diverses exigences posées par la Puissance publique etc.

Tout ceci est tellement automatique qu'il devient quasi objectif. Les models de validité pour chaque règle, décision ou engagement sont là. Dès que le ou les créateurs de la norme, décision ou engagement empruntent à ces « models » leur volonté est claire : ils veulent que l'acte soit « juridiquement obligatoire ». Les destinataires de ces actes normatifs n'ont pas à s'interroger sur ce caractère. Ils n'ont pas de question à se poser : « le Constituant voulait-il que nous obéissions à ces actes ? Le législateur avait-il la volonté de nous voir les respecter ? Le pouvoir réglementaire voulait-il nous ordonner un comportement conformes à ces actes ou voulait-il seulement nous donner un conseil, nous avertir, nous proposer, nous encourager etc ? Et dans l'affirmative ils savent qu'ils doivent obéir.

Enfin il existe un appareil d'enforcement complet (en commençant par l'administration, le policier, le juge, l'huissier et le geôlier), pourvu des moyens en homme et en matériel pour automatiquement (car sans la nécessité de l'accord du défendeur et sur simple réquisition du demandeur) se mettre en marche dès que la violation d'une règle, décision ou engagement s'est produite. Après l'examen des éléments de la validité de ces actes cet appareil à son tour sait qu'il doit les protéger contre les violations.

Et si un doute se produisait quand même quant à la validité, et donc par conséquent quant à l'obligatorité juridique d'un acte normatif il y a de nombreux tribunaux facilement saisissables pour trancher cette question et répondre si oui ou non tel ou tel acte normatif, (règle générale et impersonnelle, décision individuelle de l'administration ou de la Justice ou encore un contrat entre particuliers) est « juridiquement valide » et si, par conséquent, il est « juridiquement obligatoire »

Tout ceci est prévu en droit interne depuis des siècles et toute question trouve sinon sa réponse du moins le mécanisme d'y parvenir facilement et en peu de temps. Pendant des millénaires l'humanité a peiné pour forger ce système et ainsi permettre à une société composée de milliards d'individus de fonctionner assez harmonieusement. Ce mécanisme se retrouve dans chaque Etat sous une forme quasi identique qu'il soit une démocratie libérale, une démocratie populaire, une dictature etc.

Cette objectivation est poussée à un tel degré qu'on n'a même pas à rechercher la volonté du et des créateurs de la règle, décision ou engagement. La simple satisfaction par ce ou ces créateurs aux conditions de la validité suffit à elle-même. Et même si par l'extraordinaire l'auteur ou les auteurs de ces actes affirmaient n'avoir pas eu au moment de leur création l'intention de donner ainsi naissance aux obligations juridiques, ces obligations juridiques naîtraient du simple fait de l'accomplissement des exigences de la validité juridique. Nul non plus ne se pose des questions quant à cette volonté car il suffit que la loi soit votée en règle par le parlement, que la décision juridique soit rendue conformément aux exigences de la loi par le pouvoir règlementaire ou que le contrat signé par les individus corresponde à ce que les lois et les règlements exigent pour être valide pour savoir qu'**objectivement** ces actes obligent en droit. Toute introspection subjective est ainsi sans propos et si par exemple un particulier

soutenait qu'en signant un acte nommé « contrat » et remplissant les conditions prescrites par les actes antérieurs et supérieurs quand à sa validité, il n'avait pas l'intention de se lier en droit, le premier tribunal venu lui répondra que cela n'a aucune importance et ne sera même pas vérifié car la validité, et donc obligatorité juridique sont des données objectives et se suffisent à elles mêmes.

Or, rien de tel ou presque n'existe **en droit international**. Celui-ci n'est qu'à ses débuts et la société interétatique global est encore une nouveauté historique. Les Etats sont encore souverains en plein sens du mot et préfèrent le rester même si la droit qui les régit doit en pâtir.

Pour ce qui nous concerne rappelons donc que, puisqu'il n'y a pas de Constituant, de Législateur ou de Pouvoir réglementaire internationaux qui, en tant qu'organes supérieurs aux sujets pourraient définir les models de validité que les sujets devront suivre. Et puisqu'il n'y a pas d'organes supérieurs aux Etats, il n'y a pas non plus d'actes supérieurs et antérieures supranationaux qui pour tout engagement international prescriraient les models de validité. Validité qui doit témoigner de la volonté des Etats de prendre un acte « juridiquement obligatoire ». Il existe une Convention de Vienne de 1969 qui détermine quelques éléments de validité des « traités », « accords » et « conventions ». Mais c'est un texte conventionnel qui ne lie que ceux qui l'ont ratifié. C'est aussi un texte supplétif car les Etats peuvent toujours emprunter d'autres formes et procédures que ceux qui sont proposés dans cette Convention. Et puis c'est une convention fragmentaire qui pose à peine quelques règles quant à la validité des « traités » en laissant tout le reste au libre choix des parties. Or, les Etats en tant que Etres souverains peuvent prendre des actes les plus divers et pas forcément « juridiquement obligatoires ». Dès lors qu'il n'y a pas de models de validité, uniques et s'imposant à tous, comment savoir qu'ils voulaient tel acte devenir « juridiquement obligatoire » et tel autre non ?

Cela se complique davantage dans la mesure où les Etats affirment qu'ils peuvent aussi bien se lier « en droit » comme ils peuvent se lier en morale, en politique ou en diplomatie ? Autrement dit qu'ils peuvent s'obliger seulement moralement, seulement politiquement ou seulement diplomatiquement ? D'où leur affirmations fréquentes que tel ou tel engagement est « moralement obligatoire », « politiquement obligatoire » ou enfin « obligatoire au sens diplomatique » du terme.

Etant donné la liberté de formes et des procédures en droit international, comment savoir qu'ici les Etats se sont engagés « moralement » et là « juridiquement » ? Car les mêmes fragments de validité juridique peuvent se retrouver ici et là. Tout comme ici et là il peut ne pas y avoir aucun.

La complication suivante qui caractérise le droit international à cet égard, et qui est la conséquence de la précédente car elle découle de la notion de la souveraineté étatique, c'est que les Etats affirment souvent qu'ils ne peuvent pas « être » liés par un accord mais doivent « se sentir » liés par cet accord. Puisque la notion de souveraineté postule la création d'engagements internationaux par la libre autolimitation des Etats, cela postule à son tour que le seul fondement des obligations qui pèsent sur les Etats c'est leur sens moral, leur sentiment d'être lié, leur impératif interne de « *pacta sunt servanda* ». Autrement dit qu'il y ait dans l'acte des éléments de validité juridique ou qu'il n'y en ait point, les Etats, ou plutôt l'une des parties à l'engagement ne manquera jamais d'affirmer qu'en tant qu'être souverain elle « ne se sentait pas liée en droit » par cet engagement au moment de sa création. Alors toute l'objectivité et l'automatisme de rapports entre validité et obligatorité juridique qu'on trouve à cet égard en droit interne disparaît.

Il faut alors rechercher la volonté des Parties par d'autres moyens

que la simple constatation du respect des exigences de la validité. Certes, en droit interne aussi l'une des parties à un contrat peut prétendre que dans son esprit, lorsqu'elle le signait qu'elle n'avait pas l'intention de se lier en droit. Mais là, comme nous venons de le dire, existent de nombreux tribunaux qu'une seule partie peut saisir sans besoin de l'accord de l'autre pour voir le juge trancher cette question, avec effet obligatoire pour la partie perdante. Car la validité objective domine l'intention subjective et dans ce duel c'est elle qui s'impose. Le juge interne ne s'embarrassera pas à rechercher la volonté des parties s'il est mis en face d'un acte normatif juridiquement valide. Il en tirera comme conséquence que l'acte est juridiquement obligatoire *ipso facto* et doit être enforcé par lui.

Or, en droit international il n'y a qu'un seul juge pour le monde entier et il ne peut être saisi que si le défendeur a accepté sa compétence pour ce type de contentieux. Et le plus souvent il ne l'accepte pas. Par conséquent la discorde à propos de la validité et de l'obligatorité juridiques peut durer très longtemps sans solution judiciaire, l'un prétendant qu'il n'avait pas au moment de la conclusion de l'engagement l'intention de se lier en droit, l'autre en insistant sur l'existence de la validité complète de l'engagement ou du moins de tel ou tel élément de cette validité. Ce qui, à ses yeux, suffirait pour produire l'effet de l'obligatorité juridique.

Et c'est ainsi que les choses se passent presque toujours en réalité : les uns estiment qu'il faut toujours rechercher la volonté « subjective » des Etats au moment de la conclusion de l'engagement, alors que les autres estiment que la présence d'un tel ou tel élément « objectif » de la validité suffit pour que l'engagement devienne automatiquement juridiquement obligatoire. Bref, faute de pouvoir facilement saisir le juge pour qu'il tranche, on retrouve dans la doctrine (et même dans la jurisprudence de la CIJ, si par miracle on a réussi à la saisir) l'éternelle opposition entre les « volontaristes » et les

« objectivistes ». Cette opposition est illustrée par quelques citations ci-dessous.

Ainsi, suivant la conception volontariste de la validité juridique, l'essentiel c'est la volonté des Etats de placer l'engagement dans le giron du droit international, de le rendre « juridiquement obligatoire » et donc, par conséquent de le rendre susceptible de l'enforcement par le juge international.

Cette volonté serait **libre des formes, des compétences et des procédures**. Elle n'aurait pas à être conditionnée par les normes supérieures et antérieures qui décriraient la validité de la norme inférieure. La seule volonté des Parties, libre des contraintes formelles et procédurales suffirait pour rendre l'engagement susceptible d'enforcement juridique (ou encore, juridiquement obligatoire). Entre la volonté des Parties et la susceptibilité d'enforcement juridique de l'engagement il n'y aurait pas besoin d'emprunter la passerelle de la validité de « *l'instrumentum* ».

Le respect des conditions de la validité constituerait même outrage à la souveraineté des auteurs de l'engagement, car il les aurait contraints à respecter les règles internationales supra nationales. Ces dernières ne pouvant pas être édictées que par les autorités elles aussi supranationales

Un auteur disait donc:

OSCAR SCHACHTER, EDITORIAL COMMENT : « THE TWILIGHT EXISTENCE OF NON BINDING INTERNATIONAL AGREEMENTS ». in

(AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW. VOLUME 71. 1977)

p. 296

« (...) International lawyers generally agree that an international agreement **is not legally binding unless the parties intend it to be.** Put more formally, treaty or international agreement is said to

require an intention by the parties to create legal rights and obligations or to establish relations governed by international law. If that intention does not exist, an agreement is considered to be without legal effect (« sans portée juridique »).

(D.P. O’Connell « International Law 195/2 ed. 1970. McNair « LAW OF TREATIES » 6 (1961). **If that intention does not exist, an agreement is considered to be without legal effect** (« sans portée juridique »). (International Status of South-West Africa, Advisory Opinion (1950) ICJ Rep. 128 et 140).

Et plus loin (p. 302) à propos du « Case Act » de 1972, par lequel le Congrès américain a obligé l’Exécutif de lui signaler tous les « *international agreements other than treaties* ». (Public Law 92-403, 1 USC.112 (b) (1972).

« The criteria employed by the State Department in deciding what constitutes an international agreement for this purpose have included « as **a central requirement that the parties intend their undertaking to be of legal, and not merely political or personal effect** ». Documents intended to have political or moral weight, but not intended to be legally binding, are not international agreements »,

(renvoi 21 et 22 : Memorandum by the State Department Legal Adviser to « Key Department Personnel » dated March 12, 1976 on « Case Act Procedures and Department of State Criteria for Deciding What Constitutes on International Agreement ».

Oscar Schachter ajoute que ce critère est :

« the same as the international law standards generally accepted for determining the binding force of agreements ». (p. 302).

Ou bien :

Fritz Münch « COMMENTS ON THE 1968 DRAFT CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES. NONBINDING AGREEMENTS »

(ZfaöRV 1969, p. 2-3)

rappelle que pour les nombreux Etats participant à la Conférence de Vienne c'est l'intention qui devait être le critère de valide :

« A few states, in their observations on the draft articles, have suggested going back to the **intention to create obligations at law as a criterion of international treaties**

(Y.B.I.L.C. 1965, II, pp. 10. : Australia, Austria, Luxemburg and United Kingdom), and in the ILC as well as at Vienna some voices recommended following that idea (Briggs, YBILC 1965, I, p. 10 par. 10, the delegates of Chile and Mexico at the 4 th meeting of the Committee of the whole when introducing the amendments L. 22 and L. 23, A/CONF. 39/C 1/SR4)».

Ou bien :

E. Lauterpacht « INTERNATIONALES RECHT UND WIRTSCHAFTSORDNUNG »

(Festschrift für F.A. Mann – p. 381 renvoi 1) :

« It is to be noted, however, that – somewhat surprisingly – the definition of « treaty » in Article 2 (1) (a) of the Vienna Convention on the Law of Treaties omits any reference to the element of intention to create a legally binding obligation. However, the inclusion, as an element in the definition, of the condition « governed by international law » reflects the acceptance by the International Law Commission of the view **that a treaty must be intended to create legal obligations.**(...) » (Year Book of the International Law Commission, 1966, vol. II, p. 189, at para. 6) ».

Ou bien :

J.E.S. Fawcett « THE LEGAL CHARACTER OF INTERNATIONAL AGREEMENTS » -

(« B.Y.B.I.L. » 1953 – p. 382):

« At this point it may be helpful to look at the definitions and terminology used in the Draft Articles, with comments and notes upon them, which form the Report on the Law of Treaties by Professor Lauterpacht as Special Rapporteur to the International Law Commission. The first three Draft Articles read as follows :

Article 1

Essential and Requirements of Treaty

Treaties are agreements between States, including organizations of States, intended to create legal rights and obligations of the parties ».

(...)

(p. 385) : II. Tests of the legal character of international agreement.

(...) It is part of the meaning of ‘contract’ of ‘agreement’, considered as legal terms, that the parties to them **intend to create legal rights and duties**. If this intention is lacking, there is no ‘act in the law’ though there may still be an agreement in the eyes of the moralist or sociologist. So, in *Rose and Frank Co. v. J.R. Crompton Bros. Ltd.*, Atkin L.J. said :

‘To create a contract there must be a common intention of the parties to enter into legal obligations (...) ».

Two rules are enunciated in these passages; first, the intention to create legal relations is an intention to create rights and duties which may be declared or enforced in a court of law.

(...)

« V. *Conclusions*

The preceding observations suggest the following conclusions :

(1) the contractual character of international agreements depends upon the intention of the parties to create legal relations between them; (...) ».

La seconde thèse, à l’opposée de la précédente est qu’il n’y a pas à rechercher la volonté, commune ou individuelle des parties,

exprimée au moment de la conclusion de l'engagement ou « *ex poste* ». Les Parties ne pourraient se lier qu'en respectant **ne serait-ce que certaines exigences précises de la validité juridique** de « *l'instrumentum* ». De même, pour prendre l'engagement sous sa protection l'appareil d'enforcement (qui en droit international se réduit au seul juge international) ne le pourrait que si l'« *instrumentum* » de cet engagement remplissait **ne serait-ce qu'une condition objective de validité**. Cette condition serait définie dans la Convention de Vienne ou dans la coutume. Son apparition dispenserait de toute recherche de la volonté individuelle ou commune des parties à ce sujet, exprimée au moment de la conclusion, ou après.

Ainsi il en serait avec la ratification. Un engagement ratifié deviendrait « *ipso facto* » juridiquement obligatoire car valide, peu importe alors la recherche de la volonté de la ou des parties au moment ou après sa conclusion à ce propos. Il en serait de même avec certaines appellations, telle « traité », « convention » ou « accord ». Une condition objective, inhérente à la notion même de validité juridique car imposée par la coutume ou bien par la Convention de Vienne de 1969 étant remplie, l'intitulé « accord », « traité » ou « convention » suffirait pour affirmer le caractère juridiquement valide de l'engagement. Les parties seraient ainsi liées en droit et si la saisine du juge a pu se faire par miracle, celui-ci devrait l'enforcer.

On retrouve l'écho de cette attitude dans la jurisprudence récente, encore qu'il ne s'agisse pas de la ratification ni de l'intitulé du texte mais de son « *wording* » prescriptif (et notamment de la valeur objective du mot « convenu ») et de son imputation à des personnalités ayant le « *treaty making power* » (en l'occurrence, les ministres des Affaires étrangères). Ces conditions « objectives » de validité juridique étant remplies, l'engagement serait enforceable judiciairement et le droit international lui serait applicable, peu importe ce qu'en ont pensé ses auteurs.

Ainsi la thèse objectiviste est le mieux illustrée par cette citation de l'arrêt de la CIJ que voici :

Ainsi, dans :

« AFFAIRE DE LA FRONTIÈRE TERRESTRE ET MARITIME ENTRE LE CAMEROUN ET LE NIGÉRIA (CAMEROUN c. NIGÉRIA) ORDONNANCE

(Recueil des arrêts avis consultatifs et ordonnances 1994 COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE ANNÉE 1994)

p. 120

« (...)

21. **La Cour s'interrogera en premier lieu sur la nature des textes** invoqués par Qatar (...).

22. Les Parties sont d'accord pour considérer les échanges de lettres de décembre 1987 comme constituant un accord international ayant force obligatoire dans leurs relations mutuelles. Bahreïn soutient en revanche que le procès-verbal du 25 décembre 1990 n'est qu'un simple compte rendu de négociation, analogue aux procès-verbaux de la commission tripartite, qu'il n'a par suite pas valeur d'accord international et qu'il ne saurait dès lors fournir de base à la compétence de la Cour.

(...)

En vue de déterminer si un tel accord a été conclu, **la Cour doit tenir compte avant tout des termes employés** (...)

24. Le procès-verbal de 1990 vise les consultations menées entre les deux ministres des affaires étrangères de Bahreïn et de Qatar en présence du ministre des affaires étrangères d'Arabie saoudite. Il énonce ensuite ce dont il a été « **convenu** » entre les Parties.

(...)

26. **Bahreïn fait cependant valoir que les signataires du procès-verbal n'ont jamais eu l'intention** de conclure un accord de cette nature. Il produit à cet effet une déclaration de son ministre des affaires étrangères, datée du 21 mai 1992, par

laquelle l'intéressé précise : « à aucun moment je n'ai estimé qu'en signant le procès-verbal j'engageais Bahreïn par un accord valide en droit ».

(...)

27. La Cour n'estime pas nécessaire de s'interroger sur ce qu'ont pu être les intentions du ministre des affaires étrangères de Bahreïn, comme d'ailleurs celles du ministre des affaires étrangères de Qatar. En effet, les deux ministres ont signé un texte consignant des engagements acceptés par leurs gouvernements, et dont certains devaient recevoir immédiatement application. **Ayant signé** un tel texte, le ministre des affaires étrangères de Bahreïn **ne saurait soutenir ultérieurement qu'il n'entendait souscrire qu'à une « déclaration consignant une entente politique », et non à un accord international** ».

Et plus loin, pour ce qui est de l'intention des parties, postérieure à la conclusion :

« 28. Bahreïn conteste cependant encore qu'un accord international ait été conclu, en développant une autre argumentation. Selon lui, la conduite ultérieure des Parties démontrerait qu'elles n'ont jamais considéré le procès-verbal de 1990 comme un accord de cette nature.

(...)

Ce comportement établirait que Qatar, comme Bahreïn, n'a jamais considéré le procès verbal de 1990 comme un accord international (...).

29. (...) La Cour ne trouve par ailleurs pas d'élément au dossier qui lui permettrait de déduire de la méconnaissance éventuelle par Qatar de ses règles constitutionnelles relatives à la conclusion des traités que celui-ci n'avait pas l'intention de conclure ou ne considérait pas avoir conclu un instrument de cette nature; et **une telle intention, même si elle était établie, ne saurait prévaloir sur les termes mêmes de l'instrument concerné**. Dès lors l'argumentation de Bahreïn sur ces points ne peut davantage être acceptée.

(...)

30. La Cour arrive à la conclusion que le procès-verbal du 25 décembre 1990, comme les échanges de lettres de décembre 1987, constitue un accord international créant des droits et des obligations pour les Parties ».

Pour concilier les thèses des « volontaristes » et des « objectivistes » une troisième voie est proposée qui cherche à les concilier.

Ainsi la volonté des parties au moment (et même après) la conclusion de l'engagement serait primordiale et c'est elle qui déciderait du caractère juridiquement obligatoire de l'engagement. Toutefois les éléments de la validité, notamment ceux qu'énumère la Convention de Vienne de 1969, seraient à prendre en considération aussi et doivent être recherchés dans l'engagement lui-même ou dans son environnement. Cela toutefois non plus comme facteurs objectifs impliquant *ipso facto* l'enforceabilité juridique de cet engagement, mais en tant qu'**indices** de la volonté des ses créateurs de le placer, ou non, dans le giron du droit.

Ainsi la validité et par là l'obligatorité ne seraient **automatiquement** impliquées ou exclues, ni par la volonté des parties (ou de l'une des parties) ni par l'apparition ou disparition de facteurs « objectifs » de la validité juridique. L'apparition de la validité et donc de l'obligatorité juridique (ou de l'enforceabilité juridique) dépendrait de la volonté des parties. Mais cette volonté se déduirait des divers « indices » contenus dans l'« *instrumentum* », tels les formes, les procédures, l'imputation, le nom, le « *wording* », etc. Ainsi, rien ne serait plus **automatique** et prétendument « **objectif** » et tout dépendrait maintenant de l'appréciation du juge. C'est lui, à présent, qui deviendrait le personnage clé. Certes, il devra s'inspirer de la volonté des parties comme il doit apprécier les conditions que remplit l'« *instrumentum* ». Mais désormais il est libre d'apprécier l'un et l'autre.

A cet égard on peut citer plusieurs écrits, notamment de la doctrine, allant dans ce sens.

Michel Virally écrivait donc dans :

« LA DISTINCTION ENTRE TEXTES INTERNATIONAUX DE PORTEE JURIDIQUE ET TEXTES INTERNATIONAUX DEPOURVUS DE PORTEE JURIDIQUE. (A L'EXCEPTION DES TEXTES EMANANT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES » (SEPTIEME COMMISSION). RAPPORT PROVISOIRE.

(dans « INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. ANNUAIRE » VOL 60, t. 1. SESSION DE CAMBRIDGE. 1983. TRAVAUX PREPARATOIRES. JUSTITIA ET PACE. éd. A. Pédone, p. 70).

« Malheureusement, en dépit du rôle qu'elle joue dans la création des effets juridiques attachés à un texte, l'intention de ses auteurs ne peut être utilisée pratiquement comme un critère permettant de déterminer la nature réelle de ce texte.

L'intention est, en effet, un facteur psychologique et par définition n'est directement et immédiatement connaissable que de façon subjective par celui qui l'a conçue (s'il en a gardé une exacte mémoire).

Le véritable problème, pour le juriste, est de dégager des indices qui lui permettraient de reconstituer cette intention, moins d'ailleurs dans sa vérité subjective (qui reste inaccessible et, au surplus, de peu d'intérêt pour l'observateur extérieur), que dans ses aspects sociaux, c'est-à-dire dans les manifestations extérieures, objectivement contestables qui lui ont permis d'atteindre à l'efficacité dans la création du droit ».

Quels seraient ces « indices » ?

Pour M. Virally (p. 70 du Rapport) :

« **Les indices utilisables sont innombrables** dans la pratique, mais se réduisent finalement à trois grandes catégories : le texte

lui-même, dans ses caractères propres considéré comme un instrument d'une nature particulière ; les termes employés, c'est-à-dire le contenu des textes en question ; les circonstances dans lesquelles il a été adapté ; les suites qui y ont été données par les auteurs des textes après son adaptation » (renvoi 47, « Ce sont, on le sait les caractères retenus par la Cour dans l'affaire du plateau continental de la mer Egée ») (Rec. 1978, p. 35, § 95) ».

Selon le conseiller juridique du Département d'Etat, ces « indices » seraient au nombre de cinq :

« EXECUTIVE AGREEMENTS – DEFINITION ».

(DIGEST OF US PRACTICE IN IL » – 1975 – (« D.S.B. », 1976, p. 293).

« Monroe Leigh, Legal Adviser of the Department of State, wrote a letter on October 31, 1975, to Senator James Abourezk, Chairman of the Senate Subcommittee on the Separation of Powers, describing the **criteria which the Department applies in determining what arrangements constitute « international agreements »** for the purpose of implementing 1 U.S.C. 112a concerning publication of international agreements and 1 U.S.C. 112b (the Case Act) requiring the transmission of international agreements other than treaties to the Congress. Mr. Leigh listed five criteria and commented on them as follows :

1. **Intention** of the parties to be bound in international law ;
 2. **Requisite significance** of the arrangement ;
 3. **Requisite specificity**, including objective criteria for determining enforceability, of the arrangement ;
 4. The necessity for two or more parties to the arrangement ;
 5. **Form**.
- (...) ».

Ou bien:

J.E.S. Fawcett « THE LEGAL CHARACTER OF INTERNATIONAL AGREEMENTS » -

(« B.Y.B.I.L. » 1953 – p. p. 387)

s'interroge:

« **How, then, is the intention** of the parties to be legally bound by an international agreement **manifested** ? A number of tests suggest themselves. First, have the parties included in the agreement **provision for the settlement by compulsory judicial process** of disputes arising out of it? Secondly, have they both accepted the **jurisdiction of the International Court Justice** under Article 36 of its Statute in terms which would give the Court jurisdiction over any such dispute ? Third, has the agreement been **registered** under Article 102 of the Charter of the United Nations of Article 18 of the Covenant of the League of Nations ? Fourth, is there an intention declared, or to be deduced from **the subject-matter of the agreement**, that the agreement or particular provisions of it are to be governed by public international law, or by a specified system of municipal law, or by the general principles of law recognized by civilized nations ? »

Quant à P. Weil, il voit les indices suivants à prendre en considération :

PROSPER WEIL « COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » in RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE », 1992, VI

« p. 231

I. Les données de la pratique internationale : la distinction entre engagements juridiques et engagements non juridiques

(...)

Un critère évanescent

: à quel critère précis, à quel signe concret reconnaîtra-t-on l'intention des parties lorsque celle-ci n'a pas été formulée clairement?

Le langage employé peut, certes, constituer un indice intéressant : si les gouvernements ont choisi de parler de « déclaration », de « charte », de « principe », d' « acte », de « document », de « programme », d' « understanding », plutôt que de « traité », de « convention », d'« accord », on peut présumer qu'ils n'ont pas entendu se lier juridiquement. Cette présomption se trouve renforcée lorsque les parties ont, dans le corps même de l'instrument, recouru à un langage peu contraignant.

(...)

Pour significatif qu'il puisse être dans certains cas, le langage employé ne saurait toutefois être regardé comme un indice sûr et décisif en toutes circonstances. Le langage peut être trompeur. Il existe, on l'a noté plus haut, des engagements indiscutablement juridiques, parce que pris dans la forme d'un traité international, et qui ne comportent pas de contenu précis. **À l'inverse, il existe des engagements coulés dans un vocabulaire d'apparence normative mais insérés dans un instrument qui n'est à coup sûr pas juridiquement valide.** Ainsi, là encore, entre mille autres exemples, de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats de 1974, (...) ».

La théorie des indices apporte-t-elle la solution au problème de la validité et de l'enforceabilité (obligatorité) juridique des engagements internationaux ?

Pas du tout.

En effet, en lisant ces textes, le lecteur a pu se rendre compte que non seulement il n'existent pas en droit international une liste exhaustive **d'éléments de la validité juridique « objective »** des engagements interétatique, mais qu'il n'y a non plus aucune liste établie par un acte antérieur et supérieur des **indices de la volonté des Etats** de doter l'engagement de l'enforceabilité juridique. Chacun, et notamment le juge international, si par bonheur on a réussi à la saisir, est libre à cet égard d'en choisir tel ou tel pour s'en faire une opinion.

Pour mieux compliquer les choses la majeure partie des engagements internationaux ne remplissent ni les rares conditions de la validité juridique déterminées par la Convention de Vienne ni les « indices » dégagés par la Cour dans sa jurisprudence.

Ainsi, tout d'abord ces engagements sont rédigés dans un « *wording* » non prescriptif ou au conditionnel, portent des noms de fantaisie, manquent des formes les plus élémentaires, ne suivent pas les procédures prescrites, leur imputation est incertaine car ils sont conclus par des entités non étatiques ou par des personnes n'ayant pas de « *treaty making power* » etc.

Alors il faut considérer qu'à nouveau les pans entiers de la partie normative du droit international relèvent du droit « virtuel ». Car jusqu'à ce que le juge se prononce au sujet de leur validité juridique, ou du moins au sujet des indices de la volonté des Etats Parties de les rendre juridiquement obligatoires, ces engagements seraient dans le droit international sans y être vraiment. Juridiquement ils seraient incertains. Ils seraient de la « *soft law* ». C'est du droit « en puissance ». Et cela jusqu'à ce que le contentieux judiciaire se dénoue (s'il arrive à se nouer...).

On en comprend les conséquences néfastes, car le risque d'interprétations divergentes par les parties à l'engagement, mais aussi le risque de l'arbitraire du juge, s'il est saisi, deviennent quasi illimités.

Or l'hypothèse de voir le juge décider du choix de tel indice et non pas de tel autre, parfois plus pour imputer que pour déduire la volonté des parties de prendre un engagement juridiquement obligatoire, mène à une loterie à effet imprévisible. On retrouve ici la situation détestable qu'on rencontre dans l'hypothèse de règles coutumières. Puisque le juge est libre d'apprécier les précédents et « déduire » (et plus encore imputer) l'« *opinio juris* » des Etats, on ne sait jamais à l'avance à quelle décision on doit s'attendre.

Et les Etats ont horreur de la loterie. Ils trouvent là un argument supplémentaire pour refuser le plus souvent d'aller devant la Cour. Le cercle vicieux est ainsi fermé : la fuite devant le juge interdit une jurisprudence abondante qui pourrait palier au manque de textes conventionnels sur la validité, sur l'intention des Etats à prendre en compte ou sur les indices de cette volonté à retenir etc. A son tour l'absence de jurisprudence abondante à ce sujet fait que davantage encore le mystère des notions de validité et d'enforçabilité juridique en droit international s'obscurcit. Et avec ce mystère des nombreux engagements internationaux qui en sont frappés deviennent à leur tour juridiquement « *soft* ». Voilà la thèse qui sera défendue dans la première partie du présent second tome de l'ouvrage.

Tout ceci pour dire que l'essentiel de la validité juridique consiste en ce qu'elle rend l'acte susceptible de la protection par un appareil d'enforcement juridique ; que cet appareil se résume en droit international au seul Juge international ; que les Etats évitent facilement la saisine du Juge car l'accord du défenseur est requis à ce effet ; que donc valide juridiquement ou non valide juridiquement un engagement a toutes les chances d'éviter le traitement judiciaire ; que donc pratiquement la question de la validité juridique et de l'enforçabilité juridique sont sans grand intérêt autre que méditatif ; que donc à nouveau une partie importante de la matière normative du droit international est cette fois-ci sur la plan de la validité, « juridiquement *soft* » ; que les uns et les autres recevront en pratique un traitement essentiellement ou même exclusivement politique, moral et diplomatique et non juridique.

Il en résulte que dans la réalité pour les Etats ce n'est pas la question de validité qui importe car ce n'est pas un traitement juridique (et notamment judiciaire) qu'ils redoutent ou convoitent. Ce qu'ils redoutent ou convoitent, suivant s'ils sont en demande ou

en défense c'est l'enforcement de leur obligation par un énorme, encore que non organisé système de pressions politiques, morales et diplomatiques. Ces pressions étant exercées non par l'appareil juridique d'enforcement mais par la classe politique interne qui s'estime défenderesse de l'intérêt national, par la Communauté internationale, par l'Opinion publique interne et internationale, par les alliés de l'autre partie, par le milieu diplomatique international, enfin par cette autre partie elle-même qui peut recourir à ce qu'on appelle pudiquement « les contre-mesures » (et qui est simplement de la vengeance) c'est-à-dire les représailles ou les rétorsion, voir la guerre économique ou armée.

C'est pourquoi, après une première partie de ce second tome, consacrée à la « mollesse » des pans entiers des engagements internationaux du faite des incertitudes qui pèsent sur leur validité juridique, nous exposerons dans la seconde partie la notion de **l'autorité politique, morale et diplomatique.** Autorité dont cherchent à habiller un engagement ceux qui le font naître et qui veulent se préparer à recourir aux mécanismes extra-juridiques d'enforcement en cas de sa violation. Car en pratique c'est cela qui importe aux Etats et c'est la dessus que se concentrent les efforts de ceux d'entre eux qui en cas de difficulté ne comptent pas saisir le Juge international mais veulent se réserver la possibilité d'appeler à l'Opinion publique, à la Communauté international ou les Etats tiers.

Autant la doctrine et notamment les universitaires (dont se compose la majorité des internationalistes), à l'instar d'un juge, se penchent essentiellement sur la question de la validité juridique, autant un praticien de relations internationales se concentre surtout sur les moyens de conforter (ou de compromettre) dès le départ l'autorité morale, politique et diplomatique des engagements qu'il s'apprête à conclure.

*

Ainsi, toute la première partie du présent second tome de l'ouvrage sera consacrée à la démonstration de l'espace normatif du droit international peuplé par des engagements « mous » dont la volonté des auteurs exprimée à travers les indices ou à travers des critères « objectifs » de la validité juridique est incertaine.

Toute cette première partie, servira donc, à l'aide d'exemples, de démonstration à notre thèse principale à savoir que, sur le plan de la validité de l'« *instrumentum* » (tout comme précédemment sur le plan des contraintes du « *negotium* ») une bonne partie d'engagements du droit international ne sont, là encore, que de la « *soft law* ». Que par rapport au droit interne, où les choses sont à cet égard claires et carrées, pour partie le droit international est submergé par des incertitudes.

La seconde partie, portant sur l'« autorité » des engagements internationaux, sera consacrée à ce qui nous semble importer en réalité, c'est-à-dire aux vertus morales et politiques des engagements internationaux.

Car tous les jours, la vraie question qui se pose devant un Etat est celle-ci : « Puisque je ne pourrai pas m'adresser à l'appareil d'enforcement juridique pour faire respecter l'engagement par mon partenaire - cet appareil n'existant pas, sauf le juge international devant lequel mon adversaire a toutes les chances de refuser de se faire attraire - puisque même avec le jugement en ma faveur je ne suis pas plus avancé, la sentence ne pouvant pas être exécutée par la force d'une institution supranationale qui en aurait le monopole, comment faire pour mobiliser (ou démobiliser) à l'avance l'Opinion publique, la Communauté des Etats, le milieu diplomatique et le sens de l'intérêt ou la conscience du partenaire pour qu'ils m'aident tous à faire respecter l'engagement par ce dernier (Ou bien pour qu'ils ne me forcent pas, moi, à le respecter) » ?

Toute la deuxième partie sera donc consacrée à montrer comment au moment de la conclusion de l'engagement ou tout de suite après, se livre souvent une bataille politique, morale et diplomatique pour mobiliser ou démobiliser l'Opinion publique, la Communauté des Etats, le milieu diplomatique et la conscience de l'autre partie en vue de doter (ou de priver) l'engagement d'une « autorité » qui se substituera alors à sa validité juridique le plus souvent incertaine. Une « autorité » qui poussera tous ces acteurs de la scène internationale à se « reconnaître compétents », en quelque sorte pour éventuellement enforcer l'engagement, mais par d'autres méthodes que le droit et suivant des règles autres que juridiques.

*

On peut nous reprocher de mélanger les genres. Au juriste de se préoccuper de la validité juridique d'un engagement, au diplomate de se préoccuper de ses qualités politiques et au prêtre de se préoccuper de ses vertus morales. Ainsi, notre deuxième partie serait sans intérêt pour les internationalistes.

Pour sa part, la première partie serait une stérile critique qui, au fond, chercherait à détruire sans rien apporter de constructif.

Répondons d'abord au premier reproche.

Nous mélangeons sûrement et volontairement les genres. Mais nous n'en ressentons aucune gêne. Notre qualité de praticien nous pousse à considérer que **le droit n'est pas un objet de réflexion théorique** sur ce qui « devrait » être et peu importe ce qui « est », mais **qu'il est un outil social au service de la pacification de la société.**

C'est sous cet angle que nous l'abordons et c'est le seul souci que

nous ayons. « Comment faire pour que cela marche ? »

Ainsi, quand un avocat, dans un procès, veut obtenir un résultat concret, celui de convaincre le tribunal, peu lui importe que sa plaidoirie soit purement juridique et se compose de citations d'articles du Code ou emprunte des citations à la Bible ou à l'Astérix le Gaulois. L'essentiel est, pour lui, d'obtenir le jugement conforme à ses espérances.

En mariant les considérations purement juridiques avec les considérations politiques et morales, nous voulons participer à la compréhension des mécanismes généraux dont se sert (parfois inconsciemment) celui qui est amené à conclure un engagement international, c'est-à-dire le diplomate. Au moment où il en conclut un, il a présent à l'esprit (ou devrait l'avoir) non seulement que cet engagement doit avoir un nom, un « *wording* » approprié ou des formes, être pris par des personnes compétentes etc., pour être éventuellement susceptible de l'hypothétique enforcement juridique. Il a présent à l'esprit (ou doit l'avoir) surtout une préoccupation d'efficacité : quoi éviter, quoi faire pour que l'engagement tienne (ou pour qu'il soit, au contraire, facile de s'en dégager à bon compte). Ce qui signifie : comment impliquer la société internationale pour la pousser à l'avance (ou pour l'empêcher à l'avance) à se reconnaître « compétente » aux fins d'un éventuel enforcement de l'engagement par les moyens qui lui sont propres ? Comment mobiliser la conscience du partenaire dans le même but ? Voilà pour le mélange des genres.

Quant à la critique du droit international qui pourrait être ressentie par les internationalistes comme stérile, disons d'abord que nous n'allons pas nous contenter des affirmations. D'abord, pièces à l'appui, nous allons chercher à démontrer qu'en dehors de ce dont font généralement état les manuels, il existe un vaste espace d'engagements peu connus, qui constituent un bon tiers du droit international et dont l'« *instrumentum* » ne correspond en rien ni

aux critères objectifs inhérents à la validité juridique (pour les « objectivistes »), ni (pour les « volontaristes ») aux indices habituels de la volonté des parties de doter l'engagement de la faculté de devenir juridiquement enforceable.

Et puis, notre critique n'est pas stérile dans la mesure où elle fait découvrir aux internationalistes des terrains mal explorés. Et elle le fait avec plusieurs exemples à l'appui. Celui qui n'épouse pas nos thèses négationnistes pourra toujours tirer avantage de notre travail, car il y découvrira bon nombre de phénomènes qui passent habituellement pour « rares », « plus de nos jours », « inexistantes » alors qu'en réalité ils sont fréquents. Fréquents, et illustrés par des citations tirées de divers documents que l'internationaliste n'a pas l'habitude d'explorer.

Enfin, troisièmement, cette critique n'est pas stérile dans la mesure où elle indique le chemin à prendre. Ce chemin consiste à s'attaquer de front au problème politique premier : la souveraineté des Etats, l'absence d'une force physique détenue par une Institution supranationale qui en aurait le monopole au service du droit international, et le désarmement concomitant des Etats. Car aussi longtemps que le droit international ne s'alignera ainsi sur le droit interne, dans lequel c'est le droit qui ordonne parce qu'il en a les moyens et c'est le sujet qui obéit car il est désarmé, ce droit ne constituera, du moins en partie qu'un champ de recherche des universitaires. Que cet alignement soit possible et que la souveraineté puisse reculer devant le droit, la preuve en est apportée par le droit de l'Union européenne et par l'embryon d'une force militaire européenne dont l'objectif ne sera plus de faire la guerre mais de faire respecter le droit.

*

PARTIE I

VALIDITE JURIDIQUE

CHAPITRE I

QU'EST-CE QUI DETERMINE LA VALIDITE ? LA VOLONTE DECLAREE DES PARTIES OU LES FACTEURS OBJECTIFS ?

En rappelant ce qui a été dit dans l'introduction ci-dessus, la question se résume à ceci :

Qu'est-ce qui est décisif pour constater la validité juridique (ou son absence) d'un engagement international ? La volonté des Parties (si jamais elle est exprimée « *expressis verbis* », ce qui est rare) ou bien l'apparition ou le manque de tel ou tel élément objectif ?

La volonté déclarée des Parties peut-elle par elle-même placer l'engagement dans la sphère du droit international, lui conférer la validité juridique, le rendre susceptible d'enforcement par le juge international et d'application du droit international ?

Ou est-elle impuissante face à l'apparition ou la disparition des facteurs objectifs de la validité juridique ?

Se tromperait celui qui espérerait résoudre la question ainsi posée.

Tout d'abord, parce que les déclarations les plus autorisées, c'est-à-dire celles qui ont été faites par les Parties de concert, et cela avant ou au moment de la prise de l'engagement, sont rares. Les Etats se

contentent de le conclure en estimant que déjà par ce fait même ils en ont dit plus qu'il ne fallait sur leur volonté d'être liés en droit, c'est-à-dire avec l'éventualité de l'intervention du juge et de l'application du droit international. Dès le départ, ils évitent de s'entraver les mains à l'avenir par un excès de clarté.

Ensuite, parce que ces déclarations sont le plus souvent contradictoires, les unes affirmant ceci, les autres cela.

Enfin, parce que les Etats changent d'avis et ayant déclaré eux-mêmes au départ que l'engagement n'est pas juridiquement valide affirment ensuite par mille suggestions concordantes que c'est l'inverse qui est vrai. Nous le verrons plus à fond sur l'exemple de l'Acte final d'Helsinki.

Le présent chapitre sera donc consacré à l'illustration de l'incertitude qui règne en droit international quant à savoir ce qui détermine la validité juridique d'un engagement :

- la volonté déclarée des parties (ou de certaines d'entre elles) ?
- le caractère objectif des caractéristiques de l'« *instrumentum* » de l'engagement ?
- ou enfin (pour concilier les deux), les « indices » de la volonté des Parties tirés de cet « *instrumentum* » ?

Tant que les Etats ne seront pas obligés par une convention ou par le juge de déclarer explicitement, de concert, au moment de la conclusion de l'engagement qu'ils ont donné naissance à un engagement juridiquement valide, le doute subsistera.

De même subsistera le doute aussi longtemps que l'« *instrumentum* » de tout engagement international ne sera pas enfin défini de façon exhaustive par un acte supérieur à tous les autres (la Convention de Vienne de 1969 ayant failli à ses objectifs) qui énumérera tous les facteurs (alors objectifs) qui

doivent le composer.

Et avec ce doute subsistera la « *soft law* » dans laquelle seront plongés les engagements ainsi, conclus.

Commençons par une situation aussi rare que souhaitable : celle où il y a concordance entre la déclaration des Etats sur leur volonté de rendre l'engagement juridiquement valide et la présence des facteurs « objectifs » de cette validité contenus dans l'« *instrumentum* » de cet engagement.

Nous poursuivrons par les citations de déclarations unilatérales et généralement postérieures faites par telle ou telle partie à tel ou tel engagement contestant son caractère juridiquement valide alors que, pourtant l'« *instrumentum* » de l'engagement contient des facteurs objectifs de validité juridique (ou du moins, des « indices » allant dans ce sens).

Enfin, pour montrer comment ces déclarations changent en fonction des exigences politiques du moment, alors que les facteurs « objectifs » de validité (ou les « indices ») n'ont pas changé, nous citerons celles qui ont accompagné la conclusion et l'application de l'Acte final d'Helsinki.

Section I

CONCORDANCE ET DISCORDANCE ENTRE LES DECLARATIONS SUR LA VALIDITE JURIDIQUE D'UN ENGAGEMENT ET LES FACTEURS OBJECTIFS (OU DES INDICES) DE CELLE-CI

A) CONCORDANCE

Bien que ce soit la situation la plus souhaitable, nous ne trouvons que peu d'affirmations de la validité juridique, faites au moment même de la prise de l'engagement.

Nous songeons en premier lieu à l'annexe de la III^e Partie de la Charte Sociale Européenne :

« ANNEXE A LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE REVISEE

(...)

Partie III

Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV ».

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II, Europe » éd. Montchrestien, 1970 p. 943-944)

Et puis :

« DECLARATION AT GENEVA ON THE NEUTRALITY OF LAOS, 23 July 1962, including the Statement on Neutrality issued by the Government of Laos on 9 July 1962

(...)

The present Declaration (...) **shall be regarded as constituting an international agreement** (...) ».

(« D.I.A. », 1962, p. 753-755).

C'est tout ce que nous avons trouvé comme déclarations concertées, faites au moment de la prise de l'engagement confirmant la volonté commune de le doter de validité juridique. Cela avec la présence concomitante des facteurs « objectifs » (ou des indices) de celle-ci.

Quant aux déclarations unilatérales, faites au moment de la conclusion de l'engagement ou tout de suite après, elles sont un peu plus nombreuses. Ainsi, on peut citer (en remarquant l'emploi du mot « juridiquement obligatoire » pour dire tout simplement « juridique ») :

« STATEMENTS OF ADHERENCE » January 19, 1981.

(« D.S.B. » – February 1981 – n° 7 – p. 7).

« By the authority vested in me as President by the Constitution and laws of the United States, I hereby agree and adhere, on behalf of the United States of America, to the provisions of the Undertakings of the Government of the United States of America and the Government of the Islamic Republic of Iran with respect to the Declaration of the Government of the Democratic and

Popular Republic of Algeria. **These Undertakings shall constitute an international agreement legally binding** upon the United States and Iran (...).
Jimmy Carter ».

Ou bien, la déclaration du Panama au moment de la ratification du traité du même nom (encore qu'il n'est pas sûr qu'il s'agisse de ce traité-là dont cet Etat dit qu'il contient « *positive rules of public international law... which consequently both States are bound to implement* », ou bien des autres traités internationaux qu'il cite par la suite).

« EXCHANGE of INSTRUMENTS of RATIFICATION of PANAMA CANAL TREATIES ».

(« D.S.B. » – July 1978 - p. 52) :

TEXTS of DOCUMENTS – PROTOCOL of EXCHANGE.

« Protocol of exchange of instruments of ratification regarding the treaty concerning the permanent neutrality and operation of the Panama Canal and the Panama Canal Treaty.

The Republic of Panama agrees to the exchange of the instruments of ratification of the Panama Canal Treaty and of the Treaty Concerning the Permanent Neutrality and Operation of the Panama Canal **on the understanding that there are positive rules of public international law** contained in multilateral treaties to which both the Republic of Panama and the United States of America are Parties and which consequently both States are bound to implement in good faith, (...) ».

Citons aussi un passage de la déposition du Secrétaire d'Etat H. Kissinger devant les commissions du Congrès américain. Elle précise le point de vue américain sur la question du caractère juridiquement valide des engagements américains concernant le Proche-Orient. Là encore, cette question est appréciée unilatéralement et seulement pour ce qui concerne les Etats-Unis. A prendre cette déclaration au pied de la lettre il n'y aurait pas de

validité juridique objective. Ce serait seulement un sentiment de celui à qui on pose la question (« *we considere* », « *Administration believes* ») :

« MIDDLE EAST AGREEMENTS ».

(Digest of US Practice in IL – 1975 – Department of State – 1976 – pp. 316 –317).

« (...) When Secretary of State Kissinger appeared before the Committee on October 7, 1975, to testify on the Middle East agreements, he made the following statements with respect to the **legal nature of the documents** that had been initialled or signed by the United States and their classification :

(...) They are :

(...)

- Third, the classified documents which the Administration has certified include all of the assurances, undertakings, and **commitments which we consider to be legally binding** upon the United States. These documents also contain many provisions which **are not considered legally binding** ; they were submitted because they were contained in documents which include binding clauses and which were initialled or signed by the United States and one of the parties.
- Fourth, extracts from other classified documents in the negotiating record which the **Administration believes are legally binding** assurances, undertakings, or commitments. We have included in this category certain provisions which, although not regarded by the Administration as binding, might be so regarded by others.

(...)

I am authorized on behalf of the President to state that there are no other assurances or undertakings, beyond **those already submitted to the Congress, which are binding** upon the United States. We will make no contrary claim in the future; nor can any other government (...) ».

B) DISCORDANCE

Plus fréquentes sont les déclarations niant l'existence ou le caractère juridiquement valide d'un engagement alors que, par ailleurs, il y a toutes les raisons de croire que l'engagement est revêtu des signes « objectifs » (ou des « indices » de la volonté des Parties allant dans ce sens) de cette validité. Elles aussi sont unilatérales, politiquement motivées et généralement faites postérieurement à sa conclusion.

Ce qui est gênant dans ces déclarations c'est que non seulement, elles sont faites sans précision ni clarté, au détour d'une phrase, mais qu'en plus, comme nous l'avons dit plus haut, les diplomates y confondent l'existence de l'engagement, son obligatorité et sa validité, et enfin, le caractère de cette dernière (juridique, politique ou morale). Ils disent donc d'un trait, comme si aucun *distinguo* ne s'imposait à cet égard que l'engagement « n'existe pas », pour affirmer tout de suite après qu'il « n'oblige pas » et quelques phrases après souligner que son caractère « n'est pas juridique ».

Commençons, là encore, par une déclaration qui nie l'existence de l'engagement.

Ainsi, citons la déclaration de :

Robert B. Oakley, « Deputy Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs » faite le 7 mai 1979

(« D.S.B. », October 1979, p. 39):

« The Vietnamese (...) insisted that (...) the United States should accept its « obligations » under the Paris accord of 1973 to provide economic assistance to Vietnam.

We rejected this approach, noting **that the Paris accord was no longer valid** in view of the massive North Vietnamese military attack on South Vietnam in 1975, **that the United States was**

under no obligation to provide aid (...) ».

Dans le même sens :

« EAST ASIA : VIETNAM and INDOCHINA » by Richard C. Holbrooke.

(« D.S.B. », – October 1979, – p. 34).

« (...) In addition the Vietnamese argued that the United States should unilaterally lift the trade embargo before relations were established. In response, we stressed that **neither the Congress nor the Administration believed the United States under any obligation to provide aid or a commitment of aid to Vietnam** (...) ».

Ou bien, à la suite de la déclaration citée plus haut, (Cf. Supra) H. Kissinger a déclaré :

« SECRETARY KISSINGER'S STATEMENT BEFORE the SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE on Oct. 7, 1975 »,

(Cf. Dept. of State Bulletin, vol. LXXIII, n° 1896, Oct. 27, 1975, pp. 609-613).
Digest of US Practice in IL – 1975 – (Department of State 1976 – pp. 318-319).

« (...) The United States is not a party to the Sinai agreement. That agreement is between Israel and Egypt; they are the only signatories and the only states bound by it.

(...)

The special position of trust enjoyed by the United States inevitably means that both sides attach great significance to our views. Statements of our intentions, therefore, served as a lubricant in this most recent negotiation just as they have in every previous mediation effort. But they must be seen in perspective and in the light of historical practice. It is extremely important, therefore, that in approving the sending of U.S. technicians the Congress should take care not inadvertently **to create commitments that were never intended.**

We have submitted all documents containing U.S. commitments. Not all provisions in these documents amount to binding undertakings. They include :

(...)

Thus to speak of memoranda of agreement as executive agreements **is by no means to say that each of their individual provisions is binding upon the United States.** That depends entirely upon the content of the specific provisions in question. Moreover, nothing in these particular documents constrains congressional action in any issue involving the future legislative process (...) ».

Passons à des déclarations qui nient le caractère juridiquement valide de l'engagement (qualifié de valeur obligatoire ou « de nature juridique »).

Ce caractère est généralement contesté dans des déclarations unilatérales, postérieures à la prise de l'engagement.

Par exemple :

« INTERVENTION DU REPRESENTANT DE LA FRANCE A L'A.G. DE L'O.N.U., le 22 novembre 1971 » –

(« P.E.F. », 2^{ème} sem. 1972 – p. 225). (« A.F.D.I. », – 1972, – p. 1024).

« **À propos de la valeur obligatoire** de la stratégie internationale du développement (II-ème décennie) le représentant de la France a déclaré (...) :

« (...) Selon notre conception, avons-nous cependant fait observer, **les Etats membres ne prenaient pas d'engagement de nature juridique**, mais se mettaient d'accord sur les objectifs qu'ils estimaient souhaitables de fixer à la Communauté internationale ».

Il est intéressant de lire la déclaration américaine qui suit, dans la mesure où elle semble distinguer l'intention de l'Etat quant à attribuer à l'engagement un caractère juridique (qualifiée toujours

d'obligatorité juridique ou de « *legally binding* ») et la nature objective, « inhérente » de ce caractère (« *and is not inherent in them* »). Remarquons au passage que H. Kissinger se contredit en affirmant une fois (Cf. supra) qu'un engagement n'est juridique pour les Etats-Unis que si les Etats-Unis l'estiment tel, et en suggérant à présent qu'indépendamment de l'impression que peut en avoir une partie, le caractère juridique pourrait être « inhérente » à cet engagement.

« SECRETARY KISSINGER'S STATEMENT BEFORE the SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE on Oct. 7, 1975 »,

(Cf. Dept. of State Bulletin, vol. LXXIII, n° 1896, Oct. 27, 1975, pp. 609-613).
Digest of US Practice in IL – 1975 – (Department of State 1976 – pp. 318-319).

« With regard to the U.S. undertakings, the Administration is particularly concerned about two points :

- First, that congressional approval of the proposal on the technicians not link the Sinai agreement to the U.S. undertakings – which are distinct and separate ; and
- Second, **that U.S. statement of intention not be given a legally binding character which was never intended and is not inherent in them.**

The Administration is convinced that congressional approval of the proposal to station technicians in the Sinai does not import or imply approval of anything more.

(...) The fact that many provisions are not by any standard international commitments **does not mean, of course, that the United States is morally or politically free to act as if they did not exist.** On the contrary, they are important statements of diplomatic policy and engage the good faith of the United States so long as the circumstances that gave rise to them continue. **But they are not legally binding** commitments of the United States (...) ».

Pour ce qui est des Accords S.A.L.T. II le Gouvernement américain a affirmé :

« ADMINISTRATION OFFICIALS TESTIFY on SALT II ».

(« D.S.B.», – September 1979, – p. 13).

AMBASSADOR EARLE, July 10, 1979.

« The SALT II agreement also contains sequent negotiations. Article XIV of the treaty itself establishes a commitment to begin follow-on negotiations once the SALT II obligations enter into force. **The Joint Statement of Principles is not legally binding, but rather states a mutual intent** (...) ».

Ou bien :

« VOLUNTARY INTERNATIONAL GUIDELINES on ANTITRUST ».

(« D.S.B . » – Janvier 1982 – p. 34).

« On December 5, 1980, the United Nations General Assembly adopted the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices. The Principles and Rules are a set of recommendations for governments and enterprises to consider in dealing with restrictive business practices and promoting competition.

Several important elements of the Principles and Rules are summarized below:

- **The recommendations contained in the Principles and Rules are not legally binding on governments** or enterprises, nor do they, alter existing concepts of jurisdiction (...).

It should be noted that **the Principles and Rules are not a Treaty or Executive Agreement and are not legally binding** (...) ».

Et plus loin :

« QUESTIONS AND ANSWERS REGARDING THE U.N. MULTILATERALLY AGREED EQUITABLE SET OF PRINCIPLES AND RULES FOR THE CONTROL OF RESTRICTIVE BUSINESS PRACTICES ».

(...)

Q. What is the legal status of the principles and rules?

A. **The principles and rules are not legally binding. That is, they are neither a treaty nor an Executive agreement. Rather, they are recommendations for voluntary behaviour addressed to government (...)** ».

(« D.S.B. », – January 1982 ,– p. 34).

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 23 mai 1997.

« RUSSIA AND NATO : VOICE BUT «NO VETO» - « Senator Richard Lugar of Indiana, a ranking Republican member of the senate Foreign Relations Committee (...) spoke to Brian Knowlton of the International Herald Tribune about the recent NATO-Russia agreement and the progress of enlargement plans.

(...)

A. **It's not a treaty, and its not a binding agreement. Maybe the language or the interpretations by the two sides lead to some ambiguity. Maybe that was deliberate in a way (...)** ».

Un autre Etat qui a nié le caractère juridiquement valide (en désignant cette fois-ci le caractère juridique par l'expression « *legal obligations* » et non par celle de « *legally binding obligations* ») d'un engagement était la Corée du Nord :

« A « FAIR » NUCLEAR SETTLEMENT? NORTH KOREAN PLANS « STATEMENT » WITH U.S. – « (...) But a « special inspection » of those sites, which the atomic energy agency has

been demanding since early 1993, is not covered in the current talks. North Korea argues that the sites are military locations unrelated to its nuclear program, and that since it merely « suspended » its decision last March to pull out of the non-proliferation treaty, **it is not bound by any legal obligations.** In essence, the North argues that it is half in the treaty and half out of it, and will permit inspections only as it sees fit (...) ».

(« I.H.T. », 03 01 94).

C) AFFIRMATIONS DU CARACTERE MORAL OU POLITIQUE DE L'ENGAGEMENT

D'autres déclarations unilatérales affirment le caractère moral ou politique de tel ou tel engagement. Ce qui revient, en quelque sorte, au même car implicitement cela exclut la validité juridique.

Citons-en quelques exemples:

« RABIN STRESSES « **MORAL COMMITMENT** » TO PALESTINIANS' SAFETY – « With Middle East peace talks still deadlocked almost three weeks after the Hebron massacre, Prime Minister Yitzhak Rabin said Thursday **that Israel felt a «moral commitment» to ensure the safety of Palestinians living under Israeli occupation.** (...) ».

(« I.H.T. », 18 03 1994).

Ou bien :

« CHINA READY TO ACCEPT FREE TRADE IN THE PACIFIC – (...). In another assurance to China, a senior U.S. official said that any trade agreement by APEC leaders would be **a nonbinding « political statement** to give impetus to freeing up trade and investment » in the region (...) ».

(« I.H.T. », 12-13 11 1994).

Dans le passage qui va suivre, on a l'impression que H. Kissinger, qui souligne que l'engagement juridique est celui que les Etats-Unis estiment comme étant tel, tout d'un coup, pour nier le caractère juridique de l'obligation, souligne l'absence des formes. Et puis, comme toujours, il confond l'existence d'un engagement avec le caractère de sa validité en disant : « *It was not given as an American commitment. We're not talking here of a legal American commitment* ».

« ECONOMIC and MILITARY ASSISTANCE » (DIGEST of U.S. PRACTICE in INTERNATIONAL LAW – 1975 – « D.S.B. », 1975, – p. 775).

« In a press conference on March 26, 1975, Secretary of State Henry A. Kissinger stated that, in connection with the Viet-Nam peace agreements, the United States had undertaken **a moral - but not a legal – commitment** with respect to continued economic and military assistance to South Viet-Nam.

(...)

It was not given as an American commitment. **We're not talking here of a legal American commitment; we are talking here of a moral commitment** (...).

Two days later, at a news conference in Palm Springs, Secretary Kissinger reiterated that the President was not talking of **a legal commitment, but a moral commitment**. He said:

(...) I believe that the President was talking about a moral obligation, not a legal commitment.

(...) **it was never put in the form of a legal commitment, and it is not that we are violating a legal commitment**. It is the President's perception of the **moral obligation** growing out of the context of events ».

A propos du Vietnam, mais cette fois-ci du Nord, H. Kissinger revient dans « A LA MAISON BLANCHE » à la question du caractère de l'engagement américain en suggérant qu'un engagement unilatéral, et de surcroît, pris pour des raisons

humanitaires, n'aurait que le caractère moral ou politique, ou même qu'il n'existerait pas du tout :

(En 1972 lors des négociations sur les traités de paix) :

« Finalement, nous décidâmes, le Duc Tho et moi, d'inclure dans l'accord une déclaration à caractère général reprenant ce qui avait été offert par le président Johnson en 1965 pour la première fois, puis répété en termes explicites par Nixon le 25 janvier et le 8 mai 1972 : après la guerre, l'Amérique participerait à la reconstruction économique de l'Indochine, (...). Je précisai que nous ferions cela de notre propre chef, **pour des raisons humanitaires** et pour faciliter l'amélioration de relations bilatérales entre nos pays (et encourager ainsi Hanoi à respecter l'accord) ».

(H. Kissinger « A LA MAISON BLANCHE » tome II, p. 1411).

Contrairement aux Américains qui affirment aujourd'hui son caractère juridiquement valide, le ministre des Affaires étrangères français affirmait à propos de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, qu'en y adhérant, la France avait pris un engagement de caractère moral :

« DECLARATION de M. de GURINGAUD, Ministre des Affaires Etrangères devant le CONSEIL des MINISTRES du CONSEIL de l'EUROPE » – 27 avril 1978.

(« P.E.F. » TEXTES : 2^{ème} trimestre 1978 – 27 avril 1978 – p. 29) :

« Fidèles à l'engagement moral pris en adhérant aux principes de la Déclaration universelle et respectueux des obligations souscrites en vertu du statut de notre organisation, les Etats européens ont tenu à prendre les mesures propres à assurer la garantie collective et l'exercice effectif de certains des droits énoncés dans le texte de 1948 ».

Ou bien :

« MIDDLE EAST : U.S. POLICY in the 1970'S » by Harold H. Saunders.

(« D.S.B. », August 1978, pp. 29-31).

(...)

HUMAN RIGHTS.

America has long felt a moral and humane commitment to the people of the Middle East to help end a conflict that has caused a generation of suffering and to help remove other obstacles that have impaired social and economic progress.

Ou bien :

« MIDDLE EAST : CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR PEACE IN THE MIDDLE EAST » by *Harold H. Saunders* («D.S.B.»), – March 1979 – pp. 48-49).

« (...) First, the United States was pursuing its own interests at Camp David as well as the interests of our Middle Eastern friends. More than ever before, Americans have come to recognize the profound degree to which America's own interests are tied to peace in the region. Those interests include :

- **Our historic and moral commitment** to the security of Israel ;
- (...)
- **Our humanitarian commitment** to the people of the region who does not now look forward to fully productive lives; (...)

For Israel. Let me deal first with Israel. At Camp David the United States started and ended with our unswerving **commitment to a secure, free, and democratic Israel**. This commitment is a permanent feature of American foreign policy both as a moral commitment and as a strategic concern ».

On aurait pu espérer que la question de savoir ce que signifie, dans l'esprit des hommes politiques, l'engagement de caractère moral ou politique, trouvera sa réponse dans le cadre du droit européen. La rigueur juridique y est plus accentuée qu'en droit international

général. Hélas, là encore, on ne peut rien déduire de précis de la réponse faite par la Commission à la question d'un parlementaire quant aux conséquences qui s'attacheraient à un engagement politique et moral par rapport aux conséquences qui s'attacheraient à un engagement juridiquement valide. Ainsi :

« JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES – 28.7.1977.
(N°. C 180/18 p. 18) :

« QUESTION ÉCRITE N°. 170/77 de M. Jens Maigaard à la COMMISSION des COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. (28 avril 1977).

Objet : **Effet juridique** des déclarations communes.

Quel effet juridique la Commission attribue-t-elle aux déclarations dites déclarations communes, et notamment à la déclaration commune du 4 mars 1975 de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission sur l'institution d'une procédure de concertation applicable aux actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables ?

REPONSE. (1^{er} juin 1977).

Il n'est pas possible de donner une réponse unique, valable pour toutes les déclarations communes. Celle qui est citée en exemple par l'honorable parlementaire **constitue une déclaration d'intention de caractère politique qui lie les trois institutions signataires politiquement et moralement**, entre elles-mêmes et vis-à-vis du public, **sans pour autant constituer une obligation juridique** en tant que telle ».

Toutes ces déclarations ne permettent pas de se servir d'elles comme d'indices fiables de validité juridique, ou du caractère politique et moral de l'engagement, ni de comprendre ce que cela signifie dans l'esprit des diplomates (donc aussi des États qu'ils représentent). Car en plus de leur caractère subjectif, unilatéral et vague, ces déclarations changent dans le temps pour mieux coller aux changements dans les rapports de

force entre Etats.

Pour preuve de ce caractère instable des déclarations sur la validité juridique d'un engagement ou sur son caractère politique et moral et sur les conséquences qui s'y attachent, nous prendrons un exemple célèbre, à savoir l'Acte final d'Helsinki. La contradiction entre les déclarations explicites sur l'intention de priver cet engagement de validité juridique et la présence, sinon de facteurs « objectifs » de cette validité, du moins d'« indices » clairs de la volonté allant dans ce sens, y est flagrante.

Section II

UN CAS REVELATEUR - ACTE FINAL D'HELSINKI

L'exemple de l'Acte final de la C.S.C.E., dit Acte final d'Helsinki est donc, à cet égard, éclairant. En effet, c'est la meilleure illustration du chemin que sont capables de parcourir les Etats en commençant par une série de déclarations plus ou moins explicites sur l'absence de validité juridique d'un engagement par l'absence d'un facteur (pour le besoin qualifié de capital) de cette validité et pour finir par affirmer le contraire à l'aide de toute une série d'indices allant dans le sens inverse.

Nous choisissons l'exemple de l'Acte final de la C.S.C.E d'autant plus volontiers que les internationalistes occidentaux, interrogés au sujet de la « *soft law* » le donnent généralement comme exemple

type. Bien que la notion de « *soft law* » résultant de la contradiction entre la volonté déclarée et l'absence d'un facteur d'objectif de validité excède cet exemple, il faut se pencher sur lui car c'est lui qu'on cite partout. En effet, l'absence de l'élément intentionnel chez les signataires de l'Acte couplée à l'absence de l'enregistrement est soulignée par les auteurs. Ce qui, selon eux, en ferait une « *soft law* ».

A notre sens, ce qui a fait de l'Acte final d'Helsinki une « *soft law* » ce n'est pas le manque d'enregistrement (90 pour 100 des engagements internationaux ne sont pas enregistrés), mais bien la contradiction qu'ont volontairement entretenue sur son caractère les Etats signataires.

Ainsi, partis d'une ferme négation de l'intention d'être liés juridiquement, certains Etats parties à l'Acte final (plus précisément les Puissances occidentales) ont fini, (notamment après l'introduction par le général Jaruzelski de « l'état de guerre » en Pologne le 12 décembre 1981, mais même avant) par affirmer le contraire par toute une série d'indices implicites.

Lorsque les impératifs politiques semblaient indiquer qu'il serait utile de nier l'intention de s'être lié juridiquement par l'Acte final, les Etats occidentaux la niaient en soulignant l'absence d'un facteur prétendument capital de validité, l'enregistrement. En effet, le contraire les aurait obligés à respecter les dispositions de la première corbeille (autrement dit le statut quo territorial en Allemagne, les autres frontières européennes et les régimes communistes en Europe de l'Est).

Mais lorsqu'on a constaté du côté occidental qu'il serait politiquement plus payant de prétendre le contraire, car cela permettrait de mieux combattre les pays socialistes sur le plan de la troisième corbeille (concernant les droits de l'homme) on a mis en sourdine le prétendu facteur essentiel de non validité (l'absence

de l'enregistrement). En revanche on s'est mis à exalter le caractère juridiquement valide de l'Acte final de la C.S.C.E. par toute une série d'indices de la volonté allant dans ce sens.

A) POSITIONS CONTRADICTOIRES AU DEPART

Lors de la C.S.C.E, rien de très clair n'émanait des débats sur la validité juridique de l'Acte final. Certains suggéraient son absence en le qualifiant de « politique ». D'autres l'affirmaient, ou du moins s'opposaient à une déclaration, qui l'exclurait explicitement du domaine du droit international.

A ce propos, on lira :

O. Schachter « THE TWILIGHT EXISTENCE OF NONBINDING INTERNATIONAL AGREEMENTS » - qui écrit :

« A.J.I.L. », - 1977, (vol. 71) p. 246) :

« **Statements by delegates** during the Conference, notably by the United States and other Western delegations, expressed their understanding **that the Final Act did not involve a « legal » commitment** and was not intended to be binding upon the signatory Powers. Harold Russell, the leading member of the American delegation observed that considerable importance was attached to that point by the United States. (Russell « The Helsinki Declaration : Brobdingnag or Lilliput » -70 AJIL (1976) p. 246). There does not appear to be any evidence that the other signatory states disagreed with this understanding ».

Le même H. Russell, dont fait état Schachter, écrit dans :

« THE HELSINKI DECLARATION : BROBDINGNAG OR LILLIPUT » - (70 « A.J.I.L. », 1976 p. 246-247).

« As the negotiations progressed, however, and as various delegations gained enthusiasm for texts which were to their

liking, certain texts took on some of the tone of legally binding instruments ».

D'autres ne voulaient pas s'exprimer et laissaient le doute planer. Ainsi :

« The U.R.S.S., Switzerland and Romania resisted saying that it is unnecessary denigrated the status of the results of the Conference and insisted that, while « negative » language might be placed in a separate document, the Final Act could only contain language describing what the Final Act is rather than what it is not ».

L'attitude des autres Etats a été plus obscure encore. En confirmant ce qu'a rapporté ce même Russell (« THE HELSINKI DECLARATION : BROBDINGNAG OR LILLIPUT » - (70 «A.J.I.L. », 1976 p. 247), Schachter dit :

« During the Helsinki Conference, the U.R.S.S. Switzerland and Romania objected to including an explicit statement in the text that the Final Act was not a treaty or international agreement susceptible of registration under Article 102 ».

A la page 248, H. Russel ajoute :

« (...) many obligations began talking to the press about the nonlegal character of the document, so that, by the time delegations arrived in Helsinki for Stage 3, there had been so many references to this fact that it was decided to remove any disclaimer as to the legal nature of the documents from the President's speech ».

Et puis (page 248 dans le renvoi 24) H. Russel précise :

« In his speech at Stage 3, Secretary General Waldheim observed that :

« We are all conscious that the **Final Act is not a document which is legally binding** on governments ; that it provides for no enforcement mechanism ».

Au départ donc aucune « volonté commune », claire et univoque quant au caractère juridique de l'Acte final ne semble avoir existé.

B) OPINION DES ETATS-UNIS SUR L'ACTE FINAL DE LA C.S.C.E. ET SON EVOLUTION

Très rapidement, après la clôture de la C.S.C.E., les Etats-Unis ont confirmé le caractère non juridiquement valide de l'Acte final :

« RIGHTS AND DUTIES OF STATES. »

(Digest of U.S. Practice in IL 1975 – Dep. of St. 1976).

« General

A Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States was adopted by the Conference on Security and Cooperation in Europe (C.S.C.E), which opened at Helsinki on July 3, 1973, continued at Geneva from September 18, 1973, to July 21, 1975, and concluded at Helsinki on August 1, 1975, with signature of a Final Act. **The Final Act**, which was signed by representatives of 35 states including the United States, was a **political statement of intent and did not constitute a legally binding** international agreement ».

Idem :

« § 7 – INTERNATIONAL ACTS NOT CONSTITUTING AGREEMENTS.

(« Digest of U.S. practice in IL 1975 », – Dep. of St., 1976).

Final Act of the Conference on Security and Cooperation in

Europe

The Conference on Security and Cooperation in Europe (C.S.C.E) adopted a Final Act which was signed at Helsinki on August 1, 1975, by the United States and the 34 other participating states. On July 25, 1975, President Ford made a statement concerning his plans to attend the Conference, in which he said :

I would emphasize that the document I will sign is **neither a treaty nor is it legally binding** on any participating state. The Helsinki documents involve **political and moral commitments** aimed at lessening tensions and opening further the lines of communications between the peoples of East and West ».

Ou bien :

Mr Matthew Nimetz, « Counsellor of the Department of State » disait dans un « ADDRESS BEFORE THE ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN BAR ASSOCIATION IN NEW YORK », le 3 août 1978

(« D.S.B. », October 1978) :

« (...) this type of built-in diplomatic review procedure is perhaps particularly useful for a political document like the Final Act which the signatories explicitly declared **not be legally binding** (...).

The Final Act is a statement of political will, **not a legally binding** document. It contains no provision for abrogation or renunciation. It is also a document which reflects basic Western values of openness and cooperation...

It is important to emphasize that the Final Act is not a treaty but a political document signed by heads of state or government with the solemn intention of giving meaning the words (...) ».

Pourtant, on commence subitement à parler du côté américain de « l'application » de l'Acte final comme s'il s'agissait d'un accord

dit « juridique ». C'est que les raisons d'insistance sur le caractère moral et politique, donc excluant le recours aux éventuels mécanismes juridiques d'enforcement, commençaient à disparaître. Notamment, l'obligation des Occidentaux de respecter le statu quo territorial en Europe n'a pas réussi à s'ancrer définitivement dans les esprits, ni dans les écrits politiques et juridiques, alors que les raisons de souligner le caractère juridique de l'Acte final continuaient à s'affirmer de plus en plus. Il était, en effet, de plus en plus utile de souligner le caractère juridique de l'obligation pesant sur les pays socialistes de respecter les droits de l'homme. On constate ce changement d'attitude déjà à la lecture du :

« IMPLEMENTING THE C.S.C.E FINAL ACT.
MEMORANDUM FROM THE PRESIDENT, Déc. 6 ».

(« D.S.B. », – February 1979, – p. 40).

This Administration attaches the greatest significance to achieving full implementation of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (C.S.C.E). This document contains solemn political pledges by the leaders of the 35 States of Europe and North America which participated in the 1975 Helsinki Summit – pledges to work toward lowering the barriers between East and West and improving the everyday lives of their people ».

On commence aussi à parler d'« accord » d'Helsinki et des « obligations » qu'il contient sans plus préciser si elles sont « politiques et morales ». Qui plus est : ces « obligations » doivent être « pleinement respectées ». Où est alors la différence entre obligations « politiques et morales » d'un côté et de l'autre « juridiques » ?

Ainsi :

« FOURTH ANNIVERSARY OF THE HELSINKI FINAL

ACT. PRESIDENT'S STATEMENT, Aug. 1, 1979.

(« D.S.B. », – November 1980, – p. 39).

On the anniversary of the **Helsinki accords**, I rededicate this Administration and this nation to strive tirelessly for **full implementation** of the Final Act. We will continue to review our own record in preparation for the meeting of C.S.C.E states at Madrid in 1980. And we call upon other signatory states to work with us so that we may mutually fulfil the obligations undertaken at Helsinki to peace, security and human rights ».

Et l'emploi du vocabulaire proprement juridique pour désigner les « Accords » d'Helsinki, qui contiennent des « obligations », n'est pas une question de hasard. Désormais il est systématique. On y ajoute le mot « violation » qui doit conforter l'impression qu'on a affaire à un texte de droit.

Ainsi :

« D.S.B. », January 1979, p. 40) :

« **Implementing the C.S.C.E Final Act**. Memorandum from the President, Dec. 6. 1979.

This Administration attaches the greatest significance to achieving full implementation of the Final Act or the Conference on Security and Cooperation in Europe (C.S.C.E) (...).

Other governments, including the Soviet Union, will better understand the depth of our concern for **the full implementation of the Helsinki pledges** if we demonstrate that we are working hard at home to fulfil even more effectively our side of the Helsinki bargain.;

The work of each of your departments and agencies touches upon important aspects of our **final Act commitments**, and I ask you to keep these commitments in mind as you develop your programs. You should work with the Department of State, and

cooperate with the Commission on Security and Cooperation in Europe, as they carry out their respective responsibilities to assess implementation and identify areas where American performance can be improved. To facilitate this task, I request that you designate an official at the Assistant Secretary or the Deputy Assistant Secretary level to serve as C.S.C.E contact. I will appreciate your full cooperation with the Department of State as it prepares the Administration's semi-annual reports on **C.S.C.E implementation** as well as offering your full cooperation to the Commission, which is preparing its own special report in United States **implementation of the Helsinki Final Act.**

Jimmy Carter ».

Ce mémorandum a été envoyé à tous les organes du gouvernement et à toutes les agences gouvernementales américaines.

Dans une Conférence de presse du 14 juin 1978 (« D.S.B. », August 1978, p.7), ce même Président Carter qualifiait l'Acte final « d'accord de Helsinki » :

« I think the fact of the matter is, long before I came in office, the **Soviet Union voluntarily signed the agreement at Helsinki** (...) I have expressed in the strongest possible terms, both publicly and through diplomatic channels, our concern about the (...) **violation** of an agreement, a **solemn agreement**, which the Soviet Union **voluntarily signed** ».

De même, dans la conférence de presse du 26 juin 1978 :

(« D.S.B. », August 1978, p. 8) :

« (...) some of the things the Soviets do cause us deep concern. The human rights questions within the Soviet Union in **violation of the Helsinki agreement** (...) ».

Et dans la conférence de presse du 20 juillet 1978 (« D.S.B. »,

September 1978, p. 11), le Président Carter confirmait la qualification de l'Acte final de « l'accord de Helsinki » :

« We have a deep commitment in our nation to the enhancement of human rights, not only here but around the world. The Soviets, when they signed the Final Act of the **Helsinki agreement** voluntarily, along with 35 or so other nations, committed themselves to certain principles to be honoured among their own citizens ».

Dans le « PRESIDENT'S STATEMENT » Aug. 1, 1979

(« D.S.B. », November 1979, p. 39),

il est dit :

« (...) on the anniversary of the **Helsinki accords**, I rededicate this Administration and this nation to strive tirelessly for full implementation of the Final Act. We will continue to review our own record in preparation for the meeting of C.S.C.E states at Madrid in 1980. And we call upon other signatory states to work with us so that we may mutually fulfil the obligations undertaken at Helsinki to peace, security and human rights ».

Ou bien :

« THE SECRETARY – NEWS CONFERENCE, MADRID, Feb. 9, 1982 ».

(« D.S.B. », – April 1982, – p. 39-40-41).

As you know, member governments came here to Madrid more than a year ago with the hopes of strengthening the C.S.C.E process and to find next ways to build on the Final Act of the **Helsinki accords**. The U.S. Government and, indeed, the Western allies support and continue to support this process. (...) This morning, until a few moments ago, Western leaders addressed not as an affront to **the obligations of Helsinki**, but

there were repeated references to the continuing unsatisfactory situation in Afghanistan and the suppression of human rights within the Soviet Union itself.(...)

We are here to speak to the Polish crisis as a **violation** of the underpinnings and the structural framework of the **Helsinki accords**, and the Soviet response this morning in no way provided and adequate explanation for the repressions that are occurring in Poland today (...).

On va jusqu'à citer l'Acte final d'Helsinki à côté des « autres conventions internationales » :

« DISCOURS DE M. RICHARD SCHIFTER, SUPPLEANT DU REPRESENTANT DES ETATS-UNIS AUPRES DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS-UNIES ».

(« USA Document » – Ambassade des Etats-Unis – Services d'Information et de Relations Culturelles – 13 mars 1981).

Genève, le 9 mars 1981.

« (...)

Ce qu'il importe avant tout de regretter ici c'est que le gouvernement soviétique a supprimé et pratiquement éliminé les comités de surveillance qui cherchaient à lui rappeler les obligations qui lui incombent aux termes de **l'Acte final d'Helsinki et d'autres conventions internationales** ».

On passe à l'étape suivante en qualifiant ces engagements de « formels ». De même, on abandonne l'appellation d'« Acte final d'Helsinki » pour la remplacer par « l'Acte final des accords d'Helsinki » :

« DISCOURS PRONONCE PAR M. MAX M. KAMPELMAN, CHEF DE LA DELEGATION DES ETATS-UNIS, A LA CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE », - Madrid, le 28 juillet 1981.

(« USA Document » – Ambassade des Etats-Unis – Services d'Information et de

Relations Culturelles – 6 août 1981 p. 1-9).

« Il me semble que nous soyons dans l'incapacité d'achever notre tâche, ce qui ne surprend pas outre mesure la délégation américaine. Lors de l'examen préliminaire portant sur **l'application des accords d'Helsinki**, nous avons souligné, Ainsi que l'ont fait la plupart des délégations ici présentes, que l'Acte final de ces accords a été **violé** sans vergogne. Ses fondements essentiels sont encore enfreints aujourd'hui et impudemment défiés par des personnes qui ont choisi de ne pas se conformer aux principes qu'il énonce, malgré **l'engagement formel** qu'elles ont signé.

(...)

La délégation des Etats-Unis reviendra, en octobre prochain, avec la ferme résolution de remplir ses responsabilités aux termes de l'Acte final des Accords d'Helsinki (...). Pour y parvenir, il nous faudra :

- définir une formule qui mentionne sans équivoque le rôle important des comités qui se sont donnés pour tâche de **vérifier l'application des accords d'Helsinki** ; (...) ».

La comparaison de l'Acte final avec la « Charte des Nations-Unies » et son assimilation avec « le droit international » font le reste. La confusion est parfaite.

« DISCOURS PRONONCE PAR M. ALEXANDER HAIG, SECRETAIRE D'ETAT, DEVANT L'ASSOCIATION DU BUREAU AMERICAIN, LA NOUVELLE-ORLEANS », le 12 août 1981.

(« USA Documents » – Ambassade des Etats-Unis – Services d'Information et de Relations Culturelles » – p. 6).

Qu'attendons-nous de l'Union soviétique ? Nous voulons qu'elle use de sa puissance militaire avec plus de modération. Nous voulons qu'elle respecte davantage l'indépendance des autres. Nous voulons enfin qu'elle se conforme à ses engagements réciproques, tels ceux qui ont été pris lors de la signature des **Accords d'Helsinki**. Nous ne demandons rien de plus d'aucun

autre Etat ; **nos exigences ne sont pas inférieures à celles de la Charte des Nations-Unies et du droit international.** Les règlements de la charte internationale ayant trait à l'utilisation de la force militaire n'auront plus aucun impact sur le comportement des nations si l'Union soviétique persévère dans son attitude agressive ».

C) OPINION DE LA FRANCE SUR L'ACTE FINAL DE LA C.S.C.E. ET SON EVOLUTION

Tout comme les Etats-Unis, la France a, assez rapidement après la conclusion de l'Acte final d'Helsinki, compris tout l'intérêt qu'elle pouvait tirer de la troisième corbeille pour discréditer l'U.R.S.S. Elle s'est donc ravisée et s'est mise à affirmer son caractère juridiquement valide.

Rapidement, elle a souligné qu'elle « se sentait liée » par cet Acte au même titre qu'elle se serait sentie liée par un traité international, qu'il y avait là un acte juridiquement valide au même titre qu'un « accord » ou un « contrat ». Un contrat qui ne doit pas être « violé », mais « appliqué » et « rigoureusement respecté ».

Ainsi, le Président Mitterrand disait au Kremlin, lors de sa visite à Moscou, le 21 juin 1984,

(« LE MONDE » du 23 06 1984) :

« Le professeur Sakharov (...) et bien des inconnus (...) peuvent se **réclamer des accords d'Helsinki (...) qui ont toujours valeur contractuelle entre nos peuple** ».

Ou bien :

« COMMUNIQUE FRANCO-HONGROIS PUBLIE A L'ISSU DE LA VISITE EN FRANCE DE M. LAZAR, PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES DE LA REPUBLIQUE

POPULAIRE HONGROISE – 20-22 NOVEMBRE 1979 ».

(« P.E.F. », 4^{ème} trimestre 1979, p. 110).

« Ils ont également souligné l'importance essentielle qui s'attache, pour les bonnes relations entre les Etats, au respect de tous les principes et à **l'application de toutes les dispositions de l'Acte final d'Helsinki** concernant soit les droits et les libertés fondamentales des individus, soit les relations entre les Etats ».

Ou bien :

« REPONSES de M. Jean-François PONCET à l'ASSEMBLEE NATIONALE – J.O. 4 août 1980 ».

(« P.E.F. » Annexes : juillet-août – 4 août 1980 – p. 67).

« (...) S'agissant plus particulièrement de l'U.R.S.S., le ministre des Affaires étrangères indique à l'honorable parlementaire qu'il est intervenu personnellement et à diverses reprises, auprès des responsables de l'Union soviétique pour évoquer des cas précis et rappeler que les **Etats signataires de l'acte final d'Helsinki doivent respecter les engagements auxquels ils ont souscrit** ».

Ou bien :

« REPONSES du MINISTRE des AFFAIRES ETRANGERES à l'ASSEMBLEE NATIONALE » – J.O. 8 septembre 1980.

(« P.E.F. » – p. 106).

« Q. 33 434. – 14 juillet 1980 –
(...) »

R. – Le Gouvernement français a toujours accordé la plus grande importance au respect des dispositions de l'Acte final de la C.S.C.E qu'il a largement contribué à faire inscrire dans les accords d'Helsinki notamment en matière d'information et de circulation des personnes. Il n'a pas manqué, lors de la réunion de Belgrade, comme il le fera à nouveau à Madrid en novembre

prochain, de demander le respect des principes de l'Acte final et **la mise en œuvre de toutes ses dispositions**. Il insistera en particulier sur la nécessité de faciliter le développement des contacts entre les personnes et d'améliorer la diffusion de la presse étrangère ».

L'intention de ne pas être lié « juridiquement » et le revirement là-dessus de la part de la France concernaient-ils uniquement les dispositions de la troisième corbeille ? Apparemment non, car le texte ci-dessous parle aussi du volet consacré à la sécurité et au respect de la souveraineté. Ainsi, l'ensemble de l'Acte serait-il devenu « juridiquement valide » ? Evidemment, puisque l'URSS est entre-temps entrée en Afghanistan et menaçait d'entrer en Pologne :

Ou bien :

« AUDITION de M. Claude CHEYSSON, MINISTRE des RELATIONS EXTERIEURES, par la COMMISSION des AFFAIRES ETRANGERES de l'ASSEMBLEE NATIONALE » (extraits). – 17 décembre 1981 ».

(« P.E.F. » Textes et documents – décembre 1981 – p. 78).

« Enfin, constatant que ce qui se passait en Pologne était **une violation flagrante de certains aspects des accords d'Helsinki**, le Gouvernement allait demander au groupe occidental de la C.S.C.E à Madrid de se réunir afin de prendre position. La France le ferait dès le lendemain à la réunion plénière de la C.S.C.E. ».

La philosophie du retournement occidental est parfaitement explicitée dans la citation suivante :

« DISCOURS de M. P. MAUROY, Premier Ministre, devant l'ASSEMBLEE NATIONALE – 23 décembre 1981 ».

(« P.E.F. » Textes et Documents – décembre 1981 – p. 82).

« Le gouvernement français est décidé à utiliser les accords d'Helsinki, et en particulier la fameuse « troisième corbeille », c'est-à-dire les engagements pris par les signataires en matière de Droits de l'Homme. Les initiateurs des accords d'Helsinki ont voulu en faire une arme diplomatique, le témoignage de leur bonne foi voire de leur bonne volonté. Alors que cette arme se retourne aujourd'hui contre eux, pourquoi vouloir l'abandonner ? Utilisons-là au contraire. ».

D) OPINION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE OCCIDENTALE SUR L'ACTE FINAL DE LA C.S.C.E. ET SON EVOLUTION

Le chemin parcouru par les Etats-Unis et par la France a été suivi par le reste de la communauté des Etats occidentaux. Partie d'une vacillante affirmation de son intention de ne pas être liée « juridiquement » (Cf. supra), elle a rapidement changé de vocabulaire en impliquant ainsi le contraire.

Là encore, de nombreuses déclarations de l'O.T.A.N. parlent donc de « l'application » des « obligations » (sous entendu « juridiques ») qui résultent de l'Acte final de « l'accord d'Helsinki ».

Prenons-en quelques exemples :

« FINAL COMMUNIQUE » du « North Atlantic Council » du 8 décembre 1978.

(« D.S.B. », January 1979, p. 36 et 37) :

« (...) Ministers expressed again their firm conviction that **full implementation of all sections of the C.S.C.E Final Act** is an essential element for promoting detente (...). They emphasized that this meeting would provide a valuable opportunity for

undertaking a further review of **the implementation of the Final Act** and for considering future progress (...) ».

Ou bien :

« SESSION de PRINTEMPS du CONSEIL ATLANTIQUE – COMMUNIQUE FINAL (WASHINGTON) 30-31 mai 1978 ».

(« P.E.F. » 2^{ème} trimestre 1978, p. 78).

« Les alliés ont passé en revue les évènements concernant Berlin et l'Allemagne dans son ensemble (...).

Les alliés restent convaincus que **la pleine application des dispositions de l'acte final de la C.S.C.E** est d'une importance capitale pour l'amélioration des relations Est-Ouest. (...) Ils ont rappelé que tous les Etats participants avaient réaffirmé leur résolution d'appliquer intégralement l'acte final d'Helsinki (...) Ils ont souligné l'importance d'une meilleure application de toutes les dispositions de l'acte final afin que, lors de la réunion de Madrid en 1980, l'examen de la mise en œuvre fasse apparaître de nettes améliorations, non seulement dans les relations entre Etats, mais aussi dans la vie des individus ».

Il en a été de même pour ce qui est des Etats de l'Europe occidentale :

« EXTRAIT DU COMMUNIQUE FINAL DE LA REUNION DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE - STRASBOURG, 22 novembre 1979 ».

(« P.E.F. » Textes : 4^{ème} trimestre 1979 – 22-23 novembre 1979 – p. 111).

« Les ministres ont examiné l'état de préparation de la prochaine Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E), qui se tiendra à Madrid à l'automne 1980. (...) Ils ont réaffirmé leur résolution de **veiller à l'application intégrale de l'acte final d'Helsinki** ».

Les Occidentaux sont allés jusqu'à mettre sur un plan d'égalité la

Charte des Nations-Unies et l'Acte final d'Helsinki :

« RELEVÉ DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DE LUXEMBOURG – 1-2 décembre 1980 ».

(« P.E.F. » Textes novembre-décembre – 1-2 décembre 1980 – p. 69).

« II) Le Conseil européen a exprimé sa sympathie pour la Pologne et a énoncé la position des Neuf dans les termes suivants

1. **Les Neuf se conforment** et se conformeront strictement dans leurs relations avec la Pologne **à la Charte de l'Organisation des Nations-Unies et aux principes de l'Acte final d'Helsinki.**
(...) ».

Ou bien :

« DECLARATION DES DIX SUR LA POLOGNE – Londres, 22 décembre 1981 ».

(« P.E.F. » Textes et Documents – décembre 1981 – p. 80).

« 1. The Governments of the Ten have heard with great concern the numerous reports of the suppression of trade union rights, internment, inhuman conditions of detention and even deaths in Poland in recent days. (...) they consider that in Europe, where mutual trust is based on **respect of the Helsinki final act**, the current repression in Poland constitutes **clear violation** of the fundamental principles of this act which they cannot ignore ».

Au total, si l'indice tiré des déclarations des Etats devait conduire à une conclusion nette là-dessus, on se rend compte qu'il n'éclaire en rien l'observateur impartial. Elles sont parfaitement contradictoires.

Alors, il convient de chercher des facteurs plus objectifs de validité juridique. Nous pensons au texte des engagements et plus

particulièrement à leurs dénominations et à leur « *wording* » (leur rédaction).

CHAPITRE II

DENOMINATIONS ET « *WORDING* »

POSITION DU PROBLEME :

Une nouvelle plage de « *soft law* » à validité juridique incertaine consiste en engagements internationaux portant un nom de fantaisie et un « *wording* » ambigu.

Puisque la volonté initiale des parties est rarement accompagnée d'une déclaration qui l'expliciterait « *expressis verbis* », un autre facteur « objectif » de la validité juridique (ou du moins, un autre indice important de la volonté des Parties allant dans ce sens) - qui pourrait éclairer le chercheur sur le caractère de l'engagement conclu - consiste à lire le titre qui lui a été donné et la façon dont le texte a été rédigé, ce que nous qualifions de dénomination et de « *wording* ».

En effet, la première chose que fait un observateur pour juger de la validité juridique, ou au contraire du caractère politique ou moral d'un texte, c'est de se rapporter à son intitulé et à sa rédaction.

En droit interne, ces deux facteurs, ont un caractère objectif en ce sens qu'ils sont déterminés à l'avance, uniques et univoques.

Ainsi, le droit interne est précis quand il emploie un nom pour désigner une norme générale et impersonnelle d'origine étatique, une décision individuelle administrative ou judiciaire, ou enfin, un engagement unilatéral ou consensuel entre particuliers.

De cette manière, une loi, ce n'est pas un « avis » ou une « déclaration », une « proclamation » ou une « annonciation ». Son nom est « loi ». C'est tout. Il en est de même d'un règlement. Il s'appelle « décret », « arrêté », « délibération » etc. Enfin, il en est de même d'une décision administrative ou judiciaire. C'est une « décision », un « jugement », une « ordonnance », un « arrêt » ou un « arrêté », etc.

Chaque nom désigne un seul type d'acte, derrière lequel se cache un seul « *wording* ».

Pour ce qui est des contrats (car c'est là le domaine de la création consensuelle des obligations et par là comparable à celui du droit international), un contrat ce n'est pas une « estimation », une « invitation » ou un « faire-part ». Son nom est « contrat », « convention » ou « accord », éventuellement « avenant au contrat ». Là encore, on cherche à simplifier et à objectiver les choses et non à les compliquer en accolant à un acte trente-neuf noms de fantaisie.

Quant au « *wording* » d'une loi, d'un règlement, d'une décision administrative ou judiciaire, il est prescriptif et contient des expressions univoques qui sont autant d'indices de la volonté de leur auteur de prendre un acte juridiquement valide. Ainsi, la loi, le règlement et la décision individuelle administrative ou judiciaire « prescrivent », « ordonnent », « autorisent », « imposent », etc.

Le « *wording* » d'un contrat de droit interne est tout aussi univoque. Les parties « se promettent », elles « consentent », elles « s'interdisent », etc.

C'est de là, entre autres, que vient la force et l'efficacité du droit interne. Car il en résulte ce que le vrai Droit recherche : la fiabilité, la clarté et la prévisibilité. L'« *instrumentum* » étant revêtu d'un certain nombre de caractéristiques objectives, on n'a pas à se demander si la volonté des auteurs de l'acte était ou non de le rendre juridiquement valide. La chose est préjugée et constatable par tout un chacun à la simple vue de l'acte.

Lorsque donc, le droit interne français a vu apparaître un acte portant un nom ambigu et un « *wording* » philosophique, « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », il a fallu près de deux siècles pour que le juge français accepte, en 1974, de le considérer comme juridiquement valide, se reconnaisse compétent et le prenne sous sa protection pour lui appliquer l'ensemble du droit interne français.

Or, à cet égard, un désordre (les internationalistes diront « une grande liberté ») règne en droit international. Un engagement peut revêtir trente neuf noms divers (et nous n'exagérons pas. Cf. infra) sans que l'on puisse savoir ce qui se cache derrière chacun d'eux. Car il n'y a aucune correspondance automatique entre ces noms et la validité juridique ou au contraire le caractère politique ou moral d'un texte.

Ainsi, la Convention de Vienne laisse aux Etats la possibilité d'employer les appellations incertaines et dans ce sens son art. 2, pt. 1 pose :

« L'expression « traité » s'entend d'un accord international (...) quelle que soit sa dénomination particulière ».

Le juge international ne s'en offusque pas et la doctrine semble s'y plaire. Au contraire, elle y trouve la preuve de la prétendue « souplesse » du droit international qui serait un avantage par rapport à la « rigidité » inutile et surannée du droit interne.

Il en est de même du « *wording* » que les parties à un engagement international peuvent faire varier à volonté.

En bref, pour ce qui est des appellations des engagements et du « *wording* » qui les accompagne, le droit international n'apporte aucune réponse claire quant à leur validité juridique ou leur appartenance à la politique ou à la morale.

Mais ce n'est pas par hasard que cette « liberté » règne en droit international.

Soucieux de leur souveraineté, les Etats veulent se réserver des portes de sortie aisée des engagements qui, à l'avenir, pourraient devenir gênants. La confusion introduite par les dénominations et par le « *wording* » incertains doit constituer l'une de ces sorties.

Seuls trois noms semblent, en droit international, constituer des facteurs plus ou moins « objectifs » de validité, ou du moins, indiquer de façon incontestable que les Parties ont voulu se lier par un engagement juridiquement valide. Nous pensons aux appellations telles que « traité », « accord » ou « convention ».

Hélas, même alors, on s'aperçoit en lisant leur texte qu'aucune certitude n'est permise à cet égard. Car souvent le « *wording* » de ce texte est non prescriptif. Combien de « traités » ne sont qu'une accumulation de souhaits, d'avis et de conseils. Si de prime abord, leur nom semble donc impliquer la validité juridique objective ou du moins la volonté initiale claire des parties de se lier en droit, le caractère du « *wording* » (exhortatif, constatif, déclaratif, conditionnel etc.) l'exclut. On retombe dans l'incertitude. La subjectivité s'infiltré alors et les facteurs « objectifs » ou les indices probants perdent de leur force.

Certes, on peut affirmer qu'à côté du nom et du « *wording* », il y a

d'autres facteurs « objectifs » ou d'autres indices, tels que les formes, les procédures, la qualité des personnes qui ont pris l'engagement, etc.

Mais nous allons démontrer par ailleurs (Cf. infra), qu'en droit international, ni le facteur objectif (ou indice) tiré des formes, ni celui tiré des procédures, ni celui tiré de la qualité des personnes qui ont pris l'engagement, ne sont déterminants. Ainsi, la somme de ces facteurs objectifs ou des indices n'est pas déterminante à son tour. Car zéro plus zéro, plus zéro feront toujours zéro.

De cette manière, la liberté dans le choix du nom et dans la rédaction du « *wording* » par les Parties fait qu'on ne peut s'y fier. On ne peut en tirer d'avance aucune conclusion claire, prévisible pour tout observateur impartial quant à la validité juridique ou quant au caractère moral ou politique du texte avant que ne se noue à son propos un contentieux judiciaire et que le juge se prononce, avec toute la difficulté de le saisir, outre le risque de son arbitraire.

Car si le contentieux se noue, cette « liberté », ainsi que nous l'avons déjà dit, le transforme en loterie et le juge international en celui qui tire les lots. C'est à son inspiration que l'engagement sera déclaré juridiquement valide et enforcé (dans la faible mesure où il peut le faire tout seul) ou ne le sera pas, car cet engagement sera qualifié de non juridique. Or, les Etats n'aiment pas la loterie. Et puisqu'ils peuvent échapper au juge, ils préfèrent s'en remettre à la diplomatie, à la négociation, à la politique, à des pressions, à des menaces et, à la fin, à la guerre.

Quant au juge, de crainte d'être davantage encore marginalisé qu'il ne l'est, il n'ose pas, à l'occasion d'un rarissime contentieux judiciaire, de rejeter énergiquement un texte au motif de son appellation fantaisiste ou de son « *wording* » inhabituel pour ainsi discipliner les Etats à l'avenir. Ainsi, le cercle vicieux continue.

Dans le présent chapitre, nous indiquerons en premier lieu plusieurs noms fantaisistes attachés à des textes divers. Nous les comparerons à leur « *wording* ». Est-il normatif ? Prescriptif ? Impératif ? Autrement dit, implique-t-il la validité juridique des engagements pris ? Ou bien, dénote-t-il des souhaits, des opinions, des sentiments, des avis, etc., qui relèvent de la politique et de la morale ? Nous nous apercevrons alors que rien de sûr ne peut être dit à ce sujet car bon nombre de textes à appellation fantaisiste contiennent pourtant de vraies obligations juridiques (si l'on en juge par les expressions employées, par leur « *wording* »).

Ensuite, à l'inverse, nous citerons un certain nombre de textes dont la dénomination semble juridique (traité, accord, convention...) en indiquant que même alors, on ne peut en déduire rien de sûr sur leur validité juridique car leur « *wording* » l'exclut de toute évidence.

Ces deux comparaisons nous permettront de montrer la « *soft law* » qui en résulte.

Dans une troisième Section, nous citerons la jurisprudence consacrée à cette question. On s'apercevra alors à quel point la Cour est imprévisible lorsqu'elle privilégie ou refuse de privilégier le nom ou le « *wording* » d'un texte à d'autres facteurs objectifs (ou indices de volonté) pour en déduire sa validité juridique ou pour la refuser.

Dans une quatrième Section, nous citerons les propos d'hommes politiques. On verra alors le pourquoi de cette profusion de noms et de ce recours à un « *wording* » trompeur.

Dans une cinquième Section, nous citerons les extraits tirés des médias qui confirmeront la thèse, selon laquelle l'intention des hommes politiques dans le choix des noms fantaisistes et d'un « *wording* » ne correspondant pas aux standards juridiques, est

souvent guidé par le désir de pouvoir prétendre, le moment venu, qu'ils ne sont pas liés « juridiquement » par l'engagement, mais seulement « politiquement » ou « moralement », car telle aurait été leur volonté initiale.

Dans une sixième Section, nous citerons les sources semi-officielles, tel le Secrétariat des Nations-Unies, les jurisconsultes des gouvernements et les circulaires ministérielles.

Enfin, dans une septième Section, nous citerons des extraits de la doctrine qui portent sur ce problème. On verra alors qu'en abordant cette question, les internationalistes lui trouvent des avantages de « souplesse » et de « flexibilité » alors que l'inconvénient dû au ramollissement du droit international qui en résulte semble leur échapper.

PLAN DU CHAPITRE :

Section I : Dénominations à connotation politique et morale sur fond de « *wording* » à caractère juridique

Section II : Dénominations à connotation juridique sur fond de « *wording* » à caractère politique

Section III : Jurisprudence

Section IV : Propos d'hommes politiques

Section V : Medias

Section VI : Sources semi-officielles

Section VII : Doctrine

Section I

DENOMINATIONS A CONNOTATION POLITIQUE OU MORALE SUR FOND DE « *WORDING* » A CARACTERE JURIDIQUE

Quelles sont ces dénominations à connotation politique ou morale?

Quel est ce « *wording* » à caractère juridique ?

Pour ce qui est des dénominations, on cite un article de Denis P. Myers qui en a dénombré 39

(Cf. « THE NAMES AND SCOPE OF TREATIES » - « A.J.I.L. », 1957, p. 574, Cf. Satow E. « A GUIDE TO DIPLOMATIC PRACTICE », 1956, p. 324-353 ; Cf. O'Connell D.P. «INTERNATIONAL LAW » - 1965, I, p. 211-222 et C. Cavaré « LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC POSITIF » t. II, p. 92-94).

Ainsi, on rencontre les dénominations de fantaisie suivantes :

Acte, acte final, acte général, arrangement, avenant, charte, compromis, concordat, constitution, déclaration, déclaration conjointe ou commune, échange de lettres, échange de notes, mémorandum d'accord, *modus vivendi*, notes réversales, pacte, procès-verbal approuvé, protocole, règlement, statut, *gentleman's agreement*, communiqué, communiqué conjoint (...).

D'autres noms sont venus depuis, tel « code de bonne conduite »

par exemple.

Or, quand on tombe sur un texte intitulé « déclaration », ou « acte final » ou encore « un résumé de conversations », ou enfin « communiqué » etc., on s'attend à lire un texte non prescriptif, de caractère politique.

Et alors, on compte y trouver un « *wording* » similaire, c'est-à-dire des expressions, citées plus largement dans le tome premier de l'ouvrage à la page 770, exclusives de validité juridique du genre :

« soumettent à l'examen (ont examiné)
sont désireux de... (désirent)
notent avec satisfaction
prennent note
etc. ».

Voyons à présent s'il y a réellement cette correspondance entre les noms à connotation politique et le « *wording* » de même caractère. Prenons donc au hasard quelques textes dont les dénominations figurent parmi celles qui ont été citées plus haut et analysons les expressions employées dans leur contenu.

Le premier exemple que nous proposons c'est celui du :

A) COMMUNIQUE ET COMMUNIQUE CONJOINT

Normalement, c'est un acte qui, par son nom, semble exclure l'idée de droit et est rédigé, par exemple ainsi :

« JOINT STATEMENT, mar. 25 1979 issued by President Carter, President Sadat, and Prime Minister Begin

(« D.S.B. », may 1979, p. 1) :

At the convening of the Camp David summit meeting we issued a communication which stated in part : « Conscious of the grave issues which face us, we place our trust in the God of our fathers, from whom we seek wisdom and guidance (...). We ask people of all faiths to pray with us that peace and justice may result from these deliberations».

Our trust in God was well-placed. On Monday, a treaty of peace will be signed between Egypt and Israel with the framework of a comprehensive peace settlement in the area. We are grateful to the people around the world who joined us in prayer. We now ask people of all faiths to join again in a day of prayer and thanksgiving for what has been accomplished and then ask God to guide our nations in the days ahead as we continue to work for a comprehensive, just, and lasting peace. With God's help, we and generations to come will know peace between our peoples. To this end, we ask that Monday, March 26, be a day of prayer around the world ».

Ou bien, à la place des déclarations concordantes on y exprime des opinions divergentes. On connaît ainsi le Communiqué de Shanghai où, de façon évidente, il s'agissait d'un contenu politique, non prescriptif car justement contradictoire où chaque partie exprimait un point de vue opposé à celui de l'autre.

« JOINT COMMUNIQUE »

February, 28, 1972, Shanghai, People's Republic of China :

« (...) **The Chinese side stated** : Wherever there is oppression, there is resistance. Countries want independence, nations want liberation and the people want revolution – this has become the irresistible trend of history. All nations, big or small, should be equal; big nations should not bully the small and strong nations should not bully the weak. China will never be a superpower and it opposes hegemony and power politics of any kind. (...) ».

« **The U.S. side declared** : The United States acknowledges that

all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United States Government does not challenge that position. It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves. (...) ». Etc.

(pris dans H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1490-1491-1492).

On pourrait donc croire que le nom « communiqué conjoint » annonce en principe un acte sans validité juridique. C'est une communication politique.

C'est pourquoi les communiqués ne sont jamais placés dans les recueils officiels à côté des « traités », sauf en Chine, et pour cause dudit Communiqué de Shanghai.

(Cf. W. Wengler « PUBLIC INTERNATIONAL LAW » R.C.A.D.I. 1973 p. 71 :

« There are exceptions : joint communiques, etc. are reported in the official collection of treaties of the People Republic of China ». et il renvoie vers Strupp « Verträge des Volkesrepublik Chine » vol. 6 p. 358).

Or, il n'en est rien. Ainsi, on en trouve dans un communiqué conjoint, à côté des formulations déclaratives, exhortatives et des avis, des dispositions conçues dans un « *wording* » nettement prescriptif qui suggère le caractère juridique du texte.

L'exemple classique en est le « COMMUNIQUE DE POTSDAM » qui, justement à cause de ce contenu prescriptif a été indûment appelé par la doctrine « ACCORD DE POTSDAM » :

« CONFERENCE DE POSTDAM (17-25 juillet 1945).
COMMUNIQUE du 2 août 1945.

(...)

III – ALLEMAGNE

« Le texte **de l'accord** est le suivant :

(...)

2. Dans la mesure du possible, le traitement de la population allemande sera uniforme dans toute l'Allemagne ».

(...).

V – SORT de la MARINE de GUERRE et de la MARINE MARCHANDE ALLEMANDES.

La Conférence a adopté **un accord de principe** concernant la disposition et l'utilisation de la flotte allemande et des navires de commerce allemands. Il a été décidé que les trois gouvernements chargeraient des experts d'élaborer en commun des plans détaillés pour l'application des principes adoptés.

(...)

« **Les chefs des trois gouvernements sont d'accord** pour que l'Etat polonais administre, en attendant le tracé définitif de cette frontière, les anciens territoires allemands (...) ».

(C.A. Colliard et A. Manin «DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX. » éd. Montchrestien, 1971, p. 153-154-158-159-160).

Le même mélange de formulations prescriptives et déclaratives sous le nom de « joint communiqué » se retrouve dans :

« COMMUNIQUE ISSUED AT THE CONCLUSION OF THE CONFERENCE OF BAMAKO », 30 October 1963.

À l'issue de ces entretiens sa Majesté l'Empereur Haïlé Selassié a annoncé les importantes mesures qui ont été prises et qui sont :

1) Arrêt effectif et immédiat des combats à partir du 2 novembre à 0 heures.

(...).

5) Les Chefs d'état **ont décidé** la cessation pour l'Algérie et le Maroc de toute attaque par voie de presse et orale à partir du 1^{er} novembre 1963. »

Le reste est exclusif de toute prescription :

« L'entretien s'est déroulé dans une atmosphère amicale et fraternelle. Les quatre chefs d'état, (...) se félicitent de l'heureux aboutissement de ces entretiens de leur contribution au maintien de la paix et au renforcement de l'unité africaine ».

(« D.I.A. », – 1963 – p. 466-467)

Prenons aussi l'exemple du :

« COMMUNIQUE DE LA CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT OU DE GOUVERNEMENT » à la Hay, du 2 décembre 1969

(Bulletin de l'Office de presse du Gouvernement de la RFA « LA COOPERATION EUROPEENNE » sans date).

Le point 11 du Communiqué, en accord avec la dénomination de ce texte, dit :

« Ils ont **réaffirmé leur intérêt** pour la réalisation de l'université européenne ».

Le point 12 va dans le même sens lorsqu'il dit :

« (...) **reconnaissent l'opportunité** d'une réforme de Fonds social (...) ».

Mais, tout d'un coup, le point 13 dispose :

« **Ils ont réaffirmé leur accord** sur le principe de l'élargissement de la Communauté (...) ».

Et plus loin :

« (...) ils ont marqué **leur accord** pour l'ouverture d'une négociation entre la Communauté, d'une part, et les Etats candidats, d'autre part ».

Il n'en est pas différemment des « déclarations ». Là encore, l'intitulé suggère un texte politique, alors que les expressions employées impliquent pourtant l'inverse.

B) DECLARATIONS

Le premier réflexe du juriste est de dire « déclarer n'est pas prescrire. C'est exprimer un avis, un vœu, une intention ».

Il semblerait qu'il en soit ainsi, par exemple, des déclarations publiées à l'issue des réunions du G7 (devenu depuis G8). Prenons la première qui nous tombe sous la main, à savoir celle du 17 juillet 1978. C'est un texte où le nom correspond au « *wording* » du contenu. A l'appellation politique correspondent les formules politiques, c'est-à-dire exhortatives, déclaratives ou incitatives :

« Text of declaration, July 17 –
(...) »

1. **We agreed on a comprehensive strategy** covering growth, employment and inflation, international monetary policy, energy, trade and other issues of particular interest to developing countries. **We must create more jobs** and fight inflation, strengthen international trading, reduce payments imbalances and achieve greater stability in exchange markets. **We are dealing with long-term problems**, which will only yield to sustained efforts. This strategy is a coherent whole, whose parts are interdependent. To this strategy, each of our countries can contribute ; from it, each can benefit. (...) ».

(« D.S.B. », September 1978, p. 1-2-4).

Ou bien, la « DECLARATION SUR LE TERRORISME », prise le 21 juillet 1981 lors du sommet des pays industrialisés à Ottawa (« P.E.F. », juillet 1981, p. 25). On y retrouve la rédaction du contenu qu'on est habitué à retrouver dans une « déclaration » non

prescriptive.

pt. 3 « **Les chefs d'Etat ou de gouvernement estiment** que lors du détournement d'un avion des Pakistan International Airlines... la conduite du gouvernement de l'Afghanistan, dirigé par M. Babrak Karmal a été une violation flagrante des obligations internationales (...). **Les chefs d'Etat ou de gouvernement proposent** donc, en application de la déclaration de Bonn, la suspension de tous les vols à destinations et en provenance de l'Afghanistan ».

Pourtant, on trouve les « déclarations » dont la rédaction est nettement prescriptive telle la « DECLARATION DE LA CONFERENCE DE BERLIN » du 26 février 1885. En voici les extraits :

« (...) **Declaration** relative to the Neutrality of the Territories comprised in the Conventional Basin of the Congo.

X. (...) the High Signatory Parties to the present Act, and those who shall hereafter adopt it, **bind themselves to respect the neutrality of the territories,** or portions of territories, belonging to the said countries (...)

XII. In case a serious disagreement (...) **these Powers bind themselves,** before appealing to arms, to have recourse to the mediation of one or more of the friendly Powers. In a similar case the same Powers reserve to themselves the option of having recourse to arbitration (...)

XXXV. The Signatory Powers of the present Act **recognize the obligation** to insure the establishment of authority in the regions occupied by them on the coasts of the African Continent sufficient to protect existing rights, and, as the case may be, freedom of trade and of transit under the condition agreed upon (...) ». (Berlin Conference, 26 février 1885),

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. II p. 1084-1085-1088-1089-1098).

Plus près de nous, comment devrait-on juger une « déclaration » telle que :

« DECLARATION FRANCO-BRITANNIQUE DU 28 MARS 1940.

Le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord **s'engagent mutuellement** à ne négocier ni conclure d'armistice ou de traité de paix durant la présente guerre si ce n'est de leur commun accord. Ils s'engagent à ne discuter les termes de la paix qu'après un complet accord entre eux sur les conditions nécessaires pour leur assurer respectivement les garanties effectives et durables de leur sécurité (...) ».

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II – Europe » éd. Montchrestien, 1970 p. 150)

Le même mélange de formulation déclarative et prescriptive se retrouve dans la :

« ADHESION A LA CHARTE DE L'ATLANTIQUE ET RESOLUTION SUR L'ECONOMIE INTERNATIONALE D'APRES-GUERRE » du 24 septembre 1941.

A. **Déclaration** des Nations-Unies du 1^{er} janvier 1942.

Les gouvernements signataires de la présente,
(...) déclarent :

1° **Que chaque Gouvernement s'engage** à utiliser la totalité de ses ressources militaires ou économiques, contre ceux des membres du Pacte Tripartite et ses adhérents avec lesquels ledit gouvernement est en guerre.

2° **Que chaque Gouvernement s'engage** à collaborer avec les gouvernements signataires de la présente et à ne pas contracter un armistice séparé ou une paix séparée avec les ennemis.

(...) ».

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971. p. 85).

Tout en portant le nom de « déclaration », la « DECLARATION DE GENEVE SUR LA NEUTRALITE DE LAOS » se qualifie pourtant d'« accord » :

« Declaration at Geneva on the Neutrality of Laos, 23 July 1962, including the Statement on Neutrality issued by the Government of Laos on 9 July 1962

(...)

1. The present Declaration **shall enter into force** on signature and together with the statement of neutrality by the Royal Government of Laos of July 9, 1962 **shall be regarded as constituting an international agreement** (...) ».

(« D.I.A. », 1962, p. 753-755).

C'est aussi le cas de la « **DECLARATION DE L'UNION TRIPARTITE** » publiée par les gouvernements de la R.A.U., de la Syrie et de l'Irak, faite au Caire le 17 avril 1963. A un certain endroit, dans un flot de propagande politique, elle comporte un élément prescriptif :

« THE STRUCTURE OF THE FEDERAL STATE AND ITS PREROGATIVES.

Agreement has been reached on the following principles : 1 – To create a Federal State called the United Arab Republic on the basis of free Federation between Egypt, Syria and Iraq. (...) ».

(« D.I.A. », 1963, p. 297).

Le langage de droit se retrouve aussi dans la « DECLARATION COMMUNE FRANCO-BRITANNIQUE » de juin 1976 :

« Déclaration commune signée à Londres le 23 juin 1976.

Le président de la République française et le Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
(...)

Ont décidé de se rencontrer alternativement en France et dans le Royaume-Uni une fois par an, (...).

Ont également décidé que les ministres des Affaires étrangères de France et du Royaume-Uni auraient une rencontre distincte au moins une fois par an,

Ont enfin décidé d'organiser des rencontres périodiques entre les principaux autres ministres, (...) ».

(« R.G.D.I.P. », 1976, p. 1309).

Ou bien, dans la « DECLARATION COMMUNE » du 9 Février 1973 entre la France et la R.D.A. dont le texte suit :

« **DECLARATION COMMUNE SUR L'ETABLISSEMENT DE RELATIONS DIPLOMATIQUES (AVEC UN ECHANGE DE LETTRES ET UN PROCES-VERBAL), SIGNEE A PARIS.**

(...) « Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique allemande **ont décidé d'établir des relations diplomatiques** entre les deux Etats. Ils échangeront des ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires.

« Les deux Gouvernements **sont convenus** d'appliquer entre les deux Etats les dispositions de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques (...) ».

Remarquons que ce Communiqué est suivi d'une lettre qui suggère qu'il n'était qu'un « échange de vues » :

« Paris, le 9 février 1973.

Monsieur le Président,

Dans le cadre de l'échange de vues qui a eu lieu entre les Délégations de la République française et de la République démocrate allemande à Paris, du 17 janvier au 9 février 1973, sur les relations futures entre les deux Etats (...) ».

(« R.G.T.F. » – 2^{ème} série DF – 1982 – Volume IV – p. 32-33).

Passons à présent à l'appellation « Charte ».

C) CHARTE

Là encore, commençons par un texte dont la dénomination à connotation politique correspond bien au contenu politique. Tel est le cas de la :

« CHARTE de l'ATLANTIQUE du 14 août 1941.

Le Président des Etats-Unis d'Amérique et M. CHURCHILL, Premier Ministre, représentant le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, s'étant réunis en mer, (...)

- 4) Ils s'efforcent, tout en tenant compte des obligations qu'ils ont déjà assumées, d'ouvrir également à tous les Etats, grands ou petits, vainqueurs ou vaincus, l'accès aux matières premières du monde et aux transactions commerciales qui sont nécessaires à leur prospérité économique.
- 5) Ils désirent réaliser entre toutes les nations la collaboration la plus complète, (...).
- 6) Après la destruction finale de la tyrannie nazie, ils espèrent voir s'établir une paix (...).
(...)
- 8) Ils ont la conviction que toutes les nations du monde, tant pour des raisons d'ordre pratique que d'ordre spirituel, devront renoncer finalement à l'usage de la force (...) ».

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971.)

Pourtant la « CHARTE DES NATIONS-UNIES », tout en étant un texte à dénomination plutôt politique, possède un contenu rédigé de façon incontestablement juridique.

Enfin, citons un cas obscur, celui de la :

« CHARTE DES DROITS ET DEVOIRS ECONOMIQUES DES ETATS » du 12 décembre 1974

(« R.G.D.I.P. », 1975, p. 310 etc.).

L'appellation est du genre politique ou moral, le contenu est rédigé à la manière prescriptive, mais cela par un organe qui n'a pas la compétence de lier les Etats. Ainsi :

« Article 1 : « **Chaque Etat a le droit** souverain et indéniable de choisir son système économique. (...) »

Article 2 : **Chaque Etat a le droit** a) de réglementer les investissements étrangers.

(...)

Article 6 : Les Etats **ont le devoir** de contribuer au développement du commerce international (...) ».

De plus, cette « Charte » contient cette phrase :

« L'Assemblée générale **procédera ainsi à un examen systématique et complet de l'application** de la Charte (...) ».

On constate ainsi que, non seulement, le nom n'indique rien de précis, mais que la rédaction elle-même ne constitue pas à cet égard d'indice valable. Ce serait l'imputation qui serait seule à déterminer la validité juridique du texte ou son caractère politique ou moral. (Sur l'imputation, Cf. infra).

Poursuivons par un texte dénommé « Protocole » qui, tout en relevant par sa dénomination du vocabulaire politique, contient pourtant des expressions impliquant son caractère prescriptif :

D) PROTOCOLE

Voici ce que dit le « PROTOCOLE », nommé par la doctrine « Accord » parce qu'il comporte des expressions prescriptives, de la rencontre de Yalta en 1945 :

« **PROTOCOLE** (...)

(...).

VII. POLOGNE

(...) **Le Gouvernement provisoire** qui fonctionne actuellement en Pologne **devra** par conséquent **être réorganisé sur une base démocratique** (...).

(...)

Quand un gouvernement provisoire polonais d'unité nationale aura été constitué selon les principes ci-dessus, (...) le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique **établiront les relations diplomatiques avec le nouveau gouvernement provisoire polonais** d'unité nationale,(...).

Les trois chefs de gouvernement (...) **reconnaissent que la Pologne devra bénéficier d'un substantiel accroissement de territoire au Nord et à l'Ouest.** Ils estiment que le nouveau gouvernement provisoire polonais d'unité nationale devra être consulté par la suite sur l'étendue de cet accroissement territorial et que le tracé final de la frontière occidentale de la Pologne ne pourra, en conséquence, être fixé qu'à la conférence de la paix (...) ».

Ce protocole a été approuvé et signé par les trois ministres des Affaires étrangères à la Conférence de Crimée, le 11 février 1945.

E.R. STETTINIUS Jr.
M. MOLOTOV.
ANTHONY EDEN »

(« PROTOCOLE » de Yalta du 11 février 1945 – C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971. p. 118-119).

La conclusion qui s'impose est que les noms à connotation politique ne préjugent nullement du « *wording* » à caractère politique.

Passons à présent à l'hypothèse inverse, celle où le nom donné au texte semble nettement juridique, alors que son contenu contient pourtant un « *wording* » proprement politique.

Section II

DENOMINATIONS A CONNOTATION JURIDIQUE, SUR FOND D'UN « *WORDING* » A CARACTERE POLITIQUE OU MORAL

Les intitulés qui, ainsi que nous l'avons dit, par tradition, semblent indiquer des engagements juridiquement valides sont au nombre

de trois : accord, traité, convention.

Quant à la rédaction des textes ainsi dénommés, on s'attend alors à y trouver un « *wording* » juridique ; c'est-à-dire des expressions prescriptives, plus largement citées à la page 769 dans le tome premier, du genre :

« s'engagent
ont conclu
s'obligent
etc. ».

En effet, quand un texte emploie le terme « les Parties se sont mises d'accord », ou bien « les Parties ont décidé » etc., on a l'impression qu'il y a là un engagement juridiquement valide.

Or, il n'en est pas toujours ainsi :

EXEMPLES :

Il existe bien sûr des textes qui s'appellent « traité », « convention » ou « accord » et dont le « *wording* » est proprement juridique. Mais ce n'est pas cette hypothèse qui nous retient en ce moment.

C'est à la situation inverse, celle où les textes dénommés « traité », « convention » ou « accord » emploient un « *wording* » qui semble exclure la validité juridique qui nous préoccupe.

Rappelons que ce problème a été déjà abordé et certains exemples ci-après cités l'ont déjà été dans le Premier Tome du présent ouvrage consacré à la force contraignante du « *negotium* ».

Commençons par le texte dénommé « traité » et comportant des formules déclaratoires tel que :

« **TRAITE D'AMITIE ENTRE LA POLOGNE ET L'URSS** »
du 8 AVRIL 1965

(...)

Article 5 – Les Hautes Parties contractantes vont œuvrer constamment en faveur d'un développement pacifique des relations en Europe. **Elles déclarent une fois de plus que l'intégrité de la frontière d'Etat de la République populaire de Pologne sur l'Oder et la Neisse de Lusace constitue l'un des principaux facteurs de la sécurité européenne (...)** ».

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970. p. 1017)

Idem le :

« **TRAITE** d'AMITIE ENTRE la ROUMANIE et la TCHECOSLOVAQUIE.
de 1968 :

(...) Article 6 – Les Hautes Parties Contractantes **déclarent que l'accord de Munich du 29 septembre 1938 a été conclu sous la menace d'une guerre d'agression** et par le recours à la force contre la Tchécoslovaquie, qu'il constituait l'un des éléments du complot criminel du gouvernement de l'Allemagne nazie contre la paix, une violation grossière des règles fondamentales du « droit » international en vigueur et que, par conséquent, cet accord a dès l'origine été entaché de nullité avec toutes les conséquences qui en découlent.

Article 7 – **Les Hautes Parties Contractantes s'efforceront d'établir la sécurité et une paix durable en Europe (...)** ».

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970. p. 1062-1063).

Ou encore le :

« **TRAITE** CONCLU ENTRE la REPUBLIQUE FEDERALE d'ALLEMAGNE et l'UNION des REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES.

Les Hautes Parties Contractantes
(...)

SONT convenues de ce qui suit :

Article 1 – La République fédérale d'Allemagne et l'URSS **considèrent comme un objectif important de leur politique** de maintenir la paix internationale et d'aboutir à la détente.

Elles manifestent leur intention d'encourager la normalisation de la situation en Europe et le développement de relations pacifiques entre tous les Etats européens et prennent comme point de départ à cet égard la situation réelle dans cet espace.
(...) ».

(Bulletin de l'office de presse du Ministère allemand des Affaires Etrangères, « LE TRAITE DU 12 AOUT 1970 » p. 66).

Ce genre de problème, où, à la place d'un impératif qui caractérise le droit, on rencontre une constatation ou une « estimation » qui caractérise la politique, se retrouve dans le Traité sur les relations mutuelles entre la Tchécoslovaquie et la RFA du 11 décembre 1973 («R.G.D.I.P. » 1974 p. 341) dont l'art. V pt 2 dispose que les H.P.C. :

« estiment d'un commun accord qu'un élargissement de leur coopération (...) répond à leur intérêt réciproque ».

Malgré la dénomination « traité », peut-on encore affirmer qu'il y a là une obligation juridiquement valide, donc susceptible d'enforcement judiciaire et de l'application du droit international ?

Ce genre de doute, provoqué par une formule déclaratoire, se retrouve aussi dans les

ACCORDS DE TÉHERAN du 1er décembre 1943

(...)

« Les Puissances (...) ont convenu que, du point de vue militaire, **il est éminemment souhaitable** que la Turquie entre en guerre aux côtés des Alliés avant la fin de l'année ».

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971, p. 85)

On retrouve la contradiction entre le nom sorti du vocabulaire juridique (accord) et la formulation déclarative dans :

« **ACCORD** SUR LA CESSATION DE LA GUERRE ET LE RETABLISSEMENT DE LA PAIX ENTRE LES ETATS-UNIS ET LE VIETNAM, signé à Paris le 27 janvier 1973 :

« (...) Article 22. – La cessation de la guerre, le rétablissement de la paix au Vietnam, ainsi que l'exécution stricte du présent accord, **créeront des conditions** pour l'établissement entre la République démocratique du Vietnam et les Etats-Unis d'Amérique **des rapports nouveaux d'égalité et d'avantages réciproques** sur la base du respect mutuel de l'indépendance, de la souveraineté et de la non ingérence réciproque dans les affaires intérieures de chaque pays. En même temps, **tout cela assurera une paix stable au Vietnam et contribuera au maintien d'une paix durable** en Indochine et dans le Sud-Est asiatique (...) ».

(« R.G.D.I.P. », 1973, p. 367) :

Ou bien dans le :

« **TRAITE** D'AMITIE ET DE COOPERATION ENTRE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU YEMEN ET LA RDA, du 15 novembre 1979 :

« (...) Article 5. La République démocratique allemande et la République démocratique populaire du Yémen **poursuivent une politique de paix** orientée vers la consolidation de l'amitié et de

la coopération. La République démocratique allemande **apprécie la politique de non-alignement** que poursuit la République démocratique populaire du Yémen et qui représente un facteur important pour le développement de la coopération internationale et de la coexistence pacifique.

La République démocratique populaire du Yémen **apprécie la politique extérieure pacifique** de la République démocratique allemande, qui correspond à l'essence même de l'Etat socialiste et a pour objectif de renforcer l'amitié et la coopération entre les peuples (...) ».

(« D.A.I. », 3 – 1980 p. 52)

Les traités d'amitié et de coopération sont le terrain privilégié de ce genre de « *soft law* », politico juridique où la rédaction contredit l'appellation.

Ainsi, le :

« **TRAITE D'AMITIE ET DE COOPERATION** » entre la République française et le Royaume de Tonga

(...) Article 1^{er}. – La République française et le Royaume de Tonga **déclarent solennellement leur intention de développer leurs relations pacifiques et amicales** (...) »

(R. Pinto et H. Rollet, « R.G.T.F. », ed. M.A.E., 1980, 11-24, p. 686)

Citons encore un exemple de ces « déclarations juridiques », tel le:

« **TRAITE D'AMITIE ET DE COOPERATION** entre l'URSS et la Syrie conclu à Moscou, le 8 octobre 1980 :

Article 1^{er} -

Les deux parties **proclament leur détermination de développer et renforcer les liens d'amitié et de coopération** entre les deux Etats et les deux peuples dans les domaines politique,

économique, militaire, scientifique, technique et culturel, (...).
(...)

Article 3 – Les deux parties (...), **condamnent le colonialisme, le racisme et le sionisme**, ce dernier étant considéré comme une forme et une manifestation de racisme. Elles réaffirment leur détermination de lutte contre eux sans relâche (...) ».

(« D.A.I. », 49-50, 1980 p. 960)

Ou bien :

l' « **ACCORD** CREANT UNE ASSOCIATION ENTRE LA CEE ET LA TURQUIE », du 12 septembre 1963

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II – Europe » éd. Montchrestien, 1970. p. 991)

où on décrit en termes déclaratifs et généraux en quoi consiste une économie bien gérée. Pourtant l'acte porte bien le nom juridique d'« Accord » et celui-ci implique apparemment la validité juridique sans aucune contestation possible :

« Article 17

Chaque Etat partie à l'accord pratique la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance globale des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie tout en assurant une expansion continue et équilibrée de son économie dans la stabilité du niveau des prix.

Il pratique la politique de conjoncture et notamment la politique financière et monétaire pour atteindre ces objectifs ».

Passons à présent au point suivant et présentons les exemples qui contiennent des formulations hybrides, mi-déclaratives, mi-prescriptives.

Tout comme on mélange le nom d'une catégorie et la formulation d'une autre, lorsqu'on veut satisfaire deux thèses, l'une sur le

caractère politique (ou moral) d'une disposition, et l'autre sur son caractère juridique, on juxtapose la formulation constatative avec la formulation prescriptive.

Ainsi, par exemple l'article 1 du :

« **TRAITE** DE NORMALISATION ENTRE LA POLOGNE ET LA RFA », du 7 décembre 1970 :

« (...) »

Article 1. La République fédérale d'Allemagne et la République populaire de Pologne **sont d'accord pour constater** que la ligne frontière existante (...) forme la frontière d'Etat occidentale de la République populaire de Pologne (...) »

(Bulletin de l'office de presse du gouvernement du Gouvernement fédéral (RFA) intitulé « LE TRAITE DE NORMALISATION DU 7 DECEMBRE 1970 ENTRE LA POLOGNE ET LA RFA », sans date)

Pour le monde politique ouest-allemand jusqu'à la réunification de l'Allemagne, cette « constatation » n'impliquait pas la validité juridique de la frontière Oder-Neisse. Les parties ont seulement « constaté » un fait sans prendre l'engagement de le respecter. La R.F.A. était donc, selon le monde politique ouest-allemand, libre de le contester à l'avenir. Pour la Pologne, au contraire, le mot « sont d'accord » impliquait l'inverse.

Ou encore, on emploie une expression dont le caractère (prescriptif ou descriptif) reste incertain. Par exemple, l'article 4 du :

« **TRAITE** FONDAMENTAL ENTRE LA RFA ET LA RDA, du 21 décembre 1972 :

(...) Article 4. La République Fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande **partent de l'idée** qu'aucun des deux Etats ne peut représenter l'autre sur le plan international ni agir en son nom (...) »

(Bulletin de l'Office de presse du Gouvernement fédéral (de la RFA) intitulé

« TRAIE FONDAMENTAL ENTRE LA RFA EI LA RDA du 21 DECEMBRE 1972 », Sans date.).

D'une telle formulation les deux parties pouvaient tirer bénéfice. Chacune y voyait sa thèse confirmée alors que les deux étaient pourtant opposées : Bonn estimait que la reconnaissance ainsi accordée à la R.D.A. par la R.F.A. était une simple constatation politique d'un fait matériel contre lequel on ne pouvait rien, mais qu'on n'approuvait pas ; que cette reconnaissance était donc déclarative, car sans conséquences juridiques. Pour Pankow, cette reconnaissance était une expression de la volonté de la R.F.A. qui impliquait le devoir juridique de respect. Selon la R.D.A. cette reconnaissance était donc constitutive, car elle entraînait des conséquences juridiques.

De même, pour ne pas trancher sur le caractère prescriptif ou descriptif des dispositions portant sur les frontières en Europe, l'article 1^{er} du Traité entre l'U.R.S.S. et la R.F.A. du 12 août 1970, employait la formule à double sens. Ainsi, selon l'article 1, les H.P.C. :

« (...) **manifestent leur intention d'encourager** la normalisation de la situation en Europe et le développement de relations pacifiques entre tous les Etats Européens **et prennent comme point de départ à cet égard la situation réelle dans cet espace** (...) ».

(Bulletin de l'Office de presse du Gouvernement de la RFA op. cit. 78)

Ou bien le :

« **TRAITE** SUR LES RELATIONS MUTUELLES ENTRE LA TCHECOSLOVAQUIE ET LA RFA du 11 décembre 1973

(...) Article V

1. La République fédérale d'Allemagne et la République socialiste tchécoslovaque...

2. (...) **estiment, d'un commun accord** qu'un élargissement de leur coopération de voisinage (...) répond à leur intérêt réciproque».

(« R.G.D.I.P. », 1974, p. 341)

Ou bien, plus en arrière :

« **ACCORD DE TEHERAN** », du 1^{er} décembre 1943.

Les Puissances ayant pris part à la Conférence ont convenu :

(...)

2° **Ont convenu que**, du point de vue militaire, **il est éminemment souhaitable** que la Turquie entre en guerre aux côtés des Alliés avant la fin de l'année.

3° **Ont pris note** de la déclaration du maréchal Staline comme quoi si la Turquie entre en guerre contre l'Allemagne, et qu'en conséquence la Bulgarie déclare la guerre à la Turquie, ou l'attaque, l'URSS sera immédiatement en état de guerre avec la Bulgarie. Les puissances présentes à la Conférence **estiment de plus que l'on pourra** faire explicitement état de ce fait au cours des prochaines négociations pour faire entrer la Turquie dans la guerre.

(...)

Téhéran, 1^{er} décembre 1943 (...) ».

De même, est-ce une obligation juridiquement valide ou bien une opinion politique exclusive d'enforcement judiciaire et de l'application du droit international ?

« **CONVENTION DE LA HAYE** » du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux

(...) Art. 3. – Indépendamment de ce recours, **les Puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons**

offices ou leur médiation aux Etats en conflit (...) ».

(C.A. Colliard et A. Manin «DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971. p. 15)

On retrouve ce mélange du déclaratif et du prescriptif dans :

« **ACCORD COMMERCIAL** » signé le 3 avril 1978 entre la CEE et la RPCCh

(C.A. Colliard et A. Manin « DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 » Publications de la Sorbonne. 1979. p. 219)

Où, dans l'article I, les deux Parties :

« **confirment leur volonté** :

(...)

a) **d'examiner** chacune de son côté et **dans un esprit bienveillant les suggestions** formulées par l'autre partie (...).

Passons à la formulation au conditionnel.

On aurait tort de croire qu'elle est exceptionnelle.

Ainsi, par exemple la :

« **CONVENTION DE LA HAYE** » du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux

« (...) Art. 38. – (...) En conséquence, **il serait désirable que,** dans les litiges sur les questions susmentionnées, les Puissances contractantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, en tant que les circonstances le permettraient (...) ».

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome Premier -I- Textes généraux » éd. Montchrestien, 1971. p. 15)

On retrouve la forme conditionnelle dans :

« **ACCORD** TRIPARTITE SUR CHYPRE » (Grande-Bretagne, Grèce et Turquie), signé à Genève le 30 juillet 1974.

« (...) »

2. Les trois ministres des Affaires étrangères ont déclaré qu'afin de stabiliser la situation des zones de la République de Chypre contrôlées par les forces armées adverses le 30 juillet 1974 à 22 heures (heure de Genève) **ne devraient pas être étendues**. (...).

3. Les trois ministres des Affaires étrangères ont également conclu que les mesures ci-après **devraient être mises en œuvre** immédiatement (...)

Parmi les questions constitutionnelles à discuter **devrait figurer** celle d'un retour immédiat à la légitimité constitutionnelle, le vice-président assumant les fonctions prévues par la Constitution de 1960 (...) ».

Ou bien encore, l'Annexe I jointe à :

« **ACCORD** SUR LE DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET INDUSTRIELLE POUR UNE PERIODE DE DIX ANS », signé entre la France et l'URSS le 27 octobre 1971

(« R.G.T.F. », vol. IV 1982 p. 109)

intitulé :

« **Liste des projets industriels qui pourraient être réalisés** en France et en URSS au moyen de fournitures de matériels, de licences et de prestations techniques ».

Ou encore :

« **AGREEMENT** BETWEEN FINLAND,

DENMARK, ICELAND NORWAY AND SWEDEN » signed at Helsinki, on 23 march 1962

(« R.T.N.U. » vol. 434 p.182 et ss.) :

« Article 7

Each Contracting Party **should strive towards** the introduction of regulations that will enable the decisions of a court or other authority of another Nordic country also to be given effect within its own territory ».

Ou bien l'article 11 :

« In those fields where co-operation is appropriate, the developpement of training facilities **should be** co-ordinated under a continuing joint arrangement for the planning and execution of such development ».

Passons à présent à la présentation de toute une série d'exemples qui ont recours à la formulation permissive.

En effet, les mêmes réflexions s'imposent lorsque l'engagement, dont la dénomination suggère le caractère juridique, au lieu de prescrire, autorise les parties à quelque chose de parfaitement naturel et qui n'exige aucune autorisation, car il est inhérent à la qualité même de l'Etat.

Ainsi, par exemple la :

« **CONVENTION** POUR LA PREVENTION DE LA POLLUTION MARINE D'ORIGINE TELLURIQUE du 4 juin 1974

« Art. 4.

(...)

3. **Les Parties Contractantes peuvent en outre** conjointement ou

individuellement selon le cas, mettre en œuvre des programmes ou des mesures en vue de prévenir, de réduire ou d'éliminer la pollution d'origine tellurique (...) ».

(« R.G.D.I.P. » 1978 - 3-4 – p. 952).

Il est évident que les Etats peuvent s'entendre pour prévenir une pollution. Plus généralement, ils n'ont pas besoin d'autorisation réciproque de coopérer. Le dire tout de même, c'est faire au mieux de la « *soft law* » si ce n'est carrément de la politique.

Il en est de même dans :

« AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON COOPERATION IN SCIENCE AND TECHNOLOGY ». (du 31 janvier 1979)

(...)

Article 2 – Cooperation under this Agreement may be undertaken in the fields of agriculture, energy,(...).

Article 3 – Cooperation under this Agreement may include :

a) Exchange of scientists, scholars, specialists and students
(...) ».

(« D.S.B. », – march 1979, – p. 6).

Et dans :

« ACCORD IMPLEMENTING COOPERATION IN HIGH ENERGY PHYSICS UNDER THE AGREEMENT ON SCIENCE AND TECHNOLOGY – IMPLEMENTING ACCORD BETWEEN THE DEPARTMENT OF ENERGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE STATE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL COMMISSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON COOPERATION IN THE FIELD OF HIGH ENERGY PHYSICS ». (du 31 janvier

1979)

(...)

Article 2 – Cooperation under this Accord **may include** the following forms :

1. Exchange and provision of information on scientific and technical developments, activities, and practices ; (...) ».

(« D.S.B. », – March 1979, – p. 8).

Ou encore dans :

« **ACCORD** SUR LA COOPERATION DANS LE DOMAINE DE L'EXPLORATION ET DE L'UTILISATION DE L'ESPACE COSMIQUE A DES FINS PACIFIQUES », signé à Moscou le 24 mai 1972, entre les Etats-Unis et l'URSS

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME I : TEXTES GENERAUX. 1971/1973 » Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975, p. 175)

Son article V prévoit que :

« **Les Parties peuvent s'entendre** pour définir d'autres domaines de coopération dans l'exploration et l'utilisation de l'espace cosmique à des fins pacifiques ».

Ou bien :

« PROTOCOLE D'AMENDEMENT DU TRAITE INTER-AMERICAIN DE DEFENSE DE RIO », signé le 26 juin 1975

(« Digest of US practice in international law Department of State » 1976 p. 793, 794)
:

« (...) 2. At the request of the state party or states parties directly attacked by one or more American states and until the Organ of Consultation provided for in this Treaty takes a decision, each of the states parties **may determine**, according to the

circumstances, the immediate measures it may take individually in fulfilment of the obligation set forth in the preceding paragraph (...) ».

Passons au point suivant et parlons de la formulation narrative.

Tel est, par exemple le cas du :

« **TRAITE** CONCLU ENTRE LES GOUVERNEMENTS DE L'UNION SOVIETIQUE ET DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE TCHECOSLOVAQUIE SUR LES CONDITIONS DE STATIONNEMENT TREPORAIRE DES TROUPES SOVIETIQUES SUR LE TERRITOIRE » du 16 octobre 1968

(C.A. Colliard et A. Manin «Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II - Europe.» éd. Montchrestien, 1970, p. 1064.)

« Article 2

Le stationnement temporaire des troupes soviétiques sur le territoire de la République Socialiste Tchèqueoslovaque ne viole pas la souveraineté de cette dernière ».

Ou bien le :

« **TRAITE** D'AMITIE, DE COOPERATION ET D'ASSISTANCE MUTUELLE ENTRE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE TCHECOSLOVAQUIE ET LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE BULGARIE » (Prague le 28 avril 1968) »

« (...) Article 5 – Les Hautes Parties Contractantes **constatent que l'accord de Munich du 29 septembre 1938 a été conclu sous la menace d'une guerre d'agression** et par le recours à la force contre la Tchèqueoslovaque, (...) ».

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd.

Montchrestien, 1970. p. 1051).

C'est qu'il ne s'agissait pas là de créer un devoir juridiquement valide, donc susceptible d'enforcement judiciaire et de l'application du droit international, mais d'exprimer un point de vue politique de façon solennelle (Cf. le Premier Tome du présent ouvrage).

On retrouve une narration, affirmation ou description dans la :

« CONVENTION DE LOME », du 28 février 1975

(C.A. Colliard et A. Manin « DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 » Publications de la Sorbonne. 1979. p. 77-78)

Ses articles sont rédigés à l'instar d'une page de doctrine, d'un rapport administratif ou au mieux d'un préambule.

Ainsi, dans le titre IV consacré à la Coopération financière et technique on trouve l'article 40 ainsi rédigé. Pourtant le titre semble univoque : « Convention ».

« 1. La coopération économique, financière et technique a pour but de corriger les déséquilibres structurels dans les divers secteurs de l'économie des Etats ACP.

(...)

4. Ce développement consiste notamment dans le mieux-être des populations, dans l'amélioration de la situation économique de l'Etat, des collectivités et de entreprises, (...)». Etc.

Pourtant, le titre semblerait univoque : « Convention ».

Section III

JURISPRUDENCE

Le juge international qui, dans le silence des Etats le plus souvent entretenu à ce propos, et à défaut du reste de l'appareil d'enforcement, est l'unique décideur de la validité juridique d'un engagement ou de son caractère politique ou moral, a déjà eu à trancher sur cette question concernant un texte qui portait un nom de fantaisie et qui pourtant contenait des expressions de caractère prescriptif.

Ainsi, dès avant la Convention de Vienne, pour ce qui est du nom « Protocole » et d'un « *wording* » déclaratif la C.P.J.I., dans son avis consultatif du 5 septembre 1931 dans l'affaire relative au régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche, a déclaré :

« En ce qui concerne **le Protocole** signé à Genève le 4 octobre 1922 par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Tchécoslovaquie, et auquel la Belgique et l'Espagne ont adhéré, on ne saurait nier que, **quelle que soit la forme déclarative** qui y ait été employée, l'Autriche y a pris certains engagements en matière économique. **Au point de vue du caractère obligatoire** des engagements internationaux, on sait que ceux-ci peuvent être pris **sous forme de traités, de conventions, d'accords**, de déclarations, de protocoles ou de notes échangées (...) ».

On fera des réserves sur l'expression employée « **forme** » de traité, de convention, d'accord, de protocole... car il n'y a pas de « forme » particulière pour un traité, qui serait différente d'une

forme particulière propre à un accord, qui à son tour serait différente de la forme d'une convention. La Cour a probablement voulu dire « la **dénomination** ». Car ce sont les dénominations qui varient.

Mais l'essentiel est que le juge international ne s'est jamais offusqué de l'emploi de noms divers dont sont revêtus les engagements internationaux qu'il a pourtant qualifiés de « juridiques ». Et même lorsqu'il était en présence d'un nom à connotation politique (Protocole) et d'un « *wording* » déclaratif, il qualifiait toujours le texte de « juridique » car contenant « certains engagements » (sous entendu relevant du droit international) et le prenait sous sa protection.

Dans l'affaire de la « COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE PÊCHERIES » entre le Royaume-Uni et l'Islande

(« C.I.J., Recueil, 1974 », p. 18)

la Cour a déclaré à propos du nom incertain donné à un texte, à savoir « l'accord provisoire » :

« A la différence de l'échange de notes de 1961, **l'accord provisoire** de 1973 ne se présente pas comme un « **règlement** » du différend et, indépendamment du fait que sa durée est limitée, il a nettement le caractère d'un **arrangement temporaire** conclu sans préjudice des droits des Parties; il ne comporte non plus aucune renonciation de la part de l'une ou de l'autre à ses prétentions portant sur les points en litige ».

Dans le même sens, à propos de l'appellation « *modus vivendi* » :

« CASE CONCERNING DELIMITATION OF THE MARITIME BOUNDARY IN THE GULF OF MAINE AREA » (Canada/USA).

« 93. (...) In any event, Italy developed this delimitation line,

which became a sort of **tacit modus vivendi**, more formally in 1919, with the issuance of Instructions for the Surveillance of Maritime Fishing in the waters of Tripolitania and Cyrenaica, which provided that :

« Both Parties during the oral proceedings recognized that a **de facto compromise or provisional solution** had been achieved by means of the buffer zone, which operated for a long time without incident and without protest from any side. The line was reaffirmed in 1931 by the Italian authorities in Libya (...) ».

(I.C.J., « REPORTS OF JUDGMENTS, ADVISORY OPINIONS AND ORDERS » 1982 pp. 70, 71).

Là-dessus, le juge Ago a émis l'opinion individuelle suivante :

« SEPARATE OPINION OF JUDGE AGO.

« (...) It is only by way of supplementary justification that reference has also been made to a historico-juridical argument drawn from **the modus vivendi – to employ the same term as the Judgment** – which existed between the Powers responsible for the external relations of the two countries concerned before their accession to independence and was consecrated by the de facto observation of a boundary between the two countries respective maritime jurisdictions over fishing, in particular sponge-fishing (...) ».

(I.C.J. « REPORTS OF JUDGMENTS, ADVISORY OPINIONS AND ORDERS » 1982 pp. 95, 96.)

Quant à lui, le juge Evensen a émis l'opinion dissidente suivante (ibidem, p. 306 et 307.) :

« (...) In describing the 26° line in paragraph 123, the Court States that « there came into existence a modus vivendi concerning the lateral delimitation of fisheries jurisdiction ». But a modus vivendi arrangement basically implies two elements, namely, that the **modus vivendi arrangement is provisional** pending a solution of the disagreement and that the arrangement is non-judicial for the two Parties (...) ».

« In its Judgment in the Iceland Fisheries case the International Court of Justice held as to this agreement :

« The **interim agreement** of 1973, unlike the 1961 Exchange of Notes, does not describe itself as a « **settlement** » of the dispute, and apart from being of limited duration, clearly possesses the character of a **provisional arrangement** adopted without prejudice to the rights of the Parties, nor does it provide for the waiver of claims by either Party in respect of the matters in dispute.

(ICJ Reports 1974, p. 18) ». (cf. ICJ, « REPORTS OF JUDGMENTS, ADVISORY OPINIONS AND ORDERS » 1982 pp. 306, 307).

A propos de la dénomination « communiqué conjoint » donné à un texte et son « *wording* » (« *its actual terms* », selon l'expression de la Cour), la Cour a dit :

« INTERNATIONAL COURT of JUSTICE – Year 1978 – 19 December 1978. AEGEAN SEA CONTINENTAL SHELF CASE (GREECE v. TURKEY) – JURISDICTION of the COURT.

« (...) 94. In paragraph 32 (2) of the Application the Greek Government specified as the second basis on which it claims to establish the Court's jurisdiction :

(...)

« 95. The Brussels Communiqué of 31 May 1975 does not bear any signature or initials, and the Court was informed by council for Greece that the Prime Ministers issued it directly to the press during a press conference held at the conclusion of their meeting on that date. The Turkish Government, in the observations which it transmitted to the Court on 25 August 1976, considered it « **evident that a joint communiqué does not amount to an agreement under international law** », adding that « If it were one, it would need to be ratified at least on the part of Turkey » (para. 15). **The Greek Government, on the other hand,**

maintains that a joint communiqué may constitute such an agreement. To have this effect, it says, « It is necessary, and it is sufficient, for the communiqué to include – in addition to the customary forms, protestations of friendship, recital of major principles and declarations of intent – provisions of a treaty nature » (Memorial, para. 279). Council for Greece, moreover, referred to the issue of joint communiqués as « a modern ritual which has acquired full status in international practice ».

« 96. On the question of form, (*la Cour là encore, emploie le mot « forme » pour dire probablement l'« appellation ». Car il y a peut-être un « régime » particulier de communiqué conjoint - encore qu'il reste à déterminer - et il y a sûrement son appellation particulière. Mais il n'y en a pas de « forme » déterminée. Les forms de communiqué conjoint sent les plus diverses*) the Court need only observe that it knows of **no rule of international law which might preclude a joint communiqué from constituting and international agreement** to submit a dispute to arbitration of judicial settlement (cf. Arts. 2, 3 and 11 of the Vienna Convention on the Law of Treaty). Accordingly, **whether the Brussels Communiqué of 31 May 1975 does or does not constitute such an agreement essentially depends on the nature of the act or transaction to which the Communiqué gives expression** ; and it does not settle the question simply to refer to the former (*l'appellation*) – a communiqué – in which that act or transaction is embodied. On the contrary, in determining what was indeed the nature of the act or transaction embodied in the Brussels Communiqué, **the Court must have regard above all to its actual terms** and to the particular circumstances in which it was drawn up.

(...)

« 98. In presenting the Communiqué as constituting a definitive agreement between the Prime Ministers to submit the present dispute to the Court, the Greek Government places particular emphasis on **the word « décidé » and the words « doivent être résolus »** in the original – French – text of the second paragraph. These words, it says, are words of **« decision »** and of **« obligation »** indicative of a mutual commitment on the part of

the Prime Ministers to refer the dispute to the Court.
(...)

« 107. Accordingly, having regard to the terms of the Joint Communiqué of 31 May 1975 and to the context in which it was agreed and issued, the Court can only conclude that it was not intended to, and did not, constitute an immediate commitment by the Greek and Turkish Prime Ministers, on behalf of their respective Governments, to accept unconditionally the unilateral submission of the present dispute to the Court.(...) ».

Présentons maintenant l'opinion individuelle du juge Lachs.

On s'apercevra comment on peut, tantôt en privilégiant le nom donné à un texte, tantôt les expressions qui y sont employées, conclure à sa validité juridique ou à son caractère politique.

« (...) I am unable to agree with the Judgment (...).

The text of the Communiqué states that the two Prime Ministers gave consideration to the problems dividing them and that, as a result of their meeting, they came to certain decisions. On the subject of the continental shelf of the Aegean Sea, they « decided » that the problem should be resolved « by the International Court at The Hague ». Here the subject to be dealt with and the institution to be called upon to resolve the dispute where mentioned in clear terms. (...) Thus the circumstances which led up to the Communiqué confirm the legal consequences implicit in its wording (...) ».

Citons à présent l'opinion séparée du juge Tarazi (p. 56 et ss.). Elle nous permettra de constater combien ce juge se plaisait dans ce désordre qu'il attribuait avec un humour involontaire aux « progrès récents de la philosophie du droit » :

« 1. The LEGAL NATURE of the BRUSSELS JOINT COMMUNIQUE.

« The joint Communiqué adopted by the Prime Ministers of Greece and Turkey **contains the following words** :

« They (the two Prime Ministers) **decided** that those problems (pending between the two countries) should be resolved peacefully by means of negotiations and as regards the continental shelf of the Aegean Sea by the International Court at The Hague ».

(...)

It has, however, been alleged that the Brussels Joint Communiqué was devoid of legal value and could not have the consequence of conferring jurisdiction on the Court.

This view is contradicted by the prevailing tenets of legal theory today. **The philosophy of law has made considerable progress since the end of the Second World War. The attachment to verbal and technical formalism** still to be found in works published in what is known for convenience as the « inter-war period » **is no longer appropriate**. What matters today is the search for the agreement between the parties and the ascertainment of their common will. (...).

Hence the Brussels Joint Communiqué does not have to be denied all legal value because it was not given the form (*pour nous- l'appellation*) of a treaty or convention (...).

Enfin, citons l'opinion dissidente du juge Stassinopoulos, qui ne s'attache pas au nom de communiqué conjoint, mais au seul « *wording* » du texte :

« AEGEAN SEA (DISS. OP. STASSINOPOULOS).

(...)

DOES the COMMUNIQUE of 31 May 1975 CONFER JURISDICTION on the COURT to ENTERTAIN the PRESENT DISPUTE ?

22. The Joint Communiqué issued in Brussels on 31 May 1975, far from being a mere « press release », as Turkey claimed in its letter of 10 October 1978, **constitutes an oral international**

agreement (recorded in writing) reached between the Heads of the two Governments at the summit meeting which took place in Brussels.

In this Communiqué the two Prime Ministers declare very clearly that they « **decided** » that the problems of the continental shelf « should be resolved by the International Court of Justice ».

First of all, the expression « **decided** » means that a decision had already been arrived at by the merging of the two wills, and not merely an intention to reach an agreement in the future. The expression is therefore a full and complete declaration of intention, which gives rise to international obligations and which is not, moreover, made subject to any condition.

The verb « doivent (in the present tense) être résolu » means that the jurisdiction of the Court recognized by this Communiqué is considered by the two parties to exist from the moment at which the Communiqué was published, and not from some point in the future. The two parties did not say that the disputes « devront (will have to) » or « devraient (ought to) être résolu par la Cour » ; they said « doivent être résolu par la Cour ». This is an affirmation demonstrative of a decision already taken, and a jurisdiction already conferred. How could the words « ont décidé » (decided, or have decided) » and « doivent (should, or are to be) » be distorted to mean that the decision has not yet been taken and that the disputes should not yet be submitted to the Court, or that all this merely to be realized in the future ?

(...)

I conclude that the Joint Communiqué is fully valid as a source of jurisdiction of the Court in pursuance of Article 36, paragraph 1, of its Statute».

(« RECUEIL 1978 », 19 décembre 1978, p. 38 à 47).

Mais si le juge international a pour tâche de dégager la volonté obscure des Etats quant à la prise d'un engagement juridiquement valide en comparant (entre autres) l'intitulé du texte avec son « *wording* », l'homme politique qui le négocie a, au contraire, tout intérêt à brouiller les pistes et à entretenir l'ambiguïté à cet égard. Parlons-en à présent.

Section IV

AVIS DES HOMMES POLITIQUES

La porte ouverte par la Convention de Vienne à des contestations concernant la validité juridique des textes à appellation « incertaine » est souvent empruntée par les diplomates.

Ceux-là, au gré des intérêts de leurs Etats, tantôt admettent et tantôt refusent la qualification de juridiquement valide des textes appelés autrement que « convention », « traité » ou « accord ».

Ainsi, les hommes politiques américains semblent estimer que par leur appellation même, les « codes de conduite » excluent des obligations judiciairement « enforceables », autrement dit juridiquement valides.

En effet, on sait que ces « codes », dirigés contre les comportements parfois inadmissibles des entreprises américaines dans les pays en développement, n'étaient pas du goût du gouvernement américain. Tout en devant les conclure sous la pression de l'Opinion publique, les Américains se réservaient une porte de sortie en insistant sur cette dénomination incertaine.

En parlant donc de :

« MULTILATERAL TRADE NEGOCIATIONS (MTN) » Julius
L. Katz, Assistant Secretary for Economic and Business
Affaires

(« D.S.B. », December 1979, p. 37)

disait :

« (...) **Code of conduct** has been established affecting a wide range of government actions. These codes and the rules in them are intended to lead to freer and fairer trade.... On the international side, the agreed codes are a **series of negotiated understandings**. There were very difficult issues involved in these negotiations, and it is likely that there will be differences of interpretation. And of course, the codes are only as good as the signatory countries make them. **They cannot be enforced by force - only by the good faith of the signatories** ».

Autrement dit, les codes de bonne conduite ne seraient pas susceptibles d'être déférés devant le juge international et, par conséquent, ne seraient pas juridiquement valides.

Il n'en serait pas autrement de la dénomination « *modus vivendi* » dont nous avons parlé plus haut à l'occasion de la jurisprudence. Dans le langage des diplomates, elle semble utile car malléable. Elle peut tout aussi bien signifier un engagement politique qu'un engagement juridique. En effet, un « *modus vivendi* » serait frappé de précarité et ne pourrait pas préjuger des droits et devoirs permanents des parties. Cela signifie-t-il qu'il nécessiterait une négociation diplomatique ultérieure car il constituerait seulement un commencement qui devra être suivi d'un accord sur le fond ? On ne le sait pas, et pour cause. Car si le régime en était déterminé, l'avantage de l'ambiguïté qui résulte du nom incertain disparaîtrait.

Ainsi, le ministre des Affaires Etrangères français, Alain Juppé, insistait sur l'appellation « *modus vivendi* » pour régler une partie du conflit yougoslave :

« PARIS, 15 NOVEMBRE 1993 – Allocution du ministre des Affaires étrangères, M. Alain Juppé lors du déjeuner de

l'association de la presse étrangère

(...) Deuxièmement, nous avons dit aux Serbes : **il faut un modus vivendi**, cela veut dire cessez-le-feu effectif, suivi de mesures de confiance, au sens qu'on donne dans le vocabulaire des Nations-Unies à cette étape, **avant de trouver un règlement définitif** (...) ».

(« P.E.F. », 1993, p. 70-75).

Et une autre fois :

« Point de presse du ministre des Affaires étrangères, M Alain Juppé à l'issue du Conseil Affaires générales extraordinaire de l'Union européenne :

« (...) Nous vous demandons, en second lieu, d'accepter, comme première étape, un modus vivendi et des mesures de confiance dans les Krajinas; je dis bien comme **première étape**, car il n'est pas question bien entendu de renoncer au règlement définitif du problème, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies (...) ».

(« P.E.F. », 1993, p. 101).

Dans l'esprit de ce diplomate, l'appellation de « *modus vivendi* » sur laquelle il insistait, semblait ainsi présenter l'avantage de l'incertitude quant au caractère du règlement (juridiquement valide ou « seulement » politique) d'une partie de la crise yougoslave.

C'est justement parce qu'un tel doute plane sur cette appellation que, comme nous l'avons signalé plus haut, la R.F.A. s'efforçait de présenter les traités de Normalisation du début des années 1970 passés avec les pays de l'Est comme n'étant que des « simples *modus vivendi* » qui ne préjugeaient pas de ses prétentions territoriales.

On lira donc l'affirmation suivante du ministre des Affaires

Etrangères de l'époque, Walter Shell, sur le traité germano-soviétique du 12 août 1970

(Frankfurt Allgemeine du 15 juillet 1970. Voir aussi le « Bulletin de l'Office de Presse du gouvernement de la R.F.A., « TRAITE DU 12 AOUT 1970 », sans date, p. 51)

« Pourtant la renonciation à la force est plus qu'un geste sans substance concrète. **Elle part de la situation telle qu'elle se présente. Elle ne l'entérine pas, elle le dépeint seulement** (...) Elle part du status quo géographique et **offre un modus vivendi politique** à l'intérieur des frontières de ce status quo... Elle **n'entreprend pas de les reconnaître en droit international** et donc de les légaliser. Au nombre de ces données figure le tracé actuel des frontières européennes, l'actif territorial, effectif, entre les Etats européens ».

Il y a là toute l'explication de l'utilité à recourir aux intitulés incertains et on comprend pourquoi, contrairement à ce que dit la Convention de Vienne sur l'indifférence dans l'emploi des appellations, aucun gouvernement qui veut conclure un accord solide n'acceptera qu'on lui donne la dénomination de « *modus vivendi* », et inversement.

A son tour, la dénomination « communiqué », ou « communiqué conjoint », semblent avoir la préférence des diplomates qui les réservent à des textes dont ils ne veulent pas définir nettement la nature.

Quand donc, un journaliste emploiera malencontreusement le terme « accord » à la suite d'une rencontre avec les ministres des Affaires Etrangères du Mexique et du Canada, le secrétaire d'Etat Haig le rectifiera et lui rappellera qu'il s'agissait de « simple communiqué » et « non d'un accord ».

« NEWS CONFERENCE (EXCERPTS) », July 12, 1981.
(...)

Q. The content of the agreement you signed, does it in any way

change the U.S. policy of military assistance for certain governments, or do we follow the same line that we have been following so far?

Secretary Haig :

This is not a signed agreement of any kind. It is merely a communique summarizing the conclusions of our day-long deliberations. (...) »

(Reproduced from the U.S. « D.S.B. », volume 81, Number 2054 September 1981, pp. 68-70).

A propos du Communiqué conjoint de Shanghai (Cf. les extraits supra), citons les commentaires que ce Communiqué a provoqués chez ses principaux acteurs, le Président Nixon et son conseiller Henry Kissinger. Ces commentaires, au-delà de ce qui fut circonstanciel, jettent une certaine lumière sur l'utilité qui, pour les diplomates, se cache derrière cette appellation.

Ainsi, le Président Nixon écrivait dans ses « MEMOIRES » :

« (...).

« **Le projet de communiqué** que j'avais approuvé pour être soumis aux Chinois suivait les usages diplomatiques habituels : **il utilisait un langage vague et conciliant**, afin de dissimuler les problèmes les plus difficiles et les plus insolubles.

Kissinger fut quelque peu déconcerté lorsque Chou (...) refusa notre projet : c'était, pour lui, le genre de document banal que les Soviétiques avaient l'habitude de signer sans y attacher d'importance et **sans avoir la moindre intention de s'y conformer**.

Les Chinois tendirent à Kissinger un contre-projet qui lui coupa le souffle. Si le nôtre camouflait nos oppositions, le leur les soulignait. Tout à fait maître de lui, Kissinger le lut. Après quoi, d'un ton très calme : « Il n'est pas possible, dit-il qu'un Président américain signe un texte qui stipule que la révolution est devenue l'irrésistible destin de l'histoire ou que les luttes révolutionnaires du peuple sont justes ».

(...) ».

(R. Nixon « MEMOIRES », Stanke, 1978 – p. 408-409).

Voici le commentaire de Henry Kissinger à propos de ce même « *joint communique* » qui souligne à quel point les Américains ont été surpris de voir la conception que s'en faisaient les Chinois :

« (...) Our present draft was the sort of banality the Soviets would sign but neither mean nor observe (...). We would avoid the **exegesis of platitudes, which is the bane of the standard communiqué.** And we would not run the risk of contradiction and ill will after the communiqué was issued and each side explained the meaning of **vague language** to its own advantage. After a brief break I told Chou that I would accept his basis approach. (...) I do not think anything I did or said impressed Chou as much as this **ambiguous formula with which both sides were able to live for nearly a decade.** (...) It was an unusual document. (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 781-782-783-784).

Et l'auteur revient à ce sujet plus loin :

« (...) The Shanghai Communiqué was probably **unique in its success in guiding relations between two great nations for seven years without ever a dispute over its meaning** until it was superseded by diplomatic relations in 1979. It had not secret clauses or codicils. Its significance lay not only in its words but in the assumption underlying it (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1086).

A propos du « *wording* » de l'Acte final d'Helsinki, Matthew Niemitz, « Counselor of the Department of State » dans son « address before the annual meeting of the American Bar Association in New York on August 3, 1978 »

(« D.S.B. », October 1978, p.30)

soutenait :

« The most interesting and innovative accomplishment at Helsinki was the **inclusion of a series of concrete, practical commitments** in basket 3 designed to improve the flow of people and ideas between East and West. **These provisions were not written in tight treaty language but rather in a somewhat more flexible form of expression favoured by diplomats** who are seeking to reach agreement in controversial areas. To some extent they did not go as far as the classical international legal statements summarized in the basket 1(...).».

On retrouve les mêmes préoccupations rapportées par les medias.

Section V

MEDIAS

Les medias informent parfois sur la propension des diplomates à recourir à des appellations incertaines.

Le doute sur la signification de l'intitulé « communiqué » à la place d'un « full-pledged pact » est illustré par l'article suivant :

« UKRAINE SAYS NUCLEAR PACT SIGNING MAY BE DELAYED – « Ukrainian officials and political leaders said Tuesday that the nuclear disarmament agreement announced

Monday by President Bill Clinton had not been completed (...) **A communiqué for declaration would be issued, he said, instead of a full-pledged pact** ».

(« I.H.T. », 12 01 1994).

Une autre appellation incertaine est celle d'« Acte fondateur » (« Founding act »). A propos des potentialités qu'elle recèle, on peut lire l'article suivant (toujours avec l'emploi du terme « juridiquement obligatoire » à la place du terme que nous employons de « juridiquement valide ») :

« RUSSIA AGREES TO NATO EXPANSION – A NEW RELATIONSHIP « MINIMIZES THREAT » TO MOSCOW YELTSIN SAYS – « Russia and the North Atlantic Treaty Organization reached agreement Wednesday on the outline of a new political and military relationship that would allow the alliance to expand toward the border of the former Soviet Union (...) Moscow had demanded that the document be **legally binding**, but the Western diplomat said it would only be « politically » binding, **It will be signed by political leaders – but not require parliamentary ratification** – as NATO had sought. But Mr. Yeltsin insisted in his television appearance that **we clearly see the binding nature of this document. The binding nature** ». (...) While NATO had proposed calling the agreement a « charter » and Russia wanted something stronger, **both sides agreed to call it a « founding act** », similar to the 1975 Helsinki Final Act, a human rights declaration (...) ».

(« I.H.T. », 15 05 1997).

Section VI

SOURCES SEMI-OFFICIELLES

Tout un chacun s'accordera pour dire que les Etats et la Cour sont seuls autorisés en droit international pour qualifier un texte de juridique ou de juridiquement valide. A cet égard, comme à bien d'autres, la doctrine, malgré le ton péremptoire qu'elle adopte parfois, ne peut qu'émettre des suggestions.

Mais, entre les sources officielles et la doctrine, se situe un certain nombre d'acteurs dont l'appréciation, sans être décisive, n'est pourtant pas aussi insignifiante que celle des universitaires.

Nous songeons en premier lieu à la Commission du droit international, au secrétariat de l'O.N.U. ou aux jurisconsultes des gouvernements.

Certes, leur avis ne tranche pas. Mais en même temps, il n'est pas un simple voeu des enseignants.

Nous commencerons par la citation d'un extrait du débat à la Commission du droit international au moment de la préparation de la Convention de Vienne.

Il y est question de la dénomination « traité ». Mais il s'agit là d'une appellation donnée non pas à un engagement particulier, mais d'un nom générique donné à l'ensemble de la branche du droit international qui s'y rapporte : le « droit des traités ».

On comprend donc qu'on n'est pas là exactement dans notre sujet, car ce qui nous intéresse ce sont justement les dénominations particulières données à des engagements particuliers.

Par conséquent, c'est de manière marginale que nous citerons ce débat et cela pour l'écarter.

Ainsi, nous reproduirons seulement un passage des discussions de la Commission du droit international sur le :

IVe RAPPORT DE SIR G. FITZMAURICE.

(A.C.D.I. vol II 1959 A/CN4/101 p. 94 et ss.)

A l'origine, pour désigner toute la branche du droit international ayant trait aux engagements internationaux, le projet de l'article 1 paragraphe 1 ne comportait pas l'expression « traité », mais celle d'« accord international » et était rédigé comme suit :

« Article 1^{er}

Portée du Code

1. Le présent Code se réfère à toutes les espèces d'accords internationaux compris dans la définition donnée à l'article 2, **quelle que soit leur forme ou dénomination particulière**, et qu'ils soient consignés dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes ».

Et voici le commentaire du rapporteur, Sir Fitzmaurice :

« Paragraphe 1 –

1) Le paragraphe 1 de cet article traduit essentiellement une décision initialement prise par la Commission au cours de ses deuxième et troisième sessions de 1950 et 1951. Le terme « traité » évoque habituellement une espèce particulière d'accord international, à savoir l'instrument formel unique normalement soumis à ratification. Il est de toute évidence, cependant, qu'il existe indubitablement des accords internationaux, tels que les échanges de notes (que l'emploi du terme « traité » soit approprié ou non dans ce cas-là) qui ne constituent pas un instrument formel unique et souvent (voire habituellement) ne sont pas soumis à ratification et sont des accords auxquels le droit international des traités s'applique. De même, au nombre des instruments uniques, beaucoup qui sont d'un usage commun et journalier – un procès-verbal approuvé, par exemple, ou un

mémorandum d'accord – ne peuvent, à proprement parler, être appelés des « instruments formels uniques » ; cependant, ils contiennent des dispositions qui constituent incontestablement des accords internationaux soumis aux règles du droit des traités. Un code général du droit des traités doit porter sur tous les accords de ce genre, qu'ils soient incorporés dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, ou que l'instrument soit « formel » ou non. **Quant à savoir si, pour décrire en termes généraux tous ces instruments et le droit qui les régit, il y a lieu d'employer les expressions « traités » et le « droit des traités » ou les expressions « accords internationaux » et « le droit des accords internationaux », c'est une question de terminologie et non de fond.** Cet aspect de la question est examiné dans les paragraphes 6 et 7 ci-après.

2) L'opinion exprimée dans le paragraphe qui précède est conforme à

(...)

Pour illustrer cette manière de voir, on peut citer le passage suivant du premier rapport de sir Hersch Lauterpacht : « Si la dénomination d'un instrument est sans influence sur son caractère de traité, elle n'influe pas davantage sur les règles qui régissent sa conclusion, ses conditions de validité, ses modalités d'application, son interprétation et son extinction. Ainsi, comme il a déjà été indiqué, le fait qu'un instrument est qualifié d'échange de notes ne le dispense pas automatiquement de la ratification. Si les instruments portant cette dénomination ne sont pas normalement soumis aux formalités de ratification, cela tient en général à ce qu'ils en sont expressément dispensés par une disposition prévoyant leur entrée en vigueur à une date déterminée ou à la date de la conclusion de l'échange de notes, c'est-à-dire à la date de l'acceptation et de la confirmation de l'une des parties contractantes du texte présenté et rédigé – ordinairement à la suite de négociations – par l'autre partie ».

5) **Telles sont donc les principales raisons pour lesquelles la Commission n'a pas jugé nécessaire** – et a même, dans l'ensemble, jugé peu opportun – **d'établir des distinctions entre**

différentes catégories d'accords internationaux en fonction
exclusivement de leur forme ou de leur dénomination (...) ».

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet était rédigé comme suit :

« 2. A moins que le contexte n'impose qu'il en soit autrement, le terme « traité » englobe, aux fins du présent Code, toutes espèces d'accords internationaux auxquels le Code se rapporte.(...)».

Une fois cette compréhension du mot « traité » par la Commission qui a préparé les travaux sur la Convention de Vienne explicitée, présentons le point de vue du juriconsulte du Gouvernement américain sur la même question.

Cette opinion est exprimée dans

« DIGEST OF INTERNATIONAL LAW », Whiteman, 1970, vol. XIV, p. 2 et 3) :

« (...) The International Law Commission Commentary on its definition read, in part :

« (2) « Treaty ». The term « treaty » is used throughout the draft articles as a generic term covering all forms of international agreement in writing concluded between States. (...) very many single instruments in daily use, such as an « agreed minute » or a « memorandum of understanding », could not appropriately be called formal instruments, but they are undoubtedly international agreements subject to the law of treaties. A general convention on the law of treaties must cover all such agreements (...).

(4) (...) The generic use of the term 'treaty' is supported by two provisions of the Statute of the International Court of Justice. In Article 36, paragraph 2, amongst the matters in respect of which States parties to the Statute can accept the compulsory jurisdiction of the Court, there is listed 'a. the interpretation of a treaty'. But clearly, this cannot be intended

to mean that States cannot accept the compulsory jurisdiction of the Court of purposes of the interpretation of international agreements not actually called treaties, or embodied in instruments having another designation. Again, in Article 28, paragraph 1, the Court is directed to apply in reaching its decision, 'a. international conventions'. But equally, this cannot be intended to mean that the Court is precluded from applying other kinds of instruments embodying international agreements, but not styled 'conventions'. On the contrary, the Court must and does apply them. The fact that in one of these two provisions dealing with the whole range of international agreements the term employed is 'treaty' and in the other the even more formal term 'convention' is used serves to confirm that **the use of the term 'treaty' generically in the present article to embrace all international agreements is perfectly legitimate**. Moreover, the only real alternative would be to use for the generic term the phrase 'international agreement', which would not only make the drafting more cumbersome but would sound strangely today, when the 'law of treaties' is the term almost universally employed to describe this branch of international law (...) ».

(« DIGEST OF IL » – M. Whiteman, 1970, vol. XIV, p. 2 et 3)

Nous nous rapprochons davantage de notre sujet (dénominations particulières) en citant à présent la note qu'on retrouve dans chaque volume du Recueil des Traités des Nations-Unies. Elle précise que tout document, indépendamment de son appellation et de son « *wording* », présenté par un Etat à l'enregistrement, sera enregistré.

« (...) NOTE BY THE SECRETARIAT – (...) The terms « treaty » and « international agreement have not been defined either in the Charter or in the regulations, and the Secretariat follows the principles that it acts in accordance with the position of the Member State submitting an instrument for registration that so far as that party is concerned the instrument is a treaty or an international agreement within the meaning of Article 102. **Registration** of an instrument submitted by a Member State,

therefore, **does not imply a judgement by the Secretariat on the nature of the instrument**, the status of a party, or any similar question. It is the understanding of the Secretariat that its action does not confer on the instrument the status of a treaty or an international agreement if it does not already have that status and does not confer on a party a status which it would not otherwise have (...) ».

Pour passer à présent aux dénominations particulières données à des engagements particuliers et à l'influence de celles-ci sur le débat concernant leur valeur juridique citons :

« CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE RELATIVE A L'ELABORATION ET A LA CONCLUSION DES ACCORDS INTERNATIONAUX » du 30 Mai 1997,

(« R.G.D.I.P. », 1997 (1-2), p. 592) :

« En revanche, **il faut éviter les expressions « memorandum d'accord » ou « protocole d'accord » susceptibles de créer une confusion sur la portée de l'engagement souscrit.**

Dans leurs contacts avec des pays anglo-saxons, les négociateurs français peuvent se voir proposer des « mémorandums d'entente » ou « memorandum of understanding ». Ces instruments ne sont pas toujours considérés par les juristes de ces pays comme des accords internationaux, mais comme des engagements de bonne foi qui ne liaient pas les signataires. Or cette distinction est inconnue dans la conception française du droit international qui reconnaît à tout engagement pris au nom du gouvernement la valeur d'un accord international créant des obligations. Il faut donc éviter de conclure des textes portant l'appellation « memorandum of understanding » afin de ne pas aboutir à des situations où le gouvernement français se considérerait comme lié sans que la réciprocité soit vraie. Si toutefois cette formule est imposée aux négociateurs français dans un cadre multinational par exemple, ils devront faire préciser par toutes les parties que ces instruments sont bien contraignants et que la France en exigera le respect ».

A propos de l'expression « déclaration » :

« RÉPONSE de M. Stern, Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères à une question orale avec débats au Sénat du 16 décembre 1980 :

« (...) A cet égard, la **déclaration faite le 4 juin 1980 par les pays membres de l'OCDE constitue un engagement solennel** qui devrait contribuer, me semble-t-il, à l'amélioration du climat des échanges internationaux. (...) ».

(« P.E.F. », Textes : novembre-décembre, 15 décembre 1980, p. 99).

Quant au nom « Acte final », voici ce qu'écrit le conseiller du ministre américain des Affaires Etrangères en employant toujours le terme « juridiquement obligatoire » pour dire ce que nous appelons « de nature juridique » ou bien « juridiquement valide » :

« On September 9, 1975, David H. Small, attorney-adviser in the Office of the Legal Adviser, Department of State, wrote the following description of the nature of a « Final Act », particularly as the term was used in the context of the CSCE :

According to a leading scholar, « A Final Act has been defined 'as a formal statement of summary of the proceedings of a congress or conference...' » (Lord McNair, « THE LAW OF TREATIES, » p. 24). **Normally, a Final Act does not itself, even if signed, contain or constitute legally binding commitments.** According to the guidelines maintained by the Office of the Assistant Legal Adviser for Treaty Affairs, the Final Act of an international conference normally names the conference ; specifies when and where the conference was held ; names the states which participated in the conference ; (...) While there is no entirely consistent practice regarding the use of the term « Final Act, » and it has even, on occasion, been used as the title of a document which constitutes a legally binding international agreement (when properly adhered to by a group of

states), **the normal « Final Act » is not a binding instrument** (...).

(Dep. of State File No. P75 0161-1089) – (Digest of US practice in IL 1975. Dep. of St., p. 326-327).

A la même époque, on trouvait dans :

« DIGEST OF U.S. PRACTICE IN IL », 1974 - Dep. of State, 1975, p. 200-201 –

une circulaire 175 nommée « Procedures » – dont voici les extraits:

« 740.2-5 Final Acts of Conferences – **The « Final Act » of a conference must not contain international commitments.** A Final Act must be limited to such matters as a statement or summary of the proceedings of the conference, the names of the states that participated, the organization of the conference and the committees established, resolutions adopted, (...) and the like. If **an international agreement** is to be opened for signature at the close of the conference, a text thereof may be annexed to the Final Act but **must** not be incorporated in the body thereof ; the text to be signed must **be prepared and bound separately** for that purpose. Where a Final Act appears to embody international commitments, the U.S. representative reports the same to the Department and awaits specific instructions before taking any further action ». (...) (cf. Foreign Affairs Manual, vol. 11, chapter 700) du Dép. d'Etat du 13 décembre 1955, révisé le 24 juin 1974 (cf. « FOREIGN AFFAIRS MANUAL », vol. 11, chapter 700) ».

A propos de la dénomination « *memorandum of understanding* », on trouvait la réponse suivante donnée par le conseiller juridique du Département d'Etat américain à la question d'un congressman

(« DIGEST OF U.S. PRACTICE, IN IL », 1974. Dep. of State publication, 1975, p. 198) :

« (...) **The question has been asked « Would a memorandum of understanding constitute an agreement under the law ? »**
The answer is that it may or my not, depending on the intent of

the parties. Under international law agreements between governments may assume various forms and may appear under a variety of descriptive titles. One such designation is « Memorandum of Understanding ». It usually indicates an agreement restricted in subject matter, often of limited duration, and simple in format, that is usually signed or initialled. It is often used to describe a document which clarifies or interprets another more formal document.

Regardless of the form it may take or the designation assigned to it, a document intended by the parties to evidence their agreement is binding according to its substance and terms (...) Conversely, a document not intended to be binding is not made binding by virtue solely of its title or whether or not it is signed ».

Posons-nous à présent la question de savoir ce que pense la doctrine des dénominations incertaines et du « *wording* » ambigu.

Section VII

DOCTRINE

Il n'est pas dans notre intention de discuter avec les auteurs. Nous nous contenterons de présenter leurs opinions avec un minimum de commentaires.

Nous avons dit plus haut qu'à notre sens, trois appellations seulement semblent impliquer incontestablement, de façon en

quelque sorte « objective » et sans qu'il soit nécessaire de rechercher la volonté des Parties quant à la validité juridique. Ce sont les appellations « traité », « convention » et « accord ». Telle est d'ailleurs la pratique internationale. Notamment le mot « traité » et « accord » sont, à cet égard, quasi-certains, car ce sont ceux que retiennent la Convention de Vienne et le Statut de la Cour Internationale de Justice. Et ceci, comme l'écrit J.E.S. Fawcett dans –

« THE LEGAL CHARACTER OF INTERNATIONAL AGREEMENTS » -

(« B.Y.B.I.L. », 1953, p. 384-385)

pour des raisons psychologiques et historiques :

« (...) It may be that some of these difficulties of interpretation of the Draft Articles flow from the choice of the word « treaty » as the generic name of the international agreements with which they are in fact dealing. The word « treaty » has never been exactly defined either in State practice or common usage, but it has been traditionally used to denote solemn legal compacts between States of a political or commercial character; and Article 102 of the Charter of the United Nations, in speaking of « treaties and international agreements », acknowledges some special usage of the term. **“Treaty” is indeed a charismatic word with an ancestral power far greater than the grammatical and dull « international agreement »**. Whatever is entitled a treaty suggests itself strongly as an instrument of international law and discourages inquiry into its true character (...) ».

Pour passer aux noms qui font problème, citons tout d'abord deux auteurs, P. Weil et M. Virally, dont les préoccupations sont proches des nôtres bien que les conclusions qu'ils tirent de leur réflexion soient opposées à celles que nous proposons.

Ainsi, P. Weil écrivait de façon générale sur les divers noms et les

divers « *wordings* » des engagements internationaux et sur la question de leur validité juridique :

PROSPER WEIL « COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

(in RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, 1992, VI)

p. 231

(...) à quel critère précis, à quel signe concret reconnaîtra-t-on l'intention des parties lorsque celle-ci n'a pas été formulée clairement ?

Le langage employé peut, certes, constituer un indice intéressant : si les gouvernements ont choisi de parler de « déclaration », de « charte », de « principe », d'« acte », de « document », de « programme », d'« understanding », plutôt que de « traité », de « convention », d'« accord », on peut présumer qu'ils n'ont pas entendu se lier juridiquement. Cette présomption se trouve renforcée lorsque les parties ont, dans le corps même de l'instrument, recouru à un langage peu contraignant.

(...)

Pour significatif qu'il puisse être dans certains cas, **le langage employé ne saurait toutefois être regardé comme un indice sûr et décisif en toutes circonstances.** (...) L'ambiguïté est parfois véhiculée par le langage employé de manière plus spectaculaire encore : que dire, par exemple, de la Déclaration de Stockholm de 1986 sur le désarmement, qui proclame que les mesures qu'elle détaille sont « **politiquement valides** et entreront en vigueur le (...) » ?

Et ce même P. Weil écrivait à propos de la rédaction du texte de l'engagement au conditionnel dans :

« LE DROIT INTERNATIONAL ÉCONOMIQUE, MYTHE OU RÉALITÉ ? » - « Colloque d'Orléans » « ASPECTS DU DROIT INTERNATIONAL ÉCONOMIQUE », Pédone, 1972, p. 7, (renvoi 11) :

« (...) **Parfois la règle est rédigée au conditionnel, ce qui lui enlève tout caractère valide** (par exemple, art. 2-c du Code de la libération des mouvements de capitaux de l'O.C.D.E. : « Les Membres devraient, dans la mesure où la situation de leur balance de paiements et l'état de leurs réserves monétaires les permettent accorder les autorisations requises pour (...) »).

Un autre auteur, qui s'est penché plus à fond sur les questions qui nous préoccupent, a été M. Virally qui écrivait à propos des actes nommés « résolutions » et de leur « *wording* » :

« PANORAMA DU DROIT INTERNATIONAL COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » par Michel Virally,

(« R.C.A.D.I. », 1983, V t.183, p. 199-200.)

« **Les résolutions** (...) se présentent le plus souvent sous la forme de recommandations, **formulées parfois de façon très impératives** : injonctions plus que recommandations, et pouvant porter sur n'importe quel sujet, y compris les plus brûlants politiquement, ou sous celle de déclarations, portant sur des principes destinés à guider le comportement des Etats, solennellement proclamés, **en des termes souvent très juridiques**.
(...) ».

A propos du « *wording* » des textes appelés « recommandations » M. Virally écrivait (en qualifiant à son tour de « force obligatoire » ce que nous qualifions de « validité juridique ») :

« LA VALEUR JURIDIQUE DES RECOMMANDATIONS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ».

Le terme de recommandation, apparu d'abord dans la pratique des conférences diplomatiques, est devenu d'usage constant dans le droit des organisations internationales. Sa fortune semble bien tenir avant tout à **son imprécision**, qui rassure les gouvernements

et permet aux rédacteurs des traités de rester dans le vague. Imprécision avant tout juridique. Selon l'opinion la plus générale, admise sans discussion par de nombreux auteurs et défendue au sein même des Nations-Unies **la recommandation se définit négativement : par son absence de force obligatoire.** Tout au plus accepte-t-on de lui reconnaître une valeur politique, ou même simplement morale; ce qui, dans l'esprit de beaucoup et malgré les protestations de convenance, est encore une façon de s'exprimer purement négative (...) ».

Pour ce qui est des actes nommés « déclarations » et « communiqués conjoints », cet auteur les plaçait parmi les textes « incertains ». Il écrivait donc dans son rapport :

(M. Virally, « LA DISTINCTION ENTRE TEXTES INTERNATIONAUX DE PORTEE JURIDIQUE ET TEXTES INTERNATIONAUX DEPOURVUS DE PORTEE JURIDIQUE. (A L'EXCEPTION DES TEXTES EMANANT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES » (SEPTIEME COMMISSION). RAPPORT PROVISOIRE. (dans « INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. ANNUAIRE » VOL 60, t. 1. SESSION DE CAMBRIDGE. 1983. TRAVAUX PREPARATOIRES. JUSTITIA ET PACE.

(éd. A. Pédone, p.27)

« A s'en tenir aux formes extérieures et aux conditions d'adoption, il est possible de distinguer cinq catégories de **textes « incertains » dans la pratique : 1) les communiqués conjoints ; 2) les déclarations conjointes** ; 3) les textes concertés au sein d'une conférence internationale ; 4) les textes concertés au sein d'un organe international ; 5) les accords informels.

(...) Beaucoup de textes rencontrés **pourraient aussi valablement être classés dans l'une ou l'autre de ces catégories ou appartiennent même à plusieurs, tant les**

frontières qui les séparent sont elles-mêmes incertaines et peuvent paraître, dans certains cas, arbitraires (...) ».

A propos du nom « Décennie » et de son analyse textuelle, M. Virally estimait que :

Michel VIRALLY « LE DROIT INTERNATIONAL EN DEVENIR ESSAIS ECRITS AU FIL DES ANS ». PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE 1990 p. 447 et ss. ». LA DEUXIEME DECENNIE DES NATIONS UNIE POUR LE DÉVELOPPEMENT. ESSAI D'INTERPRÉTATION PARA-JURIDIQUE ».

p. 459

« (...) 1. L'analyse textuelle

Du point de vue formel, la 2e Décennie, comme la première d'ailleurs, a été proclamée par une résolution de l'Assemblée générale (...).

A s'en tenir aux **aspects purement textuels**, l'Assemblée générale n'a rien recommandé. Elle a fait tout autre chose : elle a « **proclamé** » la 21^e Décennie et « **adopté** » la stratégie internationale du développement. Est-ce alors la stratégie elle-même qui contient des recommandations?

On chercherait en vain dans son texte, qui se présente sous la forme d'un rapport impersonnel, **le terme « recommande » ou l'un de ses équivalents**. **En revanche**, nous trouvons un certain nombre de formules, qui ne peuvent manquer de retenir l'attention (...).

(...) Le § 12 mérite, lui aussi, d'être cité :

« Les gouvernements proclament les années 1970 deuxième Décennie de Nations-Unies pour le développement et **s'engagent, individuellement et collectivement**, à poursuivre des politiques propres à créer dans le monde un ordre économique et social plus juste et plus rationnel, dans lequel les nations, tout comme les individus dans une même nation,

auront droit à des possibilités égales. Ils souscrivent aux buts et aux objectifs de la Décennie et décident de prendre les mesures voulues pour les inscrire dans les faits. Ces buts et ces mesures son énoncés dans les paragraphes ci-après » (nos italiques).

(...). Dans la mesure où ils sont dispositifs, ils s'expriment au conditionnel, et leur véritable portée dépend, par conséquent, de ce que les gouvernements ont accepté et assumé dans les paragraphes 1, 12 et 19 (...) ».

Satow dans son « GUIDE TO DIPLOMATIC PRACTICE » (5 ed. p. 262) écrit à propos de l'acte nommé « modus vivendi » :

« C'est ainsi qu'on qualifie un accord temporaire ou provisoire, qu'on envisage d'ordinaire comme devant être remplacé plus tard, si les circonstances le permettent, par un accord d'un caractère plus permanent et détaillé ».

Comme nous l'avons dit plus haut, une dénomination nouvelle fait actuellement carrière. C'est celle de « code de bonne conduite ». Terme obscur dont la rédaction ne l'est pas moins. Ainsi, à propos de cet intitulé et de la rédaction des textes qui le portent, un auteur écrivait (en employant pour sa part le terme « caractère contraignant » à qui nous donnons un sens bien précis – voir le premier tome de l'ouvrage – et qu'**en l'occurrence** nous traduirions plutôt par « caractère juridique ») :

« LA FORME ET LA FORCE OBLIGATOIRE DES CODES DE BONNE CONDUITE » par Emmanuel Decaux.

(« A.F.D.I. » – 1983 – pp. 81-91).

« (...) »

1) Avec le code de conduite sur les sociétés transnationales, l'ambition était encore plus vaste au départ, comme le montre l'énumération du programme d'action. (...)

Ayant fait l'impasse sur la nature juridique des codes en chantier, les groupes de travail cumulent les difficultés : la lenteur liée au processus conventionnel va de pair avec **la méfiance à l'égard de tout engagement par trop précis, sans qu'on puisse avoir à ce stade de précision sur le caractère contraignant ou non contraignant du texte qui sera adopté.**

La notion même de code de conduite est en elle-même trop ambiguë pour clarifier le problème. En fait, c'est une notion étrangère au droit international public, où elle n'apparaît que par transposition d'une terminologie interne et privatiste ; (...)
(...).

D'autres facteurs ont trait à des questions juridiques précises, telles que la **forme d'expression (interdictions formelles ou formules moins catégoriques) utilisées pour le libellé des dispositions** Ainsi que le type de dispositions choisi pour la mise en application du code, y compris les caractéristiques des mécanismes créés en vue de l'application des dispositions ». Ainsi, pour le Secrétariat, de nombreuses options restent ouvertes.

(...)

En principe, **l'incertitude sur la forme juridique reste entière** (...).

Sur la même appellation de « code de bonne conduite », mais dans sa version anglaise « *guidelines* », un autre auteur écrivait :

« INVESTISSEMENTS ». P. Juillard

(« A.F.D.I. », – 1992 – pp. 779-782-783-786-787-801-802-803).

« 1. L'élaboration des « Guidelines for the treatment of foreign direct investment », dont le maître d'œuvre a été, une fois encore, le groupe de la Banque mondiale, apparaît comme le grand événement de l'Année 1992. (...)

Il est vrai que les « Guidelines » ne sont pas de la « hard law » ; elles sont de la « soft law ». L'instrument ne se

propose pas d'obliger. Eût-on voulu lui donner la forme conventionnelle que le nécessaire consentement des Etats à se lier aurait fait défaut, compte tenu des oppositions entre les uns et les autres sur ces mêmes points qui ont mis en échec la négociation du Projet de Code de conduite. Visiblement, on se trouve ici dans une situation où **l'obligatorité est inversement proportionnelle à l'universalité, et, fort justement, les rédacteurs de « Guidelines » ont opté en faveur de l'universalité, et non de l'obligatorialité.**

(...).

Peut-on même dire que **les « Guidelines » se situent dans l'ordre du droit –dur ou mou,** peu importe ? Certes, du point de vue formel, les « **Guidelines** » **empruntent leur rédaction à la langue du Droit.** Mais du point de vue matériel ? Dès lors que l'instrument revendique, haut et fort, son absence d'obligatorité, peut-on encore soutenir qu'il y a là du Droit ? Vieille querelle, et que les rédacteurs des « Guidelines » ont habilement esquivée. Sans prendre partie sur le problème de savoir si la juridicité se définit par l'obligatorité, ils ont mis en avant le concept de « best practice », maintes fois évoqué au cours des négociations.

(...)

La circonstance que les « Guidelines » empruntent leur vocabulaire à la langue du Droit est donc indifférente. (...)

10. Il est d'usage que l'on traduise le mot anglais « Guidelines » par les mots français « Principes directeurs ». Le juriste ne ressentira pas l'enthousiasme devant cette traduction. Les « **Guidelines** », **elles-mêmes, affirment et réaffirment qu'elles ne possèdent aucun caractère d'obligatorité. Pourtant, les mots « Principes directeurs » ne véhiculent-ils pas la notion d'obligatorité,** particulièrement lorsqu'ils s'inscrivent dans un contexte d'internationalité ? Si l'on évoque devant un juriste de droit international des « Principes directeurs », il ne manquera pas de se référer soit aux principes généraux du droit international, que l'on déduit des autres sources du droit international soit aux principes généraux de droit, que l'on induit des sources de droit national. Mais qu'il s'agisse des uns ou des

autres, ce sont des principes juridiques, et leur juridicité présuppose leur obligatorité. L'expression « Principes directeurs », par conséquent, implique précisément ce que les rédacteurs de « Guidelines » ne voulaient pas que celles-ci impliquassent. **Une expression telle que, par exemple, « Guide de conduite », ou « lignes directrices » eût donc été préférable, en ce qu'elle évitait toute contradiction entre le contenant et le contenu**, entre l'intitulé et l'exposé, dès lors qu'elle **ne prenait parti ni sur la juridicité, ni sur l'obligatorité de l'instrument**, et respectait, par là même, la volonté de ses auteurs. De cette volonté, on trouve, en effet, nombre de manifestations dans les « Guidelines ». (...) ».

Toujours à propos de l'appellation et de la rédaction des « guides » et de « codes de pratiques », qui sont un phénomène courant dans toute la branche du droit international concernant l'énergie nucléaire, un autre auteur écrivait :

« LA CONVENTION SUR LA SURETE NUCLEAIRE » par Pierre Strohl.

(« A.F.D.I. », – 1994 – p. 805).

« I.- UNE CONVENTION TRES IMPROBABLE.

Le trait commun à cette branche du « droit nucléaire international » est de se limiter à une **harmonisation souple et informelle, sous la forme de recommandations ou d'avis, de guides et de codes de pratique**, instruments le plus souvent très élaboré mais qui **n'ont pas de force d'obligation** (...).

Il a paru tentant d'évoquer, à propos de ces divers instruments, la notion de « soft law » pour caractériser cette partie du droit nucléaire, (...) **dont la mise en œuvre doit être laissée, pour diverses raisons, à la bonne volonté et à l'opportunité** (...) ».

Et voici quelques opinions de la doctrine sur la validité juridique

des actes nommés « déclarations ».

Commençons par citer J.E.S. Fawcett :

J.E.S. Fawcett « THE LEGAL CHARACTER OF INTERNATIONAL AGREEMENTS »,

(« B.Y.B.I.L. », 1953, p. 393)

« The title ‘Declaration’ suggests that the parties were deliberately not making a legal instrument, and the form in which the Declaration is cast seems apt and correct for its purpose (...)».

A propos des intitulés « déclaration » ou « déclaration conjointe », citons encore le propos de Djura Nincic (qui parle de « portée juridique» et « d’ordre juridique ») dans :

« LES IMPLICATIONS GENERALES JURIDIQUES ET HISTORIQUES DE LA DECLARATION D’HELSINKI »

(« R.C.A.D.I. », 1977, I, p. 64-65).

« Le terme « déclaration » est fréquemment usité dans la pratique internationale – et cela dans des sens assez différents, ce qui le rendait, d’ailleurs, plus ou moins suspect aux yeux d’auteurs épris de purisme juridique (...). Ces déclarations sont, essentiellement, destinées à produire des effets politiques, mais peuvent, cependant, en fonction de leur contenu et du degré de précision avec lequel elles sont rédigées, acquérir une certaine portée juridique (...). ».

Et plus loin, ce même auteur écrivait (p. 96) :

(...) renvoi 22.

« Ces déclarations, qui allaient de la Charte de l’Atlantique à l’Accord de Potsdam, variaient considérablement quant à leur contenu et au degré de précision avec lequel elles étaient

formulées – et c’est de cela que dépendait surtout la portée juridique qu’on voulait leur accorder. Ainsi, certains auteurs, parmi lesquels Lauterpacht, considèrent que la Charte de l’Atlantique ne saurait, compte tenu des termes très généraux dans lesquels elle est rédigée, constituer plus qu’un engagement politique, tandis que l’Accord de Postdam **beaucoup plus précis et détaillé, engendre, lui, des obligations d’ordre juridique** (...) ».

Encore à propos de la dénomination « déclaration », Jean Carpentier écrivait (en employant à son tour le terme « juridiquement obligatoire » ou « contraignant » pour dire ce que nous désignons comme « juridiquement valide ») dans :

« NOTE d’ACTUALITE – LES DECLARATIONS DES DOUZE SUR LA RECONNAISSANCE DES NOUVEAUX ETATS » par Jean Charpentier.

(« R.G.D.I.P. », – 1992, – pp. 340-348).

« Les ministres des affaires étrangères des Douze **ont adopté** le 16 décembre 1991, à Bruxelles, **une « Déclaration** sur les « lignes directrices » sur la reconnaissance de nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique » et une Déclaration des Douze sur la Yougoslavie. (...)

B.- Des engagements politiques.

Il n’était pas inconcevable que les Douze confèrent au résultat de leur concertation **une valeur juridique obligatoire**. Les deux déclarations auraient été alors des accords en forme simplifiée. Mais en réalité, les engagements souscrits **ne dépassent pas la portée d’engagements politiques c’est-à-dire d’engagements qui, tout en étant destinés à orienter le comportement des Etats dans le sens indiqué, ne sauraient les y contraindre** (...) ».

Au sujet du nom « déclaration de la politique », Fritz Münch

écrivait dans :

« NON BINDING AGREEMENTS » -

(Zfaö RV, 1969, p. 3) :

« (...) **Perhaps one could give weight to the use of the term « declaration of policy »** as it occurred in the exchange of notes between Great Britain and Spain of May 1907 (...) because this seems to be one of the exceptional cases in which a party to an agreement unveiled its opinion regarding the character of the act, that is to say, **in the sense that the act was not to be legally binding** (...) ».

Et Fritz Münch ajoutait, p. 5 :

« (...) Generally « **déclaration de principe** » **have not been considered in the French diplomatic practice as being legally binding** (Kiss, « Répertoire de la pratique française en matière de droit international public » - vol. I, n° 102, 1166 (a statement made in the year 1881), nor have « **recommendations** » been so considered in the French jurisprudence (...) ».

A propos des « déclarations » des sommets de chefs d'Etats ou de gouvernements et notamment à propos de la déclaration de Rambouillet du 17 novembre 1975, M.-Cl. Smants écrivait dans :

« LES SOMMETS DES PAYS INDUSTRIALISES » (« A.F.D.I. », 1979, p. 680)

en rappelant tout d'abord que non seulement le mot « conférence » a été remplacé par le mot « réunion » mais que surtout « interrogé sur la nature de la Déclaration de Rambouillet **le porte parole de l'Elysée a déclaré : « on communique des décisions et on déclare des intentions ».** **Pourtant –poursuit l'auteur – lorsque les « pays du sommet » rappellent les sommets antérieurs ils parlent « d'engagements » et de « décisions** »... Bien plus, parlant devant la presse du sommet de

Tokyo, M. François-Poncet déclarait qu'il s'agissait d' « **un très bon accord** » **dans la mesure où les « décisions » prises l'avaient été « dans des conditions concrètes et contraignantes** qui permettent de penser qu'elles seront effectivement appliquées ».

Pour sa part, Guy de Lacharrière écrit au sujet des « déclarations », mais aussi des « chartes » (en employant le terme « force juridique ») dans :

« LA POLITIQUE JURIDIQUE EXTERNE »

(Economica 1983 p. 101) :

« (...) B. **L'ambiguïté sur la force juridique** du texte adopté peut provenir de **l'incertitude sur la signification exacte de la catégorie à laquelle peut appartenir ce texte** (...) Au surplus, **cette équivoque peut être renforcée par le choix de dénominations telles que « déclaration » ou « charte »**. Ces de « déclaration », comme pour la « déclaration sur la guerre de course expressions, en effet, on désigné des accords internationaux soit le plus souvent (cas de l'expression de « charte ») soit parfois (cas de l'expression»). Elles peuvent donc être attribuées soit à de véritables accords internationaux soit à de simples recommandations, mais auxquelles on veut se conférer une solennité et un prestige particuliers (...). C'est particulièrement pour ce **droit « programmatoire », incitatif que l'on a trouvé des qualificatifs tels que ceux de soft law**, droit mou, tendre, mais qui indiquent assez qu'on ne peut parler de droit pur et simple. Aussi bien, aucun pays ne se croit obligé de soumettre le texte de ces résolutions aux procédures constitutionnelles visant les accords internationaux, ce qui montre assez qu'elles ne sont pas, précisément, des accords et que, par exemple, elles n'engagent pas les finances de l'Etat. Mais enfin, dans les expressions de droit mou, tendre ou vert, il y a tout de même droit et c'est bien pourquoi on peut parler d'ambiguïté, ou plutôt d'une certaine ambiguïté (...) ».

Un autre problème pose la dénomination « *modus vivendi* ». Nous avons eu l'occasion plus haut de montrer sa fréquence dans la bouche des diplomates et de dire quelle en est, à notre sens, la raison. Puisque nous présentons maintenant le point de vue de la doctrine, voici comment le dictionnaire de la terminologie du droit international du Président Basdevant définit ce terme :

« Locution latine introduite dans le langage diplomatique pour désigner un arrangement exprès ou tacite entre Etats réglant ou établissant, souvent de façon provisoire, certains de leurs rapports ou les conditions dans lesquelles ils entendent négocier à leur sujet ».

(Edité en 1960 par le Président BASDEVANT, Paris, Sirey, page 393).

Pour ce qui est de l'appellation « acte final », Djura Nincic dans :

« LES IMPLICATIONS GENERALES JURIDIQUES ET HISTORIQUES DE LA DECLARATION D'HELSINKI », « R.C.A.D.I. », 1977, I, p. 53)

réfléchit sur celui qui a clôturé la Conférence sur la Coopération et la Sécurité en Europe en 1975 (en employant le terme « contenu juridique ») :

« (...) Le document volumineux qui résulta des travaux de la CSCE reçut, du fait d'un de ces compromis qui permirent à la conférence d'aboutir, **l'appellation d'Acte final. C'est à dessein, bien entendu, qu'on eut recours à un terme « neutre », que chacun pouvait interpréter, plus ou moins, à sa guise.** Dans le vocabulaire du droit des gens, un « acte final » n'est, en effet, guère autre chose que l'instrument par lequel une conférence se termine». Un document intitulé acte final, comme le fait remarquer M. Prévost, **n'a aucun contenu juridique à priori** ». « Cette expression, poursuit l'auteur, désigne des acte d'une très grande diversité dans leurs contenus et leurs portées juridiques ». (...) ».

Et R.R. Baxter

(« INTERNATIONAL LAW IN « THE INFINITE VARIETY »

(« I.C.L.Q. » vol. 29 p. 557 et ss.)

confirme que l'appellation « Acte final » d'Helsinki a été volontairement employée pour laisser en suspens la question de son « *legal impact* » :

« I have to speak with a certain imprecision because it is of the very essence of these agreements that their legal impact is designedly left unclear (...) The most interesting instance of these phenomenon is the Helsinki Accords (...) Anyone reading the instrument from the beginning for the first time would be under the impression that he was reading a treaty. It is true that there are provisions that are not self-executing (...) (but). **There are very precise provisions**, down to numbers of troops, distances, and numbers of days, on the prior notification of major military manoeuvre.

(...) What is to be made of these contradictory signals ? (...) »

Sont aussi frappés de doute les dénominations telles que « *gentlemen's agreements* » (voir la section portant sur cet acte dans le Chapitre consacré à l'imputation) au sujet desquels (en employant le terme « *non-justiciable* ») :

E. LAUTERPACHT écrit dans « GENTLEMEN'S AGREEMENTS »

(dans Festschrift für E.A. Mann Verlag C.H. Beck München, 1977, p. 382) :

« (...) Be that as it may, it stands an example of the **association of the expression « gentleman's agreement » with the notion that some international acts resembling treaties are not properly so to be regarded**. There is, however, no invariable linkage between such acts and the description « gentleman's agreement ». (...) ».

Ou bien l'intitulé « Relevé des conclusions » au sujet duquel Charles Rousseau écrivait dans la « R.G.D.I.P. » de 1975

(« CHRONIQUE DES FAITS INTERNATIONAUX », p. 780) :

« Canada et France – (...) Le 5 décembre 1974, MM. Jacques Chirac, Premier Ministre français, et Robert Bourassa, Premier Ministre du Québec, ont signé à Paris, à l'issue de la visite officielle de trois jours de M. Bourassa dans la capitale française, **un accord intitulé « Relevé des conclusions »** et des décisions arrêtées au cours des entretiens entre le Premier Ministre du Québec et le gouvernement français ». **Cette appellation insolite** s'applique à un accord en forme simplifiée (...). **Esquisse de programme plus que source d'obligations juridiques**, cet accord somme toute modeste (...) ».

Autre nom qui prête à confusion est celui de « procès-verbal de négociations ». Tel a été le cas d'un « procès-verbal de négociations franco-guinéennes » du 26 janvier 1977 réglant le contentieux financier entre la France et la Guinée. S'agissait-il d'un accord juridiquement valide ou d'une sorte d'acte préparatoire ?

En défendant la thèse française, P. Julliard,

dans sa « CHRONIQUE DU DROIT ÉCONOMIQUE »,

(« A.F.D.I. ». 1977, p. 682-683),

conclut à sa validité juridique. Toutefois, il faut se demander avec l'auteur (p. 682 et les renvois 51 et 52) :

« **pourquoi les gouvernements français et guinéens ont-ils donné à l'Accord du 26 janvier 1977 la forme (nous disons l'appellation) insolite d'un procès-verbal de négociation ?** » (...). L'Accord du 26 janvier 1977 comporte un développement introductif qui diffère du préambule habituel (...) (qui) se présente comme le début d'un procès-verbal (...); son

articulation et sa numérotation sont sommaires ; les clauses usuelles de caractère général en sont omises (...). On n'y trouvera notamment aucune clause relative à la manifestation du consentement à être lié ».

Si des difficultés devaient se manifester lors de l'application de ce Procès-verbal et si la Cour était, par miracle, saisie parce que le défendeur aurait donné son accord, la Guinée ne pourrait-elle pas prétendre qu'il n'y avait là aucun « accord juridiquement valide » mais un acte préparatif ne relevant pas encore du droit international ?

Un « memorandum d'entente » a été conclu en 1954 entre la Yougoslavie et l'Italie concernant la ville de Trieste :

(Cf. Manilo Udina « UN MODEL DE REGLEMENT FRONTALIER. LES ACCORDS D'OSIMO ENTRE L'ITALIE ET LA YOUGOSLAVIE ET LA SOLUTION DU PROBLEME DE TRIEST »

(in « R.G.D.I.P. », 1979, 1-2 , p. 306-309).

Il s'est tout de suite posé la question de sa validité juridique. L'un des signataires, l'Italie, l'a toujours qualifié de « *de facto* », de purement « pratique » ou de « provisoire ».

Ainsi, Manilo Udina écrit (p. 309) :

« Sur le plan formel, le **mémorandum d'entente** de Londres, pour répondre à la demande du gouvernement italien, formulée pour des raisons de politique intérieure, revêtait l'aspect d'un acte visant à l'adoption de « mesures pratiques » (« practical arrangements »), suivant l'expression utilisée à son point 1. C'est pourquoi **beaucoup ont parlé d'une solution de facto** du différend italo-yougoslave à propos de Trieste et des zones environnantes (...)

Le gouvernement italien, de son côté, **exploitant la formulation**

volontairement ambiguë de l'accord intervenu, a jugé bon, toujours et surtout pour des raisons de politique intérieure, de qualifier cet accord de « provisoire » (...) ».

Pour notre part, précisons que les « *memorandums of understanding* » sont classés dans la rubrique « *Treaties* » dans le « D.S.B. ».

Les mêmes doutes frappent l'appellation « arrangement » et bien d'autres.

CONCLUSION DU CHAPITRE

Commençons par rappeler ce que nous venons de dire dans l'introduction à ce chapitre, en élargissant toutefois notre propos.

En droit interne, les choses sont claires : les normes générales et impersonnelles, les décisions individuelles administratives et judiciaires, ainsi que les engagements unilatéraux ou consensuels entre particuliers portent des appellations univoques et sont formulés de manière univoque.

Les noms sont simples et ne prêtent pas à confusion.

Les textes sont rédigés dans un « *wording* » prescriptif là où ils imposent une obligation de caractère juridique.

Le droit interne évite les ambiguïtés et ne recourt pas (sauf de rares exceptions, tel par exemple le « Plan » français) à des appellations inusitées.

Bref, en droit interne, toute création normative tend vers la simplicité et vers la fiabilité, car toute l'oeuvre de cette création doit éventuellement être soumise à l'enforcement juridique. Or, l'appareil d'enforcement ne doit pas être mis dans la situation où il hésiterait s'il devait intervenir ou non. A l'avance, l'Etat lui évite donc les cas de conscience par une appellation claire et par une formulation univoque des normes, décisions et engagements.

Et puis, le fait qu'il n'y ait qu'un seul législateur dans un Etat conduit à son tour à un seul nom donné au même type d'actes et à un seul « *wording* ».

C'est le contraire qui se produit en droit international. Les noms trompeurs sont employés partout et le contenu des actes ainsi appelés est formulé de plusieurs manières. De sorte qu'on ne sait plus si c'est une obligation juridiquement valide que les parties comptaient assumer ou si elles exprimaient un souhait ou un point de vue, autrement dit, un engagement de caractère moral ou politique. Tantôt, ces actes contiennent des expressions prescriptives, tantôt déclaratives, ou des vœux présentés au conditionnel, etc.

On nous objectera que ce disant nous suggérons que les rédacteurs des divers textes de droit international sont de piètres rédacteurs. Ce qui est parfois vrai.

Mais l'explication la plus fréquente est ailleurs. N'ayant pas de législateur, le milieu international crée des obligations quasi exclusivement par contrats dans une ambiance de respect de la souveraineté des Etats. Alors, pour la préserver, et ainsi se laisser la faculté de ne pas exécuter l'obligation, les négociateurs insistent parfois pour introduire des doutes.

A son tour, la multiplicité de ceux qui rédigent les engagements

internationaux conduit à autant de noms qui leur sont donnés et à autant de « *wordings* ».

C'est l'une des nombreuses tares du droit international qui le transforme en « *soft law* » incertaine par rapport à la rigueur, à la clarté et l'efficacité du droit interne.

Si l'on veut donc se servir de l'appellation ou du « wording » d'un texte de droit international comme facteurs « objectifs » de validité, ou du moins, comme « indices » de la volonté des parties de créer un engagement de nature juridique, on n'est pas beaucoup avancé.

Il est à regretter que le juge international ne mette pas fin à ces incertitudes en déboutant tout Etat qui se présente devant lui avec un engagement appelé de façon incertaine et rédigé dans un « *wording* » ambigu.

Serait-on plus avancé si l'on se penchait à présent sur un autre facteur tant soit peu « objectif » de validité ou du moins sur un autre « indice » de la volonté des Parties à ce sujet, c'est-à-dire sur la qualité des personnes qui donnent naissance aux engagements internationaux ? Passons donc à l'analyse de leur imputation.

CHAPITRE III

IMPUTATION

GENERALITES

Voyons si l'on peut dire là quelque chose de sûr à propos de l'appartenance au droit international d'une masse d'engagements qui peuple l'univers international en s'y prenant du côté de leurs géniteurs.

Ainsi, les internationalistes estiment que sont juridiquement valides les engagements qui ont été pris par les Etats en leur nom par les organes qui possèdent le « *treaty making power* ». Ils tirent cette conclusion de ce que le statut de la Cour ne permet qu'aux Etats de se présenter devant elle. Si, donc, la validité juridique d'un engagement international c'est la qualité de son « *instrumentum* » permettant entre autres au juge d'en être saisi ne seraient juridiquement valides que les engagements pris par un sujet du droit international et en son nom par une personne dotée de « *treaty making power* ». Car sans cela la Cour se déclarerait incompétente.

Pourtant, ce cas est fréquent. Il existe ainsi une masse d'engagements internationaux dont l'imputation est douteuse. Ils sont pris par des entités non étatiques ou bien par des personnes qui, traditionnellement, n'ont pas de « *treaty making power* ». Cela sans qu'on sache non plus s'ils ont été pris au nom des Etats ou au nom de ces personnes.

Ainsi, ces engagements ne peuvent pas être nettement exclus du droit international pour cause de ce que P. Weil appelle le non-franchissement du « seuil de normativité ».

Mais ils ne sont pas non plus radicalement en dehors de lui. Leur validité juridique dépend de l'inspiration du juge (si jamais il en est saisi).

En effet, le juge tantôt les enforce (affaire Ihlen) et tantôt leur refuse sa protection. De même, la doctrine qui imite le juge, tantôt les considère comme juridiquement valides, et tantôt leur refuse ce qualificatif.

On comprend aussi que le facteur « objectif » de validité juridique ou bien l'« indice » de la volonté des Parties de doter l'engagement de telle validité tiré de l'imputation est à son tour aléatoire.

D'où une nouvelle et importante plage de « *soft law* ».

*

Certains aspects de la question de l'imputation des engagements, autres que traités conclus en bonne et due forme, ont été analysés par la doctrine.

Tel a été le cas de la validité juridique des engagements conclus entre les Etats et les mouvements de libération nationale, par exemple, les Accords d'Evian ou ceux conclus par l'autorité palestinienne avec l'Etat d'Israël.

Il en a été de même des accords conclus entre les Etats reconnus avec les Etats non reconnus ou avec les gouvernements en exil.

La question des contrats commerciaux conclus entre les Etats et les multinationales a été débattue et continue à l'être. S'agit-il des « traités » au sens de la Convention de Vienne ?

Quant aux engagements contractés par les Etats fédérés entre eux et avec les Puissances étrangères, la question est réglée par les

Constitutions de ces Etats.

La question de l'imputation des engagements pris par les organisations internationales a été tranchée par la Convention de 1986.

Enfin, la question de l'imputation des résolutions de l'A.G. de l'O.N.U., et donc de leur validité juridique, a été discutée sans conclusion définitive. (Nous reviendrons rapidement sur ce point par la suite. Cf. infra).

Pour notre part, nous comptons présenter des engagements dont la question de l'imputation a été plus rarement aperçue par la doctrine et dont le sort reste davantage ouvert.

Ces engagements à imputation incertaine sont nombreux et, en tout cas, plus nombreux que les engagements en bonne et due forme imputables de façon incontestable à des Etats et pris par des personnes ayant sans conteste le « *treaty making power* ».

Parlons donc des :

Section I : Engagements pris par les Exécutifs, apparemment en leur nom propre

Section II : Engagements pris par les Législatifs, apparemment en leur nom propre

Section III : Engagements pris par les diplomates, apparemment en leur nom propre (*gentlemen's agreements*)

Section IV : Engagements conclus par les Etats, apparemment au nom d'autres Etats

Section V : Engagements pris par des organismes, groupes,

administrations etc., n'ayant pas de « *treaty making power* » (engagements infra-étatiques)

Section I

ENGAGEMENTS PRIS PAR L'EXECUTIF APPAREMMENT EN SON NOM PROPRE

La présente section ne concerne pas l'hypothèse classique d'engagements conclus par les Exécutifs, dont c'est le rôle, au nom de leurs Etats. Il ne s'agit donc pas des traités, accords et conventions en bonne et due forme, imputables de façon incontestable aux Etats qui doivent les exécuter.

Il s'agit d'une hypothèse plus rare, mais dont on trouve quand même un certain nombre d'exemples où un Exécutif s'engage à l'égard d'un autre Exécutif apparemment en son nom propre. C'est une sorte de « *gentleman's agreement* » entre gouvernements.

Cette hypothèse concerne le plus souvent l'engagement que prend un gouvernement à l'égard d'un autre gouvernement de faire son possible pour obtenir quelque chose de son Parlement. Ce quelque chose, c'est généralement la ratification rapide d'un accord inter-étatique. Mais il peut s'agir aussi d'obtenir une loi conforme à un accord inter-étatique ou permettant de le faire appliquer au plus tôt.

Il arrive aussi qu'un chef d'Etat s'engage, là encore, sans qu'on sache précisément au nom de qui ? A titre personnel ? Au nom de

l'Exécutif dont il est le chef ? Ou enfin, au nom de cet Etat dont il est la tête ?

L'objet de ces derniers engagements c'est souvent la promesse de conclure un engagement formel dans un délai donné. Mais d'autres objets sont concevables.

Commençons par l'hypothèse dans laquelle un Exécutif, apparemment en son nom propre, s'engage à l'égard d'un autre Exécutif afin d'obtenir de son Parlement la ratification rapide d'un traité, ou bien pour obtenir une loi qui permettrait de l'exécuter.

A) EXEMPLES :

« GATT : DEAL PROMISES « MORE TRADE, JOBS AND GROWTH » – Will the tap of a gavel, Peter Sutherland, the director-general of GATT, formally approved the world's most ambitious trade agreement on Wednesday – the Uruguay Round Final Act (...). France, which had been one of the harshest critics of the Americans on several issues, said its objections had been met and **pledged to recommend approval of the accord by its National Assembly** ».

(« I.H.T. », 16 12 1993)

On voit combien un tel engagement peut être important pour le partenaire et combien il relève pourtant de la « *soft law* » du fait que son imputation reste incertaine, et, par conséquent, la qualité de son « *instrumentum* » qui le rendrait susceptible d'éventuel enforcement juridique et de l'application du droit international problématique.

C'est une situation similaire que l'on retrouve dans le cas d'une promesse faite (au nom de qui ? Au nom du seul Executif ? Au nom de l'Etat dans son ensemble ? Mais alors qu'en est-il du

Parlement ?) par le Président ukrainien Kravtchouk :

« CLINTON UNVEILS NUCLEAR ACCORD – President Bill Clinton announced Monday night that the United States, Russia and Ukraine had reached an agreement for the destruction of Ukraine’s 175 long-range missiles and more than 1,800 nuclear warheads – (...) **The agreement could still fall apart; Mr. Kravchuk has failed in the past to bring the Ukrainian parliament along with him.** This time, Mr. Clinton said, « we have no reason to doubt the ability of the president to keep the commitment that he is prepared to make ». (...) After a new parliament is chosen in March, the specialist said, **Mr. Kravchuk has pledged to resubmit for ratification the strategic arms reduction agreement and participation in the Nuclear Non-proliferation Treaty** ».

(« I.H.T. », 11 01 1994)

Et à ce même sujet :

« UKRAINE : PACT MAY BE DELAYED – Ukrainian lawmakers, meanwhile, went even further and suggested that even if Mr. Kravchuk signs a completed accord, they might not go along with it. **The Ukrainian parliament**, wary about Russia’s intentions and eager to retain the prestige of a nuclear power, **has been the main stumbling block in making good on past pledges to give up the more than 1,800 warheads left on its territory after the 1991 collapse of the Soviet Union**». President Leonid Kravchuk has no authority to sign any interstate documents regarding nuclear disarmament », said Vyacheslav Chornovil, chairman of the nationalist Rukh Party. Such an agreement, he said, « would have no juridical force ». (...) « **I believe President Kravchuk will honour the deal** », Mr. Clinton said Tuesday, according to The Associated Press in Brussels». They’ve already started to dismantle the missiles ». Administration officials travelling with **Mr. Clinton suggested that Mr. Kravchuk might be able to carry out the agreement without going through parliament.** Such a move, however,

risks provoking a major political confrontation, and Mr. Kravchuk in the past has been eager to avoid that (...)».

(« I.H.T. », 12 01 1994).

Ou bien un engagement pris par l'Exécutif russe d'user de son influence sur son Parlement pour que celui-ci ratifie l'accord S.T.A.R.T. 2 :

L'« I.H.T. » du 10 décembre 1998 :

« START-3 TALKS IN THE NEW YEAR ? » BRUSSELS - The U.S. secretary of state, Madeleine Albright, said Wednesday she would travel to Moscow next month to begin a new round of negotiations that will seek further steep reductions in the nuclear arsenals of the United States and Russia.

Mrs. Albright announced her plans after a private meeting here in which she received assurances from her Russian counterpart, Foreign Minister Igor Ivanov, that his country's Parliament would almost certainly approve the terms of the START-2 arms-reduction treaty by the end of this month (...)».

Ou bien :

« WHY IS YELTSIN NOT GETTING OFF TO A NEW START ? – President Boris Yeltsin's (...) has barely lifted a finger to complete action on a far more significant and deep reduction in nuclear weapons, the second Strategic Arms Reduction Treaty, known as START-2. He signed the treaty with George Bush in 1993, it was ratified by the U.S. Senate last year and **Mr. Yeltsin has repeatedly promised to push ratification through Russia's hesitant lower house of Parliament, the State Duma.** He renewed that promise at his meeting in Helsinki with President Bill Clinton in March. (...). But the START-2 treaty languishes and Mr. Yeltsin has done little to advance it, according to some backers in Parliament and outside analysts. The pact face strong opposition from nationalists and

Communists, aggravated by resentment over the expansion of NATO. But these officials said that **Mr. Yeltsin contrary to his promises to the West, has not even begun the process that would be necessary for ratification** (...).».

(« I.H.T. », 29 05 1997)

Plus loin dans le temps, le Président Carter disait dans son « address » du 21 juin 1979 (« D.S.B. », September 1979, p. 56) :

« In the past year, six countries have joined Costa Rica and Columbia in ratifying the American Convention on Human Rights (...) I signed this while my wife was in San Jose, and **I pledged my own efforts to bring about the US ratification as soon as possible** ».

Mais ce n'est pas seulement la ratification qui est l'objet de ces engagements apparemment imputables au seuls Exécutifs et davantage encore à leurs têtes.

Le gouvernement peut s'engager à obtenir du Parlement toutes sortes d'autres mesures législatives.

Ainsi, il peut s'agir de présenter rapidement au vote un projet de loi qui doit satisfaire le partenaire :

L'« I.H.T. » du 11 janvier 1999 : « POLAND DRAFTS CAMPS LAW » JERUSALEM - **President Aleksander Kwasniewski of Poland met with Israelis leaders Sunday and promised quick action to « protect » the Auschwitz-Birkenau concentration-camp site**, where Roman Catholics, have erected crosses and a church, infuriating Jews (...) ».

Cela peut aussi concerner l'engagement de présenter au Parlement un projet de loi allant dans le sens d'un engagement interétatique. Ainsi, par exemple, (« D.S.B. », september 1979, p. 2 et 4) la déclaration de la réunion G7 du 17 juillet 1979 :

« (...) As a contribution to avert the worldwide disturbances of economic equilibrium the **German Delegation has indicated that by the end of August it will propose to the legislative body additional and quantitatively substantial measures** up to 1 p. c. of GNP, designed to achieve a significant strengthening of demand and a higher rate of growth (...) ».

Cet engagement à imputation incertaine a été pourtant jugé important dans la mesure où le gouvernement américain en a officiellement fait état dans une déclaration de la Maison Blanche du 3 août 1979 (idem p. 4) :

« **The President has been advised by Chancellor Schmidt of the measures that the German cabinet will propose to the legislature** for 1979 tax cuts and added expenditures totalling 12.2 billion deutsche marks **in order to fulfil the German summit commitment « to propose to the legislative bodies additional and quantitatively substantial measures** up to 1 p. c. of GNP, designed to achieve a significant strengthening of demand and higher rate of growth ». (...) The President believes that the test of the summit is effectively follow-up on its decisions. ».

De son côté, le vice-Président Mondale déclarait en septembre 1979 devant l'A.G. de l'O.N.U.

²« D.S.B. », October 1979, p. 2) :

« (...) The American people have already welcomed over 200,000 Indochinese... We are preparing to welcome another 168,000 refugees in the coming year (...) To do our part to help, **I am privileged to announce today that my government will ask our Congress** to allocate \$ 105 million for those programs (...) ».

Dans le cas ci-après, c'est apparemment l'Exécutif américain qui a

pris l'engagement à l'égard du Pakistan, d'obtenir la levée des sanctions imposées par le Congrès :

« U.S. SEEKS TO LIFT PAKISTAN SANCTIONS – The Clinton administration is seeking to lift sanctions imposed on Pakistan by Congress, (...). The State Department spokesman would not confirm that **Congress had been asked to lift the sanctions**, but said that keeping the ban would « not advance our non-proliferation objectives in South Asia ».

(« I.H.T. », 25 11 1993).

Ou encore, il peut s'agir de l'engagement de l'Exécutif d'obtenir du Parlement un changement constitutionnel (si la Charte palestinienne peut être assimilée à une constitution) :

« ARAFAT VOWS TO AMEND ANTI-ISRAEL CHARTER – Yasser **Arafat promised Thursday to convene the Palestinian parliament-in-exile « in the very near future » to delete call for Israel's destruction from the Palestinian charter.** (...) The communiqué said Mr. Arafat « intends to convene the PNC in Gaza in the very near future in order to (...) submit for formal approval the necessary changes to the Palestinian Covenant as undertaken in his letter (...) to the prime minister of Israel. (...) Uri Savir, director-general of the Israeli Foreign Ministry and a leading negotiator, (...) told Israel Radio ». **The commitment isn't only to put it to a vote but to pass it** (...) ».

(« I.H.T. », 14 1 1994)

A la suite de quoi :

« PLO WORKS ON NEW CHARTER – (...) **Under the Israeli-PLO self-rule accords, the charter must be changed by May 7th** (...) **Mr. Arafat intends to keep a commitment he gave when he signed the agreement with Israel in 1993.** In a letter to the Prime Minister Yitzhak Rabin, Mr. Arafat declared that the PLO recognizes Israel, and he undertook to submit to the council

« the necessary changes in regard to the Palestinian Covenant ».
(...) ».

(« I.H.T. », 17 04 1996)

Dans le cas suivant, c'est apparemment le Président américain, en tant que chef de l'Exécutif américain, qui s'est engagé à obtenir du Congrès l'autorisation d'une aide militaire à l'égard du Président Marcos (ou bien à l'égard de l'Etat des Philippines ?)

« EAST ASIA : FY 1980 ASSISTANCE PROPOSALS » by
Richard C. Holbrooke.

« (...) Concerning compensation, **President Carter has sent a letter to President Marcos promising that the Executive Branch will make its « best effort »** over the next 5 fiscal years (1980-1984) **to obtain for the Philippines \$ 50 million in grant military assistance**, \$ 250 million in FMS credits, and \$ 200 million in security supporting assistance (S.S.A.) (...) ».

(« D.S.B. », April 1979, – p. 17).

Citons aussi le cas du Premier Ministre d'Israël, Menahem Begin, qui, à la suite de la signature des Accords de Camp David, prenait, dans une lettre, en tant que représentant de l'Exécutif israélien, l'engagement suivant à l'égard du Président Sadate, représentant de l'Exécutif égyptien

(« D.S.B. », October 1978, p. 10) :

« Dear Mr Sadat

I have the honour to inform you that during two weeks after my return home I will submit a motion before Israel's Parliament (the Knesset) to decide on the following question :
(...) ».

Passons à présent à une autre hypothèse, celle où l'Exécutif d'un

Etat promet quelque chose à l'Exécutif d'un autre Etat après que son propre Parlement s'y soit opposé. L'Etat est-il alors engagé ?

On se souvient donc que l'Exécutif américain a conclu avec l'Exécutif soviétique les Accords S.A.L.T. II que le Sénat américain a refusé de ratifier pour faire pression sur l'U.R.S.S. après l'envahissement de l'Afghanistan par l'Armée Rouge. Or, les deux gouvernements se sont pourtant promis de respecter ces Accords sans qu'on puisse affirmer que ces derniers soient imputables à leurs Etats respectifs et se situent sur le plan de droit international.

Ou bien, lorsque l'Exécutif américain, malgré le refus du Congrès de ratifier le Traité sur l'interdiction des essais nucléaires, a assuré la Russie que « les Etats-Unis » continueront à respecter le moratoire sur ces essais:

L'« I.H.T. » du 14 octobre 1999

« SENATE CLOSER TO VOTE ON NUCLEAR TREATY - WASHINGTON -

(...)

U.S. Will Observe Moratorium

The United States will continue to observe a moratorium on nuclear tests even if the Senate rejects the treaty, Secretary of State Madeleine Albright said Wednesday, Agence France-Presse reported from Orono, Maine.

« **However the Senate votes**, (...) » Mrs. Albright said during remarks made at a foreign policy forum at the University of Maine.

« **We will continue** both to advance our program for assuring the reliability of our nuclear deterrence and **to observe a moratorium on nuclear explosive tests** », she said (...) ».

La même assurance a été donnée à l'égard de l'Inde :

L'« I.H.T. » du 27 octobre 1999 :

U.S. « AGAIN APPEALS TO INDIA ON TEST - NEW DELHI - Bill Richardson, the U.S. secretary of energy, (...)

(...) Washington is committed to the Comprehensive test Ban Treaty, Mr. Richardson said, and will not resume testing of nuclear weapons despite the U.S. Senate's refusal to ratify the treaty.

« Recently » he said, « a short-sighted majority of w U.S. **Senate refused to ratify the treaty, but** we will continue to press for Senate ratification, and **you can be sure that President Clinton will not permit the United States to resume nuclear testing** ». (...) ».

Et encore sur le même sujet, cette fois-ci à l'égard des Chinois :

L'« I.H.T. » du 15 octobre 1999 –

« CLINTON DENOUNCES « RECKLESS ». REJECTION OF TEST BAN. OTHER NUCLEAR POWERS URGED TO BACK TREATY - WASHINGTON - **President Bill Clinton, visibly angered by the Senate's rejection of the Comprehensive Test Ban Treaty, (...) made plain that the United States would continue to respect its terms and asked other nations to do the same** ». I call on Russia, China, Britain, France and all other countries to continue to refrain from testing », he said. (...)

Seeking to contain the political damage and address deep international concerns raised by the Senate vote, he said, « **I have no intention of doing anything other than honouring the obligations of the treaty** ».

(...)

« **The Chinese should have every assurance that at least as long as this administration is here, we support the nuclear test ban** », Mr. Clinton said (...) ».

Certes, on peut répondre que c'est une question interne américaine qui n'influe pas sur la validité juridique de l'engagement de l'Exécutif américain. Celui-ci serait sur le plan international seul

autorisé à exprimer la vue de l'Etat. Toutefois, promettre quelque chose que le Parlement refuse, permet-il d'engager la Nation ?

La question générale qui concerne toutes ces citations est triple :

Qui s'y est engagé ? Est-ce l'Etat ? Est-ce l'Exécutif (l'« Administration » au sens américain du mot). Est-ce son chef ? Autrement dit, à qui est imputable l'engagement et à qui pourrait-on s'en prendre en cas de non-respect de la parole donnée ?

La seconde série de questions consiste à se demander : Qui pourrait tenter de mettre ainsi en jeu la responsabilité de celui qui n'a pas respecté la parole donnée ? L'autre Etat ? Son Exécutif ? Le chef de ce dernier ?

Enfin, la troisième série de questions est celle de savoir quel enforcement et quelle responsabilité seraient envisageables ? Juridique ? Alors, devant quel juge ? Seuls, les Etats peuvent se présenter devant la Cour. L'Exécutif seul ne le peut pas, tout comme ne le peut pas seul le Législatif.

Nous savons l'absurdité des questions que nous posons ainsi car justement, jamais la réponse juridique ne leur sera donnée. Elle ne sera même pas tentée. Aucun juge ne sera saisi de telles questions « de haute politique » et la maigre substance du droit international ne leur sera jamais appliquée. Ces questions, comme de nombreuses autres qui s'en rapprochent, sont toujours résolues de façon politique et diplomatique mais non juridique, et encore moins, judiciaire. Leur caractère est politique. C'est sur ces trois plans seulement que peut être mise en jeu la responsabilité de l'Exécutif ou de son chef qui a pris de tels engagements. La question de la validité juridique n'est même pas envisageable. Par conséquent, l'enforcement juridique (judiciaire) n'est pas concevable non plus. C'est donc l'Opinion publique, le milieu diplomatique, la « Communauté internationale », l'Histoire et la

conscience de celui qui a pris l'engagement qui peuvent être ses seuls juges.

Quant à l'opération qui consisterait à imputer par force ces engagements aux Etats respectifs pour contourner les problèmes ci-dessus invoqués, elle nous paraît vouée à l'échec.

B) AVIS DE LA DOCTRINE SUR LES ENGAGEMENTS DE L'EXECUTIF

La question d'engagements pris par l'Exécutif à l'égard d'un autre Exécutif, sans qu'on sache exactement répondre à la question de l'imputation, n'a pas provoqué de débats nourris.

On trouve néanmoins un passage consacré, indirectement, à cette hypothèse dans le :

« 4^{ème} RAPPORT de G. FITZMAURICE ».

(« A.C.D.I. » – 1959 vol. II – A/CN4/101- p. 52).

« 6. A cet égard, il nous est difficile d'accepter l'opinion retenue dans une disposition telle que l'article 23 du projet de Harvard pour une convention sur les traités. (...) **le projet mentionne la clause suivante qui figure dans certains traités « Si l'une des parties est ultérieurement empêchée, du fait d'une décision du pouvoir législatif, d'exécuter les dispositions du présent arrangement, les obligations qui en découlent deviendront caduques ».**

6. **A notre avis, un « arrangement » de ce type n'est pas à proprement parler un traité, il n'entraîne pas d'obligation juridique, mais tout au plus des obligations morales, et constitue une sorte d'accord politique ou administratif – peut-être une espèce de gentleman's agreement entre gouvernements. (...)**

Section II

ENGAGEMENTS DU PARLEMENT

Nous n'avons pas trouvé beaucoup d'exemples d'engagements qui seraient apparemment imputables aux seuls Parlements. Mais on en trouve quelques uns quand même.

Ainsi :

« TAIWAN APPLAUDS U.S. RESOLUTION – Taiwan expressed satisfaction Tuesday over a **resolution passed by the U.S. House of Representatives** in support of the nationalist island». We are very much pleased about the overwhelming approval of the resolution, » the Taiwan government said in a statement. **In a vote of 390 to 1, the House on Monday reaffirmed its commitment to arm Taipei and called on President Bill Clinton to require Beijing to renounce publicly any use of force to reassert control over Taiwan.** The Senate approved a similar measure earlier this month ».

(« I.H.T. », 23 07 1998).

Ou bien :

« SENATE URGES CLINTON TO LIFT EMBARGO ON VIETNAM. (...) 62-38 VOTE GIVES POLITICAL SUPPORT TO RELUCTANT PRESIDENT - WASHINGTON - **The Senate voted by a wide margin to lift the United States embargo on trade with Vietnam.**

(...). According to the sources, **Mr. Clinton has hesitated to take the step**, which would symbolically put a final end to the 30-year conflict between the United States and the Vietnamese Communists (...) ».

(« I.H.T. », 15-16 01 94).

Section III

« *GENTLEMEN'S AGREEMENTS* »

A) GENERALITES

Telle qu'elle est couramment employée, la notion de « *gentlemen's agreements* » recouvre deux sens.

Le premier, c'est celui du caractère informel des engagements pris. On qualifie ainsi de « *gentlemen's agreements* » les accords interétatiques non signés, non publiés, non enregistrés, oraux, implicites, tacites, etc.

Une seconde signification, c'est celle qui recouvre les engagements pris entre les diplomates en leur nom personnel.

Dans le présent ouvrage, nous avons séparé ces deux significations.

Ainsi, nous avons consacré un chapitre spécial aux engagements sans forme ou à forme incomplète (Cf. infra).

Nous réservons à l'expression « *gentlemen's agreements* » le second sens et c'est à ce dernier que nous consacrons la présente section.

Donc, nous le redisons, nous qualifions de « *gentlemen's agreements* » les engagements dont l'imputation est spécifique et incombe aux diplomates qui les ont conclus en leur nom personnel.

En s'attachant à ce dernier sens, remarquons toutefois qu'il n'est pas fréquent que l'on soit face à un « *gentleman's agreement* » pur, clairement imputable à l'homme politique et à lui seul. Ce qui l'exclurait nettement des préoccupations du droit international.

Ce qui arrive le plus fréquemment dans la pratique internationale, c'est qu'un engagement soit pris sans qu'on sache très bien s'il a été pris par un homme politique en son nom propre, à titre privé, ou bien au nom de l'Etat qu'il représente, donc à titre officiel. On se trouve alors en plein dans la « *soft law* ». Notamment, parce que sa prise en charge par le juge international aux fins d'enforcement et de l'application du droit international serait alors douteuse.

Cette situation doit être distinguée de celle où un homme politique, qui engage l'Etat, y ajoute tout son appui personnel, son prestige personnel, son énergie pour que l'engagement réussisse. Cet appui conforte « l'autorité » (Cf. infra) de l'engagement, mais n'a pas d'influence sur sa validité juridique.

Les « *gentlemen's agreements* » sont fréquents. Bien sûr, on ne les trouve pas dans les recueils des traités, mais dans les documents personnels des hommes politiques et dans la presse.

Il sera cité par la suite une série d'engagements de ce type.

Leur fréquence résulte de ce que, depuis un siècle se développent des rencontres internationales au sommet auxquelles participent les hommes politiques du plus haut niveau. Ce qui contribue au développement d'une diplomatie directe, orale, semi secrète, fondée sur la seule confiance entre hommes qui se connaissent de longue date : le Chancelier Khol est resté au pouvoir 15 ans, le Président Mitterrand 14, le Premier Ministre, Thatcher, 12, le Premier Ministre, Gonzales, 14, le Premier Ministre, Jean Chretien 10, le Chancelier Konrad Adenauer, 14, le Premier Secrétaire du

Parti Nikita Kroutchev, 11 ans, Léonide Brejnev et le Ministre des Affaires étrangères, Andréï Gromyko, pendant des décennies, la plupart des présidents américains : 8 ans, Fidel Castro : plus de 45 ans, Saddam Hussein : plus de 34 ans, de même une série de dictateurs africains, sud-américains et asiatiques, etc.

Pour des raisons multiples, ces hommes veulent que l'engagement soit pris rapidement, sans en référer au Parlement ni même au reste de l'Exécutif, qu'il demeure secret et ne soit pas consigné par écrit. Il s'agit souvent d'engagements de courte durée, alors que les deux hommes sont assurés de rester en poste pour exécuter leurs obligations. Ou bien, il arrive que l'un d'eux ne parvienne pas à forcer l'autre à prendre un engagement au nom de l'Etat (car son partenaire lui rétorquera que son Parlement, son Gouvernement ou son Opinion publique ne l'accepteraient pas). Alors, il lui demande de donner au moins sa parole d'homme. Autrement dit, de prendre un engagement « mou » car sans imputation claire.

Souvent, il s'agit d'engagements pris par des rois absolus, comme c'est le cas de l'Arabie Saoudite, ou par les dictateurs, récemment encore de l'Irak ou du Zaïre, toujours de la Syrie, de la Libye et de tant d'autres Etats où la parole du chef se confond avec celle de son pays.

Ou bien, il s'agit d'engagements pris pendant la guerre où la volonté du chef militaire s'identifie avec la volonté de l'Etat.

Comme l'a écrit Michel Virally, en parlant de la conférence au sommet :

Michel Virally « LA CONFERENCE EN SOMMET »

(« A.F.D.I. », 1959, p. 32 et 33) :

« On comprend, dans ces conditions, l'intérêt qu'il peut y avoir à obtenir un engagement personnel des dirigeants »

placés à la tête des gouvernements et disposant, de ce fait, « des pleins pouvoirs » (...) ».

Citons à présent une série d'engagements de ce type. Commençons par les mémoires d'hommes d'Etat.

B) MEMOIRES D'HOMMES D'ETAT

Le premier exemple sera pris du tome 2 des « MEMOIRES 1953-1963 » de Konrad Adenauer.

Précisons que le passage qui va suivre va également être cité dans le chapitre consacré aux engagements à forme orale car c'en est aussi un (Cf. infra).

Lorsque donc, le Chancelier ouest-allemand s'est rendu à Moscou pour obtenir la libération des prisonniers de guerre allemands moyennant l'établissement de relations diplomatiques entre Bonn et Moscou, il écrivait :

Konrad Adenauer « MEMOIRES 1956-1963 » tome 2, p. 510 et ss. :

(Hachette, Paris 1967)

« Boulganine sembla plongé dans de profondes réflexions. Après un moment de silence, il déclara tout d'un coup et brutalement : « Faites en sortes que nous parvenions à une entente. Adressez-moi une lettre (il s'agissait d'une note où nous donnerions notre accord pour la reprise des relations diplomatiques) et nous vous les rendrons tous. Tous ! Une semaine plus tard ! Nous vous en donnons notre parole d'honneur ! »

(...)

J'estimai que ce n'était pas absolument nécessaire et que la parole du président du Conseil des ministres me suffisait parfaitement. Boulganine se tourna cependant vers

Khrouchtchev et lui fit part de notre entretien.

Khrouchtchev déclara qu'il venait justement d'avoir une conversation avec le président Arnold et qu'il lui avait dit la même chose. Il ajouta : « **Nous ne pouvons douter ni des garanties ni des assurances écrites ou orales. Mais nous vous donnons notre parole d'honneur et notre parole suffit** ». (...).

Après la réception, je mis au courant la délégation allemande. Des discussions serrées eurent lieu. Comment pouvais-je donner notre accord à la reprise des négociations diplomatiques, sans engagement écrit de la part des Russes sur le rapatriement des Allemands, moi qui avais toujours mis en lumière la mauvaise foi soviétique ? (...) **Se contenter d'une parole d'honneur sur la question de prisonniers de guerre ?**

(...)

En ce qui concerne la « parole d'honneur » de Boulganine et de Khrouchtchev, j'étais convaincu qu'elle représentait quelque chose de sérieux. Je ne doutai à aucun moment de leur honnêteté.

(...)

Quatrième journée de négociations.

(...)

Les entretiens reprurent à dix heures (...).

Khrouchtchev déclara alors :

« Nous (...) vous demandons de nous indiquer où se trouvent ces personnes prétendument retenues. **Nous vous donnons notre parole que celles qui seront retrouvées d'après vos listes seront remises à votre disposition** à condition qu'il s'agisse bien de citoyens allemands. Nous vous prions de croire, en une telle circonstance, à notre parole d'honneur ».

(...)

Les Russes tinrent parole et exécutèrent rigoureusement notre accord ».

Un deuxième exemple (lui aussi mentionné dans le chapitre consacré à la forme orale d'engagements internationaux, Cf. infra)

cité par Konrad Adenauer, se trouve à la page 357 du tome 3 de ses « MEMOIRES 1956-1963 », (Hachette, Paris 1967). Il concerne un « *gentleman's agreement* » conclu en 1962 avec le Général de Gaulle, et qui, par la suite, devait conduire à la signature du Traité de l'Elysée du 22 janvier 1963 :

« De Gaulle me demanda comment je me représentais un accord franco-allemand qui respecte l'idée des Six et n'exclut pas la possibilité d'une adhésion anglaise.

Je répliquai que la France et l'Allemagne devaient conclure **un accord, qui n'aurait certes pas besoin d'être annoncé à son de trompe**, mais qui fonctionne dans la pratique. Ensuite on laisserait les choses aller. **Un « gentleman's agreement » pouvait être conclu entre de Gaulle et moi**; je le tenais pour très nécessaire afin que, dans l'avenir, on continue de progresser sur la voie où nous nous étions engagés.

De Gaulle répondit que nous avions commencé tous les deux à pratiquer ce « gentleman's agreement ». Néanmoins il fallait encore quelque chose d'autre. De Gaulle pensait comme moi qu'il n'était pas nécessaire de conclure de traité solennel et d'en célébrer la signature par des sonneries de cloche et des feux d'artifice. (...) ».

On s'aperçoit ainsi, qu'à l'origine, dans la tête du chancelier allemand qui n'espérait pas encore obtenir de la France ce qu'il obtiendra par la suite, le Traité de l'Elysée ne devait être qu'un « *gentleman's agreement* » entre deux hommes d'Etat, secret (« qui n'aurait pas besoin d'être annoncé »), peut-être oral. (Cf. infra le chapitre consacré aux incertitudes de la forme), mais en tout cas, à imputation incertaine. Cela se voit par la façon dont les deux hommes d'Etat s'exprimaient, tantôt à titre personnel, et tantôt au nom de leurs Etats.

Comme nous l'avons dit plus haut, en temps de guerre, la volonté du chef des armées s'identifie souvent avec celle de son pays. Il en

a été ainsi notamment au moment de la Deuxième Guerre Mondiale. Cela au point que, souvent, on ne pouvait pas distinguer les engagements pris par les chefs militaires en leur nom personnel, et ceux qui ont été pris par eux au nom de leurs Etats. La faiblesse et la rareté du contrôle du Parlement et de l'Opinion publique, en temps de guerre, confortaient encore cette confusion, dont le résultat a été la conclusion de toute une série de « *gentlemen's agreements* ».

Tant que ces hommes demeuraient en place, tant que la guerre durait, et tant que les alliances ne bougeaient pas, le problème de la validité juridique ou du caractère politique (Cf. infra) de ces engagements ne se posait pas. Il ne se posait pas, car ne se posait pas celui de leur imputation. Mais ce problème n'a pas manqué de se poser après la guerre. C'est alors que le débat a pris naissance sur la nature de ces engagements.

Des exemples de ces engagements semi-privés, semi-publics, semi-secrets, semi-officiels, le plus souvent oraux mais parfois consignés rapidement dans un écrit de fortune, sont aussi cités par :

W. CHURCHILL dans ses « MEMOIRES SUR LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE »,

(ed. Plon, Paris)

Ainsi, dans le tome II, 2e Partie (« LA CHUTE DE LA FRANCE », Paris, 1949, p. 214), il écrivait à propos de la promesse donnée par le Maréchal Pétain de ne pas laisser tomber aux mains des Allemands la flotte française :

« Le Président m'informait encore que **Pétain avait déclaré au chargé d'affaires américain qu'il avait donné l'assurance la plus solennelle** que la flotte française, y compris les deux cuirassés, ne tomberait jamais aux mains de l'Allemagne. **Le maréchal précisa qu'il avait donné ces assurances au gouvernement des Etats-Unis, au gouvernement britannique**

et à moi-même, personnellement ». Je les réitère, ajouta-t-il;(...). Si j'étais libre, je céderais avec joie ces navires, afin de les conserver à la France par ce moyen, sous la seule condition qu'ils nous soient rendus après la guerre. Je le répète, je n'ai ni le droit ni la possibilité de les vendre dans les circonstances présentes ». (...) ».

Ou bien, dans le tome 3, 2e Partie, p. 122, à propos de la réponse donnée en 1941 à Churchill par le président américain à propos d'une demande d'aide militaire des Etats-Unis à la Grande-Bretagne :

« La réponse fut extrêmement compréhensive et généreuse. « Je suis certain, dit le Président, le 6, que nous pourrons vous aider à effectuer le renforcement projeté dans le Moyen-Orient. **Je peux, en tout cas, vous assurer dès maintenant** que nous vous fournirons des transports pour 20 000 hommes ». (...) « **Je vous prête, dit-il, nos meilleurs transports**. Entre parenthèses, je suis ravi que vous renforciez le Moyen-Orient ».

Ou bien, (tome 5, 2e Partie, p. 54 et 55) à propos de l'opération « Overlord » débattue lors de la Conférence de Téhéran :

« Roosevelt déclara alors à Staline que nous étions tous deux d'accord pour déclencher « Overlord » au cours du mois de mai. Le maréchal fut manifestement très content et très soulagé de **cet engagement solennel et direct que nous prenions l'un et l'autre** ».

Ou bien, (tome 6, 1re Partie, p. 80-81) en 1944, alors que Roosevelt et Churchill mettaient fin à un « différend entre amis » qui s'était produit à la suite d'une décision prise par Churchill sans consulter le président américain :

« La réponse du Président, en date du 27 juin, régla ce différend entre amis. « Il semble, écrivait-il que par inadvertance, nous ayons l'un et l'autre agi unilatéralement (...) **Il est essentiel que**

nous demeurions toujours d'accord sur les questions concernant notre effort de guerre ».

Je répondis le même jour : « **Je rechercherai toujours votre accord en toute chose, avant, pendant et après, vous pouvez en avoir l'assurance** ».

De quel « je » parlait Churchill ? De lui en tant que Premier Ministre de la Grande-Bretagne ? Ou bien de lui, homme politique et chef militaire ? Et s'il mourrait ou démissionnait, cet engagement lierait-il juridiquement la Grande Bretagne ou partirait-il avec son auteur ?

Citons encore deux passages des « MEMOIRES » de Churchill qui soulignent cette ambiguïté inhérente aux « *gentlemen's agreements* » quant à leur imputation.

L'un de ces passages décrit le très connu entretien de Churchill avec Staline, en octobre 1944 à Moscou (tome 6, 1re Partie, p. 235 et ss.) :

« Le moment était favorable pour agir, c'est pourquoi je déclarai : « Réglons nos affaires des Balkans (...) ». Pendant que l'on traduisait mes paroles, j'écrivis sur une demi feuille de papier :

« Roumanie,
Russie ... 90 %
Les autres... 10 %

Grèce
Grande Bretagne... 90 %
(en accord avec les Etats-Unis)
Russie... 10 %

Yougoslavie ... 50/50 %
Hongrie... 50/50 %
Bulgarie
Russie 75 %

Les autres ... 25 % »

Je poussai le papier devant Staline à qui la traduction avait alors été faite. Il y eut un léger temps d'arrêt. Puis il prit son crayon bleu, y traça un gros trait en manière d'approbation, et nous le rendit. Tout fut réglé en moins de temps qu'il ne faut pour l'écrire.

Il y eut ensuite un long silence. Le papier, rayé de bleu, demeurait au centre de la table. Je dis finalement : « Ne trouvera-t-on pas un peu cynique que nous ayons l'air d'avoir réglé ces problèmes dont dépendent le sort de millions d'être d'une façon aussi cavalière ? Brûlons ce papier ». « Non, gardez-le », dit Staline ».

Peu importe les remords feints ou réels soulignés par Churchill. L'essentiel pour ce qui nous concerne, c'est de savoir à quel titre ces engagements, semi-secrets, semi-oraux, temporaires et pragmatiques (« pour le temps de guerre », souligne Churchill) et exprimés tantôt sous une forme personnelle « je », qui suggère un engagement personnel, ou sous une forme officielle « nous », qui suppose l'engagement de l'Etat, ont été conclus ?

Ou encore, ce passage du 6e tome, 2e Partie des « MEMOIRES » de Churchill (p. 43 et 44) :

« A la conférence de Crimée, Staline nous a informés, Roosevelt et moi-même, sous le sceau du plus grand secret, que le **gouvernement soviétique était disposé à entrer en guerre contre le Japon** dans les deux ou trois mois qui suivraient la capitulation de l'Allemagne, **aux conditions énumérées ci-après** :

(...)

Ces conditions ont été incorporées dans un accord personnel entre Roosevelt, Staline et moi-même. (...) ».

En lisant le livre de Golda Meir, « MA VIE » (Lafon 1975, p.

335), on apprend l'existence d'un engagement dont il est difficile de dire s'il incombait à l'Etat français, ou bien personnellement à son chef :

« Au cours des terribles journées qui précédaient la guerre de six jours il (*le Général de Gaulle*) a déclaré à Abba Eban...

« **En cas de danger réel pour vous, vous pouvez compter sur moi.** Mais si c'est vous qui faites le premier geste, vous serez anéantis (...) ».

Dans les « MEMOIRES DE GUERRE - L'UNITE 1942-1944 » à la page 668, le Général de Gaulle rapporte une « Note » établie par son cabinet au sujet de ses entretiens avec M. Wilson, les 16 et 17 décembre 1943, et avec M. Mac Millan, le 17 décembre 1943.

« **Le général Eisenhower, dans sa lettre, demande que le Comité de la libération lui donne « certaines assurances ».** Malgré la haute estime que nous avons pour le général Eisenhower, en sa qualité de Commandant en chef allié, **le Comité ne saurait lui donner d'assurances. Il peut en donner au Gouvernement des Etats-Unis, non pas au Commandant en chef qui est un chef militaire** chargé par le Gouvernement français de l'emploi d'une partie des forces françaises concurremment avec des forces alliées.

D'autre part, le général Eisenhower invoque le fait que l'armement remis aux troupes françaises l'est en vertu d'un « accord personnel ». Il n'est évidemment pas possible au **Comité d'accepter cette interprétation** d'un accord relatif à l'armement des troupes françaises. **L'armement est remis à la France, c'est-à-dire à son gouvernement.** D'ailleurs, le Gouvernement des Etats-Unis a signé avec le Comité de la libération un accord de lease-end qui règle entre les deux gouvernements l'échange des armes contre des service ».

On sait pourquoi il importait au Général de Gaulle d'impliquer

l'Etat français et pourquoi le Général Eisenhower tenait à ce que les engagements soient considérés comme « personnels ». Dans le premier cas, il en résulterait la reconnaissance du Comité de la libération français par les Etats-Unis. Ce que le Général Eisenhower voulait éviter.

Dans les mêmes « MEMOIRES DE GUERRE - L'UNITE 1942-1944 » on trouve, à la page 605, une note établie par le cabinet du Général de Gaulle au sujet de son entretien avec M. Vychinski, le ministre des Affaires étrangères de l'URSS, qui a eu lieu le 23 novembre 1943. Dans cette note, une question concernant la place de la France dans l'après-guerre est discutée et la promesse soviétique (?) ou personnelle (?) de Staline est rapportée :

« M. Vychinski déclare que cette position de la France est très satisfaisante pour la Russie soviétique (...). Il ajoute qu'aucune question européenne ne pourra être réglée sans la France. **Ceci, c'est le maréchal Staline qui l'a déclaré lui-même.** M. Bogomolov intervient et souligne l'importance de **cette déclaration personnelle du maréchal Staline** ».

En ouvrant les « MEMOIRES » du Président Nixon (Stanké, 1978, p. 458 et 459), on lit le passage suivant sur le sommet entre lui-même et Léonid Brejnev à Moscou :

« La grande surprise du sommet vient lors de mon avant-dernière rencontre avec Brejnev (...).

Après quelques escarmouches initiales il me dit : « Aimeriez-vous que l'un de nos hauts fonctionnaires aille en République Démocratique du Vietnam dans l'intérêt de la paix ? »

Je répondis qu'une visite de ce genre pourrait être une contribution importante à la fin des hostilités, et que **je suspendrai les bombardements** pendant le séjour du fonctionnaire soviétique à Hanoï.

En nous séparant, sur le pas de la porte : « **Vous avez ma parole, lui dis-je, que tant en privé qu'en public, je ne prendrai aucune mesure** qui aille directement contre les intérêts de l'URSS. **Mais vous devez faire confiance à ce que je vous dis sans intermédiaire**, et non pas à ce que d'autre vous diront ».

Dans son livre, le Président Nixon écrivait aux pages 524-525 à propos des conversations qui devaient avoir lieu à Paris, en 1972, entre son représentant et futur Secrétaire d'Etat, le Général Haig d'un côté, et le Président sud-vietnamien Thieu, de l'autre :

« **Aux objections de Thieu**, portant principalement sur la présence (acceptée par l'accord) de troupes du Nord sur le territoire du Sud, **je répondis** que beaucoup plus important que ce que disait l'accord serait ce que nous ferions si l'ennemi reprenait ses agressions. « **Vous avez mon assurance absolue** que si Hanoï ne respecte pas les termes de l'accord, **il est de mon intention** de prendre des mesures de représailles aussi sévères que rapides ».

La complexité de la question que nous posons est aussi illustrée par le passage suivant de ces mêmes « MEMOIRES » du Président Nixon où le « je » cotoit le « nous » ou encore « mon engagement » se croise avec celui « des Etats-Unis »:

« Bientôt après le retour de Kissinger à Washington le 14 janvier (1972), Haig partit pour Saigon. Le matin du 16 janvier, il vit Thieu et lui remit une lettre de moi. **Je lui signalais que j'étais irrévocablement décidé** à parapher l'accord le 23 janvier et à le signer le 27 janvier : « **Je le ferai seul si c'est nécessaire** ». Je continuais ainsi :

« (...) **je tiens à vous répéter les assurances que je vous ai avais déjà données**. Au moment de la signature de l'accord, j'expliquerai expressément que **les Etats-Unis** reconnaissent votre Gouvernement comme le seul gouvernement légal du Vietnam du Sud, que nous ne reconnaissons à aucune troupe

étrangère le droit de se trouver sur le territoire du Vietnam du Sud ; et que **nous réagissons** en force si l'accord vient à être violé. Finalement, **je tiens à vous assurer de mon engagement** en faveur de la liberté et du progrès de la République du Vietnam du Sud. C'est **ma ferme intention** de maintenir une aide complète économique et militaire ».

Avec cette lettre et cette garantie, je ne pensais pas que je puisse faire plus ».

Dans les mémoires du Président Johnson, « MA VIE DE PRESIDENT, 1963-1969 » (Buchet/Chastel, 1972, p. 318), on trouve le passage suivant concernant l'attitude du Président américain dans la rivalité de deux chefs de forces armées du Sud Vietnam en 1967 :

« En juillet 1967 (...) notre équipe d'inspection avait signalé des frictions entre les généraux Thieu et Ky. (...). Cette éventualité m'inquiétait (...) A Guam, **Thieu et Ky m'avaient personnellement fait la promesse, en privé,** de ne pas permettre que leur concurrence mette en danger soit le progrès vers la démocratie dans leur pays soit les améliorations obtenues au prix de grands sacrifices sur le champ de bataille. **J'étais certain qu'ils tiendraient cette promesse,** du moins pendant la période de transition critique de 1967 (...) ».

Mais la mine d'exemples des « *gentlemen's agreements* » se trouve dans les mémoires de H. Kissinger, ancien Secrétaire d'Etat américain intitulé « LES ANNÉES ORAGEUSES » et « A LA MAISON BLANCHE » (Fayard 1982). La précision avec laquelle cet homme s'exprime, son souci de détails font que l'on trouve dans ses propos de nombreuses réponses à des questions qui nous préoccupent.

Citons-en quelques exemples :

« LES ANNEES ORAGEUSES » p. 660 :

« A 11 h 04, (le 23 octobre 1973 lors de la guerre de Kippour) j'ai pris contact avec **Smicha Dinitz** (*ambassadeur d'Israël à Washington*) pour savoir s'il avait quelque chose à ajouter de Keating. Il ne connaissait pas l'emplacement des nouvelles lignes de bataille, mais **pouvait me dire au nom de son Premier ministre** **« personnellement, confidentiellement et sincèrement**, qu'aucune des action engagées sur le front égyptien ne l'a été à notre initiative ».

Un peu plus loin, à la page 1025, H. Kissinger écrit à propos de sa visite en Egypte, du 13 au 15 janvier 1974, consécutive à la guerre de Kippour et alors que le Général égyptien Gamasy, chef d'Etat-major lui demandait de faire pression sur les Israéliens pour que ceux-là laissent se dégager la III^e armée égyptienne encerclée :

« Mais Gamasy était homme d'honneur en même temps que patriote. **Je lui offris de m'engager par écrit** à ce que l'Israël ouvre les voies de ravitaillement de la III^e-ème armée, sans conditions, dans les quarante-huit heures après la conclusion de l'accord. Il répliqua : **« Je n'ai pas besoin de lettre ; vous m'avez donné votre parole »**.

A la page 1471 de ce même livre, Kissinger rapporte une assurance de Nixon donnée au général Thieu :

« Le 14 novembre Nixon répondit à la lettre de Thieu (...) :

« (...) **Vous avez mon assurance absolue** que si Hanoi ne se conforme pas aux termes de cet accord **je réagirait fermement**, et sans délai, par de sévère représailles »

Et à la page 1520, on apprend que le Président Nixon, une fois de plus, a confirmé cet engagement :

« Le 5 janvier (1973), il y eu un nouvel échange de lettres entre Nixon et Thieu. La nôtre réitérait les conditions auxquelles nous

conclurions un règlement et se terminait Ainsi :

(...)

« Si vous décidez, comme je l'espère, de marcher avec nous, **vous avez mon assurance** que nous continuerons à vous aider durant la période qui suivra les accords et que **nous réagirons** violemment si ces accords sont violés par le Vietnam du Nord. Encore une fois je vous demande de faire cause commune avec nous ».

A la lecture des passages cités, on constate qu'un engagement de ce genre peut concerner des affaires d'importance (en l'occurrence la promesse que les Etats-Unis ne permettront pas au Vietnam du Nord d'envahir le Vietnam du Sud après la signature du traité de paix. C'est à cette condition que les Vietnamiens du Sud ont accepté de le conclure. Pourtant, on sait que les Etats-Unis n'ont pas respecté la promesse faite et n'ont pas empêché les Vietnamiens du Nord d'envahir le Sud en 1975).

On y retrouve un mélange des promesses personnelles et de celles qui ont été prises ès qualités.

Apparemment, ces engagements sont fragiles car ils tiennent à un seul homme, à son prestige, à son autorité. Si ceux-là s'effondrent, l'engagement risque de tomber, comme est tombé celui de Nixon lorsque « le scandale du Watergate détruisit (*son*) autorité ».

Quant à la confiance qui sert de fondement aux « *gentlemen's agreements* », elle n'est pas forcément une utopie. Nous aurons l'occasion d'en reparler dans le troisième tome de l'ouvrage, consacré à l'obligatorité et à l'enforcement. Mais signalons d'ores et déjà que les hommes politiques qui se connaissent depuis des années ont souvent eu l'occasion de tester le degré d'intégrité de leur interlocuteur, et par conséquent, savent si le risque est raisonnable ou pas.

Ainsi, H. Kissinger écrit dans « A LA MAISON BLANCHE », p.

851, à propos de son interlocuteur soviétique habituel, le ministre des Affaires Etrangères, Andreï Gromyko et des engagements qu'ils ont pu prendre ensemble lors de leur longue collaboration en les fondant sur la confiance qu'ils se faisaient mutuellement :

« Et malgré tout, j'en étais arrivé à aimer et à respecter **Gromyko**. Il était peut-être difficile d'arriver à un accord avec lui, mais dans les limites imposées par le système qu'il représentait, il **était honorable. Il tenait parole ensuite et il s'en tenait à ce qui avait été convenu** - ou, s'il était obligé de changer son cap il c'était avec une visible gêne».

Pour en terminer, citons encore quelques exemples de « *gentlemen's agreements* » puisés dans les mémoires de Henry Kissinger :

A la page 1.440 de « A LA MAISON BLANCHE », on apprend l'existence des accords « privés » entre H. Kissinger et la délégation du Nord Vietnam conclus lors des pourparlers de paix. Ces accords « privés » ont été probablement secrets et seront recités dans le chapitre consacré à des engagements sans forme ou à forme incomplète. De même, il s'agit là des engagements conclus au nom des tiers dont l'imputation est incertaine aussi à ce titre. On les mentionnera donc aussi dans la section ci-dessous consacrée à ce sujet. Mais on peut d'ores et déjà se demander s'ils n'étaient pas imputables à la fois aux Etats contractants et aux hommes politiques qui les représentaient...

Ainsi, Henry Kissinger écrit :

« (...).Le Duc Tho promettait seulement que Hanoï ferait de son mieux pour convaincre ses alliées. Par ailleurs **cette promesse ne pouvait figurer par écrit que dans un accord passé entre nous à titre privé, et non dans le texte de l'accord sur Vietnam**. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 20 de l'accord sur le Vietnam, Hanoï s'engageait à retirer ses forces du Cambodge et

du Laos, et à ne pas se servir du territoire de l'un quelconque de ces deux pays pour lancer des opérations militaires contre l'un des signataires de l'accord, à savoir le Vietnam du Sud.

Les accords privés s'avérèrent plus complexes. Hanoï était sûr de son influence sur son allié du Laos, le Pathet Lao. Le Duc Tho promit donc qu'un cessez-le-feu interviendrait au Laos dans les trente jours suivant le cessez-le-feu au Viêt-nam, et s'engagea à signer un accord à cet effet (...) ».

Sur le risque du désaveu (vrai ou supposé) d'un « *gentleman's agreement* » par les supérieurs (ou par les pairs) de l'homme politique qui l'a contracté, Henry Kissinger écrit :

H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1.437 :

« (...) On this occasion Le Duc Tho (...) now made a claim novel in our experience with Communist negotiators. **He said that the Politburo in Hanoi had overruled him when in November he had agreed to the clause that the DMZ must be respected.** He was still awaiting new instructions, he said; he could go no further. It was unprecedented for a member of any Communist Politburo to claim that he had exceeded instructions. (...) ».

Et plus loin :

« On January 5 there was another exchange of letters between Nixon and Thieu. Our letter (staff-drafted) reiterated the conditions for which we would settle and concluded : (...) **you have my assurance of continued assistance in the post-settlement period** and that we will respond with full force should the settlement be violated by North Vietnam. (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1462).

A propos du contentieux américano-japonais concernant le textile et les difficultés d'appliquer et de faire appliquer par les

administrations de leurs pays les « *gentlemen's agreements* » passés par des hommes politiques, H. Kissinger écrit :

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 336-337).

« Textiles remained a far trickier problem (...), Sato explicitly promised that textiles would be resolved as the President desired. **Sato declared that he took full responsibility, that it was his « personal credo » and « vow » to keep his word, that he committed his sincerity and all his efforts to that end. Nixon said that was good enough for him;** the two leaders shook hands (...). Lower-level Japanese officials immediately rejected our official proposals based on the Sato-Nixon agreement. I called « Yoshiba, » **who told me again that Sato would honour the understanding but that Sato was keeping its existence secret in Japan in the hope that this would make it easier for him politically and bureaucratically to produce the desired result.** I passed on all this to Alex Johnson, telling him, « It's a Kabuki play ». I turned out to be more like a Kafka story (...) ».

Et toujours à propos du problème du textile et des difficultés de faire appliquer par des tiers les engagements personnels pris par des leaders :

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 339).

« Prime Minister Sato came to America (...). After saying goodbye to Nixon, Sato drove around the White House to West Executive Avenue and appeared unexpectedly in my office. **He wanted to reaffirm his commitment in front of my associates, he said. He thereupon proceeded to repeat what he had told Nixon.** He did and returned to Tokyo. Still nothing happened; the talks remained stalemated. **I have no doubt that Sato was sincere in his pledges.** (...) We had demanded too much of him; he promised more than he should have, and he was deeply embarrassed by his inability to deliver. The blame must be shared (...) ».

Citons d'autres exemples d'engagements, ni purement étatiques, ni purement personnels, évoqués par H. Kissinger :

H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » tome I.

(Fayard – 1982 – p. 562).

(Le 8 octobre 1973 – pendant la guerre de Kippour)

« Pour renforcer encore ces perspectives, à 11 h 40 du matin, j'envoyai à Hafiz Ismaïl (*ambassadeur d'Israël à Washington*) notre réponse à son message de la veille. (...)

Je terminais mon message (...) **Les Etats-Unis, et moi-même personnellement, participerons activement** à toute tentative destinée à aider les parties à parvenir à une juste solution des problèmes qui, depuis si longtemps, affligent le Moyen-Orient ».

Ou bien :

H. Kissinger « A LA MAISON BLANCHE » tome II – 1972 - p. 1434.

« Ainsi, après mon rapport relativement optimiste du 19 octobre, (1972) Nixon m'avait encouragé en me chargeant de transmettre à Thieu :

« (...) Soulignez bien aussi au Président Thieu qu'au cours de mes quatre années de Présidence et même avant cela, **nulle personnalité publique américaine n'a autant que moi** défendu l'idée qu'aucun gouvernement communiste ne devait être imposé au peuple du Vietnam du Sud. En outre, nulle personnalité publique américaine n'a autant que moi **soutenu le président Thieu lui-même. Vous voudrez bien assurer au Président qu'il peut compter sans réserve sur ce soutien dans les jours à venir** ».

Ou bien :

H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » 1974 – p. 1080.

(A la suite de la guerre de Kippour et de l'embargo pétrolier décrété par les pays arabes) :

« Nixon envoyait une lettre amicale au roi Fayçal, soulignant nos deux thèmes essentiels : (...) »

Nixon ajouta une note manuscrite affirmant son total engagement personnel à la pleine exécution des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité ».

Terminons les exemples tirés des mémoires d'hommes d'Etat par ceux du Général de Gaulle. Ainsi, on y trouve le télégramme suivant :

« NOTE ETABLIE PAR LE CABINET du GENERAL de GAULLE AU SUJET DE L'ENTRETIEN DU GENERAL de GAULLE ET DU GENERAL EISENHOWER, À LA VILLA DES GLYCINES, le 30 décembre 1943 ».

(Charles de GAULLE « MÉMOIRES DE GUERRE – L'UNITÉ – 1942 –1944 » p. 676).

« Je reconnais aujourd'hui que j'ai commis une injustice à votre égard et j'ai tenu à vous le dire. (...) »

Je ne sais encore quelle position théorique mon gouvernement me prescrira de prendre dans mes rapports avec vous. Mais, en dehors des principes, il y a les faits. **Je tiens à vous dire que, dans les faits, je ne connaîtrai en France d'autre autorité que la vôtre ».**

Quittons à présent les mémoires d'hommes d'Etat et continuons à citer les exemples de « *gentlemen's agreements* » puisés dans les médias.

C) EXEMPLES RAPPORTES PAR DES MEDIAS

Le mécanisme des « *gentlemen's agreements* », les controverses à leur propos et les risques qu'ils entraînent ont été très bien exposés dans l'affaire Naccache. Ceux qui observaient la scène politique française en 1989 au moment de la première cohabitation, et tout de suite après, s'en souviennent.

Rappelons-la :

Ainsi, dans un discours prononcé le 13 juin 1989 à l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques à Cergy, M. Chirac a suggéré au Président de la République de l'époque, François Mitterrand, de gracier, à l'occasion du 14 juillet, le terroriste Naccache. Celui-ci était responsable de l'attentat contre M. Chapour Baktiar, le dernier Premier Ministre du Shah.

Au cas où cette grâce ne serait pas accordée, M. Chirac, ancien Premier Ministre de la première cohabitation, exprimait son inquiétude de voir la France frappée par une nouvelle vague d'attentats comme celle qu'elle a connu, à la fin de 1985 et à l'automne 1986. Cette menace a été répétée par M. Pasqua, allié politique de M. Chirac, aux informations télévisées du 2 juin 1989.

Un peu plus tôt, le 6 février 1989, lors d'une conférence de presse tenue à l'aéroport de Téhéran en présence du M. Roland Dumas, ministre français des Affaires Etrangères de l'époque, le ministre iranien des Affaires Etrangères, M. Velayati, a fait la révélation suivante :

A la veille de l'élection présidentielle de 1988, en France, M. Chirac, candidat à cette élection et Premier Ministre français de la première cohabitation, se serait engagé à libérer M. Naccache. Ainsi, d'abord par l'intermédiaire d'un émissaire secret, puis

personnellement, en téléphonant au vice-Premier Ministre iranien de l'époque, Ali Reza Moayeri, M. Chirac aurait pris l'engagement au terme duquel, si les Iraniens usaient de leur influence pour obtenir des Chiites libanais la libération des otages français détenus au Liban, M. Naccache serait à son tour libéré.

Il y aurait eu à ce sujet, selon l'expression de M. Velayati, un « *gentleman's agreement* » entre M. Chirac et les Iraniens. À la suite de ce « *gentleman's agreement* » « l'Iran a tenu ce qu'il avait promis, a dit M. Velayati, mais malheureusement l'autre partie (...) ne tint pas ses engagements. Voilà la réalité ».

Dans un premier temps, M. Chirac, qui a perdu l'élection présidentielle et son poste de Premier Ministre et qui ne pouvait pas exécuter sa promesse, a décidé prudemment « de ne pas s'engager dans une polémique à ce sujet » (« LE MONDE » du 8 février 1989). Quant à M. Pasqua, l'ancien Ministre de l'Intérieur de M. Chirac du temps de la première cohabitation, lors de l'émission « Grand Jury RTL - Le Monde » à la télévision, il n'a pas nié l'existence d'un tel engagement. Il a seulement contesté que celui-ci ait été contracté « à l'égard » des Chiites libanais ou « à l'égard » de M. Naccache : « Conformément aux instructions de Jacques Chirac, nous n'avons eu que des relations d'Etat à Etat. Nous n'avons eu aucune relation avec des organisations terroristes. Par conséquent il est clair que nous n'avons absolument pas pris d'engagements à l'égard de M. Naccache ».

Enfin M. Mitterrand, le 18 mai 1989, lors de l'émission télévisée « 7 sur 7 » a déclaré que, lorsque M. Chirac est venu lui déposer sa démission, à la question « quelles étaient les obligations que je pourrais ignorer, souscrites lors des négociations secrètes, confidentielles autour du retour des otages ? Il (*M. Chirac*) m'a dit : « Une seule obligation » ou plutôt « Nous avons contracté un engagement d'honneur. C'est la reprise des relations diplomatiques » (*avec l'Iran*). Et M. Mitterrand a conclu : « Je n'ai

aucune raison de douter de la parole de M. Chirac ; il n'y a aucune obligation et, de ce fait, le droit de grâce que je peux toujours exercer ne répondrait pas en la circonstance à un engagement pris par la France (...). Il faut que les Iraniens apportent la preuve que la France aurait manqué à ses engagements (...) ».

On a là tous les ingrédients d'un malentendu venant de l'incertitude qui pèse sur l'imputation de cet engagement.

Il a été pris par M. Chirac envers Monsieur Velayati au moment où la libération des otages français aurait grandement conforté les chances de M. Chirac de gagner l'élection présidentielle qui approchait.

M. Chirac l'a pris envers le vice-Premier Ministre iranien sans préciser à qui cet engagement sera imputable. Si M. Chirac avait gagné les élections, cette question ne se serait pas posée et l'obligation aurait été respectée.

Mais justement, M. Chirac a perdu l'élection présidentielle et en même temps son poste de Premier Ministre. Il ne pouvait plus satisfaire les Iraniens. Pour ne pas perdre la face, il était donc dans son intérêt d'imputer cet engagement à la France et ainsi obliger M. Mitterrand à l'exécuter.

De son côté, Monsieur Velayati a fait de même. Voyant que M. Chirac n'avait plus de pouvoir, il voulait imputer cet engagement à la France pour obliger M. Mitterrand à libérer M. Naccache. Tantôt donc, il qualifiait l'engagement de M. Chirac de « *gentleman's agreement* » et tantôt, il disait : « Je pense que la promesse d'un gouvernement engage son successeur » (« LE MONDE » du 6 février 1989).

En revanche, M. Mitterrand s'en tenait à son entretien avec M. Chirac au moment de la démission de ce dernier. Dans cet

entretien, M. Chirac, rappelons le, lui a dit que la seule obligation que la France avait prise envers l'Iran a été de nouer les relations diplomatiques avec ce pays. Par conséquent, M. Mitterrand estimait que la promesse de libérer M. Naccache ne liait pas la France, mais M. Chirac lui-même et que ce dernier n'avait qu'à se « débrouiller » auprès des Iraniens, car lui, François Mitterrand, Président de la République qui avait gagné l'élection, n'entendait nullement libérer le terroriste arabe. En effet, M. Chirac avait pris le risque de s'engager en espérant qu'il pourrait respecter sa parole car c'est lui qui serait à l'Élysée. Il a perdu. Il n'avait qu'à s'arranger avec les Iraniens pour payer ses propres dettes.

(Mentionnons en marge que plusieurs années après, en été 2004, Monsieur Chirac a pu prendre sa revanche dans l'affaire Battisti. Du temps de sa présidence, M. Mitterrand s'est engagé à l'égard des destinataires non spécifiés à ne pas extraditer les anciens terroristes italiens qui ont cherché refuge en France dès lors qu'ils ont abandonné leur activité subversive. Était-ce la France qui s'y est engagée ? Ou bien M. Mitterrand à titre personnel ? À l'égard de qui cet engagement a été pris ? Qui donc pouvait réclamer son respect ? Le monde entier, les terroristes italiens ou la classe politique française ?

En tout cas, malgré les appels des intellectuels français qui estimaient que « *la parole de la France a été donnée* », M. Chirac, devenu Président de la République après le décès de M. Mitterrand, a soutenu que seule celle de l'ancien chef de l'État a été en cause et que la France n'a pris là aucun engagement. Par conséquent il a autorisé l'extradition de M. Cesare Battisti. Voir le Monde du 4 juillet 2004 : « *Jacques Chirac se prononce pour l'extradition de l'ancien activiste italien Cesare Battisti. Le chef de l'État ne se sent pas tenu par la doctrine Mitterrand...* »).

La cohabitation a été source d'autres situations de ce genre. Ainsi,

du temps de celle sous la présidence de Jacques Chirac avec Lionel Jospin à Matignon, la question s'est posée : en quelle qualité le Président de la République prenait des engagements ? En celle du représentant de la France, ou bien, en son nom personnel ?

L'« I.H.T. » écrivait :

L'« I.H.T. » des 1 et 2 juillet 2000 :

« FRENCH LEADERS SPAR OVER FUTURE OF THE EU - JOSPIN GOVERNMENT DISMISSES CHIRAC'S SPEECH - PARIS - French leaders clashed over Europe on Friday, the eve of the country's European Union presidency, with the government dismissing President Jacques Chirac's recent speech on EU integration as not official policy.

The president's office retorted with a declaration that Mr. Chirac, who proposed Tuesday a two-speed Europe with its own constitution, **had expressed an official position** and that France must speak with one voice while it is head of the European Union.

(...)

European Affairs Minister Pierre **Moscovici brought the smouldering dispute** into the open Thursday evening **with an unusually blunt disavowal of Mr. Chirac's Berlin address.**

« **That is not a speech by the French authorities**, - he said, using a term to indicate official policy. -It was the president's speech ».

(...)

At the Elysee Palace, Mr. Chirac's spokeswoman, Catherine Colonna, responded with the short declaration : « The president spoke in his official capacity ».

« France speaks with one voice, and the French presidency of the European Union makes this all the more necessary ».

Une autre forme de « *gentleman's agreement* » qu'on retrouve dans la presse, c'est l'assurance de l'homme politique donnée pour le temps où il restera en fonction.

Ainsi, l'« I.H.T. » des 6 et 7 décembre 1997 écrivait (avec ironie) à propos des promesses données par le Président russe :

« In surprise, Yeltsin offers to slash nuclear arsenal

(...)

« Russia will take no actions to unleash a war **for as long as I am president** », said Mr. Yeltsin, who three years ago launched a war against the separatist republic of Chechnya ».

Des doutes sur la qualité en laquelle s'exprimait M. Kantor, le représentant américain dans les négociations G.A.T.T. sont rapportés par l'« I.H.T. »,

L'« I.H.T. » du 12 mai 1994 :

« SINGAPORE RELIEVED KANTOR ISN'T BACKED – Singapore expressed relief on Wednesday at the State Department's disavowal of the U.S. trade representative, Mickey Kantor, for his opposition to holding a major trade meeting in Singapore. (...) Mr. Kantor repeated Tuesday that he would oppose Singapore's bid to be host for the meeting. The U.S. **State Department** spokesman, Michael McCurry, **suggested that Mr. Kantor was expressing his own view rather than speaking for the United States** ». I don't believe that we have taken a position on who should host that, » Mr. McCurry said ». I think the ambassador certainly reflected his view on that question. **I think he was expressing his view** ». (...) ».

La dictature, avons nous dit, confond l'Etat et la personne de son leader. C'est cette conviction qui faisait dire à M. Clinton et à M. Carter indifféremment « Corée du Nord », « les Coréens du Nord » et enfin « M. Kim Il Sung », comme si la chose allait de soi.

« CLINTON CALLS NORTH KOREA DEVELOPMENTS
« PROMISING » - INSPECTORS CAN REMAIN,
PYONGYANG TELLS CARTER; CLARIFICATION
SOUGHT » –

(« I.H.T. », 17 06 1994).

“ (...). Mr. Carter, who has been in North Korea for meetings with Mr. Kim and other leaders, said in an interview with CNN, « I look on **this commitment of President Kim Il Sung** as being a very important and positive step toward the resolution of this crisis » (...). Mr. Carter said that when he arrived in Pyongyang the North Koreans were set to expel the inspectors sent by the International Atomic Energy Agency, a UN agency. But he said **Mr. Kim** has reversed his position and **agreed to allow the inspectors to remain in place**. The Korean leader also promised to see that surveillance instruments were kept in working order». **President Kim has committed himself** to maintain the inspectors on site in the disputed nuclear reactor and to guarantee that surveillance equipment would remain in order », Mr. Carter said (...) ».

C'est à la personne de Monsieur Yeltsine que les dirigeants européens semblaient avoir donné leurs assurances d'appui. Il est aussi à remarquer que c'est de M. Yeltsine et non de l'Etat russe que M. Clinton cherchait à obtenir une assurance d'élections libres en Russie :

L'« I.H.T. » du 23 septembre 1993 –

« U.S. LEADERS STRESS A NEED FOR CAUTION – **Western leaders** continued to **express strong support for Mr. Yeltsin in his political struggle with the conservative parliament**, which he suddenly dissolved on Tuesday (...). Later, Mr. Kohl expressed his « **full support** » for Mr. Yeltsin (...). According to a White House aide, **Mr. Clinton asked : « Can you assure me** this is going to be a free election? Can you assure me this will be a fair process and everybody will be part of it? » **After receiving Mr. Yeltsin's assurances**, Mr. Clinton issued a statement declaring his « full » support for the Russian (...) ».

C'est aussi d'un « engagement privé » que M. Clinton s'est

satisfait de la part de M. Assad. Il l'a fait apparemment à regret, comme si de tels engagements valaient moins que les engagements publics.

L'« I.H.T. » du 28 octobre 1994 :

« CLINTON FAILS TO WIN SYRIAN ASSURANCES IN MEETING WITH ASSAD – Jerusalem – President Bill Clinton plunged into the role of shuttle diplomat Thursday (...). The president and his top deputies said that **Mr. Assad had, in fact, made private commitments** that could lead to substantial progress in moving the peace talks along, and Mr. Clinton discussed those details with Prime Minister Itzhak Rabin of Israel after arriving here Thursday afternoon ».

Il semblerait que dans le langage diplomatique les termes « personal commitment » soient opposés à ceux de « legally binding » comme en témoigne l'extrait suivant :

L'« I.H.T. » du 24 juin 1997 – :

« EUROPEANS CHALLENGE U.S. AT UN ENVIRONMENTAL SUMMIT – (...). Governments are negotiating a new treaty **to impose legally binding cut-backs in greenhouse gases** (...). But it was Mr. Kohl who promised an action plan for « earth Summit Plus 5 » (...). « By **making this personal commitment**, we seek to lend the worldwide protection of the natural sources of life (...) », Mr. Kohl said ».

Ce que semble confirmer l'article que voici, qui ne porte plus sur le même sujet mais pose néanmoins le même problème juridique:

L'« I.H.T. » du 15 mai 1997 :

« A FLIMSY COMPROMISE IN LIEU OF PARTNERSHIP - Bill Clinton and Boris Yeltsin (...) **have reached and implicit bantam bargain**, in which the Russians trade their acquiescence to NATO expansion for a larger but cosmetic role in the major

security and economic organizations of the West (...). **NATO has thrown in nonbinding assurances** that the alliance will not the time being at least – put nuclear weapons and foreign bases in the ex-Soviet satellites that it will take in as members in 1999 (...). Mr. Yeltsin (...) In return for not making life difficult, (...) **has entangled Mr. Clinton and German Chancellor Helmut Kohl in a series of personal commitments** that are likely to strain the cohesion and consensus of the alliance as the deal unfolds (...). Mr. Yeltsin told Mr. Kohl in a recent Bonn meeting that only **his personal trust in the German chancellor** permits Russia to go ahead with this deal. Russia will not have a veto over NATO action, as U.S. officials ceaselessly emphasize, but **Mr. Kohl is honour bound** to protect Mr. Yeltsin's interests in NATO decision-making (...). **Mr. Yeltsin, Mr. Kohl and Mr. Clinton have fashioned a set of personal commitments** that suit their immediate political needs. That is not to be sneezed at. But they should not confuse personal trust with strategy, or conclude that what is necessary now will be sufficient for long (...) ».

C'est aussi un engagement personnel qu'a pris Mme Plavsic de respecter les accords de Dayton. Ce qui lui vaudra une peine comparativement légère quand elle sera traduite devant le T.P.I.

(« I.H.T. », 14 août 1997).

« ALLIES TIGHTEN SQUEEZE ON KARADZIC – U.S. AND NATO BACKERS DETERMINED TO STRIP SERB OF HIS ROLE IN BOSNIA –

(...) Although herself a Serbian nationalist – and the Bosnian Serb's vice president during the war – **Mrs. Plavsic repeatedly has pledged to U.S. and other foreign diplomats that she is ready to work within provisions of the Dayton peace agreement**, designed to restore at least a semblance of unity to the Bosnian state and get its institutions working again. (...) ».

C'est probablement à titre personnel que M. Clinton s'est engagé

en faveur de l'installation de la capitale israélienne à Jérusalem. Car tout de suite après l'avoir fait il a souligné que « les Etats-Unis » ne devraient pas intervenir dans les négociations à ce sujet :

(« I.H.T. », 25 mars 1994).

« CLINTON KEEPS OUT OF JERUSALEM FEUD – President Bill Clinton (...) met Jewish-American leaders at the White House. He was (...) as telling the group « that **he believes in the united Jerusalem as the capital of Israel** » (...). Asked later to elaborate on his view toward Jerusalem, Mr. Clinton replied : « **My position has not changed on that issue, but my position is also that the United States and other countries should refrain from intervening in these peace talks** between the parties themselves ».

Dès l'instant où un Président possède le droit constitutionnel d'engager son Etat sur le plan international dans un domaine donné, son engagement personnel semble valoir celui de l'Etat. Pourtant, M. Mitterrand souligne que son engagement ne tiendra qu'aussi longtemps qu'il restera au pouvoir. La France ne serait-elle plus liée juridiquement par la suite ?

(« I.H.T. », 11 05 1994).

« FRENCH LEADERS SPLIT ON ATOMIC TESTS – President François Mitterrand, a Socialist, and Prime Minister Edouard Balladur, a conservative, clashed publicly on the future of French nuclear weapons tests Tuesday ». (...). **The prime minister said earlier that his government would not sign a treaty to ban nuclear tests** as long as it felt further tests were « essential to the technical credibility of our deterrent force ». **Mr. Mitterrand**, whose term expires in May 1995, **retorted : « I informed the prime minister, the defense minister and the foreign minister of my decision. I said there would be no more nuclear tests as long as I am here.** We disagree. But in this case, it is the president of the republic who decides. So I used my right ».

D) DOCUMENTS DIPLOMATIQUES SUR LES « GENTLEMEN'S AGREEMENTS »

Passons à présent aux documents diplomatiques dans lesquels on trouve des engagements apparemment personnels mais somme toute à imputation incertaine.

Ainsi, on peut se demander à quel titre s'exprimait le Président Carter lorsqu'il conversait avec le Premier Ministre Begin et le Président Sadate, comme il le rapporte dans une conférence de presse du 28 septembre 1978

(« D.S.B. », November 1978, p. 10) :

« Q. There's a report that you are working for a settlement in Lebanon and that Syria and Israel would be involved. Could you verify this ?

A. (...) Obviously, the responsibility for resolving the Lebanon questions rests primarily on the shoulders of those who live there. My commitment has been to strengthen the Sarkis government - politically, economically, and militarily (...). When we were flying back from Camp David on the helicopter, President Sadat and I were talking about this. Prime Minister Begin joined in the conversation. **All three of us committed ourselves to renew our support for the Sarkis government,** the Lebanese Government. So, they have the prime responsibility ».

Comme nous l'avons vu plus haut, très souvent on retrouve les assurances unilatérales ainsi conçues : « Tant que je serais en poste, vous avez mon assurance personnelle que mon Etat agira de telle ou telle sorte ».

Tout comme dans la promesse du Président Mitterrand concernant

les essais nucléaires citée tout à l'heure, on en trouve un autre exemple dans le propos du Président Carter le 6 décembre 1979 tenu à l'occasion du 30 anniversaire du vote de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

(« D.S.B. », January 1979, p. 1) :

« **As long as I am President, the Government of the United States will continue**, throughout the world, to enhance human rights. No force on Earth can separate us from that commitment (...) ».

L'engagement est celui du Gouvernement américain. Mais il ne durera qu'aussi longtemps que durera le mandat du Président Carter. Il est donc étatique, certes. Mais n'est-il pas en même temps personnel ? Et si oui, son régime serait-il frappé de précarité? Dans quel sens ?

Il en est de même avec l'engagement du Président Mitterrand qui, lui aussi, a limité son engagement au temps où « j'occuperai mes fonctions (...) ». Cela pour ajouter aussitôt « Après moi (*aussi ?*) on ne le fera pas ».

MAURICE TORRELLI « LA REPRISE DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS »

dans « A.F.D.I. » XLI - 1995 – Ed. CNRS, Paris, p. 755 et ss.

« (...) j'ai pris la décision, parce que je la considérais nécessaire aux intérêts supérieurs de notre nation, d'autoriser la fin de cette campagne d'essais », déclarait le président de la République, M. Jacques Chirac, le 13 juin 1995.

Ainsi, le Président avait osé! Osé relever le défi lancé par son prédécesseur le 5 mai 1994; convoquant à l'Elysées les chefs militaires et les responsables de la diplomatie française, M. François Mitterrand dressait le bilan de sa politique de défense et affirmait comme dans un testament : « **Tant que j'occuperai mes fonctions, il n'y aura pas d'autres essais nucléaires d'ici** »

au mois de mai 1995. Certains se disent : dès qu'il aura tourné le dos, on verra bien ce qu'on fera. Mais je vous le dis, après moi, on ne le fera pas ». (...) ».

Ou bien le Président Carter qui affirmait dans son discours sur l'état de l'Union, le 23 janvier 1979

(« D.S.B. », February 1979, p. 2) :

« (...) As long as I am President, at home and around the world, America's example and American's influence will be marshalled to advance the cause of human rights (...) ».

On nous dira : « C'est un faux problème. L'assurance du Président, de toute façon, manque ici de consistance et n'engage pratiquement à rien (ce que nous appelons « défaut de contraintes du *negotium* ». Voir tome I). Peu importe alors à quel titre il s'est exprimé ». Nous estimons que cela mérite réflexion. Car même peu contraignant, un engagement est un engagement. Et la question de sa validité juridique ou du caractère moral et politique continue de se poser.

En lisant les « PAPIERS DU PENTAGONE » sur les origines de la Guerre du Vietnam on trouve d'autres exemples de « *gentlemen's agreements* » à imputation incertaine.

Prenons-en un. A son tour, il mélange le privé et le public, l'engagement de l'homme et celui de l'Etat :

Ainsi, à la page 38, dans un câble de l'ambassadeur américain en France, Douglas Dillon, au Secrétaire d'Etat Foster Dulles, le 5 avril 1954, (doc. n° 5) au sujet de la promesse donnée par le M. Radford au Général français Ely d'apporter l'appui aérien américain à Dien Bien Phu :

« Ely brought back report from Washington that Radford gave him his personal (repeat personal) assurance that if situation

at Dien Bien Phu required US naval air support he would do his best do obtain such help from US Government. Because of this information from Radford as reported by Ely, French Government now asking for US carrier aircraft support at Dien Bien Phu ».

Tout comme les dictatures, les monarchies absolues ne distinguent pas clairement les engagements de l'Etat et ceux du Roi. Mais le caractère personnel d'un engagement royal semble alors avoir un sens différent. Il constitue en quelque sorte une garantie supplémentaire donnée par le Roi à celle donnée par son pays. Lorsqu'on parcourt le « D.S.B. » de septembre 1979, on trouve donc l'encadré suivant (p. 44) :

« Saudi Arabian Crude Oil Production

White House Statement. July, 9, 1979

The President told Members of the Senate and House at Camp David on July 9, 1979, that he received a personal commitment form Crown Prince Fadh of Saudi Arabia to increase substantially crude oil production for a significant and specific period of time. Details of production plans will be announced by the Saudi Government in the near future.

The personal message to the President **made clear that the Saudi decision** is based on their historic friendly relationship with the **Unites States** and their commitment to be a dependable supplier of oil to the world.

The President has expressed the appreciation of the **American people** for this decision ».

On a là un mélange de ce qui est personnel et de ce qui est étatique, aussi bien d'un côté que de l'autre. En effet, le Prince Fahd était à la fois un homme politique et, vu le caractère autocratique du régime saoudien, l'identification même de son Etat.

De l'autre côté, l'engagement a été reçu par « les Etats-Unis », par « le Président » (américain) et par le « peuple américain ».

Ou encore :

« CONFERENCE DE PRESSE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE VALERY GISCARD d'ESTAING A L'ISSUE DES CONSULTATIONS FRANCO-ALLEMANDES ».

(« P.E.F. ». – 11 juillet 1980 p. 24-25).

« Q. – Monsieur le Président, lors du sommet d'Aix-la-Chapelle il avait été décidé de mettre fin à un des derniers contentieux franco-allemands, l'indemnisation des incorporés de force. Où en sommes-nous actuellement ?

R. – (...)

J'ai rappelé au Chancelier fédéral l'importance que j'attachais à la solution de cette question (...). Le Chancelier fédéral m'a indiqué ceci : **qu'il s'est engagé personnellement à résoudre la question**, il a donc été demandé aux deux ministres des Affaires étrangères, dans leur prochaine rencontre qui doit avoir lieu à l'automne, de préparer les éléments matériels de mise en œuvre de cette solution ».

Il n'en va pas différemment du Président américain qui, en parlant vers l'extérieur, tantôt semble prendre des engagements au nom de l'Etat, et tantôt en son nom propre. Mais lorsqu'il s'adresse à son propre public, il les qualifie prudemment de « recommandations »:

President Carter « QUESTION-and-ANSWER SESSION at SPOKANE TOWN MEETING » (EXCEPTS). – May 5, 1978. («D.S.B. », – July 1978, – p. 20).

« When President Ford was in office, Secretary Kissinger promised the Saudi Arabians, with the full knowledge of the Defense Department, many leaders in the Congress, « We will give you whichever you want, F-16's » – which are primarily

offensive planes – « or the F-15 » – which is the finest defensive fighter plane in the world.

I reaffirmed this commitment when I first became President and again in January when I went to Saudi Arabia to meet with King Khalid and the leaders. I said, « We will make this delivery ». (...)

I think it's much better for us to keep that sense in Saudi Arabia that we are their friends, they can trust us when we make a commitment or **a promise on the part of the President and the Congress**, it will be honoured. (...) **I'm committed so doing this, and I'm going to do it** ».

A quel titre le Premier Ministre israélien s'est-il engagé d'après le Président Carter dans l'article cité ci-après ? Il y est question de « son » engagement. Est-ce une simple question de forme grammaticale, l'engagement étant étatique ? Ou bien est-ce une question de fond ?

« PRESIDENT CARTER – INTERVIEW – 12 IV 1980 ».

(« D.S.B. », – June 1980, – p. 17).

« Q. – But you yourself wish to see the Camp David agreement fully implemented. Unfortunately we seem still very far away from that end. How do you intend to make Mr. Begin change his mind ?

(...)

The commitment has been made by Prime Minister Begin himself to grant full autonomy to the Palestinians on the West Bank, (...). I know how difficult it was for Prime Minister Begin to agree, for instance, to withdraw from the Sinai and **to commit himself to give up oil wells** that were vital to Israel's security and also to agree that the Israeli settlers in the Sinai would be withdrawn in the next phase ».

C'est le même problème qui s'est posé dans le cadre français, tout de suite après l'élection de F. Mitterrand au poste de Président de la République. A quel titre l'engagement dont il est question ci-

après a-t-il été pris ? F. Mitterrand semble suggérer que ce fut G. Pompidou en son nom propre qui l'a pris car lui, F. Mitterrand, l'ignorait. En effet, le Président de la République pouvait ignorer les engagements privés de son prédécesseur. Mais il n'aurait pas pu employer cet argument pour renier les engagements de la France. C'est qu'il s'agissait probablement dans son esprit d'un engagement personnel de G. Pompidou. D'ailleurs, il semble le confirmer en disant « **C'est donc moi, qui ai eu à prendre la décision de savoir, s'il convenait ou non d'y aller. J'ai pris une décision positive** ». Pourtant il ajoute aussitôt : « **La France a joué un rôle (...)** ».

On y retrouve les mêmes ingrédients que ceux qu'on a trouvé dans l'affaire Naccache, sauf que à la place de M. Chirac il s'agissait à présent de G. Pompidou.

« EXTRAITS DE L'ENTRETIEN ACCORDE PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE A « L'EXPRESS ». 10 mai 1980.

(« P.E.F. », – Textes : 2^{ème} trimestre 1980 – 10 mai 1980 – p. 91).

« Q. – (...) *la décision française de participer à la Conférence d'Helsinki vous est-elle due ou avait-elle été prise par le président Pompidou ? Est-ce à Rambouillet que vous avez pris cette décision, ou M. Pompidou s'était-il engagé ?*

R. – **Je ne peux pas vous dire si M. Pompidou s'était engagé. Je ne le sais pas. Ce que je peux vous dire, c'est que la préparation de la Conférence d'Helsinki** avait commencé avant mon élection. Vous vous souvenez d'ailleurs que le ministre des Affaires étrangères, Michel Jobert, était allé à Helsinki et y avait prononcé un discours. Donc, la préparation était en cours. La question de savoir si on aboutirait ou non à un accord a été pendante durant toute l'année 1974 et au début de 1975. **C'est donc pour moi qui ai eu à prendre la décision de savoir s'il convenait ou non d'y aller. J'ai pris une décision**

positive. La France a joué un rôle actif dans cette phase de la préparation de la Conférence d'Helsinki ».

Ces derniers temps, dans le contexte d'une démocratie naissante ou le « je » se confond encore avec le « nous », le Président du gouvernement provisoire d'Afghanistan disait :

« LE MONDE » du 01 2002 :

« LE MOLLAH OMAR ET OUSSAMA BEN LADEN RESTENT INTROUVABLES EN AFGHANISTAN – **Le mollah Omar, chef suprême des talibans, est considéré comme étant, de nouveau, en fuite** après avoir échappé, de justesse semble-t-il, à ses poursuivants afghans et américains dans le sud de l'Afghanistan. Le président du gouvernement provisoire, **Hamid Karzaï, a toutefois indiqué**, dimanche 6 janvier, qu'il le livrera aux Etats-Unis dès son arrestation». **Je m'y suis engagé, c'est un criminel et je le ferai** », a-t-il ajouté (...) ».

Le caractère de l'engagement est davantage encore obscurci quand le chef d'un Etat ou d'un Gouvernement s'engage à l'égard d'un groupe non étatique.

C'est alors une question doublement compliquée. Car d'abord on ne sait pas si c'est ès qualités qu'il a parlé ? Et puis, le groupe auquel il a fait des promesses n'est pas un sujet du droit international qui pourrait mettre en jeu la responsabilité de son Etat devant le juge international. Nous allons donc retrouver ce problème d'abord ici et puis, sous ce dernier angle un peu plus loin (Cf. infra) :

L'« I.H.T. » du 1 avril 1994 –

« BERLUSCONI STATES DESIRE TO TRY AN EX-NAZI IN ITALY – **Prime Minister Silvio Berlusconi told an American Jewish group on Tuesday that he was committed to seeing a German former SS officer living in Argentina put on trial in Italy for war crimes** (...) ».

Et quelques mois plus tard :

« A BERLUSCONI BID TO POLISH IMAGE? HO VOWS TO PRESS FOR RETURN OF SUSPECTED NAZI CRIMINAL – (...) In seeking the extradition of a man from Argentina suspected of being a Nazi war criminal (...). **Mr. Berlusconi recently gave assurances to a visiting Jewish group that he was determined to bring Erich Priebke, 81, to justice.** On the other hand, there has been opposition to a trial from a small sector of the neofascist wing of Mr. Berlusconi's coalition (...). Mr. Berlusconi assured a group of visitors from the Simon Wiesenthal Centre recently of **his own commitment** to the cause of anti-Semitism, and **his personal interest** in seeing Mr. Priebke extradited and tried (...) ».

(« I.H.T. », 17 06 1994).

Un cas semblable concerne les promesses faites par un ambassadeur à un groupe politico-militaire :

L'« I.H.T. » du 8 février 1994 –

« U.S. ENVOY COURTS ULSTER UNIONISTS – **Kennedy Smith, the U.S. ambassador to the Irish Republic, has offered to help prominent Protestant politicians here get a hearing in the United States** for their belief that Northern Ireland should remain part of Britain, according to a senior Ulster Unionist Party official. His statement was confirmed by the U.S. Embassy in Dublin. **Such action**, reaching across the border to the British province, which is officially under the purview of the U.S. Embassy in London, **appears to go beyond the bounds of Mrs. Smith's job** (...). Jeffrey Donaldson, secretary of the Ulster Unionist Party, (...) said. « She offered to help and facilitate the making of contacts and platforms in the United States where we could put forward our case (...) ».

A la fin de ces exemples tirés des « matériaux disparates », citons

quelques cas de situations plus douteuses encore. Nous songeons à celles où ce n'est pas un représentant d'un Etat, mais un homme public qui s'engage personnellement envers un Etat, un groupe d'Etats ou à l'égard d'une Organisation internationale. La question de l'imputation semble ne pas se poser. Apparemment, elle n'est pas étatique. Mais celle qui se pose sûrement est de savoir : est-on encore dans du droit international, même « *soft* »?

Ces doutes sont illustrés par l'affaire de la nomination de M. Duisenberg au poste de Gouverneur de la Banque centrale européenne.

Ainsi :

L'« I.H.T. » du 4 mai 1998 –

« EURO'S HISTORIC DEBUT – **Mr. Duisenberg said he would step down halfway through his eight-year term to make way for Jean-Claude Trichet of France.** (...). Eventually, the leaders agreed on a Byzantine formula that : Appointed Mr. Duisenberg – the preferred candidate of every country except France – to the central bank presidency for a full term of eight years on the understanding that he would « voluntarily » step down after four years. (...); so what ensued was what a **French spokesman described as a « political » rather than a « juridical » agreement not to split the term but to ensure that the incumbent would agree to serve only part of it.** The deal presented an almost insurmountable problem for M. Kohl, who has had too many problems with Germany's Constitutional Court to risk going home with an agreement open to legal challenge. He therefore rejected a French demand that the date of Mr. Duisenberg's departure be pre-established and written into the official minutes. Mr. Chirac was eventually satisfied by a compromise in which Mr. Duisenberg went before the assembled government leaders to proclaim : I want to thank you for the honour of nominating me for the function of president of the ECB on this historic occasion. **I explained to Prime Minister Tony Blair that I will, in view of my age, not want to serve**

the full term ». (...) **Asked what France would do if MR. Duisenberg changed his mind about resigning, Mr. Chirac commented, « We shall see** ». But he said he would be astonished if this were to happen. (...). Mr. Blair, (...) said at a news conference, (...) « When Mr. Duisenberg decides to go, it is his decision and his decision alone ».

Et le jour même :

L'« I.H.T. » du 4 mai 1998 –

« AGREEMENT DRAWS SCORN FROM RANGE OF EUROPEANS – (...) Although he won a full eight-year term, Mr. Duisenberg announced immediately that he intended to retire under his own « free will » after only four years, which would clear the way for the Bank of France governor, Jean-Claude Trichet, to take its place. **Event if it was a « gentleman's agreement », Mr. Duisenberg's voluntary job-hare** results from « political pressure », the German banking group said (...)».

Quelques jours plus tard :

L'« I.H.T. » du 8 mai 1998 –

« DUISENBERG CALLS FEUD OVER EU BANK « ABSURD » - (...) Meanwhile, in Brussels, Mr. Duisenberg told European lawmakers that the bickering over the deal had left « a bad taste in the mouth ». Speaking at a nominating hearing, he even said that he might not quit his post midterm **». I have never stated that I will serve only four of five years** », Mr. Duisenberg told the European Parliament committee hearing ». What I have done, » he added, was to indicate « that I regard it not likely I will serve the full term » (...). Mr. Duisenberg was appointed for eight years, but on the understanding he remains only until 2002, when the notes and coins for the euro are introduced. **In theory, at least, Mr. Duisenberg could legally renege on his gentleman's agreement and remain in office until 2006** ».

Pour sa part, « LE MONDE » commentait ainsi l'engagement de M. Duisenberg:

« LE MONDE » du 05 05 1998 –

« DOUZE HEURES DE TRACTATIONS PEU GLORIEUSES.
– Il fut suggéré, pour sortir de l'impasse, **de ce contenter d'une déclaration, sans trace écrite, de M. Duisenberg**, indiquant sa volonté de ne pas mener son mandat à son terme. Les Français redoutaient que cela se prête plus tard à des interprétations divergentes. Une seconde proposition fut alors mise sur la table après un long colloque réunissant les Français, les Néerlandais, les Allemands autour de M. Blair. Trop précise, elle revenait pour Bonn à avouer le partage du mandat, et donc à une violation du traité. (...) Allait-on à l'échec ? Pour l'éviter, le Conseil, à l'initiative du président français, s'orienta vers un montage digne d'un conseil agricole. **M. Duisenberg fut invité à comparaître devant les chefs d'Etat et de gouvernement pour exprimer publiquement sa volonté, vu son âge (63 ans), de ne remplir son mandat que jusqu'à la mise en circulation des billets en euro (le 1^{er} janvier 2002) ou, au plus tard, au retrait des signes monétaires nationaux** (le 1^{er} juillet 2002). Sa déclaration a été rendue publique. Dans son dernier paragraphe, ce haut fonctionnaire irréprochable, unanimement respecté qui, voici peu, affirmait vouloir exercer l'intégralité du mandat, indique : **« Je tiens à souligner que ceci est ma propre décision, qu'elle est entièrement l'expression de ma volonté librement exprimée** et uniquement de ma volonté, que ce n'est sous la pression de personne que j'ai décidé de ne pas servir la totalité du mandat. **A l'avenir, également, c'est moi seul qui prendrais la décision de démissionner** ».

Les engagements de cette nature encourent les dangers de faire de l'homme politique le seul arbitre de son engagement :

L'« I.H.T. », « DUISENBERG SAYS HE'LL STAY IN OFFICE
– **Wim Duisenberg, president of the European Central Bank,**

defied French expectations that he would serve only half of his term in office by saying Wednesday that he would not step down after four years. Asked in an interview with the French daily LE MONDE whether he would quit after four years as the French government apparently thought he had agreed to do, he said, «I had hoped you would not ask this question. The answer is no » (...). This month, he told the Wall Street Journal that he might serve a full eight-year term ». **It's up to me to decide when to step down, and I honestly don't know when that will be, » he said.** « We'll cross that bridge when we get to it. It might be eight years ».

Mais si le manquement à des engagements personnels ne peut provoquer qu'une responsabilité personnelle de caractère extra juridique de celui qui les a pris (ce qui, d'ailleurs n'est pas certain du tout...), cela ne signifie pas leur gratuité. En effet, c'est oublier l'efficacité de pressions politiques et morales qu'autorise ce genre d'engagements. De cette manière, lorsque le moment est venu, fin octobre 2003 M. Duisenberg a du décider de laisser sa place à M. Trichet.

« LE MONDE » du 09 02 2002 :

« JEAN-CLAUDE TRICHET PART FAVORI POUR SUCCEDER A WIM DUISENBERG A LA TETE DE LA BCE ». « (...) En dévoilant une « **décision purement personnelle** » si longtemps à l'avance, M. Duisenberg conforte néanmoins les chances de l'actuel favori pour le poste, le gouverneur de la Banque de France, Jean-Claude Trichet (...). Paris a, depuis toujours, mis en avant un accord prévoyant le passage de témoin au profit d'un Français, après l'introduction des pièces et billets en euros, à la mi-2002. M. **Duisenberg a toujours réfuté ce compromis, prétendant vouloir fixer seul la date de son départ.** (...) ».

Ou encore, M. Butros Butros Ghali, qui a promis son appui au Japon pour lui faire gagner le siège de membre permanent :

L'« I.H.T. » du 21 décembre 1993 –

« **BUTROS GHALI BACKS JAPAN'S UN BID – The United Nations secretary-general, Butros Butros Ghali, supported a Japanese bid to win a permanent seat on the UN Security Council** when he met Prime Minister Morihiro Hosokawa here on Monday, officials said. (...) ».

Il y a un cas encore plus éloigné des préoccupations de l'internationaliste, et pourtant méritant d'être mentionné car s'il ne s'agit plus de la validité juridique, de la compétence du juge international, ni de l'application du droit international, il s'agit d'enjeux importants. C'est celui d'un homme privé, mais puissant, qui promet quelque chose à un Etat ou à une organisation internationale.

Ainsi :

L'« I.H.T. » du 7 octobre 1998 :

« **TURNER WILL DONATE \$1 BILLION TO UN – FOUNDER OF CNN EARMARKS CAUSES – Ted Turner, the billionaire founder of Cable News Network, who has made a career out of defying expectations and shocking the public, has announced that he is making one of the largest single charitable donations ever : \$1 billion to benefit the United Nations.** (...) He also urged the U.S. government to pay the \$1.5 billion it owes in back dues to the United Nations - and issue that has become a political lightning rod among critics of the organization. (...) The \$1 billion gift roughly equals the organization's annual budget. The gift is certainly among the largest single donations ever (...) ».

Cet engagement a été tenu et il a considérablement soulagé les finances de l'O.N.U. :

L'« I.H.T. » des 23 et 24 décembre 2000 :

« UN MEMBERS CLOSE TO ACCORD THAT WOULD TRIM U.S. DUES » - UNITED NATIONS, New York -
(...) **The money was made available to the State Department by Ted Turner**, the media executive, through his United Nations Foundation, which stunned the UN in 1997 with a \$1 billion pledge over 10 years to assist its programs around the world. His latest offer is in addition to that gift. **It had to be made through the State Department** because individuals cannot pay national dues to the UN.
(...) There also remains **the possibility that this deal will not be acceptable to Congress**, which has, so far, refused to pay more to the UN (...).

Enfin, citons un engagement personnel d'un autre potentat financier, cette fois-ci fait à l'égard d'un Etat :

« HUGE SOROS GIFT TO RUSSIA – FINANCIER OFFERS \$500 MILLION FOR PROJECTS – **George Soros, the Hungarian-born American financier and philanthropist, has announced that he will spend as much as \$500 million over the next three years in Russia** to improve health care, expand education and help retrain military personnel to take civilian jobs. (...) In the last decade, **Mr. Soros**, who was born in Budapest 67 years ago and immigrated to the United States in 1956, **has donated close to \$1.5 billion** promoting what he calls « open societies » the expansion of civil liberties, a free press and political pluralism – at home and abroad (...).

(« I.H.T. », 21 10 1997).

Le seul « juge » d'un tel engagement ne pourrait être probablement que l'Opinion publique et la conscience de l'homme qui s'est engagé, et les seules règles applicables seraient probablement celles de la morale. C'est du moins l'opinion immédiate des braves internationalistes-universitaires. Mais celui qui a quarante ans de pratique judiciaire derrière soi sait qu'à une telle question toute réponse est possible car la décision de l'éventuel juge est absolument imprévisible et toutes sont envisagables, y compris la

plus absurde.

E) DOCTRINE

La réponse des internationalistes concernant les phénomènes que nous analysons est constante : ils n'ont rien à voir avec le droit international, sont rares ou appartiennent au passé. M. Virally s'en fait écho et écrit dans :

« COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » par Michel Virally.

(RCADI 1983 tome 183 pp. 191-194)

« (...) »

Paragraphe 2. - Les accords purement politiques.

(...)

Un exemple souvent cité, mais plutôt à titre de **curiosité**, est celui des gentlemen's agreements, qui **semblaient appartenir plutôt au passé** (...) ».

Ou bien comme dit Lauterpacht :

« **Gentlemen's agreements** » are a form of arrangement – **possibly now obsolescent** (...) ».

cf. E. Lauterpacht « GENTLEMEN'S AGREEMENTS »

(Festschrift für F.A. Mann Verlag CH Beck – München 1977 – p. 381 et ss.).

Tout comme pour ce qui est des engagements oraux ou secrets (Cf. infra), les auteurs manifestement manquent d'exemples.

Faute de pouvoir se fonder sur des cas multiples et variés qui autoriseraient un début de théorisation, ils restent dans des généralités.

Certains donnent aux « *gentlemen's agreements* » un sens vaste qui déborde la question modestement technique de l'imputation et donc de la validité juridique à laquelle nous le limitons. Ainsi, tout ce que l'on appelle « les actes concertés non conventionnels » leur semblent revêtir l'appellation de « *gentlemen's agreements* » :

Tel est le cas de Prosper Weil :

Prosper Weil « COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » in RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, 1992, VI

« p. 231

I. Les données de la pratique internationale : la distinction entre engagements juridiques et engagements non juridiques

A) Un phénomène omniprésent

La catégorie des *gentlemen's agreements* suscite depuis longtemps la perplexité des auteurs. Selon une définition aujourd'hui couramment acceptée, il s'agit

« d'accords entre dirigeants politiques qui ne lient pas les Etats qu'ils représentent sur le plan du droit, mais dont le respect s'impose à ses signataires comme une question d'honneur et de bonne foi ».

Engagement, oui; engagement juridique, équivalent à celui que l'on aurait pris dans un traité, non, ou pas tout à fait. De ces actes concertés mais non conventionnels, les exemples se sont multipliés au fil des années, sous les appellations les plus diverses : **Charte de l'Atlantique de 1941**, par laquelle le président Roosevelt et Winston Churchill ont jugé bon « de faire connaître certains principes (...) communs à la politique nationale de leurs pays respectifs »; **compromis dit de Luxembourg** par lequel les six pays alors membres de la Communauté économique européenne ont prévu en 1966 que, contrairement aux dispositions du Traité de Rome, l'unanimité serait requise

dans certains cas au sein du Conseil; **Acte final de la conférence d'Helsinki de 1975** et nombre de documents du processus d'Helsinki (documents de Copenhague et de Moscou sur la dimension humaine de la CSCE, de 1990 et 1991; Charte de Paris pour une nouvelle Europe, de 1990); **déclaration des Douze de 1991** sur les « lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique », etc.

Ou bien, O. Schachter, se limite à affirmer que des « *gentlemen's agreements* » sont des engagements « non légaux » et « non juridiquement obligatoires » sans pour autant expliquer ce qu'il comprend par ces termes et sans essayer d'inscrire les « *gentlemen's agreements* » dans une explication cohérente plus vaste qui les rattacherait à d'autres phénomènes prétendument « marginaux » :

OSCAR SCHACHTER, EDITORIAL COMMENT : « THE TWILIGHT EXISTENCE OF NON BINDING INTERNATIONAL AGREEMENTS ».

in AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW. VOLUME 71. 1977

p. 299

« We should bear in mind that not all nonbinding agreements are general and indefinite. Governments may enter into precise and definite engagements as to future conduct with a clear understanding shared by the parties that **the agreements are not legally binding. The so-called « gentlemen's agreements » fall into this category.** They may be made by heads of state or governments or by ministers of foreign affairs and, if authorized, by other officials. In these cases the parties assume a commitment to perform certain acts or refrain from them. **The nature of the commitment is regarded as « no legal » and not binding.** (...) **It has been suggested that a gentleman's agreement is not binding on the states because it is deemed to have been concluded by the representatives in their personal names and not in the name of their governments. This**

reasoning is rather strained in the case of agreements which are intended to apply to government action irrespective of the individual who originally represented the government. It seems more satisfactory to take the position, in keeping with well-established practice, simply that it is legitimate for governments to enter into **gentlemen's agreements recognizing that they are without legal effect** ».

Ou bien, M. Virally qui reproduit les thèses des articles de Eisemann et de Lauterpacht parus sur ce sujet :

Michel Virally « LA DISTINCTION ENTRE TEXTES INTERNATIONAUX DE PORTEE JURIDIQUE ET TEXTES INTERNATIONAUX DEPOURVUS DE PORTEE JURIDIQUE (A L'EXCEPTION DES TEXTES EMANANT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES » (SEPTIEME COMMISSION) RAPPORT PROVISOIRE

in « INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. ANNUAIRE ». VOL 60, t. 1. SESSION DE CAMBRIDGE. 1983. TRAVAUX PREPARATOIRES. JUSTITIA ET PACE. ED. A. PEDONE.

Ainsi, il écrit :

p. 208

« (i) *Les gentlemen's agreements*

97. *Les gentlemen's agreements* ont fait l'objet d'études récentes, qui faciliteront beaucoup notre recherche et notre réflexion. **D'après les définitions qui en sont habituellement données, le gentleman's agreement est un accord entre dirigeants politiques, qui ne lie pas les Etats qu'ils représentent sur le plan du droit, mais dont le respect s'impose à ses signataires comme une question d'honneur ou de bonne foi. Il se caractériserait donc essentiellement par le fait qu'il ne crée pas d'obligations juridiques.**

(...)

104. Aucune des conclusions précédentes n'est parfaitement

satisfaisante. La thèse du non binding agreement n'explique pas pourquoi les gentlemen's agreements sont conclus (évidemment avec la conviction des parties qu'ils ont une utilité, c'est-à-dire qu'ils seront appliqués), ni pourquoi ils sont généralement observés dans la pratique, avec une fréquence qui ne diffère guère de celle observée pour les traités. La thèse selon laquelle les *gentlemen's agreements* seraient soumis au droit international, mais non au droit des traités ne repose-t-elle pas, d'autre part, sur une pétition de principe ? (...) ».

Citons à présent l'article de Lauterpacht, source d'inspiration pour d'autres auteurs. Pour cet auteur, qui en a donné une définition excessivement large, un « *gentleman's agreement* » c'est **tout engagement non juridique** (« *non legally binding* »)

E. Lauterpacht « GENTLEMEN'S AGREEMENTS » (Festschrift für F.A. Mann Verlag CH Beck – München 1977 – p. 381 et ss.).

« A gentleman's agreement is an agreement binding in honour only. The parties do not intend it to create legal obligations. This we gather from elementary test books on the law of contract.

(...)

« gentlemen's agreements » are a form of arrangement – possibly now obsolescent – which lies somewhere between collective acts amounting to practice and the separate understandings of small groups of members.

The earliest instance of such an agreement is the so-called London Agreement of 1946 regarding the distribution of the non-permanent seats in the Security Council. The content of that agreement was stated by Mr *Vishinsky* (U.S.S.R.) in the General Assembly in 1953 : « ...The permanent members of the Security Council (...) concluded in London in 1946 an oral agreement – known as a gentleman's agreement, because it was an agreement by word of honour and was not recorded in any documents – whereby the seats were to be distributed among the non-permanent members of the Security Council in accordance

with a fixed plan. (...) **Those who favoured the proposal stressed the moral character of the obligations assumed by all involved.** Thus the representative of the United States said : « **There are legal, official commitments and there are unofficial commitments which have great moral value...** there is no legalistic commitment involved ».

Cet article, qui a été pourtant maintes fois cité par la doctrine nous semblent décevant. Il n'apporte de solution aux difficultés qu'éprouvaient précédemment déjà les autres auteurs pour expliquer le phénomène de caractère « moral », « non juridique », « non obligatoire », ou encore « non légal » des « gentlemen's agreements ».

Tous ceux qui ont écrit à ce sujet sentent que ces engagements posent problème. Mais ils n'arrivent pas à leur donner une assise ferme dans une théorie générale de validité où ils retrouveraient leur place.

En effet, tant qu'on ne l'a pas fait on n'a rien dit. Car il ne suffit pas d'affirmer que ces phénomènes relèvent de la morale et de la politique mais ne sont pas « juridiques ».

C'est là que l'on voit la nécessité de donner une explication plus vaste des mots qui sont employés couramment par la doctrine.

Quand on s'aperçoit qu'en réalité un traité « en bonne et due forme » ne peut être soumis à un juge pour cent raisons (et en premier lieu parce qu'il faut pour cela l'accord du défendeur) on se demande en quoi il serait « juridique » ?

Et d'un autre côté, quand on voit que la déclaration Ihlen, qui était un cas classique de « *gentleman's agreement* », a été jugée et protégée par le juge international, on se demande en quoi son caractère serait « politique » ou « moral » ?

Et puis, cet se trompet en affirmant que les « *gentlemen's agreements* » *are a forme of arrangement – possible now obsolescent* (...) ». Ou bien que « ces phénomènes sont très rares » ou enfin « ont disparu de notre temps ».

Au contraire, ils sont fréquents et on en trouve des exemples tous les jours.

Citons à présent d'autres auteurs tel Ph. Gautier qui invoque à propos des « *gentlemen's agreements* » la notion de « *soft law* » mais sans en donner d'explication. Là encore, on a l'impression que faute d'une vision globale de ce qu'est la « juridicité » (que nous qualifions de « validité juridique » de préférence à l'expression « obligatorité juridique » à laquelle nous réservons un sens spécial. Voir tome III)) l'auteur ne trouve pas d'issue.

Philippe Gautier « ESSAI SUR LA DEFINITION DES TRAITES ENTRE ETATS » (LA PRATIQUE DE LA BELGIQUE AUX CONFINS DU DROIT DES TRAITES)

Éd. Émile Bruylant. Bruxelles 1993

p. 312

A. - LES ACCORDS « AJURIDIQUES » LES GENTLEMEN'S AGREEMENTS

L'analyse des accords qualifiés de « gentlemen's agreements » suppose qu'au préalable l'on précise le sens de cette notion.

En outre lorsqu'elle est examinée, la pratique des gentlemen's agreements est souvent associée au phénomène de « soft law », concept aux contours imprécis qui entend conférer quelque valeur obligatoire à des instruments juridiques internationaux qui en sont apparemment dépourvus. (...)

En ce qui concerne l'identification des gentlemen's agreements, l'on a déjà pu constater qu'il n'était pas toujours aisé de déceler la nature juridique ou politique des textes internationaux. L'examen de la ligne de démarcation qui sépare les engagements

juridiques des gentlemen's agreements nécessite donc quelques développements dans une étude consacrée à la définition du traité.

(...)

Bien que dépourvu de force obligatoire il est malgré tout immergé dans cet entrelacs de rapports plus ou moins lâches que secrète un système juridique. Il reste cependant à vérifier l'utilité de cette nouvelle catégorie d'engagements juridiques « non contraignants », ce qui représente une tâche plus difficile.

1. - Sur la notion de gentleman's Agreement

(...)

Ainsi, la dénomination d'« accords informels » met l'accent sur l'absence d'exigences formelles ou procédurales que connaissent ces accords. Il est toutefois clair que ce n'est pas en cela que se manifeste le caractère essentiel de ceux-ci.

Les appellations qui tentent de souligner le caractère non obligatoire de ces accords ne suscitent pas non plus d'adhésion sans réserves. Par exemple « de facto norm » conjugue deux éléments antinomiques tandis que l'expression « engagement non contraignant » ou « non binding agreement » semble oublier que le droit n'a pas le monopole de la production d'obligations. L'expression « non legal norms » paraît peut-être plus acceptable mais cela suppose que soit résolue la question de la soumission éventuelle de ces accords au droit international, difficulté que permet d'éluder l'appellation de « gentleman's agreement ».

(...)

Une solution théoriquement plus satisfaisante consisterait à admettre que les parties à l'accord, au lieu de vouloir se soustraire au droit, ont au contraire voulu en droit éviter certains effets de leur engagement, à savoir une mise en cause de la responsabilité ou un éventuel recours à un organe juridictionnel (...) ».

Parmi les auteurs plus anciens, on citera :

H. Kraus – « SYSTÈME ET FONCTION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX » –

(« R.C.A.D.I. » – 1934 – pp. 330-331).

« c) Le « GENTLEMEN AGREEMENT ».

Les « gentlemen agreements » ne sont pas non plus des traités internationaux. **Parfois on emploie à leur égard l'expression « honorable understandings ».** Sous cette dénomination (...) se dissimulent **des accords entre fonctionnaires du pouvoir extérieur, accords qui lient seulement ces individus moralement et personnellement, mais non leurs Etats.** Il ne s'agit pas ici d'un traité vicieux à raison de l'incompétence des négociateurs à manifester dans ce cas une volonté au nom de leur Etat avec effet pour ou contre ce dernier. **Les « gentlemen agreements » appartiennent, plutôt qu'au domaine juridique, à celui des mœurs et de la morale internationales,** et ils reposent sur l'Ethos et sur les habitudes professionnelles de cette grande confrérie internationale qu'on appelle la diplomatie. **Ils engagent l'Etat seulement dans la mesure où les relations de bon voisinage et la continuité politique interdisent à celui-ci de désavouer les négociateurs et leurs successeurs.** ».

P. Reuter a consacré quelques brèves réflexions aux « *gentlemen's agreements* » :

P. Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES »

(A. Colin 1972 p. 44).

« D. - *L'INTENTION de PRODUIRE des EFFETS de DROIT .*

73. (...). **S'il est bien exact qu'un gentleman's agreement n'est pas un traité, c'est parce qu'il est conclu par des représentants gouvernementaux en leur nom personnel sans intention d'engager leurs Etats respectifs ; (...)** ».

Et le même auteur dans :

P. Reuter « DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

(P.U.F., – 1958 – p. 44).

« (...)

Si les *gentlemen's agreements*, conclus par certains diplomates, ne sont pas des accords internationaux, c'est pour une toute autre raison, c'est parce qu'ils **ont pour objet d'engager les personnes mais non les gouvernements** ».

Pour sa part P. F. Smets écrivait :

P-F Smets « LA CONCLUSION DES ACCORDS EN FORME SIMPLIFIEE » -

(E. Bruyland – Bruxelles – 1969 – pp. 19-20-21).

« C. – ACCORDS en FORME SIMPLIFIEE et GENTLEMEN'S AGREEMENTS ».

« (...) des *gentlemen's agreements*.

Ces derniers, qualifiés parfois *d'honorable understandings* ne constituent pas des accords internationaux liant des gouvernements. **Ils n'engagent que les personnes qui en sont les signataires.**

(...)

Les *gentlemen's agreements* n'emportent d'autres sanctions que le renvoi ou la démission des signataires qui ne parviendraient pas à faire prévaloir la solution qui fait l'objet de leur engagement personnel ».

Quant aux Carreau, Juillard et Fleury ils écrivaient dans leur manuel en qualifiant les « *gentlemen's agreements* » d'« arrangements officieux » :

D. Carreau, P. Juillard, T. Fleury « DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE »

(L.G.D.J. – 1978 – p. 152-153).

« §2 - LES ARRANGEMENTS INFORMELS

Les arrangements officiels (ou « gentlemen's agreements »)

relatifs aux produits de base peuvent être définis comme étant des accords internationaux qui **ne comportent aucune obligation juridique pour les Etats membres, qui ne sont assortis d'aucun mécanisme de sanction et qui reposent entièrement sur la bonne volonté des Etats parties.** Ces arrangements sont des accords en forme simplifiée, conclu selon des procédures souples, avec le minimum de formalisme et généralement reductibles d'année en année. Il s'agit, en définitive, de formules **d'engagements non obligatoires** fondées sur des procédures pragmatiques, et dont l'intérêt réside en ce qu'elles peuvent être plus facilement acceptées par les Etats que celles que constituent les accords de produits de base ».

Citons encore un bref passage de P. Vellas. A le lire on se rend compte, pour la enième fois que les Etats, les Organisations internationales et la doctrine emploient le terme de « *gentleman's agreement* » de façon incontrôlée en lui donnant des sens différents qui aboutissent à la confusion.

P. Vellas « LES SOURCES INFORMELES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » dans « L'ELABORATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (dans Société française pour le droit international. Colloque de Toulouse, 16-18 mai 1974,

(Pédone, 1975, p.71).

« De même convient-il de citer ces *gentlemen's agreements* conclus parfois sous l'égide d'organisations internationales – dans le cadre de ces « **arrangements informels** » préconisé par la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement – tels que le *gentleman's agreement* sur le lait en poudre conclu dès le 15 février 1963 et renouvelé chaque année depuis lors. **Non seulement il formule des obligations très précises mais il prévoit même une procédure de contrôle de**

son application et des sanctions à l'égard des Etats qui ne le respecteraient pas ».

Pour en terminer avec la doctrine, citons un extrait de la « R.G.D.I.P. » portant sur la conférence sur le droit de la mer. Il témoigne, tout comme le passage cité de P. Wellas, de ce que dans le langage diplomatique l'expression « *gentleman's agreement* » peut revêtir des sens variés.

En effet, cette Conférence a adopté un engagement qualifié de « *gentleman's agreement* ». Mais, il n'y est nullement question d'un engagement personnel entre diplomates dont l'imputation à l'Etat serait toutefois concevable. A la fin, on ne comprend pas en quoi cet engagement serait un « *gentleman's agreement* » :

« LA CONFERENCE SUR LE DROIT DE LA MER UN ATELIER INTERNATIONAL EXPERIMENTAL ».

(« R.G.D.I.P. », – 1980 – 1-2 – pp. 24-25-26).

« (...) **En ce qui concerne la prise de décision, la Conférence fit œuvre originale** pour les raisons exposées auparavant, afin d'établir une procédure qui puisse maintenir le principe de l'adoption de décision par consensus, tout en permettant d'avoir recours au vote en dernière extrémité. (...) **Selon ce principe, aucun vote ne serait envisagé sur des questions de fond aussi longtemps qu'il subsisterait une possibilité de consensus.** **Cette formule connue sous le nom de *gentleman's agreement*** fut adoptée le 16 novembre 1973 au cours de la 2169^{ème} séance de l'Assemblée générale (...) »

Ajoutons à la fin de cette section quelques mots d'explication. Elle est simple et vient de soi dès l'instant où l'on accepte notre conception de validité.

La mise en jeu de la responsabilité « juridique » d'un Etat est, en droit international chose lourde et incertaine. Nous l'avons déjà dit

et nous aurons l'occasion de le redire dans le troisième tome de l'ouvrage. Ne pouvant pas appeler la police au secours, ne pouvant pas attirer l'attention de l'administration sur la violation d'une obligation, ne pouvant pas faire appel à un huissier pour mettre aux enchères publiques les biens de celui qui, en ne respectant pas sa parole a causé un dommage, ne pouvant pas espérer mettre en prison celui qui a fait un mal interdit par la loi, l'Etat ne peut mettre en jeu la responsabilité juridique d'un autre Etat autrement qu'en l'atrayant devant un juge international. C'est tout ce qu'il peut espérer comme mise en jeu de la responsabilité « juridique », en vérité « judiciaire » de l'autre partie. C'est tout l'enforcement dont dispose le droit international.

Mais, non seulement cela est peu de chose, mais en plus cela est difficile car il faut obtenir l'accord, antérieur ou concomitant, du défendeur. Cet accord a toutes les chances d'être refusé.

Enfin, attaquer au contentieux judiciaire un Etat est une lourde machine qui doit impliquer beaucoup d'efforts, de moyens matériels et humains avec peu de résultats à la fin.

Ce qui signifie à l'avance que conclure un traité en bonne et due forme, avec dix obstacles qui se dresseront lors de la négociation ou lors de la ratification n'est pas toujours une perspective rassurante. Faire tout cet effort pour ne pouvoir à la fin actionner la responsabilité juridique de l'Etat devant la Cour au cas où celui-ci méconnaîtrait un de ses engagements est chose navrante.

Alors, il est plus facile de mettre en jeu la responsabilité « morale » ou « politique » d'un homme politique devant l'Opinion publique, devant la Communauté des Etats et devant sa propre conscience. Le réflexe moral du « *pacta sunt servanda* » d'un diplomate est bien plus fort que celui de l'Etat qui, par principe, est un « monstre froid qui n'a pas de sentiments, mais uniquement des intérêts ». Il en est de même avec le souci de

crédibilité, d'honneur, de bonne foi et de droiture. L'Etat a le droit de mentir et de trahir sa parole. Un diplomate ne peut pas se le permettre facilement. Vite, il se discréditera.

Il en est de même avec la responsabilité politique devant l'Opinion publique, devant le milieu diplomatique ou devant la Communauté internationale. L'Opinion publique est plus facile à mobiliser lorsqu'il s'agit de vilipender un individu que lorsqu'il s'agit de dénoncer les agissements d'un Etat. Les medias aussi réagissent avec plus de virulence lorsqu'ils attaquent un homme que lorsqu'ils attaquent un Etat.

Il s'ensuit que, justement, parce qu'ils ont un caractère « moral » et « politique » et justement parce qu'ils ne sont pas imputables aux Etats mais aux hommes politiques, les « *gentlemen's agreements* » ont souvent leur préférence sur les engagements interétatiques. Les engagements dont l'imputation serait claire, qui relèveraient du droit international et du juge international et dont validité serait ainsi juridique mais illusoire.

On peut s'en convaincre quand on s'aperçoit que les Etats non seulement s'accommodent de la pratique de « *gentlemen's agreements* » mais y poussent. Ils veulent souvent obtenir un engagement personnel imputable à l'homme, à la place ou du moins à côté de l'engagement imputable à l'Etat. Ils préfèrent un engagement « seulement » moral et politique avec un recours éventuel à l'Opinion publique, à la Communauté des Etats ou à la conscience de l'obligé, que d'avoir un engagement valide « juridiquement », mais en réalité impossible à soumettre à un enforcement juridique et même simplement judiciaire.

On comprend que c'est l'inverse qui se produit en droit interne où un appareil d'enforcement, c'est-à-dire celui de la mise en jeu de la responsabilité juridique est complet et très facile à actionner. C'est alors la validité juridique, autrement dit la possibilité d'en appeler

aux tribunaux de droit et non à ceux de l'Histoire qui est réellement dissuasive. Alors que l'engagement moral est moins redouté car la mise en jeu de ses mécanismes d'enforcement (opprobre, honte, remords, réflexe du « *pacta sunt servanda* ») est aléatoire et d'un effet réduit.

Par conséquent, il est clair qu'en droit interne tout un chacun préférera avoir un contrat « en bonne et due forme » à tous les engagements sur l'honneur qu'on lui proposerait.

Or, justement l'inverse est souvent vrai en droit international.

Et voici quelques exemples d'exigence de la part des Etats (pour des motifs expliqués plus haut) de la conclusion de « *gentleman's agreement* » à la place ou à côté d'un traité.

F) EXIGENCE D'UN « *GENTLEMAN'S AGREEMENT* »

Ainsi, lorsque le FMI a prêté 55 milliards de dollars à la Corée du Sud début décembre 1997, il a exigé que les trois candidats à l'élection présidentielle, qui devait se dérouler ce même mois, souscrivent l'engagement personnel suivant lequel ils respecteront les termes de l'accord passé au cas où l'un d'eux serait élu :

L'« I.H.T. » du 5 décembre 1997 :

« IMF'S CONDITIONS BREED RESENTMENT IN SEOUL

(...)

The political criticism comes in the midst of a heated presidential campaign. **The fact that all three major candidates for president in the election on Dec. 18 had signed statements of support for the agreement** was overlooked as the two front-runners vied with each other to unleash the strongest opposition to the IMF plan (...).

The IMF had insisted on the signatures of Kim Dae Jung and

Mr. Lee, running neck-and-neck, and of Rhee In Je, another candidate, as a precondition for agreement with the government (...) ».

De même, on comprend pourquoi, lors des négociations à Dayton, les Américains tenaient à obtenir des assurances personnelles du Président Milosevic :

« (...) Less than two weeks later, the Serbs had killed a Bosnian Deputy Prime Minister during a search of a French APC on the same route. « We can only consider using that road, » I said, « **if you give us your personal guarantee that we will not be stopped by the Bosnian Serbs** ». « **I can't give you that guarantee** », Milosevic said, « but I'll ask Mladic for one ». « That's out of the question, Mr. President. We can't possibly accept guarantees from Mladic, only from you (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 7).

Les Nord-Coréens aussi, tout en étant conscients de ce que les assurances personnelles ne relèvent « que » de la morale et de la politique et de leurs mécanismes d'enforcement les exigeaient quand même (et même surtout) du Président Clinton :

« CLINTON TRIES TO REASSURE NORTH KOREA ON REACTORS – **Responding to North Korea's demand for personal assurances, President Bill Clinton promised in a letter released Wednesday that he would do his utmost to provide new light-water reactors to the North** in exchange for its agreeing to freeze its nuclear program. In the letter to Kim Jong Il, the North's designated leader, **Mr. Clinton committed himself « to use the full powers of my office** », subject to congressional approval, (...) because North Korean officials feared that even if they froze their nuclear program as promised, the United States and other countries might not make good on their promise to build two light-water reactors with an estimated \$4 billion price tag». **The North Koreans wanted an assurance that their promise to freeze their nuclear program was not**

simply pocketed in exchange for nothing », an administration official said (...) ».

(« I.H.T. », 27 10 1994)

Ou enfin, l'exigence israélienne de voir M. Arafat s'engager personnellement dans la condamnation des actes de terrorisme là où celui-ci préférerait que ce soit l'Autorité palestinienne qui le fasse:

« ARAFAT NEEDS TO DO MORE, SOME IN ISRAEL CONTEND –(...) Mr Arafat, responding to U.S. and Israeli demands that he speak out, condemned the slaying of the settler by members of his PLO faction and called for an end to violence « to safeguard the peace process ». Deputy Defense Minister Mordechai Gur said « Mr. **Arafat's condemnation, released in writing by the PLO news agency, was too indirect** ». **Mr. Arafat has to speak himself, with his own words, and tell his people directly to stop any terrorist activity**, Mr. Gur said on Israel Radio ». It's time for him as the leader to speak clearly and loudly and explicitly (...) ».

(« I.H.T. », 15 11 1993).

Passons à présent à un problème connexe : celui de la « free lance diplomacy ».

Section IV

« *FREE LANCE DIPLOMACY* »

Là, où en droit interne, la présence du Législateur et du gouvernement assure une production normative large, continue et aisée, le mécanisme du droit international consiste en lente accumulation de précédents et tout aussi lente formation de l'*opinio juris* ou en pénible, longue et stressante négociation internationale qui doit absolument aboutir au consentement unanime des Parties.

Parmi les raisons qui rendent le consentement difficile, citons celle-ci :

Il y a des situations où deux Etats, pour des questions de prestige, refusent de poursuivre la négociation. Ils doivent, devant l'Opinion publique, se montrer intransigeants car ils doivent prouver qu'ils défendent, non pas leurs intérêts, mais les principes. La négociation s'arrête donc au point mort.

L'une des solutions consiste alors à recourir aux bons offices d'une personnalité privée.

Si cette personne est désignée par les deux parties et se limite à transmettre les messages, on est dans un cas de figure assez classique. Les engagements ne seront pris que si les messages sont officiellement acceptés par les deux parties. Et ils seront alors imputables aux deux Etats en cause.

Mais la difficulté commence lorsque cette personne se mêle de la négociation sans être mandatée officiellement par l'Etat au nom duquel elle va parler. Vu son poids politique, l'autre la considère toutefois comme un vrai représentant du partenaire.

Ses pouvoirs sont alors indéterminés. Officiellement, elle ne peut engager qu'elle-même. Elle fait sa propre diplomatie. Néanmoins, étant donné son importance et les résultats qu'elle obtient parfois,

les deux parties l'écoutent attentivement et n'osent la contredire ni lui refuser clairement le droit de les engager. Une situation volontairement ambiguë s'installe.

La question de l'imputation se pose alors, et avec elle, celle du caractère de l'engagement et de la responsabilité que nous avons déjà signalée cent fois : au cas où ladite personne privée obtiendrait des promesses ou les aurait formulées, est-ce elle-même qui se serait engagée ? Est-ce à son égard que l'engagement aurait été pris ? Quel serait son caractère ? International ? Privé ? Qui serait responsable en cas de son non-respect ? Quelle serait la nature de cette responsabilité ? Politique et morale ? Ou bien juridique ? Devant quel auditoire (ou juge ?) pourrait-elle être mise en jeu ?

On comprend les dangers juridiques et les avantages politiques d'une telle ambiguïté : on pourra toujours récuser la promesse faite à un tel personnage ou obtenu de lui en soulignant qu'il n'a pu engager que lui-même. Comme on pourra ne rien dire et exécuter la promesse.

Voilà donc un nouveau problème d'imputation. Nous le situons tout de suite après avoir parlé des « *gentlemen's agreements* » et avant de parler des engagements pris par un Etat au nom d'un Etat tiers. Car il se situe à la charnière des deux. Il y a là quelque chose d'un « *gentleman's agreement* » car il s'agit des engagements pris par ou/et à l'égard d'une personne qui n'est pas un Etat (et qui, parfois, n'est même pas un diplomate ou un homme politique en exercice). Mais il y a là déjà quelque chose d'un engagement conclu par l'intermédiaire d'un Etat tiers (Cf. infra) car ces engagements sont parfois considérés par les Etats intéressés comme les liant.

La « *free lance diplomacy* » est une spécialité de l'ancien Président américain Jimmy Carter qui, à la fin, lui a valu le prix Nobel de la

paix.

On a pu donc lire sur son intervention dans la crise nord-coréenne en 1994 :

« DIPLOMAT OR MEDDLER, CARTER IS BACK IN THE GAME – Washington – In the 14 years since he left the White House, **Jimmy Carter** has monitored elections, mediated disputes, promoted democracy and worked to eradicate illnesses like Guinea worm disease. But it **took an unusual visit to North Korea** last week to thrust the former president back onto the front pages and into a foreign policy maelstrom that has had officials and commentators arguing for a week about whether he was making peace or just making trouble. Now President Bill Clinton has announced that he will restart talks between Washington and Pyongyang next month after **North Korea's pledge, first made to Mr. Carter, to freeze its nuclear program**. Suddenly, some – but not all – of the same officials who complained that Mr. Carter had been duped by a dictator are praising him for his diplomatic daring. And suddenly, although perhaps temporarily, Mr. Carter has been vindicated. For months, Mr. Carter had been asking the administration to allow him to play a foreign policy role, writing letters to Secretary of State Warren M. Christopher and lobbying senior officials who had worked for him with offers to help resolve conflicts in places like the Sudan, Somalia and the Middle East, senior administration officials say. But both Mr. Christopher and the national security adviser, W. Anthony Lake, had been reluctant to dispatch their former boss to distant capitals. “**If you have free-lancers running around you lose control and you find yourself in awkward positions** », one senior official said. Another reason for the arm's length attitude was Mr. Carter himself. He is so fiercely independent that in 1987, despite strong suggestions from the Reagan administration's State Department that he stay home, **he went to Syria for a bit of peacemaking. He was given head-of-state treatment** and ended up praising President Hafez Assad for doing all he could to **help free American hostages in Lebanon** (...). **North Korea first sent Mr. Carter**

an open-ended invitation to visit in early 1991, but the Bush administration blocked it. The Clinton administration gave him the go ahead. Mr. Carter said he was alarmed by the possibility of a confrontation with North Korea that was laid out for him at a three-hour intelligence briefing that Mr. Clinton arranged for him at his home in Plains, Georgia. The former president felt he had to get himself reinvited so that he could talk to President Kim Il Sung face-to-face. « **I decided, on my own initiative, to question the North Koreans about whether my invitation for a visit still was effective** », **Mr. Carter told** a group of reporters in Washington on Sunday. After the North Koreans said it was, Mr. Carter phoned Vice President Al Gore to tell him he was « strongly inclined to accept ». Mr. Gore took the matter to **Mr. Clinton, who approved**. By the time the State Department got wind of the plan, senior officials said, it was too late to undo. So the administration decided to try to have it both ways. Mr. Carter was briefed extensively. **If the trip failed, the White House could distance itself by saying that Mr. Carter was just a private citizen. If it succeeded, the White House could take credit, as Mr. Clinton did Wednesday.** (...) **Mr. Carter called to tell Assistant Secretary of State Robert L. Gallucci that he was about to go public on CNN announcing a proposal made to him by Mr. Kim to freeze its nuclear program.** (...) ».

(« I.H.T. », 02 06 1994)

Et quelques jours plus tard :

« FULL RELATIONS ARE POSSIBLE, CARTER TELLS NORTH KOREA – Seoul – **Former President Jimmy Carter, trying to ease a tense international standoff with North Korea, offered the North Koreans friendship, trade and full diplomatic relations Wednesday if they would open up their suspect nuclear program to prove that it is not producing atomic weapons. The former American president, whose mission to North Korea is described by the U.S. government as private,** outlined his proposed formula at a banquet in

Pyongyang held in his honour by Foreign Minister Kim Yong Nam. **The trip was an unusual exercise in diplomacy. The United States has no diplomatic relations with North Korea, yet Mr. Carter was being given the full treatment in Pyongyang,** where he was scheduled to confer with Kim Il Sung, the country's reclusive dictator. North Korea even opened itself to the American television network CNN, which was allowed to broadcast the banquet proceedings (...). **The official position of the Clinton administration is that Mr. Carter is carrying no message from the U.S. government and that he was briefed by the State Department only as a courtesy before he left for Korea. But South Korea's state television, KBS, reported that Mr. Carter was carrying an « unofficial package deal » from Washington** that offers diplomatic recognition by the United States if North Korea allows open inspections of its nuclear operations to verify that nuclear arms are not being produced ».

(« I.H.T. », 16 06 1994)

Et ensuite :

« U.S. AWAITES ASSURANCES IN WRITING BY NORTH KOREA – Washington – After high-level talks at the White House, **Jimmy Carter said Sunday that the United States and North Korea were in « complete agreement »** on averting a confrontation and that a vote on international sanctions was being « held in abeyance ». But the former president said a rapprochement would not possible until written assurances were received from President Kim Il Sung of North Korea's offer to freeze its nuclear program. **The former president said he would personally seek those assurances. He said he was confident that the North Korean dictator would « honour all of the commitments he made »** and that it would be readily apparent if there were violations. Mr. Carter provided no further insight into the timing or circumstances of a summit meeting that the presidents of North and South Korea agreed to on Saturday. **Mr. Carter said he believed that « we have reached complete**

agreement between us on the major issues », clearing the way for early talks between the United States and North Korea ». I personally believe that the crisis is over », he said. U.S. officials gave no indication Sunday of disagreement with Mr. Carter's view, and it appeared that the genuine breakthrough may have occurred. (...). In statements Sunday, U.S. officials appeared to endorse the Carter view, reiterating their intention to rapidly pursue confirmation of Mr. Kim's offer through unspecified diplomatic channels (...). With W. Anthony Lake, Mr. Clinton's national security adviser, standing at his side, Mr. Carter declared : « As far as I'm concerned there are no unanswered questions. What I will do is confirm in writing with President Kim Il Sung our understanding with him. I'll share this with American officials ». (...) (« I.H.T. », 20 06 1994)

Et encore :

« KIM REGIME IS URGED BY U.S. TO CONFIRM ASSURANCES TO CARTER –

Washington – Despite wariness over former President Jimmy Carter's talks in North Korea, the Clinton administration is trying to build on his efforts by proposing a new round of high-level talks. In a letter sent Monday, Robert L. Gallucci, assistant secretary of state and policy coordinator on North Korea, asked the North Koreans to confirm that they were willing to freeze their nuclear programs, as Mr. Carter reported. Mr. Carter had meetings last week in Pyongyang with President Kim Il Sung. If the North Koreans confirm their willingness to impose a freeze, the letter said, talks should be held promptly, senior administration officials said. Though they have yet to respond to the letter, the North Koreans announced Tuesday that they were extending the visas of the international monitors in North Korea. This action followed President Kim's promise to Mr. Carter that he would not expel the United Nations monitors, sent to North Korea by the International Atomic Energy Agency. (...) ».

(«I.H.T. », 22 06 94).

Et ensuite :

« In the interim, former President Jimmy Carter visited the North Korean capital, Pyongyang, and extracted a commitment from the North to halt its nuclear program in exchange for a resumption of a high-level talks with the United States ».

(« I.H.T. », 27 06 1994)

Et enfin :

« (...) The United States agreed to the meetings last month after former President Jimmy Carter visited Pyongyang and won a pledge from Kim Il Sung to stop his country's nuclear program pending negotiations ».

(« I.H.T. », 13 07 1994)

Ce même Jimmy Carter a pris, toujours en 1994, mais quelques mois plus tard, les mêmes initiatives dans la crise haïtienne :

« WHAT THE AGREEMENT SAYS – The agreement signed by former President Jimmy Carter and the military-installed Haitian president, Emile Jonassaint, makes these points : - (...) ».

(« I.H.T. », 20 09 1994)

Et le même jour :

« CARTER PACT WITH JUNTA IS PRAISED BY CLINTON – Washington – (...). At the same time, Mr. Clinton praised as « a good agreement » the last-minute deal brokered with the Haitian dictators by former President Jimmy Carter (...) ».

(« I.H.T. », 20 09 1994)

Et ce même jour :

« A CARTER FINGER IN EVERY POT – Washington – (...) **Acting as what many in Washington see as a virtual secretary of state, the determined, deeply religious Mr. Carter has repeatedly injected his own idealistic views into U.S. policy, sometimes bending and changing official policy in the process.** From Haiti to Cuba to North Korea, critics inside and outside government acknowledge that the peripatetic former president has defused an impressive series of confrontations. **Indeed, it was Mr. Carter, the Los Angeles Times has learned, and not administration officials who contacted President Fidel Castro of Cuba and won approval for the crucial talks in New York that led to the halt of the mass exodus of Cubans. In the process, however, Mr. Carter has sometimes eclipsed President Bill Clinton's foreign policy team,** publicly criticized administration policy, sounded an independent voice for U.S. foreign policy and, on occasion, created what officials and outside analysts view as new problems to replace the old ones. **Now, even some in Mr. Carter's own Democratic Party who applaud the results of his efforts are expressing concern about the impact of his methods on the sitting president and on the established system for making and carrying out foreign policy.** One Democratic senator said Wednesday that most of his colleagues were « extremely upset » with Mr. Carter's « dismissive contempt » for Mr. Clinton and his « even more shocking statement » that he had told the Haitian strongman, Lieutenant General Raoul Cédras, that he was ashamed of U.S. policy toward Haiti (...). **Beyond Washington, some scholars and policy specialists see potential problems in the extraordinary role Mr. Carter has carved for himself – especially his refusal to be bound by established policy ». It's not good for the presidency as an institution to have two people presenting the country's foreign policy »,** said Merle Black, professor of politics at Emory University in Atlanta ».

(« I.H.T. », 20 9 1994)

Et trois jours plus tard :

« HAITIAN MILITARY MANEUVERS TO BAR ARISTIDE'S RETURN – Port-au-Prince, Haiti – (...). But after signing the Governors Island agreement in July 1993, the Cédras camp managed to mislead the United States and its allies for three months and then defy them for nearly a year before reaching **the accord with the delegation led by Jimmy Carter.** (...) **Supporters of the military** are now even challenging the notion that the three military leaders are required to step down. They **point out that while United Nations Resolution 940 requires their resignation, the Carter agreement, which in their view supersedes the UN resolution, talks only of « certain military officers » having to step down.** American officials reject that interpretation. (...) ».

(« I.H.T. », 23 09 1994)

Pour en terminer avec M. Carter rappelons qu'il a pratiqué la même démarche dans la crise yougoslave comme le rappelle dans son livre R. Holbrooke :

« (...) After a few minutes of Karadzic's harangue, I turned to Milosevic. « Mr. President », I said, « you assure us that this would not happen. If it continues, we are prepared to leave immediately ». **Karadzic responded emotionally. « If we can't get anything done here. I will call President Carter,** » he said, **« I am in regular contact with him ». We already knew, of course, that Karadzic had invited the former President to get involved again.** Karadzic started to rise, as if to make a telephone call (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 149).

Et plus loin :

« (...) For the only time in the evening, I spoke directly to him. “Let me tell you something, » I said, my voice rising. **«President Carter** appointed me as Assistant Secretary of State. I worked for him for four years. Like most Americans, I have great admiration for him. **But he is now a private citizen. We work only for President Clinton. We take orders only from President Clinton.** That is all there is to it » (...). As my colleagues hunched over pads of paper, Milosevic and I walked around the garden and talked about other matters ». You know, that was smart, » he said, « what you said about Jimmy Carter. **Those guys » - he meant the Bosnian Serbs – « are so cut off from the world they think Carter still determines American policy** (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 150).

Ce que confirment des articles de presse :

« SERBS AGREE TO 4-MONTH CEASE-FIRE, CARTER SAYS –

Pale, Bosnia-Herzegovina – **Former President Jimmy Carter announced Monday that Bosnian Serbs had agreed to stop attacking Muslims and blocking their food as long as the two sides resumed peace negotiations. The Clinton administration kept its distance from Mr. Carter’s first day in Bosnia.** While Washington may not back Mr. Carter’s negotiating stance, the Serbs will undoubtedly be able to use the pronouncements to become even more intransigent in the face of international pressure to end Bosnia’s war. (...) **The results of Mr. Carter’s mission to Bosnia amounted to a triumph for the Serbs** who have opposed the international peace plan from the moment it was issued in May. By winning the ear of a former American president, the Serbs won their first important public relations battle over the Muslims (...). **And in an extraordinary statement, Mr. Carter called for the lifting of international economic sanctions on the Serbs in exchange for their compliance with a series of UN Security Council resolutions**

that have no relation to a settlement of Bosnia's war. From the first announcement of Mr. Carter's visit last Thursday, Bosnian Muslim officials have expressed fear that Mr. Carter, who is not familiar with the Balkans, would come to Bosnia and end up, unwittingly or not, aiding the Serbs. Some have said they worried that the **Clinton administration was employing Mr. Carter's visit as a method to move its policy away from its backing of the Muslim cause** to one closer to the European position, which contends that the Serbs have won the war and that any settlement is better than continued bloodshed ».

(«I.H.T.», 20 12 1994)

Et le même jour :

« CARTER BOSNIA TRIP ENRAGES EUROPEANS –

Paris – **In his free-lance statesmanship in Bosnia, Jimmy Carter is treading especially tricky new ground because this time, unlike in North Korea or Haiti, his actions can damage the interests of European governments involved in the crisis alongside the United States, according to officials in Europe**». (...). Despite their concern, **Western governments, too embarrassed by their own performance in Bosnia to object publicly to letting another newcomer try peacemaking, have accepted the Carter mission, with France even providing a cautious endorsement** (...). For most European and U.S. officials, the risk looms much larger that Mr. Carter's conversations will fuel confidence among Bosnian Serbs and corresponding fears among Bosnian Muslims and undermine the current internationally backed peace plan (...). **The Carter trip has already aroused suspicions in Europe because of the Clinton administration's last-minute decision to give it semi-official status by extending some U.S. logistical and political support** ».

(« I.H.T. », 20 12 1994)

Mais Jimmy Carter n'est pas le seul à pratiquer la « *free lance diplomacy* ». D'autres s'y sont essayés.

Ainsi, la « R.G.D.I.P. » rappelle à propos de la première crise irakienne, en 1990:

« IRAK ET KOWEIT – EVOLUTION DE LA CRISE DU GOLFE PERSIQUE ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE ET LE 31 DECEMBRE 1990 ».

(« R.G.D.I.P. » – 1991 – pp. 149-150).

« (...) En ce qui concerne les otages, à la date du 7 décembre 1990 il y avait encore 3 500 ressortissants étrangers détenus par l'Irak dont 2 565 experts soviétiques et dont 550 « boucliers humains » sur les sites stratégiques. Mais entre le mois d'août et le mois de décembre **plusieurs personnalités étrangères s'étaient rendues à Bagdad, ramenant à chaque fois une poignée d'otages** à l'issue d'une compétition en définitive assez choquante. **Inaugurés par le président autrichien Kurt Waldheim (24-26 août), ces voyages ont été notamment effectués par le Soviétique Primakov (12 octobre), par l'ancien Premier ministre britannique Edward Heath (21-24 octobre), par l'ancien chancelier ouest-allemand Willy Brandt (6-9 novembre), par l'ancien Premier ministre japonais Nakasone (4-7 novembre), par l'ancien Premier ministre danois Jorgensen (16 novembre), par les conseillers nationaux suisses Ziegler et Oehler (14-22 novembre), par l'ancien député français J.-M. Le Pen (20-22 novembre)** (...) ».

Mais on retrouve la trace d'autres interventions privées dans le cours de la diplomatie internationale. Certaines ont été désavouées:

« U.S. TRIP CALLED OFF BY OZAWA – Tokyo – **Ichiro Ozawa, (...) a top strategist for the coalition government, played an important role last week in working out a new agreement to improve U.S. access to Japan's cellular**

telephone market. Although he holds no formal post in trade or telecommunications, he negotiated directly with Ambassador Walter F. Mondale on the agreement. American officials said they found Mr. Osawa a practical and straightforward negotiator, and they hoped he would continue to be involved in resolving U.S.-Japan trade disputes. But Mr. Osawa's involvement in the talks angered some senior members of Prime Minister Morihiro Hosokawa's coalition government (...) ».

(« I.H.T. », 16 03 1994)

Les congressmen américains se sentent souvent autorisés à se mêler de la politique internationale de l'Administration en prenant des initiatives diplomatiques :

« FOR BURMESE DISSIDENT, NOT EVEN A HINT OF LIBERTY –

Rangoon – (...). **Mr. Richardson, a New Mexico Democrat,** who met with Daw Aung San Suu Kyi in February, said in a telephone interview from Washington that **he planned to return to Burma in August and that he still held out « the faint hope » that he might be able to convince the junta to open negotiations with the dissident. He said that he had received no assurances he would be permitted to meet with Daw Aung Suu Kyi, although the government « hasn't said no to my request » to see her** (...). In February, Mr. Richardson led a group of four Americans who were the first foreign visitors to see Daw Aung San Suu Kyi who were not relatives ».

(« I.H.T. », 04 07 1994)

Ou bien, encore à propos de la crise nord coréenne de 1994 : il est à remarquer que M. Harrison semble n'être qu'un messenger sans que les engagements soient pris par lui ou envers lui :

« NORTH KOREA WILLING TO TALK, U.S. EXPERT SAYS

–

Washington – North Korea is willing to freeze work on a new nuclear reactor and its fuel reprocessing plant in return for Western assistance in the peaceful uses of nuclear power, according to an American expert who met with President Kim Il Sung last week. The American, Selign Harrison, reported in Washington on Thursday on the outlines of a « package deal » North Korea is seeking (...). **Mr. Harrison travelled to Pyongyang, the North Korean capital, in his role as director of the East Asian arms control program of the Carnegie Endowment for International Peace. In three hours of talks, Mr. Kim said his government was willing to negotiate a concrete timetable for freezing operations** at its fuel reprocessing plan at Yongbyon and construction on a nuclear reactor due to be completed in 1996, Mr. Harrison said. ».

(« I.H.T. », 17 02 1994)

Toujours à propos de la même crise :

« NORTH KOREA'S REFUSAL TO FREE FLIER ON HOLIDAY SEEN AS DIPLOMATIC BLOW –

Seoul – **Christmas came and went without North Korea releasing a captured U.S. Army helicopter pilot, (...). Representative William B. Richardson, Democrat of New Mexico**, a key House supporter of the nuclear deal, used that argument last week when he happened to be visiting Pyongyang just at the time the army helicopter was downed. It was Mr. Richardson who initially raised hopes that Mr. Hall would be freed by Christmas. He persuaded the North Koreans to repatriate the body of Mr. Hall's crewmate who died in the incident, Chief Warrant Officer David Hilemon, and he also emerged from North Korea on Thursday **claiming to have received assurances that Mr. Hall would be released « very soon »**. (...).

(« I.H.T. », 26 12 1994)

A propos de la crise yougoslave :

« U.S. PIQUED BY FREE-LANCE DIPLOMACY – OFFICIAL’S BROTHER-in-LAW HAD AUTHORIZED TALKS in BOSNIA, REPORT SAYS »

(« I.H.T. », 13 11 1998).

« – The U.S. State Department intervened last summer to cut off a round of unauthorized, freelance diplomacy in Bosnia by Cody Shearer, the brother-in-law of Deputy Secretary of State Strobe Talbott, according to senior State Department officials.

The officials said the department was responding to reports from diplomats in the region that Mr. Shearer – (...) was telling Bosnian Serb and Muslim leaders that the United States would support the partition of Bosnia and was even showing maps of the purported partition plan. The United States has long opposed the partition of Bosnia. Ambassador Robert Gelbard, the official responsible for overseeing implementation of the Bosnian peace agreement, told the leaders of all Bosnian factions that Mr. Shearer’s reported plan had no backing in Washington. (...) ».

Ou plus récemment, toujours à propos de la crise yougoslave :

« JESSE JACKSON TO INTERVENE »

« – The Reverend Jesse Jackson, the U.S. civil rights activist and former presidential candidate, said Sunday that he will fly to the Balkans on Monday in a bid to meet President Slobodan Milosevic of Yugoslavia and seek the release of three U.S. soldiers held by the Serbs.

(...) Mr. Jackson disclosed that he had discussed the Kosovo trip with President Bill Clinton. « He knows about it », Mr. Jackson said, « but this is not a political trip, not a White House-sponsored trip. It is a humanitarian mission ». (...) ».

When asked if he believed his mission had any chance of succeeding, Mr. Jackson cited past successes and said that negotiations with Mr. Milosevic were inevitable.

« Ultimately, he must be talked with », Mr. Jackson said. « When I went to Syria to see Assad in 1983 to negotiate the release of navy Lieutenant Robert Goodman, many thought we couldn't talk with him, but we did and it worked. **I also talked with Fidel Castro in Cuba and gained the release of 14 Americans who were held captive there, and I went and met with Saddam Hussein in Iraq before the Gulf War started and gained the release of 500 women** who were being used as human shields. I believe you must talk with people ».

(«I.H.T. », 26 04 1999).

Cette intervention de M. Jackson en Yougoslavie a eu quelques résultats tangibles :

« SERBS FREE U.S. SOLDIERS BUT AIR RAIDS GO ON – NATO, NOT IMPRESSED, PLANS TO STEP UP ATTACKS »

(« I.H.T. », 03 05 1999).

« – **Three U.S. soldiers, released by Yugoslav authorities** walked joyously across the border to freedom Sunday, two of them holding hands with the Reverend Jesse Jackson and chanting : « Free at last! Free at last, thank God Almighty, free at last! » (...)

Mr. Jackson, who flew with the soldiers to Germany, urged President Bill Clinton to accept Mr. Milosevic's proposal for a face-to-face meeting, calling the offer « indeed a diplomatic initiative ».

At the Zagreb airport, Mr. Jackson repeated a plea for a reciprocal goodwill gesture by the NATO allies, which have been bombing Yugoslavia since March 24 trying to break the Kosovo deadlock. (...) In Washington, Mr. Clinton expressed his gratitude to Mr. Jackson and said he was pleased by the

soldiers' release. « All of America is anticipating their safe return », he said.

But the president stressed to Mr. Jackson by telephone that the NATO air campaign against Yugoslavia would continue despite the release, a White House spokesman said. (...) **Yugoslavia challenged the West to come up with a reciprocal gesture following Belgrade's release of the three U.S. soldiers (...)** ».

Mais les Américains ne sont pas les seuls à pratiquer la « *free lance diplomacy* » :

« SWEDISH FINANCIER IDENTIFIED as SECRET NEGOTIATOR WITH MILOSEVIC .

(« I.H.T. », 16 06 1999).

« BERLIN – **A Swedish financier, acting with the knowledge of the German and Finnish governments, held secret negotiations with President Slobodan Milosevic** of Yugoslavia that appear to have helped him reconcile himself to the peace agreement announced on June 3, according to German and Swedish officials.

Peter Castenfelt, an investment banker (...). After his meeting with Mr. Milosevic in a garden in central Belgrade, Mr. Castenfelt was taken to a bunker in the city where **he drafted a memorandum that laid out the positions on which the West would not shift and those on which some negotiation was possible**, the officials said (...). The involvement of Mr. Castenfelt, who has helped steer Russia toward accords with the International Monetary Fund, was first reported Monday in The Financial Times newspaper (...). Officially, Western governments vowed throughout the 11-week NATO bombardment that there would be no negotiation with Mr. Milosevic. Mr. Castenfelt's involvement was therefore potentially embarrassing (...) ».

Plus près de nous on trouve un autre exemple de la « free lance diplomacy » concernant le Proche-Orient:

L'« I.H.T. » du 2 décembre 2003,

« Peace, virtually, in the Mideast »

GENEVA: Seeking to prove that Middle East peacemaking is possible, **self-appointed Israeli and Palestinian negotiators came together Monday to sign a sweeping shadow agreement that would create a Palestinian state and resolve the status of Israeli settlements, Palestinian refugees and the city of Jerusalem.**

(...)

« The document is virtual, but all of us are real, and our heartbeats are real », Yossi Beilin, a former Israeli justice minister and head of the Israeli side, said in a speech to an audience (...) ».

Fifty-eight former world leaders have also signed a statement of support.

(...)

The official host was not an American president, but the Swiss government, which underwrote Monday's \$542,000 event with substantial help from private donors. And the official master of ceremonies was the actor and peace activist Richard Dreyfuss.

The United States, whose involvement is crucial for any meaningful peace agreement in the Middle East, was represented by a junior member of the political section of the US. mission in Geneva whose identity was not revealed.

Secretary Colin Powell, who has sent the players a letter of encouragement, was invited, but politely declined. (...) **The freelance Geneva Accord has no official backing from either the Israeli government or the Palestinian Authority, although in a statement read Monday on his behalf.**

Arafat praised the accord as « a brave initiative that opens the door to hope ». There are few illusions that Prime Minister Ariel Sharon, who has denounced the exercise, as treason, will suddenly embrace it.

(...)».

Et quelques jours après :

L' « I.H.T. » du 5 décembre 2003,

« Amateur » negotiated peace pact on Mideast

GENEVA: **The faux-peace agreement between Israelis and Palestinians** celebrated with much fanfare here on Monday might never have happened had it not been for an obscure Swiss academic - and close to a million dollars from his father.

During two and a half years of secret talks between the two sides, **Alexis Keller, 40**, an associate professor at the University of Geneva and the son of a retired Swiss banker, **played the roles of freelance facilitator and part-time negotiator.**

(...) **Keller became an unofficial shuttle diplomat on the ground. The Swiss government gave him a diplomatic passport and the assistance of a career diplomat (and his official diplomatic car).** That enabled Keller to move between Israel and the West Bank to deliver messages and ideas to both sides (...) ».

En guise de conclusion, on peut dire à propos de la « *free lance diplomacy* » que c'est une pratique obscure, dont l'intérêt à l'étudier peut, bien sûr, être rejeté. Il suffit d'estimer que ces hommes ont parlé au nom de leur Etat car ils y ont été autorisés. Ou bien, au contraire qu'il s'agit d'engagements personnels de personnes privées en aucune manière n'engageant les Etats. Ou encore, qu'il s'agit là, des institutions anciennes, bien connues du droit international, et notamment des bons offices. Ou enfin, que c'est un problème marginal, sans intérêt. Ce serait à notre sens une erreur. Car il y a là quelque chose de typique pour la « *soft law* » internationale qui ne peut pas se servir des mécanismes ordinaires du droit et doit chercher des voies détournées.

La « *free lance diplomacy* » nous permet de trouver la transition pour passer aux engagements conclus par un Etat au nom, ou pour le compte, d'un Etat tiers.

Il s'agit là encore, d'un intermédiaire dans la négociation, mais cette fois-ci étatique. Et son entremise n'est plus sollicitée. Elle est subie. En tout cas, elle provoque à son tour des interrogations sur l'imputation des engagements pris.

Section V

ENGAGEMENTS PRIS PAR UN ETAT AU NOM, OU POUR LE COMPTE, D'UN ETAT TIERS

Nous avons souligné la difficulté dans laquelle se trouve le droit international pour produire de façon continue et abondante les règles. Les deux voies principales qui y mènent sont une lente accumulation des précédents avec une incertaine formation d'« *opinio juris* » dans le cadre de la coutume, ou bien une longue et difficile négociation dans le cadre de la prise d'engagements consensuels.

Et nous avons dit que l'inconvénient de cette dernière en tant que technique de la création normative c'est qu'elle s'enraye souvent et nécessite le recours aux bons offices d'un tiers.

Si l'intervention de l'Etat médiateur est souhaitée, son rôle se limite à transmettre les messages, ou bien à faire des propositions que les deux parties doivent accepter. L'Etat médiateur ne prend

pas d'engagements par lui-même et ne subit pas de responsabilité pour leur manquement. La question de l'imputation ne se posant pas, celle de validité ne se pose pas non plus.

Elle se pose en revanche dans l'hypothèse où l'entremise de l'Etat médiateur est subie. Parce que c'est alors souvent cet Etat (ou ces Etats) qui détiennent la clé de la solution du problème qui oppose les deux parties.

Il se mêle de la négociation parce que ses intérêts sont en jeu. Et puis les parties sont obligées de l'accepter comme intermédiaire car c'est de lui que dépend parfois l'issue de la négociation.

Ainsi, durant la Guerre Froide notamment, les crises politiques et militaires avaient autant le caractère local et intéressaient les pays directement impliqués que le caractère global et intéressaient à ce titre les deux Super Grandes Puissances.

Leur solution impliquait aussi bien les deux adversaires directs que les deux « Grands Patrons ».

Et c'est là que se produisait la difficulté. Que ce soit dans la crise berlinoise, dans la crise pakistano-indienne, dans la crise du Proche-Orient, où encore dans la crise vietnamienne, la négociation se déroulait souvent par l'entremise des Etats-Unis et/ou de l'Union soviétique.

Or, ceux-là ne se limitaient pas toujours à jouer le rôle classique de bons offices en proposant des solutions ou en transmettant les messages. Etant donné la mise en jeu de leurs propres intérêts et leur maîtrise de deux protagonistes les deux Super Grands s'engageaient l'un envers l'autre pour faire pression afin convaincre leurs « protégés » d'accepter telle ou telle proposition.

A la rigueur, on pouvait dire encore que les choses étaient relativement claires et l'imputation des engagements pris établie.

Mais souvent, les deux Super Grands dépassaient même cette limite-là et prenaient des engagements au nom de leurs alliés où se donnaient mutuellement des garanties sur les comportements de ces derniers.

En effet, il s'agissait de situations proches de celles qui, en droit interne, sont connues sous le nom de tutelle. Sauf qu'en droit interne, la tutelle est réglementée, les pouvoirs du tuteur déterminés et la question d'imputation définie. Alors qu'en droit international, cette sorte de « tutelle » politique (bien entendu, nous ne parlons pas là de la tutelle prévue par le Chapitre XII de la Charte de l'O.N.U.), sans texte et sans régime précis interdisait du temps de la Guerre Froide une conclusion claire quant à la question de savoir qui a promis quoi et à qui. Par conséquent, on pouvait se demander qui aurait pu (théoriquement bien sûr) mettre en jeu la responsabilité juridique de qui en cas de manquement à la parole donnée.

Ce problème d'imputation a pu être résolu justement parce que le droit international est une « *soft law* » dans laquelle il n'y a pas de responsabilité juridique complète, mais au mieux, judiciaire, et que celle-ci est extrêmement difficile à mettre en jeu. Ce qui faisait que la question d'imputation à son tour pouvait se passer de réponse. Le problème trouvait aisément sa solution politique.

Ajoutons enfin que le cas d'engagements pris par les deux Super Grands lors de la Guerre Froide n'est pas la seule hypothèse à envisager. D'autres situations similaires se produisent de notre temps.

Présentons maintenant une série d'exemples des difficultés d'imputation concernant les engagements conclus avec la

participation, par l'intermédiaire, avec l'entremise, sous le patronat, avec l'aide, sous les auspices, sous la tutelle etc., des Etats tiers.

Commençons par les textes de quelques engagements conclus de cette manière où ce problème se dessine seulement en filigrane. Puis nous passerons aux mémoires d'hommes politiques et de diplomates où il est clairement posé. Enfin, nous terminerons la présente section par quelques citations des médias.

A) TEXTES DES ENGAGEMENTS

Nous avons démarré cette section par l'invocation de la Guerre Froide et la prise d'engagements par les deux Super Grands au nom de leurs protégés. Pourtant, c'est par un autre texte que nous commencerons la présentation d'exemples. Ainsi, un cas classique d'accord conclu par tiers interposés est le :

« FRAMEWORK FOR PEACE IN THE MIDDLE EAST
AGREED AT CAMP DAVID » du 17 septembre 1978

(« D.S.B. », October 1978, p. 7 et ss).

Cet accord, passé par l'Egypte et l'Israël, et cela en présence des Etats-Unis en tant que « témoin » était conclu au nom des Palestiniens, de la Jordanie, du Liban et de la Syrie.

Pourtant, l'imputation et par conséquent la validité juridique de cet accord à l'égard de ces derniers, était au moins douteuse sans leur consentement explicite.

Etait-il imputable par ailleurs aux Etats-Unis qui en étaient « témoins » ? Auraient-ils pu voir leur responsabilité juridique mise en jeu devant la Cour si en soi la chose était concevable ?

Voici des extraits de son texte qui n'a rien perdu de son actualité. On peut seulement méditer le fait qu'il n'a jamais été appliqué. Et pour cause...

« **Muhammad Anwar al-Sadat**, President of the Arab Republic of Egypt, and **Menachem Begin**, Prime Minister of Israel, **met with Jimmy Carter**, President of the United States of America, at Camp David from September 5 to September 17, 1978, and have agreed on the following framework for peace in the Middle East

(...)

A. West Bank and Gaza

1. Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian problem in all its aspects. To achieve that objective, negotiations relating to the West Bank and Gaza should proceed in three stages :

a) Egypt and Israel agree that, (...) there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceeding five years (...).

b) **Egypt, Israel, and Jordan will agree** on the modalities for establishing the elected self-governing authority in the West Bank and Gaza. The **delegations of Egypt and Jordan may include Palestinians as mutually agreed.**

(...)

C. Associated Principles

1. Egypt and Israel state that the principles and provisions described below should apply to peace treaties **between Israel and each of its neighbours - Egypt, Jordan, Syria and Lebanon** (...).

(...)

5. **The United States shall be invited to participate in the talks** on matters related to the modalities of the implementation of the agreements and working out the timetable for the carrying out of the obligations of the parties.

(...)

For the Government of the Arab Republic of Egypt
A. Sadat

For the Government of Israel
M. Begin

Witnessed by Jimmy Carter, President of the United States of America».

Un problème d'imputation à l'occasion d'une négociation par tiers interposé (en occurrence les Etats-Unis) s'est aussi posé à propos de l'accord entre les Egyptiens et les Israéliens concernant le Sinai après la Guerre de Kippour.

Voici la réponse de Henry Kissinger donnée devant :

« The Senate Foreign Relations Committee », le 7 octobre 1975

(DIGEST OF US PRACTICE IN INTERNATIONAL LAW 1975. Dep of St. 1976
p. 318-319)

concernant l'imputation de cet accord, négocié par les Etats-Unis et conclu le 4 septembre 1974 :

« SECRETARY KISSINGER'S STATEMENT BEFORE the SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE ON OCTOBER 7, 1975 ».

« **With regard to the U.S. undertakings**, the Administration is particularly concerned about two points :

- First, that congressional approval of the proposal on the technicians not link the Sinai agreement to the U.S. undertakings – which are distinct and separate ; and
- Second, **that U.S. statements of intention not be given a legally binding character which was never intended and is not inherent in them.**

The Administration is convinced that congressional approval of the proposal to station technicians in the Sinai does not import or imply approval of anything more.

The United States is not a party to the Sinai agreement. That agreement is between Israel and Egypt ; they are the only signatories and the only states bound by it. The agreement repeatedly speaks of the obligations of « the parties » ; it is beyond dispute that « the parties » are Egypt and Israel, and not the United States.

The agreement provides, in an annex, that in the buffer zone between Egypt and Israel – in which the United Nations Emergency Force will continue to perform its functions – there will be established an early-warning system entrusted to U.S. civilian personnel. **The proposal of the United States, for which approval of the Congress is being sought, provides details of that early-warning system. That proposal is described as a part of the agreement between Egypt and Israel, but that does not imply that the United States is party to this agreement.** By the same token **the U.S.** assurances and undertakings before this committee, while given on the occasion of, and concordant with, the conclusion of the Sinai agreement between Egypt and Israel, **are not in any sense part of the Sinai agreement.**

(...)

It is extremely important, therefore, that in approving the sending of U.S. technicians the Congress should take care not inadvertently to create commitments that were never intended.

We have submitted all documents containing U.S. commitments. Not all provisions in these documents amount to binding undertakings. They include :

- **First, assurances by the United States of our political intentions. These are often statements typical of diplomatic exchange ;**
- (...)
- Second, undertakings or assurances by the United States which are conditional on existing or prior authorization and

appropriation by the Congress or which fall within the constitutional authority of the President to conduct the foreign relations of the United States.

Thus to speak of memoranda of agreement as executive agreements is by no means to say that each of their individual provisions is binding upon the United States. That depends entirely upon the content of the specific provisions in question. Moreover, nothing in these particular documents constrains congressional action in any issue involving the future legislative process.

The fact that many provisions are not by any standard international commitments does not mean, of course, that the United States is morally or politically free to act as if they did not exist. On the contrary, they are important statements of diplomatic policy and engage the good faith of the United States so long as the circumstances that gave rise to them continue. But they are not binding commitments of the United States.

(...)

(The validity and legal sufficiency of certain agreements and assurances made by the United States in connection with the Egypt-Israel disengagement agreement of September 4, 1975, were discussed in a series of memoranda by the Office of Legislative Counsel (OLC) of the Senate and the Legal Adviser's Office of the Department of State.)

Un autre exemple d'engagement conclu avec la participation d'un Etat médiateur, où le même problème d'imputation s'est posé, a été celui de l'engagement contracté à l'occasion de la libération des otages américains détenus par les Iraniens.

Comme le rappelait la citation puisée dans la « R.G.D.I.P. », le doute sur l'imputation résultait de ce que l'engagement américain a été pris officiellement à l'égard de l'Algérie et non directement à l'égard de l'Iran.

« R.G.D.I.P. » 1981 « CHRONIQUE DES FAITS INTERNATIONAUX – Etats-Unis et Iran – (...)

L'affaire des otages américains de Téhéran a trouvé un dénouement tardif le 20 janvier 1981 (...)

(...) La négociation, qui a duré du 3 novembre 1980 au 20 janvier 1981, ne s'est déroulée ni entre les gouvernements américain et iranien – dont les relations diplomatiques étaient rompues depuis le 7 avril 1980 (cette Revue, 1980, pp. 877-878 -, ni même entre les deux gouvernements chargés de représenter les intérêts des Etats-Unis et de l'Iran – c'est-à-dire la Suisse et l'Algérie -, mais à Alger même **entre le gouvernement américain, représenté par le secrétaire d'Etat adjoint, M. Warren Christopher, et le gouvernement algérien, agissant au nom et pour le compte du gouvernement iranien** (...).

Passons à présent à des extraits de quelques mémoires d'hommes d'Etat qui signalent les engagements conclus avec la participation ou par l'intermédiaire d'un Etat tiers. De ce fait, ils pouvaient et ont même parfois donné lieu à des difficultés d'imputation.

B) MEMOIRES D'HOMMES POLITIQUES

Commençons par le livre de :

R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 106

qui rappelle comment ont été conclus les accords de Dayton qui mettaient fin à la crise yougoslave. L'une des parties intéressées, la République Sprska, y a été représentée par la Serbie et par le Président, de cette dernière, M. Milosevic :

« (...) This paper creates a joint Yugoslav – Republika Srpska delegation for all future peace talks », Milosevic said, using their own name for the Bosnian Serbs. « **I will be the head of the joint delegation. (...)** ». **Now we had the answer to the question we had asked for those sixteen months : who would speak for Pale ? And the answer was : Slobodan Milosevic. (...). The document** - which we afterward referred to as the

Patriarch Paper, as though it were the title of a Robert Ludlum thriller – **gave Milosevic virtually total power over the fate of the Bosnian Serbs** (...). Milosevic proudly pointed to the most important clause in the Patriarch Paper : in the event of a tie vote on any issue, the head of the delegation would make the decision. And who was the head of the joint delegation, Milosevic asked rhetorically ? We already knew the answer to this – Slobodan Milosevic ! (...) ».

Toujours pour ce qui concerne le pouvoir de M. Milosevic d'engager les Serbes de Bosnie avec cette assurance « *I'll make sure they accept the final agreement* » :

« (...) From when on, the Bosnian Serbs were essentially isolated at Dayton (...). Within a few days, Krajisnik began sending us angry letters demanding to know what was going on. I showed them to Milosevic, observing how odd it was for us to receive missives from members of his delegation asking us what was going on. Milosevic took each letter, crumpled it up without reading it, and threw it ostentatiously into his wastebasket. « **Pay no attention to those guys,** » he said. « **I'll make sure they accept the final agreement** (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 243).

Toujours à Dayton, un autre problème de pouvoir engager un absent s'est posé :

« (...) At Dayton, it was a problem from the outset. Although Carl Bildt was one of the three co-chairmen, Pauline Neville-Jones and **Jacques Blot told us privately that Bildt could not speak for their governments on certain issues.** This made a mockery of both the theory and the practice, of having a E.U. representative as co-chairman, and raised other questions. **Whom did Bildt speak for?** And when? What, in fact, was his authority ? **Did he represent only the E.U. countries that were not there** ? Where did the Germans, who had not made a similar

statement, stand ? **No clear answers were forthcoming from Neville-Jones or Blot.** In fact, they seemed annoyed when we raised the problem, saying, « We'll sort it out as we go along » (...).

(R. Holbrooke « TO END A WAR », p. 242).

Poursuivons à présent par les citations puisées dans les mémoires de H. Kissinger. Commençons par la crise du Proche-Orient où plusieurs protagonistes sont en conflit depuis plus d'un demi siècle. Certains d'entre eux refusent de se parler. Du temps de la Guerre Froide, c'étaient les deux Super Grands qui tiraient les ficelles, tantôt poussant à la négociation directe entre les intéressés, et tantôt en négociant à leur place. A cette occasion, il leur arrivait de prendre des engagements de diverses sortes en rapport avec le conflit. Parfois il s'agissait d'influer sur l'attitude des Etats concernés et de les convaincre. Mais parfois, il s'agissait aussi d'obtenir d'eux un résultat donné ou même à les engager. Ces engagements n'étaient pourtant pas imputables aux pays intéressés. Il n'empêche que certains d'entre eux s'en sont prévalus. Ou bien, au contraire, ils ont protesté en soulignant qu'ils ne se sont engagés à rien et que, par conséquent ces engagements restaient à leur égard « *res inter alios acta* ».

Commençons à présenter le premier extrait du livre de H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » :

Dans le passage qui va suivre, on remarquera tout de suite la prudence des termes employés lors des négociations entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis à propos de la crise du Proche-Orient pour définir les engagements pris et leur objet.

Ainsi, Dobrynine (qui se voulait n'être qu'un « intermédiaire ») « transmet la conviction de ses leaders ». Cependant, cette « conviction » est comprise par l'autre partie comme « une offre ». Tout ceci étant dit entre les représentants des Etats-Unis et de

l'URSS alors que ces « convictions » et ces « offres » concernaient le comportement des autres, c'est-à-dire d'Israël et de l'Égypte et un éventuel cessez-le-feu entre eux.

« (...) On March 10 Dobrynin appeared at the White House with the Kremlin's response to my demarche of February 10 warning against the introduction of Soviet combat personnel... Dobrynin exuded bonhomie. With respect to American exhortations for a cease-fire, **he conveyed the conviction of his leaders** that « if the Israelis stop their bombings of the UAR (Egypt), the UAR on its part will display restraint in its actions, without, of course, any official statements to that effect ». **In other words, Dobrynin was offering a de facto cease-fire along the Suez Canal.** (...) ».

(H. Kissinger » WHITE HOUSE YEARS » p. 567).

Tout en assurant son interlocuteur qu'il peut s'engager personnellement par écrit sur le fait que l'Israël fera telle ou telle concession, (*lors de la visite en Égypte, les 13-15 janvier 1974, consécutive à la guerre de Kippour*) H. Kissinger disait... :

« (...) Mais Gamasy (*Chef d'Etat major de l'armée égyptienne*) était homme d'honneur en même temps que patriote. **Je lui offris de m'engager par écrit à ce qu'Israël ouvre les voies de ravitaillement de la IIIe armée, sans conditions, dans les quarante-huit heures après la conclusion de l'accord.** Il répliqua : « Je n'ai pas besoin de lettre ; vous m'avez donné votre parole (...) ».

(H. Kissinger – « LES ANNES ORAGEUSES » – t. II, Fayard 1982, p. 1025).

...ce même H. Kissinger continuait à soutenir que les États-Unis pouvaient parler au nom d'Israël car ils étaient toujours en mesure de lui imposer ses décisions.

« (...) Above all, I considered a major initiative inopportune

unless it settled the issue of the Soviet combat presence, which seemed to me the heart of the problem. I therefore suggested an alternative approach : **We would tell Nasser explicitly that only the United States could bring about Israeli withdrawal;** all other routes would prove illusory, and we would see to it that this remained so. (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 578).

Pourtant, s'il en résultait un engagement, H. Kissinger avait raison de s'interroger (Cf. infra) : « *it was not self-evident how an understanding between Israel and the United States could bind Egypt and the USSR* ». Et du coup, en cas d'un manquement, sa responsabilité juridique n'aurait pas pu être mise en cause car l'engagement ne lui était pas imputable. Ce qu'a rappelé par ailleurs à H. Kissinger le représentant soviétique en disant : « *the Soviet Union had concluded no cease-fire agreement with the United States and was therefore not responsible for any violations* » :

« (...) On August 7 the cease-fire went into effect, born in fateful ambiguity. There was a **cease-fire agreement between Egypt and Israel (...). A separate « understanding » between Israel and the United States** sought to fill this gap by outlining our joint view of what measures we felt would constitute violations of the Egyptian-Israeli agreement. Our chargé in Cairo was instructed to inform the Egyptians of the examples in the Israeli-American understanding but so say that they were only « illustrative » of activities which would be violations of the standstill. **Aside from the fact that it was not self-evident how an understanding between Israel and the United States could bind Egypt and the USSR,** there was also a serious problem of timing. The Egyptians formally accepted our proposal early on August 7 our time, and the cease-fire went into effect at 1 : 00 A.M. August 8, Cairo time. (...) The documents and « clarifications » were also passed on to the Soviets. **But Moscow was not formally a party to either the cease-fire or**

the standstill. And as the charges of violations mounted it increasingly insisted that it was not bound despite its approving noises of July 23 (...). Both Egypt and the Soviet Union continued to reject our protests. Cairo denied the charges on September 4, in the process challenging our continued military supply to Israel as inconsistent with alleged assurances of restraint. On September 6, Deputy Foreign Minister Sergei **Vinogradov told Beam that the Soviet Union had concluded no cease-fire agreement with the United States and was therefore not responsible for any violations.** Vinogradov noted the « strange arrangement » whereby the United States was supervising the cease-fire without any request from Egypt and violating Egyptian territory by over flying the Sinai ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 585-586, 591).

Comme le dit H. Kissinger lui même, dans la crise du Proche-Orient : « il était de plus en plus difficile de déceler qui à qui proposait quoi » :

« (...) THE PHANTOM MEMORANDUM – **A this point, the quest for an interim agreement turned into a detective story. It was becoming increasingly difficult to find out who was proposing what to whom.** The White House could no longer tell whether the parties were putting forward their own views or else interpretations of ours to force us into supporting publicly what we had told them privately. In the process, some of our diplomats carried out an extraordinary manoeuvre of which the White House was completely ignorant. In a follow-up to the Rogers trip, our diplomatic representative in Cairo helped the Egyptians draft their own counterproposal on an interim settlement. (...) When word of the Bergus memorandum later leaked to the press, the State Department disavowed it, saying that it did not represent an official US position. **The Egyptians were now doubly angry, stung by the disavowal and bitter that we could not deliver on what they had assumed represented our own idea. The Israelis were enraged that we were encouraging Egypt to put forward terms which they had told**

us they would never accept. I was annoyed – to put it mildly – that none of these moves had been disclosed to the President of the United States (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1283-1284).

Et plus loin :

« (...) During March, Dobrynin was pressing me to formulate a more comprehensive peace program of our own ; it would be easier for Moscow, he said, to react to our proposals than to deviate from the Arab position on its own initiative. This was undoubtedly true. At the same time, we already knew what the Arab reaction would be to any proposals endorsed by Israel ; they had rejected them often enough publicly. If we put forward a position different from Israel's in a so-called private channel through Moscow, Moscow would use it to demonstrate what could be achieved with its assistance and we would be caught once again in crossfire between the two parties. But if we put forward through Moscow a proposal identical with Israel's, Moscow would use it to show the futility of dealing with us (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1291).

Il est intéressant de remarquer que, selon H. Kissinger, les « auspices » américano-soviétiques sous lesquels se déroulait la négociation au Proche-Orient signifiaient un engagement de chaque Super Grand d'obtenir l'accord de son protégé pour la solution qu'il aura trouvée avec l'autre Super Grand.

H. KISSINGER « LES ANNEES ORAGEUSES » - tome I et II.

(Fayard - 1982 – pp. 643-659-662).

(Le 21 octobre 1973, lors de la visite de H. Kissinger à Moscou pour mettre fin à la guerre de Kippour entre l'Israël et l'Egypte)

« (Le 23 octobre 1973) J'appelai alors Vorontsov et, pour commencer l'entretien sur une note positive, le priai de remercier Brejnev pour son hospitalité. **Je soulignai cependant que les « auspices » conjoints dont nous étions convenus pour les négociations – et auxquels les Soviétiques avaient accordé tant d'attention – présupposaient l'exécution rapide de la promesse faite par Brejnev d'obtenir la libération des prisonniers israéliens (...).**

(Le 23 octobre 1973) **A 12 h 36, message urgent de Brejnev, adressé cette fois au « très honoré Président ». Il parlait en termes violents de la « trahison » israélienne et donnait l'assurance absolue que les dirigeants arabes respecteraient le cessez-le-feu (...).** ».

Il est aussi éclairant de voir que H. Kissinger rapprochait les « auspices » internationales américano-soviétiques de la vieille institution de droit international que sont les garanties internationales. Ainsi, les deux Super Grands se seraient engagés en tant que « garants ». Mais cela n'apporte pas de solution au problème juridique de l'imputation des engagements pris au nom des protégés.

Si, par extraordinaire un juge en était saisi, il serait obligé de faire un travail en dentelle pour distinguer les diverses imputations et donc les divers caractères des engagements pris. Lesquels seraient « juridiquement valides » car d'une imputation conforme aux exigences du droit international et devraient se faire protéger par lui au moyen de la mise en jeu de la responsabilité juridique du promettant? Laquelle serait déclarée « politique » car d'une imputation non orthodoxe et devrait être repoussée comme ne relevant pas de sa compétence? Car à la fin, c'est à cela que la question se résumait.

« Ce même après-midi, mardi 23 octobre, **nous parvint une communication fulminante de Golda** que Dinitz nous lut. Jugeant bon de considérer la nouvelle résolution du Conseil de

sécurité que nous envisagions comme une duperie égypto-soviétique procédant d'une violation du cessez-le-feu par Le Caire, elle déclarait : « Il est impossible à Israël d'accepter de se trouver continuellement en face d'ultimatums russes et égyptiens qui seront ensuite avalisés par les Etats-Unis. (...) »

«Vues du Caire, les choses avaient un aspect tragiquement différent. A 13 h 15, un message urgent de Sadate adressé directement à Nixon fut acheminé par les services de renseignements – c'était la première fois que le nom du raïs figurait explicitement comme expéditeur, preuve de la gravité de la situation. Il faisait une suggestion extraordinaire : que les Etats-Unis, avec lesquels l'Egypte n'avait plus de relations diplomatiques depuis six ans, « interviennent effectivement, même si cela nécessite l'usage de la force, afin de garantir la pleine application de la résolution de cessez-le-feu, conformément à l'accord conjoint U.S.A.-U.R.S.S. ». La lettre prétendait ensuite (se fondant probablement sur une présentation soviétique erronée des faits) que les Etats-Unis avaient donné une « garantie » au cessez-le-feu. « Ce qui se passe actuellement, à la lumière de votre garantie, n'incite pas à la confiance en quelque autre garantie à venir que ce soit. (...) »

« Vers la fin de ce mardi après-midi, nous répondîmes à Sadate au nom de Nixon. Nous faisions d'abord justice de l'assertion des Soviétiques prétendant que les Etats-Unis avaient « garanti » le respect du cessez-le-feu ». Tout ce que nous avons garanti – quoi qu'on ait pu vous dire d'autres sources, - c'est de nous engager pleinement et constructivement à promouvoir un processus politique destiné à rendre possible un règlement politique » (...).

A peine en avais-je fini avec Dinitz que le message de Sadate à Nixon arriva. Il accusait Israël d'avoir repris le combat et suppliait une fois de plus le Président « d'intervenir, même sur le terrain, pour forcer Israël à observer le cessez-le-feu. Cela au moins, vous l'avez promis » (...).

En effet, dans la confusion de promesses croisées, il n'était pas facile de faire un reproche formulé aux Etats-Unis. Ils pouvaient toujours répondre qu'ils ne pouvaient pas engager Israël à cesser le feu, mais au plus d'« user de leur influence » dans ce sens. D'où cette exclamation exaspérée du Président Sadate : « Cela au moins, vous l'avez promis ».

Et plus loin :

(Le 20 octobre 1973 lors de la visite de Henry Kissinger à Moscou)

« En outre, Israël continuait à réclamer la libération de ses prisonniers de guerre. Afin d'accélérer la proclamation du cessez-le-feu, **Brejnev m'avait promis son entier concours pour que l'échange des prisonniers s'effectuât rapidement. Je découvris bientôt que ni l'Egypte ni la Syrie n'étaient averties de cet engagement, alors qu'Israël insistait, non sans raison, pour qu'il fût honoré** ».

(H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » - - p. 762).

Et plus loin :

(Le 7 novembre 1973, lors de la visite de HK chez le Président Sadate) « Quand il eut achevé la lecture des six points, **Sadate (...) se tourna vers moi** et me rappela combien il nous restait de trajet à accomplir : « **N'oubliez jamais, Dr Kissinger, que je conclus cet accord avec les Etats-Unis, et non avec Israël** ». **C'était bien là le cœur du problème** – mais aussi une partie de sa solution. La confiance mise en l'Amérique pourrait être le pont jeté par-dessus le gouffre de quatre guerres. (...) ».

S'y ajoutaient aussi les engagements « *de facto* », implicites et tacites (Cf. plus loin le chapitre consacré à cette question) qui, davantage encore, compliquaient la question de l'imputation et de l'objet des promesses faites. Ainsi, H. Kissinger poursuivait :

(Le 8 novembre 1973) « Dinitz transmet un message similaire à Scowcroft, le 8 novembre au matin. Pourtant, quelques heures plus tard, les choses commencèrent à mal tourner. Golda avait surestimé la docilité de son gouvernement, lequel insistait pour obtenir l'accomplissement d'un autre rite sacré en matière de négociation : **la rédaction d'un « mémorandum d'accord » entre les Etats-Unis et Israël.** La conscience de n'avoir qu'un seul ami parmi les nations du monde engendre un besoin inextinguible d'assurances sans cesse répétées, sous forme de concessions additionnelles ou de lettres parallèles sur l'interprétation des accords existants. En l'espèce, un mémorandum d'accord était une déclaration détaillée sur la façon dont Israël entendait interpréter chaque disposition des six points. Ces interprétations n'étaient pas déraisonnables et nous étions prêts à les accepter en privé, même s'il fallait nous engager à soutenir Israël en cas de litige. **Ce que nous ne pouvions pas faire, c'était ce que la cabinet israélien semblait vouloir obtenir : faire du mémorandum israélo-américain le texte même de l'accord égypto-israélien. Cela signifiait qu'il faudrait retourner auprès de Sadate et lui demander de confirmer en bonne et due forme ce qu'il ne pourrait accepter que de facto** : par exemple, la levée du blocus de Bal el-Mandeb, le droit de regard d'Israël sur la route Le Caire-Suez, et le détail du ravitaillement de la IIIème armée, ce qui informerait chaque foyer arabe des engagements pris par l'Egypte. **Saunders suggéra astucieusement la solution suivante : Golda communiquerait à son Parlement ses interprétations, que nous ne contredirions pas. Nous ne pouvions demander à Sadate de s'y rallier formellement, même s'il les acceptait en pratique. Cela sembla régler l'affaire.**

(...) Tout semblait en bonne voie quand, tôt dans la matinée du vendredi, un câble de Fahmy m'informa qu'Israël exigeait de nouveau une interprétation explicite de l'accord. Le négociateur israélien au km. 101, le général Aharon Yariv, demandait ce que Sisco et Saunders avaient déclaré impossible à Jérusalem : **il voulait effectivement arracher à l'Egypte l'acceptation**

formelle des interprétations convenues entre Israël et l'Amérique ».

H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » – pp. 807-808).

Pour ne pas avoir à répondre à la question « qui obligerait qui ? », H. Kissinger proposait de créer la situation dans laquelle « personne n'obligerait personne » :

« Pourtant, aucune de ces clauses ne pouvait être signifiée directement à Israël, ajouta Sadate. Pourquoi ne présenterais-je pas un plan américain qui spécifierait les limitations ? Le document pourrait être signé ensuite par lui et par Golda Meir.
(...)
(...).

Le second point que le président Sadate a soulevé c'est qu'il serait très difficile pour l'Egypte de signer un document limitant les forces égyptiennes en territoire égyptien.

SADATE : « Très juste ».

KISSINGER : « Aussi avons-nous pensé à diverses possibilités. L'envoi de lettres aux Présidents, par exemple. Le Président a alors eu une idée qui vaut d'être explorée. **C'est nous, Américains, qui écrivons une lettre au président Sadate et au premier ministre israélien pour leur proposer certaines limitations. Ainsi, personne n'obligerait personne** ».

SADATE : « C'est une proposition américaine ».

KISSINGER : « Rien n'indiquera que qui que ce soit ait imposé quoi que ce soit à l'autre ».

Le groupe de travail doit donc préparer deux documents – un accord qui sera signé au km. 101 et une proposition américaine aux deux parties, où certaines limitations seraient énumérées. Cela, sous réserve du fait que je n'ai pas la moindre idée de ce que sera la réaction israélienne ».

(H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » – pp. 1012-1013-1014).

Prudent et conscient du danger de s'engager à la place d'Israël, H. Kissinger préférait toujours soutenir qu'il ne pourrait qu'user de son influence pour le convaincre. Ce à quoi le Président Sadate, conscient du pouvoir réel détenu par Washington sur Tel Aviv et peu soucieux des arguties juridiques exigeait de lui une assurance définitive faite par les Etats-Unis au nom d'Israël.

(Le 14 janvier 1974) « Passer en revue les diverses assurances fournies à chacun fut plus long que difficile. Sadate n'était pas enclin à en donner dans des domaines qu'il estimait relever de la politique intérieure égyptienne, comme la reconstruction de la zone du canal, mais il accepta une proposition que j'avais rédigée et qui reprenait la suggestion faite par lui, quarante-huit heures auparavant, en la poussant un peu plus loin : Nixon lui écrirait une lettre pour dire qu'il « comprenait » l'intention de l'Egypte de déblayer le canal et attendait avec confiance la « reprise des activités économiques normales » dans ce secteur. **De leur côté, les Etats-Unis feraient « de leur mieux » pour dissuader Israël d'attaquer des agglomérations habitées. Sadate demanda que cette formule fût remplacée par une affirmation lui donnant « l'assurance » qu'Israël s'abstiendrait de telles attaques.** J'acceptai de supprimer la menace implicite dans la première version ».

(H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » – p. 1024).

Et voici ce qu'écrivit H. Kissinger à propos de la crise berlinoise. La complexité d'engagements conclus avec la participation ou par l'intermédiaire des tiers y est bien illustrée. Ainsi, dans l'Accord sur Berlin, des trésors de subtilités ont été déployés pour résoudre la question de l'imputation des engagements croisés entre plusieurs partenaires dont certains détenaient la compétence (les quatre Puissances), mais dont les autres détenaient la réalité du pouvoir (les deux Allemagnes), de telle sorte, que jamais ce problème n'apparaisse clairement et ne puisse bloquer la négociation.

Voilà le propos de l'auteur :

« (...) THE BERLIN NEGOTIATION –The negotiation with the Soviet Union over Berlin was also conducted on both a secret and an official level, but Berlin exceeded even SALT in its intricacy and esoteric jargon. Whereas in SALT we were in complete charge of our side, on Berlin we had not only to deal with the Soviet Union but also to keep in partnership with Britain and France as occupying powers the Federal Republic of Germany as the ally most concerned, and the West Berlin government, which, after all, represented the people whose opportunity to live in freedom was at stake (...) Rail and road service for civilians was under the control of East Germany, which we did not even recognize at that time. Technically, military traffic passed through a Soviet-controlled checkpoint, but even this was a fiction, since actually an East German guard controlled the gates while a Soviet officer lounged in a nearby shack in case a dispute developed. The « Western sectors » - the term always used by the allies to emphasize that Berlin still was a single city under Four-Power occupation – were supported economically by West Germany. Indeed, the Federal Republic had made a special effort under both the Christian Democratic and Social Democratic governments in Bonn to establish a political as well as economic presence in Berlin. (...) **With respect to access, the Soviets denied any competence : they insisted that traffic crossing East Germany was not subject to their control or influence ; it was a matter for the two German sides to discuss.** (...) Dobrynin began by insisting that access procedures should be handled by the two Germans, then suddenly dredged up a compromise : **The Soviets would express their responsibility for access in the form of a unilateral declaration of what they understood the East German view to be.** This statement would then be incorporated in a general guarantee of the whole agreement (...). On March 15 Dobrynin renewed his appeal for a further Western concession on Federal presence (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 823-824-825-826).

D'où un exercice ésotérique dans lequel on ne savait plus qui était le principal négociateur :

« (...) **It was not always absolutely clear how many channels were operating and who the principal negotiator was** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 828).

Et à la fin, il en est résulté un document d'une grande complexité :

« (...) The rest of June was spent by Rush, Bahr, and Falin in drafting the **incredibly complex, interlocking documents that constituted the final Berlin agreement** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS », p. 829).

Toutefois, la partie américaine en a tiré comme conclusion que si ce n'est juridiquement, du moins politiquement, en termes voilés et indirects, l'Union soviétique est devenue le garant du comportement de la R.D.A. :

« (...) **Whereas before the Soviet Union had washed its hands of Berlin access, claiming that it took place at the sovereign discretion of the East Germans, it now guaranteed it** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 830).

A propos des négociations avec les Nord-Vietnamiens, H. Kissinger prétend que la participation de l'URSS dans la négociation de la paix était refusée par les Nord-Vietnamiens eux-mêmes. Cela parce qu'ils auraient craint que Moscou ne prenne des engagements en leur nom et ne cherche ensuite à les leur imposer. Ce qui sera pourtant largement le cas, comme l'indique la suite des propos de cet auteur :

« (...) On January 9 I had told Dobrynin that I was ready to resume private talks with the North Vietnamese, and Dobrynin had brought me the reply that **Hanoi preferred to deal through**

existing channels in Paris. Le Duc Tho now complained bitterly about our use of intermediaries. He also implied strongly that Hanoi had invited a direct approach well before the Laotian operation. It led to melancholy reflections. If Le Duc Tho were telling the truth, Moscow had delayed transmitting a reply that we would surely have taken telling the truth, **Hanoi was trying to sow distrust between us and the Kremlin, perhaps to discourages any temptation in Moscow to impose a settlement** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1022).

Ainsi, la négociation par Etats tiers interposés au sujet du Vietnam continuait :

« (...) My conversation with Dobrynin triggered a rapid reply from Brezhnev to the President's letter of May 3. On the afternoon of Saturday, May 6, Dobrynin delivered a letter distinguished by its near irrelevance to the real situation. In defiance of all evidence, **Brezhnev** insisted that our « pessimism » about my meeting with Le Duc Tho was « unjustified ». On the basis of Katushev's visit to Hanoi he **could assure us that North Vietnam was ready to seek a political settlement** ; of course, he added offhandedly, this required a coalition government. In other words we could have peace by accepting Hanoi's terms : for this insight Brezhnev was not needed (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1182).

Et plus loin :

« (...) Later in the day of May 14, Dobrynin delivered a note that urged a resumption of the Paris negotiations. If it were possible to announce this in advance of the summit, « that would in many ways be favourable to the Soviet-American meeting ». The Soviets proposed that neither side set preconditions and that the plenary and secret meetings proceed in tandem. **These were presented as Soviet suggestions « on our own behalf » and not**

from Hanoi. However, the Kremlin was prepared to pass our response on to the North Vietnamese. Clearly, someone had blinked (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1197).

A son tour, Hanoï était l'intermédiaire dans les négociations concernant le Laos et le Cambodge - l'intermédiaire qui dominait la situation alors qu'il prétendait ne pouvoir qu'user de son influence pour convaincre son « protégé » d'accepter les propositions faites par les Américains. Il n'empêche que ceux-ci, en cas de rupture de cessez-le-feu par les Khmers Rouges avertissaient que c'est Hanoï qu'ils tiendraient pour responsable :

« (...) Laos and Cambodia were being dealt with in two sets of documents. **Hanoi took the position that in the draft Vietnam agreement it could obligate itself only with respect to its own actions.** Thus it could commit itself to withdraw its own troops from Laos and Cambodia. As for cease-fire between the belligerent parties, or securing pledges of releasing American prisoners **Le Duc Tho could only promise Hanoi's best efforts to persuade its allies.** And it would promise these best efforts in written private understandings with us, not in the text of the Vietnam agreement. Thus, under Article 20 of the Vietnam agreement, Hanoi pledged to withdraw its forces from Cambodia and Laos and to refrain from using the territory of Cambodia and Laos for military operations against any of the signatories of the agreement, that is to say, South Vietnam. The private understandings proved more complex. **Hanoi was confident of its influence with its ally in Laos, the Pathet Lao. Le Duc Tho therefore promised to bring about a cease-fire in Laos within thirty days of the Vietnam cease-fire and to sign an understanding to that effect.** With respect to Cambodia, le Duc Tho claimed to have less influence over the Khmer Rouge. He gave only general oral assurances that once the war stopped in Laos and Vietnam, « there is no reason for the war to continue in Cambodia ». After repeated efforts to secure a more explicit commitment to a cease-fire in Cambodia, I could achieve no

more than Hanoi's written acknowledgment of what Le Duc Tho had told me orally. I decided to urge Lon Nol to offer a cease-fire unilaterally as soon as the Paris Agreement was signed (which he did), and **I warned Le Duc Tho that if the Khmer Rouge responded with a new offensive, this would be « contrary (...) to the assumptions on which this Agreement is based (...) ».**

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1381-1384).

Et plus loin, en affirmant cette fois-ci que ce sont les Américains qui ne pouvaient pas s'engager au nom de Lon Nol ou des Sud-Vietnamiens :

« (...) We therefore sent a firm note (as always with the Chinese, on unsigned paper with no letterhead or watermark) : **The Chinese side**, considering all the conversations it has had with the U.S. side about respecting basic principles, **must surely understand that the U.S. cannot treat an ally as a puppet.** This would accord neither with reality nor principle. **The constant assumption and public reiteration by the DRV that the U.S. has complete mastery over its friends has been one of the root causes of present difficulties. The U.S. side would like to remind the Chinese** side of the many conversations between Dr. Kissinger and the Prime Minister in which Dr. Kissinger expressed understanding and respect for the Chinese meticulous treatment of Prince Sihanouk, a friendly leader who was a guest on Chinese soil. The U.S. side points out that **its problems with its friends are no easier and its principles no different** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1403).

Et à l'appui de cette affirmation, H. Kissinger soutient qu'il lui a fallu trois mois pour convaincre le Président Thieu d'accepter les propositions américaines faites aux Nord-Vietnamiens :

« (...) But the viability of any agreement depends on the willing cooperation of the parties. Once Thieu balked, we were doomed

to what actually followed. **We could not in all conscience end a war on behalf of the independence of South Vietnam by imposing an unacceptable peace on our ally.** Had we attempted to do so in the last two weeks before the election, we would have been justly accused of playing politics with the destiny of millions. And the attempt would have failed. As it was, it required nearly three months, about twenty changes in the text of the agreement, and **the threat of an American aid cutoff to obtain Thieu's acquiescence** (...) ».

(H.Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1467).

Dans l'esprit des Soviétiques et des Nord-Vietnamiens, il était clair que l'accord de paix avait été conclu par les Américains et l'acceptation de Thieu n'était qu'une formalité accomplie par un homme de paille. Ainsi, selon eux, l'engagement avait été en vérité négocié et conclu par le tiers, c'est-à-dire par les Américains, mais juridiquement imputable au Sud Vietnam :

« **Haig could leave the next evening (January 14) for Saigon with an ultimatum that we would sign the document, if necessary without Thieu** (...). But we still did not have the agreement of that doughty little man in Saigon, President Thieu. Nixon was determined to prevail. « Brutality is nothing », he said to me. « **You have never seen it if this son-of-a-bitch doesn't go along, believe me** ». Haid delivered a scorching letter from Nixon to Thieu on January 16 (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1469-1470)

Passons à présent aux mémoires du Président Nixon. Les mêmes ingrédients d'une négociation par l'intermédiaire des Etats tiers, avec le mélange d'engagements pris en leur nom et au nom des protagonistes se retrouvent dans la crise indo-pakistanaise. Là encore, il était difficile de démêler ce qui était promis par l'un des Super Grands de ce qui n'était qu'une information transmise par lui. Tout comme il était difficile de séparer précisément ce qui était sa promesse d'user de son influence, de ce qui était sa garantie

donnée du comportement escompté du « protégé ». Ainsi les Etats-Unis rendaient responsable l'URSS des comportements de l'Inde au point de menacer Moscou d'annuler un sommet Nixon-Brejnev:

R. NIXON « MEMOIRES ». Stanké – 1978 – p. 384-385.

(Le 9 décembre 1971) « Le 9 décembre, le Pakistan accepta la demande de cessez-le-feu de l'assemblée générale de l'O.N.U., mais l'Inde la rejeta. (...) j'écrivais une nouvelle lettre à Brejnev lui demandant instamment de se joindre à moi pour mettre fin à la crise avant que nous soyons nous-mêmes entraînés.

« (...) En attendant, je vous supplie le plus vivement qu'il soit de tempérer l'ardeur belliqueuse de l'Inde sur qui, en vertu de votre traité, **vous exercez une grande influence et dont vous partagez la responsabilité des actions** ».

Le 11 décembre, (...) une brève **réponse arriva de Moscou, déclarant simplement que le Gouvernement de l'Inde n'avait aucune intention d'entreprendre une action militaire** contre le Pakistan occidental.

(...)

En revenant des Açores à Washington, Kissinger parla aux trois journalistes accrédités volant à bord d'Air Force One. L'un d'eux demanda s'il y avait un danger que la crise se détériore au point qu'elle me ferait modifier mon projet de me rendre au sommet soviétique. (...)

Kissinger répondit : « **Nous attendons résolument que les Soviétiques exercent une influence modératrice dans les tout prochains jours ; et s'ils continuent d'encourager délibérément des actions militaires, il nous faudra revoir les plans du Président** ».

(R. Nixon « MEMOIRES ». Stanké – 1978 – p. 384-385).

Et pour ce qui est de la crise du Proche-Orient :

R. Nixon « MEMOIRES ». (Stanké – 1978 – p. 682-683).

« A Moscou, le dimanche 21 octobre 1973, Kissinger et Brejnev finirent la rédaction d'un projet d'accord de cessez-le-feu.

(...)

Les Arabes et les Israéliens acceptèrent – sans enthousiasme, il faut bien le dire – les termes de ce projet, et le cessez-le-feu entra en vigueur le lundi 22 octobre. Quelques heures plus tard, toutefois, les Israéliens accusèrent les Egyptiens de l'avoir violé, reprirent l'offensive et terminèrent l'encerclement des 20 000 hommes de la IIIème Armée égyptienne sur la rive Est du canal de Suez.

(...) ce même 23 octobre à 11 heures du matin, je recevais un message urgent de Brejnev (...). Il exige que les Etats-Unis interviennent pour faire cesser ces violations et laisse même entendre, de manière insultante, que nous avons sans doute été de connivence avec Israël.

Dans ma réponse, je lui déclare que (...) nous avons immédiatement fait pression sur Israël pour suspendre les hostilités. Je presse Brejnev d'en faire autant du côté égyptien (...).

Section VI

IMPUTABILITE DES RESOLUTIONS DE L' A.G. DE L'O.N.U.

Cette section sera traitée de façon rapide dans la mesure où les problèmes qu'elle aborde ont été abondamment discutés par divers auteurs (sans conclusion toutefois).

Le problème se pose en termes suivants :

Les résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. sont votées par les représentants des Etats. De ce fait sont-elles des actes de l'O.N.U. ou au contraire sont-elles des actes imputables aux Etats ?

Autrement dit, les votants d'une résolution se sont-ils exprimés en tant que plénipotentiaires des Etats membres pour exprimer le consentement de ceux-là et en prenant ainsi un engagement interétatique ? Ou bien, se sont-ils exprimés en tant que membres de l'organisation en donnant naissance à un acte unilatéral de celle-ci ?

Certes, comme nous le disons par ailleurs, même si ces actes étaient unilatéraux et propres à l'A.G. ils pourraient relever du droit international et être juridiquement valides si on admettait la prétention de l'A.G. de jouer le rôle du Législateur mondial.

Mais tant que cette prétention n'a aucune chance de se traduire par les faits, et tant que la création des règles en droit international reste consensuelle ou coutumière, un acte unilatéral de l'A.G. ne peut pas, en dehors des questions internes à l'O.N.U. être qualifié d'engagement interétatique, juridiquement valide et, par conséquent, susceptible d'être déféré devant la Cour pour être judiciairement enforce.

Commençons par présenter le point de vue doctrinal opposé à l'imputation étatique des résolutions de l'A.G. de l'O.N.U.. Ainsi :

Guy de Lacharière, dans « LA POLITIQUE JURIDIQUE EXTERIEURE »

(Economica 1983 p. 54 et 55)

écrit :

« Aux Nations-Unies, notamment, de nombreuses délégations

jouissent d'une très large autonomie quant à leurs votes sur des résolutions (en dehors de quelques sujets particulièrement importants) en raison de la faible portée concrète généralement attribuée à ces textes. **On étonnerait fort certains gouvernements en leur affirmant que, parce que leur délégué a mis à profit cette autonomie, ils se trouvent liés sur le plan juridique** (...) il est généreux d'attribuer, sans autre examen, aux gouvernements dont les délégués ont voté « oui » l'intention de se lier par la règle de droit énoncée par la résolution en question».

L'auteur considère que « c'est favoriser l'impérialisme juridique ».

C'est aussi l'avis de Paul Reuter qui écrivait dans :

Paul Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES »

(A. Colin 1972 p. 42 et 43):

« La volonté qui s'exprime dans une réunion de délégués gouvernementaux est un acte unilatéral imputable à une organisation internationale si cette réunion, d'après la constitution de l'organisation internationale, constitue un de ses organes ; mais s'il n'en est pas ainsi cette volonté constitue un traité qui sera imputable à ceux des Etats dont les délégués auront exprimé la volonté.

Ceci, en droit, est tout à fait logique, et ne fait que mettre le doigt sur le mécanisme technique de la personnalité morale. Mais en fait, il y a dans la pratique internationale beaucoup de cas douteux dans lesquels une sorte de confusion s'aménage : les sessions d'un organe d'une organisation sont prolongées en fait et transformées en conférence internationales.

On s'est même demandé si, au sein même d'un organe, les positions prises par un délégué national ne pouvait pas être la source d'un engagement conventionnel à l'égard des Etats dont les délégués avaient pris la même positions. Il y a là une exagération manifeste, mais elle montre une confusion qui répond à certaines aspirations qui cherchent à voir partout

des accords pour faire progresser plus vite le droit international (...). ou pour conclure des engagements mal déterminés, mais en échappant aux règles posées par les constitutions nationales ».

Au total, au nom du refus de « l'impérialisme juridique » ou au nom de « certaines aspirations qui cherchent à voir partout des accords pour faire progresser plus vite le droit international », les actes de l'A.G. de l'O.N.U. ne seraient pas imputables aux Etats membres.

Pour clore donc le débat Paul Reuter écrivait dans :

« DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (PUF 1958 p. 44) :

« Il faut enfin rappeler qu'une **délibérations d'un organe international** agissant dans le cadre d'une organisation, **ne constitue pas un « accord international »** même lorsque l'unanimité est requise, **parce que cet acte est imputable non aux Etats mais à l'Organisation** ».

Nous prétendons que les choses ne sont pas si évidentes. Du moins quand on se penche sur les textes des résolutions et quand on adopte la méthode d'interprétation conforme au sens ordinaire des mots, préconisée par la Convention de Vienne de 1969. Car ces mots semblent impliquer le consentement des Etats. Ce que souligne R-J. Dupuy dans :

« DROIT DECLARATOIRE ET DROIT PROGRAMATOIRE. DE LA COUTUME SAUVAGE A LA « *SOFT LAW* » (Pédone 1975 dans « ELABORATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » p. 141)

lorsqu'il rappelle que plusieurs de ces résolutions tirent leur valeur non pas de « l'organe qui les prend, mais de l'accord des Etats qui le votent ».

Cet accord s'exprimerait par la rédaction du texte des résolutions. Car si certaines d'entre elles sont rédigées d'une façon qui semble

les imputer à l'A.G. d'autres au contraire semblent être imputables aux Etats.

Les premières sont rédigées comme suit :

Ainsi, la résolution prise à la neuvième session extraordinaire (supplément 2 A/S-9/13) :

« Assemblée générale

(...)

Adopte la Déclaration sur la Namibie et le programme d'action pour l'auto-détermination et l'indépendance nationale de la Namibie ci-après :

I Déclaration sur la Namibie

1) **Assemblée générale réaffirme** que la Namibie relève directement de la responsabilité de l'Organisation des Nations-Unies...

(...)

4) **Assemblée générale condamne** vigoureusement le régime colonialiste...

5) **Assemblée générale exprime** sa grave préoccupation (...) ».

Etc.

Mais la question commence à être moins claire là où à côté de l'invocation de l'A.G. de l'O.N.U. une résolution commence à invoquer aussi les Etats.

Prenons un exemple, telle la :

« DECLARATION INTERNATIONALE CONTRE L'APARTHEID DANS LE SPORT » (résolution 32/105 prise à la 102^e séance plénière le 14 décembre 1977) :

« **Assemblée générale** :

(...)

1) **Adopte et proclame** la Déclaration internationale contre l'apartheid dans les sports...

Pris le Comité spécial de rédiger une convention internationale contre l'apartheid dans les sports et de la présenter à l'Assemblée générale lors de sa trente troisième sessions (...) ».

En annexe à cette résolution, qui est manifestement un acte unilatéral de l'A.G. et qui précise bien la nécessité d'une « convention internationale » pour devenir juridiquement valide se trouve une « déclaration » qui, tout étant proclamée par l'A.G. est pourtant rédigée comme suit :

«Art. 2 - **Les Etats prendront** toutes les mesures voulues pour mettre fin aux contacts sportifs (...).

Art. 3 - **Les Etats prendront** toutes les mesures voulues pour faire exclure ou expulser tout pays pratiquant l'apartheid (...) ».

Les articles 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12 de la « DECLARATION » sont rédigés de la même façon.

A moins de prétendre que l'A.G. a un pouvoir législatif qui lui permet de commander aux Etats de façon unilatérale et ainsi de les obliger, ce mélange volontairement entretenu entre « l'Assemblée Générale » et « les Etats » fait penser :

- Ou bien à une proposition, à un modèle de convention que l'A.G., après l'avoir rédigé pour faciliter la tâche aux vrais décideurs, propose aux Etats d'adopter. Tout comme un notaire prépare un projet de contrat à adopter par des particuliers.
- Ou bien à un acte mixte, imputable à la fois à l'A.G. et aux Etats membres.

L'idée d'une simple proposition faite par l'A.G. de l'O.N.U. aux

Etats membres en les invitant à la transformer en convention, est renforcée par l'emploi du conditionnel. Ainsi, par exemple, la :

« DECLARATION FAISANT DES ANNEES 1980 LE DEUXIEME DECENNIE DU DESARMEMENT » n° 35/46 prise lors de la 79 séance plénière du 3 décembre 1980 (Supplément n° 48 A/35/48) proclame :

« **Assemblée générale**

(...)

Adopte la Déclaration faisant des années 1980 la deuxième Décennie du désarmement, figurant en annexe à la présente résolution ».

Et à l'annexe, cette Déclaration affirme :

« E. Priorité :

18... Au cours des années 1980 tous **les gouvernements**, notamment les puissances nucléaires les plus importantes, **devraient** donc prendre des mesures propres à accroître la confiance (...).

H. Application, examen et évolution

22. Tous **les gouvernements**, notamment les puissances militaires les plus importantes, **devraient** apporter une contribution effective à (...) ».

De même, bien qu'il soit question des Gouvernements et des Etats, on peut considérer comme étant une proposition la résolution qui emploie l'expression « mesures suggérées ». Prenons ainsi la :

Résolution 32/123 intitulée « CELEBRATION DU TRENTIEME ANNIVERSAIRE DE LA DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME » prise à la 105e séance plénière le 16 décembre 1977.

Elle est rédigée ainsi :

« **Assemblée générale**

(...)

Annexe** **Mesures suggérées** pour la célébration du trentième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme:

1. **Les mesures suivantes sont suggérées** comme activités possibles à l'échelon national : (...) ».

Dans toutes ces hypothèses, la rédaction des résolutions, déclarations et autres recommandations semble impliquer un acte unilatéral de l'O.N.U. Elle ne semble pas être imputable aux Etats dont les délégations l'ont votée et encore moins à ceux qui ont voté contre. Ce ne serait pas des accords en forme simplifiée.

Mais que dire des résolutions de l'A.G. qui sont rédigées en une forme impérative et emploient alternativement l'expression « encore générale » et « les Etats », telle la :

« DECLARATION INTERNATIONALE CONTRE L'APARTHEID DANS LE SPORT » que nous venons de citer (resol. 32/105 prise à la 102 session plénière le 14 décembre 1977) dont les articles 1, 9 et 11

sont conçus comme suit :

« **Assemblée générale proclame** la présente Déclaration...

Article 1.

Les **Etats adoptent** et appuient la présente Déclaration, expression de la condamnation de l'apartheid sur le plan international de nature à contribuer à l'abolition du système d'apartheid, et **s'engagent** à cette fin à prendre des mesures...

(...)

Article 9

« **Les Etats s'engagent** à encourager activement et publiquement

(...).

(...)

Article 11

Les Etats conviennent de déployer tous leurs efforts (...) ».

On a ainsi l'impression qu'étant donné la condamnation générale de l'apartheid, les Etats ont accordé à leurs délégations onusiennes le pouvoir de les engager. Que donc certaines dispositions d'une telle Déclaration leur sont imputables et qu'elles constituent des engagements juridiquement valides et donc judiciairement enforceables.

Un autre exemple d'ambiguïté bien désirée c'est la :

Résolution 34/93, prise à la 100-e séance plénière du 12 décembre 1979

dans laquelle il est dit :

« **L'Assemblée générale...**

Adopte la Déclaration ci-après

Déclaration sur l'Afrique du Sud

- 1) **Tous les Etats reconnaissent** la légitimité de la lutte du peuple sud-africain pour l'élimination de l'apartheid (...).
- 4) **Tous les Etats prennent des mesures** énergiques en vue d'empêcher le recrutement (...) de mercenaires chargés de soutenir le régime d'apartheid (...) ».

Idem les article 5, 6 et 7 de la Déclaration.

La dernière hypothèse d'une double imputation est celle où une résolution de l'A.G. de l'O.N.U. comporte en annexe une convention internationale ou un traité.

Il est difficile de réduire une telle résolution à un simple acte unilatéral de l'O.N.U. Tout comme il est impossible de la présenter comme imputable uniquement aux Etats.

Un certain nombre de telles résolutions peut être cité. Ainsi, par exemple:

Résolution 2295 (XXII) du 19 décembre 1967 **adoptant le**
« TRAITÉ SUR LE SAUVETAGE DES ASTRONAUTES, LE
RETOUR DES ASTRONAUTES ET LE RESTITUTION DES
OBJETS LANCES DANS L'ESPACE EXTRA-
ATMOSPHERIQUE »

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome Premier -I- Textes généraux » éd. Montchrestien, 1971. p. 38)

Résolution 277 (XXVI) du 29 novembre 1971 **approuvant la**
« CONVENTION SUR LA RESPONSABILITE
INTERNATIONALE POUR LES DOMMAGES CAUSES PAR DES
OBJETS SPATIAUX ».

Etc.

Remarquons que toutes ces résolutions à double imputation sont regroupées dans l'« Annexe II Conventions, déclarations et autres instruments » dans le recueil des résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. Ce qui semble indiquer qu'elles aspirent à une validité juridique comme celle qui caractérise les conventions internationales.

Toutes, elles donnent l'impression d'être adoptées par une conférence internationale où sont négociés et adoptés les traités multilatéraux.

Toutefois, elles sont toutes en même temps l'œuvre de l'Assemblée, organe de l'O.N.U.

Ainsi, les délégations des Etats membres semblent les voter en leur double qualité de membre de l'Organisation et de représentant des Etats.

Pourquoi les Etats membres de l'O.N.U. (et en premier lieu, les Grandes Puissances) leur refusent pourtant la validité juridique ?

La raison est connue. C'est l'obstacle de la souveraineté qui empêche la prise de décisions internationales à la majorité.

Car les textes de résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. sont adoptés à la majorité comme le sont, en droit interne les lois, alors que les traités sont adoptés à la manière du droit international, c'est-à-dire à l'unanimité de ceux qui veulent être liés. Accorder aux résolutions « mixtes » une imputation étatique, équivaldrait à introduire une révolution en droit international en rapprochant son mode de formation normative de celui du droit interne. Ce qui signifierait concrètement que certains Etats pourraient se voir désormais imposer les « lois » onusiennes auxquelles ils n'auraient pas consenti. Ce qui conduirait à une diminution drastique de leur souveraineté.

Mais la claire imputation de ces actes à la seule A.G. par une rédaction qui éviterait les expressions impératives et les affirmations selon lesquelles « Les Etats (ou les Gouvernements) s'engagent » serait tout aussi indésirable. Car ces textes sont le plus souvent voulus par presque tous les Etats qui, sans vouloir en être formellement tenus, les considèrent comme utiles, dans leur intérêt, justes et rationnels. Ces Etats ne veulent donc pas les priver de toute trace de validité juridique, même « soft » en interdisant purement et simplement à l'A.G. de les y impliquer par les formules ci-dessus décrites (« Les Etats s'engagent »).

Comme un peu partout, la validité « *soft* » qui marie la chèvre et le chou, le droit et la souveraineté, est une solution préférée car commode. Il n'est pas toujours utile d'être clair.

Notre conclusion semble être conforme à celle de Michel Virally qui affirmait à propos des « STRATEGIES POUR UNE DECENNIE DE DEVELOPPEMENT » que :

Michel Virally « LE DROIT INTERNATIONAL EN DEVENIR ESSAIS ECRITS AU FIL DES ANS. PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE 1990 p. 447 et

p. 463

« (...)

2. Que signifie l'adoption de la Décennie?

Formellement, avons-nous dit, la Décennie a été proclamée par une résolution de l'Assemblée générale. (...).

Une résolution peut être définie comme un acte juridique unilatéral, au contenu juridique variable, mais toujours imputable à l'organe qui l'adopte. En cela elle s'oppose à la convention internationale, qui lie les Etats qui y sont parties. Il est parfaitement possible, cependant, qu'une convention soit adoptée par voie de résolution : on peut en citer de nombreux exemples. Dans ce cas, la résolution arrête le texte de la convention et l'ouvre à la signature, ou invite les Etats à y adhérer; la convention ne lie que les Etats qui ont accompli les formalités requises, conformément aux règles générales du droit des traités. Il ne suffit pas, par conséquent, d'observer que la stratégie a été adoptée par voie de résolution pour déterminer sa nature juridique. Il faut encore examiner son contenu, ce que nous avons fait.

Cela nous a amenés à deux constatations importantes.

La première est que les paragraphes de ce document qui sont rédigés de façon personnelle ne renvoient pas à l'Assemblée générale, mais bien aux gouvernements « individuellement et conjointement ». D'après ces textes, ce sont les gouvernements, qui « s'engagent, individuellement et collectivement », « souscrivent », « décident », « proclament solennellement leur résolution ». Les gouvernements en tant que tels prennent donc position à l'égard de la stratégie que l'Assemblée générale se borne à « adopter ».

(...)

Notre première conclusion sera donc qu'il n'existe aucune impossibilité juridique à ce que la stratégie internationale comporte des engagements des gouvernements, ayant une valeur conventionnelle et liant juridiquement leurs auteurs. Le fait qu'elle ait été adoptée par voie de résolution n'y fait certainement

pas obstacle : dans ce cas le vote des Etats membres a une double signification et produit un double effet : adoption de la résolution et approbation des accords et des engagements que cette résolution enregistre.

(...)

Notre troisième conclusion sera que la stratégie constitue bien un accord entre les gouvernements qui ont participé aux négociations qui l'ont préparée, comportant des engagements de leur part, dans la mesure tout au moins où ils n'ont pas exprimé de réserves. Sans l'existence de ces engagements, les réserves formulées seraient dépourvues de toute signification (...) ».

Quittons à présent le problème fréquemment traité mais jamais résolu de l'imputation des résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. Ce n'est pas au fond un problème juridique. C'est un problème politique. Il suffirait en effet que demain les Grandes Puissances trouvent leur intérêt à promouvoir l'interprétation de la Charte dans le sens de l'imputation des résolutions aux Etats et la question changerait d'aspect. Car c'est une question d'interprétation de la Charte (et notamment de la signification du mot « recommandations » contenu dans son article 10) en fonction des intérêts des Grandes Puissances. Et puisque l'actuelle interprétation est une vision dictée par l'opportunité, une autre vision dictée par une autre opportunité pourrait lui substituer une interprétation différente.

Nous avons montré par ailleurs comment a changé l'interprétation qui privait de validité juridique l'Acte final d'Helsinki. Avancée par certains internationalistes, cette interprétation prétendait s'appuyer sur des raisons de droit. En fait elle était politique. Et il a donc suffi que les Grandes Puissances occidentales trouvent leur intérêt à soutenir la validité juridique de l'Acte (et notamment de sa troisième corbeille) pour que cette nouvelle interprétation s'impose.

Passons à présent à une question moins souvent invoquée, celle des engagements infra-étatiques. Là encore, le problème de l'imputation se pose, encore que de façon différente.

Section VII

IMPUTATION DES ENGAGEMENTS INFRA-ETATIQUES

Le problème de l'imputation se pose donc aussi là où une autorité étatique non investie de « *treaty making power* » prend un engagement à l'égard d'une autorité similaire.

S'agit-il d'un engagement international imputable aux Etats ? Est-il juridiquement valide au sens que nous donnons à ce mot ? Peut-il être soumis au juge international aux fins d'enforcement ? Autrement dit, à la vue de son « *instrumentum* » le juge international accepterait-il de le prendre en considération pour le protéger contre sa violation et lui appliquer le droit international ?

La Convention de Vienne dit que sont, de par leur fonction, investis de « *treaty making power* » le Chef de l'Etat, le Premier Ministre, le Ministre des Affaires Etrangères, les ambassadeurs dans un domaine défini, ainsi que les représentants accrédités des

Etats auprès d'une conférence internationale, là encore, dans un domaine restreint.

Tous les autres représentants n'ont ce pouvoir que s'ils sont munis de pleins pouvoirs. C'est à cette condition qu'ils peuvent conclure des engagements imputables à leur Etat.

Mais alors, se pose la question de savoir que faire de tous les engagements (et suivant l'affirmation d'un auteur - Cf. infra - pour certains Etats, ils constituent plus de la moitié de tous les engagements internationaux pris) passés par les autorités, groupes, territoires, communautés, établissements publics, laboratoires, agences, ministères etc. ? En principe ils n'ont pas la capacité d'engager les Etats, car ils n'en sont pas pourvus, ni de par leurs fonctions, ni par l'attribution des pleins pouvoirs.

Nous appelons ces engagements du nom qui leur a été donné par la doctrine, à savoir les « engagements infra-étatiques ».

Comme nous avons l'habitude de le faire, commençons par du concret en en citant un certain nombre. Puis nous présenterons les positions des Etats. Enfin, nous citerons des passages que consacrent à cette question les internationalistes.

Commençons donc par citer les articles 3, 7, 8, 46 de la Convention de Vienne qui abordent le problème d'accords entre un Etat et un non-Etat et du pouvoir d'engager l'Etat :

« CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITES ».

Article 8 – *Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation.*

Un acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 7, être considérée comme autorisée à représenter un Etat à cette fin est sans

effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par cet Etat ».

(...)

« Article 46 – Dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités.

1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.
2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi ».

A notre sens, comme il a été dit plus haut, il faut aussi faire la place au pouvoir des chefs militaires en temps de guerre. Encore que cette question reste ouverte et ne soit pas univoque (quels chefs ? pour quels types de questions ? l'accord est-il alors imputable à l'Etat où seulement à l'armée dont le chef a le commandement ?).

En revanche, le problème commence à se poser si l'accord est conclu par un ministre autre que celui des Affaires Etrangères, par exemple, par un Ministre de l'Education Nationale qui n'a pas de pouvoir d'engager internationalement l'Etat. Et ce problème est plus opaque encore quand l'accord est signé par le directeur d'un Office, par le Président d'une Université, ou d'une Académie des Sciences.

Pour analyser plus à fond cette hypothèse écartons d'emblée trois cas de figure.

En effet, il ne semble pas y avoir de problème d'imputation, et par conséquent il ne semble pas y avoir de problème de validité :

- là où un engagement infra-étatique a été conclu en vertu d'une autorisation donnée par un engagement interétatique antérieur. Cet engagement interétatique détermine les organes qui seront appelés à conclure l'engagement ou les engagements infra-étatiques ultérieurs. Parfois, s'y trouve un début de définition du droit applicable à ces derniers ;
- là où l'engagement infra-étatique a été avalisé et en quelque sorte « couvert » par un engagement international postérieur passé par les autorités ayant le « *treaty making power* » (c'est l'hypothèse de l'article 8 de la Convention de Vienne que nous venons de citer) ;
- là où il s'agit d'un contrat entre une société privée et un Gouvernement.

A) ILLUSTRATIONS DU PREMIER CAS DE FIGURE :

Ainsi, un « ACCORD ETABLISSANT UN REGIME PROVISOIRE APPLICABLE A UN SYSTEME MONDIAL DE TELECOMMUNICATION PAR SATELLITES » signé à Washington le 20 août 1964

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome Premier -I- Textes généraux.» éd. Montchrestien, 1971. p. 301)

dispose à l'article II :

« a) Chaque Partie signe l'Accord spécial (...) ou désigne l'organisme de télécommunication public ou privé habilité à le signer. Les rapports entre l'organisme de télécommunication ainsi désigné et la Partie qui l'a désigné sont régis par la législation intérieure du pays intéressé.

b) Les Parties au présent Accord prévoient que, sous réserve des dispositions de leur législation interne, les administrations et les compagnies de télécommunication négocieront et concluront

directement les accords de trafic appropriés (...) ».

Il y a donc tout d'abord des engagements infra-étatiques qui se réfèrent à un traité. C'est qu'il y a probablement eu auparavant une autorisation donnée par ce dernier. On peut donc estimer que l'engagement est en définitive imputable à l'Etat.

Ainsi :

R. Pinto et H. Rollet « RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE » 1981 2ème série

(Doc. Fr. III vol. p. 35) :

« 30 Janvier 1970 – TCHECOSLOVAQUIE.

« ARRANGEMENT ADMINISTRATIF N° 1 concernant les modalités d'application de la Convention Générale sur la Sécurité Sociale conclue entre la France et la Tchécoslovaquie le 12 octobre 1948 modifiée et complétée par l'Avenant à ladite Convention signée le 17 octobre 1967 (...)

En application de l'article 26 de la Convention Générale sur la Sécurité Sociale conclue le 12 octobre 1948 entre la France et la Tchécoslovaquie (...) **les autorités administratives** compétentes françaises et tchécoslovaques représentées par :

- du côté français :

M. André PHILBERT, Sous-directeur, Chef de la Division des Relations Internationales au **Ministère de la Santé** Publique et de la Sécurité Sociale,

M. Jean PLOCQUE, Chef du Bureau des problèmes internationaux de sécurité Sociale au Ministère de l'Agriculture ;

- du côté tchécoslovaque :

M. le Docteur Viliam OREL, **Directeur du Département** des Affaires Internationales du Ministère fédéral du Travail et des Affaires Sociales,

ont arrêté, d'un commun accord, les modalités d'application suivantes des dispositions de la Convention Générale sur la

Sécurité Sociale entre la France et la Tchécoslovaquie et de l'Avenant à ladite Convention. (...) ».

Ou bien :

« L'accord franco-polonais sur le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique », signé à Paris le 5 octobre 1972

(« A.F.D.I. », 1972, p. 918-919)

qui prévoit que :

« le financement de la mise en œuvre des opérations de coopération doit enfin être défini dans des conventions et des accords futures entre les organismes financiers et bancaires de deux Etats ».

Ces engagements infra-étatiques conclus en vertu de l'autorisation donnée par un accord international portent souvent le nom d'« Arrangements administratifs ».

On rangera probablement dans la même catégorie les accords infra-étatiques conclus par les ministères et les offices gouvernementaux qui, sans être expressément autorisés à le faire par un accord intergouvernemental antérieur, se réfèrent néanmoins à ce dernier.

Ainsi, par exemple :

« CONCLUSIONS DES NEGOCIATIONS FRANCO-CONGOLAISES », RELATIVES AU REGLEMENT DE LA DETTE POSTALE, signé à Paris le 1 février 1973

(R. Pinto, H. Rollet « RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE », 2e série, 1982 IV-ème volume p.20 et 21)

Il commence par ces mots :

« Les représentants de l'Office National des Postes et Télécommunications du Congo et l'Administration des Postes et Télécommunications de France ont procédé à l'arrêt de la dette congolaise antérieure au 30 septembre 1972 ».

et il est signé par :

« Le Directeur de l'Office National des Postes et Télécommunications du Congo, Namibie

d'un côté et de l'autre :

« Pour le Ministre des Postes et Télécommunications de France, le Directeur des Services Financiers, Jeantoux »

Toutefois, à un certain moment, ledit accord se réfère à un accord inter-étatique :

« en application des clauses de l'échange de lettres intervenu les 24 et 30 novembre 1972 entre le Gouvernement du Congo et l'Ambassade de France à Brazzaville ».

De même, on écartera peut-être l'hypothèse où un arrangement infra-étatique a été conclu comme devant constituer l'application d'un accord inter-étatique tel, par exemple :

« ECHANGE DES LETTRES RELATIF A LA CIRCULATION DES PERSONNES SUR LA VOIE DE PASSAGE UNIQUE ENTRE LES INSTALLATIONS DU LABORATOIRE I ET CELLES DU LABORATOIRE II, conclu la 3 septembre - 17 août 1973 par M. Alline, Ministre plénipotentiaire français d'un côté et de l'autre les deux Directeurs Généraux de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire.

Mais cet échange de lettres précise bien :

« dans l'affirmative (*de l'acceptation par l'autre partie*) elles (*les dispositions du présent échange des lettres*) constitueront conformément à l'art. IV-1^o) de l'Accord du 16 juin 1972 (*conclu entre la France et la Suisse*) un Arrangement d'application dudit Accord ».

Ou bien :

« ACCORD DE COOPERATION ENTRE LE CNET ET LA TELEBRAS » conclu le 12 juin 1975 par « Telecomunicações Brasileiras SA Telebras et Le Centre National d'Etudes des Télécommunications, CENT »

(R. Pinto et H. Rollet « RECUEIL GÉNÉRAL DES TRAITÉS DE LA FRANCE » 2e série, quatrième volume 1982 p. 490 et ss.)

c'est-à-dire par deux organismes infra-étatiques. Mais cet accord est joint en annexe à un

« ECHANGE DES LETTRES COMPLETANT L'ACCORD DE COOPERATION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE DU 16 JANVIER 1967 »

signé à Paris entre l'Ambassadeur du Brésil et le Ministre des Affaires Etrangères français. Cet échange s'y réfère explicitement et lui confère le rang d'un accord inter-étatique dans la mesure où il emploie la formule :

« 4. **Je propose, au nom du Gouvernement de la République Fédérative du Brésil**, que la présente note et l'annexe respective, ainsi que la réponse de Votre Excellence exprimant la conformité de son Gouvernement, constitue un Accord (...) »
entre les deux Etats.

Il y a là probablement une délégation de « *treaty making power* » au profit d'un ministre. Si c'est bien le cas cette solution s'inspirerait de celle qu'adopte le droit administratif français qui considère comme juridiquement valide une délégation législative

du pouvoir réglementaire au profit d'un ministre (qui, en France, n'en a pas) pour prendre des dispositions d'application de cette loi.

Toutefois, en serait-il de même lorsque les deux Ministres des Postes et Télécommunications se réfèrent à l'« esprit » d'un traité inter-étatique? On en trouve un exemple dans :

« ACCORD DE COOPERATION DANS LE DOMAINE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS », signé à Paris, le 12 juillet 1974

(R. Pinto et H. Rollet « RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE » 2ème série, quatrième volume, 1982 op. 380 et ss.)

entre « **Le ministre des Communication** de la République Arabe Syrienne, Président du Conseil d'Administration de l'Etablissement des Postes et Télécommunications, d'une part et le **Secrétaire d'Etat aux Postes** et Télécommunications de la République Française, d'autre part.

Cet accord précise, dans l'article 1 :

« Le présent Accord, qui se place **dans l'esprit de l'Accord franco-syrien** de coopération technique du 2 juillet 1970 ».

Ou bien :

RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE 1982 p. 381:

« 12 juillet 1974 – SYRIE.

ACCORD DE COOPERATION DANS LE DOMAINE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS, SIGNE À PARIS.

En vigueur le 12 juillet 1974.

Le Ministre des Communications de la République Arabe Syrienne, Président du Conseil d'Administration de l'Etablissement des Postes et Télécommunications, d'une part,
Le Secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications de la

République Française, d'autre part, (...)

Sont convenus de l'Accord suivant :

Article I – **Le présent Accord, qui se place dans l'esprit de l'Accord franco-syrien de coopération technique du 2 juillet 1970**, a pour objet d'instaurer d'une façon permanente entre les deux Parties, une coopération technique et industrielle dans le domaine des Postes et Télécommunications pour : (...) ».

B) ILLUSTRATIONS DU SECOND CAS DE FIGURE

C'est l'hypothèse où un engagement infra-étatique est couvert ou pris en charge par un accord inter-étatique postérieur. Cela justement pour couper court aux éventuels problèmes d'imputation et, par là, aux problèmes du droit applicable ou de la compétence juridictionnelle.

Ainsi, par exemple, la N.A.S.A. et l'Académie des sciences de l'U.R.S.S. ont conclu des engagements sur la coopération spatiale respectivement le 21 janvier 1971 et le 6 avril 1972.

Or, ces engagements ont été entérinés par l'accord Nixon-Kossyguine du 24 mai 1971 (art. 1 et 3) et ensuite confirmés par l'accord du 18 mai 1978

(C.A. Colliard et A. Manin « DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 » Publications de la Sorbonne. 1979. p. 199).

L'article 1 de ce dernier accord prévoit en effet :

« Les parties continueront à développer la coopération (...) pour encourager et assurer l'exécution du « Document final sur les résultats de l'examen des problèmes de la coopération dans l'étude de l'espace cosmique entre l'Académie des sciences de l'URSS et de la Direction nationale des Etats-Unis pour

l'aéronautique et l'étude de l'espace » en date du 21 janvier 19871 périodiquement renouvelé ».

Le mécanisme de cette prise en charge postérieure, qui semble couper court aux questions de l'imputation et celles qui s'ensuivent sur le plan de la validité juridique, est esquissé dans la réponse ministérielle de M. François Poncet, Ministre des Affaires Etrangères, donnée le 29 septembre 1979 à la question d'un parlementaire. Cette réponse concerne le retraitement des combustibles nucléaires par la France pour le compte des autres pays.

En voici le texte :

« La Compagnie générale des matières nucléaires - filiale à 100% du Commissariat à l'énergie atomique - a ainsi conclu avec plusieurs sociétés d'électricité de la République fédérale d'Allemagne des contrats de retraitement à façon. Eu égard cependant à la nature des différents produits issus de l'opération de retraitement le **Gouvernement a entrepris de couvrir les contrats conclus entre les sociétés d'électricité étrangères et la Cogéma par des accords intergouvernementaux** signés entre le Gouvernement français et les Gouvernements dont relèvent ces sociétés d'électricité. C'est un tel accord qui a été conclu avec le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. L'objectif de ces trois accords est triple : il s'agit d'abord de marquer l'engagement des pays clients de répandre le déchets radioactifs issus du retraitement (...) ».

En effet, à qui faudrait-il s'en prendre, et devant qui, si l'engagement conclu par une société privée avec la C.O.G.E.M.A. était mal exécuté ? La matière, c'est-à-dire le sort des déchets radioactifs, est trop grave pour qu'on puisse faire courir à la France le risque de faillite, d'incompétence ou d'insolvabilité d'une société privée. La prise en charge de l'accord par les Etats respectifs clarifie la question de son imputation et rend moins illusoire la question de sa validité juridique.

C) ILLUSTRATIONS DU TROISIEME CAS DE FIGURE

Enfin, il y a une troisième hypothèse où le problème semble ne pas se poser : c'est lorsqu'il s'agit d'un contrat entre un Etat et une société étrangère de droit privé. Pour éviter les difficultés qui naissent des doutes sur la validité juridique d'un tel accord, celui-ci règle alors les questions du droit matériel à appliquer et les questions liées à la compétence contentieuse (en la confiant alors le plus souvent à un arbitre dont les pouvoirs sont réglementés).

On trouvera l'exemple d'un tel engagement dans la Convention conclue entre deux Etats, la France et la Grande-Bretagne, et deux sociétés de droit privé, « relative au règlement des différends afférents au tunnel sous la Manche » signé à Paris, le 16 mai 1974. Cet accord précise bien qu'il est conclu entre :

« **Le gouvernement** de la République Française représentant l'Etat français, **Le Gouvernement** du Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord,
La Société Française du Tunnel sous la Manche, The British Channel Tunnel Company Limited »

(R. Pinto et H. Rollet « RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE » 2ème série, quatrième volume, 1982, p. 334 et ss.)

Ce document n'est pas signé et n'est jamais entré en vigueur. Mais c'est un bon modèle de contrat qui évite les questions de son imputation et du coup, du droit applicable (international public, transnational, national ?) et de la compétence contentieuse (la C.I.J., l'arbitre, le juge national ?). Pour ce faire, il règle ces questions avec minutie, et ainsi, contourne les difficultés.

Il en est de même dans un certain nombre de contrats miniers, pétroliers ou autres signés entre les Etats en développement et les multinationales qui cherchent à y investir. Les problèmes de

l'imputation, du droit applicable et de la compétence contentieuse y sont souvent résolus par une réglementation contractuelle de toutes ces questions. En effet, les pays en développement voudraient soumettre ces contrats à leur loi nationale et à leur propre juge, alors que les investisseurs voudraient les internationaliser pour se protéger de l'arbitraire. L'une des solutions consiste à tout prévoir et tout régler dans le contrat aussi bien sur le plan du droit matériel que du droit processoral.

Ainsi, nous avons terminé avec les trois cas de figure qui permettent d'écarter la question de l'imputation.

Le vrai problème à cet égard commence, en revanche, là où ni en amont, ni en aval, il n'existe d'autorisation, ni de prise en charge étatiques. A qui imputer un tel engagement infra-étatique ? Et quelles conséquences tirer de telle ou telle imputation sur le plan de la validité, autrement dit du droit applicable et de la compétence contentieuse ?

D) ILLUSTRATIONS DES CAS QUI POSENT PROBLEME

Rappelons que l'article 8 de la Convention de Vienne affirme que :

« Un acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 7, être considérée comme autorisée à représenter un Etat à cette fin est sans effet juridique (...)

Pourtant pour certains Etats (Cf. infra), plus de la moitié d'engagements est ainsi prise par les personnes n'ayant pas de « *treaty making power* ».

Prenons quelques exemples et tout d'abord celui de :

« ECHANGE DE LETTRES RELATIF AUX IMPORTATION
DE PRODUCTION SUD-AFRICAINES » du 26 juillet 1974

(R. Pinto et H. Rollet, « RECUEIL GÉNÉRAL DES TRAITÉS DE LA France » 2e série, quatrième volume, 1982 p. 395).

Il commence par ces mots :

« Monsieur le Conseiller,

J'ai l'honneur de vous confirmer l'accord des autorités françaises sur l'importation en France pour l'année 1974 des produits sud-africains (...) ».

La signature est celle d'un certain M. Colin, qui ne précise pas son titre, ni l'Administration au nom de laquelle il s'exprime.

Son destinataire est M. Kriel, « Conseiller commercial près l'Ambassade d'Afrique du Sud » à Paris.

A aucun moment, les mots « Gouvernement », « Etat », « la France » ou l'« Afrique du Sud » ne sont employés et il est seulement question des « autorités françaises ».

On sait la raison de cette ambiguïté volontaire : c'est la question des rapports commerciaux avec un pays dont la politique d'apartheid a conduit la communauté internationale à lui imposer des sanctions commerciales. Dans un tel contexte, le doute entretenu sur l'imputation de l'accord à la France en tant qu'Etat est politiquement compréhensible. Juridiquement toutefois, la question reste ouverte.

On sait aussi que cette question des pressions et de reconnaissance d'un Etat, objet d'ostracisme de la part de la communauté internationale, a donné naissance à un grand nombre d'accords, notamment commerciaux, conclus par les autorités de bas échelon

entre la Chine communiste et les pays qui ne la reconnaissaient pas (surtout le Japon) entre les deux Chines ainsi qu'entre la R.D.A. et la R.F.A. ou entre la R.D.A. et les alliés de la R.F.A.

Cette solution était politiquement commode. Sans exiger une réponse claire quant à l'imputation de l'accord et quant à son caractère juridique international les engagements infra-étatiques permettaient de résoudre les problèmes courants de voisinage ou de commerce.

Par ailleurs, juridiquement, la question était toute théorique et pouvait rester ouverte sans dommage pour personne car l'idée d'un contentieux judiciaire à propos de tels engagements infra-étatiques était inconcevable. Aucun des Etats impliqués n'aurait permis qu'un différend se manifeste à propos d'un engagement de ce genre. Et s'il se produisait, il était résolu discrètement par la négociation, par des pressions, par des compromis, bref, par des moyens diplomatiques et politiques.

Mais pour théorique qu'elle soit, la question mérite l'attention.

Prenons donc à cet égard d'autres exemples. Ainsi :

« ECHANGE DE LETTRES CONCERNANT LA
CONSERVATION ET LA SAUVEGARDE DU SITE
D'ANKOR », signé à Phnom-Penh le 25 avril 1973

(R. Pinto et H. Rollet, « RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE »,
2e série, quatrième volume, 1982 p. 80 et 81).

A aucun moment cet échange des lettres n'invoque les Gouvernements de deux pays. Il est signé par un certain Gérard Serre, Chargé d'affaires de l'Ambassade de France au Cambodge d'un côté, et par M. Um Samuth, Secrétaire d'Etat khmer à la Culture, de l'autre.

Il y est aussi question des « autorités » cambodgiennes et « autorités françaises ». Et lorsque arrive la formule classique « je vous serais obligé de bien vouloir confirmer l'accord de votre Gouvernement sur les dispositions qui précèdent », le mot « l'accord de votre Gouvernement » est remplacé par « votre agrément ».

« **Dans l'affirmative, la présente lettre et votre agrément constitueront un Arrangement administratif faisant droit** pendant l'année 1973 entre les autorités khmères et les autorités françaises ».

Il est aussi question des « autorités » dans d'autres engagements que l'on retrouve dans le Recueil dont nous nous servons :

Ainsi :

« RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA France » 1982 p. 81 :

« 25 Avril 1973 – CAMBODGE.

ECHANGE de LETTRES CONCERNANT la
CONSERVATION et la SAUVEGARDE du SITE d'ANGKOR,
SIGNE à PHNOM-PENH.

Phnom-Penh, le 25 avril 1973.

Monsieur le Chargé d'Affaires,

Les autorités cambodgiennes estiment nécessaire la poursuite de la coopération khméro-française – dont elles se félicitent – menée jusqu'à ce jour pour la sauvegarde des monuments historiques du Cambodge par des spécialistes français affectés à la Conservation d'Angkor ainsi que du développement de cette coopération khméro-française dans le domaine des sciences humaines et de l'archéologie.(...).

2. **Avec l'accord des autorités khmères, les autorités françaises** continuent de détacher au Cambodge durant l'année 1973 un archéologue,

(...).

Dans l'affirmative, la présente lettre et votre réponse constitueront un Arrangement administratif faisant droit pendant l'année 1973 entre les autorités khmères et les autorités françaises.

Um SAMUTH, Secrétaire d'Etat à la Culture,
à M. Gérard SERRE, Chargé d'Affaires de l'Ambassade de France au Cambodge (...) ».

Le problème d'imputation est encore plus vif lorsque les Gouvernements se limitent à délivrer des licences d'exportation à des entreprises privées ou semi-publiques qui concluent des contrats.

Est-ce une question qui relève du seul droit interne ?

Pourtant, quand il est, par exemple, question d'exportation des armes, l'Etat qui délivre la licence y est forcément impliqué. Politiquement ? Juridiquement ?

On en a la preuve dans cette réponse du Ministre français des Affaires Etrangères donnée à la question d'un parlementaire où, certes, il s'agit d'une autorisation, mais cette autorisation engage « la crédibilité du pays »

(« P.E.F. », juin 1981, p. 62, question n° 43245) :

« **Le Gouvernement a autorisé** la livraison de Mirages à l'Irak en se fondant sur les deux considérations suivantes : la nécessité d'honorer **les contrats** signés dont dépend la **crédibilité de notre pays** auprès de ses partenaires actuels et potentiels (...) ».

Le problème d'engagements infra-étatiques est massif lorsque les deux Etats ne se reconnaissent pas et sont pourtant contraints à entretenir de relations nourries.

Comme nous l'avons signalé plus haut c'était le cas entre la R.F.A. et la R.D.A. avant le Traité de Normalisation.

C'est aussi le cas de relations entre Taiwan et les Etats-Unis depuis que Washington a retiré sa reconnaissance à Taipeh.

Ainsi, il est dit dans :

« Statement » du Gouvernement américain du 1 janvier 1979

(«D.S.B.», January 1979, p. 26) :

« US Statement

(...) On the same date, January 1, 1979, the United States of America will notify Taiwan that it is terminating diplomatic relations (...).

In the future, the American people and the people of Taiwan will maintain commercial, cultural, and other relations without diplomatic relations (...) ».

Ou encore, à la place du titre des « autorités cocontractantes », on trouve les expressions « je », « mon accord » :

« Le 3 septembre 1974.

Messieurs,

Comme suite à vos lettres des 26 et 30 juillet 1974, référencées V° Sous-Direction B – 474 et 484 – **j'ai** l'honneur de vous confirmer **mon accord** sur votre offre de contingents concernant les produits sud-africains mentionnés ci-dessous pour l'année 1974/1975. (...).

Kriel **Conseiller Commercial** à la Direction des Relations Economiques Extérieures, Ministère de l'Economie et des Finances, 41, Quai Branly, PARIS. (...) ».

(R. Pinto et H. Rollet « R.G.T.F. » – 24 – vol. IV – Doc. F r. 1982, – p. 395-396-397).

Ou bien, on trouve toute une série d'engagements dont les co-signataires sont nommément désignés, mais il s'agit des ministres, directeurs ou autres fonctionnaires qui n'ont pas le pouvoir de conclure des traités. Ainsi :

« 1^{er} Février 1973 – REPUBLIQUE POPULAIRE du CONGO.

CONCLUSION DES NEGOCIATIONS FRANCO-
CONGOLAISES, RELATIVES AU REGLEMENT DE LA
DETTE POSTALE, SIGNEE À PARIS.

**Les représentants de l'Office National des Postes et
Télécommunications du Congo et de l'Administration des
Postes et Télécommunications de France** ont procédé à l'arrêt
de la dette congolaise antérieure au 30 septembre 1972.

(...).

Le Directeur de l'Office National des Postes et
Télécommunications du Congo, Niambi.

Pour le Ministre des Postes et Télécommunications de France,
le Directeur des Services Financiers, JEANTOUX.(...) ».

(« R.G.T.F. » R. Pinto et H. Rollet – 2^{ème} série – vol. IV – Doc. Fr. 1982).

Un autre cas douteux est celui où une autorité étatique, tel un ministre, conclut un engagement infra-étatique avec un organisme semi public, telle une banque d'Etat.

Par exemple :

« 13 mars 1973 – 23 novembre 1972 – BANQUE des ETATS de
l'AFRIQUE CENTRALE.

CONVENTION DE COMPTE D'OPERATIONS, SIGNEE À
BRAZAVILLE ET À LIBREVILLE.

Entre les soussignés,

M. Valéry GISCARD d'ESTAING, Ministre de l'Economie et

des Finances, **agissant au nom de la République Française**, d'une part,
M. Paul MOUKAMBI, Président du Conseil d'Administration de la Banque des Etats d'Afrique Centrale, **agissant au nom de cet établissement** et autorisé par délibération du Conseil d'Administration en date du 13 mars 1973, d'autre part,
il a été convenu ce qui suit (...).

Le Ministre de l'Economie et des Finances de la République Française, Valéry GISCARD d'ESTAING.
Le Président du Conseil d'Administration de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale ».

(« R.G.T.F. » – R. Pinto et H. Rollet, 2^{ème} série – vol. IV – DF 1982 – pp. 54-55).

De même, lors de la solution de la crise des otages américains à Téhéran, une série d'engagements a été conclue entre le Gouvernement américains et des organismes publics infra-étatiques. Ainsi :

« ESCROW AGREEMENT – JAN. 19, 1981.

(« D.S.B. », February 1981, p. 6)

This escrow Agreement is among the Government of the United States of America, the Federal Reserve Bank of New-York (the « FED ») acting as fiscal agent of the United States, Bank Markazi Iran, as an interested party, and the Banque Centrale d'Algérie acting as Escrow Agent.

This Agreement is made to implement the relevant provisions of the Declaration of the Government of Algeria of January 19, 1981 (the « Declaration »). These provisions concern the establishment of escrow arrangements for Iranian property tied to the release of United States nationals being held in Iran (...).

Disons, pour conclure sur ce point, que le fait que lesdits arrangements administratifs ont été publiés dans un recueil semi-officiel du Gouvernement français consacré aux « traités de la

France » semble signifier qu'au moins l'Etat français les considère comme étant les siens.

E) EXEMPLES TIRES DES MEDIAS.

Nous quittons le domaine d'arrangements administratifs entre divers organes étatiques de deux ou plusieurs Etats tels qu'ils sont rapportés par les recueils des « traités », pour aborder d'autres types d'engagements infra-étatiques entre groupes, organismes et diverses entités non étatiques.

Commençons par les autorités militaires :

En temps de guerre, ainsi que nous l'avons dit plus haut, les autorités militaires s'identifient souvent avec l'Etat. Non seulement, le sort de la Nation dépend d'elles, mais encore le contrôle parlementaire est mis en veilleuse et le Gouvernement s'efface.

Et puis, il est admis généralement que les chefs de l'armée puissent en cette période engager leurs Etats. Le Gouvernement allemand n'a pas signé la capitulation sans conditions devant les représentants des Gouvernements alliés. Cette capitulation a été signée par les autorités militaires allemandes devant les autorités militaires alliées.

Mais en temps de paix ? Peut-on leur reconnaître le même pouvoir ? Autrement dit, les chefs militaires peuvent-ils valablement engager leurs Etats ? Les accords qu'ils passent entre eux sont ils imputables à ces derniers ?

« U.S. AND RUSSIA AGREE TO TRAIN FORCES JOINTLY FOR PEACEKEEPING EFFORT - Washington – In another milestone of cautious friendship between old Cold War enemies, **U.S. and Russian military leaders have agreed to train two of**

their heavy combat divisions together for peacekeeping operations. The training, which is likely to be performed in Germany, Russia and the United States, would be the first exercises involving the ground forces of the world's two most powerful armies (...) ».

(« I.H.T. », 10 09 1993)

Ou bien :

« CHINA NEAR RUSSIAN DEFENSE PACT – Beijing (Reuters) – The first Russian defense minister to visit China since the collapse of the Soviet Union arrived in Beijing on Monday for official talks that are expected to lead to a cooperation agreement. General Pavel S. Grachev will hold talks with his Chinese counterpart Chi Haotian, and will probably meet a more senior leader before he leaves on Thursday, they said. **The visit is expected to culminate in the signing of a cooperation agreement between the two ministries of defense,** something that has been the work since President Boris N. Yeltsin visited China last December ».

(« I.H.T. », 09 11 1993)

Ou bien :

« 40 RUSSIAN SUBMARINES HARMLESS, EXPERTS SAY – Tokyo – The 40 submarines sold to North Korea by Russia present little threat to the Korean Peninsula and the Pacific, diplomats said Thursday (...). A New York Times article on Thursday said North Korea had embarked on the purchase of 40 submarines, via a small Japanese firm, Toen Trading Company, in a deal estimated to be worth \$8 million. It quoted American officials as speculating that **the deal had been concluded between free-lancing North Korean and Russian military chiefs.** The sale caused nervousness in South Korea, whose Foreign Ministry has expressed concern to Moscow that the submarines could be used for « something other than scrap ».

(« I.H.T. », 21 1 1994)

Après les autorités militaires poursuivons notre démonstration par des compagnies privées.

On connaît l'hypothèse, souvent discutée, des contrats qu'elles concluent avec les Etats. Mais en dehors de cette hypothèse, il existe de nombreux engagements internationaux dans lesquels participent pêle-mêle les entreprises, les Gouvernements et les groupes nationaux. Là encore, se pose la question de l'imputation, du droit applicable, de la compétence juridictionnelle et, à la fin, du caractère juridique ou du caractère extra-juridique de ces engagements. Parfois, les Gouvernements tracent le cadre dans lequel se placent ensuite des négociateurs privés.

Ainsi :

« SWISS CENTRAL BANK BOYCOTTS HOLOCAUST SETTLEMENT – The Swiss central bank refused Friday to contribute to \$1.25 billion settlement by the country's two biggest commercial banks with Holocaust survivors (...). The settlement involved the release of all claims not only against the two banks, but also against the central bank, the Swiss government, other commercial banks and Swiss industry (...) ».

(« I.H.T. », 22-23 08 1998).

Et quelque temps après :

L'« I.H.T. » du 17 mai 2000

« GERMANY AND FIRMS TO ADMIT NAZI CRIMES NEW YORK - Germany and German companies accept moral responsibility for Nazi war crimes, including the use of slave and forced labourers and the theft of Jewish property, under a historic, nearly \$5 billion accord that aims to finally resolve the issues, according to a draft of the agreement.

The draft, dated May 12 and provided to Reuters on Tuesday by one of those who helped negotiate the accord, **commits Germany and the companies to splitting the cost of the fund in return for U. S. guarantees that they will not face any more claims from Holocaust survivors.**

Swiss banks in 1998 reached a landmark \$1.25 billion accord with Holocaust survivors who charged that they were blocked from withdrawing money after World War II. But the agreement with Germany is expected to dwarf other compensation pacts for Holocaust survivors and their families in both size and significance.

Toujours sur le même thème :

L'« I.H.T. » des 3 et 4 juin 2000 –

« US-GERMAN DISPUTE STALLS SLAVE-LABOR FUND BERLIN - Five months after the German industry and government agreed to pay Holocaust survivors nearly \$5 billion, the deal became ensnarled Friday in disagreements with the United States over liability from future lawsuits.

As a result, officials on both sides warned that the aging population of Nazi-era slave workers may have to wait until next year before receiving any payments.

After about 14 hours of talks Thursday night and Friday morning, American and German negotiators failed to reach agreement (...).

The main dispute is over German demands for « legal closure », a guarantee from the U.S. government that German companies will be freed from any future American lawsuits stemming from their activities during Hitler's Third Reich in World War II.

Under the basic plan, **German industry and the German government** will each contribute 5 billion Deutsche marks (\$2.4 million) to a new fund that will be then make payments to former

slave workers and several other categories of **Holocaust victims** who have until now received little if any compensation ».

Et quelques jours plus tard :

L'« I.H.T. » du 18 juillet 2000

« GERMANY SIGNS PACT TO COMPENSATE NAZI SLAVES « In a historic deal that addresses one of the most grievous injustices left unresolved since World War II, Germany created a special foundation Monday that will pay up to \$5 billion to nearly a million survivors who toiled as slave and forced labourers under the Nazis.

Representatives from the United States, Germany, Israel and Eastern Europe signed final documents here establishing the unique fund, which culminated nearly two years of tense and emotional negotiations that were instigated by threats of class-action lawsuits against German companies by American lawyers acting on behalf of the victims (...) ».

Sur le même sujet :

« LE MONDE » du 19 07 2000

« LES TRAVAILLEURS FORCES DU IIIE REICH VONT ETRE INDEMNISES. UN ACCORD DEFINITIF A ETE SIGNE A BERLIN Cinquante-cinq ans après la fin de la seconde guerre mondiale, l'Allemagne fait un geste envers les travailleurs forcés. **Le gouvernement de Berlin a signé**, lundi 17 juillet, un accord définitif sur l'indemnisation de la main d'œuvre employée de force, parfois dans des conditions inhumaines, pendant le III, Reich. **Ce document qualifié d'« historique » a été paraphé par les gouvernements américain, israélien, russe, biélorusse, ukrainien, polonais, tchèque et par les représentants des victimes**. Caractéristique essentiel de l'accord, c'est la première fois que les entreprises allemandes acceptent de dédommager ceux qui ont survécu au travail forcé (...) ».

On considère, par un réflexe hérité du colonialisme, que les revendications des autochtones sont une curiosité qui ne mérite pas d'attention appuyée. Néanmoins, de plus en plus souvent les gouvernements admettent que les pillages, les génocides et l'esclavage pratiqués par nos grands-pères étaient des crimes, et comme tels, devraient être enfin réparés. C'est pourquoi les revendications des Indiens d'Amérique ou des aborigènes d'Australie sont de plus en plus prises au sérieux. Et avec les accords qui sont conclus à ce propos se pose toujours la même question de leur imputation et de leur caractère juridique.

Signalons donc à présent quelques engagements conclus par les Etats avec des autochtones.

Ainsi, on lira l'article suivant en se demandant toutefois si, effectivement, il s'agit là d'un engagement « de Gouvernement à Gouvernement » :

« CANADA AND NATIVE LEADERS SIGN PACT – Toronto – Native leaders and government officials on Canada's west coast have forged a comprehensive power-sharing agreement that could defuse the international environmental protest against logging practices in Clayoquot Sound, on the Pacific coast of Vancouver Island (...). Queen Elizabeth II is party to the « government-to-government » deal signed with the chiefs of the Hwiih of Clayoquot Sound, and ad hoc assembly for First Nations, or Indian tribes, that have long sought to regain control over their traditional forests (...) ».

(« I.H.T. », 20 12 1993)

Ou bien :

« LE MONDE » du 11 02 2002

« LE QUEBEC ET LES INDIENS CRIS SIGNENT LA « PAIX DES BRAVES » Un barrage hydroélectrique va être construit sur

leurs terres ancestrales de la Baie James

En signant avec le gouvernement du Québec, jeudi le 7 février, un accord « historique », les Indiens Cris ont enterré la hache de guerre. Depuis trente ans, ils se battaient becs et ongles contre Québec et tous les nouveaux projets de développement hydroélectrique que le gouvernement de la province aurait voulu entreprendre sur leurs terres ancestrales (...).

(...)

La nation Crie obtient des compensations financières de 3,5 milliards dollars canadiens (2,7 milliards d'euros) sur cinquante ans

(...).

L'accord restera comme l'œuvre de deux hommes, le premier ministre, Bernard Landry, et le chef du Grand Conseil des Cris, Ted Moses (...). Et M. Landry d'ajouter, en bon «*souverainiste* », qu'il « ouvre *une nouvelle ère de collaboration - de nation à nation* ».

Très souvent, les engagements dont nous parlons dans la présente section sont conclus entre les entités territoriales de différents Etats.

Les constitutions nationales décident du pouvoir de telles collectivités de négocier et de conclure des engagements avec leurs homologues étrangers. On a déjà évoqué cette hypothèse dans la doctrine. Mais il s'agit généralement de cas assez précis d'Etats fédérés et de communes limitrophes qui passent des accords pour les besoins du trafic transfrontalier.

Comment, toutefois, aborder le cas d'une autorité locale qui s'engage à l'égard d'un autre Etat (et compte sur son aide financière) à dépolluer un territoire ? Comment juger la revendication d'une région de pouvoir entretenir des liens conventionnels avec son ancienne métropole (jadis, ce problème se posait dans les rapports du Québec avec la France. Là, il se pose dans les relations entre la Crimée et la Russie) ? Que dire des villes

qui prennent position dans un conflit international au côté de l'un des protagonistes et appliquent à l'égard de l'autre des « sanctions » ?

Ainsi, l'« I.H.T. », écrivait :

« RUSSIANS MOVE TO STOP DUMPING NUCLEAR WASTE AT SEA – Vladivostok, Russia – Regional authorities have approved plans to build tanks for nuclear waste storage at a site east of Vladivostok, Russia's main Pacific port, instead of dumping the waste into the Sea of Japan (...). M. Kolmogorov, the regional administration spokesman, said Monday that earlier appeals to the central Russian government went unanswered, and **local authorities now are hoping Japan can help finance the project** ».

(« I.H.T. », 16 02 1994).

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 25 février 1994 –

« UKRAINE MOVES TO RESTRAIN CRIMEA – Kiev (Reuters) – **Ukraine's parliament sought to put Crimea in its place on Thursday, affirming that the autonomous region had no right to conduct independent foreign, defense of monetary policies.** A resolution, passed by a vote of 222 to 4, gave authorities in the peninsula a month to bring Crimea's constitution and legislation into line with Ukrainian law. **It was clearly directed at efforts by Crimea's new president, Yuri Meshkov, to forge closer economic and political ties with Russia** ».

Ou bien :

« FRENCH MAYOR BALKS AT INVITING KOHL – **The mayor of Caen said Wednesday that he wanted to invite Chancellor Helmut Kohl of Germany to a June 6 peace**

commemoration marking the 50th anniversary of D-Day, but ended up asking only the German ambassador to come. « Helmut Kohl at Omaha Beach, it's not easy. But at the Peace Memorial of Caen, in the evening, it is natural to shake hands », said Mayor Jean-Marie Giraud. Mr. Giraud met Wednesday with the German ambassador, Jürgen Südhoff, inviting him to the event but backing down on his invitation to Mr. Kohl. He told French radio he was not authorized to do so. The Veterans Ministry's organizing committee for the events said that **only the president's or prime minister's office could decide which heads of state would attend** (...) ».

(« I.H.T. », 17 03 1994)

Dans l'affaire évoquée plus haut de l'indemnisation des victimes de l'holocauste l'« I.H.T. », écrivait :

« SWISS ARE WARNED OF N.Y. SANCTIONS – **Officials of both New York City and New York state said Thursday that they would impose phased sanctions against the two largest Swiss banks unless a settlement was reached within two months on hundreds of millions of dollars in disputed Holocaust-era funds (...). If the sanctions are put into effect, hundreds of other city and state governments are expected to do the same.** The Swiss government curtly rejected the sanctions against Credit Suisse Group and UBS, (...) as « counterproductive, unjustified and illegal ». It said **they could harm Swiss relations with the United States** and noted that the U.S. government itself had argued against such sanctions (..). The announcement by the comptrollers of New York City and the state was the first concrete consequence of a **decision Wednesday by a committee representing 810 city and state financial officers** (...) ».

(« I.H.T. », 03 07 1998)

Toujours dans la même affaire :

« SWISS LEADER SENDS APPEAL TO CLINTON – **President Flavio Cotti of Switzerland is making a direct appeal to his U.S. counterpart, Bill Clinton, over threats of sanctions by some U.S. cities and states over Holocaust claims,** (...). The Clinton administration, which has praised Switzerland for its efforts to assess its wartime past and make amends for any wrongdoing, has opposed the sanctions. Mr. Cotti restated Swiss intentions to continue with those efforts, including a fund to help needy Holocaust survivors ».

(«I.H.T. », 23 07 1998).

On se rapproche des hypothèses (évoquées plus haut) des administrations étatiques qui passent des accords infra-étatiques là où les autorités policières de plusieurs pays collaborent directement sans passer par les Gouvernements respectifs. Et à cette occasion, elles concluent des engagements dont la nature reste obscure (encore qu'en l'occurrence, il y est question des « ambassades » des pays respectifs. Ce qui semble impliquer les représentants officiels des Etats).

Ainsi, il arrive que les autorités policières prennent des initiatives d'engagements qui dépassent les frontières. Par exemple :

« RUSSIAN CRIME GANGS THREATEN U.S., FBI CHIEF SAYS – Washington – (...) **the FBI would soon open, its first office in Moscow to forge anti-crime links with the Russian law enforcement community** (...). As part of a new effort to cooperate with Russia, **Mr. Freeh said he was willing to begin FBI training of Russian police officers in techniques for fighting organized crime**. He also said he planned to establish a joint intelligence data base and install secure communication links to exchange leads or such groups. **Details of the new cooperation efforts are to be discussed when Mr. Freeh travel to Moscow next month with senior officials of the Treasure Department, State Department and the Drug Enforcement Administration**. The FBI chief said be the « template » for such cooperation was a 1981 arrangement with Italy that has sent

hundreds of Mafia figures to prison in both countries ».

(« I.H.T. », 27 05 1994)

Et sur le même sujet :

« OLD FOES JOIN TO FIGHT CRIME – Moscow – **The director of the FBI, Louis J. Freeh, left Moscow on Tuesday after signing a protocol of intentions to cooperate with Russian authorities in a fight against Russian-based organized crime.** Mr. Freeh and the Russian interior minister, Viktor F. Yerin, said that both countries were at risk from a well-funded « mafia, » parts of which have increasingly broad international connections (...). Both sides also welcomed the establishment of a Legal Attaché Office of the FBI in the U.S. Embassy, which will house two FBI agents. (...) The Germans and Finns have similar offices here, and the Italians are about to open one. In answer to a question, Mr. Freeh (...) did not get to see President Boris N. Yeltsin, however, despite a request from the U.S. Embassy, which went all out for the Freeh delegation (...) ».

(« I.H.T. », 06 06 1994)

Ou bien :

« CALL FOR A U.S.-EUROPE WAR ON CRIME – Berlin (WP) – (...) **The FBI chief, Louis J. Freeh, opened a trip to nine central and eastern European countries by proclaiming U.S. law enforcement agencies eager to join forces with their counterparts abroad in fighting organized crime** ».

(« I.H.T. », 29 06 1994)

Le problème des engagements infra-étatiques concerne aussi les minorités nationales et mouvements révolutionnaires nationaux.

L'article qui sera cité par la suite parle de l'existence sur le sol

américain de nombreuses représentations de mouvements nationaux et révolutionnaires. Mais qui dit existence, dit une inévitable suite d'engagements à l'égard de l'Etat hôte. Qu'en serait-il si un conflit se manifestait ? Ces engagements seraient-ils juridiquement valides au seul sens du droit interne américain ? La compétence des tribunaux serait-elle exclusivement américaine ? Ou pourrait-elle être internationale ? Certes, de tels conflits, comme ceux qui concernent d'ailleurs les représentants officiels des Etats sont toujours réglés politiquement sans qu'on permette qu'un juge s'en mêle. Mais « théoriquement », la question reste ouverte.

« LETEST PSEUDO-EMBASSY : SINN FEIN – Washington – Everyone who has ever driven down Massachusetts Avenue knows that Washington is a city of embassies – 167 of them now that the Cambodians have finally returned, according to the State Department. Less well known and much less visible are the city's would-be embassies and **pseudo-embassies, representing noncountries, occupied countries, « maybe someday » countries and subnational groups, all hoping for attention and support from Uncle Sam. The Polisario Front has an office here, seeking Western Sahara's independence from Morocco. Algeria's Islamic Salvation Front is here. So is the Palestine Liberation Organization, represented by Palestinians with U.S. citizenship. Macedonia, which the United States recognizes as an independent country but has no diplomatic relations with, has a U.S. citizen of Macedonian origin as a de facto ambassador. Tibet, Kashmir, Jonas Savimbi's National Union for the Total Independence of Angola, Iran's Mujahidin opposition all have outpost in Washington.** The latest addition to this list of the terminally hopeful is the modest Dupont Circle office of Friends of Sinn Fein, the Irish political party usually described as the legal, overt political wing of the outlawed Irish Republican Army. Long shunned by British and U.S. governments as a mouth-piece for terrorist, Sinn Fein and its leader, Gerry Adams, have been sanitized over the past year by President Bill Clinton.

Mr. Adams has been allowed to undertake a steadily greater range of activities in this country as an inducement to the IRA to end its armed campaign against British rule in Northern Ireland. Permission to open a Washington office was part of the package ».

(« I.H.T. », 01 07 1994).

Fréquents sont les engagements pris par les Agences spatiales (américaine et jadis soviétique, aujourd'hui russe). Le Gouvernement américain laisse faire, mais le Congrès proteste :

« I.H.T. » du 6 octobre 1998.

« MOSCOU AGREES TO SELL U.S. TOTAL USE OF NEW SPACE LAB ». In a concession born of crisis, **Russia has agreed to sell the United States** up to 100 percent of its allotted research time aboard the first phase of the International Space Station for \$ 60 million, NASA officials say (...).

The deal was worked out last week in Moscow by officials of the National Aeronautics and Space Administration and the Russian Space Agency, which is increasingly desperate for money to fulfil its commitments (...).

NASA officials said details of the new accord would be described Wednesday at a hearing of the House Science Committee. But there is growing animosity in Congress over NASA's handling of the Russian crisis. Already, some members are complaining of deception (...) ».

Dans l'exemple qui va suivre, il s'agit encore de « *lab-to-lab exchanges* » c'est-à-dire d'une coopération directe entre établissements scientifiques, sans passer par les Gouvernements respectifs. Et cette coopération concerne des domaines importants pour la défense nationale avec le risque de fuites à l'étranger des connaissances technologiques.

« FLAK OVER SCIENCE EXCHANGES 6 U.S. LAWMAKERS QUESTION SECURITY OF CHINA PROGRAM. « Since July, in a secure building at the Chinese Institute of Atomic Energy outside Beijing, scientists from three U.S. nuclear weapons laboratories have been showing Chinese scientists and government officials some of the latest American techniques for safeguarding nuclear facilities and fissionable materials.

The program is part of a little-publicized **series of lab-to-lab exchanges** with the Chinese that a top Department of Energy official described as « a small opening » in a politically sensitive area. (...)

On Capitol Hill, however, there is concern that the exchanges involving the Los Alamos, Lawrence Livermore and Sandia laboratories may be unregulated and lead to unauthorized technology transfers. Interest in the program has been heightened by the uproar last summer over allegations that U.S. satellite manufacturers may have transferred data that helped Chinese missile makers (...).

(« I.H.T. », 09 10 98).

Après avoir cité des exemples tirés des médias, passons à présent à ceux qu'on retrouve dans les documents diplomatiques.

F) EXEMPLES TIRES DES DOCUMENTS DIPLOMATIQUES

Ainsi, on trouve dans la :

« POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE » (3 trimestre 1979 p. 110)

la réponse suivante donnée par Monsieur Jean-François Poncet, Ministre des Affaires Etrangères à une question écrite. Cette réponse confirme qu'avant que les deux Gouvernements ne

prennent à leur compte les accords conclus, ceux-là étaient passés par des entités n'ayant pas de « *treaty making power* » :

« Q. *Energie nucléaire (retraitement du plutonium allemand par l'usine de La Hague), question n° 16361 du 18 mai de M. René Visse.*

R. Comme ne l'ignore pas l'honorable parlementaire (...) **La Compagnie générale des matières nucléaires – filiale à 100 pour 100 du commissariat à l'énergie atomique – a ainsi conclu avec plusieurs sociétés d'électricité de la République fédérale d'Allemagne des contrats de retraitement à façon.** (...) ».

A la suite de cette réponse, on pouvait lire dans « LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE » (2-ème trimestre, 1979, p. 80) une mise au point qui confirmait la réponse donnée précédemment par Monsieur J. F. Poncet :

« MISE AU POINT DU QUAI D'ORSAY AU SUJET D'UN DIFFEREND FRANCO-ALLEMAND DANS LE DOMAINE DU PLUTONIUM. 16 mai 1979.

Il n'y a pas de querelle franco-allemande sur le plutonium.
Les deux Gouvernements sont l'un et l'autre d'accord pour considérer que le plutonium est une matière trop sensible pour que les règles qui président à sa circulation soient définies par les entreprises elles-mêmes : dans ce cas d'espèce les compagnies d'électricité allemandes la Gogéma.
Les deux gouvernements ont donc décidé de fixer en commun les modalités de retour du plutonium.
Cet accord, qui existe depuis le mois de février, a été formalisé il y a une quinzaine de jours (...) ».

On retrouve cette superposition dans des documents où il est question de négociation de Gouvernement à Gouvernement. Cette négociation inter-étatique ouvre la voie à des négociations de

contrats entre l'un des Gouvernements en question et une entreprise privée de l'autre Etat. Cette entreprise obtient ensuite l'autorisation de son Etat de conclure ledit contrat. Ainsi, on lit, pour ne prendre que cet exemple, dans le :

« JOINT ANNOUNCEMENT, SEPT. 21, 1979.

The Government of Mexico and the United States of America have reached an understanding on a framework for the sale of 300 million cubic feet per day of natural gas by Petroleos Mexicanos, the Mexican State Oil Company, to U.S. purchasers.

Pursuant to the understanding reached, the Government of the United States of America and the Mexican States have agreed to authorize and support as a matter of policy commercial transactions which are within the following framework.

(...)

The way is now clear for the negotiation of commercial contracts between Petroleos Mexicanos and U.S. purchasers on terms which both governments regard as mutually beneficial. Such contracts will be subject to appropriate governmental approvals in each country.

The two governments will review from time to time the terms of this arrangement as well as other energy issues of mutual interest».

(« D.S.B. », – November 1979, – pp. 58-59).

Un problème d'imputation se pose aussi lorsque les gouvernements autorisent les particuliers à faire du commerce avec les Etats étrangers. Car à un contrat international (qui est en dehors de nos préoccupations sur les engagements infra-étatiques) se superpose alors un acte étatique « détachable » (pour employer le vocabulaire du droit administratif français) qui ne manquerait pas d'être invoqué en cas de litige. Nous l'avons déjà signalé plus haut.

Ainsi, dans le Journal Officiel du 8 septembre 1980, dans les réponses du Ministre des Affaires Etrangères aux questions écrites, on pouvait lire :

« Q. – 34047 – 28 juillet 1980 – *M. Michel NOIR* demande à *M. le ministre des Affaires étrangères* s'il dispose d'informations sérieuses permettant d'établir **que par des accords entre les Etats-Unis et l'Argentine les livraisons de céréales américaines à l'Union soviétique ont pu continuer**, nonobstant l'annonce faite par le président Carter de mesures d'embargo au début de l'année 1980.

R. – Selon les informations dont dispose le ministère des Affaires étrangères, l'Argentine, qui avait annoncé qu'elle ne s'associerait pas aux mesures d'embargo, a accru ses ventes de céréales à l'U.R.S.S. d'un volume estimé à 2 millions de tonnes. (...) De son côté, **le Gouvernement américain a autorisé ses sociétés de commerce de céréales à reprendre le négoce avec l'U.R.S.S. à condition que les produits livrés soient d'origine autre qu'américaine. Cela n'implique nullement l'existence d'accords entre les Etats-Unis et l'Argentine**, (...) ».

(« J.O. » du 8 septembre 1980).

La même question de la superposition de l'action « de la France » et des banques privées se retrouve dans le compte rendu du Conseil des Ministres français du 19 novembre 1980 :

« CONSEIL du 19 novembre 1980.

Le premier ministre a rendu compte de la visite officielle qu'il a effectuée en Yougoslavie du 12 au 14 novembre. (...) **Le Premier ministre a annoncé que le soutien de la France au plan de stabilisation yougoslave prendrait la forme d'un prêt de 150 millions de dollars, accordés par trois banques françaises**. Ce soutien continuera à être accordé dans l'avenir, sous des formes qui restent à déterminer.(...) ».

(« P.E.F. » novembre/décembre 1980 – p. 135).

On retrouve l'écho des mêmes préoccupations dans le :

« COMMUNIQUE » de M. André GIRAUD, ministre de l'Industrie. 7 janvier 1981. ELF AQUITAINE/LIBYE.

Le Gouvernement français n'a pas été consulté sur l'opportunité de conclusion d'un accord pétrolier entre la société Elf et le Gouvernement libyen et **n'a donc pas donné son approbation.**

Le ministre de l'Industrie demande à l'ERAP d'appeler l'examen de **cette affaire, conclue sous la seule responsabilité du président de la SNEA** au prochain conseil d'administration de cette société (...) ».

Là-dessus on a pu lire les :

« COMMENTAIRES » de M. BARRE, Premier ministre (Forum de l'expansion). 8 janvier 1981. ELF AQUITAINE/LIBYE.

« Vous me parlez maintenant de la question **des accords avec la Libye. Je vous dirai d'abord qu'il n'y a pas d'accord. Que s'est-il passé ? Une société pétrolière française, la société Elf-Aquitaine,** recherche la diversification de ses sources d'approvisionnement et bien entendu, cherche à obtenir des permis de recherches dans les régions les plus diverses du monde.

De telles recherches peuvent être faites en Libye, et la compagnie Elf-Aquitaine a fait des demandes de permis. **Il ne s'agit pas d'un accord pétrolier, il s'agit de demandes de permis.**

Cela a été fait dans le cadre des responsabilités des dirigeants de la compagnie (...) ».

(« P.E.F. », « Textes et documents », Janvier 1981, p. 4).

Passons à la présentation de la doctrine qui a, depuis longtemps aperçu le problème mais ne l'a traité plus à fond que récemment :

G) DOCTRINE

Déjà dans les années 1930, H. Kraus écrivait dans son cours à La Haye que ces engagements ne sont pas des traités et qu'ils ne sont donc pas imputables aux Etats. Cela sans pour autant répondre à la question de savoir ce qu'ils sont, à qui sont-ils imputables et quelle est leur validité? Et ce qui s'en suit, quel est le droit applicable et quelle est la compétence contentieuse.

H. Kraus – « SYSTEME et FONCTIONS DES TRAITES INTERNATIONAUX ».

(« R.C.A.D.I. ». 1934 p. 328-329) :

« (...) Il convient de juger tout différemment les traités purement techniques que la Reichsbahngesellschaft conclut fréquemment avec des compagnies de chemins de fer étrangères, lesquels ne tombent pas sous le coup de l'article 36 du Reichsbahngesetz : il s'agit de matières telles que les tarifs de transport de personnes ou de marchandises, le transit, le passage ou l'utilisation générale des wagons, le service des gares et des voies communes, etc...

De semblables traités n'ont pas seulement été conclu par l'administration centrale de la Reichsbahngesellschaft, mais aussi par la Reichsbahndirektion de Bavière et d'autres directions, il ne faut pas les considérer comme des traités de droit international (...) ».

La question a été reprise dans les années 1950 par un autre auteur, mais dans le sens opposé, toujours sans explications :

J.C. Weinstein « EXCHANGES OF NOTES ».

(« B.Y.B.I.L. ». 1952 p. 215) :

« (...) A contributing factor in the process of development is the increase in **the number of inter-departmental agreements and administrative arrangements arising principally from the complexities of modern government and the growth of**

ministerial and departmental powers. Although these agreements are concluded directly between ministers and departments, without passing through diplomatic channels, they are, as are inter-governmental agreements, binding on the state (...) ».

J.E.S. Fawcett procède de la même manière pour conclure que « *Their international character seems largely irrelevant* ».

J.E.S. Fawcett « The LEGAL CHARACTER of INTERNATIONAL AGREEMENTS ».

(« B.Y.B.I.L. », 1953 p. 394-395)

« Another class of international agreements, which would not satisfy the tests of legal character suggested, are those setting out joint administrative or technical arrangements or providing for scientific or cultural co-operation. (...) they are typical of scores of contemporary international agreements. **It is submitted that they do not create, and where not by their authors intended to create, legal rights and obligations for the parties** ; (...). Are these not working arrangements between departments of government having the same objects and status as an inter-departmental arrangement made within a single Government ? **Their international character seems largely irrelevant** ».

C'est la même conclusion qui est reprise par le IV-ème RAPPORT de G. FITZMAURIC, sur le droit des traités. Toutefois, l'auteur y réfléchit davantage à des accords passés entre un Etat et un particulier, autrement dit à des contrats, plus qu'à des questions d'engagements infra-étatiques:

p. 97 : « Article 2 – *Définition de l'accord international.*

(...) **un accord dont l'une seulement des parties est un Etat** (ou autre sujet du droit international, possédant la capacité de conclure des traités), l'autre partie étant un particulier ou une entité privée, n'est jamais un accord régi par le droit international

des traités ; en effet, que les particuliers et les entités privées soient des sujets et non pas simplement des objets du droit international ou, à la fois, des sujets et des objets de ce droit (question sur laquelle les opinions étaient partagées à la Commission mais qui est hors de propos), tout le monde s'accorde à dire qu'ils ne possèdent pas la capacité de conclure des traités. En conséquence, un accord entre un Etat et un particulier ou une société de nationalité étrangère n'est pas un traité ou accord international, quel que puisse être son degré de ressemblance apparente avec lui. Qu'il en soit ainsi ressort implicitement de l'attitude générale de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company à l'égard de l'accord conclu entre la société et le Gouvernement iranien. La violation d'un tel accord peut sans aucun doute comporter dans certaines circonstances une violation du droit international, mais c'est autre chose ; **l'accord lui-même n'est pas un traité.**

(A.C.D.I. – 1959 – vol. II A/CN4/101 – p. 97-98 – art. 2 du projet et commentaire).

Plus récemment, à la fin des années 1960, P. F. Smets écrivait succinctement en résumant la position des autres auteurs :

P.F. Smets « LA CONCLUSION DES ACCORDS EN FORME SIMPLIFIEE ». (E. Bruylant. Bruxelles 1969 p. 39 et ss)

« A.- La THEORIE de Ludwig BITTNER.

(...) Enfin, M. BITTNER refuse la qualité de traités aux accords interministériels : ils n'engagent que les services ou les départements, ils n'engagent pas l'Etat (...).

C.- La THEORIE de J. DEVAUX.

(...) Mais il est une autre classe d'accords où la procédure constitutionnelle n'est pas respectée et où la participation du chef de l'Etat est écartée. Dans ce cas, écrit M. J. DEVAUX, « l'autorité internationale doit se préoccuper de savoir si l'engagement a bien été pris par l'autorité compétente, car, à défaut, **cet engagement serait juridiquement inexistant**

comme étant le résultat de l'activité d'une autorité totalement inhabile à faire l'acte » (...).

E.- La THEORIE de Hans BLIX.

(...) Ainsi, M. BLIX ne peut admettre la thèse selon laquelle les accords interdépartementaux (postaux, par exemple) n'engagent que les services intéressés et non pas l'Etat. Selon lui, c'est un tribunal international qui, sur la base d'un accord postal, accordera des dommages intérêts et c'est l'Etat qui, en dernier ressort, sera responsable de leur paiement.

De plus, de nombreuses fonctions internes dans les Etats modernes ont été décentralisées. La possibilité, pour des départements, de conclure des accords dans des matières qui relèvent de leur compétence, doit être considérée comme l'accomplissement de cette décentralisation. Cette répartition des compétences peut découler de la pratique et être la source de difficultés au regard des Constitutions existantes ; elle peut cependant résulter de décrets révocables ou de dispositions constitutionnelles elles-mêmes.

(...)

Si la qualification juridique des accords en forme simplifiée n'est pas chose aisée, le phénomène qu'ils traduisent apparaît avec plus de clarté.

Ces accords sont l'expression d'un « aménagement dans la répartition interne des compétences de traiter ».

M. René-Jean DUPUY ajoute que ces accords « manifestent une évolution selon l'accord interétatique est considéré comme beaucoup plus courant que naguère et ne nécessitant plus la mise en œuvre d'un lourd appareil d'articulation de la volonté étatique ». Les relations internationales ne se situent plus désormais au seul niveau du Chef de l'Etat ; elles se diversifient, s'organisent et se hiérarchisent « au niveau des divers étages de la structure interne des Etats ». On assiste non seulement à l'extension des « pouvoirs de traiter des autorités exécutives » mais aussi à l'exercice, par des fonctionnaires sans responsabilité politique, de la compétence

de lier internationalement l'Etat. Certains auteurs ont parlé « d'un mode dérivé et secondaire de législation contractuelle internationale ».

M. Paul REUTER analyse le danger de cette pratique qui « traduit la décentralisation spontanée du pouvoir de représenter l'Etat à l'extérieur » : « Tous les ministères, toutes les administrations, depuis les postes jusqu'à la santé publique, sans oublier les finances et l'agriculture, accèdent aux relations internationales et engagent l'Etat. Les diplomates de carrière ont beau qualifier de « paradiplomates » ces nouveaux représentants qui se multiplient de tous côtés, l'avenir appartient aux « experts », et les « affaires étrangères » se meurent de la politique pure. Mais l'Etat en sort affaibli, car c'est l'unité et l'harmonie des relations extérieures qui sont mises en cause ; **l'Etat se trouve engagé et compromis par des écrits ou des propos qui échappent très souvent à une analyse coordonnée de ses intérêts** » (...) ».

P. Reuter, que vient de citer Smets, posait la question sans chercher à y répondre :

P. Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES » A. Colin 1972 p. 43) :

« *C. Acte entre sujets de droit international public.*

71 – (...) Ainsi, il arrive que les parties à un accord soient, non pas directement les Etats, mais des services de l'Etat, plus ou moins décentralisés, ou même des personnes morales de droit public (communes, établissements publics, agences, etc...). Dans ces cas-là, **il faut rechercher si le service engage l'Etat ; en cas de réponse négative, se posera alors la question de savoir s'il s'agit d'un accord international de forme particulière, mais s'apparentant étroitement aux traités entre Etats** ».

W. Wengler (dans « PUBLIC INTERNATIONAL LAW » R.C.A.D.I. 1973 p. 71), rappelait aussi le problème sans l'analyser :

« 58. The growing number of agreements between States, the

contents of which does not form part of the international legal order, goes parallel to **the growing number of analogous instruments signed by State governments on the one side, and various other partners on the other side**. Governments not only become parties to « arrangements » with non-governmental entities exercising power within their own State, but also to **« arrangements » with political groups, movements and organizations having foreign citizens as their members (...)** ».

Dans son article sur les engagements « non obligatoires », toujours de façon marginale, O. Schachter écrivait à propos des engagements infra-étatiques :

Oscar Schachter, EDITORIAL COMMENT : « THE TWILIGHT EXISTENCE OF NON BINDING INTERNATIONAL AGREEMENTS ». dans « A.J.I.L. », Volume 71. 1977

p. 299

« **If a lower official, without authority, purports to conclude an agreement, the supposed agreement may be entirely void and without any effect.** It would, in consequence, have to be distinguished from the kind of nonbinding agreement which is treated by the parties as an authorized and legitimate mutual engagement ».

Il fallait attendre le début des années 1980 pour qu'on voie un auteur se pencher sur la question en lui consacrant plus d'attention. Ainsi, G. Burdeau écrit :

« LES ACCORDS CONCLUS ENTRE AUTORITES ADMINISTRATIVES OU ORGANISMES PUBLICS DE PAYS DIFFERENTS » par Geneviève BURDEAU – (« MÉLANGES OFFERT À PAUL REUTER », Paris, Pédone, 1981)

« (...)

A côté des relations classiques au plus haut niveau entre chefs d'Etat ou entre personnes habilitées à représenter l'Etat sur le

plan international, de multiples liens de collaboration se sont tissés entre les diverses autorités administratives ou les personnes morales de droit public de pays différents. **Cette coopération entre administrations n'a, semble-t-il pas encore fait l'objet d'études très nombreuses.** C'est plutôt à propos d'études sectorielles sur la coopération dans tel ou tel domaine, scientifique, culturel, économique, spatial, etc..., ou encore sur la coopération transfrontalière, que l'on pourra trouver un aperçu de certaines méthodes couramment utilisées à cet effet.(...)

Une recherche de ce genre soulève de multiples difficultés préliminaires. La première est une difficulté de documentation : tandis que les véritables traités internationaux font l'objet pour la plupart d'entre eux d'une publication, **les accords conclus entre administrations restent, pour beaucoup, des accords confidentiels difficilement accessibles.** Même si les administrations qui les concluent n'entendent pas les garder secrets, un recensement systématique reste à l'heure actuelle quasi-impossible.

(...).

Les accords étudiés ici seront désignés, brevitatis causa, sous l'expression d'accords infra-étatiques.

(...).

Les accords infra-étatiques peuvent revêtir des formes diverses, mais l'on constate que **la plupart d'entre eux se rattachent à trois schémas principaux.**

On rencontre d'abord dans une première catégorie des accords qui se rapprochent beaucoup de véritables accords en forme simplifiée : il s'agit d'accords conclus par des ministres autres que le ministre des affaires étrangères pour les besoins du fonctionnement de leur département ministériel et du développement de certaines activités qui font l'objet d'une coopération internationale. C'est ainsi par exemple que plusieurs accords ont été conclus en France par le ministère des Finances, par le ministère de l'Industrie et de la Recherche, par le ministère des Anciens combattants, etc....

Dans cette première catégorie peuvent être également rangés les accords entre chefs de services d'administrations

centrales. Dans tous ces cas, la forme est très caractéristique : l'accord est déclaré conclu entre les ministères ou les administrations intéressées et non entre gouvernements représentés par tels ministres ou tels fonctionnaires dûment habilités (...).

Mais puisqu'il est admis que des Etats puissent conclure des accords soustraits au droit international public, **rien n'empêche de penser que des accords entre administrations centrales constituent des contrats**. Comme le suggère M. REUTER, la question sera tranchée en considérant l'objet du contrat et les circonstances qui ont entouré sa conclusion.

La deuxième catégorie d'accords infra-étatiques serait constituée par les accords conclus entre établissements publics jouissant d'une personnalité morale distincte de celle des Etats intéressés. C'est ainsi que le Commissariat à l'énergie atomique français a conclu de multiples accords de coopération avec ses homologues étrangers, ou que les universités passent des accords d'échange ou de jumelage. Ces accords pourront être liés à l'exécution d'une mission de service public et présenter un caractère administratif très net ; ils pourront au contraire, notamment s'ils sont passés par des établissements publics à caractère industriel et commercial, se présenter comme des contrats de fourniture ou de prestation de services.

Une troisième catégorie regrouperait les accords conclus par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des Etats membres des Etats fédéraux ou des collectivités locales dans les Etats unitaires. **Nous laisserons de côté ici pour l'essentiel la question du treaty-making power de ces entités** pour nous intéresser essentiellement aux accords infra-étatiques conclus par ces entités.

(...)

2. La compétence des parties.

La conclusion des accords infra-étatiques pose tout naturellement un problème de compétence pour les signataires. Ce problème se trouve très directement relié à celui de la nature même **de tels accords**. **En effet si ceux-ci sont de véritables traités internationaux, on devra vérifier si les autorités qui les**

concluent ont vraiment la capacité d'engager l'Etat sur le plan international (...).

Néanmoins il n'est pas douteux que l'Etat doit alors être considéré comme engagé, que l'accord soit un véritable traité ou qu'il puisse être analysé comme un contrat (...).

C) LES INCIDENCES DU CARACTERE PUBLIC DES PARTIES.

Le caractère public des parties aux accords infra-étatiques a une incidence sur les problèmes juridiques précédemment étudiés, mais celle-ci n'était qu'accessoire. Deux questions semblent en revanche beaucoup plus directement liées au caractère public des parties : celles des immunités dont peuvent bénéficier les parties et de la responsabilité des Etats du fait de ces contrats (...).

Peut-on invoquer l'immunité de juridiction à propos d'accords infra-étatiques ? (...).

2. La responsabilité des Etats.

Sur le plan de la procédure, deux voies différentes s'ouvriront selon les cas : celle de la protection diplomatique et celle de la responsabilité directe d'Etat à Etat (...).

Ce rapide survol des problèmes que paraissent soulever les accords infra-étatiques ouvre le champ à une réflexion qui devrait s'appuyer sans doute sur la pratique des organismes publics. Jusqu'à présent ces problèmes n'ont guère fait leur apparition dans la littérature juridique : il ne faut certes pas surestimer leur acuité réelle et les relations de ce type n'ont sans doute pas besoin du droit, dans la plupart des cas, pour se développer harmonieusement. Mais si le recours au droit s'avère nécessaire, il faudra sans doute s'avancer avec prudence, tant le régime de ces accords paraît incertain et divers (...) ».

(« MELANGES OFFERTS A PAUL REUTER » – Pedone 1981 – pp. 103-126).

Le plus étonnant c'est que cet auteur esquivé la réponse à des questions qu'il pose pourtant et qui nous semblent essentielles : quel est le type d'enforcement qu'appellent ces engagements ? Juridique ? Politique ? Moral ? Si juridique, alors quel juge est compétent en cas de conflit ? Interne ? International ? Quel est le droit applicable ? Interne ? International ?

Tant qu'on n'aura pas pris sous la loupe non seulement les textes mais surtout le fonctionnement d'un nombre significatif d'accords de ce genre pour notamment vérifier comment sont résolus les différends, on ne saura rien d'essentiel à leur propos.

Pour sa part, Michel Virally proposait une réponse qui ne peut satisfaire, en disant que ces engagements « sont pris beaucoup moins au sérieux ».

Michel Virally « LA DISTINCTION ENTRE TEXTES INTERNATIONAUX DE PORTEE JURIDIQUE ET TEXTES INTERNATIONAUX DEPOURVUS DE PORTEE JURIDIQUE (A L'EXCEPTION DES TEXTES EMANANT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES » (SEPTIEME COMMISSION) RAPPORT PROVISOIRE dans

« INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. ANNUAIRE ». VOL 60, t. 1. SESSION DE CAMBRIDGE. 1983. TRAVAUX PREPARATOIRES. JUSTITIA ET PACE. Ed. A. Pedone.

« Annexe II

p. 297

36. Dans le même ordre d'idées, on peut citer le cas d'un accord intervenu entre des agents de deux ou plusieurs gouvernements n'ayant pas compétence pour engager leurs Etats respectifs. Il peut en être ainsi soit parce que leurs pouvoirs ne leur permettent pas la conclusion définitive d'un tel accord (cf. art. 7 de la

Convention de Vienne), soit parce qu'ils n'ont pas la qualité de représentants de l'Etat dont ils relèvent.

Ici encore, toutefois, la pratique est loin d'être claire. De plus en plus fréquemment des fonctionnaires appartenant à d'autres départements ministériels que les Affaires étrangères concluent des accords, à l'égard desquels les Etats se comportent comme s'ils étaient liés juridiquement, à côté **d'arrangements administratifs qui sont pris beaucoup moins au sérieux.** Parfois même les tribunaux internationaux ont considéré que les actes de fonctionnaires n'ayant pas la qualité d'agents diplomatiques, mais agissant dans l'exercice de fonctions se rattachant à la mise en oeuvre d'un traité, engageaient l'Etat dont ils relevaient (cf. sentence arbitrale du 22 janv. 1963, Interprétation de l'accord aérien du 27 mars 1946 entre la France et les Etats-Unis,

« R.G.D.I.P. », p. 252-55, R.S.A., XVI, p. 64-68).

Une étude doctrinale est consacrée à des engagements infra-étatiques dans l'« A.F.D.I. » de 1986 sous la plume de G. Burdeau qui, ainsi, donne suite à son article cité plus haut. Elle présente l'attitude du Conseil d'Etat à leur égard. Mais là encore, on ne peut que déplorer la façon dont l'auteur esquive le problème principal en affirmant :

« Certes, dans la quasi-totalité des cas, **il s'agit d'accords au contenu relativement vague et qui, par conséquent, n'ont que fort peu de chances de soulever des difficultés d'application** (...) ».

Tout au contraire, celui qui a eu entre ses mains quelques-uns de ces engagements a pu se rendre compte qu'ils sont précis et que leur contenu n'est pas vague. Ils définissent tout autant que les traités en bonne et due forme (et souvent mieux) les obligations et les droits des parties. D'ailleurs, on ne comprend pas pourquoi leur caractère vague éviterait les difficultés de leur application, donc le

contentieux et la récurrente question sur la compétence et le droit applicable. Raisonnablement, il les provoquerait plutôt.

« A.F.D.I. » XXXII – 1986 PROBLÈMES INTÉRESSANT LA FRANCE. « LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET LES EXIGENCES DE L'ÉTAT DE DROIT » par Geneviève Burdeau

839

(...) la dispersion des actions internationales entre les différentes administrations d'État, voire même entre les collectivités locales et les établissements publics, n'est pas sans poser de sérieux problèmes d'unité d'action et de préservation du monopole du Ministère des Affaires Étrangères proclamé par le décret impérial du 25 décembre 1810. L'article premier de ce texte, de portée très générale, déclare en effet :

« Aucun de nos Ministres, ayant Département, Ministres d'État, Conseillers d'État, Chefs d'administration ne pourront, sous quelque prétexte que ce soit, recevoir des lettres des Ambassadeurs, Ministres ou Chargés d'affaires étrangers, membres de Légations étrangères ou Officiers à un service étranger. Toute lettre qu'il recevrait traitant d'une affaire quelconque de petite ou grande importance, sera la dans les vingt-quatre heures de sa réception, renvoyée en original à notre Ministère des Relations extérieures ».

Il existe donc un double problème d'information à propos des traités : l'un, externe, concerne les citoyens, l'autre, interne, concerne le contrôle du Ministère des Affaires Etrangères sur les relations extérieures des administrations publiques françaises (...). Dans quelle mesure et par quels procédés pratiques ces accords peuvent-ils être « suivis » par le Quai d'Orsay ? Voilà une question dont l'importance n'a fait que croître au cours des années récentes.

p. 842

(...)

L'observation des circulaires du 2 mars 1982 et du 6 juillet 1984 devrait permettre au Ministère des Affaires Étrangères de contrôler l'ensemble du processus de négociation et de

conclusion des engagements internationaux de la France, ou, du moins d'en être informé. Reste à savoir si tous les accords sont concernés.

2) Les accords concernés

Les circulaires citées plus haut dispensent de l'exigence des pouvoirs, et du même coup du contrôle de la Sous direction des accords et traités,

« les arrangements administratifs qui n'engagent pas l'État et ne lient que les administrations concernées ».

La formule ainsi utilisée suscite quelques commentaires du point de vue du droit international. On peut se demander en effet si le principe de l'unité de l'État n'impose pas de considérer l'État français comme engagé par un arrangement administratif conclu par un ministère français, qui, pas plus en droit international qu'en droit public interne n'a de personnalité juridique, avec une administration étrangère.

L'analyse que la Section du Rapport et des Études du Conseil d'État fait des arrangements administratifs dans son étude précitée apporte quelques clartés du point de vue du droit interne français, mais laisse subsister des zones d'ombres.

Le Conseil d'État considère en effet tout d'abord que les arrangements administratifs ne constituent des engagements internationaux que dans la mesure où ils sont prévus dans des accords internationaux pour en assurer la bonne application (...).

Le Conseil distingue ensuite une deuxième catégorie d'accords : ceux, de plus en plus nombreux, qui sont conclus par les collectivités locales françaises avec des collectivités étrangères. Pour lui, ces accords rentrent dans la catégorie des contrats et sont soumis au contrôle de légalité dévolu aux commissaires de la République.

En revanche l'existence éventuelle d'accords infra-étatiques conclus en-dehors de ces deux hypothèses n'est envisagée ni par les circulaires, ni par l'étude du Conseil d'État. Or il existe en pratique des accords qui ne rentrent dans aucune de ces deux catégories, par exemple dans le domaine de la pose des câbles sous-marins. Des accords de ce genre, conclus par des administrations d'État, ne sont pas soumis aux contrôles propres aux marchés publics, et échappent en même temps au suivi du Ministère des Affaires Etrangères. **Certes, dans la quasi-totalité des cas, il s'agit d'accords au contenu relativement vague et qui, par conséquent, n'ont que fort peu de chances de soulever des difficultés d'application.** Mais on ne peut, a priori, exclure une telle éventualité, et, dans cette hypothèse, on ne saurait considérer que l'État français n'est pas engagé, quelle que soit, d'ailleurs, la qualification juridique - traité ou contrat - donnée à l'accord (...) ».

Il y a une dizaine d'années une étude plus exhaustive a été consacrée à des engagements infra-étatiques par Ph. Gautier :

Philippe Gautier « ESSAI SUR LA DEFINITION DES TRAITES ENTRE ETATS (LA PRATIQUE DE LA BELGIQUE AUX CONFINS DU DROIT DES TRAITES) » Éd. Émile Bruylant Bruxelles 1993 :

p. 211

« (...) Comme ces accords prennent leur source en marge des procédures officielles de conclusion des traités, **l'on distingue généralement ceux-ci des traités, sans que soit pour autant précisée leur véritable nature juridique.** Depuis quelque temps, la pensée juridique semble porter une attention croissante à cette pratique, au fur et à mesure que l'on découvre son ampleur. Dans certains cas, **l'intérêt se transforme d'ailleurs en inquiétude, ainsi, lorsque l'on apprend que plus de la moitié des accords conclus par la Pologne le sont sous la forme d'arrangements administratifs.** Quoiqu'il en soit, la multiplication de ce type de rapports semble généralisée.

(...)

La multiplication des « accords administratifs » ou « infra-étatiques » dans la pratique internationale, de même que le statut

varié des autorités publiques mises en cause expliquent les incertitudes qui entourent ceux-ci. **A l'exception de quelques auteurs, la doctrine avoue sa perplexité devant ce phénomène et laisse ouverte la question de la nature juridique de ces accords** tout en affirmant que celle-ci doit être résolue au cas par cas.

(...)

Qu'il s'agisse des organes de l'Etat central ou d'entités publiques disposant d'une personnalité juridique autonome, l'interrogation portant sur une compétence éventuelle d'engager internationalement l'Etat n'a de sens que si ces accords sont qualifiés de « traités ». **D'autres hypothèses sont cependant concevables comme celles d'un gentleman's agreement, d'un contrat ou même d'un accord de type nouveau, « sui generis ».**

(...).

Cela étant dit, il faut avouer que l'intitulé d'un accord ne permet pas de se prononcer sur sa nature juridique. C'est pourquoi l'étude du contenu, de la forme et du mode de conclusion de ces accords s'avère un préalable indispensable à tout exercice sérieux de qualification (...).

p. 228

« ii) *La qualification des accords entre administrations.*

(...)

(1) *Gentleman's agreement.*

La nature juridique des accords administratifs fait rarement l'objet de recherches précises. (...) En consultant l'ouvrage important que H. Sondaal consacre à la pratique néerlandaise des traités, l'on découvre ainsi plusieurs pages relatives au phénomène des accords administratifs. Selon H. Sondaal, ceux-ci ne bénéficient d'aucune originalité puisqu'il les qualifie soit de traités, soit de simples accords politiques selon que les autorités contractantes poursuivent ou non l'intention de lier juridiquement leur Etat. **L'auteur éprouve cependant une préférence pour la catégorie des « gentleman's agreement » qui, à ses yeux, traduirait la véritable nature des accords administratifs (...).**

236

« (3) .*Accord « sui generis »* .

L'on a parfois voulu briser la distinction classique entre traité et contrat en conférant aux accords administratifs un statut particulier. Une certaine doctrine a ainsi considéré que ces accords n'engageaient nullement les Etats et qu'ils produisaient leurs effets, en principe, entre les seules parties contractantes concernées. **Il n'est cependant pas précisé quel est le droit applicable à ce type d'actes** bien que soit soulignée leur ressemblance avec les traités.

(...)

L'hypothèse d'un tiers ordre juridique, un droit transnational d'essence non étatique, est également émise même si l'on est incapable d'en donner un exemple concret (...).

(4) *Accord d'exécution*.

(...)

Par contre, la qualification de « traité » est en principe acquise lorsque les parties contractantes à ces accords d'exécution ont manifestement agi en qualité d'organes de l'Etat, par exemple quand il s'agit de départements ministériels.

(...)

(5) *Traité*.

Conformément à ce qui a été affirmé auparavant, l'on doit supposer que les accords de droit conclus entre administrations sont, à défaut d'une intention expresse en sens contraire (renvoi au droit interne), soumis au droit des gens.

Sont-ce pour autant de véritables traités liant les Etats ? La réponse à cette question est affirmative, et se justifie non seulement par un recours au principe de l'unité de l'Etat mais également en raison des caractéristiques qui affectent ces accords (...) ».

L'objectif de ce chapitre n'était pas d'ajouter une opinion, encore une, sur la validité juridique (de droit interne ? de droit

international ?) ou bien le caractère politique (ou moral) de divers engagements dont l'imputation pose problème. Que tel ou tel auteur estime qu'il s'agit d'engagements juridiquement valides ou bien d'« engagements moraux » n'est pas d'une importance capitale. Seuls les Etats ou le juge pourraient donner une réponse autorisée à ce propos. Et nous avons souligné déjà que les Etats évitent toute prise de position claire.

Quant au juge, on peut se poser la question : pourquoi le mystère sur l'imputation de tels engagements demeure ? Pourquoi, jusqu'à maintenant on n'a pas de réponse judiciaire à ces questions ? Car une décision du juge mettrait fin aux doutes.

Simplement, parce que les conflits que provoquent les engagements à imputation incertaine, n'ont que peu de chance de se retrouver devant lui.

En droit interne, tout ceci serait vite résolu car tout plaideur peut saisir unilatéralement le juge. Le contentieux est donc facile et abondant. L'occasion pour le juge de trancher ce type de question est, pour ainsi dire, instantanée.

Tout l'inverse étant vrai en droit international, ces questions peuvent rester sans réponse autre que doctrinale pendant longtemps.

La pratique trouve alors des voies détournées qui peuvent fonctionner indéfiniment. Car toutes ces questions sont résolues toujours de façon extra-judiciaire. Elles ne sont jamais déférées devant les tribunaux internationaux. Voilà pourquoi nul ne sait jusqu'à aujourd'hui quel est leur caractère.

Notre objectif était, en revanche, de sensibiliser le lecteur à la **DIMENSION** du problème. Car, comme le dit un auteur, plus de la moitié des engagements de certains Etats (Pologne) est

constituée d'engagements infra-étatiques. Et que dire des « *gentlemen's agreements* », d'engagements conclus entre Executifs, d'engagements conclus par l'intermédiaire d'Etats tiers, ou par des diplomates qui s'immiscent dans la négociation pour exercer leur « *free lance diplomacy* » ?

CHAPITRE IV

FORMES ET PROCEDURES

INTRODUCTION A L'IMPORTANCE DES FORMES

Pour le juriste de droit interne, les premiers critères de la validité juridique d'un acte ce sont les procédures qu'il a suivies et les formes qu'il a revêtues.

Aussi, la première chose que fera un juge de droit interne pour décider de sa compétence, un administrateur chargé d'appliquer un acte, un policier qui doit arrêter une personne, un huissier qui doit exécuter par la force un jugement ou un geôlier pour enfermer un homme, c'est de vérifier les formes que cet acte revêt et les procédures qu'il a suivies. Sans elles, ils refuseront tous de participer à la tâche collective de l'enforcement.

Rappelons donc que c'est là l'une des exigences essentielles, car l'une des forces suprêmes du Droit. Le vrai Droit est formaliste. Les formes et les procédures sont des expressions visibles, constatables par tout un chacun, incontestables et précises. Et parce qu'elles sont telles, elles ne sont pas susceptibles d'interprétations divergentes.

Le langage des formes et des procédures, comme celui des chiffres et les dates, élimine l'erreur ou du moins la réduit considérablement. La certitude, la sécurité, la prévisibilité, c'est-à-dire les valeurs suprêmes du Droit, y gagnent.

En dehors des exigences de fond, qui d'ailleurs ne sont pas négligeables, pour reconnaître immédiatement l'acte qui mérite d'être protégé contre sa violation, l'appareil d'enforcement du droit interne s'appuie sur les formes que cet acte a revêtues et sur les procédures qu'il a suivies.

Celles-ci sont objectives. Ce qui signifie que même si l'intention des auteurs de l'acte n'était pas de le doter de validité juridique, à l'accomplissement des formes et des procédures la validité juridique apparaît. A la réquisition de la partie demanderesse, l'appareil de l'Etat prend alors automatiquement l'acte sous sa protection. Il l'enforce. Tant pis pour celui qui aura accompli la forme et la procédure sans réfléchir à ce que cela provoquera « *ipso facto* ».

Ainsi, les lois doivent être votées selon les formes constitutionnelles. Les règlements doivent être pris selon les formes légales. Les décisions de justice et les décisions de l'administration doivent revêtir des formes légales et réglementaires. Sans quoi, aucun de ces actes n'obtiendra la protection de l'appareil d'enforcement juridique.

Jusqu'à un certain degré, il en est de même avec les contrats et avec les actes unilatéraux accomplis par des particuliers. Car même dans ce domaine, où règne pourtant une certaine liberté, il est rare que le droit n'impose aucune forme et ne prescrive aucune procédure. Ainsi, un acte unilatéral important, tel par exemple le testament peut, certes, être rédigé sans participation du notaire, mais il doit tout de même être écrit, et ce, entièrement de la main du testateur, signé et daté.

Le formalisme, c'est la force du droit, en commençant par la constitution et en finissant par les plus banales conventions entre particuliers.

Ce formalisme, non seulement déclenche et délimite la compétence de l'appareil d'enforcement étatique, mais aussi facilite son travail.

Il assure en effet la preuve de l'acte et l'identification de son auteur.

Par ailleurs, l'accomplissement de procédures longues et méticuleuses constitue la garantie d'une réflexion prolongée des auteurs de l'acte, de leur volonté ferme de le voir réguler effectivement leurs rapports, de la conviction que les intérêts des uns et des autres ont été pesés et respectés, que les éventuelles oppositions ont eu le temps de s'exprimer, que les conditions matérielles ont été préparées pour que l'acte puisse régir efficacement les comportements de ses destinataires, etc. Par le temps et par l'effort qu'il postule, le formalisme est l'une des garanties les plus sûres de l'équilibre des prestations, de la qualité intrinsèque des engagements pris et de leur respect spontané par les sujets.

De plus, toutes ces caractéristiques procédurales et formelles de l'acte provoquent des attitudes psychologiques de respect de la

part de ses auteurs et de ses destinataires tout comme elles provoquent des réactions de protection de la parts des tiers. Et l'Etat, pour économiser ses interventions veut d'abord s'assurer qu'il aura le moins possible à intervenir. L'accomplissement des formes lui garantit que la volonté des auteurs de l'acte est ferme, que les violations seront rares, et que lui-même n'aura donc que peu à intervenir. Et s'il intervient, il ne sera pas le seul, car les destinataires des actes formalisés et les tiers agiront dans le même sens.

Ainsi, les formes étant un facteur visible, vérifiable par tout un chacun, toute la société se trouve impliquée dans la protection de l'acte. Non seulement, les tribunaux, les administrations, la police, les huissiers et les geôliers mais tout membre de la société, tout tiers par rapport à l'acte, est capable de constater son existence dès lors que cet acte revêt les formes facilement identifiables. Et à son tour son réflexe d'obéissance à un ordre venant de l'Etat ou à son propre impératif interne de « *pacta sunt servanda* » en cas d'engagement contractuel, se trouvera offensé. Il se mettra alors à faire pression sur le destinataire de l'acte afin que celui-ci le respecte, cela car il n'y aura pas de doute quant à la validité juridique de ce dernier.

En droit international, il n'y a pas de lois, ni de règlements, ni de décisions administratives individuelles. Il est presque entièrement fait de coutumes, d'actes unilatéraux et de conventions. Pour parler donc des choses comparables, rappelons quelques dispositions du Code civil prises au hasard concernant l'importance des formes et des procédures pour ce qui est, justement, des contrats et des actes unilatéraux. Sans quoi, ils ne seront pas « juridiquement valides ».

Tout d'abord, pour satisfaire aux exigences de la validité juridique, le droit interne exige donc pour presque tous les contrats la forme écrite. Cela sous peine de nullité. Tel est le cas de conventions collective de travail (C. Travail, art. L. 132.2) ; vente de fond de

commerce (L. 29 juin 1935, art. 12) ; transmission ou licence de brevet d'invention (L. n° 68-1, du 2 janvier 1968, art. 43) ; contrat de construction d'une maison individuelle (art. L. 231-1 et 231-2 de la loi du 19 décembre 1990) ; effets de commerce – lettre de change et billet à ordre, etc. Plus généralement, et sur le plan de la preuve, celle, testimoniale, est écartée, pour tout acte juridique, dès que l'intérêt en cause dépasse une certaine somme (art. 1341 du Code Civil). Ainsi, l'écrit est une exigence systématique sans laquelle, le plus souvent, l'Etat refusera l'enforcement de l'engagement par son appareil juridique (le contrat de travail est, à cet égard, une exception).

En droit interne, plusieurs types de contrats, parmi les plus importants, sont soumis à des exigences de formes et de procédure plus accentuées que le simple écrit. Tel est le cas des contrats concernant les personnes, par exemple, le mariage.

Ainsi, l'art. 165 du Code Civil dispose :

« Le mariage sera célébré publiquement devant l'officier de l'état civil (...) » et l'art. 63 ajoute : « Avant la célébration du mariage, l'officier de l'état civil fera une publication par voie d'affiche apposé à la porte de la maison commune. Cette publication énoncera les prénoms, noms, professions, domiciles et résidences des futurs époux, ainsi que le lieu où le mariage devra être célébré (...) après la remise, par chacun des futurs époux, d'un certificat médical datant de moins de deux mois (...) ».

L'art. 64 prévoit que :

« L'affiche prévue en l'article précédent restera apposé à la porte de la maison commune pendant dix jours (...) ».

De même, les autres contrats importants, telle la constitution d'hypothèque (art. 2127), la donation, etc.

Un personnage à part existe, en droit interne, qui doit veiller au respect des formes et des procédures par les particuliers qui concluent un contrat ou prennent un acte unilatéral. C'est le notaire.

Voici ce qu'en écrit :

Jacques Flour et Jean-Luc Aubert dans « DROIT CIVIL. LES OBLIGATIONS. L'ACTE JURIDIQUE » (Armand Colin 1996, p. 219):

« La donation et le contrat de mariage sont des actes particulièrement graves – la première, parce qu'elle appauvrit le donateur ; le second parce qu'il engage tout le statut patrimonial du ménage – et dont le législateur veut, en conséquence, éviter qu'ils soient consentis à la légère ou sous la pression de manœuvres frauduleuses. La forme y est protectrice de la volonté des parties ou de l'une d'elles ; **et cette protection est d'autant plus efficace que le notaire, en vertu de son « devoir de conseil », doit éclairer ses clients sur les conséquences de leur engagement** (...). Une explication du même ordre est d'ailleurs transposable à la « solennisation » récente de la vente d'immeuble à construire : opération dont l'acheteur, réduit à ses seules lumières, comprendrait souvent mal la complexité ».

Cela sous peine de nullité.

Mais en plus, tout contrat soumis aux formalités de publicité foncière – ce qui comprend notamment toutes les ventes d'immeubles – doit être préalablement passé en forme authentique (décret du 4 janvier 1955 art. 5). Ceci sous peine d'inopposabilité.

Les exemples de formes plus ou moins solennelles qu'offre le droit interne pour la conclusion de certains contrats sont nombreux car il existe en plus des formalités et des formes administratives et fiscales à respecter : tel l'enregistrement, la publicité, etc.

Or, pour respecter la souveraineté des Etats, le droit international

est, à cet égard, « *soft* ». Pour dire les choses nettement, il est, là encore, laxiste.

Car les engagements internationaux consensuels sont le plus souvent pris sans forme particulière. Et puisqu'ils constituent, avec les coutumes et les actes unilatéraux, eux aussi affranchis de toute forme, la quasi totalité du droit international, cela nous permet de dire que ce droit est dans sa majorité, là encore, juridiquement « *soft* ».

Les internationalistes universitaires évitent ce mot et enseignent aux étudiants, sur un ton neutre et même flatteur, que ce droit est « peu formaliste », qu'il est « souple » et « flexible ». Tout ceci implique dans les jeunes esprits une appréciation favorable associée à la liberté et à l'épanouissement affranchis du « formalisme suranné » et des entraves inutiles. Les étudiants apprennent donc le droit international sans trop s'apercevoir de la réalité des choses. Car nul ne leur explique par ailleurs que le vrai Droit tient à son formalisme et que sans lui, il n'y a tout simplement pas de Droit du tout, mais politique, morale ou diplomatie.

Or, les traités en bonne et due forme, c'est-à-dire ceux qui sont conclus selon les indications de la Convention de Vienne (qui, soulignons-le, est à cet égard supplétive et s'incline devant la volonté contraire des parties) sont une minorité. Dominent les accords en forme libre ou les engagements sans forme aucune.

Ainsi, en droit international les formes et les procédures n'ont pas ce caractère « objectif » dont nous avons parlé plus haut. C'est l'aspect « subjectif » qui domine, dans ce sens que c'est la libre volonté des parties qui décide du caractère juridiquement valide d'un engagement donné et non pas les formes et les procédures. Si la volonté des parties (et si l'on suit certains diplomates, d'une seule partie) n'est pas de se lier « juridiquement », même en

accomplissant les formes, elles ne seront pas liées « juridiquement ». Et inversement : si les parties ont manifesté autrement, mais clairement, leur volonté de se lier « juridiquement », peu importent alors les formes. Elles seront liées « juridiquement » si telle était leur volonté.

Dominant donc en droit international les engagements en forme incomplète (dont les accords en forme simplifiée ne sont qu'une partie), en forme orale ou sans forme aucune.

Le droit international se résigne à cet état de choses, car il préfère des engagements « *softs* » sur le plan formel plutôt que pas d'engagements du tout. Et c'est le plus souvent à cette condition que les Etats souverains acceptent de se lier.

Nous ne découvrons rien en soulignant l'absence de formalisme du droit international.

Comme la Cour l'a dit dans son arrêt sur les exceptions préliminaires dans l'affaire du Temple de Préah Vihear :

« [comme] c'est généralement le cas en droit international qui insiste particulièrement sur les intentions des parties, lorsque la loi ne prescrit pas de forme particulière, les parties sont libres de choisir celle qui leur plaît, pourvu que leur intention en ressorte clairement ».

(« C.I.J. Recueil » 1961, p. 31)

Or, justement sans forme, l'intention des parties est rarement claire. Elle le sera peut-être pour Pierre. Elle ne le sera pas pour Paul.

Et c'est pourquoi, entre autres, en droit international nul ne veut aller devant le juge avec des engagements informels, car il ne sait pas comment le juge va dégager l'intention des parties là où les

formes et les procédures ne peuvent pas en témoigner.

En droit interne, le juge refuserait de prendre en compte des engagements sans formes prescrites. Alors que le juge international ne prête pas d'attention à la forme, et puis se fait accuser d'arbitraire.

Et c'est justement parce qu'on ne peut pas prévoir ce que ce dernier dira de la volonté (vraie ou supposée) des parties lors de la conclusion des engagements informels que ces engagements sont « *softs* » par rapport à ceux qui, parce qu'ils sont formels, assurent la sécurité juridique.

Bon nombre d'auteurs ont constaté cette absence d'exigences formelles et procédurales en droit international. Mais paradoxalement, c'est pour s'en réjouir.

Comme le rappelait M. Virally :

« PANORAMA DU DROIT INTERNATIONAL COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » par Michel Virally, (« R.C.A.D.I. » 1983 V t .183 p. 187-188.)

« **Dans la pratique, ce formalisme a été progressivement atténué.** D'abord par l'admission des accords en forme simplifiée, non soumis à ratification (mais soumis encore à un certain nombre de formalités), puis par l'abandon exceptionnel de certaines formalités (de la signature par les négociateurs, par exemple, pour les conventions internationales du travail, mais des formalités de substitution devaient alors être accomplies). **Des affirmations très générales ont même pu être avancées sur l'absence de tout formalisme dans le droit des traités** (par la Convention de Vienne, qui réserve la valeur juridique des accords verbaux (art. 3), et par la Cour internationale de Justice dans son arrêt relatif à la mer Egée (arrêt du 19 décembre 1978, « C.I.J. RECUEIL » 1978, pp. 41 ss.) (...). »

Selon nous, ce laxisme du droit international est un grand malheur et non pas une raison de se féliciter.

Seul, un juriste praticien se rend compte de l'importance des formes pour le fonctionnement quotidien du Droit. Et, comme nous l'avons souvent dit, les internationalistes sont le plus souvent des universitaires. Ce qui nous semble être la raison principale de la facilité avec laquelle ils s'accommodent de l'absence de formalisme du droit international.

Passons à présent à l'illustration de notre affirmation selon laquelle le droit international est le plus souvent « *soft* » pour cause de l'insuffisance ou même de l'absence des formes et des procédures.

PLAN DU CHAPITRE :

Section I : Engagements à formes incomplètes

- SS I : Défaut de signature
- SS II : Défaut de ratification
- SS III : Défaut d'enregistrement
- SS IV : Défaut de publication
- SS V : Engagements secrets

Section II : Engagements à forme orale

- SS I : Conclusion
- SS II : Dangers
- SS III : Jurisprudence
- SS IV : Doctrine
- SS V : Exemples
- SS VI : Engagements semi-écrits, semi-oraux

S III : Engagements sans forme aucune

SS I : Engagements tacites et implicites

SS II : « *Meeting of minds* » et « Esprit de l'accord »

SS III : « *Hints* »

SS IV : Avis personnels

SS V : Encouragements

Section I

ENGAGEMENTS A FORME INCOMPLETE

Dans cette section, il sera question d'engagements qui n'ont pas été signés, ceux qui n'ont pas été ratifiés, ceux qui n'ont pas été enregistrés, ceux qui n'ont pas été publiés, et enfin, ceux qui ont été tenus secrets.

Sous-section I

DEFAUT DE SIGNATURE

Disons d'emblée que ce n'est pas un problème courant en droit international et que donc nous passerons rapidement là-dessus. Certes, les coutumes ne sont pas signées. Les actes unilatéraux aussi restent souvent sans signature. Quant aux engagements oraux, ils ne la possèdent jamais. Mais pour ce qui est des engagements écrits, nous n'avons pas trouvé beaucoup d'exemples d'accords non signés. Encore que cela arrive.

Commençons par une réflexion générale sur la signification de la signature.

A côté de la poignée de main, du fait de se taper sur les mains, de dire oralement « oui », de mettre la croix, la signature est la manifestation la plus répandue du consentement.

Son premier avantage par rapport aux autres symboles du consentement c'est qu'elle le personnalise. En effet, chacun de nous a une écriture différente de celle des autres.

Une autre de ses fonctions c'est de marquer le moment à partir duquel une discussion, une négociation, une proposition, une offre, etc. se transforme en engagement. Car la signature manuscrite est instantanée par rapport aux autres formes d'expression du consentement qui peuvent se prolonger dans le temps.

Sa troisième fonction consiste en ce qu'elle peut être constatée par tout un chacun et ce à n'importe quel moment. Elle n'a pas besoin de témoins.

Enfin, la signature constitue une preuve irréfutable du consentement. Le témoignage des tiers présents au moment où le consentement par d'autres moyens a été exprimé peut varier. En revanche, la signature ne repose pas sur la perception individuelle des tiers ou sur leur mémoire. Et elle ne varie pas avec le temps.

Pourtant, la force probante de la signature n'est pas infaillible. Malgré son caractère personnel, elle est assez facile à contrefaire. Cela était plus vrai encore du temps où les gens signaient avec une croix.

La falsification de la signature par photocopieuse ou par fax est aujourd'hui chose aisée.

Ainsi, R. Holbrooke écrivait :

« (...) **We were still lacking the most important signature, that of Karadzic himself. Milosevic proposed that we obtain it by fax. I rejected this ; we did not want Karadzic to claim later that his signature was a faxed forgery.** So ar our insistence, Milosevic sent his intelligence chief, Jovica Stanisic, to Pale by helicopter to obtain Karadzic's signature personally (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 343).

Quant à sa fiabilité, la signature manuelle constitue donc une preuve imparfaite. On cherche à la conforter en ajoutant parfois l'obligation de la compléter par une formule écrite de la main du signataire : « lu et approuvé, bon pour... ». Car la signature est le plus souvent illisible et brève. Avec le rajout d'une telle formule, elle se trouve confortée par le caractère de l'écriture du signataire. La falsification est ainsi rendue plus difficile.

Les lignes papillaires, le fond de l'oeil ou le test A.D.N. sont, à cet égard, des « signatures » bien plus fiables.

L'avènement de l'informatique pose le problème en termes plus spécifiques. Citons un article de l'« I.H.T. », saluant, déjà six ans de cela, l'entrée de la signature électronique qui serait infalsifiable.

Ainsi :

« CLINTON SIGNS OFF ON DIGITAL ADVANCE – **When President Bill Clinton applied his digital signature to a joint communiqué with Prime Minister Bertie Ahern of Ireland in Dublin on Friday**, the two not only made a little bit of digital history, they also gave an unwitting lift to the cause of strong encryption. After the virtual signing, which involved both leaders using specially provided smart cards and entering secret personal numbers into separate laptops, Mr. Clinton admitted some ambivalence to « giving our virtual signatures » (...). The Irish government had proposed using digital signatures to seal it during Mr. Clinton's three-day visit to back the Northern Irish peace process. But the signatures may prove more significant than the document's content. **Not only was it the first time two heads of government digitally signed a communiqué, it was also a vote of confidence in digital signatures (...). Digital signatures guarantee the authenticity of a signed document, while encryption uses similar mathematical procedures to provide confidentiality. (...) encryption ensure that only one person can read a document while a digital signature ensures that only one person can create it.** (...) This signature, once added to the original document, can subsequently be verified using the president's public key, assuring readers that not only is this the president's signature but that it was applied to this document (...) ».

(« I.H.T. », 10 09 1998).

L'objet de la présente section n'est toutefois pas de développer une quelconque théorie de la signature.

Il suffit donc de dire qu'il existe en droit international, un certain nombre d'engagements non signés. Il est alors impossible de dire qu'ils sont juridiquement valides. Mais dire le contraire est tout aussi difficile, car la volonté des Etats qui les ont conclus, exprimée par d'autres indices, peut le postuler. Or, avons-nous dit, en droit international, et cela contrairement au droit interne, la volonté des sujets a la prépondérance sur les formes.

Nous citerons tout à l'heure toute une série d'accord internationaux conclus par la France et qui, malgré l'annonce de la signature ne la portent pas. Pourtant ils ont été publiés. Ce qui semble indiquer que la France les considère comme juridiquement valides.

Au total, ces hésitations font que les actes non signés se retrouvent dans une zone grise de la « *soft law* ». Pour les tenants de la théorie volontariste, ils sont valides juridiquement, car telle a pu être la volonté de leurs auteurs. Les tenants de la théorie objectiviste soutiendront le contraire. Le respect de ces engagements peut être parfait car mille raisons extra juridiques pourront y contribuer. Mais qu'en dirait le juge international s'il en était saisi ?

En général, l'absence de la signature est associée à l'absence de validité juridique. Ainsi, on lira l'affirmation suivante faite par un diplomate :

« RUSSIA SIGNS ON WITH NATO IN PEACE ALLIANCE – After months of delay that reflected deep-seated differences in outlook, Russia entered a formal partnership with its old NATO adversary on Wednesday, (...). NATO issued a separate statement painstakingly negotiated with Russia, that sweetens Russia's participation with a unique channel of consultation. The statement falls short of fulfilling Russia's desire for a voice in NATO decisions, but goes beyond anything given to any other participant. **The statement was unsigned to show that the document in no way binds NATO decision making to Russia, U.S. officials said** (...) ».

(« I.H.T. », 23 06 1994).

Apparemment donc, dans l'entendement de certains diplomates, là où il n'y a pas de signature, il n'y a pas de validité juridique.

Et pourtant, que faire avec de nombreux accords non signés et pourtant

publiés par les Etats ? On en retrouve un certain nombre dans :

« RECUEIL GÉNÉRAL DES TRAITÉS DE LA FRANCE » par Roger Pinto et Henry Rollet « ACCORDS BILATÉRAUX NON PUBLIÉS AU JOURNAL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE 1973-1975 » La Documentation Française 1982.

Ainsi :

2 Février 1973 République Fédérale d'Allemagne
« PROTOCOLE RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE DANS LE
DOMAINE FISCAL ET DOUANIER DE L'ACCORD
CULTUREL DU 23 OCTOBRE 1954 ENTRE LA FRANCE ET
LA RFA »

(« R.G.T.F. », 1973-1975 p. 24-26. n° 267)

A propos de sa signature, ce protocole prévoit :

« Article 7 – Entrée en vigueur

1) Chacune des deux parties Contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des formalités requises par sa propre Constitution pour la mise en vigueur du présent Protocole. Celui-ci entrera en vigueur à la date de la réception de la dernière notification.

(...)

Fait en deux originaux, chacun en langue française et en langue allemande, les deux textes faisant également foi ».

Il manque la signature que ce recueil n'omet pourtant jamais de reproduire. Ou bien :

11 Juillet 1973 ALGERIE « CONVENTION DE
COOPÉRATION SCIENTIFIQUE SIGNÉE À PARIS » entre la
France et l'Algérie

(« R.G.T.F. » p. 113-114 n° 320).

Dont la clause finale prévoit :

« En foi de quoi les représentants de deux Gouvernements ont signé la présente Convention et y ont apposé leurs sceaux ».

Mais aucune signature, ni aucun sceau ne figurent au bas du document.

Ou bien :

17 Juillet 1973 ETHIOPIE « AMENDEMENT AU PROTOCOLE FRANCO-ÉTHIOPIEN DU 18 SEPTEMBRE 1967, SIGNÉ À PARIS EN VIGUEUR LE 17 JUILLET 1973 »,

(R. Pinto et H. Rollet « R.G.T.F. », 1973-1975, p. 117-118 n° 323)

Dont la clause finale prévoit :

« Le présent Amendement entrera en vigueur à la date de sa signature ».

Mais il n'y a aucune signature, alors que, pourtant, l'Amendement « est entré en vigueur ».

Etc.

On trouve les traces des engagements écrits non signés dans les medias. Ainsi :

« TEMPEST AT TOKYO SUMMIT – WARTIME MEMORIES TRIP UP CHINA-JAPAN TALKS ... **But a joint declaration by the two leaders** was delayed for more than five hours, and in an unusual move **it was released without being signed by anyone.** Mr. Jiang had wanted two concessions from Mr. Obuchi : a clear-cut written apology to the Chinese people for World War II behaviour by Japan, similar to the apology Japan gave South Korea last month (...) Japan war rebuffed Mr. Jiang on both counts, instead offering an oral apology (...) ».

(« I.H.T. », 27 11 1998).

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 14 septembre 1999

« A TOUGH LETTER FROM CLINTON ? IRAN MEDIA DISCUSSING REPORT TEHRAN - Iran acknowledged Monday having received a message recently from the United States, after days of media speculation about secret contacts between the two countries including a letter believed to have come from President Bill Clinton.

« The exchange of unsigned messages between the two countries is nothing new, » Iran's IRNA news agency quoted a Foreign Ministry spokesman, Hamid-Reza Asefi, as saying. ».

On trouve aussi les traces des écrits comportant des engagements non signés dans les propos des diplomates.

Ainsi, H. Kissinger rapporte :

« (...) There was no policy – beyond peace in Vietnam – to which I was more committed than better relations with Peking. But we could not permit this to be used against us. We therefore sent a firm note (as always with the Chinese, on unsigned paper with no letterhead or watermark) (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1403).

Ou bien, ce même personnage écrit :

« (...) On May 9 I returned to Washington from my Palm Springs vacation, having drafted a reply to Chou En-lai's last message. Nixon approved it next morning and at noon I handed it to Hilaly, unsigned (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 724).

Pour ce diplomate, l'absence de signature associe l'engagement

écrit à celui qui a été pris oralement (Cf. infra). Il écrit :

« (...) On March 25 I sent Dobrynin what in diplomatic parlance is called an **« oral note » - a written but unsigned communication whose status is that of the spoken word and which can therefore be more easily disavowed** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 815).

Mais l'absence de signature se retrouve à bien d'autres occasions. Ainsi:

« DECLARATION FINALE DE LA CONFERENCE DE GENEVE DU 21 JUIN 1954 »

(A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. IV, p. 2705)

a été négociée mais à la fin elle a été adoptée en évitant sa signature :

« I. – The Conference takes note of the agreements ending hostilities in Cambodia, Laos, and Vietnam and organizing international control and the supervision of the execution of the provisions of these agreements. (...) ».

A la fin, figure la note suivante :

« *This section of the Geneva Agreements was not signed by any nation, but rather agreed to by voice vote* ».

Enfin, une nouveauté semble se produire : une « de-signature ». C'est ainsi que les Etats-Unis ont annulé leur signature apposée au bas du traité créant le C.P.I. Et pour échapper aux contraintes qu'impose la signature, même en absence de la ratification (art. 18 de la Convention de Vienne de 1969), ils ont annoncé qu'ils voulaient se retirer de ce dernier traité.

L' « I.H.T. » du 6 mai 2002

« U.S. REJECTS GLOBAL PACT ON WAR-CRIMES TRIBUNAL. **BUSH TO 'UNSIGN' CLINTON-ERA AGREEMENT** » WASHINGTON : The Bush administration has decided to renounce formally any involvement in a treaty creating an international criminal court and is expected **to declare that the signing of the document by the Clinton administration is no longer valid**, according to government officials. **The « unsigning » of the treaty**, which is expected to be announced Monday, will be a decisive rejection by the Bush White House of the concept of a permanent tribunal designed to prosecute individuals for genocide, crimes against humanity and other war crimes (...). Also, other officials said, the United States will simultaneously assert that it will not be bound by the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Article 18 of the Vienna Convention requires signatory nations, including the United States, to refrain from taking steps to undermine treaties they sign, even if they do not ratify them. As with the treaty for the International Criminal Court, the United States signed but did not ratify the Vienna agreement (...) ».

Bien plus importants numériquement que les engagements non signés, ou bien signés, mais dont la signature a été reniée postérieurement sont les engagements non ratifiés. Là, l'étendue de la « *soft law* » devient significative.

Sous-section II

DÉFAUTS DE RATIFICATION

La pratique des accords non ratifiés est abondante. Pourtant, nous la mentionnerons en quelques mots seulement. En effet, il est inutile d'approfondir ce sujet car il a été exploré par d'autres.

Si nous nous y arrêtons un instant quand même, c'est seulement pour rappeler que la majorité des engagements internationaux sont conclus en forme simplifiée.

On sait donc que la pratique en vient des Etats-Unis et qu'elle trouve son origine dans les difficultés que les Présidents américains éprouvaient de la part du Sénat pour faire ratifier les accords qu'ils concluaient. On sait aussi que l'exemple de la non-ratification du Traité de Versailles a eu son importance dans le démarrage de cette pratique. Enfin, on sait qu'une interminable opposition divise la Présidence et le Sénat sur le point de savoir si tel ou tel accord international exige ou non la ratification ou constitue un « *executif agreement* » qui se passe de ratification.

Rappelons que pour un diplomate, qui ne connaît pas les subtilités doctrinales du droit international mais qui raisonne en termes pratiques, seul un traité ratifié est un engagement de nature juridique. Sinon, il aura tendance à le qualifier de « *non legally binding* ».

Ce qui introduit une nouvelle difficulté, car au contraire du diplomate, le juge international a eu plus d'une fois l'occasion de prendre sous sa protection un engagement conclu en forme simplifiée. Par conséquent, la question que nous répétons souvent, à savoir : comment réagirait le juge s'il était confronté à tel ou tel

engagement ? ne se pose pas. La validité judiciaire des engagements en forme simplifiée ne semble pas poser de problèmes.

Mais leur solidité en pose et cela souvent. En effet, un engagement est solide lorsque un grand nombre de personnes est impliqué dans sa conclusion. Car à la fin, il s'en trouvera toujours quelques unes qui, en cas de sa méconnaissance, le prendront en défense.

A cet égard, l'implication du Parlement, qui représente la Nation toute entière, est une garantie bien plus forte que la signature apposée par un individu, fût-il Ministre des Affaires Etrangères.

Dans le même ordre d'idée, là où les questions capitales sont en jeu, et il s'agit d'assurer un large consensus pour protéger le respect de l'engagement sans pouvoir recourir à l'impossible enforcement juridique, il y a toujours intérêt à aller plus loin encore et à ratifier l'engagement par référendum. La Nation toute entière sera alors impliquée et il se trouvera probablement des défenseurs de l'engagement pour le protéger contre ceux qui auraient entre temps changé d'avis.

C'est pourquoi, on peut dire que la conclusion d'un engagement en forme simplifiée n'augure pas toujours bien pour sa survie. Même si un tel engagement est juridiquement valide, car la Cour a accepté de l'enforcer, la forme simplifiée est parfois l'annonce d'une courte existence.

Si la question de la ratification et de son absence ne mérite pas de développements complémentaires, il n'en est pas de même avec le défaut d'enregistrement. Parlons-en donc à présent et cela plus abondamment.

Sous-section III

DEFAUT D'ENREGISTREMENT

A) POSITION DU PROBLEME

Tout le monde connaît la disposition de l'article 102 de la Charte des Nations-Unies consacré à l'enregistrement :

« 1. Tout traité ou accord international conclu par un membre des Nations-Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat.

2. Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation ».

Tout le monde connaît aussi l'article 80 de la Convention de Vienne de 1969 qui dispose :

« 1. Après leur entrée en vigueur, les traités sont transmis au Secrétariat de l'Organisation des Nations-Unies aux fins d'enregistrement ou de classement et inscription au répertoire, selon le cas (...) ».

Enfin, tout le monde connaît l'ancien article 18 du Traité de Versailles qui disposait :

« Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat (...). Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

A la lecture de ces trois articles, on comprend qu'on est au cœur du débat sur la validité et l'obligatorité juridique des engagements internationaux.

En effet, le mot « obligatoire » est employé par l'article 18 du traité de Versailles. Alors que l'article 102, sans employer le mot « validité », renvoie implicitement à cette notion en excluant la compétence de la Cour et l'application du droit international à des engagements non enregistrés.

D'où vient cette différence de terminologie ?

Dans le contexte du Traité de Versailles, alors qu'il n'existait aucun rouage de l'appareil juridique d'enforcement, car il n'y avait même pas de juge international, on comprend que le mot « non valide » n'aurait eu aucun sens. De toute façon, il n'y avait personne pour se déclarer compétent ou incompétent et qui pourrait appliquer ou refuser d'appliquer le droit international à un engagement en fonction de son enregistrement.

Seule sanction dont disposait, à l'époque le Traité de Versailles était la « bombe atomique ». C'est-à-dire en quelque sorte la **bénédition** (et non seulement l'abstention) donné par les organes de la S.D.N. à celui qui violerait l'engagement.

C'est pourquoi, le Pacte employait le mot « non obligatoire ».

Mais lorsque la C.P.J.I. a été instaurée, laisser toute la liberté aux Patries de ne pas respecter leur parole sans aucune conséquence dommageable d'aucune nature (et même avec bénédiction de la Communauté internationale) s'est avéré inutilement destructeur. A la place de la « bombe atomique », inutilisable car trop dévastatrice, le système disposait à présent d'un simple « canon ».

Au lieu de libérer les Parties du respect de la parole donnée, on

pouvait aller moins loin et à titre de sanction de non enregistrement, exclure seulement l'enforcement judiciaire de l'engagement. Bref, passer de la non-obligatorité à la non-validité.

C'est pourquoi, après la création de la C.I.J.P. la doctrine, qui a essayé d'approfondir la question, a fini par proposer de réduire l'interprétation de l'expression « ne sera pas obligatoire » à celui de « ne sera pas juridiquement valide ».

Et c'est cette interprétation qui a prévalu et a ensuite été reprise par l'article 102 de la Charte.

Mais malgré ce réajustement conceptuel heureux, jusqu'à aujourd'hui, il règne dans ce domaine, un désordre.

Ce désordre a deux raisons :

a) D'abord, les coutumes et les actes unilatéraux ne sont pas enregistrés (sauf la déclaration du Président Nasser comportant des engagements de l'Egypte concernant le canal de Suez). Mais ne sont pas enregistrés non plus d'innombrables actes consensuels.

Seule une poignée de traités en bonne et due forme l'est, tout comme l'est un certain nombre d'accords en forme simplifiée.

Autrement dit, si l'on appliquait la disposition de l'article 102 à la lettre et si on acceptait notre conception de la validité, les trois quarts des engagements internationaux ne seraient pas juridiquement valides. Ils ne relèveraient pas du droit international, mais de la politique et de la morale.

Une telle solution serait simple et tranchante, conforme à la théorie du « seuil de normativité » de P. Weil : les trois quarts des engagements internationaux n'étant pas enregistrés, ils ne seraient

pas « *law* » du tout. Ils seraient « purement politiques » pour employer le vocabulaire de cet auteur.

b) Mais ce qui ajoute à la confusion et constitue la seconde raison du désordre, c'est que l'article 102, alors qu'il est passé de la non-obligatorité à la simple non-validité juridique n'est pas appliqué par le juge international. Ce qui fait qu'on ne peut donc pas exclure les engagements non enregistrés de l'application du droit international et de la compétence de la Cour.

C'est la situation classique en droit international du ni « oui » ni « non ».

La voie de cette confusion a d'abord été ouverte par l'arbitre qui, dans l'arrêt portant sur la « DETERMINATION DE LA FRONTIERE MARITIME ENTRE LA GUINEE-BISSAU ET LE SENEGAL » a estimé que l'absence d'enregistrement de l'Accord du 26 avril 1960 entre la France et le Portugal n'était « pas une raison valable pour empêcher les Parties de s'en prévaloir » devant lui.

Certes, on pouvait dire que l'arbitre n'était pas un organe de l'O.N.U. Mais même cette réponse ne résout pas le problème et n'introduit pas de clarté. Car le juge international a tranché dans le même sens que l'arbitre.

Ainsi, dans l'arrêt « DIFFEREND TERRITORIAL » entre la Libye et le Tchad, la Cour ne s'est pas arrêtée à l'enregistrement tardif de l'Accord franco-libyen de 1955. Conformément à la philosophie volontariste, elle a estimé que la volonté des Etats prime sur les formes, et puisque les deux parties reconnaissaient cet accord, la Cour doit l'enforcer (Rec. 1994, p. 20).

Là encore, on pourrait prétendre qu'elle n'a fait qu'une entorse mineure à la sanction de l'article 102 dans la mesure où

l'enregistrement a bien eu lieu sauf que, contrairement aux termes de l'article 102 qui exige qu'il soit fait « le plus tôt possible », il a été tardif.

La confusion vient toutefois d'un autre arrêt de la Cour où celle-ci abandonne carrément la sanction de l'article 102 et réadmet, encore qu'implicitement, tous les engagements non enregistrés dans la sphère de sa compétence et de l'application du droit international.

Dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994, elle affirme que « le défaut d'enregistrement (...) est (...) sans conséquence sur la **validité** même de l'accord qui **n'en lie pas moins** les parties ». (Rec. p. 122)

Dans une évidente interprétation *contra legem* la Cour affirme la validité juridique des engagements non enregistrés.

En effet malgré les termes clairs de l'article 102 de la Charte, la Cour prend les engagements non enregistrés sous sa protection et annonce qu'elle les enforcera et leur appliquera le droit international.

La solution radicale à la P. Weil est donc inopérante. Avec l'arrêt de la Cour, de 1994, les engagements non enregistrés cessent d'être « purement » politiques. Ils rentrent dans le giron du droit international. Mais y entrent-ils de plein pied ?

Au total on se retrouve dans la situation suivante : les trois quarts des engagements internationaux ne sont pas enregistrés. Pourtant, ils ne sont ni dans le droit international, ni en dehors de lui.

La conclusion est qu'ils sont de la « *soft law* ». Leur validité juridique est virtuelle, jusqu'à ce que le juge se prononce à leur sujet. Tant qu'il n'a pas tranché, l'observateur impartial ne pourra

rien dire à ce sujet.

Rappelons que l'enregistrement est une institution ancienne qu'on retrouve dans les rares traités internationaux du début du droit international.

Ainsi, par exemple :

« TRAITE DES PYRENEES – 7 novembre 1659 ».

(A.Toynbee

« MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. I – p. 112).

« CXXIV.

And for greater security of this Treaty of Peace, and of all the Points and Articles therein contain'd ; **the said Treaty shall be publish'd, ratify'd and register'd in the Court of the Parliament of Paris**, and in all the other Parliaments of the Kingdom of France ».

Ou bien :

« TRAITE d'AIX LA CHAPELLE (France/Espagne) – 2 mai 1668 ».

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. I – p. 126).

« IX.

And for better confirming of the Treaty of Peace, and all the Points and Articles contain'd therein ; **the same shall be publish'd, ratify'd and register'd in the Court of Parliament of Paris**, and all other Parliaments in the Kingdom of France, and Chambers of Accompts in the said City of Paris : As the said Treaty shall in like manner be ratify'd, publish'd and register'd as well in the Great Council and other Councils and Chambers of

Accompts appertaining to the said Catholic King in the Netherlands, as in the other councils of the Crowns of Castile and Arragon ».

Plusieurs traités contemporains contiennent cette formule :

« Le présent Accord sera enregistré **par** les gouvernements dépositaires conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations-Unies».

Mais on retrouve aussi la formule du T.N.P. (art. IX)

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971. p. 389).

« Le présent Accord sera enregistré **auprès** des gouvernements dépositaires conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations-Unies ».

Cette dernière « astuce » (« **auprès** des gouvernements dépositaires ») devait éviter le problème de la reconnaissance de la R.D.A. par les Etats-Unis et la Grande Bretagne, alors qu'on voulait par ailleurs qu'elle signe le T.N.P. On remarquera que cet enregistrement prétendait être fait « conformément à l'article 102 de la Charte », alors que l'article 102 ne prévoit pas une telle possibilité, mais oblige à enregistrer l'accord au Secrétariat de l'O.N.U.

Il n'empêche que certaines organisations internationales ont ouvert leurs propres registres pour les accords se rapportant à leur activité. Est-ce conforme à la Charte des Nations-Unies ? Ainsi, par exemple :

« CONVENTION RELATIVE à l'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE SIGNEE à CHICAGO, le 7 décembre 1944 – R 15 ».

(Nations-Unies – Recueil des Traités – 1948 – p. 351).

« Article 81. Enregistrement des accords en vigueur.

Tous accords aéronautiques existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention entre un Etat contractant et tout autre Etat, ou entre une entreprise de transports aériens d'un Etat contractant et tout autre Etat, ou une entreprise de transports aériens d'un autre Etat, **doivent être enregistrés immédiatement au Conseil** ».

Ou bien :

« ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA THAILANDE, RELATIF AUX SERVICES AERIENS, DU 7 AVRIL 1975 A BANGKOK ».

(« R.G.T.F. » vol. IV – DF 1982 – p. 468).

« Article 14.

Le présent Accord et tout échange de notes diplomatiques y relatif **seront enregistrés à l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale** ».

Parfois, on ne va pas jusqu'à enregistrer un engagement, mais on le « porte à la connaissance » du Secrétaire Général de l'O.N.U. Est-ce que cela satisfait l'exigence de l'article 102 de la Charte ? Ainsi, pour :

« ACCORD TRIPARTITE SUR CHYPRE SIGNE A GENEVE LE 30 JUILLET 1974 »

(« R.G.D.I.P. » – 1974 – p. 1252) :

« Les trois ministres des Affaires étrangères **sont convenus de porter le contenu de la présente déclaration à la connaissance du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations-Unies** et de l'inviter à prendre les mesures appropriées à la lumière de

cette déclaration (...) ».

Après ces réflexions rapides en guise d'introduction, commençons la présente section par un rappel de la jurisprudence consacrée à l'enregistrement des engagements internationaux et son importance pour leur validité juridique.

B) JURISPRUDENCE

Citons plus largement les textes que nous venons de signaler sur l'attitude de l'arbitre et du juge face à l'absence de l'enregistrement.

Ainsi, la « R.G.D.I.P. », t. 94, 1990-1 p. 204 reproduit l'arbitrage entre la Guinée-Bissau et le Sénégal :

« 1. - Décisions internationales
Tribunal arbitral pour la détermination de la frontière maritime
Guinée-Bissau/Sénégal
Sentence du 31 juillet 1989

p. 263 -

III. Non enregistrement de l'Accord de 1960 au Secrétariat de l'Organisation des Nations-Unies

77. En plus des causes de nullité et d'inopposabilité examinées, la Guinée-Bissau soutient aussi (mémoire, pp. 152-156 et 159) que, comme l'Accord de 1960 n'a pas été enregistré au Secrétariat de l'Organisation des Nations-Unies (article 102 de la Charte), il ne peut être invoqué dans le présent arbitrage.

78. Sur ce point, il y a lieu de souligner que **le Tribunal n'est pas un organe des Nations-Unies et que, par conséquent, la disposition de l'article 102, paragraphe 2, de la Charte n'est pas applicable (...). L'absence d'enregistrement de l'Accord du 26 avril 1960 n'est pas une raison valable pour empêcher les Parties de s'en prévaloir dans le présent arbitrage** ».

Citons à présent l'arrêt de la Cour concernant le non-enregistrement dans l'affaire entre le Cameroun et le Nigeria

(« RECUEIL DES ARRETS, AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES », 1994, p. 105) :

« COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE ANNÉE 1994, 16 juin 1994 AFFAIRE DE LA FRONTIÈRE TERRESTRE ET MARITIME ENTRE LE CAMEROUN ET LE NIGÉRIA (CAMEROUN c. NIGÉRIA)

« ORDONNANCE

(...)

29. **La Cour observera qu'un traité ou accord international non enregistré auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations-Unies ne peut, selon les dispositions de l'article 102 de la Charte, être invoqué par les parties devant un organe de l'Organisation des Nations-Unies. Le défaut d'enregistrement ou l'enregistrement tardif est en revanche sans conséquence sur la validité même de l'accord, qui n'en lie pas moins les parties.** Dès lors la Cour ne saurait déduire de la circonstance que Qatar ait sollicité l'enregistrement du procès-verbal de 1990 six mois seulement après sa signature que cet Etat considérait, en décembre 1990, ledit procès-verbal comme ne constituant pas un accord international. La même conclusion s'impose s'agissant du défaut d'enregistrement de l'instrument au Secrétariat général de la Ligue des Etats arabes (...).

30. La Cour arrive à la conclusion que le procès-verbal du 25 décembre 1990, comme les échanges de lettres de décembre 1987, constitue un **accord international créant des droits et des obligations pour les Parties** ».

Bref, tout en rappelant la disposition de l'article 102 qui exclut l'enforcement judiciaire des engagements non enregistrés, la Cour, « *de facto* » enforce l'engagement en question. En effet, elle le considère comme un accord international (sous-entendu

« juridique »), se reconnaît compétente à son égard et en tire les conséquences sur le plan du droit international. Autrement dit, elle lui restitue ce qui constitue précisément la conséquence essentielle de sa validité juridique.

C) DOCTRINE

Peu d'écrits ont été exclusivement consacrés à l'enregistrement. Il s'agit parfois d'un article ou d'un chapitre contenu dans un ouvrage général. Nous citerons les propos correspondants dans l'ordre chronologique de leur parution.

Commençons par citer un article paru en 1952, peu de temps après l'adoption de la Charte et de son article 102.

« THE VALIDITY OF NON-REGISTERED TREATIES » by
Michaël Brandon,

(« B.Y.B.I.L. » – 1952 – p. 186 à 203).

« (...) Little attention has been paid to the sanction provided in paragraph 2 of this Article concerning the non-registration of treaties which come within the scope of paragraph 1, and it is proposed therefore to inquire here into the effect of that sanction upon the validity under international law of treaties which have not been registered. In order to determine what experience can be gained from the precedent afforded in Article 18 of the Covenant, it is convenient to refer to the corresponding sanction contained in that Article, which reads as follows (...)

1. The sanction contained in Article 18 of the Covenant.

During the existence of the League of Nations a considerable literature was devoted to the task of analysing and elucidating the phrase « no such Treaty or International Engagement shall be binding until so registered ».

According to one theory, which attached the least legal

consequences to the sanction in Article 18, the only effect of non-registration upon a treaty was to prevent it from being relied upon or invoked before an organ of the League of Nations. This view gained comparatively little support. **Another theory advanced** was that whilst a bilateral treaty, the ratifications of which had been exchanged, was clearly in existence, nevertheless, until registration, it remained « **dépourvu de force exécutoire** ». It has been suggested that the legal consequence following from non-registration according to this view may be compared with the private law analogy of a contract which, falling within the scope of Section 4 of the Statute of Frauds, has failed to comply with the requirements of that Section and is therefore **unenforceable.** **The main distinction** between the first theory and this one would therefore appear to be that whereas, according to the former, a non-registered treaty could **not be relied upon before a League organ, but was otherwise in every respect of full validity, according to the latter, such a treaty could not be relied upon in any international proceedings whatsoever.** At the same time, according to this theory, despite the unenforceable nature of the treaty the parties, having ratified, were considered no longer to be in a position to denounce it unilaterally, and were estopped from actions inconsistent with its terms although not required to perform their obligations thereunder. Moreover, the view was expressed that so far as concerned a treaty between two Members of the League, it was not only unenforceable pending registration, but was also to be **regarded as void** if not registered within « a reasonable time ».

(...)

Yet a **third theory** regarding the effect of non-registration upon a treaty which fell within the scope of Article 18 was that even after the exchange of ratifications such a **treaty had no legal effect whatsoever.**(...)

(...).

II. General scope of the sanction contained in Article 102 of the Charter.

(...)

1. It is generally recognized that the solution adopted in Article 102 of the Charter is more limited and less drastic than that in Article 18 of the Covenant. But how limited is the present rule ? The answer, in general terms, would appear to be that **whilst it does not alter the binding character of a treaty, it does have a certain invalidating effect which is confined to the legal realm of the United Nations.** (...) ».

(« B.Y.B.I.L. ». – 1952 – p. 186 à 203).

Cela à condition qu'on sache ce que signifie « *certain invalidating effect* »...

A la même époque, c'est-à-dire dans les années 50, un autre auteur, J.E.S Fawcett écrivait dans :

THE LEGAL CHARACTER OF INTERNATIONAL AGREEMENTS »

(« B.Y.B.I.L. ». – 1953 – p. 389).

qu'il y a plusieurs tests de validité juridique d'un texte. Celui de l'enregistrement en est un. Toutefois :

« The test of registration is inconclusive for two reasons. First (...)

But there is a second reason for doubting the effect of Article 102, which is this, that agreements which have not been duly registered **are not declared void but are of limited applicability before the organs of the United Nations.** ».

A condition, là encore, qu'on sache ce que signifie « *limited applicability* »...

Présentons aussi le point de vue du lord McNair :

McNair « THE LAW OF TREATIES » - (Oxford 1961. p. 179-189)

« Registration and Publication of treaties ».

« The League of Nations.

(...)

Unfortunately very little light was thrown upon the meaning of this article by any tribunal ; although a good deal of discussion took place about the engagements which might or might not fall within its scope, **the paucity of jurisprudence may perhaps be regarded as a sign that the provisions of the article were on the whole faithfully observed** (...) ».

Il faut une bonne dose d'optimisme pour arriver à une telle conclusion... Et cet auteur poursuivait :

« (...)

Under the United Nations.

Article 102 of the Charter is as follows

(...)

Article 102 appears to involve the **unenforceability** of such a treaty in proceedings involving an organ of the United Nations **rather than its voidness** ».

Citons aussi un autre auteur, F. Boudet, qui écrivait à la même époque :

« R.G.D.I.P. », 1960 (2), p. 596. « L'ENREGISTREMENT DES ACCORDS INTERNATIONAUX »

« SECTION II : LES CONSEQUENCES DU DÉFAUT D'ENREGISTREMENT

La formule de l'article 18 du Pacte concernant l'absence de caractère obligatoire des accords non enregistrés a été abandonnée dans la Charte. Celle-ci ne prévoit plus que l'impossibilité d'invoquer l'accord devant les organes des Nations-Unies. Les discussions sur la nullité des traités non

enregistrés n'ont donc plus aujourd'hui qu'un intérêt historique. **La nouvelle sanction n'est plus qu'une inopposabilité,** sanction beaucoup plus souple et sans doute plus conforme aux tendances traditionnelles du droit international.

(...)

Jusqu'à présent jamais la Cour internationale de justice n'a rejeté de traité pour motif de défaut d'enregistrement, bien que dans plusieurs cas des traités invoqués devant elle auraient dû être enregistrés.

(...)

Il ne semble pas que la Cour ait jamais tenu compte de traités qui tombaient ainsi sous le coup de la sanction de l'art. 102. Mais ce résultat n'a jamais été obtenu par une déclaration liminaire de rejet de ces traités pour cause de non enregistrement. La Cour a, soit pris en considération d'autres éléments, soit rejeté les moyens tirés du traité pour d'autres motifs. (...). **La Cour internationale de justice n'a donc pas pris de position extrêmement ferme en matière de sanction de l'obligation d'enregistrement.** Il semble possible d'affirmer que, lorsque le moyen n'était pas soulevé par une Partie, elle s'est réservée la liberté d'appliquer ou non la sanction. **Le problème de la sanction pour défaut d'enregistrement est donc susceptible de rebondissement et la Cour n'a peut-être pas dit son dernier mot en la matière ».**

C'est ce que nous disons en qualifiant les engagements non-enregistrés de « droit virtuel » ou de « *soft law* ». Tant que le juge ne s'est pas prononcé à leur propos, ils peuvent aussi bien être considérés comme relevant du droit international, tout comme ils peuvent être considérés comme relevant de la politique et de la morale.

A la fin des années 60, L. Cavaré écrivait :

L. Cavaré « LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC POSITIF ».

(Pedone, – 1969, – pp. 127-128-129).

Concernant l'article 18 du Pacte de la SDN :

« Juridiquement, quel est le rôle joué par l'enregistrement dans la procédure de la conclusion des Traités ? **On peut envisager trois hypothèses :**

- a) Les Parties contractantes sont liées avant l'enregistrement ; mais elles ne peuvent demander avant lui l'exécution du Traité. L'enregistrement rendrait donc seulement le Traité exécutoire.
- b) Le Traité est obligatoire à partir, soit de la signature, soit de la ratification, suivant le cas, mais les Etats ne peuvent l'invoquer envers la S.D.N. avant l'enregistrement (c'était l'opinion de G. Scelle).
- c) Le Traité n'est obligatoire qu'à partir de l'enregistrement (...).

La Charte de Nations-Unies a repris la règle. D'après l'article 102, « tout traité ou accord international conclu par un membre des Nations-Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera le plus tôt possible enregistré au Secrétariat et publié par lui » (par. 1^{er}).

(...).

Le texte est clairement rédigé (...). Il semble bien que les controverses soulevées par l'art. 18 du Pacte de la S.D.N. ne soient pas de mise ici. Le Traité non-enregistré n'est pas opposable à l'Organisation des Nations-Unies. La sanction est donc purement intérieure ; (...) elle est aussi moins énergique, conçue moins largement que celle préconisée, semble-t-il, par l'art. 18 du Pacte de la S.D.N ».

On ne peut pas omettre l'opinion de P. Reuter, exprimée dans les années 70 :

P. Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES »

(A. Colin 1972, p. 80) :

« C. Enregistrement et publication.

115.(...) Le Pacte retirait aux traités non enregistrés toute force obligatoire alors que la Charte se borne à retirer le droit de se prévaloir de tels traités devant les organes des Nations-Unies. **La question des effets exacts du non-enregistrement a été évoquée plusieurs fois devant la C.I.J. dans des circonstances qui ne permettent pas des conclusions très claires (...). Toutefois, il est établi aujourd'hui qu'une fraction importante des traités internationaux n'est pas enregistrée;** par ailleurs, pour éviter la servitude ou les inconvénients d'une publication, les Etats et même les organisations internationales donnent une interprétation de la notion de traité beaucoup plus rigoureuse qu'il ne semblerait pas normal de la faire ».

Récemment, A. Pellet et P. Daillier écrivaient dans leur manuel :

P. Daillier et A. Pellet « DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

(LGDJ 1999 p. 164)

« B. - *Enregistrement et publication*

97. - Système du Pacte de la S. d. N. –

(...)

L'échec a été beaucoup plus net en matière de sanction; sur ce point, l'article 18 a été immédiatement frappé de caducité, Par voie coutumière, les Etats ont admis qu'un traité non enregistré entré en vigueur et avait force obligatoire ; il était simplement inopposable devant les organes de la S. de N., en particulier dans un recours porté devant la C. P. J. I.

Par souci de réalisme, c'est cette solution qui a été retenue par la Charte des Nations-Unies. »

Citons aussi un article plus récent de :

Jean Salmon « LES ACCORDS NON FORMALISES OU
« SOLO CONSENSU »

« A.F.D.I. » 1999 (p. 11)

« Il suffit, en outre, de penser aux nombreux traités que les Etats membres de l'O.N.U. se dispensent d'enregistrer auprès du Secrétariat des Nations-Unies, ou à la parcimonie avec laquelle les États publient en droit interne les accords internationaux auxquels ils ont souscrit pour se rendre compte que la conception restrictive prédomine dans la pratique internationale ».

Il convient aussi de citer les commentaires sur l'article 102 contenus dans :

« LA CHARTE DES NATIONS-UNIES COMMENTAIRE
ARTICLE PAR ARTICLE » J-P. Cot et A. Pellet.

(Economica 1991)

« Chapitre XVI Dispositions diverses. Article 102
p. 1365 et ss.

(...)

III SANCTION DE L'ABSENCE D'ENREGISTREMENT

C'est sans doute sur ce dernier point que se marque la différence la plus grande entre le Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations-Unies (...).

A) La sanction de l'article 18

La portée de la formule relative à l'absence de caractère obligatoire de l'accord non enregistré n'était pas aisée à déterminer.

Pour certains auteurs, le traité non enregistré n'aurait pas lié les parties qui se seraient alors trouvées dans une position identique à celle qu'ils pouvaient avoir vis-à-vis d'un traité qu'elles auraient signé, mais non ratifié.

(...)

La doctrine s'est orientée vers une seconde voie selon laquelle le traité ne perdrait pas **sa force obligatoire** mais verrait sa force exécutoire suspendue jusqu'à l'accomplissement de l'obligation d'enregistrer. **Cette conception repose sur une distinction dont on doute que le droit international connaisse l'existence entre force obligatoire et force exécutoire** (...).

La troisième thèse, qui peut se prévaloir du soutien d'ANZIOTTI limitait la sanction à l'interdiction d'invoquer l'accord devant les organes de la Société des Nations.

(...)

La sanction de l'article 102 de la Charte

(...)

Dans la pratique, la sanction n'a pas eu l'occasion de jouer bien qu'aient été invoqués à plusieurs reprises, devant la Cour, des traités non enregistrés.

Cependant, il ne faudrait pas conclure de l'absence de recours à la sanction de l'article 102 que la plus grande partie des traités est enregistrée puisque des études approfondies laissent apparaître que **seul le quart des traités ou accords fait l'objet d'un enregistrement** (4). La Charte des Nations-Unies à l'image du Pacte de la Société des Nations n'a pas réussi à rendre publique la diplomatie. Les vœux de WILSON restent du domaine de l'utopie (...).

4. Cf. Paul REUTER, Introduction au droit des traités, A. Colin, Paris, 1972. note 85 ».

Après ce rappel de la doctrine, qui laisse tout lecteur sur sa faim car à aucun moment les auteurs n'ont profité de la comparaison de l'article 18 du Pacte avec l'article 102 de la Charte pour mieux définir les termes fondamentaux d'obligatorité (ou d'effet obligatoire), de validité, de force contraignante ou de force exécutoire, alors que, pourtant, c'était une occasion privilégiée, passons aux documents onusiens qui traitent de la question de l'enregistrement. Comme toujours, au lieu de les paraphraser, nous préférons tout simplement les citer.

D) POSITION ONUSIENNE

Rappelons tout d'abord que chaque volume du « R.T.N.U. » contient la note suivante :

« NOTE DU SECRETARIAT ».

« (...) Le terme « traité » et l'expression « accord international » n'ont été définis ni dans la Charte ni dans le règlement et le Secrétariat a pris comme principe de s'en tenir à la position adoptée à cet égard par l'Etat Membre qui a présenté l'instrument à l'enregistrement, à savoir que pour autant qu'il s'agit de cet Etat comme partie contractante l'instrument constitue un traité ou un accord international au sens de l'article 102. **Il s'ensuit que l'enregistrement d'un instrument présenté par un Etat Membre n'implique, de la part du Secrétariat, aucun jugement sur la nature de l'instrument, le statut d'une partie ou toute autre question similaire.** Le Secrétariat considère donc que les actes qu'il pourrait être amené à accomplir ne confèrent pas à un instrument la qualité de « traité » ou d'« accord international » si cet instrument n'a pas déjà cette qualité, et qu'ils ne confèrent pas à une partie un statut que, par ailleurs, elle ne posséderait pas ».

Citons aussi la résolution de l'A .G. de l'O.N.U. :

« ENREGISTREMENT ET PUBLICATION DES TRAITES ET ACCORDS INTERNATIONAUX. REGLEMENT DESTINE A METTRE EN APPLICATION L'ARTICLE 102 DE LA CHARTE DES NATIONS-UNIES ».

(Nations-Unies – Recueil des Traités – R 76 - 1950 – p. XXI).

Pour faciliter les recherches, le Secrétariat croit utile de reproduire ci-après le texte modifié du règlement.

Adopté par l'Assemblée générale le 14 décembre 1946

(résolution 97 (i)), modifié par les résolutions 364 B (IV) et 482 (V), adoptées par l'Assemblée générale le 1^{er} décembre 1949 et le 12 décembre 1950 respectivement.

« L'Assemblée générale,

1. Estimant opportun de fixer les règles et les méthodes à suivre en vue de l'application de l'Article 102 de la Charte des Nations-Unies (...).

Reconnaissant, en prévoyant les dispositions à ce sujet, l'importance qui s'attache à l'enregistrement et à la publication méthodique des traités et accords internationaux, et à ce qu'il soit constamment tenu un état de tous fait concernant lesdits traités et accords internationaux.

Adopte, en conséquence, après avoir examiné les propositions soumises par le Secrétaire général à la suite de la résolution de l'Assemblée générale en date du 10 février 1946, le règlement ci-après:

PREMIERE PARTIE – ENREGISTREMENT.

Article 1.

1. Tout traité ou accord international, quelle qu'en soit la forme et sous quelque appellation qu'il soit désigné, conclu par un ou plusieurs Membres des Nations-Unies postérieurement au 24 octobre 1945, date de l'entrée en vigueur de la Charte, sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat conformément au présent règlement.
2. L'enregistrement ne sera effectué que lorsque le traité ou l'accord international est entré en vigueur entre deux ou plus de deux parties contractantes.
3. Cet enregistrement peut être effectué par l'une quelconque des parties ou conformément aux dispositions de l'article 4 du présent règlement.
4. Le Secrétariat inscrira les traités ou les accords internationaux ainsi enregistrés dans un registre établi à cet effet.

(...) ».

A la fin de ce point, il se dégage la conclusion suivante : les engagements non enregistrés sont légion (selon P. Reuter les trois quarts de tous les accords internationaux. Pour notre part, étant donné la notion d'« engagement » avec laquelle nous opérons et qui est plus large que celle d'« accord », il serait plus judicieux de dire que les 9/10e d'engagements ne sont jamais enregistrés). Et puisqu'ils ne sont pas enregistrés, ils relèvent de la « *soft law* » car leur validité juridique est incertaine.

Tout aussi « *soft* » sont les engagements non publiés. Car l'enregistrement auprès des N.U. et la publication ne sont pas forcément deux choses liées. Parlons-en à présent.

Sous-section IV

DEFAUT DE PUBLICATION

A) POSITION DU PROBLEME PAR RAPPORT A L'ENREGISTREMENT (supra) ET AUX ENGAGEMENTS SECRETS (infra)

Il faut distinguer trois hypothèses qui, généralement, apparaissent

ensemble mais qui, dans certaines configurations se séparent.

Nous pensons à l'enregistrement, à la publication et aux engagements secrets.

Il peut y avoir enregistrement d'un engagement par les Nations-Unies sans sa publication onusienne. Il peut y avoir publication (interne, propre à l'Etat concerné) sans enregistrement aux Nations-Unies. Ensuite, il peut y avoir publication privée alors qu'il n'existe ni enregistrement, ni publication officielle (ni onusienne, ni interne). A la fin, il peut y avoir des engagements secrets sans aucune publication et sans aucun enregistrement.

Voyons cela de plus près.

L'opération que prévoit l'article 102 de la Charte et qui doit suivre l'enregistrement, c'est la publication de l'engagement par le Secrétariat de l'O.N.U. D'ailleurs, c'est le but suprême, l'enregistrement n'étant que la formalité initiale. En effet, l'objectif est d'éviter les engagements secrets. Et c'est la publication et non l'enregistrement qui revêt à cet égard l'importance primordiale.

Mais en fait, comme nous venons de le signaler il peut s'agir de plusieurs types de publications :

D'abord celle qui est effectuée par le Secrétariat de l'O.N.U., après l'enregistrement, et dont nous venons de parler.

Mais aussi, celle qui est faite par les Etats Parties dans leurs Journaux Officiels.

Puis, celle qui est faite par les chercheurs individuels qui ont réussi à se procurer le texte avec ou sans autorisation des Etats (ou de l'Etat) Parties.

Ensuite, celle qui est faite par le Gouvernement devant le Parlement ou devant l'une de ses commissions.

Il peut y avoir aussi une publication « interne » qui met au courant de l'engagement l'ensemble de l'Exécutif.

Il y a, enfin, des engagements d'hommes politiques pris à titre personnel ou au titre de leur fonction et mentionnés dans leurs mémoires.

Pour ce qui est de la publication onusienne, après la citation de l'article 102 de la Charte (Cf. supra), citons les extraits du texte de la résolution de l'A.G. de l'O.N.U. n° 33/141 portant sur la publication :

« 33/141. ENREGISTREMENT ET PUBLICATION DES TRAITES ET DES ACCORDS INTERNATIONAUX EN VERTU DE L'ARTICLE 102 DE LA CHARTE DES NATIONS-UNIES ».

(Assemblée générale – trente-troisième session – Supplément (A/33/45) – p. 228).

« L'Assemblée générale,
Consciente des obligations qu'impose l'Article 102 de la Charte des Nations-Unies,

(...)

Modifie l'article 12 du règlement de l'Assemblée générale destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte des Nations-Unies de manière qu'il ait la teneur suivante :

Article 12.

« 1. **Le Secrétariat publiera le plus tôt possible, en un recueil unique, tout traité ou accord international qui aura été soit enregistré,** soit classé et inscrit au répertoire : cette publication se fera dans la langue ou les langues originales de l'instrument, suivie d'une traduction en anglais et en français. Les déclarations

certifiées, mentionnées à l'article 2 du présent règlement, seront publiées de la même façon.

« 2. Le Secrétariat aura toutefois la faculté de ne pas publier « in extenso » un traité ou accord international bilatéral appartenant à l'une des catégories suivantes :

(...).

« 3. En décidant s'il y a lieu de publier ou non « in extenso » un traité ou un accord international appartenant à l'une des catégories énoncées au paragraphe 2 du présent article, le Secrétariat tiendra dûment compte, entre autres choses, de la valeur pratique que pourrait revêtir une publication intégrale (...)».

Le nombre d'engagements publiés par les Nations-Unies est faible, même si certains auteurs s'émerveillent de voir plus de 35 mille traités publiés par le Secrétariat (Dallier, Pellet).

En revanche, les Etats publient en principe aux Journaux Officiels les engagements qu'ils concluent.

Pour ce qui est de ces derniers (mais qui n'ont pas été enregistrés au Secrétariat des Nations-Unies), nous posons donc la question : L'article 102 de la Charte et sa sanction s'y appliquent-ils ? La Cour refuserait-elle d'enforcer de tels engagements ? Car ledit article 102, tout comme avant lui l'article 18 du Pacte, ont été destinés à combattre les accords secrets. Or, dès lors que l'engagement, sans être publié par l'O.N.U. est néanmoins publié dans le Journal officiel d'un Etat-Partie, il cesse de l'être. Doit-il alors subir la sanction de l'article 102 ?

La même question se poserait si un engagement étatique non publié dans le Journal Officiel l'était par un chercheur.

Qu'en serait-il enfin, des engagements « privés » qui, le plus souvent, restent inconnus sauf du partenaire ?

Comme il nous arrive de le faire, commençons la présentation d'accords non publiés par un chiffre qui tout de suite donnera la mesure de l'importance de la « *soft law* » qui en résulte. En effet, par opposition aux engagements non signés, qui sont une rareté (ou nous avons mal cherché...), les engagements non publiés abondent.

Ainsi, R. Pinto, l'un des deux auteurs du Recueil que nous citons souvent, évalue à plus de 54 % le nombre d'« accords » passés par la France (et que dire d'« engagements »...) bilatéraux, écrits, non publiés au Journal Officiel.

Au début de la table des matières dudit :

« RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE. ACCORDS BILATERAUX NON PUBLIES AU JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE » R. Pinto et H. Rollet (2-ème série) (DOCUMENTATION FRANÇAISE 1982)

que nous citons souvent, à la page 596, figure l'indication suivante:

« Le nombre des accords bilatéraux définitivement conclus par la France au cours des années 1970-1975 et publiés au *J.O.R.F.* jusqu'au 30 septembre 1981 s'élève à 483. Le nombre des accords non publiés au *J.O.R.F.* et publiés dans ce Recueil (deuxième série, vol. II, III, IV) s'élève à 574. Ainsi, le nombre total des accords conclus et entrés en vigueur au cours de cette période est de 1057 (483 + 574). **Le pourcentage des accords non publiés au *J.O.R.F.* est donc pour cette période de plus de 54 %.** Il s'agit d'un ordre de grandeur, susceptible d'ailleurs de diminuer ».

Autrement dit, plus de la moitié des accords de la France se trouve dans une situation d'incertitude quant à leur validité juridique et ce qui s'en suit. C'est-à-dire quant à la protection par le juge international et l'application par lui du droit international. Ils ne sont publiés ni par l'O.N.U. ni dans le Journal officiel. Ils

devraient donc encourir la sanction de l'article 102 de la Charte.

A côté des engagements non publiés, il y a encore des engagements connus du Parlement (ou du moins des commissions des Affaires Etrangères, des forces armées ou des services secrets).

C'est probablement à ceux-là que fait allusion R. Pinto dans son recueil lorsqu'il précise au même endroit :

« Sur les 331 accords recensés dans ce volume IV, nous n'avons pas obtenu la communication de 55 d'entre eux (nos 254, 255, 258, 290, 302, 303, 336, 337, 353, 361, 366, 371, 398 à 402, 408, 412, 419, 420, 425 à 430, 432, 435, 441, 444, 445, 449, 452 ' 461, 462, 468, 470, 477, 482, 486, 489, 516, 525, 527, 533, 546, 549, 554, 555, 565, 570, 572, 576, 578)».

Il y aurait donc, en plus des accords non publiés au J.O. (54 % du total), 10 % d'accords supplémentaires qui, tout en étant connus des parlementaires, ne seraient communiqués ni aux chercheurs ni au public.

B) POSITION DE LA DOCTRINE SUR LA PUBLICATION

Commençons par citer un article assez ancien, anonyme, paru dans l'« A.F.D.I. ». sur la pratique française en matière de publication d'engagements internationaux. On y apprend le décalage qui existe entre ce qui est publié aux Nations-Unies et ce qui est publié au J.O., en France.

« A.F.D.I. ». 1962 « LA PUBLICATION DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE » (sans auteur) p. 888 :

« (...) »

2. - Un bref regard sur la pratique observée en France fait tout de suite apparaître un certain désordre dans la façon d'appréhender et de traiter le problème. On ne retrouve pas, dans le Recueil publié par l'O.N.U., le vingtième de ce qui paraît dans notre Journal Officiel (...). Au demeurant, il arrive que les plus hautes autorités de l'État paraissent assez mal renseignées sur le détail des obligations internationales souscrites au nom du pays.

(...)

Un décret du 14 mars 1953 a précisé l'obligation de publier au Journal Officiel tous les accords « de nature à affecter par leur application les droits ou les obligations des particuliers ».

(...)

3. - Ce dernier point nous rappelle que tous les traités n'ont pas à être publiés

(...)

On peut classer sous deux rubriques les traités qui échappent ainsi à l'obligation de paraître.

(...)

Ce seront surtout les accords dont l'application relève, selon le droit administratif français, du pouvoir discrétionnaire que possède le gouvernement en ce qui concerne l'agencement et l'orientation des services publics. Ainsi, l'ensemble des accords et échanges de lettres intervenu entre la France et le Saint-Siège (dont il existe une sorte de codification élaborée pour son usage par le service compétent du Quai d'Orsay) n'a pas besoin d'être publié, parce que les réglas qui y sont consignées ne peuvent justifier aucun recours devant les tribunaux : aucun citoyen n'a d'action pour se plaindre de n'avoir pas été agréé comme évêque.

(...)

Un tri est donc nécessaire entre ce qui doit être publié et ce qui peut demeurer dans l'ombre. Il est évident que ce tri ne pourra être opéré que par le Ministre des Affaires étrangères, et nous arrivons ainsi au deuxième des principes qui nous paraissent dominer tout ce débat.

2) La publication par les soins du Ministre des Affaires étrangères est un moyen d'assurer l'unité de vues indispensable à

la conduite des relations extérieures.

(...)

Le décret du 14 mars 1953 (...) fait obligation à tous les services publics qui, d'une manière quelconque, auraient participé à l'élaboration des engagements internationaux d'en communiquer la teneur au Ministre des Affaires étrangères, « quels que soient l'importance et le caractère de ceux-ci ». Deux ans plus tard, un arrêté du 16 juin 1955 donna au Service des Archives du Quai d'Orsay la mission de tenir à jour un fichier complet de « tous les engagements internationaux, de quelque nature qu'ils soient, ainsi que de tous les actes complémentaires qui s'y rapportent ».

(...)

II. - L'ÉTAT DE LA PRATIQUE

Les exigences du droit étant connues, il nous faut maintenant examiner comment les choses se passent. **Trois faits se dégagent d'une étude expérimentale du problème : on constate un grand désordre, qui perturbe l'application des traités** et donne des doutes sur la valeur des méthodes appliquées à l'organisation du Quai d'Orsay.

1) Un grand désordre.

(...)

D'une part, le délai séparant la signature et la publication d'un engagement peut varier de quelques jours à près de trente ans.

(...)

On ne publiera pas davantage les accords qu'on est un peu honteux d'avoir signé : ni les conventions d'armistice de 1940, ni, lorsque Eisenhower eut remplacé Von Rundstedt, les accords de débarquement de 1944, n'ont jamais fait l'objet de publication.

(...)

2. - Certains éléments régulateurs de ce désordre existent cependant. On les reconnaît en observant des sortes de vagues qui périodiquement inondent et gonflent le Journal Officiel. Comme l'enseigne l'océanographie, ces vagues sont de deux sortes : il en est de régulières et d'accidentelles.

(...)

III. - PROPOSITIONS CONCRÈTES

La publication des traités se fait mal, dans des conditions qui troublent le cours de la justice, risquent d'altérer nos rapports avec le monde extérieur et de rendre un peu illusoire notre diplomatie (...) ».

Il reste à ajouter : si c'est ainsi en France, qu'en est-il du reste du monde, notamment de celui qu'on appelle « Tiers », et qui n'a même pas de service d'archives bien organisé ?

Citons à présent des extraits d'un article de Geneviève Burdeau paru à l'« A.F.D.I. » qui traite de la question de la publication, encore que l'auteur l'aborde sous l'angle du droit interne français, ce qui nous intéresse moins. Mais ses conclusions sont tout aussi significatives quant à la DIMENSION de la « *soft law* » qui, elle, est bien l'objet de notre recherche.

(« A.F.D.I. » XXXII - 1986. p. 837):

PROBLÈMES INTÉRESSANT LA FRANCE. « LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET LES EXIGENCES DE L'ETAT DE DROIT »

GENEVIÈVE BURDEAU

« (...)

B. *La portée du décret du 14 mars 1953*

(...) L'article 3 de ce décret prévoit en effet que

« Après transmission au ministre des Affaires Etrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements prévus aux articles précédents et de nature à affecter par leur application les droits ou obligations des particuliers, doivent être publiés au Journal Officiel de la République

française.

(...) ».

L'amélioration essentielle apportée par ce texte consistait à créer une obligation de publication là où les deux constitutions de 1946 et 1958 se sont contentées de formules vagues qui semblent indiquer une faculté discrétionnaire plus qu'une obligation. Mais il contenait également des incertitudes et des lacunes de nature à en limiter la portée réelle.

Distinguer tout d'abord, parmi les accords internationaux, ceux qui sont « de nature à affecter par leur application les droits ou obligations des particuliers » est en soi une entreprise périlleuse, car elle suppose que soient appréciées les implications possibles des dispositions des conventions.

(...)

Le deuxième défaut de rédaction (...) paraît exclure du champ d'application du décret les accords qui n'ont d'effets directs et apparents qu'à l'égard de personnes privées. **C'est cette interprétation qui conduit le gouvernement à ne pas publier les très nombreux protocoles financiers et accords d'aide signés chaque année, qui concernent au sens strict les relations de gouvernement à gouvernement.**

(...)

Étant donné que beaucoup de conventions ne sont pas soumises au Parlement et que par ailleurs la publication est une prérogative discrétionnaire de l'exécutif, on peut considérer qu'il y a là une entorse assez sérieuse aux principes généraux (...) ».

Comme nous l'avons dit plus haut, à cela il faut ajouter une masse d'engagements secrets.

En effet, comme le dit la sentence arbitrale ci-après citée, les engagements non publiés et les engagements secrets ne signifient pas forcément la même chose.

Certes, le cas ci-dessous ne permet pas de répondre à la question de savoir si le juge international aurait accepté d'enforcer un

engagement non publié. En effet, en l'espèce, c'est un arbitre qui a tranché. Et puis, ce n'est pas la violation de la Charte mais du droit interne qui est invoquée par ceux qui soulèvent la nullité ou, du moins, la non-opposabilité d'un engagement non publié.

Nous citerons néanmoins le texte de la sentence, car elle semble apporter quelques lumières sur la distinction entre un engagement non publié et un engagement secret, dont il sera question tout de suite après.

C) JURISPRUDENCE ARBITRALE

« R.G.D.I.P. », t. 94 1990-1 p. 204 :

« 1. - Décisions internationales

Tribunal arbitral pour la détermination de la frontière maritime

Guinée-Bissau/Sénégal

Sentence du 31 juillet 1989

...

- 258 -

C) Absence de publicité de l'Accord

69. La question de la publicité de l'Accord de 1960 a été présentée de diverses façons au cours de la procédure arbitrale.

(...)

72. **L'Accord du 26 avril 1960 n'a pas été conclu dans le secret** et, au moment de l'indépendance de la Guinée-Bissau (1973), il avait déjà fait l'objet d'une certaine publicité. Son texte fut publié au Journal officiel de la République française du 30-31 mai 1960, au Journal officiel de la Communauté du 15 juin 1960 et au Journal officiel de la Fédération du Mali du 20 août 1960. De même, l'Accord figure dans le Recueil des traités et accords de la France (t. II, pp. 12-14) publié en 1966 ainsi que dans la Revue générale de droit international public (vol. 64, 1960, pp. 891-892) (...).

Il faut ajouter aussi que, comme il a été indiqué au paragraphe

72, l'Accord de 1960 n'était pas un traité secret. Les concepts d'accord non publié et d'accord secret ne sont nullement synonymes ».

Sous-section V

ENGAGEMENTS SECRETS

Après les engagements non enregistrés, puis non publiés, nous passons donc à présent aux engagements secrets. Car, comme il vient d'être dit, l'un ne signifie pas forcément l'autre.

Les engagements « privés » ont été analysés plus haut, dans le chapitre consacré à l'imputation (« *gentlemen's agreements* »).

Avant de commenter les engagements secrets sur le plan de leur validité, commençons, comme nous le faisons en général, par du concret. Citons donc un certain nombre d'engagements secrets classiques, déjà bien connus du public. Puis, plus près de nous, nous citerons des propos trouvés dans les médias qui portent les traces de tels engagements. Nous ferons de même en citant plusieurs passages de mémoires d'hommes politiques. Seront ensuite cités divers documents diplomatiques. Enfin, nous citerons les textes qui précisent la position des Etats et la doctrine au sujet des engagements secrets.

A) QUELQUES ACCORDS SECRETS DEVENUS CLASSIQUES

Pour ce qui est du passé, M. Whitement rappelait en citant un auteur :

« DIGEST OF I.L., M. WHITEMAN, DEPARTMENT OF STATES, vol. XIV, 1970, p. 45 (extrait de Camara « The Ratifications of International Treaties (1949), p. 36-37) :

(...) « In the political relations between the States secret agreements have always played an important role. Just before the First World War, they were a sort of epidemic in Europe. It was through secret pacts that France was able to break the moral blockade imposed by the peace of 1870 on her, and build her colonial African empire. On the eve of the war, the Franco-Russian alliance, the 'Entente-Cordiale », the German-Austrian alliance, the treaty between Austria-Hungary, Germany and Italy were good examples of secret conventions. Secretly too, Romania joined the Triple Alliance, the Greeks took position on the side of Serbia, and Bulgaria adhered to the Central Empires cause ».

Prenons le premier exemple que nous trouvons, tel l'accord franco-italien de 1900. Ainsi :

« ACCORD FRANCO-ITALIEN DE 1900 »

(C.A. COLLIARD ET A. MANIN « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 49) :

M. Barrère, Ambassadeur de la République Française à Rome,
à S.E.M. le Marquis Visconti Venosta, Ministre des Affaires
étrangères d'Italie.

« Rome, le 14 décembre 1900.

A la suite de la conclusion entre la France et la Grande-Bretagne de la Convention du 21 mars 1899, mon Gouvernement, répondant à votre honorable prédécesseur, eut l'occasion de lui

donner, par mon intermédiaire, des éclaircissements de nature à dissiper toute équivoque sur la portée et cet instrument.

(...)

Ces explications, que nous sommes convenus de tenir secrètes, contribueront, je n'en doute pas, à consolider, sur ce point comme sur d'autres, les relations amicales entre nos deux pays».

Plus près de nous, chacun a entendu parler du Pacte Ribbentrop-Molotov. Celui-ci contenait une clause secrète sur le partage des zones d'influence en Pologne :

« TRAITE GERMANO-SOVIETIQUE DE REGLEMENT DES FRONTIERES ET D'AMITIE

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II – Europe » éd. Montchrestien, 1970, p. 147-148) :

« Le Gouvernement du Reich et le Gouvernement de l'U.R.S.S.,

(...)

Dans ce dessein, les deux Gouvernements ont convenu ce qui suit :

Article premier. – Le Gouvernement du Reich et le Gouvernement de l'U.R.S.S. fixent comme frontière des intérêts d'empire réciproques dans le territoire du ci-devant Etat polonais, la ligne qui se trouve tracée dans la carte ci-jointe et qui doit être décrite plus en détail dans un protocole complémentaire.

(...)

Annexe

La ligne frontière commence à la pointe méridionale de la Lituanie va, de là, en direction générale occidentale, du nord d'Augustowo à la frontière du Reich et suit cette dernière frontière jusqu'à la rivière Pisa.

De là, elle suit le cours de la Pisa jusqu'à Ostrolenka ; ensuite, elle suit le Bug jusqu'à Keystnopol, tourne vers l'ouest et se dirige au nord de Rawa-Ruska et de Lubaczow jusqu'au San.

Elle suit alors le San jusqu'à sa source».

Après ce bref rappel de quelques accords secrets classiques du passé, maintenant bien connus de tous, présentons en d'autres dont on découvre l'existence dans les médias, dans les mémoires d'hommes politiques et dans les divers documents diplomatiques.

Nous le faisons toujours dans le même but : montrer la DIMENSION des phénomènes constitutifs de « *soft law* », que les internationalistes qualifient de « rares » ou de « marginaux ».

B) TRACES DES ENGAGEMENTS SECRETS DANS LES MEDIAS.

Si transparence rime avec démocratie, les médias sont l'un des rouages du système de contrôle social, du respect de ses principes par les Etats. Certes, dit-on, les journalistes ne recherchent des accords secrets que pour créer un scandale qui fera mieux vendre leur journal. Mais dans une certaine mesure, objectivement, ils jouent le rôle de la « main invisible » de la démocratie

Ainsi, par exemple « LE MONDE » informait :

« LE MONDE » du 06 12 1983 :

« UN PERILLEUX EXERCICE » : (...) Selon le « Sunday Times » et l' « Observer », **l'accord secret conclu la semaine dernière entre le président Reagan et le premier ministre israélien M. Itzhak Shamir**, comporterait une action militaire, menée par Jérusalem et soutenue activement par Washington, destinée à bouter les Syriens hors du Liban (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 29 octobre 1992 :

– « SECRET HONG KONG FILES SPUR CHINA-U.K.

DISPUTE – Hong Kong – **Britain and China on Wednesday released secret correspondence between them on the conduct of government in Hong Kong**, the latest move in a bitter dispute over political changes in the British colony before it reverts to China in 1997. **Beijing asserted that the documents exchanged between the countries' foreign ministers and other diplomats showed that a confidential deal had been reached** on key elements in the next legislative election, in 1995. But Hong Kong's new governor, Chris Patten, who has proposed a series of changes to broaden the voter base of the 1995 elections, said the 50-page exchange proved that no deal had been made. The exchange was first mentioned publicly on Friday by a Chinese official who, in the course of a stinging attack on Mr. Patten's plans, claimed there were documents to show that **Britain had secretly agreed to model Hong Kong's last colonial elections on China's restrictive post-1997 electoral blueprint for Hong Kong (...)** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 26 novembre 1993 :

– « NORTH KOREA HOPEFUL ON NUCLEAR ISSUE – The meeting gave the United States an opportunity to brief North Korea on its new initiative, reached during a two-day visit to Washington by President Kim Young Sam of South Korea to discuss North Korea's refusal to allow the International Atomic Energy Agency to ensure that it is not developing nuclear weapons (...). **In Seoul, the state-run Korea Broadcasting System radio said that Mr. Kim and Mr. Clinton had made a secret deal over North Korea during their talks** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 13 janvier 1994:

– « UKRAINE TO SIGN PACT TO GET RID OF ITS ARSENAL – Kiev – President Bill Clinton and President Leonid

M. Kravchuk of Ukraine on Wednesday praised the benefits of an agreement to rid this republic of its nuclear warheads as they began a delicate political dance meant to bolster the pact against assaults by its critics here (...). **The Clinton administration is holding firm to its contention that it will not reveal some parts of the agreement**, particularly the exact sequence of how the warheads will be removed and how long the process will take. Nor will it say what incentives the Ukrainians have been promised by the United States». **It is our position that some elements of the agreement will remain confidential** », a senior official said. **He said the agreement fixes no timetable to the confidential elements and they could be never publicly released** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 20 janvier 1994

« IRAN CONTRA'S LAST GASP : DID THE PUBLIC EVER CARE ? – « (...) **U.S. policy in Iran and Nicaragua was all but turned over to and carried out by a secret band of international arms dealers and private operatives. – The small number of people in the government who knew about these policies misled Congress and lied to other top officials** and even to each other so that no one knew all the facts. – The president, Ronald Reagan, who maintains that he paid little attention to these offenses at the time, neglected his constitutional duty to ensure that the laws are faithfully executed (...). As for Mr. Walsh, after spending seven years and \$40 million, he may turn out to be the most widely scorned figure in the affair. Crippled by congressional grants of immunity and **the refusal of the White House to declassify documents**, he was never able to bring charges on the most serious constitutional violations, and his biggest courtroom victories were lost on appeal (...) At another point, Mr. Walsh indicted Defense Secretary Kaspar W. Weinberger for, among other things, hiding his personal diaries from the investigators. The diaries were in unclassified file that Mr. Weinberger had given to the Library of

Congress after he left the government (...). **The clandestine sale of weapons to Iran** turned out to be a disaster (...) **As Mr. Walsh observed, Mr. Reagan and President George Bush, then vice president, knew of the sales and raised no objections. The policy of secretly raising money** for and assisting the rebels in Nicaragua was clearly a violation of the spirit if not the letter of the law, and it abridged Congress's constitutional power of the purse (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 9 mai 1994 :

– « THE MISSING TANK : UN CONFUSION AND WAFLING IN BOSNIA – (...) The latest episode in which the United Nations and NATO found themselves in an unenviable role began Wednesday, when **details emerged of a secret agreement by Yasushi Akashi,** the special representative in the Balkans of the UN secretary- general, Butros Butros Ghali, **to let Serbian forces move tanks through the 20-kilometer (12-mile) circle around Sarajevo.** NATO has banned heavy weapons in that zone and has threatened to blow up such machines there. In exchange for being let through, the Serbs agreed to release a company of British soldiers who were en route to the Muslim town of Gorazde when Serbian forces blocked their way (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 10 et 11 septembre 1994 :

– « U.S. PLUGS UP A NUCLEAR LEAK – Washington – **For seven years, the United States has been quietly supplying Japan with technology to refine bomb-grade plutonium from breeder reactors, despite of official U.S. position against the export of any technology that helps the spread of nuclear weapons, according to a new report from Greenpeace. But before Greenpeace ended news conference at which it issued**

the report, the Energy Department had announced that it would end the exports letting the agreement under which they took place expire at the end of this month. « The administration and the department are fully committed to policies and practices constraining proliferation », the department said. Greenpeace said the exports violated the Nuclear Non-proliferation Act of 1978, and a bilateral agreement signed with Japan the previous year (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 19 juin 1996 :

– « U.S. AGREES TO SHARE NUCLEAR ARMS SECRETS WITH FRANCE – Washington – **France and the United States have signed a secret agreement drawing their nuclear weapons scientists into a much closer alliance** so that each nation can help the other maintain its nuclear arsenal after an expected international treaty bans all test explosions, U.S. and diplomatic officials say (...). **To avoid stirring controversies of offending national pride on either side of the Atlantic, however, neither country sought any publicity. The accord was signed in Virginia on June 4** by four senior U.S. and French officials, including Harold P. Smith Jr., the Assistant to the U.S. Secretary of Defense for Atomic Energy, and Assistant Secretary of Energy Victor H. Reis (...). **Moreover, the secret deal may just mark the beginning of a new era of extraordinary cooperation among existing nuclear powers** (...) ».

Nous citerons encore la décision du Président Clinton de laisser les Etats musulmans violer l'embargo qui frappait les livraisons d'armes à destination de l'ex-Yougoslavie. Précisons toutefois qu'il ne s'agissait pas là d'un engagement consensuel ni écrit, mais tacite et unilatéral. Ainsi :

L'« I.H.T. » des 9 et 10 novembre 1996

– « SENATORS CLEAR CLINTON ON IRAN ARMS TO BOSNIA – Washington – Senior Clinton administration officials may have misled one another, Congress, American allies and the American people, but they broke no laws by standing mute as Iran Shipped arms to Bosnia's Muslims in 1994, the Senate intelligence committee has concluded. After a seven-month investigation, it said Thursday that **President Bill Clinton approved the secret decision to do nothing to stop the shipments of Iranian arms, which violated a UN embargo** (...). The key event in the secret policy was an April 1994 meeting between the Croatian president, Franjo Tudjman, and the U.S. ambassador to Croatia, Peter Galbraith (...). Mr. Galbraith told Mr. Tudjman he had « no instructions » regarding the shipments. That was an implicit green light for the shipments, the committee said. Mr. Lake's orders were that the policy should not be committed to paper. Deputy Secretary of State Strobe Talbott later told the committee that « what goes down on paper is more likely to come out in public in inappropriate and harmful ways, harmful on the national interest (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 8 mai 1997 :

– « U.S. PROBES WHETHER AN OFFICIAL HAS PASSED SECRETS TO ISRAEL – Washington – (...) the document in question : **a secret letter of assurances that the previous secretary of state, Warren Christopher, had given to Yasser Arafat**, the Palestinian leader, after successful negotiations on withdraw Israeli troops from most of the West Bank city of Hebron (...). The agreement, which was bitterly opposed by some in Mr. Netanyahu's cabinet, required Israel to turn over four-fifths of Hebron immediately and substantial chunks of the West Bank by the middle of next year. A day after the accord was signed on Jan. 16, Mr. Christopher gave separate « side letters », of assurance to Mr. Arafat and Mr. Netanyahu (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 20 juin 1997 :

– « FOR CIA SUSPECT, FREEDOM ENDED AT A SEEDY HOTEL – Washington – At 4 o'clock last Sunday morning, Mir Aimal Kansi was asleep in a seedy hotel near Pakistan's border with Afghanistan when a sudden knock on the door roused him. Moments later, Mr. Kansi began a journey that as led to a Virginia courtroom, where he face murder charges in the 1993 attack on motorists outside CIA headquarters (...). To facilitate the arrest and Mr. Kansi's return to th United States, the State Department negotiated an **extraordinary diplomatic agreement** with another country, administration officials said Wednesday. **The officials insisted that the terms of the agreement remain secret to help future law-enforcement operations.** The officials also refused to identify the nation involved, although several indications point to Pakistan. Allowing Mr. Kansi, a Pakistan citizen, to be removed from his homeland without legal recourse would have involved suspending normal extradition proceedings, people close to the matter said. (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 4 août 1997 :

– « SECRETS INQUIRY TARGETS PATTEN – London – British authorities are investigating allegations that Chris Patten, Hong Kong's last governor, disclosed secret documents, the government said Sunday » (...). Mr. Patten is alleged to have leaked to Jonathan Dimbleby, a writer and broadcaster, **details of a secret deal with China over Hong Kong's future** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 13 décembre 1999:

« U.S. KEPT NUCLEAR WEAPONS IN JAPAN, COLD WAR DOCUMENTS SHOW - **Newly declassified documents show that while the United States publicly vowed not to keep**

nuclear weapons in Japan, its secretly stored them not only on Okinawa but also on the islands of Chichi-jima and Iwo Jima and was prepared to do the same at as many as 11 other Japanese sites.

(...)

Despite its stated policy of being a no nuclear nation, Japan stored an extensive nuclear infrastructure - at its peak, as large as that of other American allies », the article states.

The article said that between 1956 and 1966, the United States, apparently with Japans agreement, kept nuclear weapons and in the latter years nuclear bombs without their fissile cores on Chi-chi-jima (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 14 et 15 octobre 2000 :

« DESPITE GORE'S SECRET DEAL, RUSSIA SELLS ARMS TO IRAN - WASHINGTON -In June 1995, **Vice President Al Core signed a secret agreement with Viktor Chernomyrdin, then the Russian prime minister, calling for an end to all Russian sales of conventional weapons to Iran by the end of 1999.**

(...)

Though Mr. Gore and Mr. Chernomyrdin mentioned an arms agreement in general terms at a news conference the day it was signed, the details have never been disclosed to Congress or to the public. Documents on the negotiations were provided to The New York Times by a government official concerned about the proliferation of Russian arms to Iran.

(...)

Critics in Congress who have become aware of the 1995 deal, conceived in secrecy and at best only partly successful in achieving its goals, said it was symptomatic of flaws in Mr. Gore's approach to handling relations with Russia (...) ».

Et quelques jours plus tard :

L'« I.H.T. » du 26 octobre 2000 :

« SECRECY IS DENIED IN IRAN ARMS DEAL »
WASHINGTON - **The State Department said Wednesday there was no secret deal by the Clinton administration allowing Russian arms sales to Iran and endangering national security.**

An understanding between Vice President Al Gore and then-Prime Minister Viktor Chernomyrdin in 1995 was « announced publicly », said John Barker, deputy assistant secretary of state for non-proliferation control.

Mr. Barker acknowledged that some documents relating to the understanding remain classified. He cautioned a Senate Foreign Relations subcommittee that continued news coverage of the agreement could undermine non-proliferation efforts, which he said require confidentiality.

(...) the deal allowed Russia to sell weapons to Iran in violation of a 1992 U.S. law prohibiting sales to countries viewed as exporters of terrorism (...) ».

Quittons à présent les médias pour passer à une autre source, celle des mémoires d'hommes politiques et des diplomates. Elle est tout aussi peu fiable que la précédente, encore que pour d'autres raisons. En effet, dans la mesure où les accords secrets sont souvent « honteux », soucieux de leur propre gloire, les hommes politiques n'avouent pas volontiers avoir participé à leur conclusion. Mais c'est néanmoins une source de renseignements sur les engagements secrets qu'on ne peut pas négliger au motif qu'elle n'est pas parfaite.

C) TRACES DES ENGAGEMENTS SECRETS DANS LES MEMOIRES DES DIPLOMATES

Tout en dévoilant l'existence d'un accord secret, James Byrnes, l'ancien Secrétaire d'Etat du Président Truman donnait une leçon politiquement correcte sur la nocivité de tels accords et sur l'exemplaire attitude des Etats-Unis à cet égard. Il écrivait dans :

James Byrnes « CARTES SUR TABLE »

(Morgan 1948 – p. 95) :

« Un autre accord, qui devait par la suite me causer des soucis, fut également signé à Yalta. Il s'agissait du protocole « ultrasecret » stipulant que les îles Kouriles seraient remises à l'U.R.S.S. comme prix de sa participation à la guerre contre le Japon. (...) ». L'accord relatif aux îles Kouriles intervint au cours d'une conversation privée entre les Trois Grands et non pas autour de la table de la Conférence. Le protocole, qui comprenait cet accord, fut signé le 11 février. Si je m'étais trouvé à Yalta ce jour-là, j'en aurais sans doute eu connaissance. Lorsque le Président rentra à Washington, il ne m'en parla pas et le protocole fut immédiatement enfermé dans son coffre-fort de la Maison Blanche (...).

(p. 97) – « On ne doit pas non plus reprocher au président Roosevelt d'avoir voulu conserver secret cet accord. L'Union Soviétique avait signé un traité avec le Japon et nous ne pouvions annoncer que la Russie avait l'intention de lui déclarer la guerre (...). Il était par conséquent parfaitement compréhensible que le maréchal Staline et le président Roosevelt aient tenu à garder cet accord secret ».

(p. 446) – « Troisièmement, nous devons abandonner à jamais l'habitude de la diplomatie secrète. Nous devons faire en sorte que le peuple soit à même de connaître les problèmes que les diplomates ont à résoudre, de sorte qu'il puisse juger en toute connaissance de cause les solutions qui leur sont apportées. Le droit du peuple à être tenu au courant doit être à la base de la politique étrangère d'un pays ».

(p. 474) – « Une condition essentielle à toute politique étrangère conforme au désir du peuple est évidemment que la population soit tenue au courant. Dans le domaine des relations internationales, le monde souffre encore des effets de cette époque où tout accord international était gardé secret et considéré

comme une convention privée entre les dirigeants des deux pays. Mais les Etats-Unis, tout au moins, abandonnaient peu à peu les habitudes de cette époque (...). Le peuple ne peut exercer son influence sur la conduite des Affaires étrangères que s'il est bien renseigné à leur sujet. Ce droit démocratique fondamental, le droit du peuple de savoir, doit prendre chaque jour de l'extension dans la conduite des Affaires étrangères (...) ».

Mais les slogans ne sont que des slogans. Ainsi, la pratique américaine d'engagements secrets continue comme par le passé. Il suffit de parcourir les mémoires de Henry Kissinger pour s'en rendre compte. Cet auteur cite des engagements de ce type auxquels il a participé. Commençons l'énumération en rappelant la formule qu'il citait volontiers en guise de bouclier pour se protéger contre le reproche de contrevenir à la règle de la transparence :

H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 763

« (...) My colleague Bill Safire found a precedent for our position :

July 19, 1971.

MEMORANDUM FOR : HENRY KISSINGER

FROM : BILL SAFIRE

Here is a quotation about secrecy that you may find occasion to use :

« The most dangerous of all moral dilemmas : When we are obliged to conceal truth in order to help the truth to be victorious».

Dag Hammarskjold (....) »

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 763).

Ayant ainsi retrouvé sa virginité, la diplomatie secrète américaine pouvait se déployer librement. Et voici un certain nombre de cas d'engagements secrets dont fait état ce diplomate. Disons tout de suite que H. Kissinger, comme tout homme politique, ment par omission. Comme on le verra par la suite certains accords secrets

qu'il a conclus parmi les plus odieux commencent seulement maintenant à être connus. Débutons par les dénégations :

« (...) A former US Ambassador to Pakistan, Benjamin H. Oehlert, Jr., has written a letter to the New York Times, published on November 3, to the effect that the United States had commitments to come to Pakistan's aid « even with our arms and men, if she should be attacked by any other country ». **The State Department spokesman replied to a question on November 26 that there were no such secret commitments binding the United States to come to Pakistan's aid (...)** ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 892-893).

Ou bien:

« (...) For the third straight meeting they zeroed in on the theme that having put him in office we had « the capability » to replace the « warlike and fascist » Nguyen Van Thieu. **This time Xuan Thuy offered us a secret understanding on the removal of Thieu** : « We do not ask you to make a public statement. You should do that secretly ». When I suggested that it would become obvious, Thuy persisted : « This understanding is between us only. It is not divulged (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1030).

Et à ce même propos :

« (...) As we returned to the table I summed up, almost plaintively, my problem with Hanoi's political « solution » : We have offered to do a number of things which would make it easier for the forces you support to participate in a political process and to affect the political future (...). **What we cannot do is what you ask, to make a secret agreement to replace the leader of a country which is still an ally ; (...)** ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1031).

Ou bien :

« (...) It was Hanoi that had insisted on a signing by October 31 as a condition for a settlement ; I had gone along with it in order to exploit Hanoi's eagerness. Now it was Hanoi, not the United States, that announced the peace agreement. **Nixon at this point clearly would have preferred keeping the agreement secret until after the election** and before undertaking the final round of negotiations. Only when accused by Hanoi, two weeks before a Presidential election, of having reneged on a peace settlement did the Administration respond. Once Hanoi had gone public we had no choice except to state our case (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1398)

Ou bien :

H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » p. 795 :

« **Il fut entendu, à tire privé, que l'Egypte « allégerait » le blocus du détroit de Bab el-Mandeb** si les Israéliens promettaient de n'en profiter que « modérément ». Comme ce blocus n'avait jamais été officiellement proclamé, prétendait Sadate, il ne pouvait être officiellement levé ; en outre, **un excès de concessions publiques entamerait sa position vis-à-vis de ses frères arabes** ».

Et à ce même propos un peu plus loin :

H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » t. II p. 807

« Pourtant, quelque heures plus tard, les choses commencèrent à mal tourner.

(...). **Fahmy se plaignait également de ce que Jérusalem avait laissé se répandre la nouvelle de l'accord secret sur le blocus** et proclamait avec insistance qu'Israël conservait la « mainmise » sur la route. Il suggérait de retarder l'annonce jusqu'à ce que les choses fussent clarifiées.

J'avais craint une situation de ce genre. **Les protocoles privés sont dépourvus de toute utilité pour le cabinet israélien, surtout en période électorale** : ils laissent le gouvernement exposé aux accusations de n'avoir pas obtenu le maximum possible (...) ».

Ou bien :

H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » t. I p. 21 :

« Au cours de nos entretiens, de septembre 1972 à janvier 1973, Le Duc Tho m'avait assuré avec insistance qu'une fois la guerre terminée au Vietnam, il n'y avait « aucune raison » pour qu'elle se poursuive au Cambodge. **Mais Hanoi** n'assumerait aucune obligation officielle à cet égard et **se bornerait à s'engager, en privé**, à « contribuer activement » au rétablissement de la paix au Cambodge quand la guerre sera terminée ».

Idem :

« LES ANNEES ORAGEUSES » t. II p. 1383 :

« A la fin de la rencontre au sommet de 1972 Nixon (...) donna à Brejnev une lettre dans laquelle il s'engageait à ce qu'il avait l'intention de faire n'importe comment : il renonçait à exercer son droit de remplacer les Titans avant l'expiration de l'accord intérimaire, en 1977 (...) **Cette lettre était secrète** ».

Idem :

« LES ANNEES ORAGEUSES » t. I p. 55

« Notre intention d'accorder cette aide était aussi connue que l'ampleur de la somme, comme en témoignaient nombre de déclarations publiques. **Ce qui, par contre, était demeuré secret, c'était un message que Nixon câblait à Pham Van Dong** en sa qualité de Premier Ministre et qui décrivait la marche à suivre pour la mise en œuvre de l'article 21...(des Accords de Paris...). Ce texte, rédigé par mes collaborateurs et moi-même,

proposait un mode de procédure quant aux discussions sur l'aide économique (...). Le message de Nixon parlait d'un montant « de l'ordre de 3,25 milliards de dollars » à fournir en cinq ans (...) ».

Idem :

« LES ANNEES ORAGEUSES » tI p. 295 :

« Le 30 mars 1973 Dobrynin (...ambassadeur soviétique à Washington...) vient me voir avec une déclaration intitulée « Confidentiel pour le Président » Elle proclamait que (...) seuls « les droits habituels et insignifiants qui étaient déjà perçus avant le décret du 3 août 1972 seront prélevés (... sur les Juifs soviétiques candidats à l'émigration...). **Les messages privés de Brejnev n'étaient généralement pas communiqués au Congrès** (...) ».

Par ailleurs cet auteur écrit :

H. Kissinger – « LES ANNÉES ORAGEUSES » – (tome II – Fayard 1972 p. 1377)
:

« (...) : **le sénateur Henry Jackson nous accusait, Nixon et moi, d'avoir conclu un accord secret avec les Soviétiques, les autorisant à posséder 124 missiles de plus que ceux auxquels ils avaient droit aux termes du premier accord SALT** (...). Même dans le climat de la détente, propice à l'assoupissement, je n'étais pas disposé à me fier à un accord verbal des Soviétiques. Je leur demandai de signer un document dans lequel se trouvait énoncée l'interprétation convenue. Dans un esprit de conciliation inhabituel, les Soviétiques acceptèrent. Le 24 juillet 1972, Dobrynine et moi apposions nos signatures sur un document d'une page, intitulé non sans pédanterie : « Clarification de l'interprétation du protocole de l'accord intérimaire ». (...) **Les documents qui passaient par la filière présidentielle n'étaient généralement pas communiqués à l'administration. Le texte fut donc conservé dans les archives de la Maison Blanche** (...). Ce fut une erreur bien innocente. N'ayant aucune raison de

croire qu'il y avait quelque chose de confidentiel dans ce document, les Soviétiques y avaient fait allusion lors de la session les SALT à Genève, en juin 1973 (...) ».

Ou bien :

H. Kissinger – « LES ANNÉES ORAGEUSES » – (tome I, Fayard 1983, p. 347, 348)

« (...) C'est ainsi que, vers 22 h 45, le 23 juin 1983, au cours de la dernière nuit du sommet Brejnev-Nixon, le chef de l'Etat soviétique fit sa proposition la plus importante de tout le voyage : il suggéra que les Etats-Unis et l'Union soviétique conviennent sur-le-champ d'un règlement au Moyen-Orient, fondé sur un retrait israélien total sur les frontières de 1967, en échange non de la paix mais d'une fin de l'état de belligérance. (...) C'était, bien sûr, la position arabe standard. (...) Brejnev n'allait pas se laisser arrêter par si peu. Il ne voulait pas d'une déclaration publique, dit-il. **Ce serait un arrangement secret, dont seules les personnes présentes dans la pièce seraient informées.** Il n'alla pas jusqu'à nous confier comment un projet aussi révolutionnaire qu'une paix au Moyen-Orient imposée par les Etats-Unis et l'Union soviétique serait maintenu secret s'il devait entrer en vigueur ».

Ou bien :

H. Kissinger – « LES ANNÉES ORAGEUSES » – (tome I, Fayard 1982, p. 652, 653)

« (...) La première question de Golda, que nous nous fîmes assis dans une pièce un peu à l'écart, concernait non pas la guerre, mais son cauchemar pour l'avenir ; existait-il une entente américano-soviétique pour imposer les frontières de 1967 ? Je niai avec force ; après quoi elle me demanda s'il existait une entente pour imposer d'autres frontières, ce que je niai également. Tandis qu'elle explorait tous les détours possibles de la duplicité américaine, elle illustre de façon exemplaire la formidable insécurité inhérente à la position géographique et

démographique d'Israël, ainsi que sa totale dépendance envers les Etats-Unis.

(...) **J'assurai Golda et ses collègues qu'il n'y avait ni entente secrète ni aucune limitation imposée à ce que les parties pourraient proposer** ».

H. Kissinger cite aussi un certain nombre d'exemples d'engagements secrets contenus dans des messages privés échangés entre diplomates. A cet égard il développe une sorte de doctrine des engagements secrets à qui il semble refuser « force de loi ». Mais remarquons que de toute façon ce politicien refuse « force de loi » à tous les engagements des Etats-Unis qui ne correspondaient pas ou plus à leurs intérêts. Il estime qu'aux yeux des Etats-Unis (ce dont il fait le critère absolu de validité juridique) ces engagements ne les liaient pas ou plus :

H. Kissinger – « LES ANNÉES ORAGEUSES » – (tome I, Fayard 1982, p. 354, 355)

« (...) Nixon donna ses assurances dans ce sens au Président sud-vietnamien Nguyen Van Thieu pour le convaincre d'accepter l'Accord de Paris (...), divers arguments ont été avancés pour soutenir que les assurances données par Nixon à Thieu – c'est-à-dire que nous étions prêts à défendre l'Accord de Paris au besoin par des actions militaires – étaient incorrectes, illégales ou injustifiées.

L'un d'eux consiste à dire qu'elles étaient incorrectes parce que **les lettres les contenant n'avaient jamais été rendues publiques, ni approuvées par le Congrès.** Ce raisonnement présente plusieurs failles. **Il est notamment avéré que la plupart des Présidents élus après la guerre ont écrit, sans les publier, des lettres analogues – le Président Kennedy, par exemple, a pris des engagements de cette nature vis-à-vis du Pakistan et de l'Arabie saoudite.** Bien entendu, de telles assurance n'ont pas force de loi : elles définissent un dessein que le destinataire est cependant fondé à prendre au sérieux. Au reste, jamais Nixon ne présenta ses lettres comme une obligation légale, une base officielle pour ses menaces de rétorsion, ou des

arguments contre la législation qui empêcha par la suite leur mise en œuvre. **Les précédents constitutionnels sont nombreux qui prouvent la validité de l'initiative prise par Nixon (et Kennedy) dans l'intérêt national** (...) ».

Pour sa part, le négociateur des Accords de Dayton, R. Holbrooke, écrit:

R. Holbrook « TO END A WAR » (p. 63-64-65).

« (...) In response, the Bosnian Serbs raised the stakes dramatically : they seized more than 350 U.N. peacekeepers and, calling them « human shields » against further attacks, handcuffed them to trees and telephone poles. (...). **But there was substantial, if circumstantial, evidence of secret deals between the U.N. and the Bosnian Serbs.** The release of the hostages came in stages after a secret meeting on June 4 at Zvornik between the top U.N. commander, General Ratko Mladic ; **It was not clear what assurances, if any, the Serbs got from the U.N. commanders, but a suspicion spread rapidly that the Serbs and the local U.N. commanders had made a deal never to use NATO airpower in Bosnia again.** While Milosevic and the Pale Serbs said publicly that they had received such assurances, French and U.N. officials denied it. To this day, Washington has never been sure of what actually was agreed to, but after the hostages were released, the intensity of the Bosnian Serb military effort increased dramatically, with no further U.N. or NATO air strikes (...) ».

Le Président Nixon n'avait pas l'habitude de négocier lui-même des engagements internationaux. Il préférait que son Secrétaire d'Etat s'en charge. Mais il écrivait dans ses mémoires (ce dont H. Kissinger fait état dans les siens. Cf. supra), en faisant allusion à la proposition de L. Brejnev concernant le Second Sommet à Camp David :

R. Nixon « MEMOIRES » (Stanke 1978 p. 637)

« (...) Nous eûmes au cours des trois heures suivantes un séane qui rivalisa, en intensité émotionnelle, avec celle de la datcha sur le Vietnam au cours du sommet n° 1. Cette fois-ci, il s'agissait du Moyen-Orient. **Brejev voulait** me contraindre à imposer à Israël un règlement fondé sur les conditions arabes. Il ne cessa d'enfoncer le clou de ce qui décrivait comme la nécessité **d'un accord à deux, ne serait-ce qu'un accord secret**, sur une série de principes pour imposer un règlement au Moyen-Orient... Brejev était brutal et intransigeant ; s'il n'obtenait pas de moi un accord, au moins officieux, sur ces principes, il sortirait les mains vides de cette rencontre au sommet. Il insinua même qu'à défaut d'un tel accord de principe, il ne pouvait pas garantir que la guerre ne reprendrait pas ».

Et ailleurs :

R. Nixon – « MEMOIRES » (Stanke 1978, p. 634)

« (...) Pendant nos conversations de Washington à Camp David, Brejev avait été très discret sur la Chine. Dans mon bureau à San Clemente, cependant il en parla pendant plusieurs minutes avec une inquiétude mal dissimulée. **Il craignait encore, semble-t-il, que nous envisagions quelque accord militaire secret, peut-être un traité de défense mutuelle avec les Chinois. (...) je ne pouvais me permettre d'accepter, dans mes relations, l'obligation de le tenir au courant de toutes nos tractations avec les Chinois** ».

Mais, comme nous l'avons dit plus haut, les mémoires d'hommes d'Etat ne trahissent qu'une partie de l'iceberg des engagements secrets. Ces mémoires sont généralement écrits pour glorifier la personne de leur auteur. Ils « oublient » donc ce qui est gênant. Ce n'est que lorsque les documents secrets sont rendus publics en vertu de la loi ou par le hasard d'une indiscretion que l'on apprend à quel point ces confessions sont truffées de lacunes.

Ainsi, récemment, la publication de documents secrets américains concernant l'invasion du Timor Oriental par l'Indonésie, en 1975, permet de se rendre compte que les Etats-Unis, et plus particulièrement H. Kissinger, ont donné leur accord secret (oral) pour une opération militaire qui s'est terminée par des dizaines de milliers de morts. L'« I.H.T. », écrivait à ce sujet :

L'« I.H.T. » du 20 mai 2002 :

« HOW U.S. AVERTED GAZE WHEN INDONESIA TOOK EAST TIMOR »

« (...)

Although Kissinger long denied it, declassified U.S. documents released in December prove that he and Ford, during a visit to Jakarta on Dec. 6,1975, gave President Suharto of Indonesia a green light to send his military into East Timor. Suharto did so the next day, after the U.S. president and his secretary of state had left Indonesia.

Moreover, many of the weapons used in the invasion were supplied by the United States, contravening a congressional ban on Indonesia's use of American military equipment for anything but defensive operations (...). **By 1980, the operation had left more than 100,000 dead from military action, starvation or disease, with some estimates running as high as 230,000.**

(...)

Still, critics say that Kissinger's liberty with the truth about his role in East Timor in 1975 has been breathtaking. For example, **Kissinger said** when asked at a public meeting in New York City in July 1995 about the talks he and Ford had with Suharto in Jakarta on the eve of the Indonesian invasion, that « **Timor was never discussed with us when we were in Indonesia** ».

(...)

The formerly secret State Department telegram on the Ford-Kissinger talks with Suharto on Dec. 6,1975, and the other new material on the U.S. role in the Indonesian invasion of East Timor were published by the National Security Archive, an independent nongovernmental research institute and library at George Washington University in Washington. The archive

collects and publishes declassified documents acquired through the Freedom of Information Act. (...) ».

Pour sa part, Ch. Rousseau rappelait dans sa chronique un autre « oubli » de Henry Kissinger à propos d'un engagement secret qu'il a pourtant bien conclu :

« R.G.D.I.P. » 1976 p. 1213 (Chronique des faits internationaux) :

« REACTION CONTRE LES TRAITES SECRETS (mars 1976)

« Les révélations faites le 29 février 1976 par le président Sadate, lequel a affirmé qu'aux termes de l'accord du 1^{er} septembre 1975 sur Sinaï **le gouvernement des Etats-Unis s'était secrètement engagé à empêcher Israël d'attaquer la Syrie et à faciliter une participation palestinienne aux négociations sur le Proche-Orient, ont provoqué au début du mois suivant de violents remous au Congrès américain.**

Le sénateur Mike Mansfield a fait observer que M. Kissinger n'avait pas parlé à la Commission sénatorial des Affaires étrangères d'accords secrets tels que ceux cités par le chef d'Etat égyptien. Il a estimé que la Commission devrait demander des explications au Département d'Etat.

Le sénateur Frank Church a affirmé que, si la version du président Sadate était vraie, « le Congrès et le peuple américain avaient une fois de plus été trompés d'une manière rappelant les années Nixon ».

(...)

Le Département d'Etat n'a voulu ni confirmer ni démentir l'existence des deux clauses secrètes mentionnées par le président Sadate. Le Congrès ne semblait pas en tout cas en avoir été averti, puisque tous les documents qui lui ont été transmis ont été ensuite rendus publics, et aucun ne portait sur les accords dont a fait état M. Sadat.

On ne peut pour autant exclure que Washington ait pris ces deux engagements. Mais, dans ce cas, ils ne seraient pas considérés comme légalement contraignants par

l'administration, et constitueraient de simple déclarations de principes ».

(voir aussi « LE MONDE » du 05 03 1976)

Passons à présent à une autre source qui permet de se rendre compte de la fréquence des accords secrets et « privés ». Parlons donc de :

D) TRACES DES ENGAGEMENTS SECRETS DANS LES DOCUMENTS DIPLOMATIQUES

Pour s'en rendre compte, il suffit d'ouvrir le premier numéro de «D.S.B.» qui nous tombe sous la main. Prenons celui de 1978.

On y trouve la trace d'un accord secret, car « privé » au sujet duquel le Président Carter estimait qu'il n'avait pas à être divulgué sans l'accord de l'autre partie :

« CONFERENCE DE PRESSE DU PRESIDENT CARTER DU 28 SEPTEMBRE 1978

(« D.S.B. », Nov. 1978, p. 20)

« Q.- Prime Minister Begin is supposed to be sending a letter dealing with the Israeli position on the West Bank. Has that letter been received yet? And would any delay on that letter perhaps hold up these talks on the Sinai?

A. – Prime Minister Begin has sent me a letter expressing his position, and I've also sent him a letter expressing my position. Now, I think the next step would be for me and him, in good faith and in a friendly co-operative attitude, to try to work out the differences between us.

Q. – Will you make those letters available ?

A. – I'll think it over. I can't answer because I would really – it suits me okay for the letters to be made available, but **I can't unilaterally release the letter that I sent to him or received**

from him without his approval.

My own inclination is to let all the correspondence be made public that relates to the Mideast settlements. We've done that so far, even when we had differences of opinion. But I would have to get his permission before we could release the letters ».

C'est dans le même sens que s'exprimait à ce sujet le Secrétaire d'Etat Vance :

« SECRETARY'S NEWS CONFERENCE GENEVA, Oct. 19, 1978

(« D.S.B. », – December 1978, p. 21, 23)

« Q. Can you confirm whether or not President Carter invited Mr Botha to come to the United States and what the conditions are ?

(...) A. – No, I don't want to get into anything having to do with the exchange of correspondence between the President and Prime Minister Botha. As you know, **insofar as personal letters between heads of government are concerned, that's up to the two heads of government to decide whether or not they want to make those public,** and I have no authority at this point to indicate the (...) ».

Par ailleurs, le Secrétaire Vance estimait que les « détails » des engagements oraux pris lors d'une conversation n'avaient pas à être divulgués à l'Opinion publique. Ainsi :

« CONFERENCE DE PRESSE DU SECRETAIRE D'ETAT, C. VANCE, du 3 nov. 1978

(« D.S.B. », – December 1978, p. 20)

« Q. – I understood you said there is still a disagreement on the in Bank settlements. I am interested in exactly where things stand. What did you say to Mr. Begin ? Did you say that by adding 400 news families to the settlements he would be going

against the commitment he made at Camp David ?

A. – **I'm not going to go into the details of what I said to Mr. Begin. It's not appropriate that I should do so.** He understand our position very, very clearly on this.

Q. - We don't ; I don't.

A. **It is not appropriate for me to go into the details of our conversation** ».

Ce même Secrétaire d'Etat s'exprimait ainsi à propos des accords secrets américano-soviétiques de 1962 concernant Cuba :

« CONFERENCE DE PRESSE DU SECRETAIRE D'ETAT C. VANCE le 5 septembre 1979

(« D.S.B. », Octobre 1979, p. 15) :

« Q. **Is there any reason now why the 1962 agreement with the Russians at the time of the Cuban missile crisis could not be made public** so that people would have a way of knowing whether the Russians are keeping that agreement or not ? (...). Why couldn't that package be made public now ? What is the reason that it can't be made public ? Seventeen years have passed.

A. This is a matter which I think is fair question to ask. **We are reviewing the situation to determine whether or not we can at least put out a full summary of what the essence of the agreement and the agreement of 1970 as well, and I hope that we may be able to do so** ».

Le même propos a été tenu par le Secrétaire Vance dans une lettre au Sénateur Stone :

« WESTERN HEMISPHERE : SOVIET COMBAT TROOPS IN CUBA

(« D.S.B. », October 1979, p. 63) Following are the texts of Secretary Vance's letter to Senator Richard Stone of July 27, 1979.)

SECRETARY LETTER – JULY 27, 1979

« (...) You have asked that we assure the American people that they have full knowledge of the understanding. (...) **The principle of confidentiality of diplomatic communication is respected throughout the international community** and is carefully applied in our relation with the Soviet Union to ensure the free flow of communication that is essential to the maintenance of world peace. **A breach of confidentiality in this context could easily impair our ability to deal with the Soviets in the future** (...) ».

Ce même sujet a fait l'objet d'une déclaration du Département d'Etat du 31 août 1979 et des « remarques » du Président Carter devant la presse (« D.S.B. », Octobre 1979, p. 63).

On comprend aussi pourquoi plusieurs engagements internationaux sont tenus secrets dès lors qu'ils sont « détestables » ou clairement illégaux. Ainsi, comme nous le verrons tout de suite, le Président américain s'est entendu avec le Général Minh pour faire assassiner le Président Diem.

Avant de citer les passages pertinents des « PENTAGONE PAPERS », disons de façon plus générale que des engagements de ce genre sont quotidiens. On s'entend tous les jours pour assassiner un Castro, un Khadafi, un Kim Jong Il ou un autre politicien gênant pour les Démocraties. Il y a encore peu, la diplomatie américaine se démenait pour trouver un assassin capable d'approcher Saddam Hussein. Aujourd'hui, les Israéliens sollicitent la permission de Washington pour assassiner Yasser Arafat. C'est aussi tous les jours qu'on s'entend pour faire une guerre déguisée en aide humanitaire ou pour spolier un pays du Tiers Monde sous prétexte de lui porter la liberté. Et puisque tout ceci est honteux ou constitue un crime, on a bien sûr tout intérêt à ne pas le dévoiler. La naïveté de ce candidat à l'agrégation qui, selon ce qu'on nous rapporte, aurait dit que depuis les 14 points du

Président Wilson, il n'y a plus d'engagements secrets, semble pourtant assez répandue parmi ceux qui qualifient les accords secrets de « rares maintenant » (Cf. infra).

Ainsi, on trouve dans les « PENTAGONE PAPERS » les documents suivants prouvant l'existence d'un accord secret entre les Etats-Unis et les généraux vietnamiens pour assassiner le Président Diem :

« THE PENTAGONE PAPERS »

(ed. Bantam Books, N.Y. 1971, p. 214, et ss.)

« Cablegram from Ambassador Lodge to the State Department, oct. 5, 1963

1. Lt. Col. Conein met with Gen. Duong Van Minh at Minh's Headquarters on Le Van Duvet for one hour and ten minutes morning of 5 Oct. 63. This meeting was at the initiative of Gen. Minh and has been specifically cleared in advance by Ambassador Lodge. No other persons were present.

(...)

3. Gen. Minh made it clear that he did not expect any specific American support for an effort on the part of himself and his colleagues to change the Government but he states he does need American assurances that the USG will not attempt to thwart this plan.

(...)

5. Gen. Minh outlined three possible plans for the accomplishment of the change of Government :

a. Assassination of Ngo Dinh Nhu and Ngo Dinh Can keeping President Diem in Office. Gen. Minh said this was the easiest plan to accomplish.

(...)

WHITE HOUSE CABLE FOR LODGE ON RESPONSE TO GEN. MINH

« Cablegram from WHITE HOUSE YEARS House to

Ambassador Lodge, Oct. 6, 1963

1. (...) While we do not wish to stimulate coup, we also do not wish to leave impression that U.S. would thwart a change of government or deny economic and military assistance to a new regime if it appeared capable of increasing effectiveness of military effort, ensuring popular support to win war and improving working relations with U.S. (...) ».

LODGE MESSAGE TO BUNDY ON DEALINGS WITH GENERALS

« Cablegram from Ambassador Lodge to McGeorge Bundy, Oct. 25, 1963

(...)

That though the coup committee would not release the details, the **Ambassador would receive the complete plan for study two days prior to the scheduled times for the coup** (...) ».

BUNDY CABLE TO ODGE VOICING WHITE HOUSE YEARS HOUSE CONCERN

« Cablegram from McGeorge Bundy to Ambassador Lodge, Oct. 30, 1963

1. Your 2023, 2040, 2041 and 2043 examined with care at highest levels here (...) ».

« Cablegram from McGeorge Bundy to Ambassador Lodge, Oct. 30, 1963

(...)

11. As to requests from the Generals, they may well have need of funds at the last moment with which to buy off potential opposition. To the extent that these funds can be passed discreetly. I believe we should furnish them, provided we are convinced that the proposed coup is sufficiently well organized to have a good chance of success (...). Should the coup prove indecisive and a protracted struggle is in progress, we should probably offer our good offices to help resolve the issue in the interest of the war against the VC (...) ».

FURTHER BUNDY INSTRUCTIONS TO LODGE ON CONTINGENCY PLANS

« Cablegram from McGeorge Bundy to Ambassador Lodge, Oct. 30, 1963

(...)

6) This paragraph contains our present standing instructions for U.S. posture in the event of a coup.

(...)

d) But once a coup under responsible leadership has begun, and within these restrictions, it is in the interest of the U.S. Government that it should succeed.

(...) ».

LODGE'S LAST TALK WITH DIEM

« Excerpt from cablegram from Ambassador Lodge to State Department, Nov. 1, 1963, as provided in the body of the Pentagon study. According to the narrative, the message says that at 4 :30 P.M. on Nov. 1 President Diem telephoned Ambassador Lodge and the following conversation ensued :

DIEM : Some units have made a rebellion and I want to know what is the attitude of the U.S. ?

LODGE : I do not feel well enough informed to be able to tell you. I have heard the shooting, but am not acquainted with all the facts. Also it is 4 :30 a.m. in Washington and the U.S. Government cannot possibly have a view.

DIEM : But you must have some general ideas. After all, I am a Chief of State. I have tried to do my duty. I want to do now what duty and good sense require. I believe in duty above all.

LODGE : You have certainly done your duty. As I told you only this morning, **I admire your courage and your great contributions to your country. No one can take away from you the credit for all you have done. Now I am worried about your physical safety.** I have a report that those in charge of the current activity offer you and your brother safe conduct out of

the country if you resign. Had you heard this?

DIEM : No. (And then after a pause) You have my telephone number.

LODGE : Yes. **If I can do anything for your physical safety, please call me.**

DIEM : I am trying to re-establish order ».

Bon nombre d'indications au sujet des engagements secrets peuvent être trouvées sur Internet. Cette source est peu fiable dans la mesure où les documents qui y sont reproduits apparaissent et disparaissent sans contrôle et sans références. C'est pourquoi, nous avons retenu seulement celles des informations proposées qui nous semblaient à peu près crédibles. Et même là, nous invitons le lecteur à la plus grande prudence.

E) INTERNET

Ainsi, dans l'ordre dispersé :

« ECHELON ON LINE Connaître le réseau ECHELON » 02 02 2001» **Le pacte UKUSA. En septembre 1945, Truman signa un mémorandum top secret qui constituait la clef de voûte d'une alliance SIGINT en temps de paix.** Puis Britanniques et Américains ouvrirent des négociations en vue de la conclusion d'un accord (...). **La conférence produisit un accord de quelque 25 pages, toujours classifié,** qui arrêta les détails d'un accord SIGINT entre les États-Unis et le Commonwealth britannique. D'autres négociations eurent lieu au cours des deux années suivantes, de sorte que le texte final de l'accord dit UKUSA pu être signé en juin 1948. (...). **L' alliance UKUSA a été établie par un accord secret de 1947,** qui regroupait les structures anglaise et américaine, ainsi que leur personnel et leurs stations. A cet accord de base furent bientôt ajoutés les réseaux de trois pays du Commonwealth, le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande. (...) Jusqu'en 1995, aucun des gouvernements

signataires ne reconnut publiquement la collaboration internationale (...) ». En mars 1999, le gouvernement australien brisa le rang pour affirmer spécifiquement et publiquement que le « coopère effectivement avec des organisations équivalentes d'espionnage des signaux outre-mer sous l'égide de l'alliance UKUSA ». (...) ». (echelon-online@fr.st).

Ou bien :

« L'ASSASSINAT DE LUMUBA. CONFERENCE DE LUDO DE WITTE » Floreffe, le 12 décembre 2001

(...) La Belgique, elle, projette de reconquérir le Congo à partir du Katanga et de renverser ainsi Lumumba. Graduellement, les troupes belges s'en vont, sauf au Katanga. Début 60 intervient **un accord entre le secrétaire général des Nations-Unies et les partisans de la sécession katangaise. Cet accord, secret, stipule que toute intervention de Lumumba au Katanga serait considérée par les Nations-Unies comme une entrave à la paix** (...) ». Nadia Geerts

Ou bien :

« ACTUALITES BCE, DUISENBERG ANNONCE SON DEPART EN 2003

(...) Suite à d'après discussions, le Président de la République allant même parler **d'un accord secret liant François Mitterrand et Helmut Kohl accordant la première présidence de la BCE à la France en contrepartie de l'implantation de son siège à Francfort**, un compromis dans la plus pure tradition bruxelloise fut adopté (...) ». (Nicolas Ballot)

Ou bien :

« LES DOSSIERS DE CLIOSOFT : LES ETATS-UNIS ET LE MOYEN ORIENT DEPUIS 1945. L'Irangate »

« L'Irangate est le nom donné au scandale des ventes secrètes d'armes américaines à l'Iran, entre 1985 et 1987 (...). **Un accord secret est conclu en 1985. En échange de missiles américains livrés par Jérusalem, les Américains obtiendraient la libération de leurs otages du Liban.** (...) »

C'est alors que le scandale éclate au grand jour. L'affaire éclate lorsqu'un avion américain, plein de matériel destiné aux *contras*, s'écrase au Nicaragua. Le pilote, récupéré par les sandinistes, dénonce toute l'affaire (...) ».

Ou bien, en rappelant ce qui a été dit à propos de cet accord par la presse écrite (Cf. supra) :

« Dimanche 26 mai 2002

(...) En fait, toute coopération entre Moscou et Téhéran suscite l'inquiétude des Etats-Unis, (...).

Ainsi, Moscou et Washington avaient conclu en 1995 un accord secret interdisant toute fourniture d'armes à l'Iran. Mais la donne a complètement changé depuis l'arrivée de Vladimir Poutine au Kremlin et du réformateur Khatami à Téhéran, et cela au détriment de l'influence et des intérêts américains ». Courrier International 13/3/2001

Ou bien :

« ODIN (...) LE CONSEIL NORDIQUE ET LA COLLABORATION INFORMELLE »

Le Conseil nordique et sa coopération culturelle et politique virent le jour en 1952 (...). Il est apparu après coup que les négociations pour une alliance défensive scandinave avaient mené à **un accord secret de collaboration scandinave informelle en matière de défense.** (...) **Dans le plus grand**

secret, des bases aériennes suédoises s'étaient préparées à accueillir des avions américains et des officiers haut placés se tenaient prêts à pouvoir assurer la coordination des forces suédoises avec celles de l'OTAN. (...) ». (Rédigé par Nytt fra Norge pour le ministère des Affaires étrangères. L'auteur est seul responsable du contenu de cet article. Reproduction autorisée. Imprimé en décembre 1998).

Passons à présent à la présentation des positions officielles des Etats, de l'O.N.U. et de l'Union européenne sur le secret qui entoure la conclusion (et l'application) de certains engagements.

F) POSITION DES ETATS SUR LES ENGAGEMENTS SECRETS

Quelques documents résument la position de la France. Commençons par :

« CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE RELATIVE A L'ELABORATION ET A LA CONCLUSION DES ACCORDS INTERNATIONAUX ». 30 MAI 1997

(« R.G.D.I.P. » 1997 (1-2) p. 593)

« 1. **L'obligation de publication,**

La publication à pour objet

- de rendre public le contenu de l'accord;
- d'introduire l'accord dans l'ordre juridique national

Sauf cas exceptionnels, tous les accords doivent faire l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française, conformément aux dispositions du décret 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France. **Cette**

obligation doit être respectée strictement, notamment dans la mesure où de nombreux accords peuvent affecter des intérêts privés. En cas de non publication en effet, l'accord, s'il est d'effet direct, n'est pas opposable aux personnes et d'une manière générale, n'est pas invocable dans l'ordre juridique interne.

(...)

2. L'initiative de la procédure de publication

Elle relève du ministre des affaires étrangères qui, après avoir constaté la date de l'entrée en vigueur pour la France de l'accord et vérifié qu'aucun des ministres intéressés ne s'oppose à sa publication., saisit le secrétaire général du Gouvernement du décret portant publication. aux fins d'accomplissement des procédures de signature et de publication de celui-ci (...).

Sur Internet on trouve des documents qui confirment implicitement l'importance numérique des engagements secrets pris par la France. Non seulement, l'Opinion publique mais même le Parlement n'en est pas informé. Les plaintes parlementaires sont à ce propos tout aussi fréquentes qu'impuissantes :

« ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

COMPTE RENDU N° 16 (*Application de l'article 46 du Règlement*)

Mardi 20 novembre 2001 *Présidence de M. Paul Quilès, Président*

SOMMAIRE

« La Commission a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Bernard Cazeneuve sur la réforme de la coopération militaire.

(...) M. Bernard Cazeneuve a (...) ajouté que la coopération

conduite par le ministère de la Défense était désormais systématiquement encadrée par des accords, dont le ministère des Affaires étrangères avait pleine communication (...). **Il a aussi fait remarquer que, si la coopération militaire était systématiquement encadrée par des accords, il n'apparaissait pas pour autant que le Parlement en ait toujours connaissance.** Le rapporteur a alors formulé plusieurs propositions. (...)

Le rapporteur a ensuite abordé la question des accords de coopération militaire et de défense secrets.

Rappelant que la Commission s'était interrogée à plusieurs reprises sur la façon dont l'obstacle du secret pourrait être surmonté, il a relevé que la difficulté résidait dans la conciliation entre une éventuelle habilitation des parlementaires à obtenir communication de ces accords, normalement assortie de dispositions pénales spécifiques, et leur irresponsabilité civile et pénale dans l'exercice de leurs fonctions, qui est l'une des clés de voûte du statut constitutionnel du Parlement.

Il a alors fait valoir qu'en tout état de cause, quand bien même un parlementaire pourrait avoir, dans des conditions d'habilitation qui resteraient à déterminer, communication d'accords secrets, il ne pourrait être en aucun cas certain qu'il serait en possession de la totalité du dispositif, n'ayant aucun moyen de vérification.

(...)

Soulignant que, dans ces conditions, le contrôle des accords secrets pouvait s'avérer décevant puisque très difficile à mettre en oeuvre, jamais sûr, et partiel, il a conclu à la nécessité de privilégier le suivi des actions militaires menées en coopération avec le pays concerné (...).

M. Bernard Cazeneuve a alors apporté les éléments de réponse suivants :

- contrôler l'application d'un traité dont on ne connaît pas nécessairement toutes les clauses est par nature très difficile. C'est la raison pour laquelle le contrôle parlementaire pourrait trouver à s'exercer à l'occasion des actions de coopération militaire conduites avec le pays concerné, puisqu'à ce moment-là disparaît le secret ; (...) ».

Autrement dit tant que la guerre n'aura pas éclaté le Parlement sera tenu dans l'ignorance. Il ne pourra exercer son contrôle qu'une fois les opérations déclanchées.

Un autre compte rendu, lui aussi trouvé sur Internet, complète les informations contenues dans le précédent :

« ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION de la DÉFENSE NATIONALE et des FORCES ARMÉES

COMPTE RENDU N° 23 (*Application de l'article 46 du Règlement*)

Mercredi 30 janvier 2002 *Présidence de M. Paul Quilès, Président*

SOMMAIRE

Communication de M. François Lamy sur les opérations extérieures :

« La Commission a entendu une communication de M. François Lamy sur les opérations extérieures.

(...)

Le Président Paul Quilès avait alors souligné une situation paradoxale et peu satisfaisante au regard des prérogatives du Parlement et de la démocratie. **Alors que les opérations extérieures sont l'expression de la politique étrangère de la France, qu'elles engagent hommes et équipements, qu'elles**

ont un coût pour les finances publiques, le Parlement n'était amené à les évoquer qu'« à chaud » lors de déclarations ponctuelles du Gouvernement sur telle ou telle intervention militaire ou le plus souvent, par le biais budgétaire. Le Président Paul Quilès avait dans sa communication bien distingué deux domaines spécifiques sur lesquels le contrôle devait progresser, d'une part les accords de coopération militaire et de défense, en application desquels sont le plus souvent menées les opérations extérieures, de l'autre la conduite des opérations elles-mêmes.

S'agissant des accords de coopération militaire et de défense, il apparaissait nécessaire de mettre à plat le dispositif juridique qui pouvait donner lieu à l'engagement d'opérations extérieures. **Les accords en vigueur, le plus souvent inconnus du Parlement, devraient lui être communiqués. Les nouveaux accords devraient même lui être soumis, en application de l'article 53 de la Constitution** et la Commission en être saisie au moins pour avis, puisque ces accords sont renvoyés au fond à la Commission des Affaires étrangères. Enfin, un dispositif de suivi de leur application devrait être institué (...) ».

Dans « LE MONDE », on trouve un article sur la doctrine officielle de la France concernant les engagements secrets car « privées » pris par des diplomates et plus particulièrement par le Président de la République :

« LES ARCHIVES PRESIDENTIELLES »

(« LE MONDE » du 24 12 1983) :

« Le 25 octobre 1979, M. Giscard d'Estaing avait signé à l'Élysée le contrat prévoyant le dépôt de ses archives personnelles et celles de sa présidence aux Archives nationales. Deux catégories de documents sont concernées par ces dispositions. D'une part, les archives des services administratifs de la présidence (protocole, voyages officiels, service intérieur, etc.). Ce sont là des archives publiques qui restent à l'Élysée au

moment du départ du chef de l'Etat, afin que la continuité de la gestion ne soit pas interrompue. D'autre part, les archives du président lui-même. Celles-ci sont constituées par l'ensemble des documents élaborés ou reçus par le président dans l'exercice de ses fonctions : correspondance, dossiers du conseil des ministres et des instances consultatives (conseil de défense, conseils restreints, etc.), notes d'information, dossiers de ses collaborateurs. Ces documents, destinés à l'information personnelle du premier magistrat, précèdent et éclairent la prise de décision sans avoir le caractère de documentation officielle.(...)

Les archives du chef de l'Etat versées aux Archives nationales à la fin de son mandat seront accessibles au public dans les conditions prévues par la loi du 3 janvier 1979, soit à l'expiration d'un délai de trente ans. **Les documents « intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale », conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi, seront accessibles après un délai de soixante ans.**

Le contrat laissait à l'ancien président la possibilité d'accorder des dérogations permettant la consultation de ces archives avant l'expiration des délais légaux. **L'ensemble des archives deviendra propriété de l'Etat soixante ans après la fin du mandat de M. Giscard d'Estaing, conformément à sa volonté».**

La question de la doctrine officielle de la France en matière d'archives « privés » est traitée avec plus de détails par « LE MONDE » lorsqu'il écrit à propos de la remise par Valéry Giscard d'Estaing de ses archives aux Archives Nationales :

« LE POUVOIR, SES ARCHIVES ET SES SECRETS (A propos de l'affaire des avions renifleurs) Chronique. – XI – Dalloz, 15 mars 1984, p. 64 à 67.

« (...) **Jusqu'au XVII^e siècle, on reconnaissait aux agents du pouvoir royal le droit de conserver les archives de leurs charges.** A cette époque, « on n'avait pas la notion du droit de propriété de l'Etat sur tout papier public. Il semblait qu'un

secrétaire d'Etat, un ambassadeur fussent propriétaires de tous les documents dont leurs fonctions ou négociations les avaient faits détenteurs ».

Cette pratique se justifiait par la responsabilité personnelle de chaque agent du fait de son administration. Il fallait des preuves : Les archives étaient donc soigneusement conservées dans ce but et transmises, non point au successeur, mais aux héritiers, car ceux-ci héritaient aussi de la responsabilité de l'agent.

(...) Par la suite et jusqu'à aujourd'hui, cet usage s'est maintenu, implicite et tenace. M. Giscard d'Estaing y faisait allusion récemment : ses prédécesseurs ont tous emporté les documents amassés durant leurs fonctions. Fidèles à la tradition, les ministres, les membres des cabinets, les hauts fonctionnaires prennent soin, à leur départ de « déménager » leurs archives. On assiste ainsi au lendemain de chaque grand changement politique, à d'importants transferts de documents et à un « nettoyage » en règle de certains dossiers.

(...) **Selon une règle depuis longtemps admise, les agents de l'Etat n'ont pourtant aucun droit sur les documents qu'ils ont pu produire ou recevoir au cours de leurs activités.**

(...) **Ce principe est consacré par les textes très anciens, en particulier le décret impérial du 20 février 1809. Il fut rappelé avec force par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 11 décembre 1865 soulignant que « tous les documents qui, par leur nature et leur destination, sont venus aux mains du fonctionnaire pour en user et les garder au profit du service dont il est chargé, n'ont pas cessé d'être la propriété de l'Etat qui les a constamment possédés par son mandataire.**

(...) En fait, les pouvoirs publics ont généralement été incapables de faire respecter leurs droits sur les papiers de leurs agents les plus haut placés. D'autant plus qu'il n'existe pas – on l'oublie souvent – de définition précise de la notion de « papiers publics », la loi du 3 janvier 1979 sur les archives ne donnant aucune indication sur ce point.

(...) La force des traditions, l'incertitude qui plane inlassablement sur la notion de papiers publics... tout ceci rend très hypothétique le respect des droits de l'Etat, surtout lorsqu'il s'agit des plus hautes fonctions. On peut douter aussi de

l'applicabilité aux dirigeants politiques de la sanction pénale prévue par la loi du 3 janvier 1979 en cas de non-transmission d'archives publiques. **Faute de pouvoir ou de vouloir interdire, le sort de ces documents dépend donc de ceux qui les détiennent. Certains seront détruits. D'autres conservés en tant qu'archives privées.** Dans le meilleur des cas quelques-uns échapperont à l'oubli définitif et seront remis plus tard à l'administration des archives soit par les intéressés eux-mêmes, soit, après leur mort, par leur famille. Il en fut ainsi pour les archives du Général de Gaulle et celles de Georges Pompidou. Mais il est symptomatique de noter que ces documents ne sont déposés qu'en qualité d'archives « personnelles » et se trouvent donc soumis, notamment pour leur consultation, aux conditions fixées par le dépositaire.

Monsieur Giscard d'Estaing s'est, il est vrai, démarqué de ses prédécesseurs en décidant, alors qu'il était en fonctions, de remettre les archives de la présidence aux Archives nationales à la fin de son mandat. « Je suis le premier Président de la République à... avoir fixé les règles » de conservation des archives de l'Élysée, rappelait-il le 22 décembre dernier à Antenne 2, (...).

D'autre part, le terme de « règles » est assez mal choisi dans la mesure où M. Giscard d'Estaing n'a agi que pour son cas personnel, ce qui ne préjuge en rien de l'attitude de ses successeurs et plus généralement des autres responsables politiques ; dans la mesure aussi où ces règles ont été fixées pour lui-même et par lui-même. C'est lui en effet qui a décidé du tri qu'il fallait opérer parmi les documents de la présidence, distinguant trois grandes masses ;

(...) **enfin, « pour des raisons de sécurité », le dossiers concernant la Défense nationale ont été, de l'aveu même de M. Giscard d'Estaing, exonérés de ce dépôt,** ainsi que sa correspondance personnelle manuscrite.

En d'autres termes, l'ancien président a, seul, tracé la frontière entre les documents « personnels » et les documents « publics ». Plus encore, parmi ces documents « personnels », certains sont demeurés entre ses mains. Quant à ceux qui ont été déposés, ils le furent au titre d'archives privées et obéissent à des

règles de communication particulières.

(...) Il n'y a pas de document plus secret que celui dont on ne connaît pas l'existence ou qui se trouve à jamais enfoui dans les archives personnelles d'un ancien dirigeant.

(...) La manière dont le secret est utilisé révèle cependant une certaine rigidité. En matière militaire, les informations « sensibles » sont « classifiées » et couvertes, selon leur importance, des mentions « diffusion restreinte », « confidentiel-défense », « secret-défense » et « très secret ».

Il a été question plus haut des engagements « privés », conclus lors des entretiens du même caractère. Comme on le voit, ils ne sont pas rares. Or, ils restent secrets aussi longtemps que le diplomate concerné le souhaite et leurs traces sont détruites par lui à volonté. Et s'ils sont transmis aux archives nationales ils ne seront publiés qu'après un délai que fixe alors leur « propriétaire ».

Pour ce qui est des engagements secrets « publics », le Ministre français des Affaires Etrangères, F. Poncet, admettait que, souvent, la France ne les publie pas. Ainsi, déclarait-il :

« DECLARATION DE M. J. FRANCOIS-PONCET, MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES, AU DEJEUNER OFFERT EN SON HONNEUR PAR L'ASSOCIATION DE LA PRESSE ANGLO-AMERICAINE », 17 mai 1979

(« P.E.F. », Textes : 2^e trimestre 1979, p. 84)

« Q. – Le Quai d'Orsay a annoncé hier après la publication d'un article dans un journal américain, l'International Herald Tribune, que la France et l'Allemagne s'étaient mises d'accord sur le retour, les modalités de retour du plutonium traité en France pour le compte de l'Allemagne. Pourquoi est-ce que le contenu de cet accord n'est pas divulgué, est-ce qu'il le sera, en quoi consistent ces garanties ? Et un ministre allemand indiquait hier que les conversations étaient en cours entre la France et l'Allemagne pour informer des parlementaires du contenu de cet accord, est-ce que ce sera des parlementaires

seulement ou est-ce que tout le monde sera informé puisque par définition, il ne saurait s'agir d'un secret militaire ?
Peut-être que nous pourrions avoir la priorité de cette information ?

R. – (...) **Est-ce que cet accord sera publié ? La France ne publie pas tous les accords. Et à vrai dire ce problème n'a été pour le moment, à ma connaissance, ni examiné, ni tranché.**
(...) C'est une question qui pour le moment n'a été, comme je vous l'ai dit, ni examinée ni tranchée. **Nous ne publions pas nécessairement tous les accords qui sont signés.** Les problèmes sont tout à fait analogues. L'accord a été signé, absolument, il a été signé il y a quinze jours ou trois semaines ».

La seule menace de conséquences dommageables efficaces qui pourraient frapper un Etat pour avoir conclu un engagement secret odieux est politique. C'est (sur le plan international) l'indignation de l'Opinion publique et de la Communauté des Etats. Mais l'éventualité de leurs réactions devient à son tour inopérante si la publication se produit plusieurs années après la conclusion de l'engagement. Or, tous les engagements de la France qui impliquent sa sécurité ou sa défense (et c'est le Gouvernement, c'est-à-dire le principal intéressé qui les définit comme tels) ne sont publiés que 60 ans après leur conclusion. Rappelons donc les dispositions législatives françaises sur la publication des documents publics secrets :

« JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE Loi n° 29-18 du 2 janvier 1979 sur les archives »

Titre II. – LES ARCHIVES PUBLIQUES.

(...) Art. 6. – (...) Tous les autres documents d'archives publiques pourront être librement consultés à l'expiration d'un délai de trente ans ou des délais spéciaux prévus à l'article 7 ci-dessous.

Art. 7. – **Le délai au-delà duquel les documents d'archives publiques peuvent être librement consultés est porté à :**

(...) 5° Soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la

vie privée ou intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale, et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ».

Présentons maintenant la position de l'Union européenne à ce sujet:

L'« I.H.T. » des 26 et 27 août 2000 :

« POLITICAL UPROAR EXPECTED OVER NEW EU SECRECY CODEPARIS - **European Union governments have quietly adopted new secrecy rules that limit the public's right to know what EU officials are doing on a wide range of military and civilian matters. (...) They impose the same kind of secrecy on various European matters as the military secrecy directives employed by the North Atlantic Treaty Organization, where Mr. Solana was secretary-general until last year.**

According to the new rules, information may be withheld from Europeans on a wide range of security issues, among them : -public security, the security and defense of the Union or one of its member states, military or nonmilitary crisis management, **international relations**, monetary stability, court proceedings, inspections and investigations.

The new rules are so restrictive that the fact that certain classified documents exist will not be revealed.

(...)

All top-secret, secret and confidential EU documents will now be excluded from public records, along with any other material mentioning the existence of restricted documents (...) ».

Pour ce qui est de la position des Etats-Unis, on devine que cet Etat, comme toute Grande Puissance, est constamment obligé de conclure des engagements « secrets », « privés », « classés », « confidentiels » etc. Les Américains s'en défendent de façon contradictoire. Leur législation semble contraignante. Mais dans la pratique, le Président et le Secrétariat d'Etat se contentent d'informer de tels engagements les Commissions intéressées du Congrès. Ainsi, on lira :

« CIRCULAIRE DU DEPARTMENT D'ETAT 175 », du 13 décembre 1955, révisée le 24 juin 1974 (cf. « FOREIGN AFFAIRS MANUAL », vol. 11, chapter 700) (« DIGEST OF U.S. PRACTICE IN I.L. 1974 » – Dep. of States, 1975, p. 202, 204, 205, 206, 214, 215).

« 720 Negotiation and Signature

h. That there is compliance with the requirements of Public Law 92-403 on the transmission of the texts of international agreements other than treaties to the Congress (see section 724) ; **the law on the publication of treaties and other international agreements (see section 725) ; and treaty provisions on registration (see section 730.3-3).**

(...) *723.3 Request for Authorisation to Negotiate and/or Sign ; Action Memorandum

(...) d. Where it appears that there may be obstacles to the immediate public disclosure of the text upon its entry into force, the action memorandum shall include an explanation thereof (see sections 723.2 and 723.3).

723.2 Avoiding Obstacles to Publication and Registration

The necessity of avoiding any commitment incompatible with the law requiring publication (1 U.S.C. 112a) and with the treaty provisions requiring registration (see section 750.3-3) should be borne in mind by U.S. negotiators. **Although negotiations may be conducted on a confidential basis, every practicable effort must be made to assure that any definitive agreement or commitment entered into will be devoid of any aspect which would prevent the publication and registration of the agreement.**

723.3 Questions on Immediate Public Disclosure

In any instance where it appears to the *officer of office in the Department responsible for the negotiations of the * U.S. representatives that the immediate public disclosure upon its entry into force of an agreement under negotiation would be prejudicial to the national security of the United States, the pertinent circumstances shall be reported to the Secretary of State and his decision awaited before any further action is taken.

Where such circumstances are known before authorization to negotiate or to sign is requested, they shall be included in the request for authorisation. All such reports and requests are to be cleared with the Office of the Legal Adviser.

(...)

**724 Transmission of International Agreements Other Than Treaties to Congress ; Compliance With Public Law 92-403

(...)

That Act, approved August 22, 1972 (86 Stat. 619 ; 1 U.S.C. 112b), provides as follows :

« The Secretary of State shall transmit to the Congress the text of any international agreement other than a treaty, to which the United States is a party as soon as practicable after such agreement has entered into force with respect to the United States but in no event later than sixty days thereafter. **However, any such agreement the immediate public disclosure of which would, in the opinion of the President, be prejudicial to the national security of the United States shall not be so transmitted to the Congress but shall be transmitted to the Committee on Foreign Relations of the Senate and the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives under an appropriate injunction of secrecy to be removed only due notice from the President** ». ** (...) ».

On voit concrètement comment les Américains trouvent la solution du problème des engagements secrets sur l'exemple des Accords concernant le désengagement du Sinaï par les Israéliens : le Gouvernement avise de l'existence d'un tel accord la Commission des Affaires Etrangères du Sénat ou bien les autres Commissions compétentes. Il ne le fait que s'il considère lui-même que l'engagement est juridiquement valide (toujours en qualifiant un engagement juridiquement valide de « legally binding »). Sinon, il n'informe personne. C'est au Président de décider du caractère de l'engagement et du secret que doivent garder les congressmen. Quant à sa levée, elle aussi est réservée au Président.

(voir plus loin : « *the Case Act [Public Law 92-4031], which provides for submission of executive agreements to the Congress, but with « an appropriate injunction of secrecy to be*

removed only upon due notice from the President »).

Pour sa part le « Digest of U.S. Practice in I.L. 1975 » – (Dep. of States, 1976, p. 316, 717) précise à propos des engagements concernant le Proche-Orient et le désengagement israélien de Sinai que :

« THE LAW OF TREATIES – MIDDLE EAST AGREEMENTS

In early September 1975, the Department of State voluntarily provided, on a classified basis, to committees of the Senate and House of Representatives documents containing U.S. assurances and undertakings relevant to the disengagement agreement between Israel and Egypt, signed September 4, 1975 (...) on October 7, 1975, to testify on the Middle East agreements, he (...*Secretary of State*...) made the following statements with respect to the legal nature of the documents that had been initialled or signed by the United States and their classification.

(...)

We presented these classified documents on the assumption that they would be treated as if they had been transmitted under the Case Act [Public Law 92-4031], which provides for submission of executive agreements to the Congress, but with « **an appropriate injunction of secrecy to be removed only upon due notice from the President** ».

(...) the executive branch has complied with both the letter and spirit of the committee's resolution requesting the President to inform the committee « of all the assurances and undertakings by the United States on which Israel and Egypt are relying in entering into the Sinai Agreement (...). « **I am authorized on behalf of the President to state that there are no other assurances of undertakings, beyond those already submitted to the Congress,** which are binding upon the United States. We while make no contrary claim in the future, not can any other government ».

Nous avons dit que les Etats-Unis se défendent de façon contradictoire de cultiver le secret car, d'un côté, ils avouent que

l'Administration se contente souvent d'informer le Congrès de l'existence d'un tel engagement et, de l'autre, il existe une législation qui oblige l'Administration à rendre un jour publics les documents tenus jusqu'alors secrets.

Rappelons donc qu'en 1978 les Etats-Unis se sont dotés de « *Freedom of Information Act* » et semblent faire des efforts pour rompre avec la tradition du secret. Soit dit en passant, c'est aussi là, la raison pour laquelle ce sont le plus souvent les sources américaines que nous citons dans notre ouvrage. Elles sont plus faciles d'accès.

Ainsi, on apprend périodiquement la publication, ou du moins, la mise à la disposition des chercheurs de « paquets » de documents tenus jusque là dans le secret :

L'« I.H.T. » du 13 novembre 1994 :

« AWAY FROM POLITICS – The release of 43 million pages of classified war records has been ordered by President Bill Clinton. Within 30 days, almost all documents from World War II held in the National Archives will be declassified, along with 23 million pages on the Vietnam War and navy and air force operations ».

Pour limiter l'accumulation de documents secrets le Président des Etats-Unis a récemment ordonné à chaque agent de l'Administration de bien réfléchir avant de classer un document comme « confidentiel » :

L'« I.H.T. » du 14 janvier 1994 :

– « **The latest version of a new presidential order on government secrecy would require for the first time that officials weigh the public's interest in sensitive information before it is ever stamped « classified »**, according to a draft copy of the order. The new requirement is meant to discourage excessive classification of government documents and may provide new legal leverage to pry loose data that were

unnecessarily kept secret in the first place, American officials and independent experts said ».

Et lorsque le caractère « privé » d'un document du Président est indûment invoqué par l'Administration pour refuser sa communication, les citoyens peuvent en référer aux Tribunaux en invoquant la législation de 1978 qui fait des archives présidentielles la propriété publique :

L'« I.H.T. » du 30 novembre 2001 :

« CURB ON PRESIDENTIAL FILES SPURS SUIT WASHINGTON - Historians and public interest groups have filed a lawsuit asking a federal judge to strike down an executive order signed by President George W. Bush that restricts access to presidential records, arguing that the action illegally promotes secrecy.

The suit, filed Wednesday in U.S. District Court here, accuses the Bush administration of violating the 1978 Presidential Records Act, contending that the law is intended to limit presidential control over records and to promote public access to papers and other materials after presidents leave office (...).

Under Mr. Bush's order, a former or current president - or the family of a deceased or disabled president - could block the release of records requested by individuals and force them to go to court to challenge the decisions.

Passed after a dispute over the presidential papers and tapes of Richard Nixon, **the Presidential Records Act of 1978 declared that the records of presidents and vice presidents are public property (...)**».

Présentons maintenant la position de la Grande Bretagne en matière d'engagements secrets et plus généralement, en matière de documents secrets.

On constate donc que cette manie est aussi courante en Grande-Bretagne malgré les récents efforts pour la combattre dont fait état,

l'« I.H.T. » des 23 et 24 décembre 1997. Précisons toutefois que, comme en France, ce seront seulement les documents « officiels » qui seront rendus publics. En revanche, de nombreux documents pourront toujours rester secrets pour des raisons qui ont été précisées plus haut.

L'« I.H.T. » des 23 et 24 décembre 1997 :

« IN POLICY SHIFT, BRITONS WILL HAVE A RIGHT TO KNOW MORE » - « Saying that it wanted to make itself more accountable to the people, the British government has introduced a proposal that would, for the first time, require government agencies to release official documents and information to the public.

The proposal for Britain's first Freedom of Information law represents an enormous philosophical change in a country where the government has historically operated under conditions of perfectly legal secrecy, free from any official burden of public disclosure (...) various national security, intelligence and law-enforcement agencies would be exempt from the measure, according to the government's proposal. People would not be able to receive information violating other people's right to privacy unless it was in the public interest, and agencies would not be required to release information deemed capable of causing « substantial harm ».

(...)

In the past, most government documents have automatically been sealed for 30 or more years before being made available to the public. The new proposal would mean that people could request documents for the last 30 years ».

Présentons aussi la position de la Suisse en matière d'engagements secrets. Nous avons trouvé le document correspondant sur Internet. A sa lecture on constate que ce modèle de démocratie découvre à son tour l'opacité du système pratiqué. Tout comme la France ne domine pas les engagements « privés » conclus en secret par les diplomates, la Suisse ne domine pas ceux qui sont conclus par

divers organes fédéraux qui ont obtenu les subdélégations du « *treaty making power* » du Conseil Fédéral. Ces organes, une fois l'engagement international conclu, ne le communiquent pas toujours audit Conseil. Au total, la Suisse ne sait pas combien d'engagements secrets la concernent (voir l'accord avec la Pologne dont il est question dans le document) :

« ACCORDS SECRETS CONCLUS PAR LA SUISSE AVEC DES ETATS ETRANGERS OU AVEC DES ORGANISATIONS NATIONALES OU ETRANGERES »

(Rapport de la Délégation des Commissions de gestion du 26 avril 1999)

(...)

Mandat confié à la délégation par les Commissions de gestion :

« quels départements ou offices sont compétents en matière d'application d'éventuels accords secrets conclus par la Suisse avec des Etats étrangers ou des organisations nationales ou étrangères depuis 1933, si, dans le cadre de ces accords, les obligations en matière de confidentialité respectent les intérêts suisses à long terme ».

(...)

Par lettre du 31 janvier 1997, la Délégation a demandé au DFAE de lui fournir la liste des accords secrets que la Suisse avait conclus depuis 1933 avec des Etats étrangers ou avec des organisations nationales ou étrangères. Elle a également prié le département de bien vouloir lui indiquer :

- qui propose de classer « secret » un accord;

- les critères en vertu desquels est prise la décision de classer « secret », ou non, un accord;

- l'autorité qui statue sur une proposition visant à classer «secret» un accord.

Le 18 avril 1997, le chef du DFAE a communiqué à la

Délégation une liste des accords classés « secret » que la Suisse avait conclus depuis 1933 avec des Etats étrangers ou avec des organisations nationales ou étrangères. Le DFAE a attiré la Délégation sur le caractère non exhaustif de ladite liste, qui s'explique par le fait que la Direction du droit international public (DDIP) ne recense systématiquement que depuis le début des années 60 les accords conclus par la Confédération avec l'étranger.

(...)

- qu'en ce qui concerne le DMF, **des informations supplémentaires pourraient être communiquées à la Délégation, mais oralement, parce que relevant du secret militaire.**

Délibérations et entretiens menés par la Délégation

(...)

Accords « secrets » et accords « confidentiels ».

Dans sa lettre du 18 avril 1997, le DFAE indique d'abord que la notion d'« accord secret » n'est définie formellement ni par le droit international, ni par le droit suisse. *En ce qui concerne les accords conclus sur le plan international, la décision de classifier ou non un accord appartient tout entière aux parties contractantes.* (...) il existe deux, et uniquement deux, catégories de classification des informations, à savoir la catégorie « secret » et la catégorie « confidentiel ». **Ainsi : sont à classifier « SECRET » « les informations qui, si elles venaient à être connues de personnes non autorisées, pourraient porter une grave atteinte aux relations extérieures de la Suisse** ou pourraient mettre en péril l'application de mesures destinées à protéger la sécurité intérieure et extérieure du pays, mesures visant par exemple à maintenir l'activité du gouvernement en cas de situation extraordinaire (...) Sont à classifier « CONFIDENTIEL » les informations visées plus haut mais « dont la portée est moindre et auxquelles ont accès, en règle générale, un plus grand nombre de personnes », et les informations qui, si elles venaient à être connues de personnes non autorisées, « pourraient leur permettre d'entraver l'activité du gouvernement,

de faire échouer d'importantes mesures prises par l'Etat (...).

La Délégation constate que ni la Direction du droit international public du DFAE, ni aucun un autre organe d'état-major du Conseil fédéral, ne sont à l'heure actuelle en mesure d'établir une liste exhaustive des traités internationaux conclus depuis 1933 avec des Etats étrangers ou avec des organisations nationales ou étrangères. **Bien qu'il existe des directives internes énumérant les cas dans lesquels la Direction du droit international public doit être consultée, celle-ci n'est pas informée systématiquement de la conclusion et du contenu des traités signés par la Suisse avec des partenaires étrangers. La Délégation ne peut se défaire de l'impression que les départements jugent de manière souveraine de la question de savoir si un accord contient ou non des engagements internationaux, et s'il y a lieu par conséquent de consulter ou non la DDIP (...)** ».

Les développements qui précèdent ont été complétés par le communiqué émanant de l'Assemblée Fédérale et livrés à la presse le 21.5.1999. Il résume les conclusions pessimistes auxquelles est parvenue la Délégation :

(Internet)

« ASSEMBLEE FEDERALE « COMMUNIQUE DE PRESSE »

« Les commissions critiquent l'absence de vue d'ensemble du Conseil fédéral sur les engagements pris par la Suisse en matière de droit international public : elle rappelle que les conséquences de cette information lacunaire sont clairement ressorties lors du débat sur l'accord d'indemnisation avec la Pologne.(...)

La Délégation des commissions de gestion (...) parvient à la conclusion que le Conseil fédéral ne dispose pas aujourd'hui de toutes les informations nécessaires pour que, compte tenu de toutes les obligations en matière de droit international, il puisse

sauvegarder à tout moment les intérêts de la Suisse ou les représenter à l'extérieur. Il en va de même de l'administration, dont il est constaté qu'elle ne dispose pas d'une liste complète des accords internationaux conclus au cours des 60 dernières années. Cette situation révèle un grave déficit d'information qui doit être comblé aussi rapidement que possible. C'est dans ce but que la Délégation soumet au Conseil fédéral une série de recommandations (cf. rapport publié le 21 mai 1999) ».

Si telle est la dimension du problème dans les Grandes Démocraties occidentales qui se targuent d'être transparentes, que dire du reste du monde ?

Il convient à présent de passer au propos de la doctrine.

G) DOCTRINE

Rappelons ce qu'écrivent sur les engagements secrets les internationalistes. Leurs propos à ce sujet sont rares.

Avant de présenter les passages qu'ils consacrent à la validité juridique des engagements secrets (qu'ils qualifient souvent de valeur ou de force obligatoire), remarquons d'emblée que les auteurs traitent cette question comme un appendice de la question de l'enregistrement. A ce propos, ils se contentent de reproduire les articles correspondants du Pacte et de la Charte pour ensuite exprimer le regret sur le caractère non démocratique de telles pratiques.

Commençons cette présentation par :

L. Cavaré « LE DROIT INTERNATIONAL POSITIF »

(Pédone 1969 p. 126-127)

qui traite cette question en quelques lignes dans un renvoi en nous assurant avec beaucoup d'optimisme que les engagements secrets sont « **plus rares maintenant** »:

« IV. – L'ENREGISTREMENT DES TRAITES

(renvoi 129) (...) « **Les Traités secrets, plus rares maintenant** mais nombreux aux XVII^e, XVIII^e et XIX^e siècles, offrent des dangers. Ils engagent les peuples sans les mettre au courant ; ils sont donc antidémocratiques. Sur le plan de la politique internationale ils aboutissent, dans l'ignorance où sont certains Etats de la politique des autres, à un enchevêtrement d'engagements souvent contradictoires, situation dangereuse pour la paix ».

Voir quelques lignes que O. Schachter consacre au « *Case Act* » de 1972 dans :

O. Schachter « THE TWILIGHT EXISTENCE OF NONBINDING INTERNATIONAL AGREEMENTS »,

(« A.J.I.L. » 1977, vol. 71, p. 302).

« For example, in the United States the Case Act of 1972 requires the Secretary of State to transmit to the Congress all international agreements other than treaties no later than sixty days after their entry into force ».

Sur le même sujet, on peut lire :

R.R. Baxter « INTERNATIONAL LAW IN « HER INFINITE VARIETY »,

(« I.C.L.Q. », 1980, vol. 29, p. 554)

qui rappelle l'origine de la législation qui oblige le Gouvernement à avertir le Congrès de la conclusion d'un engagement secret dans les 60 jours :

« During and after the conflict in Vietnam in particular, the Congress became aware of the fact that the President of the United States had, in the perception of various senators and representatives, made commitments on behalf of the United States which were of the utmost seriousness but had not been submitted to the Senate as « treaties » in the constitutional sense for the approval of that body. These commitments sometimes had been secret and were only grudgingly or through « leaks » brought to the attention of the Congress and the public.

The Congress complained that it was in general not being kept properly informed about the « international agreements other than treaties » (or « executive agreements » as they or sometimes called) concluded by the United States. The outcome was the enactment of legislation which, as it currently reads, requires the Department of State to transmit « the text of any international agreement (including the text of any oral agreement, which agreement shall be reduced to writing) other than a treaty, to which the United States is a party » to the Congress within 60 days of the conclusion of the agreements (...).

Nous avons cité plus haut le propos de Ch. Rousseau qui rappelait dans sa chronique un engagement secret « oublié » par H. Kissinger. Si nous le citons à nouveau, c'est pour l'étonnante conclusion que cet auteur en tire sur le plan théorique :

« R.G.D.I.P. », 1976, p. 1213 (Chronique des faits internationaux) :

« REACTION CONTRE LES TRAITES SECRETS » (mars 1976)

« Les révélations faites le 29 février 1976 par le président Sadate, lequel a affirmé qu'aux termes de l'accord du 1^{er} septembre 1975 sur Sinäï le gouvernement des Etats-Unis s'était secrètement engagé à empêcher Israël d'attaquer la Syrie et à faciliter une participation palestinienne aux négociations sur le Proche-Orient,

ont provoqué au début du mois suivant de violents remous au Congrès américain...

On ne peut pour autant exclure que Washington ait pris ces deux engagements. **Mais, dans ce cas, ils ne seraient pas considérés comme légalement contraignants par l'administration, et constitueraient de simple déclarations de principes** ».

(voir aussi « LE MONDE » du 5 mars 1976)

A lire Ch. Rousseau les accords secrets ne seraient pas « légalement contraignants » et seraient de « simples déclarations de principes ».

D'abord, nous ne savons pas ce que cet auteur comprenait par « légalement contraignants ». Est-ce ce que nous appelons « juridiquement valides » ?

En tout cas, nous ne savons pas ce qu'il comprenait par des « simples déclarations de principes » parce qu'il ne l'a pas expliqué.

Et puis, si tous les engagements secrets sont des « simples déclarations de principe », c'est alors une bonne partie du droit international qui l'est.

Ch. Rousseau revient à la question des engagements secrets pris par les Etats-Unis envers l'Égypte et Israël en 1975 sans en tirer, cette fois-ci, de conclusions théoriques :

« R.G.D.I.P. » 1976 CHRONIQUE DES FAITS INTERNATIONAUX p. 913 :

« PROBLEME DE LA PUBLICATION DES DOCUMENTS SECRETS ANNEXES A L'ACCORD DE DESENGAGEMENT DANS LE SINAÏ SIGNE LE 4 SEPTEMBRE 1975

C'est toujours avec une grande circonspection qu'il convient d'aborder le problème des traités secrets. Nous nous souvenons d'un jour lointain des années 30 où, critiquant un candidat à l'agrégation qui avait affirmé dans sa leçon en termes péremptores qu'il n'y avait plus de traités secrets, Joseph Barthélemy avait rétorqué « Qu'en savez-vous, monsieur, puisqu'ils sont secrets ? »

Un conflit a éclaté à la fin de 1975 entre M. Henry Kissinger et le Sénat américain au sujet de la portée des accords secrets annexés au traité de désengagement dans le Sinaï conclu le 4 septembre 1975 à Genève entre l'Égypte et Israël. Malgré opposition du Secrétaire d'Etat, la Commission des Affaires étrangères du Sénat s'est prononcée le 3 octobre 1975 pour la publication des documents secrets annexés à ce traité. A l'issue d'une audition à huis clos devant la Commission, M. Kissinger a déclaré qu'il ne tenait pas à ce que l'on prive de leur caractère secret des documents soumis à l'examen de celle-ci sur une base confidentielle (...) ».

C'est à peu près tout ce qu'on peut trouver dans la doctrine sur les engagements secrets et leur validité juridique.

Terminons cette question par une réflexion qui anticipe sur le tome III de l'ouvrage, consacré à l'obligatorité et à l'enforcement : si on ne peut compter sur l'enforcement juridique des engagements non publiés et secrets, on peut se demander devant qui on peut se pourvoir pour demander la mise en jeu de la responsabilité du violeur ?

Car pour être respectés, ces engagements, non seulement ne peuvent pas compter sur l'appareil juridique d'enforcement, mais ne peuvent pas compter non plus sur les réactions du milieu diplomatique, ni sur celles de l'Opinion publique ou de la Communauté des Etats, tous tenus dans l'ignorance.

Ils ne peuvent compter que sur le réflexe moral de « *pacta sunt servanda* » des hommes politiques qui les ont conclus et leur

bonne foi.

Certes, ce réflexe est une assise non négligeable. Mais la confiance, la bonne foi, l'honnêteté, le respect de la parole donnée, la droiture, le souci de crédibilité, d'honneur, etc., autrement dit, tous les mobiles moraux dont le réflexe de « *pacta sunt servanda* » n'est qu'un résumé, ont leurs limites. Confrontés à un intérêt national supérieur, ils s'écroulent.

Alors, pourquoi conclut-on toujours les engagements secrets dès lors qu'on ne pourra les enforcer ni juridiquement, ni politiquement, ni diplomatiquement, mais seulement moralement ?

Lorsqu'il conclut un tel engagement, notamment lorsque celui-ci est « odieux », l'Exécutif a toujours un choix à opérer. Qu'est-ce qui est le plus à redouter ?

- L'improbable sanction judiciaire pour avoir commis une illégalité ou les éventuelles réactions hostiles de l'Opinion publique parce que l'engagement a été conclu ?

- ou bien, l'impossibilité de se prévaloir de l'engagement devant eux pour leur demander d'aider à l'enforcer ?

Quant au Juge international, nous avons dit le mépris que les Etats manifestent à son égard. Le fait qu'ils ne puissent pas s'adresser à la Cour avec un engagement secret ne les perturbe pas.

Quant à l'intervention de l'Opinion publique et de la Communauté internationale, les Exécutifs se posent cette question : seront-elles plus redoutables en critiquant la conclusion d'un engagement condamnable, ou bien plus utiles en aidant à protéger sa fidèle application ?

Le choix est évident : la pratique prouve que le secret apporte plus

d'avantages que d'inconvénients. Alors, les diplomates concluent des engagements secrets et « privés » fréquemment.

Seulement, il en résulte que ces engagements ne sont généralement conclus qu'entre des parties qui se font confiance. Avec tous les risques que cela comporte...

*

Ainsi, un quart à peine des « accords » internationaux (et selon nous, une infime partie d'« engagements » internationaux) est enregistré aux Nations-Unies (P. Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES », A. Colin, Paris 1972, note 85) et moins de la moitié des accords de la France est publiée aux Journaux Officiels (Cf. infra, R. Pinto et H. Rollet « RECUEIL DES TRAITES DE LA FRANCE », Doc. Fr. 1982, p. 596). A quoi s'ajoutent de nombreux engagements secrets qu'on ne peut pas chiffrer, mais dont on devine la masse.

Alors, on comprend notre émotion à lire certains auteurs qui affirment que de tels engagements sont « plus rares maintenant ».

*

Plus « *soft* » encore que les engagements à forme incomplète (non signés, non ratifiés, non enregistrés, non publiés, secrets) sont des engagements pris sous forme orale.

Parlons-en à présent.

Section II

ENGAGEMENTS A FORME ORALE

Les internationalistes les plus illustres affirment que les engagements oraux, à leur tour, sont « marginaux », « rares » ou « rarissimes ».

C'est ainsi que nous avons lu d'abord chez J. Basdevant que les accords oraux ont disparu de notre temps.

Cette sommité du « droit » international écrivait dans :

« LA CONCLUSION ET LA RÉDACTION DES TRAITÉS ET DES INSTRUMENTS AUTRES QUE LES TRAITÉS »

(Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye. 1926 p.553) :

« **Autrefois des traités ont été conclus sous la forme d'accords verbaux ; ce procédé, sauf de très rares exceptions, a disparu** et les traités donnent lieu à la rédaction d'instruments écrits ».

La même affirmation se retrouve chez A. Verdross :

« RÈGLES GÉNÉRALES DU DROIT INTERNATIONAL DE LA PAIX »

dans « R.C.A.D.I. » 1929, vol. 30 p. 431

« D'après le droit international en vigueur, aucune forme précise n'est prescrite pour les traités internationaux. L'accord est donc valable passé en une forme quelconque.

Mais la pratique internationale a développé peu à peu des formes *régulières*.

Parmi celles-ci figure d'abord le *procédé écrit*, **la forme des accords verbaux, autrefois employée, ayant disparu presque complètement**».

On retrouve la même affirmation dans la plaidoirie de Gidel dans l'affaire du Groenland Oriental:

« REPERTOIRE GUGGENHEIM Série I et II – GENEVE 1967. (REPERTOIRE des DECISIONS et DOCUMENTS de la PROCEDURE ECRITE et ORALE de la CPIJ SOUS la DIRECTION de Paul GUGGENHEIM).

« Exposé de M. Gidel (Norvège)
(...)

« Ce que la Norvège affirme et continue à affirmer, c'est qu'il n'est pas dans les usages des chancelleries de conclure verbalement des accords. En théorie, rien n'empêche de concevoir des traités verbaux ; mais de tels traités, à supposer qu'il en existe, ne constituent que **des curiosités historiques** ».

Tous les grands noms de droit international répètent cette affirmation avec la même régularité.

Ainsi, McNair écrivait à son tour que les accords verbaux sont très rares:

« THE LAW OF TREATIES »

(Oxford Clarendon Press, 1961, pp. 7-10),

« A. Oral and other informal agreements
[...]

It cannot be asserted that international law regards writing as essential to the creation an interstate agreement, though **it is rare to find an oral agreement** between States ».

La même affirmation est reprise par Ch. Rousseau, qui, en reprenant la formule de Basdevant et de Verdross écrivait dans :

« PRINCIPES DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

(« R.C.A.D.I. », 1958, t. I, pp. 486-487),

« La forme des accords verbaux a à peu près **complètement disparu** à l'heure actuelle ».

On retrouve la même affirmation dans le très sérieux :

IV – RAPPORT de G. FITZMAURICE (ACDI, 1959, Vol. II, p. 56 A/CN.4/101 – texte de l'article I § 3 et son commentaire),

« [...] ACCORDS VERBAUX.

II – COMMENTAIRE sur les ARTICLES.

Article premier – Portée.

1. [...] Il va sans dire que cela n'exclut pas la possibilité d'un accord international valable qui ne soit pas sous la forme écrite, mais dans ce cas, d'ailleurs **devenu rare**, l'accord n'est pas un traité.

[...]

DÉBATS – 4^e RAPPORT de G. FITZMAURICE. 479^e SÉANCE – 20 avril 1959.

480^e SÉANCE – Mardi 21 avril 1959, à 9 h 45. Président : sir Gerald FITZMAURICE». DROIT DES TRAITÉS » (A/CN.4/101).

[...]

Cela ne signifie évidemment pas que les accords internationaux ne puissent jamais être conclus verbalement. **Les exemples sont rares**, mais cela s'est produit, notamment dans l'affaire relative au statut juridique du Territoire du Groenland oriental (1933)».

À l'instar de ces grands auteurs, l'affirmation est reproduite par

d'autres. Ainsi, on la retrouve dans :

« DIGEST OF INTERNATIONAL LAW »

(Vol. XIV, 1970, M. WHITEMAN Dep. of State, p. 5),

« Although there is no rule of international law requiring that a treaty be in writing **an oral treaty is a rarity**. [...] ».

Ou bien :

P. F. Smets, « LA CONCLUSION DES ACCORDS EN FORME SIMPLIFIÉE ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE DROIT CONSTITUTIONNEL BELGE ET COMPARÉ »

(E. Bruylant, 1969),

« D. – ACCORDS EN FORME SIMPLIFIÉE ET ACCORDS VERBAUX.

[...] Aucune règle n'interdit l'accord verbal.

[...] **Mais pareils accords sont très rares : ils étaient peu fréquents jadis, ils le sont encore moins aujourd'hui et ont presque complètement disparu** (1) ».

Et dans le renvoi 1. cet auteur se réfère à une série de noms illustres :

(1) « Basdevant J., « R.C.A.D.I. », 1926, t. V, p. 553 ; Verdross A., « R.C.A.D.I. », 1929, V, Vol. 30, p. 431 ; Rousseau Ch., « R.C.A.D.I. », 1958, I, Vol. 93, p. 486 ; McNair, Law of Treaties, p. 7 ; Bekaert H., , p. 156, note 1».

Ou encore :

G. Pambon Tchivoudna, « LA CONFÉRENCE AU SOMMET »

(L.G.D.J., 1980, pp. 327-328-329),

« [...] C'est sans doute au vu de cette évolution que certains

auteurs ont cru « pouvoir constater que la forme des accords verbaux a **à peu près disparu** à l'époque actuelle ».

Dans son cours de La Haye, Ph. Cahier écrivait :

Ph. Cahier « CHANGEMENT ET CONTINUITÉ DU DROIT INTERNATIONAL »

« R.C.A.D.I. » 1985 t. VI (195) o. 165-166)

« **On imagine cependant mal un accord purement verbal** ».

Plus près de nous, les quatre auteurs du manuel « DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » H. Thierry, J. Combacau, S. Sur et Ch. Vallée sont à peine plus prudents lorsqu'ils affirment que :

(« DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » ed. Montchrestien 1986 p. 43) :

« a) Acte juridique, le traité est une manifestation de volonté imputable à ses auteurs. Cette manifestation est à la fois nécessaire et suffisante...

Suffisante, elle entraîne que le traité peut être verbal, même si la **catégorie des accords verbaux demeure marginale et n'est pas de ce fait retenue par la Convention de Vienne** ».

J. Salmon, dans son article sur « LES ACCORDS NON FORMALISES OU « *SOLO CONSENSU* » (« A.F.D.I. ». 1999 p. 20, dans le renvoi 52) cite à son tour l'affirmation de Rousseau au sujet des engagements oraux tant celle-ci semble faire autorité :

« (52) Ainsi Charles Rousseau, pour lui, le traité « est une opération à procédure, c'est-à-dire qu'il n'est parfait qu'après l'accomplissement d'une certaine procédure réglementée par l'usage. (...) Une des conséquences les plus notables de ce principe est qu'à l'époque contemporaine les traités sont toujours constatés par un document écrit, la forme des accords verbaux, parfois employée dans le passé, ayant **à peu près complètement disparu à l'heure actuelle** (...) ».

Ou bien, prise dans Internet, nous trouvons une page inspirée de ces affirmations et intitulée :

« Initiative Costa Rica-Canada

DEFINITION DES MOTS CLES UTILISES DANS LA
COLLECTION DES TRAITES DE L'O.N.U. »

(...)

Accords

(a) Terme générique : La *Convention de Vienne de 1969* utilise le terme « accord international » au sens général... L'article 3 fait aussi référence aux « accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit ». **Bien que les accords verbaux soient rares,** ils peuvent avoir la force obligatoire d'un traité, selon l'intention des parties. Un exemple d'accord verbal serait une promesse faite par le ministre des Affaires étrangères d'un État à son homologue d'un autre État ».

Voici ce qu'en déduit un pénaliste de droit interne qui ne connaît pas le droit international et se fie à ce que disent les internationalistes :

H. Bekaert, « INTRODUCTION À L'ÉTUDE DU DROIT »

(Bruxelles, E. Bruylant, 1965, p. 156),

« 151. Le droit externe, appelé aussi droit public international, se distingue du droit interne par ses sources formelles [...] La forme de ces actes varie à l'infini ; certains accords ont été conclus par simple lettre, d'autres même verbalement. (1)

(1) **Rare dans le passé, cette forme paraît avoir totalement disparu,** tout au moins pour les accords non secrets ».

Et cet auteur signale tirer cette information de :

Ch. Rousseau, « THÉORIE GÉNÉRALE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX », Paris, 1959, pp. 17 et 18.

Ces affirmations sont inexactes. Car ces accords sont courants. Nous le verrons dans un instant.

Comme nous le faisons souvent, commençons donc par du concret en citant quelques deux cents engagements oraux dont font état les diplomates ou les médias rien que ces dernières années. Et encore, étant donné le volume de ce travail nous avons dû renoncer à produire d'innombrables autres exemples.

A) TEMOIGNAGES DES DIPLOMATES

Nous avons déjà dit qu'une mine de renseignements, à propos des questions qui nous préoccupent en ce moment, se trouve dans les mémoires de H. Kissinger dont la précision dans les détails permet d'apprendre « *in concreto* » comment sont réellement négociés et enforcés les engagements internationaux.

Ainsi, cet auteur écrit à propos d'engagements oraux :

« (...) Lorsque je le reçus le 4 août (1970) dans mon bureau de la Maison Blanche, Vorontsov (...) était venu me transmettre (...) le désir de ses dirigeants de souligner une nouvelle fois leur attachement à l'accord passé entre Kennedy et Krouchtchev en 1962 concernant Cuba (...). Je lui demandai comment Moscou envisageait la confirmation de l'accord de 1962 et comment lui, Vorontsov, voyait cet accord. Il me répondit **qu'une déclaration verbale de ma part suffirait** et que pour lui cela consistait, de notre part, à nous engager à ne pas envahir Cuba par la force (...) ».

(H. Kissinger – « A LA MAISON BLANCHE » 1968-73 – Fayard 1978, t. I, p. 655-656).

Dans le même ouvrage (« A LA MAISON BLANCHE »), H. Kissinger rapporte (p. 350-351), à propos des conversations américano-japonaises concernant le textile, un accord oral et secret dont la forme n'a pas manqué de provoquer les difficultés d'application :

« La question du textile était beaucoup plus délicate (...). Pourtant, les choses semblaient être sur la bonne voie. Au cours de sa deuxième journée de pourparlers avec Nixon, Sato (*Premier Ministre japonais*) promit formellement que la question du textile serait réglée dans le sens souhaité par le Président. Sato en prenait la complète responsabilité, et déclarait que c'était son « credo intime » et son « serment » de tenir sa parole, et de faire les plus sincères efforts pour y parvenir. Nixon lui a dit alors qu'il n'en demandait pas plus, et les deux dirigeants échangèrent une poignée de main (...).

Les fonctionnaires japonais du bas de l'échelle hiérarchique rejetèrent immédiatement **nos propositions officielles basées sur l'accord passé verbalement entre Sato et Nixon.** J'appelai « Yoschida » qui me répéta que Sato honorerait notre engagement, mais qu'il n'en révélerait pas l'existence au Japon, dans l'espoir qu'il lui serait ainsi plus facile, tant sur le plan politique que sur le plan administratif, de parvenir au résultat escompté ».

A propos des engagements en partie écrits et en partie oraux pris par les Etats-Unis à l'égard du Pakistan, en cas de menace indienne, l'ancien Secrétaire d'Etat écrit dans le même ouvrage (« A LA MAISON BLANCHE », p. 947) (en soulignant en même temps la faiblesse de leur force contraignante) :

« Le fait était qu'au cours des décennies de nos relations avec le Pakistan, il s'était développé un ensemble complexe de communication émanant des administrations Kennedy et Johnson qui allaient au-delà du pacte de 1959, certaines

verbales, d'autre écrites, et qui n'avaient qu'un sens, très net : les Etats-Unis viendraient à l'aide du Pakistan s'il était attaqué par l'Inde (...) ».

Et à propos des assurances orales données au Pakistan H. Kissinger ajoute une note chiffrée n° 7 à la page 1.536 :

« Des assurances avaient été données par les administrations Kennedy et Johnson, y compris une lettre du président John F. Kennedy au président pakistanais Ayub Khan, le 26 janvier 1962 ; un aide-mémoire présenté par l'ambassadeur des Etats-Unis, le 5 novembre 1962 ; une déclaration publique du ministre des Affaires Etrangères le 17 novembre 1962, et **une promesse verbale du président Lyndon Johnson à Ayub Khna**, le 15 décembre 1965 ».

On apprend l'existence d'assurances verbales à l'occasion de la signature du traité de paix au Vietnam en 1973. A ce propos H. Kissinger dit dans son ouvrage précité « A LA MAISON BLANCHE », p. 1.532) qu'après avoir donné des assurances écrites de se retirer du Laos, le Vietnam du Nord a refusé d'en faire de même pour le Cambodge :

« Le Duc Tho maintenait son cap. Il était à présent d'accord pour que Honoï proclame le cessez-le-feu au Laos dans les quinze jours suivant celui du Vietnam. **Seul le pauvre Cambodge devait se contenter d'assurances verbales** (...). J'avais insisté assis fortement que je l'avais pu, pendant des mois, pour un cessez-le-feu au Cambodge - en vain ».

Lorsqu'il s'agit des concessions qui pourraient humilier un Etat, tout engagement de sa part sera, de préférence oral, même s'il n'est pas forcément secret.

Ainsi, les Soviétiques pouvaient acheter du blé américain mais, en contrepartie, devaient laisser émigrer les Juifs soviétiques en Amérique ou en Israël. Ils y ont consenti mais, à condition que

leur engagement reste à l'état oral. H. Kissinger écrit donc

(« LES ANNÉES ORAGEUSES », p. 1.209 et 1.210) :

« (...) **Je rappelai à Gromyko que Brejnev et lui m'avaient dit qu'il n'existait pas de limites juridiques à l'émigration**, en dehors des raisons de sécurité, et qu'il n'y aurait pas de tracasseries. Pourquoi ne pouvais-je pas exprimer ces assurances offertes par les dirigeants soviétiques ? **L'ensemble de ces engagements**, s'il était mis en oeuvre dans l'esprit convenable, ajoutai-je, amènerait certainement un certain accroissement de l'émigration. Pourrais-je en informer les sénateurs à mon retour, ainsi que d'un objectif de 40 000 à 45 000 émigrants (une augmentation de presque 15 à 30 pour 100 par rapport aux chiffres précédents) ?

La réponse de Gromyko fut réticente mais positive dans l'ensemble. Je pourrais transmettre les critères d'émigration aux sénateurs (...). Après mon retour à Washington, Dobrynine me **confirma, le 4 juin par oral, le chiffre de 45 000 visas** (...) ».

En attestant de la fréquence des engagements oraux, H. Kissinger écrit :

« (...) Official files of our period would not necessarily disclose what decisions were taken by « backchannels » bypassing formal procedures or what **was settled orally** without ever becoming part of the formal record (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. xxii).

Ou bien :

« (...) On April 22 our Ambassador to Moscow, Jacob Beam, delivered a letter from President Nixon to Premier Kossygin covering a wide range of subjects in U.S.-Soviet relations ; China was deliberately not mentioned. **However, we had instructed Beam to add orally that we did not intend to exploit Sino-**

Soviet difficulties – implying, of course, that we had the capacity to do so if we chose. The Soviets took the bait. On May 27, Foreign Minister Gromyko called in Beam to deliver Kosygin's reply. **Gromyko added orally that the Soviet Union would not exploit our troubles with China either (...)** ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 173).

C'est aussi une forme d'engagement semi-oral que de présenter à l'autre partie la lecture d'un écrit comportant des engagements, mais ne pas lui en laisser d'exemplaire. Il en aura connaissance, mais non la preuve. Ainsi, H. Kissinger écrit :

« (...) On April 12, 1969, to bring matters to a head, I sent the President a memorandum (...). Nixon approved this with a few marginal notes in his handwriting, (...). Using a technique I was to employ frequently later on, I let Dobrynin read these talking points together with the President's initials and hand-written amendments. This had the advantage of avoiding misunderstanding while authenticating that I was speaking for the President **Dobrynin took copious notes**, stopping now and again to ask for an explanation (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 268).

Il en a été de même à une autre occasion, elle aussi rapportée par H. Kissinger :

« (...) Hilaly said he was not authorized to leave the document with me. He therefore had to dictate it, speaking slowly as I copied it down. We were so preoccupied with this mechanical chore that we did not notice the incongruity of this elegant spokesman of the elite of a country based on an ancient religion dictating a communication from the leader of a militant Asiatic revolutionary nation to a representative of the leader of the Western capitalist world ; or the phenomenon that in an age of instantaneous communication we had returned to the diplomatic methods of the previous century – the **hand-written note**

delivered by messenger and read aloud. An event of fundamental importance took place in a pedantic, almost pedestrian, fashion (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 701).

Ou bien :

« (...) On March 25 I sent Dobrynin what in diplomatic parlance is called an « **oral note** » - a written but unsigned communication whose **status is that of the spoken word and which can therefore be more easily disavowed** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 815).

Ou bien :

« AMBASSADEUR D'Israël A... PAR DELEGATION – 24 OCTOBRE 1973

« (...) A 1h 35, Dinitz (*ambassadeur d'Israël à Washington*) reparut pour nous adjurer, au nom du Premier ministre, de ne pas demander à Israël de se replier sur la ligne occupée au moment où le cessez-le-feu primitif était devenu effectif (22 octobre). **Je l'assurai (par téléphone) que nous n'avions aucune envie d'exercer des contraintes sur son pays en réponse à une menace soviétique** ».

(H. Kissinger – « LES ANNEES ORAGEUSES » - t. I – Fayard, 1982 – p. 681).

Ou bien :

« J'œuvrerai en faveur d'un cessez-le-feu, non pour vous inciter par la ruse à vous arrêter sur place, mais pour utiliser l'arrêt des combats comme base de départ, en vue de progresser vers un règlement reposant sur la résolution 242. **Je m'y engage devant vous. [...] Vous avez ma parole.** Je ne dis pas que nous pouvons radicalement ramener Israël à ses frontières de 1967, mais nous travaillerons dans le cadre de la résolution 242. (...) ».

(H. Kissinger – « LES ANNEES ORAGEUSES » - t. I – Fayard, 1982 – p. 617-619).

Ou bien :

« (...) A midi, la CIA signalait de violentes attaques israéliennes sur les deux fronts, égyptien et syrien (...). A 17 h 40, (8 octobre 1973) **Dobrynine me téléphona pour m'assurer formellement que l'Union soviétique avait l'intention de « ne rien faire au Conseil.** Aucune résolution d'aucune sorte (...). Je m'empressais de promettre que nous adopterions cette attitude qui, en fait, avait notre préférence (...) ».

(H. Kissinger – « LES ANNES ORAGEUSE » – t. I, Fayard 1982, p. 564-565).

Lors de la visite de H. Kissinger en Egypte, les 13-15 janvier 1974, consécutive à la guerre de Kippour :

« (...) Mais Gamasy (Chef d'Etat major de l'armée égyptienne) était homme d'honneur en même temps que patriote. **Je luiis offris de m'engager par écrit** à ce qu'Israël ouvre les voies de ravitaillement de la IIIe armée, sans conditions, dans les quarante-huit heures après la conclusion de l'accord. Il répliqua : « **Je n'ai pas besoin de lettre ; vous m'avez donné votre parole** (...) ».

(H. Kissinger – « LES ANNES ORAGEUSES » – t. II, Fayard 1982, p. 1025).

Les engagements oraux sont souvent annoncés lors des conférences de presse. Il est vrai que l'oralité ne nuit alors en rien. En effet, ces engagements sont enregistrés par la presse, par les caméras et les magnétophones, par les auditeurs et par les spectateurs. Ainsi, on se souvient de la conférence de presse du Président de la République française dans l'affaire des essais nucléaires. Voici un autre exemple, tiré du livre précité de H. Kissinger « A LA MAISON BLANCHE », p. 832 :

« le 25 octobre (1970), Ron Ziegler (*porte parole du Président Nixon*) déclara : « Les Etats-Unis s'opposent à l'admission du

régime de Pékin à l'O.N.U. aux dépens de la République de Chine ».

Konrad Adenauer faisait état d'un autre engagement oral dans le 2e tome de ses :

« MEMOIRES 1953-1956 » (Hachette Paris 1967 p. 510 et ss.).

(Nous précisons que nous avons cité quelques lignes de ce même passage dans le chapitre consacré plus haut à l'imputation, et plus précisément dans la section portant sur des « *gentlemen's agreements* »).

On y voit à quel point les engagements oraux sont inévitables lorsque l'une des parties, pour des raisons diverses, y insiste et que l'autre tient tellement à avoir l'accord qu'elle est obligée de céder sur la forme. Or, la situation que décrivait Adenauer est typique de plusieurs négociations.

Ainsi, lorsque le Chancelier ouest-allemand s'est rendu à Moscou pour obtenir la libération des prisonniers de guerre allemands moyennant l'établissement de relations diplomatique entre Bonn et Moscou, voici comment se sont déroulées ses conversations avec les dirigeants soviétiques :

« Boulganine sembla plongé dans de profondes réflexions. Après un moment de silence, il déclara tout d'un coup et brutalement : « Faites en sortes que nous parvenions à une entente. Adressez-moi une lettre (il s'agissait d'une note où nous donnerions notre accord pour la reprise des relations diplomatiques) et nous vous les rendrons tous. Tous ! Une semaine plus tard ! **Nous vous en donnons notre parole d'honneur** ! »

(...)

Boulganine répéta encore que l'Union Soviétique avait donné sa parole et qu'elle la tiendra. Il proposa d'informer Khrouchtchev de nos dispositions.

J'estimai que ce n'était pas absolument nécessaire et que la parole du président du Conseil des ministres me suffisait parfaitement. Boulganine se tourna cependant vers Khrouchtchev et lui fit part de notre entretien.

Khrouchtchev déclara qu'il venait justement d'avoir une conversation avec le président Arnold et qu'il lui avait dit la même chose. Il ajouta : « **Nous ne pouvons donner ni des garanties ni des assurances écrites (...). Mais nous vous donnons notre parole d'honneur et notre parole suffit** » (...).

Après la réception, je mis au courant la délégation allemande. Des discussions serrées eurent lieu. **Comment pouvais-je donner notre accord à la reprise des négociations diplomatiques, sans engagement écrit de la part des Russes sur le rapatriement des Allemands,** moi qui avais toujours mis en lumière la mauvaise foi soviétique ? (...) **Se contenter d'une parole** d'honneur sur la question de prisonniers de guerre ? (...). Comment pouvais-je accepter toutes ces conséquences en échange d'un résultat si dérisoire : le rapatriement des Allemands sur la base d'une « parole d'honneur » ? (...). Je ne me laissais pas ébranler. Je n'étais pas disposé à sacrifier les malheureux enfermés dans les geôles à des considérations de caractère juridique (...).

En ce qui concerne la « parole d'honneur » de Boulganine et de Khrouchtchev, j'étais convaincu qu'elle représentait quelque chose de sérieux. Je ne doutai à aucun moment de leur honnêteté.

Mais les membres de la délégation ne voulaient pas en démordre. **Je ne trouverais jamais l'accord du Cabinet, je ne trouverais jamais une majorité au Bundestag sans avoir un accord écrit.** Je devais persuader les dirigeants russes de cette nécessité.

Je cédaï sur ce point. Je promis d'entreprendre dès le lendemain une tentative dans ce sens.

Quatrième journée de négociations.

(...)

Les entretiens reprirent à dix heures. J'assumai la présidence. J'ouvris la discussion en déclarant que j'avais réfléchi à notre entretien d'hier soir; **je pensais que trois questions demeuraient encore en suspens** avant que nous puissions arriver à un résultat. Ces trois questions se rapportaient aux points suivants : a) projet de lettre du gouvernement fédéral concernant l'ouverture de relations diplomatiques avec l'Union Soviétique; **b) échange de notes résumant la conversation de la veille;** c) rédaction d'un communiqué final.

Comme je m'y attendais, les dirigeants russes se montrèrent très étonnés par l'évocation du point b). Il n'y avait jamais été question d'un échange de notes écrites. Une telle méthode ne saurait être prise en considération.

Une très vive discussion éclata. J'essayai de faire comprendre aux dirigeants soviétiques qu'étant donné la force de l'opinion publique en Allemagne fédérale, il fallait apporter quelque chose de concret au sujet de la prochaine libération des prisonniers de guerre et des personnes retenues en URSS.

Les dirigeants soviétiques repoussèrent catégoriquement ma demande. Khrouchtchev déclara qu'une telle prétention était à leur égard humiliante et blessante. **Boulganine et lui-même avaient déjà donné leur « parole de gentlemen » et tout échange de notes à ce sujet ne pouvait manquer d'apparaître comme un signe de méfiance (...).**

En ce qui concerne une assurance écrite au sujet de la libération des prisonniers de guerre et des autres Allemands retenus en Union Soviétique, je ne pus l'obtenir. Boulganine et Khrouchtchev répétèrent cependant, en présence de toute la délégation allemande; les assurances qu'ils m'avaient données la veille. Il élargirent leurs engagements jusqu'à promettre la libération des civils retenus en Union Soviétique dont nous leur fournissions la liste. Khrouchtchev déclara alors :

« (...) **Nous vous donnons notre parole** que celles qui seront

retrouvées d'après vos listes seront remises à votre disposition à condition qu'il s'agisse bien de citoyens allemands. Nous vous prions de croire, en une telle circonstance, à notre parole d'honneur ».

Je me contentai de cette déclaration (...).

Les Russes tinrent parole et exécutèrent rigoureusement notre accord ».

Pour sa part, R. Holbrooke rapporte dans son livre un autre cas d'engagement oral qui, justement à cause de sa forme a rapidement provoqué des difficultés de compréhension et de preuve :

« (...) My first stop in Rome was a call on an old friend, Foreign Minister Susanna Agnelli (...). Reading from notes prepared by her staff, she said that **we had reneged on Lake's commitment** to get Italy into the Contact Group. Pleased that she was venting their frustration, her staff occasionally fuelled the fire with short comments (...) **We explained that Lake had made no commitment to bring the Italians into the Contact Group, something that was beyond our capability. Her aides insisted that he had made a promise. Perhaps there had been a misunderstanding, we suggested gently** (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 136-137).

Ou bien, le Président R. Nixon dans ses « MEMOIRES » que nous avons abondamment cités par ailleurs, écrivait :

« (...) Dès le début de l'embargo pétrolier, nous avons immédiatement entrepris d'y mettre fin. Kissinger discuta du problème avec le roi Fayçal et le président Sadate (...) :

« **Sadate m'a promis qu'il ferait lever l'embargo dans la première quinzaine de janvier. Il m'a dit** qu'il demanderait cette mesure dans une délégation où il jouerait le rôle que vous avez personnellement joué pour faire asseoir les belligérants à la table des négociations et les faire progresser ensuite (...) ».

(R. Nixon – « MEMOIRES » - Stanke 1978, p. 719).

Voici ce que rapportait ce même Richard Nixon à propos du sommet de Moscou, le 23 mai 1972 :

« L'après-midi nous eûmes, Kissinger et moi, un entretien de deux heures sur les problèmes S.A.L.T. avec Brejnev et Andrei Aleksandrov, son conseiller pour les affaires américano-soviétiques (...). **Je dis** que je pensais que des dispositions précises permettant de vérifier que chacune des parties observait ses engagements seraient de nature à donner la confiance nécessaire des deux côtés. **Brejnev se tourna vers moi d'un air offensé** : « Si nous essayons de nous rouler l'un l'autre, **en quoi avons-nous besoin d'une feuille de papier** ? Quant à nous, nous jouons franc jeu. L'esprit de suspicion est inacceptable (...) ».

(R. Nixon « MEMOIRES » - Stanke 1978, p. 453).

On peut aussi se reporter aux « MEMOIRES » du Général de Gaulle pour y trouver d'autres exemples d'engagements oraux. Ainsi, fréquents sont les comptes rendus faits par un émissaire d'un engagement pris à la suite d'un rendez-vous qui lui a été accordé ou imposé par un homme politique. Les recueils de documents diplomatiques comportent souvent des textes du genre :

« LE TELEGRAMME DE ROGER GARREAU, DELEGUE DE FRANCE COMBATTANTE EN UNION SOVIERIQUE AU COMITE NATIONAL, A LONDRES », du 27 juin 1942 (*Remarquons qu'il n'est pas très clair si l'engagement a été purement oral ou confirmé ensuite par écrit*) :

« J'ai eu, le 19 juin, avec le général Panfilov l'entretien qui avait motivé mon voyage à Moscou. Après avoir rappelé que M. Molotov avait confirmé à Londres l'accord positif de son gouvernement sur l'envoi de Forces Françaises Libres en Russie (...) **M. Vichynsky, à qui j'ai fait part, le 24 juin, de mon entretien avec le général Panfilov, m'a formellement renouvelé sa précédente assurance, que « toutes les difficultés**

techniques, dont il avait été fait état, seraient levées ».

(Ch. de Gaulle, « MÉMOIRES DE GUERRE. L'UNITÉ 1942-1944 », Plon p. 332).

Dans les « MEMOIRES » du Général de Gaulle, on trouve bien d'autres traces d'engagements oraux.

Il en est ainsi d'un autre télégramme, celui de Maurice Fejean, Commissaire national aux Affaires Etrangères envoyé au Général de Gaulle, au Caire, le 7 août 1942. On y lit :

« M. Benes m'a demandé de venir le voir hier matin. Dès le début de l'entretien, il m'a informé qu'il considérait le Comité national français, sous la direction du général de Gaulle comme véritable Gouvernement de la France et que c'est à ce titre qu'il désirait me faire deux communications ».

(Charles de Gaulle « MÉMOIRES DE GUERRES. UNITÉ 1942-1944 », Plon, p. 348)

Ou bien :

« LE TELEGRAMME DE MAURICE DEJEAN AU GENERAL DE GAULLE A BEYROUTH », LE 10 SEPTEMBRE 1942

contient une information similaire :

« (...) Hier, M. Eden m'a invité à aller le voir le soir même avec M. Plevin. M. Eden, qui était assisté de M. Strang, nous a dit en substance : « (...) Ces soupçons, je peux vous en donner l'assurance au nom du Gouvernement britannique, sont absolument injustifiées, la Grande-Bretagne n'ayant aucunement l'intention de porter atteinte à la position de la France en Syrie. (...) M. Eden, sur les diverses questions que nous avons alors posées, a précisé (...) qu'il n'était pas question de troquer d'une façon quelconque nos intérêts au Levant contre l'administration de Madagascar (...) ».

(Charles de Gaulle « MÉMOIRES DE GUERRES. UNITÉ 1942-1944 », Plon, p.

367)

Idem p. 364 :

« TELEGRAMME DU GENERAL DE GAULLE A R. PLEVEN ET M. DEJEAN, A LONDRES – Beyrouth, 4 septembre 1942 :

« **Le président Naccache et le président Tageddine ont tous deux demandé à venir me voir (...). L'un et l'autre de mes interlocuteurs ont manifesté des intentions et fait des promesses satisfaisantes.**

Pour l'intérieur, **les deux présidents se sont engagés** à déployer l'effort maximum pour obtenir de l'office du blé le fonctionnement du ravitaillement et l'équilibre de son budget.

(...) A l'extérieur, ils sont tous deux sincèrement opposés aux intrigues anglaises et l'on manifesté récemment d'une manière indubitable ».

(Ch. de Gaulle – « MEMOIRES DE GUERRE– L'UNITE 1942-1944 », p. 364).

Ou bien :

« TELEGRAMME DE PIERRE MENDES-FRANCE, COMMISSAIRE AUX FINANCES AU GENERAL DE GAULLE, A ALGER. WASHINGTON, 13 JUILLET 1944 ».

« (...) J'ai vu, le 12 juillet M. Morhenthau (...). M. **Morgenthau m'a indiqué qu'il avait obtenu du Président la décision catégorique de régler d'une manière favorable le problème de la monnaie** et de nous reconnaître comme l'autorité émettrice. (...) ».

(Ch. de Gaulle – « MEMOIRES de GUERRE – L'UNITE 1942-1944 », p. 367-368.)

B) DOCUMENTS DIPLOMATIQUES

Ainsi, le « D.S.B. » reproduit souvent les discours et les conférences de presse de dirigeants américains. On y trouve, par exemple, les assurances orales du Président Carter données à l'Etat d'Israël et rappelées par le vice-Président Mondale devant la Knesset, le 2 juin 1978 (« D.S.B. », August 1978, p. 34). (Il est vrai qu'on ne sait pas si le Vice-Président Mondale a lu son propos à partir d'un texte préparé à l'avance ou l'improvisait à haute voix. En tout cas, une fois publié, ce propos perdait les tares qui affaiblissent généralement les promesses verbales tant qu'elles ne sont pas consignées par écrit) :

« (...) And I would like to repeat to you the words President Carter spoke to Prime Minister Begin and nearly 1000 Americans at the White House celebration of your independence day. **He said** : For 30 years we have stood at the side of the proud and independent nation of Israel. **I can say without reservation, as the President of the United States of America, that we will continue to do so not just for another 30 years, but forever** (...). On behalf of the President, **I pledge to you tonight that aid from the United States will continue**. I pledge to the people of Israel that the United States will not permit your security to be compromised in the search for peace. And I pledge to you that my country will not fail to provide Israel with essential and crucial military assistance, not will we use that assistance as a form of pressure ».

Dans ce même « D.S.B. » de Novembre 1979, on trouve le document suivant :

« Secretary Vance was interviewed on CBS-TV morning news in New York on October 5, 1979, by Bob Schieffer and Richard Hottelet.

« (...)

Q. You say that your arrangements on SALT are not going to depend on good faith, but good faith has entered into this Cuban business. The President says he has assurances that this unit there will not be expanded, will not be exported to any part of Latin America, **do these assurances take the form of something that**

you can put on the table, in case of a future misunderstanding of this type ?

A. The assurances were clearly stated in the President's speech. They are clear by their terms and I think there can be no question as to what those assurances are.

Q. Do you have a piece of paper ? Do you have a note from Brezhnev or from Moscow ?

A. The assurances are derived from two sources – conversations which I had with Foreign Minister Gromyko and from exchange between our two heads of government ».

Les engagements oraux sont souvent pris lorsqu'il s'agit de fournitures d'armes. C'est un sujet sur lequel les Etats veulent garder le secret et ne pas laisser de traces écrites.

Dans le « D.S.B. » de mai 1978 (p. 20), on trouve ainsi une interview du Président Carter :

« – PRESIDENT CARTER – MAY 5, 1978 (p. 20).

(...) When President Ford was in office, Secretary Kissinger promised the Saudi Arabians, with the full knowledge of the Defence Department, many leaders in the Congress, « We will give you whichever you want, F-16's – which are primarily offensive planes – « or the F-15 » - which is the finest defensive fighter plane in the world. I reaffirmed this commitment when I first became President and again in January when I went to Saudi Arabia to meet with King Khalid and the leaders. I said, « We will make this delivery ». (...) ».

Mais on trouvera autant d'exemples en parcourant les publications françaises. Ainsi, « LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE » reproduit les interviews et les conférences de presse des diplomates français :

« LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE – 3^{ème} TRIMESTRE 1978.

Interview accordée par M. de GUIRINGAUD, Ministre des

Affaires Etrangères, à la 1^{ère} chaîne de télévision Ouest-allemande.

Emission enregistrée le 8 juillet 1978 et diffusée le 12 juillet 1978.

« (...) Q. – A Brême, les Neuf Etats membre de la Communauté économique ont essayé de jeter les bases d'une union monétaire et peut-être même d'une monnaie européenne. Est-ce que tout ceci est possible et faisable sans la surveillance des Américains qui seront à la table de Bonn ?

R. – Je peux vous dire que (...) **Le Président Giscard d'Estaing en a parlé à M. Carter** le vendredi 26 mai, quand il a dîné à la Maison Blanche, et M. Schmidt, le Chancelier, en a parlé le mardi suivant, le 30 mai au Président Carter. Dans les deux cas, le **Président Carter nous a dit formellement qu'il était favorable à cette entreprise**. Donc, voyez-vous, il n'y a pas à craindre une opposition des Américains, et au contraire, nous pensons que nous aurons un soutien des Américains.(...) ».

Ou bien :

« P.E.F. » – 2^{ème} TRIMESTRE 1978.

INTERVIEW ACCORDEE PAR M. DE GUIRINGAUD,
Ministère des Affaires Etrangères à TF1 le 15 mai 1978.

« (...) Q. – Vous disiez à l'instant, à propos de la concertation internationale, en plein accord avec le gouvernement belge (...). Vous pouvez nous donner des précisions là-dessus ?

R. – Je vous dirai que je me suis entretenu, à deux ou trois reprises, ce matin, avec mon collègue belge, M. Henri Simonnet. **Il m'a dit, à chaque fois, qu'il était entièrement d'accord** avec ce que nous préparions. J'ajouterai que j'étais dans le bureau du Président de la République entre 11 heures et midi : il s'est entretenu pendant au moins dix minutes avec M. Tindemans, le Premier ministre belge, qui **lui a également dit son plein accord avec ce que nous faisons** (...) ».

Ou bien « P.E.F. » d'août 1981 où l'on trouve le document suivant:

« SITUATION DES FRANÇAIS EN IRAN – COMMUNIQUE DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE » – 6 août 1981 – Iran

« Devant le développement de la situation en Iran, le Président de la République, après consultation du Premier ministre, a décidé, mardi matin 4 août :

- La mise à la disposition des Français se trouvant en Iran des moyens de transport leur permettant, s'ils le désiraient, de rentrer en France dans les plus brefs délais.

(...)

M. Depis est arrivé mercredi matin à Téhéran. MM. Georgy, ambassadeur de France et Depis ont été reçus le mercredi 5 août à 10 h 00 (heure locale) par le secrétaire d'Etat iranien aux Affaires étrangères. **Ce dernier leur a indiqué** que les autorités iraniennes, tout en regrettant le départ des Français, **s'engageaient à n'y mettre aucun obstacle (...).** **MM. Georgy et Depis ont rencontré dans la matinée les responsables du ministère iranien des Affaires étrangères en vue de leur rappeler les engagements pris la veille** ».

Certains recueils de documents diplomatiques citent « *in extenso* » les sténogrammes des conversations au cours desquelles des engagements oraux ont été pris. Il est fréquent que ceux-là ne soient jamais confirmés par un écrit commun et que chaque délégation garde pour elle la trace des promesses faites.

Il en est ainsi entre autres, du recueil des documents soviétiques et polonais décrivant les rencontres entre Staline et les diplomates polonais pour régler le sort de la future Pologne et sa participation à l'effort de guerre. Citons-en quelques-uns (*la traduction est de nous*) :

« LA QUESTION POLONAISE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE SUR L'ARENE INTERNATIONALE »
Varsovie 1965.

(« SPRAWA POLSKA W CZASIE DRUGIEJ WOJNY SWIATOWEJ NA ARENIE MIEDZYNARODOWEJ. ZBIOR DOKUMENTOW ». Warszawa 1965
(ed. PISM, PWN)

Doc. n° 17 p. 241 et ss.

1941, 14 novembre. Moscou. Procès verbal de la conversation de l'ambassadeur (polonais) S. KOT avec le Premier Ministre STALINE

p. 244-249

« (...)

Staline : (...) Nous pouvons armer deux divisions polonaises ; l'une d'elle est déjà prête. **Je ne m'oppose pas à la formation sur le territoire de l'URSS de cinq, six, sept divisions polonaises. Autant que vous aurez d'hommes.** Mais je répète que le front est étendu et il se peut que nous manquions d'armes pour équiper une telle armée. Les Polonais doivent eux-mêmes faire des efforts pour s'armer et s'équiper. Il se peut qu'après un certain laps de temps la situation s'améliore, alors c'est une autre affaire.

Kot : **Je vous remercie, Monsieur le Président, pour cette déclaration. Si j'ai bien compris, nous pouvons former autant de divisions que nous aurons d'hommes** à condition de recevoir l'équipement et la nourriture de l'étranger.

Staline : **Vous avez parfaitement saisi ma pensée** ».

Kot : Ainsi, tous les candidats, aptes à porter les armes seront admis. Il reste seulement à fixer l'endroit où se déroulerait la formation des troupes. Il devrait être situé de telle sorte que la fourniture d'armes et de nourriture soit la plus aisée.

Staline : **Je suis parfaitement d'accord** (...).

Staline : Pour ce qui me concerne il m'importe personnellement de pouvoir contribuer à la reconstruction de l'Etat polonais indépendant, peu importe son régime intérieur.

Kot : Je vous remercie vivement, Monsieur le Président, pour cette déclaration. **Me permettez vous de la mettre par écrit et la publier ? Cela aurait une immense importance. Ou bien : voudriez vous le dire publiquement ?**

Staline : Je le ferai à la première occasion qui se présentera. (...) ».

On pourrait nous rétorquer, et on nous rétorquera sûrement que cette conversation a peut-être donné lieu à la confection d'un écrit commun qui l'a transformé en accord écrit. Toutefois, en bas du document, figure la note suivante :

« La conversation a duré de 19 H à 21 H 10. Ambassadeur parlait en français. Staline et Molotov en russe (...). Pour voir la version anglaise : DPSR (Official Documents concerning Polish-German and Polish-Soviet relations 1933-1939) New York (éditeur inconnu) Vol. I doc. N° 149 p. 205 –213 La version polonaise est considérablement différente de celle que donne S. Kot. Dans « Lettres de Russie » Londres 1955 p. 169-180. La partie soviétique n'a pas publié sa version de cette conversation ».

Il résulte de cette note que, si chaque partie a dressé un procès-verbal pour elle-même, aucun accord écrit commun n'en a résulté et l'engagement a gardé son caractère oral, quoique avec des traces écrites. Ou bien :

Doc. 33 p. 265

« 1942, 18 mars, Moscou – Procès verbal de la conversation du général W. Anders avec le Premier Ministre J. Staline au Kremlin.

« Staline : (...) **Vous recevrez 44 mille portions de nourriture.** Cela vous suffira pour les trois divisions et pour une colonne de rechange. Vous aurez suffisamment de temps pour instruire et organiser vos troupes. (...).

Général Anders : Dans ce cas, si on ne peut pas faire autrement, le reste doit être envoyé en Iran ?

Staline : **D'accord. Il restera chez nous 44 mille de vos soldats. Le reste sera évacué** (...). Nous, les Soviétiques, nous avons l'habitude de faire ce à quoi nous nous sommes engagés.

Le colonel Okulicki : Serait-il possible que vous nous donniez à manger à nous tous jusqu'au moment où nous recevrons la nourriture des Anglais ? Cela, peut-être, ne durerait pas très longtemps...

Staline : Impossible. Nous n'avons pas de nourriture. Les repas servis au front ne peuvent pas être diminués. Les Allemands ont affamé notre pays (...). Je prends aujourd'hui une décision : 44 mille portions de nourriture.

Général Anders : C'est très douloureux pour nous.

Staline : Je ne peux pas autrement (...).

Staline : Où iront les pilotes d'aviation ?

Général Anders : En Angleterre. Ils y trouveront de bonnes conditions pour s'instruire.

(...)

Staline : Est-ce que c'est nous qui vous empêchons d'envoyer vos pilotes en Angleterre ?

Général Anders : Je ne sais pas pour quelles raisons, on ne nous a pas donné l'accord pour l'évacuation. Mais cela ne dépend que de vous. Ils pouvaient y être envoyés depuis longtemps.

Staline : Pourquoi ? Avez vous pris contact avec Panfilof ?

Général Anders : Oui, à plusieurs reprises. J'ai même réussi à obtenir une promesse. Mais rien n'a été fait. Ces derniers temps on m'a refusé l'accord pour organiser une base à Krasnovodsk.

Staline : **Les pilotes seront évacués. Nakromidiel devra le faire immédiatement** . (Il note quelque chose dans son agenda).

Molotov : **Ce sera fait** (...).

Staline : **Quels sont vos autres besoins** ?

Général Anders : Le premier et le plus urgent c'est l'évacuation de la base à Krasnovodsk. Ainsi, on pourra évacuer ceux manquent de nourriture.

Staline : **Bien, ce sera fait**. Avez vous d'autres choses à me demander ?

Général Anders : La seconde question c'est celle d'envoyer les chauffeurs et le personnel nécessaire pour réceptionner les voitures et du matériel qui s'y trouve.

Staline (note quelque chose). Autre chose ?

Général Anders : Vous permettrez, Monsieur le Président, que je précise notre conversation. (Staline hoche la tête). Ainsi, nous pouvons escompter que tout le surplus (d'hommes) qui ne peut être nourri sera rapidement évacué vers l'Iran ?

Staline : Oui.

Général Anders : En rapport avec l'évacuation et avec une armée limitée à 44 mille hommes, l'enrôlement ne sera pas arrêté et les Polonais des bataillons de travail et de l'Armée russe seront libérés et orientés vers l'Armée polonaise ?

Staline : Oui.

Général Anders : Nous pouvons compter sur l'armement qui se trouve en Iran. Vous n'y voyez pas d'inconvénient ? Puis je en informer le général Sikorski et les Anglais ?

Staline : Je n'y vois aucune objection (...) ».

Là encore, l'engagement garde son caractère oral car la note qui figure en bas du document témoigne de ce que chaque partie a dressé son propre procès-verbal mais qu'aucun écrit commun, même non signé, n'a été confectionné. Ainsi, le document est accompagné d'un « *post scriptum* » :

« Pour la version anglaise voir DPSR Vol. I doc. N° 193 , p. 301 – 310». Et encore : « La partie soviétique n'a pas publié sa version de la conversation. Comme cela résulte du document n° 42 la divergence dans l'appréciation de la conversation d'Anders avec Staline a été importante »).

Ou bien :

Document 50 p. 606

1944, 18 octobre, Moscou. LE PROCES VERBAL, DRESSE PAR LA DELEGATION DU GOUVERNEMENT (POLONAIS) EN EXIL, DES CONVERSATIONS MIKOLAJCZYK – STALINE)

(Seuls le Premier Ministre Mikolajczyk et le Premier Ministres J. Staline participent à cette conversation. Sont présents comme interprètes MM. Mniszek et Pawlow)

« (...)

Staline : Il est évident que mise à part l'amitié avec la Russie soviétique, la Pologne devra entretenir les rapports amicaux non seulement avec la Grande Bretagne et la France, mais aussi avec les Etats-Unis, la République Tchèque et la Hongrie (...) Je

voudrais souligner que la politique polonaise devra être indépendante.

Mikolajczyk : Comme vous le savez, Monsieur le Maréchal, il y a très peu de communistes en Pologne. **Alors Monsieur le Maréchal ne pense-t-il pas que le régime polonais ne devrait pas être communiste ?**

Staline : **Bien sûr que non ! Le régime de la Pologne devra être démocratique.** La propriété privée devra être maintenue ainsi que l'économie libérale. Evidamment avec un contrôle de l'Etat sur le capitalisme. En Pologne les conditions pour le communisme ne sont pas réunies...

Mikolajczyk : Pensez-vous, Monsieur le Maréchal, que les politiciens appartenant à la Démocratie Nationale de la Pologne occidentale, ceux qui ont toujours voulu une collaboration amicale avec la Russie, pourront travailler en Pologne ?

Staline : **Nous admettrons tous ceux, de gauche comme de droite, dès lors qu'ils voudront travailler dans un esprit démocratique (...)** ».

Idem. En bas du document, figure la note :

« Ce procès verbal a été reconstruit à partir des notes de M. Mniszek. La partie soviétique n'a pas publié son propre procès verbal »).

La presse et les autres médias rapportent tous les jours un grand nombre d'engagements oraux. Passons donc à cette source de nos informations :

C) MEDIAS

a) PRESSE

Ainsi :

« LE MONDE » du 06 01 1984

« A TUNIS – UNE PARTIE DE LA DIRECTION DU FATH S'ACCOMMODERAIT D'UN « ECLATEMENT » DE L'O.L.P. (...) **le président Moubarak a obtenu du premier ministre israélien, M. Shamir, au cours d'une conversation téléphonique, l'assurance** que l'Etat hébreu n'entraverait pas le déplacement du président de l'O.L.P. ».

Nous avons expliqué, dans l'introduction du premier tome de l'ouvrage, pourquoi nous citons systématiquement, parmi les « documents disparates, » la presse américaine et non française. Passons donc à présent à des exemples d'engagements oraux cités par l'« I.H.T. ». Ainsi :

L'« I.H.T. » du 11 septembre 1992

– « RUSSIA TO RELEASE DATA ON KAL 007 – **Président Boris N. Yeltsin said Thursday that his government would give South Korea materials related to the downing of a south Korean jetliner over then-Soviet territory in 1983. Mr. Yeltsin made the announcement during a phone conversation** with President Roh Tae Woo on Thursday, his second talk with the South Korean leader in two days, a Russian spokesman said. The Korean president « highly praised the decision », he said ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 12 09 1993 :

– « CLINTON SAYS U.S. WILL RESUME CONTACTS WITH PLO – **President Bill Clinton said Friday that the United States would resume contacts with the Palestine Liberation Organization, and he pledged that his administration would be « a full and active partner » in helping Israel and the PLO**

implement their peace agreement. His endorsement of the Israeli-PLO accord as « the dawning of a new era » for peace came at a White House ceremony where he formally announced that he would be the host at the signing of the self-rule accord in the White House ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 13 septembre 1993

– « SAUDI KING ASSURES CLINTON OF SUPPORT FOR PACT – In his first interview since the break-through toward peace in the Middle East, Mr Clinton said over the weekend that **King Fahd of Saudi Arabia had told him in a telephone conversation that, despite the Saudis lingering wrath over Palestinian support for Iraq in the Gulf War, they would be ready to contribute funds and raise money** from the other Arab nations of the Gulf to ensure that the new Palestinian entities in the Gaza Strip and Jericho got their feet ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 4 et 5 décembre 1993

– « U.S. OFFERS TO MEDIATE IN UKRAINE FEUDS – Brussels – The United States offered Friday to mediate a wide range of thorny security disputes between Russia and Ukraine, including military protection for Ukraine, the dismantling of its nuclear arsenal and Russian compensation for Ukraine's highly enriched uranium, senior State Department officials said Friday (...). Reflecting the ambivalence and political pressures involved in becoming a non nuclear state, **Ukraine's leaders told Mr. Christopher** in Kiev in October that they were **committed to ridding the country of nuclear weapons**, but want billions of dollars and pledges of Western military protection to do it ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 20-21 novembre 1993

– « LEADER URGES DENUCLEARIZED UKRAINE – **President Leonid M. Kravchuk said** Friday he still favoured Ukraine's ridding itself fully of former Soviet nuclear weapons and said **he would ask a new parliament to reconsider key disarmament treaties.** Mr. Kravchuk said Ukraine did not control the strategic warheads on its territory and had no choice but to give them up ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 9 décembre 1993 :

– « WASHINGTON AND SEOUL TO DELAY ON SANCTIONS – **Mr. Clinton told Mr. Kim by phone Tuesday that the United States would not back off from its insistence that the North agree to full inspections** of its nuclear facilities, the White House said ».

Ou bien :

« SYRIA ACCUSES ISRAELIS OF USING PACT TO SPLIT ARABS – OFFICIALS REBUKES RABIN BUT SPARES ARAFAT AND PRAISES CLINTON PLEDGE (...) » :
« Mohammed Salman, the Syrian minister of information (...) **said Syria regarded as positive assurances from President Bill Clinton** that the United States would work toward a comprehensive settlement and « the achievement of progress on all tracks, of the Madrid negotiations, which just completed their 11th round last week in Washington (...). The Syrian statement was made public the day after **Mr. Clinton telephoned President Hafez Assad to assure him that Washington was committed to fostering Syrian-Israeli negotiations over Golan.** Reports of Mr. Clinton's phone conversation, the second in six days with the Syrian leader, was front-paged in Damascus. The stories emphasized **Mr. Clinton's assurance** that progress would be achieved on all tracks in the peace talks ».

(« I.H.T. », 17 09 1993).

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 13 octobre 1993

– « JAPANESE DISPUTE RUSSIANS ON A-WASTE – Contradicting a claim by Moscow, Japan said Monday that it had no advance notice that Russia would dump nuclear waste into the Sea of Japan. Russia, meanwhile, said it would keep dumping, despite earlier promises to stop. The dispute threatened to chill relations less than a week after a friendly visit here by President Boris N. Yeltsin (...). Prime Minister Morihiro Hosokawa told a parliament committee that Japan « strongly requested that Russia stop such dumping » during Mr. Yeltsin's visit. **Mr. Yeltsin agreed verbally to stop the practice, Mr. Hosokawa said** (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 23 décembre 1993 :

– « KIEV SAYS PACT IS STILL IN NEGOCIATIONS – **Mr. Kravchuk announced Tuesday that Kiev had reached an agreement with the United States and Russia** on compensation, security guarantees and technical and scientific aid to break a deadlock over missiles based on Ukrainian soil. But the Ukrainian foreign minister, Anatoli Zlenko, said Wednesday that « negotiations are still continuing ». He added, « **Maybe this agreement will come out of the talks – otherwise I do not see a decision on the nuclear weapons' problem being taken on verbal basis** ».

On trouve un exemple d'engagement oral, qui a été couché par écrit par une seule délégation. Ce qui a permis de dire à l'autre que bon nombre de points, pourtant acquis, ne figurent pas dans le procès-verbal et, de dépit, se retirer de la négociation :

« DEAL NEAR ON ISRAELI PULLOUTS ? OFFICIALS IN CAIRO SEE A COMPROMISE – « Palestinian and Egyptian officials said Thursday that despite the latest breakdown they expect the PLO and Israel to reach a compromise soon on Israeli withdrawal from the Gaza Strip and the West Bank town of Jericho that originally was to begin Dec. 13. The officials said the Palestine Liberation Organization on Thursday gave Israel a memorandum of its understanding of security arrangements between the two parties after the withdrawal (...). The talks broke down Wednesday after PLO officials accused Israel of having dropped many of the Palestinian views from an Israeli draft outlining these understandings, thus giving the impression that the talks had broken down (...) several compromises were reached just before the breakdown (...). **Later, Palestinian officials said the Israelis had « dropped » from the text some of the issues on which both sides had agreed, describing the document as « an Israeli version » of the conversations. On Thursday, the PLO offered its own version ».**

(« I.H.T. », 1-2 01 1994).

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 11 février 1994

- « BOSNIA AND CROATIA BACK NEW TRUCE BONN (AFP) - **President Franjo Tudjman of Croatia and President Alij a Izetbegovic of Bosnia agreed here Monday on a cease-fire in central Bosnia-Herzgovina, spokesmen or their delegations said. Under the verbal agreement,** their two commanders in the field, General Kasim Deic for the mainly Muslim Bosnian government forces and General Ante Rosso, a Bosnian Croat, were to meet immediately with the commander of the United Nations forces n Bosnia, Lieutenant General Francis Briquemont to establish the cease-fire on the Bosnian source said ».

Ou bien :

« CLINTON AND YELTSIN MAKE PHONE CONTACT ON BOSNIA POLICY – « **After two days of unsuccessful attempts, Presidents Bill Clinton and Boris N. Yeltsin spoke Friday about the crisis in Bosnia, and the White House said they had agreed** to play a « significant role » in ending the bloodshed (...) « We agreed we had the same long-term objective, which was achieving a just peace agreement, and the same short-term objective, to relieve the shelling of Sarajevo, » Mr. Clinton said (...). **The call lasted about 30 minutes. Mr. Clinton said he and Mr. Yeltsin « agreed that the two of us should work to try to bring an agreement about (...). « We agreed** that there would be further discussions today at the UN and that we would also keep in touch ». (...) In a related development Friday, Ukraine joined Russia in opposing outside military intervention in Bosnia and called for renewed peace efforts through the United Nations Security Council. **The Ukrainian Foreign Ministry issued a statement after the two countries' foreign ministers spoke by telephone, saying their positions on the Bosnian conflict coincided** ».

(« I.H.T. », 12-13 02 1994).

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 1 et 2 mai 1994 :

– « VIETNAM DENIES A DEAL ON SPRATLYS – **Vietnam on Thursday denied a newspaper report** that it reached a deal with China to shelve a dispute over the Spratly Islands, saying the two countries were still negotiating the issue (...). The Asian Wall Street Journal had quoted Chinese sources last week as saying **that the two countries had reached « an oral agreement » to shelve the dispute, which continues to slow the development of bilateral ties** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 27 juillet 1994 :

– « RUSSIA AND ESTONIA SIGN TROOP ACCORD – Moscow – Russia agreed Tuesday to withdraw its remaining troops from Estonia by Aug. 31, defusing what had become a contentious stand-off between the Slavic giant and its Baltic neighbour. The accord reached by President Boris N. Yeltsin and the Estonian president, Lennart Meri (...). « The rights of the military pensioners would be respected equally to the rights of Estonian citizens », Mr. Yeltsin was quoted as saying after the talks by the Itar-Tass press agency. **Asked if he agreed with Mr. Yeltsin, Mr. Meri said : « Quite sure. We can guarantee to all the people living in Estonia equal rights ».**

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 15 mars 1994 :

– « CHRISTOPHER GAINS LITTLE FROM CHINA ON RIGHTS ; PRESIDENT « DISAPPOINTED » – Three days of talks between Secretary of State Warren M. Christopher and China's leaders ended Monday (...). The two sides also codified **an oral agreement, reached in principle when Treasury Secretary Lloyd Bentsen visited Beijing in January, to reopen Chinese prisons to American customs officers to ensure that their factories were not making products for export to the United States** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 8 avril 1994:

– « BALLADUR TELLS CHINA FRANCE WON'T PUSH HUMAN RIGHTS ISSUE – **Prime Minister Edouard Balladur of France gave assurances Thursday that France would not « interfere » in China's internal affairs, including the human rights issue,** a Chinese official said (...). After Mr. Balladur's opening meeting with Prime Minister Li Peng, the spokesman for the Chinese Foreign Ministry **said the French prime minister had stated that « France has no intention of interfering in the internal affairs of other countries** and France is willing to

discuss the issues with other countries on an equal footing ». The spokesman, Wu Jianmin, said Mr. Balladur's comment came as the two leaders discussed human rights at a meeting for their delegations».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 21 avril 1994 :

– « CLINTON ESCALATES PLAN FOR AIR STRIKES – President Bill Clinton pressed on Wednesday for more aggressive NATO military action to stop Serbian attacks on « safe areas » in Bosnia... Before speaking, **Mr. Clinton conferred by phone with President Boris N. Yeltsin** of Russia, President François Mitterrand of France and Prime Minister Jean Chrétien of Canada. Mr. **Clinton said that he and Mr. Yeltsin were in « broad agreement »** on objectives in Bosnia but that it remained to be seen whether they are in complete accord on policy ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 8 août 1994 :

– « RETALIATION FOR ROCKETS TO CONTINUE, ISRAEL WARNS » : **Last summer, Israel, Syria, Iran, Lebanon and the Hezbollah leadership reached an oral understanding that Hezbollah would not fire rockets into Israel and in return the Israeli Army would not attack Lebanese villages.** Mr. Peres urged respect for that agreement and said Syria should use its influence with Hezbollah ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 11 octobre 1994 :

– « CLINTON DOUBLES GULF AIR POWER DESPITES IRAQ'S CLAIM OF PULLBACK – United Nations, New York

– President Bill Clinton is ordering B-52 bombers and other top-of-the-line fighter jets into the Gulf in a continuing massive military build-up, U.S. officials said Monday, even as Iraq said that it was pulling back its troops from the area near Kuwait (...). President Clinton cancelled a political trip to New Jersey to deal with the developments, including making phone calls to world leaders. **Mr. Clinton called President Boris N. Yeltsin of Russia, President Hosni Mubarak of Egypt, and the British prime minister, John Major, who promised to send another warship and bombers to the Gulf ».**

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 22 avril 1994 :

– « RUSSIA SAYS CLINTON VOWS TO HOLD OFF ON AIR STRIKES – Seeking to forestall further Western military action in Bosnia, **Russia said Thursday that it had extracted a commitment from President Bill Clinton not to unleash sudden air strikes against the Bosnian Serbs. In a 40-minute phone conversation late Wednesday with Mr. Clinton, President Boris N. Yeltsin reiterated Moscow's opposition to further NATO bombing in Bosnia and Mr. Clinton offered « assurances that the United States would abstain from any abrupt moves in this direction » according to Mr. Yeltsin's spokesman,** Vyacheslav Kostikov (...). Mr. Kostikov said Mr. Yeltsin was pressing for a summit meeting on Bosnia to include the United States, Russia, the United Nations and the European Union. **He indicated that Mr. Clinton had agreed to such a meeting. The White House said Thursday it was considering Mr. Yeltsin's proposal for the meeting but said no decision had been made,** Agence France-Presse reported from Washington. « There is no final decision on that yet. That's something that is being discussed », said the White House spokeswoman, Dee Dee Myers ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 6 mai 1994 :

– « BOSNIAN MUSLIMS FURIOUS OVER DEAL STRUCK BY TOP UN ENVOY AND SERBS – Bosnian leaders demanded the resignation of the senior United Nations official in the former Yugoslavia on Thursday after he agreed to permit the Serbs to re-deploy tanks around Sarajevo (...). Government officials demanded the resignation of Yasushi Akashi, who is Secretary-General Butros Butros Ghali's representative in the former Yugoslavia. A UN spokesman, Commander Eric Chaperon, said Wednesday in Sarajevo that **there had been a « verbal agreement » authorizing some Serbian tanks to cross the exclusion zone under UN escort.** Bosnia's collective presidency issued a statement Thursday saying that it was « shocked by the information » «. In the future, the government cannot and will not co-operate with Akashi », the statement said (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 3 avril 1994:

– « WHITE HOUSE DENIES IRISH AIDE'S REPORT OF CLINTON AID OFFER – Edgartown, Massachusetts – President Bill Clinton interrupted his Martha's Vineyard vacation Friday to meet with the Irish foreign minister, Dick Spring, who said Mr. Clinton had pledged additional economic aid to support the peace process in Ireland ». **President Clinton gave his pledge that he wanted to assist further », Mr. Spring, who also serves as deputy prime minister, said after a 45-minute meeting .** **« I would take it as a firm commitment ». But the White House press secretary, Dee Dee Myers, said Mr. Clinton had promised no such thing** (...). The disagreement over how far Mr. Clinton had gone in promising financial help was the second time that situation had arisen since the announcement of the cease-fire Wednesday. **Prime Minister Albert Reynolds of Ireland said Wednesday that Mr. Clinton had proposed a multimillion-dollar aid package, but the White House said that day that he had made no promises** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 1 novembre 1995 :

- « IRAN BACKS OFF ON RUSHDIE » Vienna - **Iran will not send assassins to carry out a death edict against the author Salman Rushdie, but it will never give the pledge in writing** because it would hurt the country's honour, a top Iranian official says.

(...)

« I confirm today that the Islamic Republic of Iran will not send a death squad to kill Rushdie, » said Mr Nateq Nouri, who is scheduled to become Iran's next president after the current leader, Akbar Hashemi Rafsanjani, seps down in 1997 ».

A la même époque « FINANCIAL TIMES » du 09 09 1995 annonçait :

« SANTER PRESSES CHIRAC ON BLASTS. - Mr Jacques Chirac, the French president, has agreed to let a European Union mission check his country's nuclear test sites in the South Pacific, the European Commission said, yesterday.

Mr. Chirac agreed to the visit in a telephone conversation with European Commission President Jacques Santer during which he also agreed to meet a Commission request for more scientific data on France's underground nuclear test on Mururoa Aroll (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 18 avril 1996 :

- « LEBANON BUFFER FORCE IS SOUGHT Jerusalem - Proposals presented to Israel by the United States for a cease-fire in Lebenon include placing international monitors in the field and getting Syria to garantee an agreement to halt the fighting, Israeli official said Wednesday.

However, the officials said that Syria had been cool to the proposals for a broad new agreement and wanted to restore the unwritten understanding reached after hostilities in July 1993 (*que les Hezbollah du Liban et les Israéliens ne bombarderont pas réciproquement des zones civiles*)

Prime Minister Shimon Peres of Israel said Wednesday during a visit to an army base on the Israel-Lebanon border that he wanted a written agreement to end the rocket attacks on northern Israeli settlements ».

Les engagements oraux sont pris le plus souvent non pas parce que les deux parties le désirent, mais parce que l'une d'elles y tient alors que l'autre s'y résigne. Les raisons qui motivent la première peuvent être diverses. Par exemple, la peur de l'humiliation. La résignation de l'autre vient souvent de son désir d'obtenir un engagement coûte que coûte, fût-il « *soft* ».

Ainsi, par exemple, l'« I.H.T. » du 20 mai 1996 informait que :

« Emerging from an intense **round of talks** in Belgrade with President Slobodan Milosevic of Serbia and the speaker of the Bosnian Serb Parliament, Momcilo Krajisnik, in Pale, **Mr. Bildt announced that he had received assurances that Mr. Karadzic, who has been indicated for war crimes, would « step out of public life and wille not be seen or heard** ».

Et le même journal complétait cette information le 24 mai 1996 :

« WEST WEIGHS KARADZIC DEAL Sarajevo - The United States and its NATO allies, (...) say they will accept an arrangement whereby the Bosnian Serb leaders Radovan Karadzic and General Ratko Mladic, both indicted war criminals, remain in power as long as Mr Karadzic withdraws from public view and sheds all formal duties (...).
Asked about the arrangement, senior officials in Washington

cautioned that no deal was done (...).

« All we have right now is Milosevic's promise to get it done », a senior official said. « But that's not enough ».

(...) the senior Western officials (...) were told by top Bosnian Serb leaders and Mr. Milosevic that the arrangement has been accepted by Mr Karadzic.

Mr Bild, however, turned down an offer from the speaker of the Bosnian Serb Parliament, Momcilo Krajisnik, to have the arrangement put in writing, fearing that it would appear that they were compromising on the Western alliance's stated aim of seeing Me. Karadzic arrested and brought to justice (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 20 et 22 avril 1996 :

« YELTSIN SUPPORTS GLOBAL TEST BAN Moscow - President Boris N. Yeltsin formally backed a global ban on all nuclear tests for the first time Friday, but said that Russia reserved the right to resume such tests and opt out of a planned test ban treaty if its interests were threatened (...).

« In the interest of speeding up preparation » of the treaty, **Mr. Yeltsin said in a statement read out by his press secretary, « I declare that Russia supports a ban on any test explosions of any nuclear weapons and any other nuclear explosions ».** (...) ».

On lira aussi dans l'« I.H.T. » du 8 février 1996, qu'un engagement a été pris oralement par Yasser Arafat et, sur le champ, rapporté aux journalistes par l'autre interlocuteur, le Secrétaire d'Etat, Warren Christopher. Cette façon de formaliser l'engagement valait moins que si Monsieur Arafat avait fait la déclaration publique lui-même. Mais en entendant M. Christopher, M. Arafat aurait pu immédiatement rectifier son propos. Autrement (et c'était le cas), ce propos perdait de sa « *softness* ». Il

était désormais enregistré sur les magnétophones et les caméras :

« Arafat vow on Charter. Gaza - Secretary of State Warren M. Christopher on Wednesday secured a renewed commitment from Yasser Arafat to amend a 1964 PLO charter calling for the destruction of Israel, a step that would clear the way for final Israeli-Palestinian peace talks.

Speaking to reporters after a meeting with M. Arafat, Mr. Christopher said that the Palestinian leader had agreed to take steps to amend the covenant « in a timely fashion ».

De la même façon, le sous-Secrétaire d'Etat américain, Richard C. Holbrooke, a donné des assurances verbales (plus tard, c'est le Président français, Jacques Chirac, qui le fera à son tour devant la Diète polonaise) à son homologue polonais, M. Rosati, sur l'accord des Etats-Unis pour l'entrée de la Pologne dans l'O.T.A.N. Et de la même manière, son interlocuteur a immédiatement « solidifié » cet engagement en le rapportant à la presse (sans qu'on sache si M. Holbrooke était alors dans la salle pour éventuellement démentir ou rectifier).

Ainsi :

L'« I.H.T. » du 8 février 1996 :

- « US. REASSURES POLAND ON NATO Assistant Secretary of State Richard C. Holbrooke reassures Poland on Wednesday that its prospect for joining NATO were unchanged, despite a spy scandal and strong opposition to NATO expansion from Moscow, Reuters reported from Warsaw». We are steady on course for expansion of the alliance, » Mr. Holbrooke said after meeting Foreign Minister Dariusz Rosati. « **Mr. Holbrook was very clear », Mr. Rosati said, adding that Mr. Holbrooke « said the earlier decisions will be maintained and the process of our accession will be neither accelerated nor slowed down, which satisfies us very much ».**

Et ensuite :

L'« I.H.T. » du 3 avril 1997:

- « CHIRAC GIVES CZECHS SUPPORT PRAGUE - President Jacques Chirac of France on Wednesday pledged his support for Czech membership in the European Union in 2000, and in NATO a year earlier.

« **I was able to confirm to the president that France unreservedly supports both the candidacy of the Czech Republic for the European Union**, of which I think and hope it will be a member in the year 2000, and of NATO », **Mr. Chirac said** after talks with President Vaclav Havel ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 8 mai 1997 :

– « ISRAEL DOUBTS U.S. CAN RESOLVE CRISIS – The visit of the American envoy comes on the heels of a meeting Tuesday between President Ezer Weizman of Israel and Yasser Arafat, the Palestinian leader (...). **Mr. Weizman, whose post is largely ceremonial, said after the meeting that Mr. Arafat had agreed to resume security coordination between the sides** ». **This point was agreed upon** », **Mr. Weizman said**. « **I hope that it will begin operating within a few days** ». The Palestinians were more circumspect. Mr. Arafat said only that he and Mr. Weizman had « reiterated the importance of preserving security for both of our peoples ». (...) ».

Citons une autre contestation sur ce qui a été promis oralement :

L'« I.H.T. » du 26 mai 1997 :

– « DID GORBACHEV GET U.S. NATO PLEDGE ? » – The date was Feb. 8, 1990. Secretary of State James Baker 3d was meeting privately with Mikhail Gorbachev, the general secretary of the Soviet Union, over the emotionally charged issue of German reunification. Mr. Baker's goal was to keep Germany in

the North Atlantic Treaty Organization. It was a difficult sell, and he used all of his celebrated skills of persuasion. A neutral Germany, he warned ominously, would be free to develop nuclear weapons. Besides, he added, the West was prepared to offer Moscow an important assurance. « There would be no extension of NATO's current jurisdiction eastward », Mr. Baker said. More than seven years later, that meeting casts a shadow over Russia's dealings with NATO as the military alliance prepares to expand to Poland, Hungary and the Czech Republic. Evincing a bitter sense of betrayal, former and current Russian officials say the expansion flatly contradicts Mr. Baker's assurances ». When we were told during the German reunification process that NATO would not expand, we believed it », Anatoli Adamishin, a former deputy foreign minister who is Russia's ambassador to Britain, complained to The Daily Telegraph of London. (...). **Mr. Zelikow said that close scrutiny of the verbal diplomatic exchange does not support Moscow's claim that it was bamboozled. Seeking to ease Soviet anxieties over reunification, West Germany's foreign minister at the time, Hans-Dietrich Genscher, urged the West to offer Moscow a major concession : If Germany reunified, there would be « no expansion of NATO territory eastward ».** Mr. Genscher sold Mr. Baker on the idea, and Mr. Baker flew to Moscow that February to try it on Mr. Gorbachev. The Soviet leader was receptive, according to Mr. Zelikow's authoritative account : « **Any extension of the zone of NATO is unacceptable** », Mr. Gorbachev stressed. « I agree », Mr. Baker responded (...). But what of the broader issue of NATO expansion ? **Mr. Matlock said the Russians have a point when they say Mr. Gorbachev received a blanket promise that NATO would not expand. Mr. Baker adamantly rejects this view. He said he never intended to rule out the admission of new NATO members.** The proposal on NATO jurisdiction had applied only to territory of the former East Germany, the German Democratic Republic, and had been speedily withdrawn ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 28 mai 1997:

– « FOR NATO AND RUSSIA, A LANDMARK CHARTER – The 16 NATO nations and Russia signed a charter Tuesday (...) Called the NATO-Russia Founding Act, the document's signature under the chandeliers at the Elysee Palace was embellished by **an unexpected, and apparently improvised, announcement by President Boris Yeltsin that Russia was going to remove the warheads from the nuclear missiles that it has continued to target on countries present at the ceremony.** The off-the-cuff statement – at a ceremony meant to give an epochal and equitable feel to circumstances essentially marking the final phase in the disappearance of the Soviet Union – appeared to startle the leaders, including President Bill Clinton, and left their advisers virtually speechless. But within hours, a spokesman for the Russian president offered a clarification of his remark, saying that rather than scrap warheads, Russia would no longer target the signatory countries. This was a modification of considerable importance, confirmed later in a bilateral meeting with Mr. Clinton.(...) Mr. **Yeltsin's remark on the missiles came after he had completed his speech. He rose again, saying, « I, today, after having signed the document, am going to make the following decision. Everything that is aimed at countries present here, all of those weapons are going to have their warheads removed ».** After a meeting between Mr. Clinton and Mr. Yeltsin, Sandy Berger, the president's security adviser, said that the Russian president had confirmed the proposal not to target the Act's other NATO signatories ».

Continuons à citer d'autres engagements oraux dont parle la presse:

L'« I.H.T. » du 31 juillet 1997 :

– « U.S. LIFTS LEBANON TRAVEL BAN – Secretary of State Madeleine Albright announced Wednesday that she was lifting the ban on the use of U.S. passports for American Citizens travelling to Lebanon (...). Under Mr. Hariri, U.S. officials said,

Lebanon has ratified nine of 10 international conventions related to terrorism and international crime. **Mr. Hariri promised Mrs. Albright in a telephone call Tuesday that Lebanon would ratify the last such convention promising full co-operation in the event of hostage taking – by October, if not before (...).** But after an interagency assessment of the threat, the official said, Mrs. Albright decided to lift the ban as long as Mr. Hariri was willing to promise further co-operation and to ratify the hostage convention ».

Ou bien :

« IT'S LIKE COLD WAR, MOSCOW SAYS OF COMPUTER INQUIRY - « Russian nuclear officials rejected accusations Tuesday that they had illegally dodged U.S. export controls to buy advanced computers, saying a dispute with Washington smacked of Cold War-style confrontation (...) ».

Mr. Kraurov criticised U.S. officials for what he described a violation of an unwritten promise to provide Russia with high-performance computers to help simulate nuclear explosions. He said the U.S. side had made the promise in a bid to persuade Moscow to join the global nuclear test ban last year, which it did, Americans « don't know how to work in new conditions, in a new spirit of co-operation, » Mr. Kaurov said. **U.S. government officials have denied that Washington promised to sell high-performance computers or assist Russia's nuclear weapons program ».**

(« I.H.T. », 29 10 1997).

Ou bien :

« LI TELLS JAPAN TO STEER CLEAR OF QUARREL OVER TAIWAN – « **China's prime minister, Li Peng, told Japanese parliamentarians Wednesday that Tokyo should stay out of potential quarrels between China and Taiwan (...).** « **It did not receive a firm verbal commitment from Prime Minister Hashimoto that Taiwan was out of the picture »** in the

defence pact, the officials quoted Mr. Li as saying. China says the new agreement gives Japan the leeway to interfere in conflicts between China and Taiwan across the Taiwan Strait. China considers Taiwan a breakaway province ».

(« I.H.T. », 13 11 1997).

On peut aussi citer le porte-parole du Président Eltsine qui a communiqué à la presse l'engagement unilatéral, oral, de la Russie de ne pas reprendre les essais nucléaires en attendant la conclusion par écrit d'un traité correspondant. Remarquons au passage que les engagements unilatéraux sont souvent exprimés oralement. Ils sont alors doublement « *soft* ».

« *Soft* », d'abord parce qu'ils sont unilatéraux, et par conséquent, rien que pour cette raison, leur validité juridique est douteuse.

Mais ils sont aussi « *soft* » car oraux. L'homme politique qui les aura pris s'est peut-être laissé aller à l'ambiance du moment, s'est avancé plus loin qu'il ne le souhaitait, a été mal compris car mal entendu, n'a pas pu préparer son intervention et l'a dit de mémoire en se trompant sur les modalités (ou même sur le fond...), etc.

Ainsi, ledit Président Eltsine a fait plusieurs fois des promesses unilatérales verbales plus ou moins irréfléchies qu'il lui fallait ensuite rétracter ou que ses assistants devaient relativiser (Cf. infra).

Dans les négociations qui ont suivi les Accords d'Oslo, Monsieur Arafat s'est verbalement engagé à l'égard d'Israël et des Américains à combattre le Hamas et le Jihad Islamique. Ses interlocuteurs ne s'en sont pas contentés et ont exigé un écrit comme le rapporte :

L'« I.H.T. » du 18 décembre 1997:

- « US PRESSES ARAFAT TO CURB HAMAS As Israeli

cabinet struggles to produce the « significant and credible » withdrawal from the West Bank that Washington is demanding, **the United States is pressing Yasser Arafat, the Palestinian leader, for a detailed, measurable, written plan** to root out the military infrastructure of the radical Hamas movement, senior US and Israeli official say... In her meeting with Mr. Arafat, she (Mrs. Albright) will be pressing him to complete this written security commitments, officials say (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 31 janvier 1998 :

– « FRANCE TOUGHER ON IRAQ – Paris – (...) **French officials said after a half-hour telephone conversation between President Jacques Chirac and President Bill Clinton on Friday evening, Paris time, that Mr. Chirac had agreed** to use his own channels to convey the seriousness of the situation to Iraq, and **to use French influence with Russia and China to agree to a strong United Nations resolution calling on Iraq to cooperate with the UN inspections** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 20 février 1998:

– « U.S. AND FRANCE WARN IRAQ – The United States and France, in public unison for the first time on the Iraq crisis, said Thursday that Saddam Hussein was being offered a last chance for peace in his talks with the United Nations secretary-general, Kofi Annan. **After a phone conversation with President Jacques Chirac of France, President Bill Clinton said that the two had agreed that proposals to be conveyed by Mr. Annan on Friday offered « a critical opportunity » for Iraq to avoid armed conflict.** By closing ranks now, the two leaders launched what amounts to a joint ultimatum, indicating that Mr. Saddam must accept the current final offer on terms for resuming UN arms inspections or face U.S. bombing, possibly as early as the middle of next week ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 28 mai 1998 :

– « MEXICO RENEWS PLEDGE TO U.S. » – The Clinton administration said that President Ernesto Zedillo of Mexico pledged continued anti-drug cooperation despite anger over a U.S. money-laundering sting that took Mexico by surprise . **The promise came when Mr. Clinton called Mr. Zedillo on Friday** to express regret for not consulting Mexican authorities during the three-year undercover operation that ended last week with 160 indictments, the White House said Tuesday ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 10 août 2000:

- « A NORTH KOREAN SHIFT ON OPPOSING U.S. TROOPS? SEOUL - The North Korean leader Kim Jong II, apparently signalling a shift in the North's long-standing insistence that U.S. troops leave South Korea, has opened the way to having at least some of them stay here, analysts said Wednesday.

Kim Jong II reportedly made clear his acceptance of a U.S. military presence in the South during talks in Pyongyang in June with President Kim Dae Jung of South Korea.
Those with Kim Dae Jung in the talks have said that Kim Jong II said that « U.S. forces may stay » (...).

The Japanese daily Asahi Shimbun reported Wednesday that Kim Jong II had interrupted when a top political aide, Kim Yong Sun, secretary of the Workers' Party, told Kim Dae Jung that « U.S. troops must withdraw ». It said he had asked the aide « if there is a problem with U.S. troops on the peninsula, and if so, what are the problems ». When Kim Yong Sun responded, « No matter what happens, U.S. troops must withdraw », according to the Asahi Shimbun, **Kim Jong II said, « Let's leave it at that ».** The newspaper, quoting an account that it said had been provided by South Korean officials, **quoted Kim Jong II as affirming**

that « U.S. forces had better stay on to maintain peace even after the two Koreas are unified ».

(...) **Analysts said Kim Jong Il's father, Kim Il Sung, told Japanese visitors shortly before he died, « We do not want withdrawal of U.S. forces immediately » but favour « gradual withdrawal ».**

Kim Il Sung also told an American emissary in 1991 that « U.S. troops may stay on the Korean Peninsula if their status and role is changed, » said Mr. Choi of the Korean Institute of National Unification (...) ».

Ou bien, trois semaines après :

L'« I.H.T. » du 30 août 2000:

- « PYONGYANG WANTS U.S. TROOPS TO STAY ' KIM JONG II SEES A NEED TO HOLD OFF LARGE NEIGHBOURS, KIM DAE JANG SAYS. SEOUL – The North Korean leader, Kim. Jong Il, told President Kim Dae Jung of South Korea that it was « desirable » for U.S. troops to stay on the Korean Peninsula and he had even sent a -high-level envoy-several years ago to tell that to the United States, the South Korean leader said Tuesday. **The North Korean leader said he fully agreed that American troops were needed** even if the two Koreas reconciled in order to keep Japan, China or Russia from assuming more power in Northeast Asia. In an interview with The Washington Post, Kim Dae Jung said he was « surprised » at the North Korean leader's comments on U.S. troops **during conversations** at their summit meeting from June 13 to 15. « This brought a great relief to me, » Kim Dae Jung said. « I believe this is one of the most significant outcomes of the summit».

(...)

« I began the discussion by pointing out the American forces must continue to stay even after unification for stability in Northeast Asia, Kim Dae Jung said.

(...) « **His exact response was, to my surprise, 'Well,** I read the South Korean newspapers, and I read your position on this issue.

I said to myself, how similar was [your] view on this issue with mine » Kim Dae Jung recalled.

« **Thos were his words** ».

« **He further went on to say, 'Yes, we are surrounded by big powers - Russia, China and Japan, and so therefore it is desirable that the American troops continue to stay.'** In fact, he added that several years ago he sent a high-level envoy to the United States to deliver this railed at their presence, calling them this position to the American side ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 15 et 16 09 2000:

- « KIEV PROMISES TO CLOSE REACTOR IN DECEMBER PARIS - **President Leonid Kuchma said Friday that the Chernobyl nuclear power plant would definitely close for good Dec. 15 and that he expected the European Union to keep its promises to help pay for the shutdown.**

« **This is the final decision** », **Mr. Kuchma said** during a meeting of European Union and Ukrainian officials. He said that he hoped the decision would help improve his country's relations with the Union (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 10 novembre 2000:

- « PRODI RENEWS VOWON CHERNOBYL FUND KIEV - Visiting Ukraine, **the president of the European Commission, Romano Prodi, pledged o Thursday that international donor would stick to an agreement to help pay for the final closing of the Chernobyl nuclear power plant.**

« **We are going to keep to our commitment** because we know that for Ukraine this is a sacrifice - to close Chernobyl - and we will do our duty », **Mr. Prodi said** (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 8 janvier 2001:

- PUTIN VOWS TO HONOR SOVIET-ERA DEBTS
MOSCOW - **Russia will pay all its international debts, President Vladimir Putin vowed** Sunday after meeting with the German chancellor, Gerhard Schroeder, whose country is Russia's No. 1 creditor.

Russia « in any case is determined and will fulfil its financial obligations, » - Mr. Putin said at Vnukovo-2 airport near Moscow, from which Mr. Schroeder departed for Germany, news media reported.

But Mr. Putin also signalled Russia's eagerness to restructure payments, saying the Kremlin had asked its financial partners to discuss « at the expert level » how much and when to pay (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 16 avril 2001:

- BUSH PLEDGE : U.S. TO HELP IF CHINESE HIT TAIWAN
Washington - In what analysts described as a significant shift, **President George W. Bush said Wednesday that if China attacked Taiwan, the United States would « do whatever it took to help Taiwan defend herself ».**

(...)

The comment came in a television interview a day after the White House announced a major arms package for Taiwan. And it appeared to represent a clear step beyond the decades-old U.S. policy, under the Taiwan Relations Act, of assuring Taipei that the United States would provide Taiwan needed weaponry, without explicitly going beyond that pledge.

Hours after that interview, Mr. Bush appeared less categorical, insisting on his “andid” support of the Taiwan Relations Act, and saying that he hoped that U.S.-Chinese differences could be resolved peacefully and robust trade between the two could continue.

« We'll help Taiwan defend herself », the president said in the later interview, with Reuters. « And people have got to

understand, that's the spirit and they can surmise what they want to ».

For decades, the United States has regularly assured Taiwan of its support - even sending two U.S. carriers toward the Strait of Taiwan during a moment of high tension between the mainland and Taiwan in 1996 - while remaining purposefully vague about the possibility of direct U.S. military involvement should China attack.

But when Mr. Bush was asked, in an ABC television interview early Wednesday, if the United States had an obligation to defend Taiwan in event of a Chinese attack, he replied : « Yes, we do, and the Chinese must understand that ». The, interviewer then asked if the president meant with the full force of the US. military.

« Whatever it took to help Taiwan defend herself », Mr. Bush replied.

In still another interview Wednesday, with CNN, given in a week in which Mr. Bush's press exposure has been heavy to mark his first 100 days in office, he was asked again whether he was pushing the boundaries of the U.S. commitment to Taiwan. « I have said that I would do what it takes to help Taiwan defend » itself, he said, « and the Chinese must understand that ».

(...)

But Mr. Feldman added, « I don't know if Taipei can take it to the bank ». (...) ».

De la part d'un dictateur qui n'a de comptes à rendre à personne, les engagements oraux sont monnaie courante.

L'« I.H.T. » des 5 et 6 mai 2001 :

- « NORTH KOREA INSISTS ON MISSILE SALES Kim Cites Need for Income but Says He Will Keep Promises to US SEOUL - **The leader of North Korea has pledged that he will keep his past promises** to Washington and Seoul to show that he wants good relations, according to European officials who met him this week, (...).

(...) **Kim Jong Il's announcement of a lengthy extension of the moratorium on missile testing is an overture**, even though he feels rebuffed by the Bush administration, according to Mr. Solana and Prime Minister Goran Persson of Sweden, who holds the EU's rotating presidency (...).

Mr. Solana said Mr. Kim « assured us he insisted, that he is committed to all the declarations » made to the United States and South Korea. These include a 1994 agreement to freeze North Korea's nuclear program, the 1999 missile test moratorium, and the pledges he made last June to advance reconciliation with South Korea and visit Seoul.

The European officials said Mr. Kim offered to extend the moratorium on missile tests until 2003 as a « big concession » to prove his sincerity to America (...).

The EU officials said Mr. Kim's extension of the missile test moratorium came even though he felt that the Bush administration's freeze in talks had broken the 1999 understanding, in that the test moratorium was predicated on continued dialogue.

« He felt free, once the dialogue was stopped, not to continue with the moratorium. **But he said he would like to express restraint »**, Mr. Solana said.

The 1999 moratorium came after U.S. officials, alarmed by Pyongyang's launching of a ballistic missile over Japan the year before, promised to ease economic sanctions on North Korea, **and Mr. Kim in turn promised to halt the tests** (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 9 mai 2001:

- « HONG KONG GETS PLEDGE FROM JIANG. HONG KONG - President Jiang Zemin of China championed the freedoms of Hong Kong on Tuesday as protesters from the outlawed Falun Gong spiritual sect rallied throughout the city, accusing the visiting leader of imprisoning and torturing their members on the Chinese mainland.

(...)

« **Hong Kong residents have enjoyed full freedom and more democratic rights than ever before** » he declared, referring to the **semiautonomous status Beijing granted Hong Kong after the handover from Britain in 1997**. « **The Chinese government will never waver in or change this policy, come what may** ».

As Mr. Jiang spoke, adherents of Falun Gong tested his claim outside the convention center, mounting the first major protests against the president on Chinese soil since before the sect was banned in July, 1999 (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 15 novembre 2001 « CRAWFORD, Texas - So far, **the pledge by President George W. Bush to eliminate two-thirds of America's arsenal of more than 6,000 nuclear warheads** has not been enough to persuade President Vladimir Putin of Russia to allow the United States to test an anti-missile system that has cost billions of dollars to develop (...) a **Russian insistence that Mr. Bush's word, however good, needs to be backed up by treaties and documents**, say others.

(...)

But it was hard to hide the truth : Mr. Bush desperately wants a deal, and wants it struck here.

He's got some concerns about getting rid of the 1972 Anti-Ballistic Missile Treaty, Mr. Bush said as he got off Air Force One on Tuesday night, (...) ».

Plus largement, au sujet de la même tentative du Président Bush de régler une question capitale par un engagement oral que les Russes ont catégoriquement refusé :

L'« I.H.T. » des 17 et 18 novembre 2001 :

- **A HANDSHAKE OR A TREATY?** That is the question for Bush and Putin CRAWFORD, Texas –

(...)

After a three-day summit meeting on the Texas prairie where Mr. Bush and Mr. Putin had their most intimate talks to date, it seemed astonishing that there was no advance on the main issue that divides them - how to structure a new framework for strategic arms that will bind the United States and Russia well beyond their terms of office.

What was increasingly clear is that they are arguing how to put it all on paper and what to call that piece of paper - a treaty or something else.

Mr. Bush came into office clearly determined not to put anything on paper about the future of America's nuclear arsenal. The Cold War was over. Russia was not an enemy and, indeed, Mr. Bush said he reserved the option to tear up some paper in the form of the Anti-Ballistic Missile Treaty of 1972, which allows either party, the United States and the former Soviet Union, to withdraw with six months' notice. **The president and a number of his top advisers denigrated the era of writing things** down about limits on nuclear weapons that produced all of the major arms control treaties of the last 30 years.

His irritation showed this week in Washington, when he said, standing next to Mr. Putin, « I looked the man in the eye and shook his hand » on American plans for its nuclear arsenal ». And if we need to write it down on a piece of paper, I'll be glad to do that ».

But write down what ?

(...)

Even among friends, the Russian leader has argued, the nuclear balance should not be left to the vagaries of handshakes.

In Washington this week, Mr. Putin unveiled his strategy. « For the Russian part, we are prepared to present all our agreements in a treaty form, including the issues of verification and control ».

(...)

If **Mr. Bush hoped to do that with a handshake**, Mr. Putin showed that he believes that handshakes are not enough to ensure a stable nuclear order, or to address Russia's concerns that an unconstrained American power might someday bring pressure

to bear that Moscow would not be able to resist.
Russian officials see a contradiction in Mr. Bush's position because any agreement on nuclear arms to be executed over a decade will extend beyond Mr. Bush's presidency and, therefore, will be subject to modification by any future president ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 23 janvier 2002:

- US SHOWS IMPATIENCE WITH JAPAN In Unusual Rebuke, O'Neil Takes Tokyo To Task Over Yew Remark
TOKYO - Treasury Secretary Paul O'Neill delivered a thinly veiled reproach of his Japanese counterpart Tuesday after remarks by Finance Minister Masajuro Shiokawa invited speculation that **Mr. O'Neill had pledged support for a weak yen during a closed-door exchange between the two men earlier in the day.**

« My own practice is not to tell anyone what someone else said »
» Mr. O'Neill told reporters between meetings.

(...)

Mr. O'Neill refrained from offering a competing version of his morning conversation with Mr. Shiokawa (...)

Mr. Shiokawa told Japanese reporters Tuesday morning that Mr. O'Neill had offered U.S. support from -every possible angle- for Japan's effort to speed disposal of its bad-loan problem.

The Japanese official, speaking on condition of anonymity, told reporters that Mr. O'Neill - joined by Ambassador Howard Baker and the U.S. assistant secretary for international finance, John Taylor - had **listened to a 70 minute presentation by Mr. Yanagisawa without raising a single objection** ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 29 mars 2002 :

- (...) Anthony Zinni, the U.S. envoy, has been doggedly pursuing a cease-fire, (...).

Palestinian officials were dismayed to discover that he would give no written assurance that the cease-fire, after a period of at most four weeks, would lead inevitably to substantive political dialogue. He would offer only verbal assurances, Palestinian officials said.

American credibility with Palestinians is at a low ebb, and it is suffering among Arab states generally.

Many diplomats here said that the Bush administration promised that it would get Arafat to the summit meeting, but in the end Israel rebuffed U.S. pressure to permit the Palestinian leader to come and Arafat announced he would stay away ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 30 mai 2002:

- « RUMSFELD IS GIVEN PEACE MISSION TO INDIA AND PAKISTAN. TROOPS REMOVED FROM AFGHAN BORDER MAY GO TO EASTERN FRONT, MUSHARRAF SAYS. WASHINGTON : President George W Bush (...) made his strongest demand yet that the Pakistani president, Pervez Musharraf, crack down on the infiltration of terrorists into India. **« He must stop the incursions across the Line of Control » in Kashmir, Mr. Bush said** at the White House on Thursday morning, using unusually pointed language to scold a crucial U.S. ally in the war against terrorism. **« He must do so. He said he would do so. We and others are making it clear to him that he must live up to his word ».** (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 20 mai 2002 (cet article a déjà été cité plus haut à propos des engagements secrets)

« HOW U.S. AVERTED GAZE WHEN INDONESIA TOOK EAST TIMOR DILI, East Timor : (...) If President Gerald Ford and Secretary of State Henry Kissinger had not given their approval for Indonesia to invade East Timor in 1975, Miller said,

tremendous suffering could have been avoided. Although Kissinger long denied it, declassified U.S. documents released in December prove that he and **Ford, during a visit to Jakarta on Dec. 6,1975, gave President Suharto of Indonesia a green light to send his military into East Timor.** Suharto did so the next day, after the U.S. president and his secretary of state had left Indonesia (...). According to the U.S. State Department record of the Dec. 6 meeting, Suharto assured Ford and Kissinger that Indonesia had extensive support in East Timor and that there would probably be only « a small guerrilla war » following the intervention. « **We want your understanding if we deem it necessary to take rapid or drastic action,** » **Suharto reportedly said.** « **We will understand and will not press you on the issue** », **Ford replied. Kissinger said (...)** : « **It is important that whatever you do succeeds quickly. We would be able to influence the reaction in America if whatever happens after we return** ».

Ou bien encore plus près de nous :

L'« I.H.T. » du 7 juin 2002 :

-U.S. GRANTS RUSSIA MARKET STATUS MOSCOW : In a semantic change with significant practical consequences for Russian-American trade, **President George W. Bush told President Vladimir Putin in a telephone conversation Thursday that the United States had designated Russia a market economy.**

(...)

The announcement Thursday means Russian companies will be able to use their own cost figures, and not those of a third country, when trying to prove that they are not dumping their products on the American market (...). Market economy status was one of the economic rewards Russia had been expecting since this country threw its weight behind the U.S.-led war on terrorists in Afghanistan (...).

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 16 et 17 novembre 2002 :

- WASHINGTON Bush and Greek leader discuss Turkey and EU. **In a « warm and constructive call » Friday, President George W. Bush and Prime Minister Costas Simitis of Greece agreed to work together on getting Turkey into the European Union,** a White House spokesman said.

« They also expressed strong support for UN Secretary-General Annan's efforts **to foster a political settlement for Cyprus,** » the deputy White House press secretary, **Scott McClellan, said of the 10-minute phone call.** »

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 20 novembre 2002:

- « IRAQ AGREES TO MEET DEC. 8 ARMS DEADLINE BUT U.N. AND U.S. DIFFERENCES EMERGE OVER WHAT ARE VIOLATIONS OF RESOLUTION BAGHDAD : **Iraq pledged Tuesday to produce a full accounting of its weapons program** by Dec. 8 and said United Nations arms inspectors would be given unfettered access to all sites across the country.

(...)

Speaking in Arabic, El Baradei said the Iraqis were cooperating so far and had pledged to continue doing so. « **We hope that this oral commitment will be translated into fact** when we begin inspections next week », he added.

Al Saadi, asked if Iraq was prepared to grant inspectors unfettered access, replied : « Yes, as stipulated in the resolution and as we have agreed with them ».

Nous avons déjà signalé les traces d'engagements oraux qu'on trouve sur Internet. Nous avons aussi souligné la fragilité de cette source d'informations que certains ne manqueront pas de nous reprocher. Pourtant, nous ne voulons pas nous en priver car on y trouve d'abondants « matériaux disparates » dont nous avons

promis de nous servir dans le présent ouvrage.

b) INTERNET

Commençons par des généralités. Ainsi, nous y avons trouvé quelques propos sur les préférences des Nations pour l'écrit ou pour l'oral. Bien qu'ils soient anecdotiques, nous avons décidé de les citer car ils ne sont pas dépourvus d'intérêt, même s'ils n'ont rien de juridique :

Al-ahram Hebdo. L'événement
« LANGUE FRANÇAISE ET ECRITURE
(...)

Ecriture

Les Français accordent une grande importance au texte manuscrit. L'écriture est un élément important d'appréciation alors que les compétences au téléphone sont moins brillantes. Même les personnes les moins cultivées doivent pouvoir écrire. En effet, lors d'une candidature à un emploi, une lettre manuscrite est demandée la plupart du temps. Elle est parfois soumise à une analyse graphologique pour déterminer les principaux aspects d'une personnalité. **A la fin des contrats, il faut généralement mettre « Lu et approuvé » à la main. Alors que les Américains préfèrent la rapidité et l'efficacité d'un appel téléphonique, les Français préfèrent l'écrit, surtout en affaires, dans les finances et les affaires officielles. Une lettre constitue la preuve d'un échange ou d'un accord. Tout en France doit être soutenu par un accord signé en bonne et due forme. Les Français se méfient de l'accord verbal, au contraire des Anglo-Saxons qui se serrent la main après un accord verbal - le «Gentleman's Agreement ».**

Selon certains, l'attitude confiante face à la conclusion d'engagements oraux serait aussi une différence culturelle qui séparerait les Asiatiques des Européens.

« LE COURRIER DE LA COREE » du 9 février 2002, écrivait :

« SEMINAIRE. LA CULTURE DES AFFAIRES EN CORÉE ET EN OCCIDENT (...) Une autre différence entre les deux cultures est que les connections personnelles sont vitales en Corée. Alors que la société américaine est basée sur le contrat (employés et avocats passent beaucoup de temps à élaborer les détails du contrat ou les conditions de l'accord), la Corée est davantage une société basée sur la confiance.

C'est pourquoi, selon elle, développer des relations personnelles est crucial». Les Américains terminent le travail et se préoccupent de la relation une fois l'accord signé. Les Coréens font le contraire : ils veulent construire la relation d'abord et s'ils vous font confiance, alors l'accord est conclu » (...)

Parmi les nombreuses différences entre les deux cultures, la plus importante est peut-être la confiance que confèrent les Coréens aux engagements oraux au contraire de l'importance qu'accordent les Européens aux contrats écrits, a-t-il ajouté. « Les Européens ont tendance à penser que l'affaire est conclue une fois que le contrat est signé (...) ».

Kim Mi-hui. 2001.06.18

Parmi les généralités dignes d'être mentionnées, citons encore un autre texte trouvé sur Internet car il est confirmé par d'autres sources. Ce texte indique qu'en Europe, les ventes d'armes se font le plus souvent oralement.

Septembre 1993
(Traduit de l'Anglais : La version anglaise est aussi disponible)
Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO 1996.

« NATIONALISME, INTERNATIONALISME ET MARCHÉ DE L'ARMEMENT EN EUROPE »

« William Walker et Philip Gummett
(...) Toutefois, nous doutons fort que l'internationalisation puisse se faire équitablement et efficacement sans l'instauration

d'instances de réglementation dotées de certains pouvoirs transnationaux. **En Europe, la réglementation des marchés et des industries de défense est prise en charge, pour l'heure, soit au niveau national, soit dans le cadre d'accords verbaux et de négociations ad hoc entre gouvernements (...)** ».

Passons à présent à la citation des informations trouvées sur Internet confirmant la conclusion d'engagements oraux entre Etats.

« Focus de méditation # 27
« CONSTRUIRE LA PAIX AU PROCHE-ORIENT. DIFFICILE REPRISE DE LA COOPÉRATION, DEUX PALESTINIENS TUÉS (samedi 25 novembre 2000)

JERUSALEM (AP) – « (...) **Alors que Ehoud Barak et Yasser Arafat se sont engagés vendredi à reprendre une coopération minimale en matière de sécurité et à rouvrir les bureaux de liaison en Cisjordanie** et dans la bande de Gaza, des soldats d'un bureau du sud de la bande de Gaza ont été la cible de tirs et ont riposté, selon Tsahal. **Même si aucun blessé n'a été signalé, cet incident témoigne de la difficulté à appliquer l'accord verbal conclu entre le Premier ministre israélien et le président de l'Autorité palestinienne (...)** ».

Ou bien :

« Comité international de la Croix Rouge. 6 mai 1999. Communiqué de presse 99/26

« MYANMAR : LE CICR COMMENCE À VISITER DES DÉTENUS ET DES PRISONNIERS

Genève (CICR) — **Le Comité international de la Croix-Rouge** a commencé aujourd'hui, le 6 mai, à visiter des détenus et des prisonniers incarcérés dans la prison d'Insein, près de Yangon, capitale de l'Union du Myanmar. **Selon les dispositions d'un accord verbal conclu avec le Conseil pour la paix et le développement (SPDC), le CICR a accès à tous les lieux de**

détention du pays ».

Ou bien :

« Comité international de la Croix Rouge. 31 mai 1996 Rapport d'activité 1995 Abidjan. Délégation régionale (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Sierra Leone et Togo)

Sierra Leone : **La Sierra Leone** est restée, pendant l'essentiel de 1995, un pays dévasté par le conflit armé et l'anarchie (...). Le CICR a continué à tenter d'obtenir l'aval du gouvernement pour lancer une opération de secours d'urgence en faveur de la population civile. **Le président Strasser a donné son accord verbal**, mi-juillet, mais celui-ci n'a pas été confirmé, et les chefs militaires s'y sont ensuite opposés. (...) ».

Ou bien :

« Prisonniers d'Al-Qaeda. Le 01 février 2002

« L'OPPOSITION RECLAME LA DEMISSION D'ART EGGLETON
GILLES TOUPIN.
La Presse. Ottawa

Tout en réclamant la démission du ministre de la Défense, Art Eggleton, à qui ils reprochent d'avoir donné de fausses informations au Parlement, les partis d'opposition ont émis de sérieux doutes, jeudi, sur l'existence d'une entente entre le gouvernement Chrétien et celui du président américain George W. Bush quant au sort réservé aux prisonniers d'Al-Qaeda qui ont été remis par les troupes d'élite canadiennes aux forces américaines en Afghanistan le 20 janvier. **Le premier ministre Jean Chrétien, présentement à New York où il assiste au Forum économique, avait déclaré en Chambre, mardi, qu'une entente avait été conclue avec les Américains et que ces derniers allaient respecter les lois internationales. Il avait même ajouté : « C'est dans ce contexte que nous avons remis les prisonniers ». Or, jeudi aux Communes, le gouvernement n'a pas été en mesure de préciser quand avait été conclue cette entente, se contentant de dire qu'il s'agissait d'un**

accord verbal. « Il y a un accord, a dit Art Eggleton, mais pas dans le sens d'un document écrit, mais dans le sens d'une entente dans laquelle les Américains nous assurent qu'ils respecteront les lois internationales et les accords de Genève» (...). L'opposition et même certains députés libéraux sont furieux de constater que le gouvernement a remis des prisonniers aux Américains sans avoir reçu d'eux des garanties solides sur le respect des règles internationales en matière de prisonniers de guerre (...) ».

Ou bien :

ref. CF/DOC/PR/2000/polio). Page d'accueil.

« ACTIVITÉ DE L'UNICEF

« ENGAGEMENT VERBAL A RESPECTER UN CESSEZ-LE FEU POUR VACCINER LES ENFANTS CONTRE LA POLIO EN AFGHANISTAN

Mardi 25 avril 2000 : **Les autorités de Kaboul ont donné verbalement leur accord à l'UNICEF de respecter un cessez-le-feu du 1er au 3 mai prochains afin de permettre le déroulement d'une campagne de vaccination.** Les autorités de l'Alliance du Nord à Faizabad ont également pris verbalement l'engagement de respecter le cessez-le-feu ». C'est un pas en avant. Espérons maintenant que ces engagements seront respectés », a déclaré le Représentant de l'UNICEF en Afghanistan, Louis-Georges Arsenault. Les Nations-Unies attendent maintenant une confirmation écrite des deux parties ».

Ou bien :

« Haïti press Network. Lundi 27 mai 2002

« VERS LA DÉPORTATION D'UN NOUVEAU GROUPE D'HAÏTIENS PAR LES USA.

Les autorités américaines s'apprêtent à refouler un nouveau groupe de ressortissants Haïtiens condamnés par la justice des Etats-Unis, a appris lundi Haiti Press Network d'une source

proche du Bureau des renseignements judiciaires de la police nationale. (...) **Ces rapatriements entrent dans le cadre d'un accord verbal entre les Gouvernements haïtien et américain. Selon cette entente, tous les quinze jours, près de vingt-cinq Haïtiens en contravention avec la justice américaine devraient être rapatriés des USA (...)** ».

Ou bien :

« LE MONDE DIPLOMATIQUE »

« PROCHE-ORIENT, LA DÉCHIRURE. PRÉSENTATION. CRISE AUTOMNE-HIVER 2000-2002. SOMMET DE CHARM EL-CHEIKH.

« L'accord, précaire, du 17 octobre survient après 24 heures de négociations incertaines et ne donne lieu à aucune signature de texte. Israéliens et **Palestiniens s'engagent seulement par un accord oral auprès du président William Clinton** en le chargeant de la déclaration finale. Trois objectifs communs sont énoncés par le président des Etats-Unis. Premièrement : les deux parties ont accepté de faire des déclarations publiques sans équivoque pour appeler à la fin de la violence (...) et prendre des mesures concrètes pour mettre fin à la confrontation actuelle (...) Deuxièmement (...) ».

Ou bien :

«ACTUALITE INTERNATIONALE :

Proche – Orient. CRISE ISRAELO – PALESTINIENNE. CROIRE OU NE PAS CROIRE EN L'AVENIR DU PROCESSUS DE PAIX ?

L'accord de cessez – le feu israélo - palestinien, passé le 17 octobre dernier en Egypte dans la ville de Charm – El - Cheikh, sous le parrainage très actif du numéro un américain Bill Clinton, assisté du président Hosni Moubarak, du Secrétaire général de l'O.N.U. Koffi Annan et du « Monsieur Politique

étrangère » de l'Union Européenne Xavier Solana **est à présent entré dans l'Histoire, comme un « gentlemen – agreement », un accord verbal sur l'honneur des deux parties (...)** ».

Sur ce même sujet :

« Chronologie détaillée. Israël et la Palestine entre 1992 et 2001 (...) SECONDE INTIFADA. 16-17 octobre :

Sommet de Charm El-Cheikh. Israéliens et palestiniens se retrouvent autour de la même table. Un accord oral en trois points est finalement trouvé : « *fin de la violence* », mise en place d'une « *commission d'enquête* » sur les affrontements et reprise des négociations dans le cadre du processus de paix. Cet accord restera sans suite ».

Ou bien :

« NOUVELLES DU MONDE ». 21 SEPTEMBRE 1996.

« UN EVENTUEL SOMMET AU PLUS HAUT NIVEAU »
DERNIÈRES NOUVELLES D'ALSACE - Samedi 21 septembre 1996 – International. CONSEIL DE L'EUROPE : LEBED VIENDRA-T-IL A STRASBOURG ?

Alors que s'ouvre lundi la session d'automne de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la venue d'Alexandre Lebed à Strasbourg reste toujours en suspens (...). Qu'importe l'interprétation que l'on puisse donner à cette visite à Strasbourg, **annoncée d'abord « oralement** » il y a quelques semaines par le général lui-même et contestée ensuite par les Russes. Une chose est certaine : Moscou n'entend pas, dans le contexte actuel, que soient traitées « sur un même pied d'égalité » les deux délégations invitées devant l'assemblée parlementaire et qui pourraient être conduites respectivement par Alexandre Lebed et le général Aslan Maskhadov, le chef des indépendantistes tchéchènes. De peur évidemment que la venue à Strasbourg de Maskhadov soit interprétée comme une reconnaissance internationale d'une seule des forces en présence (...) On comprend dès lors l'embarras du Conseil de l'Europe **qui**

disposait au départ d'un seul engagement oral et qui, aujourd'hui, avec le concours des chancelleries, tente d'infléchir la position de Moscou, tout en songeant à la forme nouvelle que pourrait revêtir l'audition prévue des signataires des accords de paix, devant la commission politique des « 39 » lundi prochain (...) ».

Ou bien :

Jeune Afrique. L'intelligent.com. MADAGASCAR :
SITUATION BLOQUÉE APRÈS LA « VICTOIRE » DE
RAVALOMANANA 30/04/2002

« MADAGASCAR (JAF) La proclamation officielle, lundi par la Haute Cour constitutionnelle, de Marc Ravalomanana comme président de Madagascar n'a pas fait avancer le processus de réconciliation engagé par l'accord de Dakar qui demeure suspendu à l'attitude de l'armée et de la communauté internationale. L'accord de Dakar prévoyait, si les résultats ne donnaient pas la majorité absolue à l'un des deux rivaux, la mise en place d'un gouvernement de transition, composé par les deux camps et chargé de préparer un référendum.
(...)

Un observateur étranger proche des négociations explique : « **La communauté internationale est très embarrassée par cette proclamation parce qu'elle est contraire à l'accord verbal conclu à Dakar et qui prévoyait que l'on aille au référendum via une période de transition** ».

Au sujet du même accord verbal de Dakar :

Yahoo ! Actualités France. Mercredi 1 mai 2002.

« RAVALOMANANA REPORTE SON INVESTITURE MAIS NE RENONCE PAS À LA PRÉSIDENTE. ANTANANARIVO (AFP) - Marc Ravalomanana, proclamé officiellement président de Madagascar, a reporté mercredi son investiture prévue vendredi, à la demande de l'Organisation de l'unité africaine

(OUA), sans pour autant renoncer à la présidence. (...) **L'aggravation de la crise depuis l'accord de Dakar est née d'une lecture différente du texte de cet accord par les deux camps et d'une clause non écrite** adoptée par les deux hommes sur l'insistance de la communauté internationale. **Cet « accord verbal » prévoyait que** M. Ravalomanana ne soit pas déclaré vainqueur et que soit nommé un gouvernement de transition composé par les deux camps pour organiser un référendum visant à départager les deux hommes. Selon des sources concordantes proches des négociations, l'« accord verbal » prévoyait aussi un retrait « honorable » de l'amiral Ratsiraka avant le référendum ».

Ou bien :

« *OBSERVATIONS FINALES DU COMITÉ SUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES : CROATIA. 14/05/98. A/53/38, paras.80-119. (Concluding Observations/Comments) Convention Abbreviation : CEDAW. Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (...). Croatie.*

« 97. Le Comité a constaté avec satisfaction que la délégation croate s'était montrée disposée à examiner plus en détail les préoccupations qu'il avait exprimées. **Il s'est réjoui que le Gouvernement se soit verbalement engagé à examiner les questions suivantes à la lumière de ses suggestions :**

a) Élimination des stéréotypes selon lesquels les femmes doivent se borner à prendre soin des enfants et des autres membres de la famille (...).

111. Le Comité a vivement engagé le Gouvernement à appliquer strictement la **déclaration d'intention qu'il avait formulée oralement** et dans laquelle il s'engageait à examiner plus en détail les questions visées au paragraphe 97 afin de prendre des mesures en réponse aux préoccupations du Comité (...) ».

Ou bien :

« 2000 Digital Korea Herald. Le courrier de la Corée 9 février 2002.

« PROMOTION DU COMMERCE INTERCORÉEN : UN COMITÉ CONJOINT.

(...)

100 MILLIONS DE DOLLARS D'AIDE ALIMENTAIRE POUR LA CORÉE DU NORD

Le ministère de l'Unification a indiqué qu'à partir du début du mois d'octobre, la Corée du Sud enverrait en Corée du Nord 500 000 tonnes de nourriture, d'une valeur d'environ 90 millions de dollars, pour aider le pays communiste à faire face à ses besoins alimentaires... Depuis le mois dernier et l'accord conclu pour l'octroi de ce prêt alimentaire, les députés de l'opposition et les critiques conservateurs ont évoqué le fait que le Nord risque d'utiliser cette aide à des fins militaires. Le porte-parole du ministère a répondu à de telles inquiétudes en précisant que **Pyongyang avait fait la promesse orale d'autoriser des représentants de la Corée du Sud ou d'organisations internationales à superviser le dispositif de distribution de la nourriture** ».

Kim Ji-ho 2000.10.14

Ou bien :

« www.org World Socialist Web Site.

LES ETATS-UNIS RELANCENT LES POURPARLERS ISRAELO-SYRIENS. Par Jean Shaoul (traduit de l'article anglais paru le 16 décembre 1999)

Le président Bill Clinton a invité à Washington le ministre syrien des affaires étrangères, Farouk El Chareh, et le premier ministre israélien, Ehoud Barak, pour une réunion de deux jours en vue de médiatiser un accord entre les deux pays (...). Il existe plusieurs points primordiaux dans les pourparlers israélo-syriens :

* *Le plateau du Golan* : les Syriens ont exigé que les Israéliens se retirent du Golan et les mêmes frontières qu'avant 1967. (...)

Avant que les pourparlers n'échouent en 1995, le premier ministre de l'époque, Itzhak Rabin, avait accepté verbalement ces concessions s'il obtenait en échange un accord de paix et des arrangements sur la sécurité. (...) ».

Ou bien, à propos de la limitation des missiles dont il a déjà été question (Cf. supra) dans l'une des citations puisées dans l'« I.H.T. » :

« Russia.com Discussion Forum Russia Politics. PUTIN SAYS MOSCOW ALARMED BY CHANGES. MOSCOW (AP) – (...) Putin said that Bush's visit to Moscow and St. Petersburg on May 23-26 would bring ``historical" results in the form of a new agreement on weapons cuts. Bush has promised to cut the U.S. arsenal to 1,700 to 2,200 strategic nuclear warheads, while President Vladimir Putin has said Russia could go as low as 1,500. Both countries are allowed 6,000 under the existing START I treaty. **Bush favored a verbal agreement over a formal treaty, but Washington later consented to Moscow's demands to put the cuts in writing (...) ».**

Ou bien, en confirmant cette information :

« MISSILE DEFENSE BRIEFING » REPORT NO. 36, January 9, 2002. American Foreign Policy Council, Washington, D.C.

«MOSCOW SEEKS NEW SECURITY FRAMEWORK ».

Despite its muted reaction to Washington's withdrawal from the 1972 Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty last month, the Kremlin is anxious to formalize its new strategic relationship with the United States, the January 4th *Christian Science Monitor* has revealed (...). Russian officials reportedly hope to solidify at least two treaties with Washington in 2002. **The first would be a codification of the verbal agreement regarding reductions to strategic nuclear missile forces reached between President Bush and Russian President Vladimir Putin** in Crawford, Texas in November (...) ».

Le même accord verbal est commenté dans le document suivant :

Dawn the internet. « WASHINGTON, MOSCOW DIVIDED ON NUCLEAR ARMS CUTS » By Peter Slevin.

WASHINGTON : (...) Bush and Putin agreed last year in Crawford, Texas, to reduce their nuclear weapons arsenals by about two-thirds by 2012, moving from 6,000 warheads to roughly 2,000. Initially, Bush preferred an **informal arrangement with Putin**, giving desired flexibility to the Pentagon and the US Strategic Command and averting a complicated treaty ratification battle on Capitol Hill. But Bush changed course and agreed to sign what the administration labels a « legally binding » agreement when **Putin said a verbal promise would not satisfy** skeptics in Moscow, including Russian generals who don't trust the United States. Such mistrust only grew in December when the administration, over Russian objections, withdrew from the 1972 Anti-Ballistic Missile Treaty (...) ».

Ou bien, toujours sur le même sujet :

Moscow, 7 February 2002 (RFE/RL)

– « IN AN UNEXPECTED POLICY REVERSAL, THE UNITED STATES HAS SIGNALLED IT IS WILLING TO SIGN A FORMAL AGREEMENT WITH RUSSIAN ON REDUCING NUCLEAR WEAPONS ».

The U.S. had previously indicated it was willing to cut its stockpiles but was prepared to strike **only a verbal agreement with Russia on the issue**. But speaking before the Senate Foreign Relations Committee on 5 February, Secretary of State Colin Powell indicated the U.S. was ready to seal a reduction deal with more than a handshake. « **We do expect that as we codify this framework it will be something that will be legally binding and we're examining different ways in which this can happen**. It can be an executive agreement that both Houses of Congress might wish to speak on, or it might be a treaty ».

Officials in Russia - which had said it would not begin a reduction program without a formal agreement - welcomed Powell's statement (...) ».

Et encore au sujet de l'accord oral Bush-Putin :

Cato Daily Dispatch for March 14, 2002».

CANADIAN LUMBER DISPUTE REVISITED »

« (...) A New Arms Treaty? President **Bush is offering to turn his verbal agreement with Russian President Vladimir Putin on large cuts in nuclear arsenals into « a document that outlives both of us,**» the Associated Press reports. Bush and his senior national security aides have said in the past that because Russia is no longer an adversary, there is no need to codify arms reductions. Putin, however, has pushed for a formal agreement (...) ».

Ou bien :

« People's daily. December 31 2000.

TENSIONS EASE IN SOUTHERN SERBIA FOLLOWING VERBAL AGREEMENT. Serbian police and armed ethnic Albanians withdrew from a village in Serbia's tense southern region in the early morning of Saturday following a **verbal agreement reached by the Yugoslav government and the ethnic Albanians,** said the Yugoslav news agency Tanjug. The **verbal agreement, under which both sides agreed to dismantle road blockades near the village of Veliki Trnovac in « the buffer zone** » and ensure smooth civilian transport on the road, was reached at midnight on Friday in the wake of day-long talks, said Tanjug. (...) ».

Ou bien :

« AFP. Inter Press Service 22 APR 99. Selected b CDI Russia Weekly.

CENTRAL ASIA : LITTLE APPLAUSE FOR RUSSIAN MILITARY PRESENCE. MOSCOW, (Apr. 22) IPS - Russia and Tajikistan have vowed to boost a strategic partnership, but refrain from entering into a full military alliance because neighbouring countries resent Moscow's « meddling » in the affairs of fragile Central Asia. Russian President Boris Yeltsin and his Tajik counterpart Emomali Rakhmonov signed a treaty on alliance and partnership here on Apr 16, but fell short of finalising a deal to set up a Russian military droitee in Tajikistan. (...). **The two presidents were understood to reach a verbal agreement to set up the military droitee, avoiding a formal treaty due to strong opposition from neighbouring countries** Uzbekistan and Afghanistan that view it as adding to instability in the region. (...) ».

Ou bien :

« The Heritage Foundation. Backgrouner.

THE U.S.-NORTH KOREAN NUCLEAR AGREEMENT : A SIX-MONTH REPORT CARD.

By Daryl M. Plunk. Backgrounder Update #246. (Updating Asian Studies Centre Backgrounder No. 133, « THE CLINTON NUCLEAR DEAL WITH PYONGYANG : ROADMAP TO PROGRESS OR DEAD END STREET? » November 4, 1994). May 4, 1995. The Agreed Framework signed by the United States and communist North Korea last October aims to freeze and ultimately dismantle the Pyongyang regime's menacing nuclear weapons development program. The Clinton Administration concedes that North Korea already may have constructed one or two nuclear weapons. (...). **When Washington and Pyongyang signed the deal on October 21, 1994, the North's negotiators made a verbal commitment to accept South Korean-manufactured reactors** (...) ».

Ou bien :

April 02 1999. Times on line Co. Southeast Asia

« U.S. MILITARY BASES LEAVE A TOXIC LEGACY. WASHINGTON - The U.S. military is long gone from its bases in the Philippines but a toxic legacy of polluted water, soil and air is still very much in evidence, says a Philippines-based environmental organization. (...) **Last year, former Philippine President Fidel Ramos brought up the question of cleaning up the bases with U.S. President Bill Clinton who in turn made a verbal agreement to set up a U.S. taskforce to address the contamination.** But, according to Leano, no such U.S. organization has been created. (...) ». (Inter Press Service)

Ou bien :

« Middle East Intelligence Bulletin. Vol. 3 N° 8 August/September 2001

« THE JORDAN-HAMAS DIVORCE » (...) After the deportations, Hamas continued its campaign for the reversal of the Jordanian position. It resorted to demonstrations, protest rallies, media criticisms, legal challenges, third party mediation and direct appeals to the King. However, none of them influenced Jordan's resolve that it would not allow « Jordanian citizens to work for a non-Jordanian organization from Jordanian territory ». **The authorities also refused to accept Hamas claims that an agreement existed between Hamas and King Hussein which protected the group's « media and information activity » in Jordan.**²⁴ ...

Note (...) ²⁴ While some say it was a verbal agreement, others portrayed it as a formal agreement. Likewise, conflicting dates have been suggested. While some say 1991, others placed it at 1993. See *Jordan Times*, 4 September 1999 and 16 November 1999; ».

Ou bien :

« CONTROLS MAINTAINED IN COOPERATION WITH OTHER NATIONS. (...)

« (...) **The final agreement to establish a new multilateral export control organization was approved in July 1996, over**

two years after the dissolution of COCOM.

The new organization, called the « Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies » (Wassenaar Arrangement), became effective in September 1996 (...). Roger Majak, Assistant Secretary of Commerce for Export Administration, says the **Wassenaar Arrangement includes no written agreement regarding the countries of concern. However, Majak indicated that there is a verbal agreement that the countries of concern are Iran, Iraq, North Korea, and Libya** (...) ».

Ou bien :

« Space Daily. Your portal to space EXPERTS FRET OVER CHINA'S ROLE IN WEAPONS PROLIFERATION by P. Parameswaran. Manila (AFP) Mar 6, 2002

« (...) **China had made a verbal pledge previously not to export nuclear-capable missiles and components restricted by an international non-proliferation agreement.** In return Washington agreed to waive sanctions on firms suspected of being involved in the trade. US President George W. Bush was keen to seal an agreement on Chinese weapons export controls during his visit to Beijing last month, but nothing was agreed, taking some of the gloss off the visit (...) ».

Ou bien, à propos de l'engagement israélo-palestinien qui a été signalé plus haut :

Hadassah IZAIIA Backgrounder :

« CONTINUED VIOLENCE IN THE TERRITORIES, THE ARAB LEAGUE SUMMIT, AND THE UNITED NATIONS » :

« (...) Continuing Violence : Even though Israel and the Palestinians were supposed to come to a cease-fire as a result of the Sharm el Sheikh summit, **the Palestinians have not fulfilled their side of the verbal agreement** (...) ».

Ou bien :

« US Department of State. International Information Programs. 18 July 2001

U.S. VERY HOPEFUL FOR SUCCESSFUL OUTCOME AT SMALL ARMS PARLEY. SPOKESMAN SEES « MUCH COMMON GROUND » AMONG DELEGATES

There is « much common ground » among delegates to the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, and the United States « is working hard toward a successful outcome, » for the meeting, the State Department says.

Deputy Spokesman Philip Reeker told reporters at the regular State Department briefing July 18 (...).

Following is the excerpt of the briefing dealing with the small arms conference:

Q : Does the United States intend to oppose a verbal agreement on clamping down on firearms trafficking at the Small Arms Conference in New York ?

Mr. Reeker : As you know, the Small Arms Conference is going on in New York (...) ».

Ou bien :

« THE GOVERNMENT OF TIBET IN EXILE : TESTIMONY OF RICHARD GERE, CHAIRMAN, INTERNATIONAL CAMPAIGN FOR TIBET, HEARING ON U.S. POLICY CONSIDERATIONS IN TIBET,

House Committee on International Relations. March 7, 2002

« Thank you, Mr. Chairman, for your invitation to discuss Tibet with the International Relations Committee (...). the International Campaign for Tibet believes that the reduced

refugee flow principally results from a new understanding between the Chinese and Nepalese governments. This understanding manifests itself as :

- the greater inclination among Nepalese police to hand over Tibetan refugees to Chinese border guards, **rather than to abide by the verbal agreement between the Nepal government and the UNHCR that provides for the safe-transit of Tibetan refugees through Nepal to India;** (...) ».

Ou bien :

The New York Times on the web. June 11, 1997

« SWISS FIND FUNDS THAT MAY BELONG TO NAZIS' VICTIMS » By DAVID E. SANGER :

« Faced with the start of formal audits of their wartime accounts next week, Switzerland's banks have quietly told investigators that they recently discovered hundreds of accounts that may have belonged to Holocaust victims and thousands more that they cannot account for (...). **While the United States had struck a verbal agreement with the Swiss to assure that Holocaust survivors were not denied access to their family assets,** Britain and France argued that that treating the cash of victims differently from that of other Germans was « discrimination », according to a recently released study by State Department historians ».

Ou bien :

Khilafah.com. « US ENCOURAGING INDIAN AGGRESSION » *uploaded 24 Apr 2002.*

« ISLAMABAD : (...) Aziz Khan, spokesman of the Foreign Office (...) said the **Musharraf government and the Bush administration had verbal agreement under which Islamabad is cooperating in several areas in fighting terrorism.** « There is cooperation between the two governments in fighting terrorism

and this includes intelligence sharing, allowing over flights and providing bases for aircraft. **The agreement is a verbal one** and several countries have cooperated », he said. However, the spokesman offered no comments when asked whether the future government in Pakistan, which would come to power after the October elections, was under any obligation **to honour this verbal agreement.** (...) ». Source : Dawn

« Rares » ? « Rarissimes » ? « Complètement disparus de notre temps » ?

On s'efforce de comprendre les causes de cette ignorance de la part des internationalistes :

Ceux-là sont rarement des praticiens. Etant donné que le contentieux international avoisine zéro, dans leur majorité, ce sont des universitaires. Ils ne se rendent pas compte de ce qu'un avocat connaît de par sa pratique quotidienne dans la négociation des contrats, à savoir que les engagements oraux, secrets, « privés », « *gentlemen's agreements* » etc. sont des phénomènes courants à tous les échelons de la vie sociale. Car malgré leurs évidents défauts, ils sont incontournables. Qu'on soit simple citoyen qui se fait réparer sa cuisinière, ou Président de la République qui règle les questions de la Nation, on ne peut pas éviter la conclusion de tels engagements avec certains partenaires à qui on a affaire.

La seconde raison de l'ignorance des internationalistes de la fréquence des engagements oraux (et tant d'autres dont ils disent qu'ils sont « marginaux » ou « des simples curiosités historiques » etc.) c'est qu'ils sont prisonniers de leurs sources. Celles-ci sont quasi exclusivement les traités, les arrêts de la Cour et les écrits de leurs collègues. Pour ainsi dire, jamais on ne trouve dans leurs publications de références à ce que nous appelons « matériaux disparates » et qui apportent pourtant des informations précieuses sur la vie internationale réelle.

Après avoir cité un certain nombre d'exemples d'engagements oraux, présentons la position des Etats par rapport à la forme qui les caractérise et par rapport à leur validité :

D) POSITION DES ETATS

Nous ne pouvons citer que la réglementation américaine :

« Legal Information institut. US Code Collection. Sec. 112b. - United States international agreements; transmission to Congress

a) **The Secretary of State shall transmit to the Congress the text of any international agreement (including the text of any oral international agreement, which agreement shall be reduced to writing), other than a treaty, to which the United States is a party** as soon as practicable after such agreement has entered into force with respect to the United States but in no event later than sixty days thereafter. (...) ».

E) TEXTES CONVENTIONNELS SUR LES ENGAGEMENTS ORAUX

Nous n'avons trouvé que deux textes conventionnels qui réservent ou consacrent la validité des engagements oraux. Il s'agit de la Convention de Vienne de 1969 et du Premier Protocole aux Conventions de Genève.

Le premier, bien connu, précise que les signataires ne veulent pas trancher la question de la validité des engagements oraux. Ils se contentent d'affirmer que la réglementation contenue dans cette Convention ne porte pas atteinte à la question de la « valeur juridique » des accords oraux.

Quant au second texte, il est le seul que nous ayons trouvé qui

prévoit « *expressis verbis* » la possibilité de l'existence juridique des engagements oraux, en l'occurrence pour définir les zones démilitarisées en temps de guerre.

Commençons par citer le texte de la Convention de Vienne :

« CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITES ».

(...)

« Article 3 – Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre de la présente Convention.

Le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, **ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte :**

a) à la valeur juridique de tels accords ;

b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention (...) ».

L'autre texte, c'est le :

« 1^{er} PROTOCOLE ADDITIONNEL AUX CONVENTIONS DE GENEVE, du 12 août 1949 »

(« R.G.D.I.P. » 1978, 1-2, p. 363)

qui pose :

« Article 60. – Zones démilitarisées

1. Il est interdit aux Parties au conflit d'étendre leurs opérations militaires aux zones auxquelles elles auront conféré par accord le statut de zone démilitarisée si cette extension est contraire aux dispositions d'un tel accord.
2. **Cet accord sera exprès ; il pourra être conclu verbalement ou par écrit,** directement ou par l'entremise d'une Puissance protectrice ou d'une organisation humanitaire impartiale, et

consister en des déclarations réciproques et concordantes. Il pourra être conclu aussi bien en temps de paix qu'après l'ouverture des hostilités et devrait déterminer et indiquer, de manière aussi précise que possible, les limites de la zone démilitarisée ; il fixera, en cas de besoin, les modalités de contrôle ».

Mais les Etats ne sont pas seuls à créer la matière normative du droit international. Même si certains le contestent, le juge international, dans la faible mesure où on lui demande son opinion, le fait tout autant. Or, la Cour par au moins deux fois, a admis le caractère juridiquement valide des engagements oraux et les a enforcés.

Parlons en à présent.

F) POSITION DE LA JURISPRUDENCE

La première affaire dans laquelle la Cour a eu l'occasion de s'exprimer, au sujet de la validité juridique des engagements oraux, était celle du Groenland Oriental. Le caractère exceptionnel du contentieux international fait qu'il a fallu attendre plusieurs décennies pour que la Cour trouve une nouvelle occasion de s'exprimer sur cette question, cette fois-ci à propos des essais nucléaires français.

Commençons par l'affaire du Groenland Oriental et citons d'abord les arguments des parties. Nous citerons ensuite le passage correspondant de l'arrêt de la C.P.J.I. :

a) L'AFFAIRE DU GROENLAND ORIENTAL

1) Les arguments des parties (ils ont été tirés du « REPERTOIRE GUGGENHEIM Série I et II » – GENEVE 1967. (« REPERTOIRE des DECISIONS et DOCUMENTS de la

PROCEDURE ECRITE et ORALE de la CPI SOUS la DIRECTION de Paul GUGGENHEIM »).

« (...) GROENLAND ORIENTAL.

Un traité peut-il être conclu sous forme verbale ?

MEMOIRE du GOUVERNEMENT DANOIS.

« **Le Gouvernement danois**, s'étant attaché depuis un certain nombre d'années à obtenir la reconnaissance par les Puissances intéressées de la souveraineté du Danemark sur le Groenland, et désireux d'étendre à l'ensemble du Groenland ses intérêts politiques et économiques, chargea, le 12 juillet 1919, son ministre à Oslo, M. Krag, de dire au ministre norvégien des Affaires étrangères, M. Ihlen, que le Gouvernement danois comptait « qu'une telle extension ne se rencontrera pas (...) de difficultés de la part du Gouvernement norvégien ».

Le 22 juillet 1919, M. Ihlen déclara au ministre du Danemark « que le Gouvernement norvégien ne ferait pas de difficultés au règlement de cette affaire ».

(...) M. Ihlen lui-même considérait sa réponse à la démarche du ministre du Danemark comme **une déclaration définitive et obligatoire** faite au nom du Gouvernement norvégien. (p. 109).

CONTRE-MEMOIRE DU GOUVERNEMENT NORVEGIEN.

« Le mémoire danois invoque (...) la réponse verbale donnée le 22 juillet 1919 par le ministre des Affaires étrangères de Norvège, M. Ihlen, au ministre du Danemark à Oslo. (p. 545).

(...)

une réponse verbale telle que celle-ci ne peut pas créer une obligation en droit international. (p. 545).

(...)

C'est une règle pratiquement sans exception dans les rapports juridiques entre Etats que toute déclaration destinée à imposer à un Etat un engagement international doit revêtir une forme écrite. En pure théorie, il est peut-être possible de soutenir qu'il n'existe

en droit des gens aucune règle absolue concernant la forme à donner à de telles déclarations, et que par suite une déclaration obligatoire verbale n'est pas chose impensable. **Mais en pratique, de telles déclarations obligatoires verbales ne se présentent pas. Les intérêts en jeu dans les rapports entre Etats sont si importants que la nécessité d'une forme écrite s'impose d'elle-même.** (...).

« On peut trouver dans l'histoire des relations internationales de ces derniers temps un certain nombre de cas où les promesses verbales faites par les organes compétents d'un Etat aux représentants d'un Etat étranger n'ont pas été considérées comme créant des obligations internationales, mais tout au plus comme ayant un intérêt politique – ou parfois moral.

C'est ainsi qu'on peut rappeler la sentence arbitrale par laquelle le baron Lambermont statua, le 17 août 1889, dans un conflit né entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne au sujet de certains droits en Afrique orientale. Cette sentence donne en effet une expression claire et précise à l'idée qu'une promesse verbale ne peut pas être censée créer par elle seule un engagement international ». (p. 549).

(...)

REPLIQUE du GOUVERNEMENT DANOIS.

(...)

« **La déclaration du Gouvernement norvégien** du 22 juillet 1919, donnée par le ministre des Affaires étrangères de Norvège, est obligatoire pour le Gouvernement norvégien. Les objections présentées par le CMN sont erronées et insoutenables. **La déclaration verbale est selon le droit international aussi valide que la déclaration écrite.** (p. 852).

(...)

Il est impossible d'invoquer aucune règle générale de droit international faisant de la forme écrite une condition nécessaire pour la validité d'une déclaration obligatoire. Bien au contraire, on peut dire avec certitude que le droit international, surtout lorsqu'il est question de notifications ou de communications analogues relatives à l'acquisition ou à la reconnaissance du droit

de souveraineté, comme c'est le cas en l'espèce, non seulement ne demande pas une acceptation écrite de la part de l'Etat auquel elles sont faites pour le lier, mais n'exige même pas la forme orale, étant donné qu'en règle générale le consentement tacite est à lui seul considéré comme suffisant (...).

D'une façon générale, il est parfaitement clair que le droit international moderne, dont la base formelle repose à un si haut degré sur le consentement et la reconnaissance tacites comme fondement des droits et des devoirs des Etats, ne saurait en aucune manière se fonder sur une théorie d'après laquelle seule la déclaration écrite entraînerait des obligations. (pp. 852-853).

(...) Si donc le ministre des Affaires étrangères de Norvège a donné une déclaration verbale expresse dans le même sens, c'est là beaucoup plus que n'exigent les règles du droit international pour lier la Norvège. Si le ministre des Affaires étrangères de Norvège s'était contenté simplement d'accuser réception de l'information donnée par le Danemark, ou s'il s'était tenu entièrement passif à son égard, les effets juridiques en droit international auraient d'ailleurs été les mêmes. (...)

La liberté de forme des déclarations de volonté (...) est (...) la règle universellement reconnue dans le droit international (...).

« On peut observer en outre que la déclaration donnée le 22 juillet 1919 par le ministre des Affaires étrangères, M. Ihlen, ne se présente pas sous forme purement verbale. Le ministre des Affaires étrangères a mis par écrit sa déclaration et l'a déposée parmi les documents du ministère des Affaires étrangères de Norvège, pour que cette notice écrite puisse servir plus tard de preuve que la déclaration avait été donnée et du contenu de celle-ci. Le Gouvernement norvégien a par la suite, sur la demande du Gouvernement danois, remis à celui-ci une copie de cette notice formulée par écrit les 14 et 22 juillet 1919 par M. Ihlen, le ministre des Affaires étrangères, et dont suit la teneur : (p. 857). (...) ».

Passons à présent à l'arrêt de la Cour :

« L'arrêt de la Cour :

A/B 53

« (...) The declaration which the Minister for Foreign Affairs gave on July 22nd, 1919, on behalf of the Norwegian Government, was definitely affirmative : « I told the Danish Minister to-day that the Norwegian Government would not make any difficulty in the settlement of this question ».

The Court considers it beyond all dispute that a reply of this nature given by the Minister for Foreign Affairs on behalf of this Government in response to a request by the diplomatic representative of a foreign Power, in regard to a question falling within his province, is binding upon the country to which the Minister belongs ». (p. 71).

L'autre décision judiciaire concernant les engagements oraux, est celle qui porte sur les essais nucléaires :

b) « ARRET DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE ANNÉE 1974 20 décembre 1974. AFFAIRE DES ESSAIS NUCLÉAIRES (AUSTRALIE c. FRANCE) »,

(« Rec 1974 », p.253 et ss.)

p. 266

37. La déclaration qu'il convient d'examiner d'abord est celle que le président de la République a faite le 25 juillet 1974 lors d'une réunion de presse dans les termes suivants :

(...)

38. Le 16 août 1974, au cours d'une interview donnée à la télévision française, le ministre de la défense a dit que le Gouvernement français avait tout mis en oeuvre pour que les essais nucléaires de 1974 soient les derniers à se dérouler dans l'atmosphère.

39. Le 25 septembre 1974, le ministre des affaires étrangères a dit, s'adressant à l'Assemblée générale des Nations-Unies :

(...)

40. Le 11 octobre 1974, le ministre de la défense a tenu une conférence de presse au cours de laquelle il a dit par deux fois en termes presque identiques qu'il n'y aurait pas d'essai aérien en 1975 et que la France était prête à procéder à des essais souterrains.

(...)

41. Vu ce qui précède, la Cour estime que la France a rendu publique son intention de cesser de procéder à des expériences nucléaires en atmosphère, une fois terminée la campagne d'essais de 1974 (...).

42. Avant d'examiner si les déclarations des autorités françaises répondent à l'objet de la demande australienne tendant à ce qu'il soit mis fin aux essais nucléaires en atmosphère dans le Pacifique Sud, il faut d'abord déterminer la nature de ces déclarations ainsi que leur portée sur le plan international.

(...)

45. Pour ce qui est de la forme, il convient de noter que ce n'est pas là un domaine dans lequel le droit international impose des règles strictes ou spéciales. **Qu'une déclaration soit verbale ou écrite, cela n'entraîne aucune différence essentielle, car de tels énoncés faits dans des circonstances particulières peuvent constituer des engagements en droit international sans avoir nécessairement à être consignés par écrit. La forme n'est donc pas décisive.** Comme la Cour l'a dit dans son arrêt sur les exceptions préliminaires en l'affaire du Temple de Préah Vihear :

« [comme] c'est généralement le cas en droit international qui insiste particulièrement sur les intentions des parties, lorsque la loi ne prescrit pas de forme particulière, les parties sont libres de choisir celle qui leur plaît, pourvu que leur intention en ressorte clairement » (C.L.1. Recueil 1961, p. 31).

La Cour a ajouté dans la même affaire : « la seule question pertinente est de savoir si la rédaction employée dans une déclaration donnée révèle clairement l'intention ». (ibid., p. 32)

(...) ».

Peut-on déduire de cet arrêt une validité juridique certaine des engagements oraux ? Peut-on dire que, dans tous les cas, le juge international les considérerait comme juridiques, se déclarerait compétent à leur égard et leur appliquerait le droit international ? Il est difficile de s'en faire une idée car si on décortique les quelques courtes phrases que la Cour leur a consacrées, on s'aperçoit qu'elle pose plusieurs conditions à son intervention.

Dans l'arrêt sur les essais nucléaires, la Cour exige donc la publicité d'une déclaration orale. Elle exige aussi la preuve claire de l'intention de l'auteur de la déclaration de se lier (alors que justement, faute de formes et de procédures « *ipso facto* » cette intention cesse d'être claire). Elle parle des « circonstances particulières » dans lesquelles un tel engagement doit être pris (sans les préciser). Et puis, il s'agit là d'un engagement unilatéral. Qu'en serait-il d'un engagement consensuel ?

Dans l'affaire du Groenland Oriental la Cour exigeait la preuve du caractère affirmatif de la déclaration par laquelle un Etat s'engage (« *The declaration which the Minister for Foreign Affairs gave on July 22nd, 1919, on behalf of the Norwegian Government, was definitely affirmative* »).

Dans le même arrêt, la Cour a estimé qu'il fallait que l'engagement eût été pris « *in response to a request by the diplomatic representative of a foreign Power* ».

Bien qu'il existe donc une présomption de validité juridique des engagements oraux, car la Cour par deux fois s'est déclarée compétente pour les enforcer, nous continuons à les ranger dans la « *soft law* ». Trop d'incertitudes pèsent encore sur eux.

Passons à présent à des écrits de la doctrine consacrés à ce type d'accords. Ces écrits ne sont pas fréquents.

G) DOCTRINE

Déjà, en 1926, J. Basdevant écrivait dans son cours à La Haye intitulé :

« LA CONCLUSION ET LA REDACTION DES TRAITES ET DES INSTRUMENTS DIPLOMATIQUES AUTRES QUE LES TRAITES » écrivait

(« R.C.A.D.I. », 1926, p. 553) :

« La négociation d'un traité abouti à l'élaboration d'un texte et sa signature.

Les traités se présentent dans la pratique en forme écrite. Autrefois des traités ont été conclus sous la forme d'accords verbaux : ce procédé, sauf de très rares exceptions, a disparu et les traités donnent lieu à la rédaction d'instruments écrits. Le caractère écrit que revêtent les traités, suivant une pratique que l'on peut dire aujourd'hui constante, s'explique par l'importance de tout acte conventionnel entre États, par le désir de préciser les termes de l'accord et d'en conserver une preuve reconnue de part et d'autre, enfin par le fait que, dans la pratique diplomatique, les actes les plus importants revêtent d'ordinaire la forme écrite. Ce caractère écrit, consacré par l'usage (...) ».

Et en bas de page J. Basdevant ajoutait deux notes concernant la rareté des accords oraux :

(...)

2. Bittner, § 2, note 5, p. 2, signale qu'en 1883 un accord verbal serait intervenu entre le chargé d'affaires austro-hongrois et le Ministre français des affaires étrangères pour prolonger le traité de commerce du 31 janvier 1882. Manning, *Arbitration treaties*, p. 144. signale un accord verbal du 25 janvier 1885 pour

soumettre à l'arbitrage des réclamations de citoyens américains contre Haïti : Lafontaine, *Pasicrisie internationale*, Cf. la sentence arbitrale rendue le 17 août 1889 par le baron Lambermont entre l'Allemagne et la grande Bretagne au sujet du différend de Lamu, Lafontaine, *Pasicrisie internationale* p. 337 ».

Dans le :

« HARVARD RESEARCH in INTERNATIONAL LAW.
DRAFT CONVENTION on the LAW of TREATIES »

29 « A.J.I.L. » supp. (1935) 728-730

on trouve à la page 30 le commentaire suivant :

« **On the subject of oral agreements, the Harvard Research observed :**

«Is it necessary to the validity of a treaty that is should be concluded in the form of a written instrument ? (...)

« One of the questions involved in the Eastern Greenland Case, recently decided by the Permanent Court of International Justice (Series A/B, N° 53), was whether an oral declaration made by the Minister of Foreign Affairs of Norway (M. Ihlen), on July 22, 1919, to the Danish Minister of Foreign Affairs, to the effect that the plans of the Danish Government respecting Danish sovereignty over Eastern Groenland would meet with no difficulties on the part of Norway, was binding upon the Norwegian Government.

(...)

« **The conclusion which may be drawn from this case is, that a unilateral declaration in the nature of a promise made orally** by the Minister of Foreign Affairs of one country to the minister of another, especially when it has been recorded in a minute drafted and initialled by the minister making it, and when the authenticity and correctness of which are admitted by the government whose minister made it, **is internationally binding upon such government** (...) ».

En France, c'est Ch. Rousseau qui a introduit l'idée que les accords oraux sont rares alors que, pourtant, dans sa chronique de la « R.G.D.I.P. » il a eu par la suite l'occasion d'en citer lui-même quelques-uns. Il est vrai que son cours sur les « PRINCIPES » date de 1958, c'est-à-dire avant la Convention de Vienne et avant l'arrêt sur les essais nucléaires.

Ch. Rousseau – « PRINCIPES DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

(« R.C.A.D.I. » 1958, t. I, p. 486-487)

« Il n'y a pas à insister sur la forme écrite des traités internationaux, qui est depuis longtemps la règle et dans laquelle certaines conventions (cf. l'article 2 de la Convention pan-américaine de la Havane du 20 février 1928) ont vu une « condition essentielle » de la validité des traités. La forme des accords verbaux a à peu près complètement disparu à l'heure actuelle : le dernier exemple notable est celui de l'accord verbal conclu à Lisbonne le 23 octobre 1949 entre le général Franco et le Président Salazar sur les conditions d'intervention militaire des forces portugaises aux côtés de l'Espagne au cas où un agresseur atteindrait les Pyrénées ».

A la même époque, G. Guggenheim écrivait en puisant ses exemples dans l'Antiquité :

P. Guggenheim – « CONTRIBUTION À L'HISTOIRE DES SOURCES DU DROIT DES GENS »

(« R.C.A.D.I. », – 1958, – II – p. 58-59-64-65)

« 6. (...) La forme écrite fut d'abord acceptée par les Arabes, agissant sous l'influence byzantine, dans un traité avec l'empereur Constantin POGONAT (671). Les Barbares furent plus lents à adopter cette procédure. Ainsi, Théodoric et Childebart ont encore conclu un traité oral, ainsi que l'indique Grégoire de Tours dans son histoire de France (...) ».

A la p. 56, Guggenheim écrivait :

« **Tandis qu'au début les traités se concluait sous forme orale à partir de l'époque impériale de Rome ils prennent la forme écrite.** La procédure observée lors de la conclusion du traité de paix conclu en 562 entre l'empereur Justinien et le roi perse Cosroès I est la preuve qu'à cette époque la forme écrite était essentielle à la création de l'obligation conventionnelle ».

Et il ajoutait, p. 57 :

« Dans un monde gréco-romain, le document incorporant le traité avait donc un caractère constitutif et non seulement probatoire (...).

Le moyen âge connut aussi des accords conclus en dehors de toute forme écrite, surtout avec des peuples ignorant l'usage de l'écriture. On peut mentionner comme exemple, les accords conclus au 9^{ème} siècle par les Francs et les Anglo-saxons avec les Normands (...).

Dans tous les cas, et même si la forme écrite était utilisée, l'acte dispositif était l'accord oral sous-jacent à l'acte écrit ; ce dernier n'avait donc qu'un caractère déclaratif et probatoire. Parfois l'accord oral devait s'accompagner, pour être parfait, de certains rites ou gestes qui seuls lui conféraient alors le caractère obligatoire (...) ».

Toujours à la fin des années 1950, G. Fitzmaurice avançait les propositions suivantes concernant les engagements oraux, dans son rapport :

IV – RAPPORT de G. FITZMAURICE. (ACDI – 1959 – vol. II – p. 56 A/CN 4/101 – texte de l'article I § 3 et son commentaire).

« L'article I § 3 dit :

« Le présent Code ne se réfère pas aux accords internationaux

qui ne sont pas sous la forme écrite ; »

(...)

COMMENTAIRE.

Paragraphe 3.

9) Le code s'applique à tous les instruments constatant des accords internationaux, mais il ne s'applique ni à tous les accords internationaux, ni à tous les instruments. Deux cas peuvent se présenter :

Il y a un accord international mais pas d'instrument le constatant, c'est-à-dire qu'il y a un accord verbal conclu, par exemple, entre chefs d'Etats ou de gouvernement (...). **La Commission n'a donc pas eu l'intention, au paragraphe 3 de cet article, de donner à entendre que les accords internationaux conclus verbalement ne peuvent pas être valables (...). Elle a simplement estimé, comme les rapporteurs spéciaux l'ont tous fait, que les accords verbaux sont trop éloignés de la notion de « traité » pour que l'on puisse les comprendre dans un code du droit des traités,** dont toute disposition doit presque nécessairement être rédigée de manière à ne viser directement que l'instrument écrit ou suppose l'existence d'un instrument sous la forme écrite ».

ACCORDS VERBAUX.

II. – COMMENTAIRE sur les ARTICLES.

Article premier – Portée.

(...)

(3) Cet article vise à préciser que le projet de code est relatif à tous les types d'accords internationaux pourvu qu'ils soient établis par écrit. **Il va sans dire que cela n'exclut pas la possibilité d'un accord international valable qui ne soit pas sous la forme écrite, mais dans ce cas, d'ailleurs devenu rare, l'accord n'est pas un traité** (4).

(4) Voir A/CN.4/23 (premier rapport de Brierly), par. 21 à 24. Un accord verbal enregistré sur disque ou sur une bande enregistreuse, a) soit au su des deux parties et conformément à

leur volonté, b) soit secrètement par l'une des deux parties seulement, équivaldrait-il à un accord écrit ? (...) ».

Le débat qui a suivi ces propositions témoigne des doutes qui animent les internationalistes à propos des engagements oraux :

DEBATS – 4^{ème} RAPPORT de G. FITZMAURICE. 479^{ème} SEANCE – 20 avril 1959.

480^{ème} SEANCE – Mardi 21 avril 1959, à 9 h 45. Président : sir Gerald FITZMAURICE. « DROIT DES TRAITÉS » (A/CN.4/101).

(...)

« 10. Le rapporteur spécial ajoute que s'il a formulé une réserve, à savoir que le code ne s'applique pas aux accord internationaux qui ne sont pas intervenus sous la forme écrite, c'est parce que M. BRIERLY et Sir HERSCH LAUTERPACHT ont soutenu qu'un code du droit des traités ne pouvait s'appliquer qu'aux traités rédigés sous la forme écrite. **Cela ne signifie évidemment pas que les accords internationaux ne puissent jamais être conclu verbalement. Les exemples sont rares, mais cela s'est produit, notamment dans l'affaire relative au statut juridique du Territoire du Groenland oriental** (1933), où la Cour permanente de Justice internationale a estimé que les accords internationaux pouvaient intervenir sous la forme verbale. Toutefois, il serait difficile de formuler un ensemble de règles concernant les accords internationaux auxquels la procédure de la signature et de la ratification ne s'appliquerait pas. La Commission pourrait décider qu'un traité est un instrument établi par écrit, sans que cela affecte la validité des accords verbaux. (...).

13. M. BARTOS précise, que les accords verbaux, sans constituer des traités formels, peuvent exister ad probandum. (...) On pourrait prévoir que la validité des accords qui ne sont pas sous la forme écrite sera déterminée par décision judiciaire ou arbitrale. (...).

17 M. SCALLE serait donc enclin à modifier l'intitulé du code

qui deviendrait « Droit des traités et accords internationaux ». **En outre, le seul fait de se demander si un accord verbal peut être considéré comme un traité pose une équivoque. Un tel accord peut être juridiquement valable, mais il ne peut en aucun cas constituer un traité au sens traditionnel du terme (...)** ».

36. Le Président, parlant en qualité de rapporteur spécial, résume les opinions qui ont été exprimées au sujet de l'article premier et des paragraphes 1 et 2 de l'article 2.

37. (...) **Comme M. AMADO, il pense que le mot « validité » pourrait être remplacé par l'expression « force obligatoire ».**

Plus près de nous, au début des années 60 McNair à son tour, minimisait le problème en qualifiant les engagements oraux de « rares ». Ses affirmations, ainsi que celles de Ch. Rousseau et de G. Fitzmaurice, ont été ensuite reprises par l'ensemble de la doctrine et se retrouvent dans la plupart des écrits :

McNair « THE LAW OF TREATIES »

(Oxford Clarendon Press, 1961, pp. 7-10),

« A. Oral and other informal agreements

Before examining the forms that are in use in the making of treaties, we shall examine oral and other informal agreements.

It cannot be asserted that international law regards writing as essential to the creation an interstate agreement, though it is rare to find an oral agreement between States. Provided that

the two persons whose spoken words are relied upon as evidence of the agreement, are duly authorized to bind their States, there is no reason in principle why a binding relation should not result. **It is, however, highly inconvenient to include an oral agreement within the scope of the term 'treaty'** (...) ; great difficulty would arise from any attempt to apply that body of law to agreements made by word of mouth.

Moreover, from the point of view of policy, it is undesirable that an agreement between States should be made by word of mouth, firstly because an oral statement can rarely, if ever, be as clear and permanent as a written statement,² and, secondly, because **it is undemocratic that two persons, whether they are Führers, Duces, or Caudillos, or merely Presidents, Prime Ministers, or Foreign Ministers, should be able to make an agreement binding millions of human beings by spoken words**, without the intervention of any other political organ.

Not a great deal of authority on the matter exists. There is a passage in the famous Report made by the law officers of the Crown, dated 18 January 1753, and relating to what is usually known as the Silesian Loan, which was signed by a strong group of English lawyers, (...).

The King of Prussia had asserted that Lord Carteret, when Secretary of state, had given to Andrié, the Prussian Minister in London, certain assurances by word of mouth that nothing on board Prussian ships except contraband should be seized in time of war, Prussia being neutral.

(...)

² It is worth while quoting some sentences from an Award given by Baron Lambermont in a dispute between the British East Africa Co. and the germane With Co., dated 17 Aug. 1889 :

‘... Whereas, if no law prescribes any special form Convention between independent States, it is none the less contrary to international usages to contract verbally [meaning, doubtless, orally] engagements of that nature and of that importance.

‘Whereas the adoption of the written form is particularly necessary in dealings with the Governments of but little-civilised nations, which often only attach binding force to promises made in a solemn form or in writing (...) ».

Encore plus près de nous, car en 1969 un autre internationaliste écrivait dans le même sens en s’inspirant de Basdevant, Verdross, Rousseau et McNair :

P. F. Smets, « LA CONCLUSION DES ACCORDS EN FORME

SIMPLIFIÉE ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE DROIT CONSTITUTIONNEL BELGE ET COMPARÉ »

(E. Bruylant, 1969),

« D. – ACCORDS EN FORME SIMPLIFIÉE ET ACCORDS VERBAUX.

Il importe aussi de ne pas confondre accords en forme simplifiée et accords verbaux.

Le droit international n'impose aucune forme pour la conclusion des traités. Aucune règle n'oblige davantage de consigner par écrit l'accord intervenu entre deux ou plusieurs parties. Aucune règle n'interdit l'accord verbal.

A titre d'exemples, on citera :

- accord verbal entre Pierre le Grand de Russie et Frédéric III de Brandebourg conclu à Pillau en 1697 : les contractants se promettent assistance mutuelle contre un ennemi quelconque, en particulier contre la Suède (rapporté par Vitta, E., La validité des traités internationaux, p. 220) ;
- accord verbal conclu en 1883 entre le chargé d'affaires austro-hongrois et le Ministre français des affaires étrangères en vue d'assurer la prolongation du traité de commerce du 31 janvier 1882 existant entre les deux puissances (rapporté par Bekaert, H., Introduction à l'étude du droit, p. 156, note 1) ;

(...)

Mais pareils accords sont très rares : ils étaient peu fréquents jadis, ils le sont encore moins aujourd'hui et ont presque complètement disparu (1). En tout état de cause, il est difficile de leur reconnaître la qualité de véritables traités internationaux et impossible de leur appliquer la plupart des règles relatives aux accords écrits. Toutefois, pareille constatation n'implique pas que les accords verbaux sont sans effet en droit international. Leur validité a d'ailleurs été reconnue par la Commission du droit international des Nations-Unies. (...)

Les accords verbaux ont une force juridique mais elle n'est pas équivalente à celle d'un traité. Ils sont « créateurs d'effets juridiques dès lors que les volontés des participants sont

clairement exprimées ».

(...) il faut reconnaître que deux ordres de considérations militent en faveur de l'accord consigné en un ou plusieurs instruments.

D'abord, la sécurité des relations internationales impose un minimum de clarté et de permanence. L'accord verbal ne confère pas ces éléments ; il en serait même la négation.

Dans une sentence arbitrale du 17 août 1889 rendue par le Baron Lambermont dans l'affaire de l'île de Lamu entre l'Allemagne et l'Angleterre, on retiendra les passages suivants : « attendu que, si aucune loi ne prescrit une forme spéciale pour les conventions entre Etats indépendants, il n'en est pas moins contraire aux usages internationaux de contracter verbalement des engagements de cette nature et de cette importance (il s'agissait de la cession de l'exercice de droits souverains); que l'adoption de la forme écrite s'impose particulièrement dans les rapports avec les gouvernements de nations peu civilisées, qui souvent n'attachent la force obligatoire qu'aux promesses faites en une forme solennelle ou par écrit; que, surtout dans l'espèce, l'existence d'une convention verbale devrait résulter de stipulations formelles et qu'on ne pourrait, sans grave détriment pour la sécurité et la facilité des rapports internationaux, la déduire de la simple déclaration qu'on est prêt à accorder une concession ».

(...)

(1) Basdevant, J., « R.C.A.D.I. », 1926, t. V, p. 553 ; Verdross, A., « R.C.A.D.I. », 1929, V, vol. 30, p. 431 ; Rousseau, C., « R.C.A.D.I. », 1958, I, vol. 93, p. 486 ; Mac Nair, Law of Treaties, p. 7 ; Bekaert, H., p. 156, note 1».

L. Cavaré, qui écrivait à l'époque de la conclusion de la Convention de Vienne ne pouvait trouver, lui non plus, d'autres exemples d'accords oraux que la fameuse déclaration Ihlen. Plus généralement, quant à l'exigence des formes à laquelle nous attachons tant l'importance, il la qualifiait de « formalisme primitif »

L. Cavaré « LE DROIT INTERNATIONAL POSITIF ».

(Pédone - 1969 – p.133-134) :

« I. – FORME ECRITE.

(...) **Ajoutons que la forme écrite usitée pour les Traités est bien en harmonie avec le formalisme primitif.** Concordant avec l'importance de l'acte à conclure, elle répond aussi à un besoin de précision et aux exigences de la preuve.

A la forme manuscrite usitée jadis est substituée maintenant la forme imprimée ou même dactylographiée.

Cependant peut-on affirmer que la forme écrite soit une condition de validité du Traité ? Nous ne le croyons pas (...) ».

Nous avons signalé plus haut l'influence des affirmations de McNair. En effet, on les retrouve dans les très connus :

« DIGEST OF INTERNATIONAL LAW », vol. XIV, 1970, par M. Whiteman (p. 5)

« **Although there is no rule of international law requiring that a treaty be in writing a oral treaty is a rarity.** The necessity for clear and lasting record of an agreement virtually dictates that a treaty be in writing. All persons required to observe or apply the provisions of a treaty need a precise indication of its substance and in nearly all cases this can be accomplished only by a written document.

Mc Nair dealt with this aspect of the subject in the following words (...) ».

Plus prudente est l'opinion de P. Reuter sur les engagements oraux :

P. Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES »

(A. Colin 1972).

« § 1 – NOTION DE CONCLUSION

88. De tous les sens assez nombreux du terme « conclusion », il faut partir du plus étroit pour commencer : un traité est « conclu » par l'expression par les Etats de leur volonté

définitive de s'engager. Dans tous les cas où cette volonté résulte seulement d'une déclaration orale, d'un acte ou d'un comportement, ce qui peut faire difficulté c'est, éventuellement, la démonstration qu'il y a vraiment volonté de s'engager ; c'est pourquoi, comme on l'a précédemment indiqué (supra, n° 28 et n° 65), on évite souvent de se placer sur le plan conventionnel et les exemples d'accords verbaux restent souvent controversés. La difficulté de démontrer l'existence d'un engagement peut également rejaillir sur la détermination de sa date. Mais sous le bénéfice de ces réserves essentielles, il n'y a rien à dire dans ce cas sur les formes de la conclusion puisqu'il s'agit précisément d'une conclusion non formelle.

Mais lorsqu'il s'agit de traités dits « écrits », c'est-à-dire de ce qu'il faut bien appeler le droit commun des engagements internationaux conventionnels, il n'en est plus de même.

133*. L'exigence de l'écrit permet, comme on l'a déjà fait observer, de conclure par a contrario qu'un grand nombre d'accords connexes à un traité peuvent, dans le système de la Convention de Vienne, avoir la forme non écrite (orale ou implicite) ».

Plus récemment, les affirmations sur la rareté des engagements oraux ont été en partie contestées. Cela par ceux qui estiment que les communiqués qui suivent des conférences au sommet sont seulement une trace écrite des accords oraux auxquels parviennent les chefs d'Etat. De l'avis de ces auteurs, les engagements oraux sont devenus fréquents avec la multiplication de tels sommets. Ainsi :

G. Pambon Tchivounda « LA CONFÉRENCE AU SOMMET »

—

(L.G.D.J. – 1980 – p. 327-328-329).

« LE COMMUNIQUE FINAL : ACTE DECLARATIF ET NON CONSTITUTIF.

(...)

145. – CONCLUSION du TITRE II.

« C'est sans doute au vu de cette évolution que certains auteurs ont cru « pouvoir constater que la forme des accords verbaux a à peu près disparu à l'époque actuelle ». Mais la détermination de la nature juridique du Communiqué commun nous permet de soutenir, désormais, la thèse contraire. Comme la multitude des Conférences au sommet entraîne celle des Communiqués communs qui leur sont consécutifs, admettre ne fut-ce qu'à titre d'argumentation que **tout Communiqué final vient, comme le veut sa nature, constater un accord verbal sans le créer, c'est reconnaître l'existence, à côté des accords écrits, d'une masse considérable d'accords non écrits. C'est soutenir qu'il existe une source autonome, sans rapport aucun avec la coutume internationale, dont la Conférence au sommet du fait de sa répétition et du mode d'expression de ses résultats, est révélatrice.**

C'est sans doute aussi à l'apparition et au développement de l'écriture, bref, de la technique que peut être liée la disparition – ou plutôt l'impression de disparition – des accords verbaux. Leur « réapparition » par Conférence au sommet interposée ouvre des perspectives nouvelles quant à la portée – limitative ou indicative – de l'énumération des sources du droit international prévues au « célèbre » article 38, § 1, du Statut de la Cour Internationale de Justice (...) **Cette forme de conclusion d'accords internationaux consacre le retour de la diplomatie contemporaine à la primitivité existentielle** ».

Il faut aussi citer :

Philippe Cahier « CHANGEMENT ET CONTINUITÉ DU DROIT INTERNATIONAL »

« R.C.A.D.I. » 1985 t. VI (195) p. 165-166. Cours général de droit international public

« 2. *Conclu par écrit*

(...) **On imagine cependant mal un accord purement verbal.**
Dans cette affaire, Anzilotti l'avait indiqué, la Cour avait devant elle des traces écrites. Il y avait une minute du ministre norvégien, dans laquelle celui-ci indiquait la visite du diplomate danois, sa requête et la réponse donnée. De même, ce dernier, dans le rapport à son gouvernement, exprimait l'existence d'un accord en des termes semblables. Ainsi, à l'accord oral correspondaient des preuves écrites concordantes. C'est ce qui manquait dans l'affaire du port de Lamu, le seul document écrit provenant de la partie allemande, ce qui explique l'attitude de l'arbitre.

(...)

Il en résulte que l'accord oral ne peut être retenu qu'à condition que l'on en retrouve trace dans des textes écrits provenant des deux parties en cause ».

Plus récemment un autre auteur écrivait :

Jean Salmon « LES ACCORDS NON FORMALISÉS OU « SOLO CONSENSU »,

« A.F.D.I. », 1999, XLV, p. 20

« 2° Un échange de consentements non écrit.

L'art. 3 de la convention de Vienne de 1969 se réfère « aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit » ; la convention s'exprime à leur sujet de la manière négative suivante (...) ».

Le statut de ces accords n'est pas autrement élucidé. Malgré les réticences de certains auteurs (52), il est traditionnellement admis par la doctrine qu'il peut exister des conventions non écrites. **Il s'agit, d'une catégorie dont l'existence n'est pas contestée, mais que l'on se garde bien d'approfondir.**

La Commission du droit international a admis la catégorie des accords non écrits. Une recherche dans ses travaux montre que

les rapporteurs successifs sur le droit des traités ont évoqué cette situation, **mais en citant peu d'exemples (55). La principale illustration donnée avec constance fut la « déclaration Ihlen ».**

(52) Ainsi, Charles Rousseau, pour lui, le traité « est une opération à procédure, c'est-à-dire qu'il n'est parfait qu'après l'accomplissement d'une certaine procédure réglementée par l'usage (...) Une des conséquences les plus notables de ce principe est qu'à l'époque contemporaine les traités sont toujours constatés par un document écrit, **la forme des accords verbaux, parfois employée dans le passé, ayant à peu près complètement disparu à l'heure actuelle** (...).

« Droit international public », t. I, Paris Sirey, 1970, n° 49, p. 75.

(55) Rapport Briery Agreements (...) I do not indeed lack binding force merely because they are not in writing. Thus the binding nature of oral agreements has been recognised by the PCIJ on several occasions». (A/CN.4/23 YILC, 1950, II, p. 222, § 21) ; Premier rapport Fitzmaurice art.1. Scope, Commentary : « 1. (...) **A valid international agreement not in writing is of course possible, though today rare. But it is not a treaty** » A/CN.4/101, YILC, 1956, II;

p. 21
(...)

Sans doute ce type d'accord pose-t-il de sérieux problèmes de preuves ; mais il peut exister une trace écrite d'un accord verbal. Ceci peut résulter d'un procès-verbal ou d'une relation par un témoin digne de foi. À vrai dire, la difficulté n'est pas plus grande que lorsqu'il faut prouver une coutume. Au départ, une coutume n'est pas non plus écrite. On connaît la coutume parce que les États, les juridictions et la doctrine l'invoquent dans leur pratique sous une forme langagière qui peu à peu se décante et s'impose (...) ».

*

Après avoir cité quelques écrits concernant les engagements oraux, réfléchissons sur leurs raisons, leurs dangers et leurs preuves.

H) RAISONS DE LA CONCLUSION DES ENGAGEMENTS ORAUX

Deux questions se posent :

D'abord, pourquoi conclut-on les engagements oralement ?

Ensuite, pourquoi les laisse-t-on sous cette forme ?

La réponse à la première question est facile : en effet, de nos jours la majeure partie des engagements est d'abord conclue oralement parce que, généralement, la négociation se fait oralement. La facilité de contact à notre époque est telle qu'elle a en partie relégué au second plan la négociation par écrit. Le téléphone, les facilités de transport qui permettent des rencontres physiques entre diplomates, les conférences de presses, les vidéoconférences en sont la première cause.

La négociation orale permet aussi la discrétion. Il est souvent plus sécurisant de se rencontrer physiquement et de se parler de vive voix pour échapper à la vigilance de ceux qui pourraient se saisir d'un écrit et apprendre le déroulement de la négociation.

En allant plus loin dans ce raisonnement, il arrive que là où les parties veulent éviter toute trace des concessions qui ont été proposées et des compromis (voir des compromissions) qui ont été faits, elles prennent l'engagement oralement.

La connaissance par les diplomates et l'emploi de plus en plus fréquent d'une seule langue dans les négociations internationales, c'est-à-dire de l'anglais, facilite à son tour un contact direct, oral.

En rapport avec le développement de la diplomatie directe, des sommets de chefs d'Etats et de Gouvernements, les rencontres personnelles entre les dirigeants, sont de plus en plus fréquentes.

Et puis, il existe des situations d'urgence dans lesquelles une prise d'engagement par voie écrite serait jugée trop lourde, même si elle était plus sécurisante.

Au total, ne sont d'emblée pris par écrit que les engagements dont la négociation se fait par écrit. Ce qui, comme nous venons de le dire, est de notre temps moins fréquent, encore qu'Internet est de nature à changer cet état des choses, car il permet des contacts rapides et pourtant écrits. Des contacts dont les traces peuvent être effacées avec trois clics sur la souris de l'ordinateur...

Par conséquent, la vraie question consiste non pas à se demander pourquoi conclut-on, mais plutôt pourquoi garde-t-on les engagements conclus oralement sous cette forme ?

La cause principale en est que, souvent, l'une des parties au moins a intérêt à ce que l'engagement reste « *soft* », avec tous les défauts inhérents à cette forme (Cf. infra).

Souvent aussi, dans ce genre de situation l'une des parties est demanderesse et l'autre lui accorde un avantage. Or, la première n'ose pas demander à l'autre de confirmer par écrit sa promesse de peur de lui manifester ainsi sa méfiance et de tendre involontairement l'atmosphère. Car perdre ainsi la bonne disposition d'esprit de la partie promettante, c'est peut-être, à la fin, perdre l'avantage lui-même.

Et même si la partie bénéficiaire insiste pour mettre la promesse par écrit, la partie promettante lui fera comprendre que, dans ce cas là, elle ne prendra pas d'engagement du tout. Préférant un

engagement « mou » à une absence d'engagement, la première se résigne à ce qu'il reste oral.

Or, il est facile d'imaginer pourquoi au moins l'une des parties à l'engagement peut avoir intérêt à ce qu'il demeure « *soft* » : l'engagement oral permet plus facilement de garder le secret, complique l'administration de la preuve, et parfois, autorise l'esquive à bon compte.

Autrement dit, ses tares juridiques deviennent des qualités politiques pour celui qui ne veut avoir de comptes à rendre ni au juge, ni à l'Opinion publique, ni même à l'Histoire. Mais surtout, pour celui qui envisage l'éventualité de se dédire, sans en payer un prix exorbitant.

La mollesse d'un engagement à forme orale a donc des attraits indéniables. Sa discrétion, son immatérialité, son imprécision jouent tous dans le même sens : elles permettent d'esquiver les qualités premières du Droit, ses certitudes, sa clarté, son caractère prédictible, etc.

Mais souvent, sans machiavélisme aucun, il est inutile de transcrire des engagements pris oralement sur du papier, car ce sont des engagements de peu d'importance ou de peu de durée. Lorsqu'on se dit au soir d'une journée de négociation « A demain », on prend ainsi un engagement. Mais, sauf des circonstances particulières (qui arrivent), c'est un engagement de peu de durée et de peu d'importance. Il est inutile de le mettre par écrit.

Les engagements de peu d'importance et de peu de durée sont fréquents. Alors, rien que pour cette raison, les engagements qui restent oraux sont nombreux.

Une autre circonstance qui mérite d'être soulignée, c'est que même si un engagement doit être à la fin transcrit sur un support stable, il

passé par divers engagements momentanés, partiels, qui s'ajoutent les uns aux autres ou se combinent entre eux. Tant que l'engagement définitif n'a pas été formulé et transcrit, ses composantes restent orales, avec tous les défauts (ou qualités...) inhérents à cette forme. Ce qui donne d'ailleurs parfois lieu à des conflits. En effet, lors d'une longue négociation, il arrive qu'un engagement partiel non confirmé immédiatement par écrit soit renié le lendemain. Dans de telles circonstances, il se peut que les deux délégations rompent les pourparlers car l'une reproche à l'autre d'être revenue sur l'accord donné verbalement la veille.

L'autre raison du refus de la transcription écrite de l'engagement oral est la difficulté d'en apporter la preuve. Or, comme nous venons de le dire, souvent l'une des parties veut se prémunir contre l'administration de la preuve de ce à quoi elle s'est engagée.

Il y a aussi des engagements à exécution quasi immédiate. Ainsi, l'écrasante majorité de ceux qu'ont pris les Etats-Unis à l'égard d'Israël lors de la Guerre de Kippour pour ce qui est de la fourniture massive du matériel militaire à l'armée israélienne, l'ont été par Henry Kissinger à l'égard de Golda Meir par téléphone. Ces deux personnages se parlaient alors plusieurs fois par jour. La négociation se fondait avec l'exécution, et l'engagement pris à une heure était réalisé à deux heures. Le temps de le transcrire sur du papier et faire signer par les deux parties aurait fait trop reculer sa matérialisation.

Mais, en plus, il y a des engagements pris par des diplomates qui se font confiance et trouvent inutile, et même déconsidérant, d'écrire ce qu'ils se promettent, car cela signifierait qu'ils se méfient l'un de l'autre et ce serait, pour au moins l'un d'eux, blessant.

Parfois, c'est même le bénéficiaire d'un engagement qui le veut oral. Telle est la situation d'Israël par rapport aux Etats-Unis. Il

n'existe aucun lien écrit entre ces deux Etats et les Israéliens trouvent avantageux de laisser les choses à l'état oral. En effet, affirment-ils, trop de difficultés internes les attendraient notamment de la part de la Knesset si un accord écrit devait les unir à l'Amérique.

Il y a aussi des raisons individuelles à tout cela. Car même lorsqu'ils s'expriment au nom de leurs Etats, les hommes politiques laissent transparaître leur caractère personnel, leur amitié ou bien leur propre position politique.

Ainsi, il y a des diplomates qui ne concluront jamais un engagement important autrement que par écrit, car leur conscience professionnelle, leur caractère soupçonneux, leur expérience, ou celle de leur milieu, ne le leur permettra pas. Mais à l'inverse, il y a des hommes politiques légers, insouciant, crédules, qui veulent manifester de façon ostentatoire la confiance qu'ils font à l'autre partie, ou encore si sûrs de leur position politique à l'intérieur de leur Etat, qu'ils n'éprouvent aucune gêne à engager ce dernier oralement. L'exemple du Président Eltsine, que nous avons eu l'occasion de citer, est à cet égard, éclairant (Cf. supra). Les dictateurs aussi le font quotidiennement.

A ce dernier égard, rappelons, en effet, que les internationalistes ont toujours tendance à raisonner en termes d'engagements pris entre des Démocraties libérales. Or, les 3/5e des Etats ne les sont pas. Certes, dans les pays démocratiques et libéraux, dans lesquels existe une opposition, une Opinion publique, des élections libres, etc., bref, des acteurs et des situations dans lesquelles il faudra rendre compte de ce qu'on a fait ou le justifier, les accords verbaux sont un mal qu'on cherche à éviter.

Mais que dire de tous les Etats où, ni les acteurs, ni les situations de ce genre n'existent pas ? Ainsi, dans plus d'une centaine d'Etats il n'y a pas de vraies entraves à régler les questions nombreuses et

importantes oralement. Nous ne pouvons le prouver car, justement dans ces pays, il n'existe pas de presse libre qui en rapporterait des traces. Quant aux hommes politiques qui les gouvernent, ils sont souvent dictatoriaux, tortionnaires ou corrompus et ont tout intérêt à ne pas se confier publiquement dans leurs mémoires. Mais nous pouvons affirmer, sans grand risque de nous tromper, que la majorité des engagements entre de tels Etats se prend oralement et reste dans cet état.

Il en est d'ailleurs de même dans les pays démocratiques, là où il s'agit d'engagements illégaux. Ainsi, tous les accords par lesquels les diplomates occidentaux corrompent les chefs d'Etats et autre personnel politique du Tiers Monde, (et inversement) restent à l'état verbal.

Tout un chacun sait par ailleurs que la majorité des engagements concernant les interventions militaires des Etats occidentaux dans les affaires du Tiers Monde, se prend en secret et oralement. Puis ces engagements restent sous cette forme. Il en est de même des ventes d'armes. Les domaines du contre-espionnage, des renseignements et des « opérations spéciales » sont, à leur tour, un terrain privilégié pour des engagements verbaux et secrets, même dans les démocraties occidentales.

Mais, comme nous l'avons dit plus haut, le cas le plus fréquent des engagements de ce genre c'est celui, connu de chaque homme, qu'il soit grand ou petit, diplomate ou simple citoyen, où l'une des parties fait comprendre à l'autre qu'elle désire laisser l'engagement à l'état oral alors que l'autre n'ose pas insister sur la transcription écrite. Cette dernière craint en effet souvent de s'aliéner l'autre en lui manifestant ainsi sa méfiance et de la sorte, peut-être, perdre une chance.

Il existe aussi des engagements dans lesquels coexistent des parties orales et des parties écrites car les circonstances de l'affaire sont

telles qu'il serait difficile de faire autrement. Ainsi, par exemple toute la crise de Cuba a été réglée par des engagements soviéto-américains en partie écrits et en parties oraux, téléphoniques.

Enfin, il y a des engagements qui ne sont oraux qu'en apparence. En effet, ils ont été pris oralement et n'ont jamais été transcrits sur du papier. Mais ils ont été annoncés publiquement devant des caméras, devant des journalistes, devant de nombreux témoins, devant une salle remplie de délégués qui peuvent, tous, attester de leur réalité. Ils restent alors oraux mais sans que subsistent les défauts (ou les qualités...) de cette forme. Tel était justement le cas de la conférence de presse du Président de la République concernant les essais nucléaires.

Une situation similaire est celle que souligne Tchivounda : l'engagement a été pris oralement lors d'une rencontre entre hommes d'Etats et n'a pas donné lieu à la confection d'un écrit rédigé et signé, mais à un simple communiqué commun non signé qui en reproduit les grands traits. Ce communiqué reste dans les généralités. Certes, si les parties cessent de se faire confiance et commencent à se disputer, il ne les protégera contre rien. Et la meilleure preuve réside dans ce que l'on a pris l'habitude d'appeler « les Accords de Potsdam » et qui ont été, en vérité, un « communiqué commun » imprécis, vague et prêtant à des interprétations contradictoires. En reprenant les termes employés dans ces « Accords » qui ne reproduisaient pas les mots prononcés lors des séances de pourparlers les deux camps, soviétique et occidental, ont pu prétendre à la trahison de l'autre concernant le statut de l'Allemagne, la frontière (ou la ligne) Oder-Neisse, la situation à Berlin, etc.

Pour résumer les observations ci-dessus disons que la non-transcription écrite des engagements pris oralement se produit lorsque sont réunis les situations, les enjeux, les hommes, les qualités (ou les défauts...) suivants :

- lorsqu'il s'agit de questions secondaires, sans grande importance ;
- lorsqu'il s'agit d'affaires simples où l'accord peut être exprimé par « oui » ou par « non » ;
- lorsqu'il s'agit de déterminer les modalités matérielles d'une rencontre internationale, par exemple sa date, son lieu, les parties à inviter, l'ordre du jour approximatif etc. ;
- lorsque l'engagement est dépourvu de contraintes (par exemple une vague assurance d'amitié et de bonnes intentions) ;
- lorsqu'il s'agit des questions à exécution immédiate ;
- le plus souvent, lors d'une négociation internationale en attendant la rédaction finale d'un écrit ;
- en marge d'une conférence internationale, lors de rencontres de couloirs ;
- lors d'une rencontre « privée » sans témoins et sans secrétaires, souvent sans interprètes ;
- lorsqu'il s'agit de « *gentlemen's agreements* » c'est-à-dire des engagements pris par des diplomates en leur nom personnel ;
- lors d'une conférence de presse conjointe ou individuelle ;
- lors d'un discours à la tribune d'une organisation internationale ou d'une conférence internationale (encore que, le plus souvent, un tel engagement est lu à partir d'un texte. Mais ce texte n'est pas toujours remis à la presse et l'engagement reste oral) ;
- lors de la visite rendue par l'émissaire d'un gouvernement à un homme politique, sur convocation ou sur demande de rendez-vous ;
- lorsque les parties sont éloignées et se parlent au téléphone ;
- en temps de guerre, lorsque les chefs des armées disposent d'un pouvoir quasi absolu ;
- lorsqu'il s'agit, d'un côté au moins, d'un dictateur ou d'un roi absolu dont la parole se confond avec celle de son pays et qui n'a de compte à rendre à personne ;
- lorsque les interlocuteurs se connaissent parfaitement et se font totalement confiance ;
- lorsque l'engagement pourrait humilier un Etat s'il devenait

certain, car écrit ;

- lorsque celui qui s'engage veut se réserver la possibilité de se retirer aisément de l'engagement ;
 - certains sujets sont quasi-systématiquement traités et les engagements là-dessus gardent leur caractère oral, notamment là où l'Opinion publique jugerait la prise de l'engagement honteuse ou criminelle;
 - aussi lorsqu'il s'agit de questions devant rester secrètes ;
 - les réassurances postérieures à un engagement écrit sont souvent données oralement ;
 - lorsqu'il s'agit de promesses unilatérales ;
- etc.

I) PREUVES D'ENGAGEMENTS ORAUX

Passons à présent à une autre question liée à cette forme. Elle est pratique : quelles sont les preuves des engagements oraux ? Car le premier défaut (pour les uns) ou la première qualité (pour les autres) d'un tel engagement c'est, qu'en principe, il ne laisse pas de traces et encore moins de preuves.

Enumérons-en toutefois quelques-unes, car en pratique, même un crime parfait en laisse toujours.

Commençons par ce qui est le plus sûr :

C'est donc en premier lieu une bande magnétique ou filmée. Il peut s'agir d'enregistrements effectués en secrets par une caméra cachée ou par un micro caché. Celui-ci peut être placé par un adversaire, mais aussi par l'auteur de l'engagement lui-même. Si c'est donc un homme politique obsédé par sa place dans l'Histoire, comme l'ont été Kennedy et après lui Nixon, il fera enregistrer toutes les conversations auxquelles il a participé dans une enceinte donnée. On peut espérer alors qu'à l'occasion de son procès (voir

le début de la procédure d'*impeachment* contre Nixon), ou bien après l'écoulement du temps légal pour la publication des archives, on apprendra si ce n'est le contenu, du moins l'existence, de tel engagement.

La seconde preuve c'est bien sûr celle qui est apportée par les témoins. Il peut s'agir des membres de la délégation qui ont participé à la négociation. Mais il peut s'agir aussi des journalistes présents à la conférence de presse de l'homme politique ou de son porte-parole. Parfois, c'est donc leur mémoire qui constitue la source de la preuve. Certes, dans tous ces cas on est réduit à des bribes de souvenirs ou à des propos composés et recomposé par des témoins.

Mais le plus souvent, la preuve résulte des notes prises, comme cela fut le cas dans l'affaire Ihlen. Il peut alors s'agir :

- d'un compte rendu dressé par l'un des interlocuteurs à son propre usage. Il le garde généralement pour lui, le considérant comme son document privé et le détruit lorsqu'il quitte l'Administration qui l'employait. Parfois toutefois, à la faveur de l'imprudence, un tel compte rendu est versé dans les dossiers officiels;

- d'un sténogramme de conversations. Il a l'avantage de citer exactement les mots employés. Toutefois, généralement, chaque délégation a son propre sténographe. Il en résulte par la suite des divergences de propos, parfois considérables, que nous avons signalées plus haut;

- des notes prises par une délégation ou par l'un de ses membres lors de la négociation. Ces notes sont généralement conçues ainsi : « X a dit ceci, sur quoi Y lui a répondu cela ». Les mots exacts sont cités de temps en temps entre les guillemets, mais en général ce sont des descriptions approximatives des propos tenus. Ce qui fait que souvent les nuances et même le *meritum* de la

conversation en souffrent;

- d'un compte rendu officiel d'un représentant remis à son supérieur après la rencontre avec un homme politique. « J'ai été reçu par... Il m'a demandé si... Je lui ai répondu que... Mon interlocuteur m'a alors assuré que ... ». Là encore les nuances et les mots exacts en pâtissent ;

- des mémoires d'hommes politiques. Ceux-là citent ce qui leur convient en arrangeant les mots de façon qui, généralement, justifie leur position ou doit leur gagner une place dans l'Histoire.

Enfin, restent les engagements pris oralement dont il ne subsiste aucune trace et dont on apprend l'existence seulement lorsqu'on pose la question aux diplomates et que ceux-là, assurés de ne pas être identifiés, l'avouent.

Il convient à présent de rappeler rapidement les dangers (pour le juriste) mais par conséquent, les avantages (pour le diplomate) que présentent les engagements oraux. Autrement dit, il convient de réfléchir sur leur « *softness* » que les uns redoutent et que les autres recherchent.

En quoi consiste-t-elle?

- Tout d'abord, la réalité matérielle de l'engagement est contestable (est-ce que l'engagement a jamais été pris ?). A cet égard, citons en exemple la controverse sur la réalité de l'engagement du Président Clinton concernant la mise en liberté de M. Pollard, demandée par Israël :

L'« I.H.T. » du 26 octobre 1998

« LOVE HIM OR HATE HIM – THE TRAITS CLINTON SHOWED AT WYE RIVER ARE THE SAME ONES HE ALWAYS RELIES ON » Washington – President Bill Clinton

had not exactly said yes, but he had not decisively said no (...). The question was whether the president had told the Israeli delegation that he would grant clemency to the convicted spy Jonathan Pollard as part of a package in which the Israelis would, after nine days of intensive negotiations, sign an interim peace accord with the Palestinian Authority (...).

Israeli officials maintained afterward that Mr. Clinton had clearly left the impression Thursday that he was willing to release Mr. Pollard immediately. U.S. officials insisted that Mr. Clinton told Mr. Netanyahu this was not the case. But one American acknowledged that Mr. Clinton had been encouraging enough about Mr. Pollard's case in a vague way that the Israelis could have heard a pledge that was never really made (...) »

- En second lieu, comme le disait à juste titre P. Reuter, l'intention de se lier est contestable (celui qui s'est engagé a-t-il réellement voulu s'engager ou bien estimait-il seulement exprimer un avis ou un souhait ?). Faute des formes, qui sont le meilleur indice de la volonté de se lier, on reste dans le doute. L'exemple que nous venons de citer peut être interprété aussi de cette manière. Le Président Clinton s'est-il engagé ou bien a-t-il seulement donné involontairement l'impression de vouloir libérer M. Pollard ?

- Puis l'imputation de l'engagement est contestable : l'engagement a-t-il été pris par l'homme politique en son nom propre ou au nom de son gouvernement ? Nous avons eu l'occasion de citer un certain nombre de « *gentlemen's agreements* ». On a vu alors qu'un doute plane sur leur imputation. Et si cet engagement reste à l'état oral, ce doute sera conforté.

- Quatrièmement, les modalités et les détails de l'engagement sont contestables. Tant qu'il n'y a pas de preuves écrites ni testimoniales chacun des interlocuteurs peut garder un tout autre souvenir de ce qui s'est dit. Ainsi, H. Kissinger écrit à propos d'une rencontre avec le Ministre des Affaires Etrangères français,

Michel Jobert. Cette rencontre a eu lieu en 1973 et concernait l'attitude commune à adopter par les Etats occidentaux face à la menace pétrolière de l'O.P.E.P.

« LES ANNÉES ORAGEUSES »

(Fayard, 1982 p. 1112) :

« (*Jobert*) est arrivé, presque directement du Moyen-Orient, le 10 février en début de la soirée. Je lui rendis visite peu après à l'ambassade de France, vers 21 h 30...

Plus tard, Jobert fit des descriptions dramatiques de cette rencontre. J'avais tenté de terroriser les autres Européens en leur faisant des scènes effroyables, prétendit-il. Il me dompta en m'engageant à ne pas avoir recours à de telles tactiques avec lui, ce qui, assura-t-il, me cloua le bec ; et nous restâmes longuement silencieux, le temps de nous calmer. Cette fable s'accorde avec le côté romantique de Jobert. **Peut-être est-il impossible, dans le cas d'une rencontre sans témoins, de ressaisir plus tard la vérité historique objective. (...) Quoi qu'il en soit mon souvenir de l'entrevue est tout à fait différent** ».

- On ne peut pas oublier non plus que, parmi les modalités substantielles de l'engagement auxquelles le droit attache de l'importance, figure la date. Or, dans un engagement qui restera à l'état oral elle demeurera incertaine.

- Plus généralement, ce qui affaiblit le plus les engagements oraux et même compromet leur utilité (du moins pour ceux qui espèrent leur respect...) c'est que pour certains hommes politiques, ils n'engageraient pas. On se souvient donc de ce qu'a dit le Président Kabila et qu'a rapporté :

L'« I.H.T. » du 30 novembre 1998

« EVERYBODY HAS MOVED A BIT » « Mr. Chirac said that Mr. Annan had secured promises to end the fighting in meetings with eight African leaders held Saturday morning.

(...)

Mr. Annan met with President Kabila and leaders of neighbouring states, including Angola, Zimbabwe, Uganda and Rwanda.

(...)

« They have committed themselves to accepting a cease-fire, and they also decided to accept an immediate end of hostilities, » Mr. Annan said later.

Given Mr. Kabila's spotty record on putting his signature to agreements reached verbally, it was difficult to say what would actually happen on the ground in Africa.

« What accord ? I have not signed any accord », Mr. Kabila said after the announcement by Mr. Chirac, who received him in his office in the Elysee Palace later (...) ».

- Sans totalement exclure la validité juridique des engagements non transcrits sur du papier, leur respect spontané est affaibli par le fait qu'il s'agit parfois d'engagements pris sans réfléchir. Ainsi, il arrive qu'un homme politique, au cours d'une conversation ou d'un discours en partie improvisé, se laisse emporter par l'ambiance amicale qui l'entoure. Il peut alors prendre un engagement sans réflexion approfondie puisque sans forme ni procédure qui, toutes les deux, exigent du temps. Or, nous avons souvent insisté sur l'importance de la « longue et mûre » réflexion avant la prise de l'engagement pour son meilleur respect spontané.

- Un argument similaire concerne l'imprécision d'un engagement oral. Non mise sur le papier, mais prononcée verbalement une promesse peut toujours être récusée par l'affirmation de son auteur : « Ce n'est pas ce que je voulais dire. J'ai été mal compris ». Il arrive, en effet, que les hommes politiques se retranchent derrière la forme orale de leur propos pour se rétracter ou pour en réinterpréter les termes en l'habillant d'une apparence de « clarification » ou de « mise au point ». A ce propos, on peut rappeler les promesses verbales irréfléchies du Président Eltsine et ses rétractations rapportées par :

L'« I.H.T. » du 3 décembre 1997

« IN SURPRISE, YELTSIN OFFERS TO SLASH NUCLEAR ARSENAL. AIDES LATER BACKTRACK ON ONE-THIRD REDUCTION

President Boris Yeltsin unexpectedly pledged Tuesday that Russia would unilaterally cut its nuclear arsenal by a third, but his remarks during a visit to Sweden were later clarified by a spokesman as referring to possible reductions in a future nuclear arms treaty.

« **I am here making public for the first time that we, in a unilateral manner, are reducing by another third the number of nuclear warheads** », Mr. Yeltsin said, without providing further details, at a Stockholm press conference on the first day of a three-day trip to Sweden.

« Russia will take no actions to unleash a war for as long as I am president », said Mr. Yeltsin, who three years ago launched a war against the separatist republic of Chechnya.

(...)

Later, Mr. Yeltsin's press secretary, Sergei Yastrzhembsky, told reporters that Mr. Yeltsin was not making an imminent proposal but rather was revealing a private initiative he had made to President Bill Clinton. Mr. Yastrzhembsky said of Mr. Yeltsin's comments. «This issue is not on the negotiating table ».

Le lendemain Monsieur Yeltsin a récidivé (l'« I.H.T. » du 4 décembre 1997) et a oralement annoncé que la Russie va unilatéralement diminuer de 40 % ses forces se trouvant à la frontière des Pays baltes :

« YELTSIN VOWS 40 % CUT IN RUSSIA'S BALTIC FORCES President Boris Yeltsin created another strategic sensation in Sweden on Wednesday by pledging to cut Russian military forces around the Baltic states by 40 percent.

« From Jan. 1 1999 Russia will unilaterally reduce - and I am

saying this for the first time - by more than 40 percent its land and naval units, especially in Northwest Russia », Mr. Yeltsin said to the applause of the Swedish Parliament.

« It is not easy but we will solve this ».

On Tuesday, during his state visit to Stockholm, Mr. Yeltsin surprised the Swedes and his own entourage by pledging to reduce nuclear forces by a third.

This off-the-cuff statement was immediately modified by aides who said that Mr. Yeltsin was « tired » and that the offer might be part of future arms control negotiations (...) ».

- La mauvaise connaissance de la langue dans laquelle l'engagement oral a été pris peut, à son tour, provoquer des malentendus. Ainsi :

H. Kissinger « LES ANNES ORAGEUSES »

(Fayard t. I 1982 p. 674) :

« (...) Un appel de Dobrynine arriva à 21 h 35. (le 24 octobre 1973) Il était 4 h 35 à Moscou, mais **il avait une lettre de Brejnev si urgente qu'il devait me la lire au téléphone.** Je compris tout de suite pourquoi : c'était en fait un ultimatum (...). Et il menaçait d'envoyer unilatéralement des troupes si nous refusions.

(renvoi* : **Dobrynine me dit par la suite que j'avais mal compris le mot *adhere* dans la première phrase du deuxième paragraphe cité ci-dessus et qu'il avait dicté *act here* (agir ici. (...) nous n'avons jamais reçu de correction officielle, bien que, dans un des messages de Nixon à Brejnev, nous eussions cité notre version pour étayer notre argumentation** (N. d. A.) (...)) ».

Pour éviter les désagréments liés à ce genre de « malentendus » prétendus ou vrais qui peuvent résulter d'un engagement oral, un diplomate avisé se fera bien répéter, en termes précis, l'assurance obtenue.

Citons une nouvelle fois ce que Henry Kissinger écrit (« LES ANNEES ORAGEUSES », p. 1.158-1.159) à propos d'engagements oraux pris entre lui-même et les émissaires arabes en 1973, lors de la guerre de Kippour (ces engagements concernaient le désengagement israélien sur le front syrien moyennant la levée de l'embargo pétrolier décrété par les pays arabes) :

« Il me restait encore à entendre le message officiel arabe d'Alger. Je n'avais eu droit qu'à de vagues allusions à un lien entre la levée de l'embargo et le désengagement syrien.

A 11 h 35, le lundi 18 février, plus de trente-six heures après leur arrivée, ayant enfin reçu de nouvelles instructions, les deux émissaires (*deux ministres arabes Fahmy et Saqqaf*) vinrent me voir au département d'Etat. Ils dirent qu'ils pouvaient délier la levée de l'embargo du désengagement syrien ; notre tactique avait payé (...). Mais je voulais être sûr de bien saisir la situation :

Kissinger : « **Si j'ai bien compris, vous dites qu'il a été décidé en principe de lever l'embargo** ».

Saqqaf : « **Le 1er mars** ».

Kissinger : « **A la prochaine réunion des ministres du Pétrol?** »

Saqqaf : « Dans dix jours ou deux semaines ».

Kissinger : « C'est fondamentalement sans conditions. La décision est prise. Deuxièmement, vous nous encouragez à faire notre possible pour obtenir un désengagement sur le front syrien. Troisièmement, les quatre chefs d'Etat jugent utile que je vienne au Moyen-Orient. Vous avez proposé que je m'y rende avant la Conférence islamique (des 22 au 24 février à Lahore) ».

Saqqaf : « Avant le voyage au Mexique ».

Kissinger (en riant) : « Eh, je ne peux pas, mais je viendrai aussitôt. **Vous l'entendez bien ainsi** ? (...) »

Saqqaf : « **Oui** ».

Kissinger : « Je vais maintenant rapporter tout cela au Président ».

Mais en diplomate chevronné qui sait ce que vaut la parole orale, malgré toutes les précautions qu'il a prises, Henry Kissinger ajoute qu'il fallait se dépêcher car « les dirigeants syriens pouvaient changer d'avis ».

C'est aussi parce qu'il savait un engagement oral « *soft* » que l'ancien Secrétaire d'Etat demandait qu'on le lui confirmât par écrit, car il se méfiait de son interlocuteur.

Ainsi, il écrit (« LES ANNÉES ORAGEUSES », p. 138) à propos de l'interprétation d'une disposition des accords S.A.L.T. I en mai-juillet 1972 :

« Même dans le climat de la détente, propice à l'assouplissement, je n'étais pas disposé à me fier à un accord verbal des Soviétiques. Je leur demandai de signer un document dans lequel se trouvait énoncée l'interprétation convenue. Dans un esprit de conciliation inhabituel, les Soviétiques acceptèrent. Le 24 juillet 1972, Dobrynine et moi apposions nos signatures sur un document d'une page, intitulé non sans pédanterie : « Clarification de l'interprétation du protocole de l'accord intérimaire ».

Comme nous venons de le dire, les difficultés que provoquent les engagements oraux poussent certains hommes politiques à exiger leur confirmation par écrit. Ainsi, toujours à propos du Proche-Orient l'« I.H.T. » du 4 novembre 1998 écrivait :

« MIDEAST RIVALS MAKE APPEAL TO US. ISRAELI-PALESTINIAN DISPUTES PUT FRAGIL PEACE AGREEMENT AT RISK » (...) Prime Minister Benjamin Netanyahu of Israel again postponed presenting the agreement to his cabinet for ratification on Tuesday, demanding **that the Americans wrest from the Palestinians a specific timetable, in writing, for arresting 30 fugitives wanted for terrorism** (...). Natan Sharansky, the trade minister, said the Israelis had wanted

in writing a verbal commitment that the Palestinians had given during negotiations at the Wye Plantation in Maryland : that the fugitives would be arrested 10 at a time on the second, sixth and 10th week of the 12-week implementation.

« It's not just a detail, it's one of the more central parts (...) » Mr. Sharansky said (...).

An Israeli official said the prime minister's representatives made a phone call at 3 A.M. Washington time to Dennis Ross, the American peace envoy, to ask **that the timetable for the arrests be put in writing before the cabinet meeting scheduled for Tuesday afternoon** (...).

J) LES TECHNIQUES DE SEMI ORALITE

Avec l'apparition de nouveaux modes de communication, on se retrouve dans des situations où l'on n'est plus dans la pure oralité sans être pour autant dans la forme écrite. Sur la validité de tels engagements internationaux, il ne semble pas y avoir encore de réponse conventionnelle ni judiciaire.

On peut seulement apporter un début de réponse concernant l'échange des télégrammes.

Citons donc un exemple rappelé par un auteur dans lequel un tribunal (interne) a reconnu la validité juridique d'un engagement conclu par un tel procédé :

J.L. Weinstein « EXCHANGES OF NOTES »,

(« B.Y.B.I.L. », 1952, p. 215)

(...) **the Court of Appeal of Paris had no hesitation in holding an Exchange of Telegrams binding as an international agreement.** In that case, following an Agreement concluded between France and the Soviet Union by an Exchange of Telegrams of 28 and 29 October 1924 by which, *inter alia*,

France recognized the Government of the Soviet Union, the defendant was appointed administrator and sequestrate of certain abandoned Russian property and interests. The Order making the appointment was issued some days before the Agreement was concluded, but the Court held that it was impliedly foreseen and authorized by the Agreement. The Court declared (ibid., p. 79) that the Exchange of Telegrams ‘... forms an international convention negotiated by the French Government in the fullness of its constitutional power, and respect for which, as equal to a law, is imposed on all ».

Mais de notre temps, d’autres formes d’échange existent, tel le télex à propos duquel S. Bastide rappelait dans

« ASPECTS DU DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE »,
Colloque d’Orléans,

(Pédone 1972, p. 148) :

« (...) Je ferai enfin une quatrième observation, à la lumière de l’exposé extraordinairement intéressant et précis de M. Guisan. Il nous a parlé de ces accords entre banques qui sont très anciens.
(...) ce sont des accords qui ne sont pas couchés par écrit, la preuve se trouve dans des télex. Au point de vue formel, on se trouve également en présence de formes tout à fait nouvelles».

Enfin il y a Internet. Ce mode d’échange est actuellement si fréquent qu’il a fallu le réglementer. C’est ainsi qu’en débordant le cadre étroit des engagements internationaux dont nous parlons en ce moment, disons que les tribunaux américains ordonnent à l’Administration de préserver toutes les communications gouvernementales sur Internet au même titre qu’elle est tenue de préserver les documents écrits.

Mais nous ne sommes pas en mesure de citer une décision judiciaire sur le caractère juridiquement valide d’engagements

conclus par ce moyen.

L'« I.H.T. » du 16 août 1993 :

– « COURT ORDERS COMPUTER FILES PRESERVED – **A federal appeals court has ruled that the government must preserve millions of electronic messages and memorandums under the same standards used for paper communications.** A three-judge panel of the U.S. Court of Appeals for the District of Columbia rejected arguments by the Clinton administration that computer messages between officials did not have to be saved. The administration contended that officials should be allowed to choose whatever computer files they thought should be preserved and to print them on paper. The panel said that it was aware of the importance of electronic documents because of « the frequency with which they have been used in recent years ». The opinion noted that electronic communications had been used in investigating the Iran-contra affair and in prosecuting Manuel Antonio Noriega, the deposed Panamanian leader (...) ».

Et à propos d'un échange de faxes :

« Panama City – Panama has agreed to take in the deposed Haitian military leader, Lieutenant General Raoul Cédras, a high-ranking Panamanian Foreign Ministry official said Wednesday. « **We received a faxed letter this afternoon from President Aristide asking Panama to accept Cédras and we have agreed** », the official said.

De l'engagement oral il faut bien distinguer la « note verbale ». Ainsi Cavaré rappelait qu'existe entre diplomates la forme dite « échange de notes verbales » :

L. Cavaré « LE DROIT INTERNATIONAL POSITIF » -

(Pédone 1969, p. 116, renvoi 93) :

« La note, même celle appelée verbale, est toujours écrite. Ce qui

distingue la note écrite de la note verbale, c'est que cette dernière est rédigée à la 3^e personne et n'est pas signée. Le « mémorandum » ressemble à la note, mais est souvent plus long ; il contient un exposé des faits, n'est ni daté, ni signé ».

Alors „Des curiosités historiques” ?, „it is rare to find an oral agreement” ?, „On imagine cependant mal un accord purement verbal” ? « la forme des accords verbaux, autrefois employée, ayant disparu presque complètement » ? Affligeant.

Passons à présent à l'hypothèse encore plus répandue en droit international et encore plus obscure : celle d'engagements tacites et implicites. On se trouve alors dans des hypothèses proches de la création coutumière, mais différentes néanmoins. La validité juridique de tels engagements est encore plus sujette à caution, car ils sont totalement informels.

Alors „Des curiosités historiques” ?, „it is rare to find an oral agreement” ?, „On imagine cependant mal un accord purement verbal” ? « la forme des accords verbaux, autrefois employée, ayant disparu presque complètement » ? Affligeant.

Section III

ENGAGEMENTS SANS FORME AUCUNE

Sous-séction I

ENGAGEMENTS TACITES ET IMPLICITES

Nous pénétrons là sur des étendues plus vastes encore que les engagements oraux. C'est davantage encore de la « *soft law* » dont la validité juridique pose des questions et n'apporte que peu de réponses.

Car on est là au cœur de ce qui fait la faiblesse principale du droit international à savoir l'importance qu'il accorde à la volonté subjective des sujets de situer leur engagement dans la sphère du droit international et de l'éventuelle compétence du juge international, et le peu de cas qu'il fait des formes objectives qui l'impliqueraient « *ipso facto* ».

Là encore, le souci de préserver la souveraineté et le libre arbitre des Etats affaiblit le droit.

Certes, le droit interne n'objective pas tout. Lui aussi reconnaît l'importance de la volonté des sujets. Mais il le fait de façon marginale. En revanche, il privilégie les faits objectifs et les formes dont il tire des conséquences indépendamment de la volonté des sujets. Nous y reviendrons tout à l'heure.

En abordant la question des engagements tacites et implicites, en droit international, nous abordons en fait deux problèmes : d'un

côté nous nous engageons dans la description d'engagements sans forme aucune. Ce qui correspond au sujet du présent chapitre. Mais en même temps, nous pénétrons sur le terrain de diverses institutions du droit international qui relèvent de la problématique des actes unilatéraux. A cet égard, nous débordons le cadre du présent chapitre et annonçons celui qui devait leur être exclusivement consacré, mais que le manque de place nous oblige à traiter dans une publication séparée.

Pour ce qui est de la problématique des engagements sans forme, d'abord, car c'est cela qui est actuellement l'essentiel :

Il est facile de comprendre pourquoi c'est par les engagements tacites et implicites que nous poursuivons notre démonstration d'une validité juridique « *soft* » des engagements à forme incomplète, orale et sans forme. Car, de toute évidence, s'engager par le silence, par un comportement ou même par un seul geste, c'est s'engager de façon encore moins formelle que par la parole. Cette dernière a quand même une forme qui la rend perceptible non seulement pour les parties, mais aussi pour des tiers. La parole peut être entendue non seulement par des co-contractants, mais aussi par des témoins présents. On peut aussi la comprendre de façon commune. On peut la reproduire artificiellement. On peut aussi la prouver. Bref, elle peut être constatée objectivement.

Mais s'engager par le silence ou par un comportement, c'est descendre un étage en dessous. Car, en principe, le silence est l'état naturel de l'homme. On l'interrompt seulement lorsqu'on a quelque chose à dire. Il est la règle. C'est la parole qui est exception. Alors comment savoir, comment prouver, comment indiquer le sens d'un silence ? Tant qu'une autorité ne lui a pas attaché à l'avance ou après coup un sens précis, le silence n'en a pas d'inhérent et d'unique. En matière d'engagements il peut signifier tout et rien à la fois, contrairement à l'adage « qui ne dit mot consent ».

Il en est de même des comportements. Nous accomplissons des milliers de gestes et notre vie est une interminable suite de comportements. Tant qu'une autorité ne leur a pas attaché un sens juridique précis, le plus souvent ils n'en ont pas. En tout cas, pas de sens unique, inhérent, en soi. Comment alors indiquer, comment prouver, comment discerner que tel ou tel d'entre eux équivaut à un engagement juridiquement valide ?

Voilà la problématique des engagements tacites et implicites vue du côté des formes. N'ayant pas de forme précise, ils n'ont pas de validité certaine.

Mais, ainsi que nous venons de le dire, en poursuivant la démonstration de la validité « *soft* » des engagements à forme incomplète, orale ou sans forme, nous nous engageons aussi sur le vaste terrain de diverses institutions du droit international qui partagent, avec les engagements tacites et implicites, la même philosophie. En effet, ils relèvent tous de la problématique des actes unilatéraux.

Ouvrons une parenthèse et parlons-en à présent brièvement, encore que cela ne soit pas actuellement notre sujet principal :

Ainsi, il nous semble que la question des accords tacites et implicites est liée à celle de plusieurs autres institutions telle la création coutumière des engagements, celle de l'adoption des textes par consensus, celle de l'apparition d'obligation en vertu de l'estoppel, celle de la reconnaissance *de facto*, celle de l'acquisition des territoires sans maître par occupation effective, celle de la modification d'un engagement conventionnel par une pratique ultérieure différente, etc. Plus généralement, les silences et les comportements, en tant que sources d'engagements juridiquement valides, rejoignent tous les actes unilatéraux auxquels le droit international attache cet effet parce qu'ils y

trouvent leur source. Ils sont nombreux.

On comprend donc l'intérêt qu'il y aurait à déterminer le « régime juridique » des engagements tacites et implicites et, par conséquent, leur validité. En effet, le bénéfice d'une telle définition rejaillirait sur plusieurs autres institutions du droit international qui font problème et qui, tous, relèvent des actes unilatéraux consistant en comportements ou en silences. On saurait s'ils sont juridiquement valides.

Ainsi, la similitude des engagements tacites et implicites avec la coutume est évidente : c'est parce que les Etats agissent dans un certain sens (ce qui est aussi propre aux engagements implicites) ou gardent le silence face à un comportement d'un autre Etat (ce qui est aussi propre aux engagements tacites) qu'une coutume naît. La différence consiste peut-être en ce que la coutume naît à la suite de plusieurs silences et de plusieurs comportements (précédents) espacés dans le temps et de préférence provenant de plusieurs sujets. Il lui faut aussi une « *opinio juris* ». Alors qu'on peut se demander si un engagement tacite ou implicite peut naître à la suite d'un seul comportement ou d'un seul silence et cela sans volonté ni même conscience de provoquer un engagement ? Bref, sans l'« *opinio juris* » ? Encore que ce ne sont que des suppositions. Car, comme nous allons le voir, les deux auteurs attirés du droit international, c'est-à-dire les Etats d'un côté, et le juge international de l'autre, tout en constatant à plusieurs reprises l'existence d'engagements tacites et implicites, n'en ont jamais dégagé un régime juridique qui les différencierait clairement de la coutume.

Le rapport entre les engagements tacites et le consensus est aussi évident : c'est parce que tout le monde se tait et que personne ne lève la main (ce qui est aussi propre aux engagements tacites) que certains textes sont adoptés dans les enceintes internationales par

consensus. Sauf que ce dernier est souvent prévu par les textes et ainsi en partie réglementé.

Quant au rapprochement avec l'institution de l'estoppel, nous y reviendrons abondamment tout à l'heure : c'est parce qu'un sujet se comporte d'une certaine manière ou se tait dans certaines circonstances qu'il est censé avoir suscité des attentes chez d'autres sujets et en vertu de l'estoppel se trouve objectivement tenu de les satisfaire. C'est à ce titre que nous voyons une parenté entre les deux phénomènes. L'institution d'estoppel est peu employée par le juge international alors qu'en Grande-Bretagne, elle est d'un emploi courant. Si un jour la Cour Internationale de Justice se déclarait plus souvent compétente pour ce qui est des engagements tacites et implicites et leur appliquait le droit international elle serait probablement contrainte d'avoir plus souvent recours à la notion d'estoppel. Car la fiction actuelle de la recherche de la volonté des parties par le juge n'est satisfaisante ni en théorie ni en pratique. En théorie, car on sait que cette volonté est indéchiffrable, et en pratique, car sa prétendue « découverte » provoque des protestations. Ainsi, une fois l'attente créée chez un sujet par un comportement ou par un silence de l'autre, cette attente devra être satisfaite, peu importe la volonté de la partie agissante. L'arrêt sur les essais nucléaires semble aller dans ce sens.

Quant à la reconnaissance, elle n'a pas toujours besoin de déclaration expresse. Le simple fait d'envoyer un ambassadeur, (un comportement) même sans que le mot « reconnaissance » soit prononcé, l'implique. Mais bien d'autres actes non codés impliquent aussi la reconnaissance, qualifiée alors de « *de facto* ». Peut-on citer des tels actes ? Justement non, car si on pouvait le faire cela signifierait que ces actes ont déjà une signification juridique précise, qu'ils possèdent une « forme » juridique. Or, à l'heure actuelle, tout acte peut emporter la reconnaissance « *de facto* », comme tout comportement peut impliquer un engagement

implicite.

La vieille institution de l'acquisition des territoires sans maître par leur occupation effective relève de la même idée que les engagements tacites et implicites. Certes, tous les territoires sur terre ont déjà leurs maîtres. Mais c'est justement parce que certains comportements unilatéraux ont été accomplis par tel ou tel Etat, et parce que pendant un certain temps les autres Etats ont gardé le silence que l'acquisition du territoire a pu être affirmée et soutenue.

A son tour, la modification des termes d'un traité par des comportements factuels, ainsi que par le silence, se fonde sur les mêmes prémisses que les engagements tacites ou implicites. C'est parce qu'après la conclusion du traité, une partie se comporte d'une certaine façon qu'elle en acquiert l'obligation implicite, même si cette obligation est contraire aux termes initiaux du traité.

Les mêmes similitudes peuvent être trouvées avec bien d'autres institutions du droit international car, comme nous l'avons dit plus haut, la validité juridique des engagements tacites et implicites procède de la validité des actes unilatéraux et partage avec elle sa « *softness* ». Or, comme nous chercherons à le démontrer dans une publication séparée, les actes unilatéraux sont une institution fondamentale du droit international et la plupart des institutions de ce droit en proviennent. Leur « mollesse » rejaillit sur l'ensemble de ce droit.

*

Voilà pourquoi il fallait préciser la double signification des engagements tacites et implicites : une fois en tant qu'engagements sans forme et une seconde fois en tant qu'actes unilatéraux qui entraînent des obligations. Les deux étant intimement liés car leur

validité est incertaine, « *soft* » pour les mêmes raisons.

Le droit international ne donne de réponse précise à la problématique de la validité juridique des engagements tacites et implicites, ni vue du côté de l'absence des formes, ni vue du côté de la parenté avec diverses autres institutions du droit international provenant comme eux des actes unilatéraux. Les deux domaines peu explorés, manquent de textes conventionnels et de jurisprudence.

Cette remarque introductive a pour objectif d'expliquer pourquoi, par la suite, nous glisserons parfois dans la présente section de la question restreinte portant sur les incertitudes quant à la validité juridique des engagements sans forme, vers celle, plus vaste, des incertitudes quant à la validité juridique des actes unilatéraux.

*

A présent, disons pourquoi les engagements tacites et implicites, tout comme la majeure partie des obligations nées à la suite d'actes unilatéraux, appartiennent à la « *soft law* ».

Nous l'avons signalé plus haut : parce que, contrairement au droit interne, qui s'attache surtout à des formes et aux faits, (en négligeant largement la volonté des sujets), le droit international, respectueux de la souveraineté des Etats, attache une importance primordiale à leur volonté subjective en n'accordant qu'une attention distraite aux faits objectifs et aux formes.

Pour le rendre plus palpable nous procéderons d'abord à la présentation de plusieurs comportements et silences considérés de façon essentiellement (mais pas exclusivement) objective auxquels le droit interne attache des conséquences juridiques.

On comprendra là que le droit interne, pour préserver la clarté et la

prévisibilité des rapports sociaux, ne s'embarrasse pas de recherches poussées pour savoir ce que voulait le sujet alors qu'il se comportait d'une certaine façon ou gardait le silence. Ces recherches sont difficiles et introduisent une forte dose de subjectivité, donc d'incertitude. Le plus souvent, le droit interne se contente de la constatation de la forme ou du fait. Jusqu'à un certain degré, toutefois.

Car s'il allait jusqu'au bout, pour distinguer les comportements et les silences productifs de divers effets juridiques et ceux qui n'en produiraient pas, il faudrait ou bien qu'il laisse la totale liberté au juge de faire le choix dans chaque cas d'espèce, ou bien décrire dans la loi avec précision tous les détails des comportements et des silences qui produiront des effets de droit et ceux qui n'en produiront pas.

Dans le premier cas, on serait réduit à l'arbitraire des juges. Dans le second, tout, absolument tout dans la vie, devrait être méticuleusement décrit dans ses moindres détails. Chose impossible.

Par conséquent, comme nous venons de le dire, le droit interne, tout en privilégiant les formes, les faits objectifs et en les décrivant avec un maximum de précisions, laisse une certaine liberté à la volonté des sujets dans l'accomplissement de ces comportements et de ces silences et, marginalement, lui attache de la considération. En même temps, il laisse aux juges une certaine liberté dans l'appréciation de chaque comportement et de chaque silence pour décider s'ils correspondent à ce que la loi a décrit de façon au maximum précise, mais par la force des choses, toujours trop générale.

En effet, la problématique des accords tacites et implicites et, plus généralement, d'actes unilatéraux, renvoie à des institutions bien connues de droit interne telles que la possession d'état : quelqu'un

qui se comporte matériellement d'une certaine façon, en acquiert le titre.

Ainsi, l'article 311-1 du Code civil dit :

« La possession d'état s'établit par une réunion suffisante de faits qui indiquent le rapport de filiation et de parenté entre un individu et la famille à laquelle il est dit appartenir.
La possession d'état doit être continue ».

Et l'article 311-2 ajoute en précisant quels faits, quels comportements seront pris en compte par le juge pour qu'il puisse considérer qu'un ensemble de droits et d'obligations lié à l'appartenance à la famille apparaît.

« Les principaux de ces faits sont :
Que l'individu a toujours porté le nom de ceux dont on le dit issu;
Que ceux-ci l'ont traité comme leur enfant, et qu'il les a traité comme son père et mère;
Qu'ils ont, en cette qualité, pourvu à son éducation, à son entretien et à son établissement;
Qu'il est reconnu pour tel, dans la société et par la famille;
Que l'autorité publique le considère comme tel ».

C'est aussi l'article 21-13 qui peut être cité dans la mesure où les comportements factuels entraînent l'acquisition de la nationalité française.

Art. 21-13

« Peuvent réclamer la nationalité française par déclaration souscrite conformément aux articles 26 et suivants, les personnes qui ont joui, d'une façon constante, de la possession d'état de Français, pendant les dix années précédents leur déclaration ».

Enfin, les comportements entraînent l'acquisition d'un titre dans le cas de la prescription.

L'article 2.229 du Code civil détermine les conditions dans lesquelles ils entraînent l'acquisition d'obligations et de droits de propriétaire :

« Pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire »

Et l'article 2.262 de ce même code détermine le délai de la prescription acquisitive :

« Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

Quant aux engagements tacites, toute une série de dispositions du Code civil prévoient l'acquisition d'un droit ou d'une obligation à la suite du silence gardé. On pense, par exemple, à la promesse de vente. Ainsi, la partie qui ne dénonce pas la vente dans un délai imparti pour le faire et garde le silence, est tenue de vendre.

On peut aussi citer le délai pour la dénonciation d'un acte (d'un achat, d'un reçu pour solde de tout compte, d'une promesse de vente, etc.) faute de quoi il produira des effets de droit. Ou encore, il peut s'agir de l'institution de la mise en demeure avec définition du délai pour s'exprimer, etc.

Dans toutes ces hypothèses, le silence gardé pendant un certain temps ou l'inaction, fait acquérir ou perdre un droit, crée une obligation où en libère le sujet.

Mais ce qui différencie toutes ces institutions de droit interne des accords tacites du droit international, c'est qu'en droit interne, elles sont toujours enfermées dans des délais précis et dans des

formes définies (mise en demeure écrite, dénonciation écrite, acte notarié, etc.). Ainsi, le silence ne se voit attribuer un sens précis par le législateur que dans des situations précises et vérifiables.

Quant à l'acquisition implicite d'un titre, d'un droit ou d'une obligation par des comportements, il y a aussi en droit interne des modèles juridiques définis par le législateur auxquels on peut confronter les comportements du prétendant à ce titre, ou du chargé de cette obligation pour savoir si l'attribution est justifiée, acquise, définitive, etc. Il y a un modèle de père, de français, de dirigeant de fait, ils sont définis par des droits et devoirs précis déclinés dans les codes. Par conséquent, on sait à l'avance, non seulement par la définition du laps de temps qui doit s'écouler, mais aussi par la comparaison avec ces modèles, quand un comportement fera acquérir implicitement un titre ou une obligation. C'est rarement « un cas d'espèce » laissé à la libre appréciation du juge et ce n'est donc que rarement une surprise pour l'intéressé ou pour les tiers. Comme il se doit en droit, les choses sont définies, prévisibles et stables. L'aléatoire, l'imprévisible, le surprenant est réduit autant que possible.

Il en est de même en droit pénal. Celui-ci décrit d'abord avec un maximum de précision et de détails les éléments constitutifs des infractions en privilégiant ainsi, l'objectivité, la précision, la prévisibilité, en réduisant, autant qu'il se peut, l'arbitraire du juge, mais aussi l'intention de l'auteur. Certes, cette intention, autrement dit la volonté de commettre le délit, aggrave la responsabilité de son auteur. Mais souvent cette question n'est même pas posée lors du procès. La simple constatation de la réunion des facteurs objectifs, des faits, suffit parfois. La totale absence de volonté peut alors, certes, réduire la responsabilité, tout comme la préméditation l'aggrave considérablement. Mais le principe de la responsabilité ne tient pas toujours aux facteurs subjectifs.

Rien de tel en droit international. Il n'y a là ni temps prescrit, ni

formes, ni délais, ni modèles à comparer pour faire naître ou pour constater la naissance d'un engagement tacite ou implicite. Et plus généralement, les actes unilatéraux ne sont réglementés dans aucun texte. Au mieux, on peut prétendre qu'ils sont réglementés par une coutume que chacun peut prétendre avoir découvert. Car tout peut être dit sur la coutume et son contraire.

C'est la principale « *softness* » de tels engagements en droit international.

Comment faire naître, ou comment constater la naissance d'un engagement tacite ou implicite si aucune forme, procédure, délai ou modèle ne préside à cette naissance ou à cette constatation ?

Par conséquent, comment constater leur validité juridique ? De même, comment constater la violation d'un tel engagement ? Si la violation n'est pas facile à déterminer, n'est plus facile à déclencher non plus son enforcement juridique. Plus précisément, on ne sait pas si l'appareil d'enforcement devra ou ne devra pas se mettre en marche pour protéger l'engagement implicite ou tacite contre sa violation et surtout dans quel sens il devra statuer. Car si, en droit interne, cet appareil réagit en fonction des formes et des procédures, des délais, des textes, des preuves, etc. bref, des facteurs objectifs, il n'en est pas de même en droit international pour ce qui est des engagements tacites ou implicites car, comme nous venons de le dire, ces formes, procédures, textes et délais manquent. Tout est fondé sur l'intention des parties.

Soit. Mais au moins, que cette intention soit certaine.

Car pour constituer une base solide et prévisible de validité, la volonté des sujets devrait être à chaque fois explicitée. Or, ceci est absolument impossible d'autant plus que les Etats se gardent bien de dire quel sens (juridique ou non) ils comptent attribuer à tel ou tel silence ou à tel ou tel comportement.

Voilà pourquoi nous estimons que de tels engagements, pris ou acquis (voir sur cette distinction plus loin) sont d'une validité incertaine, « *soft* ».

*

Le juge international a été parfois confronté à ce genre de dilemme. Sensible à la souveraineté des Etats, il l'a souvent résolu en privilégiant l'élément intentionnel. Pour ce faire, il accomplissait parfois un véritable tour de force en affirmant avoir découvert la volonté des Etats derrière les faits. Les faits seraient ainsi parlant de la volonté des Etats, même si ces Etats la niaient...

Le juge l'a fait depuis toujours avec la coutume en prétendant découvrir derrière les faits l'« *opinio juris* ». En vérité le plus souvent il l'imputait aux Etats.

Il l'a aussi fait parfois lorsqu'il lui est arrivé de se prononcer à propos des comportements et des silences non constitutifs de coutume. Là encore, il s'est attaché en vérité à des faits objectifs mais a feint de rechercher et a affirmé avoir trouvé la volonté que ces faits traduiraient.

C'est une fiction qui a des effets néfastes : les Etats fuient le juge car ils craignent que celui-ci impute à tel ou tel fait la prétendue intention de son ou de ses auteurs.

Quelle est alors la solution souhaitable ?

A ce propos on peut citer Philippe Cahier qui terminait son article (cité plus loin)

« LE COMPORTEMENT DES ETATS COMME SOURCE DE DROITS ET D'OBLIGATIONS »

par l'exhortation suivante :

« Si l'évolution amorcée devait se poursuivre, et nous sommes de l'avis qu'elle le doit, elle devra se faire avec une grande prudence, et de manière à dégager des critères objectifs permettant d'apprécier à partir de quel moment un État est engagé par son comportement. Si ce résultat était atteint, ce serait un progrès certain pour le droit international »

(Mélanges Guggenheim, 1968, p. 265).

Bref, nous rêvons de la situation qui se produit souvent en droit interne et grâce à quoi ce droit fonctionne bien. En effet, la plupart du temps, les lois définissent à l'avance quels silences, quels comportements et quelles paroles seront considérés comme engageants (ou créateurs de responsabilité), et cela sans qu'on soit, fictivement ou réellement, tenu à rechercher la volonté des sujets qui les accomplissent.

Sinon, au moins, substituer à la vaine recherche de la volonté des Etats, un autre fondement, celui qui privilégie le caractère objectif des comportements et des silences : l'estoppel. Autrement dit, autant laisser le juge estimer que tout comportement et tout silence, peu importe l'intention de son auteur (qu'il est alors inutile de rechercher), implique « *ipso facto* » sa juridicité s'il a pu objectivement créer une attente, un espoir, ou mieux encore, a pu pousser les tiers à agir dans un sens donné.

Là au moins, la prévisibilité du droit grandirait. Car à l'avance, les Etats sauraient que tout acte et tout silence qui risque d'entraîner des attentes et oriente les comportements des tiers, risque aussi d'entraîner un engagement et qu'il vaut donc mieux préciser dans chaque cas qu'ils n'ont pas l'intention de se lier juridiquement. Sans quoi, ils le seront. Ainsi, la charge de la preuve serait renversée. Ce ne serait pas au juge de prouver la volonté (le plus souvent imaginaire) des parties en litige. Ce serait aux parties en

litige de prouver le contraire. Et donc de prendre à l'avance des précautions dans ce sens.

Sur le plan pratique et faute d'une réglementation conventionnelle détaillée de chaque silence et de chaque comportement factuel, la solution fondée sur l'estoppel créerait en plus, pour tout Etat, l'obligation de faire particulièrement attention aux comportements de ses propres administrations et services publics qui sont la source des comportements et des silences ensuite imputés à cet Etat.

De la même manière, tout Etat devrait alors réagir en protestant à toute revendication de l'autre, ou mettre en demeure l'autre sur le sens de ses propres gestes, toute attitude « juridisante ».

Oui, ce serait un grand pas vers le vrai Droit. Mais ce serait l'échec de la « *soft law* » et l'alignement sur le modèle du droit interne. Or, la « *soft law* » convient aux Etats. « Juridiser » les choses sur ce plan empêcherai les Etats de jouer sur les ambiguïtés, sur les incertitudes et sur les doutes. Bref, cela les empêcherait de faire de la politique. Et ils ne le veulent pas. Tout comme ils tiennent aux engagements oraux, non publiés, non enregistrés, privés, secrets, etc., ils tiennent aussi à tous les défauts juridiques des engagements tacites et implicites.

Car pour l'homme politique, les engagements implicites et tacites sont inévitables et bénéfiques.

Inévitables dans ce sens que, tout comme pour les engagements oraux, le plus souvent, on ne peut pas obtenir mieux. L'un est obligé de se résigner à ce que l'autre s'engage de façon équivoque et imprécise par attitude ou par silence. Sans quoi, cet autre ne prendra pas d'engagement du tout.

Mais dix autres raisons peuvent rendre le recours à ce type d'accord inévitable. Il en est ainsi, par exemple, lorsque deux Etats

sont en état de lutte politique ou militaire ouverte. L'une d'elles, ou même les deux à la fois, veulent s'entendre sur tel ou tel problème mais n'osent pas, pour ne pas perdre la face devant leur Opinion publique, proposer un accord formel. Alors, elles se comportent ensemble sans mot dire de façon identique à celle qui résulterait d'un accord en bonne et due forme.

Une autre hypothèse c'est celle où les parties ont un projet commun, mais savent que si la nouvelle d'un accord à ce sujet se répandait, elles seraient compromises toutes les deux. Alors, elles se contentent de se comporter de façon concordante pour réaliser le projet. Ou bien, lorsqu'il s'agit de permettre à la situation d'évoluer, elles gardent le silence et laissent faire.

Ou encore, les deux parties en conflit, sans vouloir se rencontrer pour ne pas donner lieu à des récriminations réciproques et des négociations pénibles ajustent « au jugé », par des petites touches, leurs comportements jusqu'à la situation où ceux-ci concordent. Ainsi, un engagement implicite est né.

Les hypothèses de ce type peuvent être multipliées.

Voilà pour l'inévitable.

Pour ce qui est du bénéfique, il faut se rappeler que, notamment pour celui qui s'engage tacitement ou implicitement, les « défauts » juridiques de tels engagements, leur « *softness* » juridique présentent des avantages politiques indéniables.

C'est que (à condition de ne pas se laisser entraîner devant un juge), justement, on ne peut ni les prouver, car ils n'ont aucune forme et ne laissent pas de traces ; ni se parjurer en les rompant, car ils ne sont jamais définitifs et irrévocables ; ni enfin, assumer la responsabilité de ne pas les avoir suivis, car nul ne peut démontrer leur violation.

Pour nous rendre compte de l'utilité des défauts des engagements implicites ou tacites, prenons pour exemple l'hypothèse suivante d'engagements en partie formalisés et objectivés :

Un Etat accomplit un acte unilatéral qui équivaut à un engagement, mais annonce publiquement aux autres Etats qu'il ne le fait que sous condition de réciprocité. Au fond donc, il fait une offre qui, si elle est suivie de comportements correspondants de la part des autres Etats, formera un accord implicite. Le fait d'avoir annoncé et précisé en quoi consistera l'engagement et aussi à quoi il tiendra, le formalise et l'objective en partie. Mais, par certains côtés, sa « molesse » demeure et elle est utile.

Ainsi, par exemple, sous condition de réciprocité, un Etat annonce qu'il arrête les essais nucléaires, ou qu'il n'emploiera pas le premier l'arme nucléaire dans une éventuelle guerre, ou encore qu'il ne produira et ne stockera plus d'armes biologiques et chimiques.

De cette sorte, l'URSS, puis les Etats-Unis et la France, ont pris individuellement, solennellement, publiquement, mais séparément, l'engagement unilatéral de suspendre les essais nucléaires sous terre à condition que les autres Puissances nucléaires en fassent de même.

Et effectivement, les autres Puissances les ont suspendus.

Il s'agissait là, à l'évidence, d'une superposition d'actes unilatéraux mais qui, une fois pris et respectés de part et d'autre, ont formé un accord international implicite.

L'avantage d'une telle technique sur les engagements purement unilatéraux et sur les engagements purement consensuels est clair :

L'avantage sur les engagements purement unilatéraux résulte de ce qu'ainsi, l'Etat promettant obtient quelque chose en retour de sa propre prestation. Alors que l'engagement purement unilatéral resterait sans contrepartie aucune.

Sur la technique consensuelle, l'avantage est non moins évident. D'abord, les Etats évitent ainsi la lourde et politiquement dangereuse procédure de négociation internationale. Ensuite, ils font l'économie de la procédure de ratification, d'approbation ou d'acceptation par les instances démocratiques nationales qui seraient nécessaires pour les traités les plus importants, c'est-à-dire pour ceux qui impliquent la sécurité ou la souveraineté. Les Exécutifs restent ainsi seuls maîtres de l'engagement, de son énonciation, de son contenu et de son retrait. Ils n'ont pas de compte à rendre à leurs Parlements.

L'Etat qui a pris un tel engagement n'a pas non plus de compte à rendre aux autres parties s'il s'en retire « *ad nutum* » (à moins qu'il ait précisé dans l'acte le délai avant lequel il ne pourra pas s'en retirer). Il n'a pas de préavis à donner aux autres parties ni d'autres conditions conventionnelles à respecter, puisqu'il n'y en a pas.

Sur le plan du droit international (c'est du moins ce sur quoi il compte en profitant des doutes sur la validité juridique de tel engagements), il est à prévoir qu'aucun Etat n'aura l'idée de le poursuivre devant les tribunaux pour le retrait ou la modification de l'engagement pris.

Tout ce à quoi il s'expose ainsi c'est de voir les autres parties retirer ou modifier leurs propres engagements. Car cette technique est essentiellement fondée sur la réciprocité plus que sur la notion de la violation et de l'enforcement. Mais si un Etat est prêt à l'accepter et s'il prend la précaution de se protéger contre l'intervention d'un juge il n'a pas d'autres conséquences juridiques à redouter. (Ce n'est plus le cas sur le plan politique, car là, les

réprobations peuvent être aussi violentes qu'en cas de méconnaissance d'un engagement formel).

Certes, l'inconvénient est grand pour l'Etat qui tient au respect de l'engagement par les autres parties. Car si celles-ci le retirent, il ne pourrait pas s'en plaindre. Tout ce qu'il pourrait faire c'est d'appliquer le principe de réciprocité et de cesser sa propre prestation. Ou bien d'appeler les autres parties à couper court aux incertitudes et à la dangereuse liberté de tous et conclure un traité en bonne et due forme, comme cela s'est fait pour l'arrêt des essais nucléaires dans l'atmosphère, en 1963, ou pour l'abandon de la production et du stockage des armes biologiques et chimiques. Cet abandon a fait d'abord l'objet de promesses unilatérales de la part des Grandes Puissances et puis, à l'initiative de François Mitterrand, il a été inscrit à Paris dans un texte consensuel.

Pour ce qui est des essais nucléaires sous terre, la Chine a rompu l'accord implicite entre les Puissances nucléaires consécutif à la concordance de leurs déclarations unilatérales. Elle a accompli un essai sous terre.

Les Etats-Unis et la France ont donc déclaré qu'ils recouvreraient ainsi leur liberté et qu'à leur tour ils allaient procéder aux mêmes essais.

Puis ils se sont ravisés et, jugeant l'entorse chinoise à l'accord implicite sans gravité ont reconduit leurs engagements dans ce sens.

Voilà donc l'explication du recours aux engagements tacites et implicites (disons, certains types d'engagements tacites ou implicites, c'est-à-dire ceux dont les conditions et les effets sont à l'avance en partie décrits, autrement dit, en partie au moins formalisés et objectivés).

Ces avantages politiques sont plus accentués encore lorsqu'il n'y a aucune formalisation des comportements et des silences, lorsqu'ils ne sont ni annoncés, ni décrits par leurs auteurs, ni entourés d'aucune condition explicite.

Les engagements tacites et implicites en droit international sont nombreux. Il suffit de parcourir les documents que nous proposons au lecteur pour se rendre compte que les diplomates, les chancelleries, les hommes politiques, bref, les Etats, affirment très souvent les avoir conclus, affirment en avoir bénéficié ou accusent leurs partenaires de ne pas les voir respectés.

Toutefois, comme nous venons de le dire, très peu de textes internationaux conventionnels y font référence et, si oui, c'est de façon fragmentaire. Citons-les d'abord.

Citons ensuite ces « matériaux disparates » qui font état d'engagements tacites et implicites.

Puis, citons la jurisprudence établie qui a affirmé parfois l'existence, à la charge de l'une des parties, d'un engagement provoqué par son silence ou par ses comportements.

Enfin présentons la doctrine consacrée à ce genre d'engagements.

A) TEXTES CONVENTIONNELS :

Rares sont les textes conventionnels (ou peut-être avons-nous mal cherché...) qui attribuent un effet de validité juridique au silence. Et nous n'en connaissons aucun qui traite des engagements implicites.

Par conséquent, le présent paragraphe sera bref.

Il suffit de citer :

« ACCORD PORTANT CREATION DE LA BANQUE EUROPEENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT » Paris, 29 mai 1990.

(« R.G.D.I.P. », – 1991, – p. 265).

« Article 59 – APPROBATION TACITE.

Lorsque l'approbation ou l'acceptation d'un membre est nécessaire pour que la Banque puisse agir, cette approbation ou acceptation est, sauf dans les cas visés à l'article 56 du présent Accord, réputée donnée, à moins que ce membre ne présente des objections dans un délai raisonnable que la Banque a la faculté de fixer en notifiant le membre de la mesure envisagée (...) ».

Il faut signaler aussi que les règlements adoptés par les organes compétents de l'O.M.S. ou de l'O.A.C.I. deviennent juridiquement valides pour les Etats, si ceux-là ne soulèvent pas d'objections dans un délai déterminé. Dans ce cas le règlement leur devient applicable.

Bentz rappelle un certain nombre de conventions internationales qui attachent au silence et aux comportements la vertu de validité juridique:

« LE SILENCE COMME MANIFESTATION DE VOLONTÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

« R.G.D.I.P. », 1963, p. 44 et ss.

« p. 56

§ 1. - *L'obligation de se manifester résulte d'un texte précis*

Ainsi, la convention sur la circulation routière, les conventions internationales pour faciliter le franchissement des frontières aux marchandises, aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée, ont organisé une procédure d'amendement **dont**

l'adoption résulte du simple silence gardé par un certain nombre d'Etats parties à la convention. Aucun acte positif d'approbation n'est nécessaire, l'absence d'opposition, **le silence suffit à introduire l'amendement dans le corps du traité.** Selon une autre formule, l'amendement est adopté lorsqu'un certain nombre d'Etats ont formulé leur accord; si les autres Etats veulent échapper à cet amendement, ils doivent s'y opposer expressément. En cas de silence, ils sont censés s'y être ralliés.

Ces procédures très souples donnent au silence la valeur d'un accord. Mais d'autres en font l'équivalent d'un refus. Dans l'accord international du 17 octobre 1955 sur l'huile d'olive, un amendement entre en vigueur vis-à-vis des Etats qui l'acceptent. Ceux qui le refusent ou qui gardent le silence sont écartés de l'accord. L'exemple peut-être le plus significatif de cette utilisation du silence résulte de la procédure d'adoption des règlements édictés par l'O.M.S., l'O.A.C.I. et l'O.M.M. Les règlements adoptés par ces Organisations produisent leurs effets sans qu'aucune procédure d'acceptation ou de ratification ait à intervenir (...). Le silence de cet Etat vaut au contraire acceptation du régalement.

2. - L'obligation de se manifester résulte d'un usage établi

Certaines Organisations internationales ont envisagé d'utiliser le procédé de l'accord tacite pour faciliter l'interprétation des traités. Lorsqu'une question d'interprétation au sujet des conventions internationales du travail est soulevée devant l'O.L.T., le Secrétariat de cette Organisation fournit une réponse et la communique aux différents Membres parties au traité. **Si aucune objection n'est élevée après publication dans le Bulletin officiel, l'interprétation du Secrétariat est censée acceptée.** Cette procédure n'a fait l'objet d'aucun texte statutaire, comme dans les hypothèses précédentes, mais constitue un usage instauré par le Secrétaire général de l'O.I.T.

Le Secrétaire général des Nations-Unies imagina une procédure de cette sorte pour décider de la validité des

réerves (...) ».

On peu aussi citer, pour ceux qui s'en trouveraient inspirés, le texte de l'accord de paix sur l'ex-Yougoslavie qui, pour éviter tous les malentendus qui résultent de ce qui pourrait être considéré comme un engagement implicite, précise à chaque fois qu'il est « expressément entendu que ».

« ACCORDS DE PAIX CONCERNANT L'EX
YUGOSLAVIE »

(Documents d'actualité internationale. Numéro hors série - Février 1996 DOC. FR. p. 24)

Annexe 1 A : Accord sur les aspects militaires du règlement de paix

« (...) :

Article 1

Obligations générales

(...)

b) **Il est expressément convenu** que l'OTAN pourra créer et constituer cette force, qui agira sous l'autorité et sous la direction et le contrôle politique du Conseil Atlantique-nord (ci-après dénommée le « CAN »), via la chaîne de commandement de l'OTAN Les parties s'engagent à faciliter ses opérations. En conséquence, les **parties conviennent expressément** de se conformer intégralement à toutes les obligations énoncées dans la présente annexe et elles s'y engagent librement.

(c) **Il est expressément convenu** que d'autres États pourront aider à la mise en application des aspects militaires de la présente annexe. **Les parties conviennent expressément** que les modalités de la participation de ces États feront l'objet d'un accord entre lesdits États et l'OTAN (...) ».

C'est toute la réglementation conventionnelle que nous sommes en mesure de citer.

Passons maintenant à la présentation des « matériaux disparates » qui font état d'engagements implicites et tacites et commençant par les propos tenus par certains hommes politiques, contenus dans des documents diplomatiques :

B) « MATERIAUX DIVERS »

a) DOCUMENTS DIPLOMATIQUES :

A la lecture de certains d'entre eux qui reproduisent les propos d'hommes politiques tenus ès qualités, on trouve des traces d'engagements implicites résultant de comportements unilatéraux ou réciproques de deux parties, ou bien tacites, résultant du silence gardé par le futur débiteur de l'obligation face à la prétention ou au comportement du futur créancier de celle-ci.

Certains engagements sont qualifiés de « factuels », comme cela est dit dans l'extrait qui sera cité tout de suite après. D'autres sont appelés des « *quasi-commitments* ». D'autres encore d'« accords résultant d'une pratique constante ». Les dénominations divergent et le terme « engagements implicites » ou « engagements tacites » n'apparaît pas. Mais leur philosophie s'y retrouve. Ils résultent des comportements unilatéraux ou bilatéraux, des « *deeds* », « *from our actions* » ou encore, comme dit un autre diplomate, « *In practice the very fact (...) constitutes a quasi-commitment* ».

Classons ces extraits dans l'ordre chronologique car aucune autre hiérarchie ne nous semble pertinente.

Commençons par l'extrait du rapport de la Commission de surveillance et de contrôle au Vietnam, de 1962, tiré du recueil britannique « DOCUMENTS ON INTERNATIONAL AFFAIRS » :

« SPECIAL REPORT TO THE CO-CHAIRMEN OF THE GENEVA CONFERENCE ON INDO-CHINA, SUBMITTED BY THE INTERNATIONAL COMMISSION FOR SUPERVISION AND CONTROL IN VIETNAM, 2 JUNE 1962 ».

(« D.I.A. », – 1962, – p. 743).

« 19. As regards the allegation of the PAVN High Command that a U.S. Military Assistance Command has been set up in South Viet-Nam in violation of Article 19, the Commission requested the Party to furnish the following information :

(...)

20. **Talking all the facts into consideration**, and basing itself on its own observations and authorized statements made in the United States of America and the Republic of Viet-Nam, the Commission concludes that the Republic of Viet-Nam has violated Articles 16 and 17 of the Geneva Agreement in receiving the increased military aid from the United States of America in the absence of any established credit in its favour. **The Commission is also of the view that, though there may not be any formal military alliance between Governments of the United States of America and the Republic of Viet-Nam, the establishment of a U.S. Military Assistance Command in South Viet-Nam, as well as the introduction of a large number of U.S. military personnel beyond the stated strength of the MAAG (Military Assistance Advisory Group), amounts to a factual military alliance, which is prohibited under Article 19 of the Geneva Agreement.**(...))»

Ou bien :

« ASSISTANT SECRETARY of STATE MACOMBER to SENATOR FULBRIGH's LETTER, March 10, 1969 ».

(« Digest of I.L. », M. Whiteman – Department of State – 1970 – vol. XIV) p. 204).

« **Some foreign engagements, such as our bases agreement**

with Spain, form a kind of quasi-commitment, unspecified as to their exact import but, like buds in springtime, ready, under the tight climatic conditions, to burst into full bloom. Under the executive agreement of 1953, an attack on the joint Spanish-American facilities would be regarded as a matter of common concern. In practice the very fact of our physical presence in Spain constitutes a quasi-commitment to the defence of the Franco regime, possibly even against internal disruptions. (...) under the executive agreement of 1953, the bases are maintained « jointly » by the United States and Spain, are subject to use by Spain without American consent, and almost certainly would be utilised by the Franco regime in an emergency. It is not difficult to envision a situation in which the need to protect American servicemen would lead to large scale military intervention in Spain and, as a result, to another military enterprise unauthorised by Congress ».

Ou bien, dans son discours devant la Knesset, le Vice Président Mondal disait, le 3 juillet 1978 :

(« D.S.B. », August 1978, p. 34) :

« (...) Sheered values and commitments
(...) We stood together and we stand together today. Our support for Israel carries on a 56-year commitment by our Congress to the justice of a Jewish homeland, sustained by the deeds and pledges of seven Presidents, and ratified in the hearts of American people. No other cause, no other concern can sever the special bond that unites Israel and America today ».

Ou bien :

« DISCOURS PRONONCE par M. Jean-François PONCET, Ministre des Affaires étrangères, à l'Assemblée Nationale, le 3 mai 1979 ».

(« P.E.F. » – 2^{ème} trimestre 1979 – p. 57).

« Qu'il me soit permis ici de rappeler les positions de la France. Il est exact, et d'ailleurs normal, qu'il y ait en Europe plusieurs façons de concevoir le développement des Institutions de la Communauté. En ce qui concerne le Gouvernement français, son point de vue n'a pas varié depuis l'entrée en vigueur du Marché commun en 1959. Il est fondé sur le strict respect des traités Ainsi que des accords qui en précisent l'application ; accords écrits, comme le compromis de Luxembourg, **accords résultant d'une pratique constante, telle que celle qui préside, depuis l'origine au fonctionnement de l'Euratom (...)** ».

Ou bien :

« U.S. RESPONSE to OAU CRITICISM » - DEPARTMENT STATEMENT, June 30, 1981.

(« D.S.B. », – August 1981, – p. 56).

« We found the OAU resolutions on both South Africa and Namibia to contain serious distortions of the policy that we are actually pursuing in those areas and unhelpful contributions to our common efforts. **It should be absolutely clear from our actions in recent months that the United States is firmly committed** to pursuing an internationally recognized independence for Namibia ».

Ou bien :

« U.S. PROPOSES AIR DEFENSE PACKAGE for SAUDI ARABIA ».

(« D.S.B. », – October 1981, – p. 52).

(...)

UNDER SECRETARY BUCKLEY, Aug. 24, 1981.

Today we advised the Congress of our decision to sell certain air defense equipment to Saudi Arabia. This proposed sale is a cornerstone of the President's policy to strengthen the strategic

environment of the Middle East. As such it is an earnest of our commitment and determination to defend the area.

We are convinced that providing Saudi Arabia with the proposed equipment will not only help it meet its own legitimate needs but will strengthen our own posture in the region and **make it clear to both local governments and to the Soviet leadership that the United States is committed** to assist in preserving security and stability in Southwest Asia (...) ».

Passons à présent aux :

b) MEMOIRES D'HOMMES POLITIQUES

Les documents cités ci-dessus, qui portent sur le caractère implicite de l'accord américano-soviétique concernant la crise de Cuba, sont confirmés par les Mémoires de H. Kissinger qui écrit dans le même sens:

H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 633

« (...) I at once asked the State Department for its records and interpretation of the 1962 understanding. Alex Johnson sent over excerpts from the Kennedy-Khrushchev correspondence and a summary of the subsequent negotiations between John McCloy and Vasily Kuznetsov on the arrangements under which the Soviet missiles and bombers were withdrawn. It emerged that **there was no formal understanding** in the sense of an agreement, either oral or in writing. The exchanges were, however, sufficiently lengthy and detailed to constitute mutual assurances, as I described to the President : **The Khrushchev-Kennedy exchanges indicate clearly that there was an implicit understanding that we would agree to give assurances against an invasion of** Cuba if the Soviet Union would remove its offensive missiles from Cuba under UN observation and would undertake, with suitable safeguards, to

halt the re-introduction of such weapons systems into Cuba. **However, the agreement was never explicitly completed** because the Soviets did not agree to an acceptable verification system (because of Castro's opposition) and we never made a formal non-invasion pledge. The negotiations between McCloy and Kuznetsov, which were designed to work out a satisfactory means of formalizing the Kennedy-Khrushchev « understanding » eventually just fizzled out. **The « understanding » we have with the Soviets, therefore, is an implicit one**, which was never formally buttoned down. In fact, the Soviets removed their missiles and there is no evidence that they have re-introduced them ; and we, of course, have not invaded Cuba (...) ».

En parlant de l'engagement des Etats-Unis à défendre Israël, H. Kissinger rappelle, comme cela a été signalé plus haut par divers représentants américains, qu'il n'existe aucun traité formel entre les deux pays, mais que cet engagement résulte des attitudes manifestées pendant des années par Washington à l'égard de l'Etat juif. Contrairement aux cas les plus fréquents où l'existence de l'engagement implicite est soutenue par son bénéficiaire alors que le débiteur la nie ou reste réticent sur la signification de ses propres gestes, là, c'est l'Etat qui assume l'obligation implicite qui l'affirme :

H. Kissinger, « LES ANNEES ORAGEUSES » tome I.

(Fayard – 1982 – p. 559).

« Car Israël dépend des Etats-Unis comme aucun autre pays ne dépend d'une puissance amie. De plus en plus souvent, Washington se retrouve la seule capitale à soutenir Israël dans les enceintes internationales. **Nous sommes son seul fournisseur d'armements, son seul allié militaire (encore que cette relation ne soit consacrée par aucune obligation formelle)** ».

Quant aux engagements tacites on peut citer plusieurs passages des

livres de H. Kissinger mais aussi d'autres diplomates et hommes politiques qui les mentionnent.

Ainsi, H. Kissinger écrit dans un autre ouvrage

« LES ANNÉES ORAGEUSES »,

(Fayard 1982, p. 1.044) :

« Sur le chemin de l'aéroport, je résumais, à l'intention de Khaddam (*Minsitre des Affaires Etrangères et vice-Premier Ministre syrien*), ce que je dirais à la presse :

« Je ferai part de ma gratitude pour votre hospitalité ; je dirai que j'ai parlé avec le président Assad pendant plus de quatre heures. Nous avons passé en revue nos relations bilatérales, et surtout les perspectives de paix au Moyen-Orient (...) ».

Khaddam répliqua : « Si l'on me pose des question, je répondrai que je n'ai rien à ajouter, ce qui signifie que j'approuve ce que vous avez dit ».

Cela signifiait que la Syrie m'avait donné feu vert pour régler, par la méthode des petits pas, la question du Golan ».

Ou bien :

H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » (p. 237) :

« (...) On November 1, President Johnson agreed to a complete bombing halt, though bombing of the North Vietnamese supply corridor through Laos (the so-called Ho Chi Minh Trail) and reconnaissance flights continued. There was an « understanding » that there would be « no indiscriminate attacks on the major cities » (such as Saigon, Danang, and Hué) (...). **Hanoi never explicitly agreed to these provisions but rather assented by silence** », reinforced by an assurance from Soviet Premier Alexei Kosygin to President Johnson (...) ».

Ou bien :

« (...) Chou and I **by tacit agreement** did not press controversial issues to the hilt. Taiwan was mentioned only briefly during the first session (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS », p. 749).

Ou bien :

H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » tome I.

(Fayard – 1982 – p. 183).

« Le 13 avril, je présentai à Kosciusko les grandes lignes d'un discours sur l'Année de l'Europe que je me proposais de prononcer le 23 avril 1973. **Paris ne souleva aucune objection. Nous prîmes ce silence pour un consentement** ».

Nous avons parlé plus haut de l'ajustement d'attitudes factuelles de deux Parties qui finissent par créer un engagement implicite plus fort que s'il avait été formalisé car résultant de la nécessité ainsi introduite. A ce propos, H. Kissinger écrivait :

« (...) Such was the distilled essence of many conversations conducted, especially on the Chinese side, with extraordinary indirection and subtlety. There were no reciprocal commitments, not even an attempt to definite co-ordinated action. A strange sort of partnership developed, all the more effectual for never being formalized. It had begun on my secret trip in July and continued on my interim visit in October. It culminated in and was legitimized by Nixon's skilful and lucid presentations in China. And it was then elaborated in my subsequent six visits. **Two great nations sought co-operation not through formal contact but by harmonizing their respective understanding of international issues and their interests in relation to them. Co-operation thus became a psychological, not merely a legal,**

necessity (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1074).

Lorsqu'on cite les médias, ce que nous allons faire maintenant, il faut avoir présent à l'esprit que le plus souvent, il s'agit d'engagements plus ou moins imaginaires que les journalistes « découvrent » pour mieux discréditer tel ou tel homme politique ou tel ou tel Etat. Car ce sont fréquemment les accusations lancées à la face de ceux qui au lieu de faire quelque chose de positif, se seraient entendus implicitement ou tacitement à ne pas agir ou, au contraire, là où il fallait s'abstenir se sont, par accord tacite ou implicite, entendus de le faire.

c) MEDIAS

1) JOURNAUX

Un exemple intéressant et récent d'engagement tacite ou implicite, pour mieux passer inaperçu, peut être cité d'après l'« International Herald Tribune » du 6-7 04 1996. Il concerne l'attitude américaine face à la vente par l'Iran d'armes aux Croates lors de la guerre en Bosnie. Ainsi, la passivité délibérée des Etats-Unis face à ces ventes auxquelles, pourtant, en vertu des résolutions du Conseil de Sécurité ils étaient tenus de s'opposer, est revenue à l'accord américain implicite. Paradoxalement, au profit de la Croatie, le fait de laisser les autres violer un interdit formel semble à son tour revenir à l'émergence d'un engagement.

« Washington - **President Bille Clinton secretly gave a green light to covert Iranian arms shipments into Bosnia-Herzegovina in 1994** despite a Uniter Nations embargo that the United States was pledged to uphold and opposition in Europe, according to senior administration official and other sources (...). **The secret arrangement has left the administration in**

awkward position.

(...)

Elsewhere, speculation and grumbling spread, particularly in Europe, that the United States was somehow violating the embargo and reneging on its pledge to uphold it. **The White House repeatedly denied facilitating arms shipments to the Bosnia Muslims, but never acknowledged its real role (...)** ».

Et l'« I.H.T. » du 17 avril 1996 ajoute :

« **The policy of tacit acceptance of Iranian arms supply has been publicly known for a year**, but after the newly detailed revelations Republican leaders in Congress called for hearings (...) ».

Ou bien :

« CLASHES SHARPEN IN WEST BANK AS TALKS PICK UP –

(...) Mr. Christopher rejected Mr. Arafat's plea for the United States to pressure Israel to keep its commitment to begin withdrawing from Gaza and Jericho next Monday, as called for in the Israel-PLO accord. **Prime Minister Yitzhak Rabin said there was « a tacit understanding » with the Palestinians** that an agreement on the pullout did not have to be signed in the next week, and he pledged that the timetable for completing the withdrawal by April 13 would be met ».

(« I.H.T. », 07 1993).

Ou bien :

« KOREA EXPELS ENVOY IN RIFT WITH RUSSIA –

South Korea on Wednesday expelled a Russian diplomat who it said was an agent for Russia's Federal Security Service (...). South Korean officials implied that **the Russians had violated a**

tacit understanding under which a Korean intelligence agent could operate from the Korean Embassy in Moscow ».

(« I.H.T. », 09 07 1998).

2) INTERNET

A de nombreuses reprises déjà, dans ce seul chapitre nous avons souligné le caractère peu fiable d'Internet en tant que source d'informations. Mais, avons-nous dit, cette absence de fiabilité ne doit pas nous empêcher des les inclure dans nos « matériaux divers » dont nous nous servons tout au long de ce second tome de l'ouvrage.

En parcourant donc Internet, on trouve de nombreuses traces d'engagements tacites et implicites. Comme nous venons de le dire, certains sont de pures inventions de journalistes lancées en guise d'accusations contre tel ou tel Etat pour avoir laissé se dégrader une situation ou pour avoir opprimé tel ou tel peuple. Faute de toute réglementation de tels engagements, il n'y a aucun moyen ni de prouver, ni de contester de telles accusations.

Nous en choisissons quelques-unes, le plus souvent concernant les accords tacites et implicites au Proche-Orient. Il est vrai que la situation compliquée et conflictuelle dans cette partie du globe, dans laquelle nul ne veut perdre la face en s'entendant ou même en négociant avec son pire ennemi, est propice à ce genre d'ententes factuelles ou tacites.

Ainsi, un auteur nous assure que l'« on sait que, depuis le 11 septembre, un accord tacite entre Arafat et Hamas » existait.

« FORUM

« A propos des attentats en Israël

(...) en assassinant froidement Mahmoud Abou Hannoud, principal chef de la branche militaire du Hamas, l'Etat israélien savait pertinemment qu'il appuyait sur le bouton du terrorisme antijuif (...) . **On sait que, depuis le 11 septembre, un accord tacite entre Arafat et le Hamas engageait ce dernier à ne plus organiser d'attentats suicides en Israël.** C'est cet accord que le gouvernement israélien a décidé de briser, en toute connaissance de cause, en ciblant un chef du Hamas (...) ».

(L. D., 13 décembre 2001.)

Cet accord tacite semble être confirmé par une autre source :

« Une guerre qui est l'oeuvre de Sharon ».
suivi du texte en anglais et d'une lettre à envoyer
par Adam Keller, animateur du Bloc de la Paix israélien (Gus Shalom)

(...)

Alex Fishman signala dans Yedito Aharonot (25 nov.) que l'assassinat de Abu Hunud **rompait l'accord tacite passé entre Arafat et le Hamas qu'il n'y aurait plus d'attentats suicides** – un accord qui a fonctionné depuis plusieurs mois et qui a probablement sauvé des dizaines de vies israéliennes. ».

Un autre auteur affirme qu'il existait un accord tacite entre la Syrie et Israël pour ce qui est de l'activité des Hezbollah au Liban.

« Le Liban à l'heure de la « paix régionale » Paris, le 10 juillet 1999

(...) la milice de Hezbollah s'est vue consolidée dans son rôle de résistance, « qualité » qui lui a permis de ne pas se voir retirer ses armes au lendemain de la guerre, à l'instar des autres milices. **Du coup, selon les termes d'un accord tacite, le bras de fer entre Syriens et Israéliens ne s'effectue que par l'intermédiaire du Hezbollah, sur le territoire libanais** (...) ».

Selon un autre journaliste, ce sont apparemment les mêmes raisons

qui seraient à l'origine d'un accord tacite sur la répartition de zones d'influence au Liban entre la Syrie et Israël, parrainé par H. Kissinger, en 1976.

« Liban

LE FIGARO, 23/04/2001

Rubrique : OPINIONS-DEBATS. Page 15

(...) qui a invité la Syrie à rentrer au Liban ? (...) Par naïveté feinte, **certaines chancelleries ont fait semblant d'ignorer l'accord tacite des « lignes rouges » établies par Henry Kissinger en 1976, pour répartir l'espace libanais entre la Syrie et Israël.** Cet accord est désormais caduc en raison du retrait israélien du Liban, en mai 2000 (...) ».

Il semble, et la chose est aujourd'hui admise, qu'il a existé, toujours au Proche-Orient, un accord tacite entre Israël et les milices libanaises pour massacrer les habitants des camps de Chabra et Chatila.

« Proche-Orient. La spirale de la Haine. Le faucon Ariel Sharon.

Journaliste : Sophie-Hélène Lebeuf. 3 décembre 2001

Les massacres de Sabra et Chatila (...) **Quelques semaines plus tard, avec l'accord tacite de l'armée israélienne,** voire son soutien logistique, **la milice chrétienne du Liban alliée d'Israël, les phalangistes, massacre 800 Palestiniens** et de Libanais réfugiés dans les camps de Sabra et Chatila, à Beyrouth Ouest. Une commission gouvernementale le tiendra indirectement responsable de ce carnage (...) ».

Et toujours au Proche-Orient :

« Cet article provient de Afgha.net
Paix. Dégradation.

(...)

Le gouvernement israélien est déterminé et a annoncé un changement majeur dans sa politique vis-à-vis du Liban (...). L'Etat d'Israël ripostera cependant à toute attaque contre les soldats israéliens, même si des civils doivent être atteints. **Israël rompt ainsi un accord tacite avec le Hezbollah, selon lequel les deux parties évitent de s'attaquer à la population civile. Cet accord datant de 1996, est nul et non avenu ont déclaré les autorités** ».

Et encore au Proche-Orient :

« (Yona Dureau) La polémique autour de la liquidation du chef du FPLP.

Abu Ali Mustafa était le chef du FPLP, (...) est mort d'un tir d'obus lancé par Tsahal sur son bureau (...).

En effet, jusqu'ici, **un accord implicite entre Palestiniens et Israéliens concernait les hommes politiques des deux bords, qui n'étaient jamais menacés par les actions militaires.** La mort d'un « politicien » terroriste palestinien menace donc ce fragile consensus, mettant en danger directement les hommes politiques israéliens ».

Au Proche-Orient toujours, certains journalistes affirment l'évident accord tacite des Américains pour laisser Ariel Sharon réprimer avec brutalité les attentats suicides de la deuxième Intifada :

« 13 mars 2002 INTERNATIONAL

Ariel Sharon déchaîne la troupe dans les camps palestiniens. Israël-Palestine. Bain de sang dans les territoires palestiniens (...)

Il est difficile de penser que ces meurtrières opérations israéliennes ont pu avoir lieu sans l'accord tacite des Américains. D'ailleurs, les récentes déclarations de Washington

n'ont jamais été dans le sens d'une condamnation des massacres, mais une simple interrogation sur la méthode (...). Pierre Barbancey »

Quittons pour le moment le Proche-Orient et citons l'information selon laquelle il existerait un accord tacite entre les Canadiens et les Américains concernant le passage des navires américains dans les eaux revendiquées par le Canada :

« Ministère des Affaires Etrangères français
Un peu de géostratégie

(...) Depuis 1907, les Canadiens revendiquent une souveraineté sur une partie de l'Arctique qu'ils considèrent comme leur. (...) Ce faisant, il s'arrogeait un droit de regard sur les navires qui emprunteraient le passage du Nord-Ouest à moins de 100 miles côtiers au nord du 60e parallèle. (...) Les Américains, notamment, ne se sont jamais privés d'emprunter le passage du Nord-Ouest quand bon leur semblait. **D'où une forte tension diplomatique qui a fini par déboucher sur un accord tacite : chaque fois qu'un navire battant pavillon U.S. emprunte la zone revendiquée par le Canada, Washington avertit Ottawa qui s'empresse de faire suivre le bâtiment en question par l'un des siens** ».

Existait-il réellement un accord tacite des Russes, pour la vente, par les Américains, des armes à des ex-Républiques Soviétiques de l'Asie centrale ? Ou bien, est-ce encore une accusation qui profite de l'impossibilité d'apporter la preuve du contraire ?

« Le Nouvel Observateur L'hebdo en ligne
Semaine du jeudi 2 mai 2002 - n°1956 - Le Téléphone Rouge

(...) Des armes pour l'Arménie

Avec l'accord tacite de Moscou, l'Amérique a décidé de vendre des armes non seulement au Tadjikistan et à l'Azerbaïdjan, mais aussi à l'Arménie, le meilleur allié de la

Russie dans le Caucase ».

Il est à peu près certain, car bien d'autres documents et témoignages l'attestent, qu'il existait entre Américains et Soviétiques une série d'accords implicites et tacites concernant le retrait des fusées américaines de la Turquie moyennant le retrait des fusées soviétiques de Cuba en 1962. Nous en avons déjà fait état plus haut en citant les mémoires d'hommes d'Etat américains et notamment ceux de H. Kissinger et R. Nixon. Citons ce qu'en rapporte Internet :

« Cultures & Conflit 2 05 2002

Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba (Partie 5)

Jean-Yves HAINE

« (...) Chronologiquement, la première des divulgations concernait les conversations entre le frère du Président et l'ambassadeur soviétique à Washington, A. Dobrynin. **Les mémoires de R. Kennedy et l'ouvrage d'A. Schlesinger avaient dévoilé l'existence d'un accord tacite sur le retrait des missiles de Turquie.** Farouchement démenties à l'époque, ces informations sont aujourd'hui confirmées (...) ».

Etc.

Après avoir cité les « matériaux disparates », souvent journalistiques et peu fiables faisant état d'engagements tacites et implicites, passons à la jurisprudence. Le juge décide souvent que tel ou tel comportement, ou tel ou tel silence équivaut à un engagement.

C) JURISPRUDENCE

Certes, la Cour ou l'arbitre n'avouent jamais contredire la souveraineté des Etats et le caractère exclusivement volontariste de la création normative en droit international. Ils prétendent donc que si un silence ou un comportement équivaut, selon eux, à un

engagement, c'est parce que telle a été l'intention des parties. Ils n'admettent pas ouvertement qu'ils tranchent sur le fondement des effets objectifs attachés aux comportements ou aux silences, ou sur le fondement de l'estoppel (c'est-à-dire sur le fondement de l'attente que l'action ou le silence d'une Partie ont pu susciter chez l'autre). Cette fiction provoque les protestations des Etats qui affirment, souvent de bonne foi n'avoir jamais eu une telle intention. Le résultat en est que, là encore, ils fuient le contentieux judiciaire de peur de se voir imputer par la Cour ou par l'arbitre une intention qu'ils n'ont jamais eue.

Ainsi, dans l'affaire de la frontière entre Costa Rica – Nicaragua, ce dernier prétendait qu'un traité de 1858, définissant la frontière, n'était pas valide, en l'absence de la ratification du Salvador, garant du traité. L'arbitre a estimé pour sa part que :

« Le gouvernement du Nicaragua a gardé le silence, quand il aurait dû parler, et ainsi il a renoncé à l'objection maintenant faite. Il s'est montré disposé à échanger les actes de ratification sans attendre celui du Salvador. Maintenant, il ne peut alléguer comme motif d'annulation ce fait qui existait et était connu à l'époque ».

(Moore « INTERNATIONAL ARBITRATION » vol. II p. 1945)

Ou bien :

« COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE ANNEE 1960 18 novembre 1960. AFFAIRE DE LA SENTENCE ARBITRALE RENDUE PAR LE ROI D'ESPAGNE LE 23 DÉCEMBRE 1906 (HONDURAS c. NICARAGUA) p. 213

« De l'avis de la Cour, le Nicaragua a, par ses déclarations expresses et par son comportement, reconnu le caractère valable de la sentence et il n'est plus en droit de revenir sur cette reconnaissance pour contester la validité de la sentence (...) ».

Ou bien :

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE ANNÉE 1962 15 juin 1962 AFFAIRE
DU TEMPLE DE PRÉAH VIHÉAR (CAMBODGE c. THAÏLANDE).

FOND

Rec. p. 32

« **La Cour exposera maintenant les conclusions qu'elle tire des faits** qui viennent d'être rappelés.

Même s'il existait un doute sur l'acceptation par le Siam en 1908 de la carte, et par conséquent de la frontière qui y est indiquée, la Cour, tenant compte des événements ultérieurs, considérerait que **la Thaïlande, en raison de sa conduite, ne saurait aujourd'hui affirmer qu'elle n'a pas accepté la carte.** Pendant cinquante ans cet État a Joui des .avantages que la convention de 1904 lui assurait, quand ce ne serait que l'avantage d'une frontière stable. La France et, par l'intermédiaire de celle-ci, le Cambodge se sont fiés à son acceptation de la carte. Puisque aucune des deux Parties ne peut invoquer l'erreur, il est sans importance de rechercher si cette confiance était fondée sur la conviction de l'exactitude de la carte. **La Thaïlande ne peut aujourd'hui, tout en continuant à invoquer les bénéfices du règlement et à en jouir, contester qu'elle ait jamais été partie consentante au règlement.**

(...) La Cour estime d'autre part que, considérée dans son ensemble, **la conduite ultérieure de la Thaïlande a confirmé et corroboré son acceptation initiale** et que les actes accomplis par la Thaïlande sur les lieux n'ont pas suffi à l'annuler. **Les deux Parties ont par leur conduite reconnu la ligne** et, par là même, elles sont effectivement convenues de la considérer comme étant la frontière ».

Ou bien :

La sentence du 22 décembre 1963 dans l'affaire de « L'INTERPRETATION DE L'ACCORD DU 27 MARS 1946 RELATIF AUX SERVICES DE TRANSPORT AERIENS ETATS-UNIS/France » (« R.G.D.I.P. » 1965, p. 249-253)

« C'est d'un autre point de vue qu'il faut procéder, selon l'avis du Tribunal, à **une considération attentive de la conduite des parties et de l'attitude adoptée par chacune d'elles**, en particulier au moment où les premières difficultés de principe se sont présentées quant à l'application de l'Accord.

Une telle conduite peut en effet entrer en ligne de compte non pas simplement comme un moyen utile aux fins de l'interprétation de l'Accord, mais comme quelque chose de plus : **à savoir comme source possible d'une modification postérieure, découlant de certains actes ou de certaines attitudes et touchant la situation juridique des Parties et les droits que chacune d'entre elles pourrait légitimement faire valoir.**

Ce qu'on a surtout en vue ce sont les cas où un consentement ouvert ou implicite a été donné à une certaine prétention ou à l'exercice d'une certaine activité, ou des cas où une attitude - soit-il ou non correct de la décrire comme une forme de consentement tacite - a certainement des effets équivalents à un consentement proprement dit quant à la situation de droit qui en résulte entre les Parties. Le Tribunal se réfère notamment à des hypothèses telles que les suivantes : **la Partie intéressée n'a pas soulevé en fait une objection qu'elle aurait eu la possibilité de soulever**, ou elle a laissé tomber ou n'a pas renouvelé au moment où l'occasion s'en était présentée, l'objection soulevée au début, ou tout en objectant en principe **elle a consenti en fait** à la poursuite de l'action à l'égard de laquelle elle a exprimé l'objection, ou encore elle a donné **un consentement implicite**, résultant du consentement exprimé à propos d'une situation liée à (objet de la contestation (...))

L'analyse de la conduite des parties amène donc le Tribunal à conclure que, à la suite de l'attitude adoptée à partir du 14 mai 1955 par les autorités françaises, le droit de desservir dans les conditions ci-dessus rappelées (...) a été acquis ».

Ou bien :

« COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE ANNÉE 1994 16 juin 1994
« AFFAIRE DE LA FRONTIÈRE TERRESTRE ET MARITIME ENTRE LE
CAMEROUN ET LE NIGÉRIA » (CAMEROUN c. NIGÉRIA) ORDONNANCE
(Rec. p. 120)

« (...) 28. Bahreïn conteste cependant encore qu'un accord international ait été conclu, en développant une autre argumentation. Selon lui, **la conduite ultérieure des Parties démontrerait qu'elles n'ont jamais considéré le procès-verbal de 1990 comme un accord de cette nature.** Telle aurait été non seulement la position de Bahreïn, mais encore celle de Qatar (...)

30. La Cour arrive à la conclusion que le procès-verbal du 25 décembre 1990, comme les échanges de lettres de décembre 1987, constitue un accord international créant des droits et des obligations pour les Parties ».

Ou bien :

L'arrêt de la chambre de la C.I.J. « DIFFEREND FRONTALIER TERRESTRE, INSULAIRE ET MARITIME (EL SALVADOR/HONDURAS) » arrêt du 11 septembre 1992, Recueil 1992, p. 408, § 80.)

« Comme elle fa déjà expliqué (...), la Chambre n'estime pas que l'application du principe de *uti possidetis* dans l'Amérique espagnole avait pour effet de figer pour toujours les limites des provinces qui, avec l'indépendance, ont constitué les frontières entre les nouveaux Etats. Il était évidemment loisible à ces Etats de modifier par un accord les frontières les séparant ; et **certaines formes d'activité ou d'inactivité pourraient valoir acquiescement à une limite différente de celle de 1821** »

Ou encore :

« L'AFFAIRE ACTIVITES MILITAIRES ET PARAMILITAIRES AU NICARAGUA ET CONTRE CELUI-CI (NICARAGUA C./ÉTATS-UNIS) » compétence et recevabilité, arrêt du 26 novembre 1984, Rec. 1984, § 39, p. 410.)

« (...) le silence du gouvernement de cet Etat ne peut s'interpréter que comme une acceptation du classement qui lui était attribué. Il ne peut être supposé que ce gouvernement ait pu croire que son silence aurait une valeur autre que celle d'un acquiescement ».

D) DOCTRINE

Commençons par citer les extraits de l'article mentionné plus haut de :

Jacques Bentz « LE SILENCE COMME MANIFESTATION DE VOLONTÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

(« R.G.D.I.P. », 1963, p. 44 et ss.)

L'auteur semble être sensible aux thèses objectivistes, ou du moins, fondées sur l'estoppel.

« INTRODUCTION.

(...) Les solutions jurisprudentielles françaises et allemandes sont fort proches les unes des autres. La jurisprudence française déclare que « le silence d'une partie ne peut l'obliger en l'absence de toute autre circonstance ». Cette formule, reprise dans de nombreux arrêts, laisse entendre que certaines circonstances peuvent conférer une valeur déclarative au silence : ainsi, lorsque les parties étaient antérieurement en relations d'affaires, ou bien quand les usages d'une profession reconnaissent valeur d'acquiescement au silence.

M. Voirie explique ainsi cette jurisprudence : **le silence peut équivaloir à une acceptation, quand en raison des circonstances, il crée dans l'esprit de l'offrant une confiance légitime ; celui-ci croit à une acceptation et agit en conséquence. Pour prévenir tout préjudice, le silence est interprété à titre de réparation, comme une acceptation (...)**

(...) Il n'est dès lors plus nécessaire de rechercher si une volonté interne réelle existe chez ceux qui gardent le silence, et des personnes se trouvent obligées de la même manière que si elles avaient pris une décision expresse, abstraction faite de leur volonté véritable.

Ces solutions jurisprudentielles sont tout à fait étrangères aux thèses volontaristes, respectueuses de l'autonomie de la volonté (...).

Le droit international public, moins élaboré que les droits internes, n'est pas encore parvenu à départager les doctrines, volontariste et objectiviste, en présence. La conception de chacune de ces écoles sur la portée du silence peut se déduire de l'ensemble de leur système : le rôle différent que chacune assigne à la volonté dans la création du droit commande leur attitude à l'égard du silence.

(...)

§ 2. - *Des règles de compétence permettent de dépasser le silence.*

(...) Le juge international s'efforce toujours de motiver sa décision en se référant à la volonté tacite des Parties, même si celle-ci n'est que pure fiction (...) ».

Un autre et bref effort de théorisation, avec quelques exemples à l'appui, est proposé par :

Louis Hekin « INTERNATIONAL LAW AND THE BEHAVIOR OF NATIONS ».

(« R.C.A.D.I. », – 1965, – tome I, – pp. 200-201) :

« TACIT AGREEMENTS ».

« In recent years political scientists have been writing of « tacit agreements », particularly in regard to international competition in armaments. The tacit agreement is not a new phenomenon ;

what is new perhaps is the recognition that it exists and that it has some of the characteristics of an expressed agreement (...). There was perhaps a tacit agreement during the Second World War that neither side would use chemical warfare. It is not unrealistic to say that there was a tacit agreement that if the United Nations Command in Korea did not bomb across the Yalu River, the Communist Chinese would not bomb U.S. bases outside of Korea. Currently, there may be a tacit agreement between the U.S. and the U.S.S.R. not to aggravate tensions in Berlin, or not to accelerate the arms race by major increases in military budgets. Many believe there is a real if tacit agreement between the U.S. and the U.S.S.R. not to give nuclear weapons to other nations, including their respective allies.

If one accepts the reality of tacit agreements one must also recognize their special characteristics. **A tacit agreement has no official recognition, and often one cannot say with confidence that it exists. It does not entail difficult negotiation or drafting, needs not ratification or proclamation ; it can be terminated by either side at will. The tacit agreement has no recognized obligation, no status in international law, and international lawyers have given it no heed.** But the reality of such agreements in the political life of our times suggests that some thought be given to the calculus of compliance with such agreements. Briefly, even more than with overt agreements, the principal inducement to compliance is the desire to have the agreement continue. **Unlike express agreements, however, their violation usually bring no legal liability, political onus or sanctions, or stigma in world opinion.** In important instances, however – especially where a tacit agreement may be viewed as a temporary substitute for a normal one – the differences between these and formal agreements may be smaller. Abandonment of the tacit agreement not to spread nuclear weapons might bring condemnation and consequences perhaps not much less than if there were overt agreement ».

Une analyse plus approfondie sur les engagements tacites et implicites à partir de l'étude de la jurisprudence a été présentée par Ph. Cahier. Cet auteur semble être proche des thèses objectivistes

(ou du moins fondées sur l'estoppel) qui nous paraissent sinon plus proches de la réalité, du moins plus souhaitables :

« LE COMPORTEMENT DES ETATS COMME SOURCE DE DROITS ET D'OBLIGATIONS » par Philippe Cahier.

(Mel. Guggenheim, – 1968, – I.H.E.I., Genève - p. 237 à 263) :

« De récents arrêts de tribunaux internationaux semblent, en effet, indiquer que le droit international a fait un pas de plus et qu'il attache des conséquences juridiques au simple comportement des Etats. La lecture du Recueil des arrêts et des avis consultatifs de la Cour internationale de Justice est à ce sujet particulièrement instructive.

(...) La jurisprudence internationale déduit alors de l'attitude de l'Etat une volonté de celui-ci de s'engager. Comme nous le verrons, cependant, il n'y a pas lieu, en réalité, de donner trop d'importance à cet élément volontaire. A la base de ces arrêts des tribunaux internationaux, il y a surtout le principe de la bonne foi et la nécessité de la sécurité dans les relations internationales. On ne saurait admettre qu'un Etat modifie son attitude au gré de ses intérêts du moment, et revienne ainsi sur son comportement antérieur (...).

(...) Nous allons voir maintenant que la seule inaction peut aussi être une source d'obligations.

2. Le comportement passif des Etats.

(...)

Si donc la protestation, acte fréquent dans les relations internationales, a pour effet de faire échec aux prétentions d'un Etat, on devrait admettre a contrario que l'inaction de l'Etat lésé dans ses droits, ou simplement dans ses intérêts, suffit, au bout d'un certain temps, à lui rendre opposable la situation de fait que l'autre Etat a contribué à créer par son comportement. Cette inaction constitue un acquiescement à la nouvelle situation. Elle se manifeste par le silence de l'Etat ou des Etats victimes du

comportement d'un autre Etat (...).

Il faut toutefois se demander si vraiment le silence est susceptible d'engager l'Etat. On peut affirmer, sans crainte d'erreur, que le silence va l'engager lorsqu'un traité ou une règle coutumière de droit international attache à l'inaction d'un Etat, dans certaines circonstances, des conséquences juridiques (...). Le problème, par contre, surgit lorsqu'une telle règle de droit n'existe pas. **En effet, il n'est pas sûr que l'axiome « qui ne dit mot consent » ait acquis valeur de règle juridique.** C'est un fait, par exemple, que le silence d'un Etat devant une proposition d'un autre Etat ne saurait équivaloir à son consentement.

(...)

Ce qui, toutefois, nous intéresse davantage, c'est de voir si la seule inaction, le seul silence, sans l'intervention d'actes concluants, peut constituer un acquiescement, et donc à aboutir à ce qu'un Etat renonce à contester la légalité d'une situation que le comportement d'un autre Etat est parvenu à créer.

La réponse affirmative découle clairement de l'affaire de Grisbadarna. Dans cette affaire, à l'activité de la Suède qui établit un bateau-phare et des balises, a répondu l'inaction complète de la Norvège. Cette absence de réaction a été considérée comme déterminante. Cette conception se retrouve aussi clairement dans la sentence rendue par Max Huber à propos de l'île de Palmas.

(...)

Cette absence de protestation équivalait, dans l'esprit de Max Huber, à un acquiescement qui aurait empêché en outre l'Espagne et l'Etat successeur d'invoquer d'éventuels droits découlant de traités qui lui auraient été antérieurs.

(...)

Reste alors à expliquer comment cette jurisprudence se concilie avec le principe qui veut que la renonciation à un droit ne se présume pas. Cette conciliation pourrait se réaliser si on accepte l'idée que l'inaction n'est pas seulement une présomption d'acquiescement, mais une manière d'exprimer cet acquiescement. Nous avons indiqué ci-dessus que la renonciation pouvait être expresse, résulter d'actes concluants ; la

jurisprudence examinée montrerait que le silence peut en être une autre forme. **On partirait de l'idée que dans une situation donnée, lorsqu'un de ses droits est menacé, un Etat se doit de réagir ; s'il ne le fait pas, cela veut dire que sa volonté est de renoncer à ce droit (...)** ».

Ph. Cahier terminait son article par une exhortation qui a toute notre sympathie et que nous citons à nouveau car elle va dans le sens d'un rapprochement avec le droit interne. En effet, si ce dernier accepte les comportements comme source d'obligations et de droits en même temps il les réglemente, les rend objectifs, vérifiables et donc prédictibles :

« Si l'évolution amorcée devait se poursuivre, et nous sommes d'avis qu'elle le doit, elle devra se faire avec une grande prudence, et de manière à dégager des critères objectifs permettant d'apprécier à partir de quel moment un Etat est engagé par son comportement. Si ce résultat était atteint, ce serait un progrès certains pour le droit international ».
(p.265)

Un cas d'engagement tacite est signalé par M. Udina :

Manlio Udina « UN MODELE DE REGLEMENT FRONTALIER – LES ACCORDS d'OSIMO DU 10 NOVEMBRE 1975 ».

(« R.G.D.I.P. », – 1979, – pp. 312-313) :

« 8. En réalité, les accords de Londres de 1954 entraînaient l'abrogation des articles 4 et 21 et des annexes VI à X du traité de paix (...).

Conformément aux dispositions du point 9 du mémorandum d'entente, les quatre Etats contractants communiquèrent le texte des accords, le jour même de l'opposition du paraphe, au président du Conseil de sécurité des Nations-Unies pour qu'il informe les membres du Conseil. Aucun de ceux-ci ne jugea utile

de soumettre la question à l'examen du Conseil, **qui reconnut ainsi tacitement la validité des accords.**

(...)

Quant à la question de l'illégitimité éventuelle des accords de Londres à l'égard des autres destinataires des dispositions abrogées du traité de paix, elle a été réglée par le consentement tacite et parfois explicite de ces mêmes destinataires, dont aucun, à notre connaissance, n'a protesté (28).(…)

(renvoi 28 : Pour les auteurs qui ont tendance à considérer le silence et les comportements significatifs des Etats comme des éléments de la formation d'accords tacites internationaux et **pour la doctrine italienne qui prévaut en la matière, voir particulièrement** Anzilotti, Corso di Diritto internazionale, 3^o ed., Roma, 1928, p. 309 ; Quadri, Dir. int. Publ., p. 152 ; Giuliano, Diritto internazionale, I, Milano, 1974, pp. 355 et ss. Dans une autre optique, Decleva, Gli accordi taciti internazionali, Padova, 1957, pp. 74 et ss. et 117 et ss. Pour la doctrine étrangère en faveur de l'opinion admise ici, voir particulièrement Dahm, Völkerrecht, III, Stuttgart, 1969, pp. 74 et ss. et P. Reuter, « Droit international public », 4^o éd., Paris, 1973, pp. 77 et ss.)

Il y a quelques années, Jean Salmon s'est penché sur le consentement en tant que source d'obligations en droit international exprimé hors formes. Il énumère un certain nombre d'hypothèses prévues notamment par la Convention de Vienne de 1969 dans lesquelles le consentement sera nécessairement, ou du moins, probablement donné de façon informelle. Autrement dit, des hypothèses où la validité juridique serait provoquée par le seul consentement, détaché de toute forme usuelle de son expression.

Nous nous intéressons à cet article, non pas parce que nous nous intéressons au consentement « pur », libéré des formes en tant que source d'obligations juridiquement valides. Au contraire. Le volontarisme de l'auteur nous dérange. Nous nous opposons à toute idée qui privilégie le consentement, qu'il soit « pur » ou non « pur ». Car nous nous opposons à toute concession faite à la souveraineté et à la liberté des sujets croyant que, pour jouer son rôle, le droit doit s'imposer ; peu importe alors le consentement des sujets, comme cela est le cas en droit interne qui n'accorde au

consentement qu'un petit strapontin. Si nous citons les extraits de cet article, c'est parce qu'il rappelle les hypothèses où nécessairement ce ne sont pas les traités, donc les formes classiques d'expression du consentement, mais les comportements et le silence qui impliquent l'engagement. Citons à présent les extraits de l'article de Jean Salmon :

« A.F.D.I. », XLV 1999 « ACCORDS NON FORMALISÉS OU «SOLO CONSENSU » Jean Salomon

« p.1
(...)

Le consentement non formalisé ou informel est donc celui qui, par opposition à un consentement exprimé dans le cadre d'une source formelle du droit international, **s'exprime sans formalisme particulier, voire tacitement.**

Sans avoir la prétention d'être complet nous souhaiterions, dans cette première partie, esquisser un catalogue de situations où le consentement informel se trouve être créateur d'engagements internationaux.

A. Accords informels subsidiaires prévus par un traité, distincts du consentement à être lié par le traité »

(...) il n'en demeure pas moins que de tels accords n'adoptent pas normalement la forme du traité (encore que dans certains cas la forme de l'accord en forme simplifiée ne soit pas exclue), et font seulement l'objet de textes écrits hors normes, voire de simples assurances orales **ou de comportements tacites.** Ils n'en seront pas moins créateurs d'accords, source de droits et d'obligations.

(...)

G. La terminaison d'un traité ou l'abrogation de certaines de ses dispositions par un accord contraire en dehors des formalités de révision ou d'amendement prévues par le traité

(...)

Le droit international général ne s'oppose pas à ce que le contenu d'un traité soit altéré par une conduite subséquente contraire,

assimilée elle-même à un accord.

(...)

Sur la désuétude, ou caducité, la Cour internationale de Justice s'est exprimée en des termes qui laissent penser qu'elle en admet le principe pourvu qu'il soit fondé non sur un facteur temporel (l'écoulement du temps), mais sur le facteur du consentement (**qui résulte du comportement adopté**).

(...)

J. *Le rôle de l'acquiescement dans diverses situations*

L'acquiescement est un consentement imputé à un État, **à raison de sa conduite, active ou passive**, face à une situation donnée.

L'acquiescement est susceptible de se produire dans de nombreuses circonstances.

(...) ».

Passons à présent à une autre forme d'engagement à validité juridique « molle », incertaine car à la qualité juridique de l'« *instrumentum* » imparfaite et, ce qui s'en suit, à compétence judiciaire et à application du droit international aléatoires. Nous pensons au « *meeting of minds* » et à « l'esprit de l'accord ».

Sous-section II

« *MEETING OF MINDS* » ET « ESPRIT DE L'ACCORD »

Il existe ainsi un autre cas d'engagements sans forme aucune qui ne peuvent être qualifiés ni de « tacites » ni d'« implicites » et qui, pourtant, répondent à la même logique.

Ce phénomène peut se situer avant la conclusion d'un accord spécifique. Alors, on parle de « *meeting of minds* ». Il y aurait donc, avant qu'un accord soit conclu, un état initial de consentement non verbalisé où les parties seraient pourtant déjà engagées et ne pourraient plus se rétracter. C'est le cas lorsque les négociations n'ont pas été formalisées par la confection d'un écrit, alors que l'une des parties estime qu'un engagement général, portant sur les grandes lignes de l'accord, a été conclu.

Ce phénomène peut se situer aussi à la suite d'un engagement formel, et alors on parle de « l'esprit de l'accord ». C'est une notion souvent évoquée. Un engagement aurait en sus de sa lettre un esprit.

Cet esprit résulterait notamment du préambule de l'engagement ou de ses principes directeurs qui sont généralement énumérés au tout début du texte.

Dans la pratique, on se réfère à l'esprit de l'accord là où la Partie qui espérait obtenir une concession claire, ne l'a pas obtenu. Alors, si le texte ne l'exclut pas explicitement, elle déduit ladite concession de l'ensemble de l'engagement. En accomplissant cette sorte d'interprétation téléologique de l'accord, elle y trouve l'argument pour se plaindre de ce que l'autre partie n'a pas honoré sa parole.

Autrement dit, l'appel à l'esprit de l'accord se fait le plus souvent dans le processus de l'application de l'engagement, alors que l'autre partie limite sa générosité à la seule lettre du texte en refusant toute concession supplémentaire qui n'y soit pas prévue « *expressis verbis* ».

Citons d'abord un exemple d'un prétendu « *meeting of minds* », puis quelques références à « l'esprit de l'accord » :

« ARAFAT IN CAIRO AS MIDEAST TALKS HIT DEADLOCK – « At a press conference with Mr. Mahmoud Abbas, the PLO's chief negotiator, **Mr. Peres said : « The two delegations have reached a meeting of the minds on the central issues** of border crossings, the size of Jericho and matters relating to the Gaza Strip (...). An hour before the Cairo press conference, the PLO executive committee issued a statement in Tunis rejected the latest Israeli proposals. It insisted that Palestinians must have total control of crossings between Gaza and Egypt and between the Jericho enclave and Jordan. The committee blamed Israel for obstructing the negotiations and withdrawing previous offers ».

(« FINANCIAL TIMES » du 30 12 1993).

Et très rapidement après, sur le même propos, cette fois-ci dans l'« I.H.T ». :

« LET THE PLO « SWEAT » OVER PEACE TALKS, RABIN SAYS – FURTHER DELAYS ARE SEEN AS THE ISRAELIS QUESTION RELIABILITY OF ARAFAT – (...) « Mr. Rabin was also quoted as having questioned the reliability of the PLO and its chairman, Yasser Arafat. He reportedly told cabinet ministers at their weekly meeting that Israel could no longer rely on oral agreements with the Palestinian leadership and would insist that everything be put on paper from now on... The immediate dispute is whether Israel and the PLO, during talks in Cairo last week, had come to terms on border-crossing checks, the size of the autonomous Jericho district and other security arrangements that are the main issues. **Israel insists there was a « meeting of minds, »** a point repeated Sunday by Foreign Minister Shimon Peres, who had led the Israeli negotiators in Cairo. He said that he and his PLO counterpart, Mahmoud Abbas, had reached understandings, with President Hosni

Mubarak of Egypt on hand as a witness. Just as insistently, **PLO leaders say that the so-called agreement was nothing but a draft of the Israeli position**, and one subsequently rejected by Mr. Arafat, who offered his latest thoughts on border controls and Jericho's size in a fax sent to Mr. Rabin several days ago. **It is an important dispute, for Mr. Rabin asserts that the basis for future talks is the accord he says was reached in Cairo.** Mr. Arafat is now back-peddalling, the prime minister says. And if that is the case, he says, everything can be renegotiated as though from the beginning ». (...)

(« I.H.T. », 03 01 1994).

Pour ce qui est des références à l'« esprit de l'accord », on peut citer :

« KIM JONG IL REAFFIRMS 'POWERFUL SOCIALISM'
(...) Also Friday, North Korea criticized a joint U.S.-South Korean military exercise, saying **it violated the spirit of a recently signed agreement** with the United States aimed at halting the North's nuclear program ».

(« I.H.T. », 05-06 1994)

Ou bien, H. Kissinger qui se plaint du refus des Soviétiques de faire plus que ce qu'ils ont promis :

« (...) Soviet leaders therefore reinsured themselves over and over again by documents and written interpretations. Philosophical discussions made them visibly nervous; they considered them either a trick or a smokescreen; they manoeuvred them as rapidly as possible in the direction of some concrete result that could be signed. The result was that even written agreements were achieved by so much haggling along the way that they stood alone and on their own terms ; they left little residue of goodwill. **One had the sense that only the literal meaning of documents would be observed** (if at all) and that what was not written down had no significance whatever. **The**

« spirit » of a document was a meaningless phrase to the Soviet leadership. ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1210).

On peut aussi citer le cas des droits qui résulteraient de l'esprit d'un accord qui n'en parle pas, mais dont l'interprétation « du but utile » les postulerait.

Ainsi, les Occidentaux ont affirmé que les accords passés avec les Soviétiques sur l'occupation de Berlin, du temps de la Guerre, contenaient en sus de ce qu'ils disaient explicitement sur cette occupation même leur droit d'accès civil à la ville, en quelque sorte « *ipso facto* ». Ce qui était une façon d'exiger des concessions au-delà de celles que la lettre des accords sur l'occupation contenait :

« COMMENTAIRE OFFICIEL DU GOUVERNEMENT DE LA R.F.A. A LA SUITE DU REGLEMENT SUR BERLIN DE 1971 ».

(cf. Bulletin de l'Office de Presse du Gouvernement de la RFA « REGLEMENT SUR BERLIN » – p. 124).

« 5. L'accès à BERLIN.

Les accords quadripartites fondamentaux sur l'Allemagne et Berlin conclu en 1944 et 1945 ne contiennent pas de réglementation formelle sur les voies de communication entre les trois zones d'occupation occidentales et Berlin. **Les puissances occidentales partaient du principe que leurs droits d'occupation à Berlin impliquaient nécessairement un droit d'accès illimité** (...). Après que l'U.R.S.S. eut reconnu par les accords du 12 septembre 1944 et du 14 novembre 1944 le droit des puissances occidentales de stationner des troupes d'occupation à Berlin, **elle s'était engagée du même coup indirectement** à respecter le droit d'accès des puissances occidentales comme moyen indispensable de faire valoir (...leur) droit d'occupation (...). »

Passons à présent à un phénomène que nul à notre connaissance, n'a soulevé et qui, pourtant, nous semble le mériter. Parlons de ce que les Anglo-Saxons appellent les « *hints* ».

Sous-section III

« *HINTS* »

En abordant la présente section, nous ne faisons que prolonger la section consacrée aux engagements tacites et implicites. Car ici, comme là bas, il s'agit d'un problème qui présente les mêmes aspects : l'un est celui de actes unilatéraux dont la validité juridique est à discuter, et l'autre est celui des engagements sans forme aucune. Deux faces d'une même médaille. Mais entre les engagements implicites ou tacites traités plus haut et les « *hints* » qui seront analysés à présent, il semble exister une différence de degré. Dans le cas d'engagements tacites et implicites, on pouvait, certes intuitivement, déceler un aspect contraignant et une validité juridique. En effet, on pouvait, ne serait-ce qu'approximativement définir leur contenu (question de la force contraignante) et, sur le fondement de critères objectifs, de l'estoppel ou enfin du consentement présumé, leur validité juridique.

Là, on se trouve dans une situation plus incertaine. Car il s'agit généralement d'actes exprimés d'une manière qui n'est même pas

implicite ou tacite, mais allégorique et symbolique. Des actes consistant en offres, promesses, reconnaissances qui, dans un langage de signes que seuls les diplomates sont en mesure de déchiffrer, signifient que l'une des parties est prête à prendre un engagement (ou l'a déjà pris ?) sans que cela soit clair et évident. Les diplomates les qualifient aussi de « signaux politiques » ou de « messages politiques ».

Leur contenu peut varier, et le plus souvent, reste obscur pour un observateur non initié dans les rapports qui unissent ou opposent les parties prenantes.

Ces « *hints* » ont été fréquents du temps de la Guerre Froide entre les deux blocs lorsque les canaux d'échange classiques étaient obstrués et lorsque aucun des deux adversaires ne voulait passer pour celui qui fait des concessions claires, explicites et incontestables, comme cela est naturel entre partenaires, mais pas entre ennemis. Aujourd'hui encore, les « *hints* » sont un phénomène fréquent au Proche-Orient entre divers Etats et factions opposées. Cela pour les mêmes raisons que celles qui ont été proposées ci-dessus : la volonté de ne pas perdre la face tout en amorçant l'engagement proprement dit. Ceci jumelé à la possibilité de faire volte-face sans se faire accuser de n'avoir pas respecté sa parole, sans que le destinataire ait à accuser réception d'une offre officielle, et aussi, sans que les tiers en soient avertis.

Le plus souvent, on y recourt lorsque les deux Parties sont en mauvais termes et que l'une d'elle désire amorcer le dégel.

Ou bien, lorsque l'une des Parties préfère rester dans le vague pour toutes sortes de raisons. Elle tempore donc à donner une réponse ferme en se contentant d'entretenir l'espoir. Espoir qui doit faire durer de bonnes relations, ou du moins, les empêcher de se détériorer, sans toutefois donner pleine satisfaction à l'autre Partie.

Ainsi, par la voie des « *hints* » on fait comprendre, on suggère, mais l'intérêt, l'idéologie ou l'orgueil national interdisent de dire nettement la volonté de prendre un engagement.

Peut-on les décrire ? Non, car le caractère inusité de n'importe quel événement peut constituer un « *hint* ». C'est parce que la routine des relations internationales est interrompue par un fait surprenant par rapport à ce à quoi on est préparé, qu'un « *hint* » se produit.

Par exemple le fait, pour une partie, d'écouter l'autre en silence, sans l'interrompre alors qu'on s'attendrait plutôt à la voir réagir vigoureusement, peut constituer un « *hint* ». Tout comme peut le constituer le fait d'émettre ou d'accepter l'invitation à la visite d'une équipe sportive de l'adversaire déclaré. De même, le fait d'opiner du chef ou d'applaudir à un discours peut constituer un « *hint* ». Ou encore assister à la tribune à une fête nationale. Envoyer un message de félicitations ou des vœux de fin d'année peut aussi être un « *hint* ». Employer le nom officiel d'un Etat lors de l'annonce météorologique à la télévision peut constituer un « *hint* », là où, d'habitude, un autre nom lui était donné. La levée d'une sanction peut être un « *hint* ». Bref, tout phénomène inhabituel peut constituer un « *hint* ».

Ces « signaux », parce que volontairement imprécis (et souvent concernant un tout autre domaine, ou même un autre destinataire que celui qui est visé en réalité) sont parfois bien compris, mais il arrive qu'ils soient compris de travers. C'est pourquoi les diplomates surveillent avec attention tous les comportements de l'autre partie et leurs propres gestes pour ne pas se tromper sur leur signification ou pour ne pas donner par inadvertance un mauvais « signal ».

Se pose alors la question de la validité juridique de « *hints* ».

Celle-là est plus que « *soft* », ce qui est davantage évident que pour les engagements tacites et explicites (dont ils sont le prolongement). Car un juriste se poserait immédiatement les questions suivantes : Peut-on les déférer devant un juge ? Que ferait celui-ci s'il en était saisi ? Irait-il jusqu'à affirmer que ces « signaux » et ces « *hints* » constituent objectivement les éléments d'un engagement. Sinon, qu'au moins, ont-ils créé une attente, un espoir qui, par conséquent, ne doit pas être déçu ? Ou enfin, qu'ils témoignent de la volonté de la Partie qui les a émis à s'engager ?

Ou bien, au contraire rejetterait-il toute protection judiciaire à de tels « engagements » ?

Certes, si le contenu d'un « *hint* » pouvait être défini et son rattachement à la prétention du demandeur constaté, le juge ne s'en désintéresserait pas. Mais ce ne serait plus un « *hint* ». Ce serait un engagement tacite ou implicite à qui le juge attache depuis longtemps la validité juridique sur le fondement de la volonté présumée, des critères objectifs ou de l'estoppel.

Mais lorsqu'il s'agit d'un vrai « *hint* », le juriste a du mal à franchir ce pas.

Et pourtant, pour des diplomates, ce sont de vrais engagements qui sont pris par eux très au sérieux. Ils les guettent, ils les émettent, ils y comptent et ils les sollicitent. Lorsqu'ils sont trahis, ils estiment que c'est un « engagement » qui a été trahi.

Serait bien hâtif celui qui affirmerait que de tels « engagements » ne signifient rien. Car si l'auteur d'un tel « *hint* » l'exprime, c'est avec la pleine conscience que celui-ci ne tombera pas dans l'oreille d'un sourd. Pour sa part le destinataire d'un tel « *hint* » l'écoute attentivement en s'y accrochant parfois comme à la dernière bouée.

Ceci nous amène à dire que les « *hints* » sont des engagements d'une validité juridique incertaine, « *soft* ».

C'est pourquoi nous les plaçons au centre de notre préoccupation, car ils relèvent de la « *soft law* » et, plus particulièrement, de la catégorie des engagements internationaux sans forme.

Et puisque ce sont des engagements « mous » à validité « molle », ils peuvent être « forts » ou « faibles », indirects, trompeurs etc. Là où un engagement formel a une validité et une seule, la validité des « *hints* » peut être graduée à l'infini, car les chances de se voir pris sous sa protection par le juge peuvent l'être à leur tour.

Les Etats y ont recours constamment. Certains d'entre eux refusent même toute forme juridique claire d'accord et se contentent des « *hints* » pendant des années. C'est donc un phénomène réel à qui il faut trouver une place dans la théorie générale de la validité. Une théorie de validité graduée, suivant les chances plus ou moins fortes de la prise du « *hint* » en considération par le juge et de l'application du droit international à celui-ci.

Commençons la présentation des « *hints* » par les :

A) DOCUMENTS POLITIQUES

Débutons en quelque sorte par la négative et citons en premier lieu la contestation d'un « *hint* » :

« REPONSE DE M. JEAN-FRANÇOIS PONCET, MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES, A UNE QUESTION ECRITE », Sénat. Journal officiel, 28 juin 1980.

(« P.E.F. », Annexes 2^{ème} trimestre 1980, – 25 juin 1980, p. 267).

« Q. 34 135 – 13 mai 1980 – de M. Pierre Salvi, relative à la présence de l’ambassadeur de France à Moscou au défilé du 1^{er} mai.

R. – La présence de l’ambassadeur de France à Moscou au défilé du 1^{er} mai ne revêt aucunement la signification que lui prête l’honorable parlementaire. Il s’agit, en effet, d’une manifestation traditionnelle qui a perdu depuis plus de dix ans tout caractère militaire et qui ne comporte aucun lien avec les événements d’Afghanistan. **La présence de notre ambassadeur à cette manifestation peut donc d’autant moins passer pour une caution donnée à l’intervention soviétique** dans ce pays (...).

La même mauvaise perception de ce « *hint* » est commentée dans le compte-rendu de la Commission sénatoriale des Affaires Etrangères :

« COMMISSION SENATORIALE des AFFAIRES ETRANGERES. COMMUNIQUE à la PRESSE. 7 mai 1980 ».

(« P.E.F. », – 25 juin 1980, – p. 88).

« **Concernant la présence de l’ambassadeur de France au défilé du 1^{er} mai à Moscou**, le ministre a indiqué qu’on ne saurait attribuer à celle-ci une signification qu’elle n’a pas : le jugement de la France sur l’intervention soviétique en Afghanistan est sans équivoque. Il n’en résulte pas, pour autant, qu’il soit opportun d’interrompre le courant normal de nos relations avec l’Union soviétique, du moment **qu’il ne s’agit pas de manifestations qui pourraient donner l’impression d’une caution à la politique** de l’U.R.S.S. en Afghanistan ».

Mais ce sont surtout les médias qui sont remplis de références et d’annonces des divers « *hints* ».

B) MEDIAS

Ainsi, en les présentant dans l'ordre chronologique, remarquons en premier lieu que le simple fait d'applaudir un orateur qui n'est pas un ami, peut constituer un « *hint* » :

« ARAFAT SEES ISRAEL-PLO BLUEPRINT 'VERY SOON'
Both Sides Are Upbeat After Talks in Davos on Carrying Out
Peace Plan
Davos, Switzerland...

Mr. Arafat surprised observers when he applauded as the U.S. undersecretary of state for economic affairs and agriculture, Joan Spero, **called for Arab states to abandon their boycott of suppliers to Israel.** She called the boycott « a remnant of the past ». It was believed to be Mr. Arafat's first public gesture of support to rescind the embargo (...) ».

(« I.H.T. », 31 01 1994)

Dans une situation précise où l'on espère l'action donnée, dire « Nous ferons ce que nous devons faire » peut constituer un « *hint* » :

« **RABIN HINTS HE'LL RETURN GOLAN HEIGHTS TO SYRIANS.** He asks Assad to Make Own « Painful Decisions » ; Pressure on PLO Rises » :

In apparent gesture to President Hafez Assad of Syria, Prime Minister Yitzak Rabin said Wednesday that Israelis were ready to make « painful decisions » and « do what is required of us » to achieve peace with their Syrian neighbours (...). In the complex web of Middle East diplomacy, Mr. Rabin's comments could be taken to mean that Israel is prepared to give up the Golan Heights, in return for a peace treaty with Syria (...) ».

(« I.H.T. », 17 03 1994).

Comme nous l'avons dit plus haut (et l'ordre chronologique que nous avons adopté nous contraint à le redire), puisque les « hints » sont, par définition, des expressions symboliques (d'opinion ou de consentement ?), ils exigent une interprétation. Et ce qui exige une interprétation peut être bien, mais aussi, mal compris. En voici un autre exemple à propos de la reconnaissance hâtive accordée à la Croatie et à la Slovénie :

« ORIGINAL SIN AND A 4-YEAR TALE OF WAR (...).

The Berlin Wall had fallen. The Soviet Union and the Cold War were moribund but not quite dead. In this atmosphere, James A. Baker 3d, secretary of state at the time, went to Belgrade (...).

(...) Yet Mr. Baker endorsed Mr. Markovic and his program and sharply warned Slovenia and Croatia not to withdraw from the Yugoslav union.

As a result, Mr. Eyal said, « **we sent the wrong message to both sides**», According to some analysts, Serbian nationalists were convinced that the west would turn a blind eye if they tried to hold Yugoslavia together by force. Slovenia and Croatia were convinced they should embrace independence before Western pressure intensified.

The Serbian military command saw those statements by Mr. Baker and others in the West as « a green light to attack », said the historian Mark Wheeler at the University of London's School of Slavonic and East European Studies (...).

By recognizing Croatia and Slovenia - and by saying, when the decision was announced that recognition could be extended to other former Yugoslave republics - **the West inadvertently pushed Bosnia toward a fateful decision**. The carrot of Western recognition was tempting promising integration into Europe's exhilarating, free trading, post-Cold War club.

(« I.H.T. », 08 07 1994)

Comme nous l'avons dit plus haut, le Proche-Orient est le terrain privilégié pour un dialogue au moyen des « hints » :

« ISRAEL AND JORDAN ON VERGE OF PEACE, WILL MEET IN U.S.

Extravaganza With Profound Implications

JERUSALEM – (...)

Actually a more important turning point would be progress in Israel's talks with Syria, the dominant Arab force in the Middle East negotiations. On that front, the **Israeli government has newly hinted, more strongly than ever, that it is ready to give up the entire Golan Heights to Syria in return for peace and security arrangements.**

The Israelis stop well short of saying point-blank that they will withdraw from the strategically vital plateau (...).

Formally, the government's position remains that it is willing to uproot Golan settlements and to give up territory, but not all of it (...).

But Mr. Peres suggested that the 1967 resolution may still be valid. He did not come right out and say so, and he did not say it may be a basis for negotiation. But he noted, « We acknowledged Syrian sovereignty on the Golan Heights time after time ».

Many of the kibbutzniks listening to him reacted with consternation, including members of the governing Labor Party (...) ».

(« I.H.T. », 16-17 07 1994)

Toujours au Proche-Orient, signalons un autre cas de « signal » politique exprimant le consentement à baisser la tension. Il

consiste simplement à parler publiquement dans un contexte dans lequel on s'attendrait plutôt au silence :

« ISRAEL EXCITED BY HINT OF PEACE COMING FROM SYRIA

JERUSALEM - With enthusiasm overtaking more familiar caution, senior Israeli officials said Sunday that they thought Syria meant business about wanting peace with them as long as it got back the Golan Heights.

The Israelis were reacting to a speech on Saturday by Syria's president, Hafez Assad, in which he told his Parliament that he was ready to reach a peace agreement and to make it work (...).

The fact that the Syrian president spoke at all in public, let alone about peace overtures, was in itself unusual.

« The new development in this speech is that it's first and foremost a speech aimed at preparing public opinion in Syria », Itamar Rabinovich, Israel's ambassador to the United States, said (...) ».

(« I.H.T. », 12 09 1994).

C'est aussi dans le climat de tension entre les Etats-Unis et l'Iran qu'une mauvaise interprétation d'un « *hint* » (en l'occurrence l'absence d'opposition américaine à la construction d'un oléoduc) a pu donner l'impression de la volonté de Washington d'un rapprochement :

« U.S. SEES NO SIGN OF CHANGE FROM NEW IRAN LEADER

WASHINGTON - Mohammed Khatami, who became president of Iran on Sunday, can have a new and more co-operative relationship with the United States if he wants one, but so far there are no signs he does, senior Clinton administration officials

say (...).

The disclosure last week that the administration had decided not to oppose construction across Iran of a pipeline that would carry natural gas from Turkmenistan to Turkey touched off speculation about such a shift. But Mrs. Albright and other officials denied that the decision signalled any reaching out to Iran.

The pipeline decision « sends exactly the wrong message at the wrong time », Senator Alfonse D'Amato, Republican of New York, and Senator Sam Brownback, Republican of Kansas, contended in a letter to Mrs. Albright (...) ».

(« I.H.T. », 04 08 1997)

Certains, du simple fait qu'on leur a accordé une audience tirent pour conclusion qu'ils ont été reconnus « *de facto* ». Car l'essence même de la reconnaissance « *de facto* » c'est qu'elle ne prend pas la forme explicite d'une déclaration, mais consiste en un hint :

« THE PRESSURES WITHIN ASEAN OVER CAMBODIA.
Some Want to Grant it Membership Soon
(...)

After his appointment by more than two thirds of the 120 member assembly, Mr. Ung Huot said that he, Mr. Hun Sen and Chea Sim - the acting head of state and the top official of Mr. Hun Sen's formerly Communist Cambodian People's Party - would go to Beijing for an audience with King Sihanouk on Tuesday.

« **The fact that His Majesty is accepting our delegation means that he is blessing us** », Mr. Ung Huot said ».

(« I.H.T. », 11 08 1997)

L'interprétation du « *hint* » de l'audience accordée par le Prince Sihanouk aux nouveaux dirigeants du Cambodge, a suscité une

polémique :

« SIHANOUK DENIES GIVING BLESSING TO NEW LEADERS. King Appears to Back Ranariddh Claim

BEIJING - **King Norodom Sihanouk denied Thursday that he had given his blessing to Phnom Penh's new government during a meeting in Beijing with Ung Huot, the new first prime minister.**

« I never gave him the title of first prime minister that, in full legality, still belongs to you », King Sihanouk wrote to his son, Prince Norodom Ranariddh, who was toppled by Second Prime Minister Hun Sen last month (...).

« During the audience and the lunch on August 12, 1997 », the king wrote, « I never gave my 'blessing' to these Cambodian 'guests.' At the above-mentioned lunch, **I only raised my glass saying to them, 'To your health.'** This conformed to our tradition ».

Mr. Hun Sen and Mr. Ung Huot returned Thursday to Phnom Penh, hailing their Beijing trip as « very, very successful ».

« The king gave us his blessing », Mr Ung Huot said, adding, « He was happy to learn that we will cooperate together for peace and stability ».

The visitors said the fact that the king had received them and toasted them during an official lunch constituted de facto recognition of the Hun Sen government ».

(« I.H.T. », 15 08 1997)

Le retrait des troupes, la libération d'un prisonnier politique ou de guerre peuvent très bien constituer des « *hints* ». Ou bien, une « *factuels response* » dans la recherche de la détente :

« AFTER 4 WEEKS, ISRAEL ENDS ITS BLOCKADE OF BETHLEHEM. **Removal of Troops Hints at Signs of Progress**

JERUSALEM - Israel announced Wednesday an end to a four-week military blockade of the West Bank city of Bethlehem, removing a small but important irritant in a troubled Israeli-Palestinian partnership....

But the removal of the troops and barriers that have surrounded Bethlehem comes in the aftermath of other, **little noticed signs that the two sides may be willing at least to remove some other irritants, and the steps may add up to a first hint of progress** by the Israelis and the Palestinians toward tacking their differences.

Among those signs was the release Tuesday of Colonel Mounir Aboushi, a Palestinian policeman (...).

But one senior official said Wednesday that the decision had been made « for security reasons », **a hint that the release may have been brokered during the three-way talks** between Israeli, Palestinian and American intelligence officers that have become the main vehicle for efforts to rebuild trust between the rival sides;

As a possible reciprocal gesture, Palestinian officials have said that they are weighing whether to appoint General Ghazi Jabali, the Palestinian police chief, as an ambassador, perhaps to Russia or Romania, Israel has threatened to arrest General Jabali, whom it has accused of directing attacks on the settlements, but Israeli officials have indicated that they would be satisfied if he were removed from his post.

And Wednesday, Palestinian police and Israeli soldiers conducted a joint disaster drill in the Gaza Strip, the first held since the July 30 car bombing, although **the two sides offered rival views about what message the exercise sent**.

Saeb Ajez, the Palestinian national security chief, called the exercise « a factual response to all claims that the Palestinian Authority doesn't illustrate the required level of security cooperation ».

(« I.H.T. », 28 08 1997).

L'une des armes les plus puissantes de la diplomatie est l'isolement. Se montrer donc simplement à côté de quelqu'un qui est l'objet de l'opprobre de la part des autres membres de la Communauté internationale, c'est de lui signaler sa volonté de rompre son isolement. Et ce qui est vrai pour un homme politique est aussi vrai pour un Etat :

« ROILS CONGRESS. AMERICAS'S GREAT SEX SCANDAL ? HAVEL TURNS TO HOME RUNS – It might not have been apparent to most Americans, but from the Czech perspective it was clear that President Vaclav Havel, **by appearing at President Bill Clinton's side at a news conference**, was not merely repaying a friend for having opened the way for his country to join the North Atlantic Treaty Organization. A target himself of accusations of philandering, Mr. Havel was standing in solidarity with a fellow politician who was trying to cope with culture much more judgmental than his own. Asked several times about Mr. Clinton's difficulties involving sex, Mr. Havel looked up at the president, with whom he had once played a saxophone duet in Prague, called him a great friend and praised him for his international leadership (...) ».

(« I.H.T. », 18 09 1998)

Il y a peu de pays aussi secrets et refractaires à exprimer clairement leur volonté que la Corée du Nord. Alors, ses adversaires guettent chaque geste de sa part avec l'espoir d'y entrevoir un « *hint* » :

L'« I.H.T. » du 4 avril 2002 :

« U.S. PERCEIVES A HINT FROM NORTH KOREA

WASHINGTON : The White House reaffirmed its willingness Wednesday to reopen a dialogue with North Korea as Pyongyang accused the United States of engaging in « groundless slanders » against the Communist government.

Ari Fleischer, the White House spokesman, commented after the KCNA press agency issued an ambiguous dispatch about recent discussions with U.S. officials at the United Nations.

Contrary to some interpretations, State Department officials said, **the dispatch**, based on comments by a North Korean Foreign Ministry spokesman, **appeared to be an offer for a resumption of a dialogue** with an international consortium established to build two light-water nuclear reactors in North Korea (...) ».

Quand l'Allemagne a refusé de s'engager dans l'agression américaine contre l'Irak, les deux pays ont traversé une période de froid dans leurs relations politiques. C'est alors une simple lettre de la part du Président américain, à l'occasion d'un anniversaire, qui a pu être interprétée comme un « *hint* » de la volonté de réconciliation :

L'« I.H.T. » des 5 et 6 octobre 2002 :

« GERMANS POINT TO LETTER FROM BUSH AS INDICATION THAT RIFT IS HEALING

FRANKFURT : **It was a simple letter from the American president to the German president, wishing his country well on the 12th anniversary of Germany's reunification. But to Germans, yearning to heal a rift between their two governments, it looks like an olive branch.**

(...)

Schrotthofer said that while it was customary for governments to send congratulations to Germany on the reunification anniversary, Bush's letter had an unmistakably conciliatory tone.

« I don't think this was routine or accidental », he said. « The president decided to choose these words, and no other words ».

(...)

Officials here may search hopefully for any sign of a softening on the part of the White House, but they are not retreating from Schroder's pledge to the electorate that Germany will not be among the combatants in any war against Iraq ».

Le profond ressentiment américain en vers la France, à la veille de l'agression contre l'Irak en 2003 résultait entre autres du sentiment de tromperie à la suite de nombreux « *hints* » de solidarité que Paris semblait envoyer en direction de Washington.

L'« I.H.T. » du 7 février 2003 :

« DESPITE CHIRAC'S WORDS, FRANCE HINTS AT SHIFT IN IRAQ STANCE

PARIS : France reiterated Thursday its objections to immediate military action against Iraq, but **there were several indications that its stance may be shifting**. President Jacques Chirac told several foreign leaders in telephone calls on Thursday that he continued to reject the idea that war against Iraq was inevitable, according to his spokeswoman.

(...)

But the words sounded increasingly hollow as the French news media second-guessed the government's position amid reports that the country is preparing its armed forces for participation in an eventual conflict.

« (...) **France's only aircraft carrier, the Charles de Gaulle, sailed this week from the southern port of Toulon for exercises in the Mediterranean**. French news reports have said that the country's military is engaged in a frantic effort to retrofit munitions so that they would be compatible with American weapons. **France's former army chief of staff, Jacques Lanxade, told a French newspaper that France could send as many as 12,000 troops to Iraq if it comes to war**. In his radio

interview, Villepin called on Iraq to « accept and submit to the demands of the international community » by allowing scientists to be interviewed without Iraqi government minders and by letting American U-2 reconnaissance planes fly over Iraq as part of the mission by UN weapons inspectors. « **There is an Iraqi risk** », Villepin said, « and we are waiting for Iraq to provide clear responses » about the substance of its alleged weapons, « and in particular on chemical and biological weapons ».

Après avoir cité des exemples de « *hints* » tirés des médias passons à ceux que l'on trouve dans les mémoires des diplomates :

C) MEMOIRES D'HOMMES D'ETAT

Comme toujours, H. Kissinger fournit le plus d'exemples de cas à la frontière entre le droit et la politique. Ainsi, cet auteur écrit en soulignant qu'un « *hint* » n'a pas à être annoncé par l'un, ni accepté par l'autre. Ce qui assure sa souplesse et donc son utilité :

« (...) Suddenly, on July 10 it began to appear that the Chinese had resolved their internal controversy. **Peking announced the release of Bishop James Walsh**, who had been arrested in 1958 and sentenced in 1960 to twenty years' imprisonment as a spy. The simultaneous disclosure that Hugh Redmond, and American businessman sentenced in Shanghai in 1954 to life imprisonment for espionage, had committed suicide three months earlier tempered elation, but the timing of the release of Bishop Walsh was symbolic. It coincided with, and neatly counterbalanced, an announcement of the reopening of talks with the Soviet Union on the navigation of border rivers. **On our part, we continued with gestures that could not be rejected and did not need to be acknowledged.** For example, in late June General Motors applied for permission to include to US-made diesel engines and spare parts in a shipment to China of eighty large dump trucks produced by the Roberto Perlini company of Italy. (...) On

August 26 **the United States announced the lifting of restrictions** that prohibited American oil companies abroad from refuelling foreign ships carrying no strategic goods to or from China. Though the Chinese continued to envelop themselves in silence, we did not keep secret the rationale of our actions (...). **Chou En-lai and Mao Tse-tung quite independently decided that the time had come to send us a signal.** Unfortunately, they overestimated our subtlety, for what they conveyed was so oblique that our crude Occidental minds completely missed the point. On October 1, China's National Day, Chou En-lai **the American writer Edgar Snow** – an of friend of the Chinese Communists – and his wife **to stand at Mao's side on Tien An Men (the Gate of Heavenly Peace) and to be photo graphed with Mao reviewing the annual anniversary parade. This was unprecedented; no American had ever been so honoured. The inscrutable Chairman was trying to convey something.** (As Snow himself later observed of the incident : « Nothing China 'leaders do publicly is without purpose ». Eventually, I came to understand that Mao intended to symbolise that American relations now had his personal attention, but it was by then a purely academic insight ; we had missed the point when it mattered. Excessive subtlety had produced a failure of communication. Where Mao used a rapier, **Nixon seized a sledgehammer to convey a signal of his own.** (...) **At the state dinner, Nixon toasted** the many common interests of the United States and Romania, listing prominently that of good relations, such as Romania had, with the United States, the Soviet Union, and the « **People's Republic of China** ». **It was the first use of China's official name by an American President.** And just to make sure that the Romanians got the message, I reiterated Nixon's themes and language in a private conversation with Ceausescu at Blair House on October 27 (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 697-698-699).

Ou bien :

« (...) **Once launched on this course, the Chinese multiplied their signals.** On December 18 Mao received Edgar Snow for a long interview, and action that, however, once again overestimated our subtlety and our intelligence capabilities (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS” p. 702-703).

Ou bien :

« (...) In the meantime, in the President’s second Foreign Policy Report issued on February 25, 1971, we reiterated our desire to improve relations. **For the first time an American official document referred to the People’s Republic of China by its official name. And we continued the easing of restrictions on China trade.** On March 15, the State Department disclosed the President’s decision to terminate all restrictions on the use of US passports for travel to the people’s Republic of China (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 707).

Le « *hint* » le plus spectaculaire de la Guerre froide que rappelle H. Kissinger, consistait, on s’en souvient, en l’invitation lancée par les Chinois de Mao Tsé Toung à l’adresse de l’équipe américaine de ping-pong :

« (...) PING-PONG DIPLOMACY... On April 1, 1971, (...) The United States table tennis team was also competing in the tournament, the thirty-first World Table Tennis Championship, staged in Nagoya, Japan. The nine young Americans on our team did not know it, but they were about to be players also in a complicated chess game (...). **The next day Cowan waited for Chuang to finish a match and offered him a T-shirt as a gift (...). To his surprise, Chuang accepted, and in return gave Cowan a Chinese handkerchief showing printed Chinese scenes. On April 6, to everybody’s stunned surprise, the Chinese invited the American team to visit China (...) in part as a gesture in response to recent US initiatives. The visit was an international sensation** ; it captured the world’s imagination,

aided no little by Chou En-lai's careful stage management. Peking Radio broadcasts gave rapid of place to the team's arrival in China even though several other national teams had also been invited. (...) The American burst into applause. They quickly invited the Chinese team to tout the United States. The invitation was accepted immediately. The whole enterprise was vintage Chou En-lai. **Like all Chinese moves, it had so many layers of meaning that the brilliantly painted surface was the least significant part. At its most obvious the invitation to the young Americans symbolised China's commitment to improved relations with the United States** ; on a deeper level it reassured – more than any diplomatic communication through any channel – that the emissary who would now surely be invited would step on friendly soil (...). **But it was also a subtle warning to us : If Chinese overtures were rebuffed, Peking could activate a people-to-people approach and seek to press its case in a public campaign much as Hanoi was doing** ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 708-709-710).

Ou bien, toujours à propos de relations américano-chinoises et de l'échange des « *hints* », de part et d'autre :

« (...) **In many ways the weeks following the Ping-Pong diplomacy** were the most maddening of the entire tortuous process. Only the President and I understood the full implication of Chou En-lai's move because we alone were aware of all the communications between Peking and Washington (...). **But we controlled our nerves, Nixon agreeing that we should pursue the overture to Peking along the established lines and wait for a message from our enigmatic opposite numbers on the other side of the globe. We sent further signals to show our steady course. In 1970 the NSC Under Secretaries Committee had been instructed to develop a program to augment travel and trade with China.** By the middle of March 1971, a lengthy list had been developed, cataloguing every conceivable step within the administrative discretion of the President and **not in need of Chinese acceptance or reciprocity.** (...) **On April 14,**

the White House through Ron Ziegler announced the first major breach in the decades-old trade embargo against China. He placed the new measures in the context of the Administration's China policy as it had evolved since 1969, but acknowledged on a background basis that the Ping-Pong events had affected the timing of the announcement. **On the same day I notified the agencies of a separate Presidential decision to approve the sale of French dump trucks containing American-made engines and transmissions to the People's Republic of China (...) ».**

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 711-712).

Ou bien :

« (...) May and June provided opportunities to move another step forward in our economic relations with China and also **to send encouraging signals.** On May 7 the Departments of State, Commerce, Treasury, and Transportation published regulations implementing the White House announcement of April 14 that **liberalised economic relations with China. The Treasury Department removed all controls on the use of US dollars** or dollar instruments (except those in blocked accounts) in transactions with Peking. As a result, Chinese-Americans were now permitted to send dollars to relatives on the Mainland. American-owned ships under foreign flags were also permitted to stop at Mainland China ports. United States flag vessels could henceforth transport goods destined for the Mainland from US to non-Chinese port, or from one non-Communist port to another (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 723).

Ou encore :

« (...) **On June 10 the White House published the list of items withdrawn from export controls for trade with China** in accordance with the Presidential decisions of April 14. A press

release and statement by Ron Ziegler announced that a broad range of nonstrategic goods was being made available for export to China ; Chinese commercial imports were also being permitted for the first time in twenty years. The statement noted that we would « later consider the possibility of further steps » toward China. The greater part of the unilateral restrictions imposed on China since the Forties and Fifties had now been dismantled. **The time of signalling was ending ; negotiations were next (...)** ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 731-732).

Toutes les incertitudes concernant les « *hints* » prennent encore plus de relief lorsqu'il s'agit des « expressions d'idées personnelles », des « avis » ou des « encouragements ».

Les nuances sont alors infinies et il n'est probablement pas possible de catégoriser ces manifestations de volonté, mais aussi de sentiment ou d'opinion. C'est un langage diplomatique encore plus subtilement codé que celui des « *hints* ».

Sous-section IV

AVIS PERSONNELS

Nous avons longuement glosé sur les engagements personnels, c'est-à-dire sur les « *gentlemen's agreements* ». Leur mollesse résulte, à notre avis, de ce qu'il est difficile de déterminer s'ils sont

imputables à des personnes physiques ou bien aux sujets du droit international, c'est-à-dire aux Etats.

Dans l'hypothèse présente, nous franchissons un pas supplémentaire. Non seulement, un diplomate parle probablement en son nom personnel, mais en plus, il ne s'engage pas fermement. Il présente son point de vue, ses idées personnelles, son avis.

Or, un avis, un point de vue ou une idée personnelle en principe ne peuvent pas se voir déferés devant un juge et appliquer le droit international. On peut donc se demander s'ils engagent juridiquement.

Certes, si un diplomate affirme une réalité dont il prétend avoir connaissance, il s'engage. Il n'a pas le droit de mentir là où il sait que la réalité est autre que celle qu'il rapporte. Cet engagement est juridiquement valide.

Mais l'avis ?

Il ne lie même pas de cette manière-là car, implicitement, son auteur se réserve le droit à l'erreur. Il présente ce qui, par nature, est subjectif : une idée. On ne peut lui reprocher pas même un mensonge.

Et pourtant... Ces avis sont écoutés attentivement et l'on bâtit des châteaux en Espagne sur leur fondement. Car si l'avis est exprimé par un homme influent, cet avis risque, demain, de se transformer en position officielle de l'Etat.

Autrement dit, les avis créent des attentes tout comme les créent les attitudes, les silences et autres actes unilatéraux, même si c'est à un degré plus faible. Et si on leur applique la théorie de l'estoppel il faut leur reconnaître une probabilité de validité juridique.

En effet, le diplomate qui ne peut pas engager l'Etat, en suggérant qu' « à son avis »... fait comprendre à son interlocuteur qu'étant donné sa position dans le gouvernement cet avis personnel a toutes les chances de se métamorphoser en un engagement de son pays.

Là encore, les défauts d'un tel engagement constituent, pour un diplomate, ses principales qualités. Car quoi de plus facile que de se dédire en se retranchant derrière le double rideau : celui de « l'avis » et celui de son caractère « personnel ». En droit, sauf lorsqu'il est « conforme », l'avis ne lie pas. Et puis, s'il a été exprimé à titre personnel, l'Etat n'a même pas à prendre position là-dessus. Il ne le concerne pas et ne requiert de sa part aucune manifestation, pas même un démenti.

Citons quelques exemples de tels avis et idées personnelles pour nous rendre compte que la question de leur validité juridique mérite pourtant d'être posée.

Faisons-le en commençant par les « MEMOIRES » du Général de Gaulle :

« TELEGRAMME D'ADRIEN TIXIER AU COMITE NATIONAL A LONDRES. Washington 14 novembre 1942 :

« (...)

- 2) **Cordell Hull a affirmé** qu'il n'avait pas reçu confirmation officielle du commandement militaire américain en Afrique du Nord française quant aux pouvoirs qui seraient exercés par Darlan, Noguès et Chatel ; qu'il ne possédait d'autres informations que celles publiées par la presse ; **qu'à son avis**, si le commandement militaire américain a permis la constitution d'un tel pouvoir, cette décision a été dictée par des considérations immédiates de nature purement militaire et, qu'en tous cas, **le Gouvernement des Etats-Unis n'a pris aucune décision politique à cet égard** ».

(Charles de GAULLE « MEMOIRES de GUERRE – L'UNITE ». (1942-1944 – p. 394-402).

Ou bien :

Charles de GAULLE « MEMOIRES de GUERRE – L'UNITE ». (1942-1944 – p. 394-402).

TELEGRAMME DU COMITE NATIONAL A ADRIEN TIXIER, DELEGUE A WASHINGTON. Londres, 10 novembre 1942.

« 1) **Après avoir vu le général de Gaulle, l'amiral Stark s'est rendu cette nuit chez Churchill pour lui dire que, suivant son opinion personnelle,** il était lamentable qu'il n'y ait pas conjonction des efforts de tous les patriotes français désireux de lutter pour la libération et notamment entre le général de Gaulle et le général Giraud. **De l'avis de l'amiral Stark, toutes facilités devraient être données au général de Gaulle pour envoyer des délégués à Alger.**

2) M. Churchill ayant fait observer à l'amiral Stark que, les opérations étant sous le commandement américain, il appartenait à celui-ci de fournir les facilités nécessaires, l'amiral Stark a déclaré à M. Churchill qu'il estimait que, si le Premier Ministre télégraphiait directement au Président Roosevelt, celui-ci suivrait l'avis de M. Churchill. Le Premier Ministre a répondu qu'il ne voulait prendre aucune initiative sans l'accord du général de Gaulle ».

Ou bien :

H. KISSINGER « LES ANNEES ORAGEUSES » - tome II.

(Fayard - 1982 – pp. 894-895).

« Dans cette atmosphère, je rendis visite à Jobert le 19 décembre dans son bureau du Quai d'Orsay, pour lui parler de mon voyage au Moyen-Orient (...). **Il lui plaisait de prétendre que ses conceptions personnelles** différaient de la politique que l'intérêt national ou son Président lui imposaient ; et il m'assura qu'il était pleinement d'accord avec notre politique des petits pas au Moyen-Orient. Malheureusement, en tant que ministre français

des Affaires étrangères, il lui fallait prendre une position différente, ce qu'il ferait aussi lentement et subtilement que possible. **Je lui demandai pourquoi l'intérêt de la France voulait qu'il agisse contre ses convictions personnelles.** La France devait sauver les apparences au Moyen-Orient, dit-il ».

Ou bien :

H. KISSINGER « LES ANNEES ORAGEUSES » - tome II.

(Fayard - 1982 – p. 1041).

(Le 26 octobre 1973, lors de la guerre de Kippour lorsque la IIIème armée égyptienne a été encerclée par les israéliens).

« Vers midi, je m'entretins avec Nixon à Camp David et le mis au courant de ce que nous avons fait. Quand il apprit que Sadate avaient envoyé un message urgent dans la matinée, il me demanda de le transmettre « fortement » (selon ses termes) aux Israéliens, ce que j'avais déjà fait : « Remplissons notre part du contrat ».

N'ayant pas reçu de réponse de Tel-Aviv depuis près de quatre heures, je finis par appeler Dinitz, Ambassadeur d'Israël à Washington. **Il n'avait pas d'instruction mais me soumit une idée « personnelle » : tout Egyptien souhaitant quitter la IIIème armée pourrait être autorisé à le faire, à condition de laisser son équipement sur place. En d'autres termes, une humiliation publique pour l'Egypte. – Pas étonnant que cela fût suggéré comme une idée « personnelle ».**

Ou bien :

H. KISSINGER « LES ANNEES ORAGEUSES » - tome II.

(Fayard - 1982 – p. 1041).

« Je ne pouvais même pas fournir à Assad l'assurance qu'Israël accepterait de discuter avec lui d'un désengagement. Golda craignait d'imposer à son cabinet le poids de trop nombreuses

décisions pénibles. Certes, elle comprenait que la perspective d'un désengagement sur le front syrien pourrait entraîner Assad à modérer son opposition à la décision de Sadate. **Sa solution fut digne de Salomon. Dayan, qui, en 1967, s'opposait déjà à l'occupation du Golan, était autorisé à me fournir quelques idées « personnelles » sur un désengagement en Syrie. Je les transmettais à Assad sans pouvoir lui garantir qu'Israël s'y tiendrait au cas où la Syrie les accepterait** (...). De mon côté, je n'étais pas pressé de lui présenter des idées israéliennes qui n'avaient rien d'officiel et s'entouraient de telles précautions qu'elles accroîtraient certainement la suspicion des Syriens ».

Et plus loin :

H. Kissinger « A LA MAISON BLANCHE » - tome II – p. 1336.

« L'idée d'un retrait provisoire des abords du canal avait germé dans l'esprit fertile du ministre de la Défense Moshe Dayan vers la fin de l'été 1970. Pour Dayan, il s'agissait de procéder à un retrait mutuel ou à une diminution des forces militaires sur les deux rives du canal. **L'idée de Dayan n'était pas alors une proposition officielle du gouvernement israélien, et, lorsque Dayan se rendit à Washington en décembre 1970, il fut contraint de la désavouer et de la présenter comme une simple « alternative théorique » à la position officielle d'Israël,** qui refusait d'accorder à l'Egypte le bénéfice d'une réouverture du canal de Suez tant qu'on ne serait pas parvenu à un accord de paix définitif ».

Et un peu plus loin, sur les « idées personnelles » d'un diplomate américain (ensuite désavoué par son supérieur hiérarchique) :

H.. Kissinger « A LA MAISON BLANCHE » tome II – pp. 1339-1340.

(L'auteur relate la recherche d'un accord intérimaire entre l'Egypte et l'Israël, en mai 1971 dans lequel les Etats-Unis étaient impliqués).

« Et au milieu de tout cela, certains de nos diplomates effectuèrent une extraordinaire manœuvre dont la Maison Blanche ne sut rien (...). De toute évidence, Donald Bergus, qui dirigeait la Section des intérêts américains au Caire, avait rencontré des fonctionnaires des Affaires étrangères égyptiennes, le 23 mai, afin de discuter d'un document sur la position égyptienne. **Lorsque les Egyptiens lui avaient demandé conseil, Bergus avait, semble-t-il, jeté sur le papier des idées détaillées, et avait laissé ses notes entre les mains des Egyptiens.** Lorsque il fut connu, le projet de Bergus frappa par sa similitude avec la proposition officielle des Egyptiens telle qu'elle nous fut ensuite présentée par Sadate, le 4 juin. Ce fut certes une extraordinaire procédure, et je demeure convaincu qu'aucun diplomate chevronné de l'expérience de Bergus ne l'aurait entreprise sans l'autorisation de ses supérieurs. Vouée à l'échec dès l'origine elle ne pouvait que nous laisser dans le pétrin. Lorsque la presse eut vent de la note de Bergus, **les Affaires étrangères la désavouèrent, déclarant qu'elle ne correspondait pas à une position officielle des Etats-Unis. Les Egyptiens en éprouvèrent une double rancœur, piqués au vif par le désaveu, et aigris par le fait que nous ne nous prononcions pas clairement sur ce qu'ils avaient cru être notre propre idée. Les Israéliens s'exaspérèrent de voir que nous encourageions l'Egypte à présenter des points dont ils nous avaient assurés qu'ils ne les accepteraient jamais** ».

Ou bien :

« (...) To take account of the President's concern that China might approach other American political figures, and to prevent Chinese nervousness, which might lead to the opening of new and complicating channels, **I added some personal – and therefore disavowable – observations.** I suggested that Yahya communicate to Chou En-lai as his own view the importance of confining US-Chinese exchanges to this channel until an official link was securely in place. We hoped that the Chinese would make no other initiatives until we had returned a formal reply and designated an emissary. This was without prejudice to the

intensification of people-to-people exchanges – students, reporters, scholars – which we would greatly welcome. I stressed that this should be communicated not as an official American position but as Yahya's personal assessment of our attitude. I did not doubt that Chou En-lai would get the point (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 718).

Le comble, toutefois, est atteint non pas par des « avis personnels » car à la limite, dans certaines circonstances ceux-là pourraient passer pour des engagements juridiquement valides, comme on a pu le sentir dans les citations ci-dessus. Le comble, ce sont les « encouragements ».

Sous-section V

ENCOURAGEMENTS

C'est un phénomène qui, à la fois, pose problème sur le plan de la force contraignante (le « *negotium* » des encouragements est généralement inconsistant) et sur celui de la validité juridique de leur « *instrumentum* ». Relèvent-ils du droit, même mou ? Celui qui en serait abusé pourrait-il valablement s'en plaindre devant un juge ? Ou bien, ne lui resterait-il que la rage au cœur de s'être

laissé berner ?

L'incertitude est alors reine.

Quand on a affaire à des encouragements, on trouve des expressions du genre :

« Mais oui, bien sûr ! »

« Mon pays a beaucoup de sympathie pour votre effort »

« Vous devriez continuer dans ce sens ».

« Je vous ai compris ! »

etc.

Citons quelques exemples de ces encouragements qui remplissent de longues pages de documents diplomatiques que l'on trouve dans les recueils du type « POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE ». On ne trouve pas un toast lors d'une réception, pas un discours en déplacement à l'étranger, pas une conférence de presse donnée en visite officielle chez le partenaire sans que l'on y trouve plusieurs « encouragements » à destination de l'Etat hôte. Notamment quand c'est le chef d'une Grande Puissance qui rend visite à celui d'un petit pays.

Ainsi, dans le contexte de la demande des Polonais pour entrer dans l'O.T.A.N. et dans l'Union Européenne, lors de sa visite à Varsovie, en 1996, le Président de la République française, Jacques Chirac, a pu dire sans rien promettre de précis :

« CHIRAC TELLS POLES HE WANTS THEM IN NATO IN 2000

(...) « To build a new Europe also means to enlarge the European Union », Mr. Chirac told a joint session of the Polish Parliament.

« **I wish that in the year 2000 Poland will join our Union** »

(...) « In 1997, the process of Poland's admission into NATO should definitely begin, » Mr Chirac said. I wish that those negotiations could be completed as soon as possible (...). « I

would like to tell you with emphasis : France strongly supports the admission of your great nation into NATO and the European Union », he said (...) ».

(« I.H.T. », 13 09 1996).

Ou encore, dans le même sens, avec les mêmes formules lénifiantes :

« BONN « SYMPATHIZES » WITH ROMANIAN BID TO JOIN NATO AS PARIS DELAY A RETURN.

Chancellor Halmut Khol of Germany gave qualified support Wednesday to early NATO membership for Romania. A week before the alliance's summit meeting in Madrid, a spokesman said **the chancellor and the government had « a lot of sympathy for the Romanian desire for early NATO membership and support it »**. (...) ».

(« I.H.T. », 03 08 1997)

Ou encore, toujours à ce même propos :

« NATO WIDENS THREAT OF BOSNIA FORCE –

« (...) Likewise, there was some doubt about the meaning of the Partnership for Peace, the program under which non members – especially Poland, the Czech Republic and Hungary – will move into closer relations with NATO. **U.S. officials insisted that there had been no pledge, implicit or explicit, by the West to come to the aid of East European nations if they were attacked. But Mr. Wörner said on Monday that « we shall not leave you alone »** (...) ».

(« I.H.T. », 12 01 1994).

« Le roi avisera ». Une banale assurance du genre : « je vais voir ce que je peux faire pour vous » peut ainsi constituer un « encouragement » qui va susciter des espoirs chez les

destinataires sans forcer son auteur à agir dans un sens donné. Car, comme le souligne l'article ci-dessous, l'interprétation d'un tel encouragement est libre :

« COSTLY WHITE HOUSE VISIT LEFT TRIBE EMPTY-HANDED. New Notch in Annals of Aggressive Fund-Raising.

WASHINGTON - In June 1996, Charles Surveyor, a Cheyenne-Arapaho Indian leader from Oklahoma, found himself in heady company at a White House luncheon.

Along with top executives of a handful of big companies, he was getting to make his case to the president, and this was his best chance, he thought, to win the return of 7,500 acres (3,300 hectares) taken from his tribe by the U.S. government for military use more than a century ago.

For 20 minutes, President Bill Clinton listened intently as Mr. Surveyor, chairman of the Cheyenne-Arapaho Tribes of Oklahoma, described his impoverished people's 50-year struggle to regain their sacred and enormously valuable land.

In an interview on the reservation near Concho, Oklahoma, Mr. Surveyor recalled that Mr. Clinton looked him square in the eye and said : « **We'll see what we can do to help you** ».

Those few words of encouragement led the 11,000 member tribe to keep its pledge to contribute \$100,000 to the Democratic National Committee (...).

Though Mr. Clinton « made no promises » to his tribe, Mr. Surveyor said he returned to the reservation, a half hour's drive west of Oklahoma City, so overcome with joy that he was nearly speechless (...) ».

(« I.H.T. », 13 08 1997)

L'assurance que l'on n'aura de cesse de travailler aussi longtemps

que les désirs de l'autre ne seront comblés, est une autre forme d'encouragement. Ainsi :

« NODS TO ROMANIA AND BULGARIA

The EU commissioner in charge of enlargement and relations with Eastern Europe said he would stress the importance of membership for Bulgaria and Romania during his trip to the two countries, which began Thursday, Reuters reported. « **The commission's work will not be done until both Romania and Bulgaria are full members of the European Union** », Hans van den Broek said (...) ».

(« I.H.T. », 17 10 97)

Ou bien :

« NATO WILL OFFER A 'SIGNAL' TO EAST, GERMANY SAYS. The Associated Press - BERLIN - The NATO allies will give Eastern Europe's nervous new democracies a clear signal at a summit meeting next week that the alliance will eventually be opened to them, German leaders said Wednesday (...)

« **We believe the summit will send a political signal to the democracies of Central and Eastern Europe that NATO is open in principle to new members** », said Dieter Vogel, a German government spokesman ».

(« I.H.T. », 06 01 1994)

Ou bien :

« CLINTON HINTS NATO WOULD DEFEND EAST FROM ATTACK. Remarks Appear to Go Beyond 'Partnership' On Security Guarantees.

PRAGUE – (...)

Mr. Clinton was speaking at a joint news conference with the

leaders of the Czech Republic, Slovakia, Poland and Hungary after trying to dispel doubts over his Partnership for Peace plan.

(...)

But Mr. Clinton appeared to go further than the text of the Partnership when he was asked whether it was conceivable, given the lessons of World War II, that NATO would fail to come to the aid an East European country if it were invaded or subject to military aggression.

Mr. Clinton replied that he thought it was « doubtful » that there would be no help. (...).

Mr. Clinton told the leaders of Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia - the so-called Visegrad Group - that the West has a major stake in the well being of their nations.

« Let me be absolutely clear », he said. « The security of your state is important to the security of the United States ».

(...) ».

(« I.H.T. », 13 01 1994)

CONCLUSION DU CHAPITRE

A la fin du chapitre consacré aux formes, rappelons les idées qui y ont été exposées.

Nous avons souligné l'importance des formes dans la détermination de la validité des engagements en droit interne. Car, à partir du moment où on écrit, signe ou publie un contrat entre particuliers on sait avec certitude que l'eau s'est transformée en vin. Ce moment est décisif et constitue le point de clivage, la ligne du partage. Avant, c'est une négociation, une conversation, un échange etc. Après, c'est un engagement juridiquement valide, relevant à ce titre de l'appareil d'enforcement juridique et de l'application des règles, décisions et engagements de droit interne.

L'apparition des formes juridiques préjuge par elle-même de la validité juridique de l'engagement, peu importe ce qu'en ont pensé ou vont penser les cocontractants. En effet, avons-nous dit, le droit interne n'accorde à la libre volonté des individus qu'un petit strapontin.

Tout ceci est déterminé dans un instant bref, facile à prouver, à expliciter, à décrire. Ce moment est mesurable par la date, par le chiffre, par l'évidence du regard. Et cela peut être déterminé par tout un chacun, par une opération simple de constatation par les sens, par la vue d'une signature, d'un écrit ou d'une publication. Tout ceci est donc objectif.

Dès lors, on comprend que le droit interne se fonde tout entier sur les formes et les procédures. Il est tout orienté vers la certitude, vers la prévisibilité, vers la clarté, vers l'objectivité. Car il doit se prononcer dans toutes les situations, par oui ou par non, et trancher.

On comprend aussi que le droit international ne mérite pas la dénomination du Droit dès l'instant où les règles coutumières, les actes unilatéraux ainsi que les engagements consensuels qui constituent l'essentiel de sa substance, sont le plus souvent dépourvus de forme ou bien revêtus de formes incomplètes.

Ainsi, la coutume, (dont nous ne parlons pas dans le présent ouvrage et nous contentons de la mentionner seulement) source encore importante d'obligations en droit international, ne permet jamais objectivement, par tout un chacun, avec clarté et exactitude de déterminer le moment précis où naît une obligation juridiquement valide. Puisqu'elle est dépourvue de formes, on ne sait pour ainsi dire jamais (du moins jusqu'au moment où un juge s'est prononcé là-dessus) en quoi doivent consister les précédents ? Quelle apparence doivent-ils revêtir ? Doivent-ils être de la même nature ou doivent-ils être identiques ? Combien doivent-ils être ? Comment constater l'« *opinio juris* » alors que les Etats se taisent là-dessus, et il n'y a pas de forme prescrite à travers laquelle elle pourrait se manifester ? Etc.

Nous allons développer la même idée en ce qui concerne les actes unilatéraux dont nous comptons parler dans une publication séparée.

Les mêmes réflexions s'appliquent (et là c'est notre propos actuel) aux engagements consensuels à forme incomplète ou sans forme aucune.

Il en est ainsi des engagements non signés, non enregistrés, non publiés, secrets, oraux, implicites et tacites, de l'« esprit de l'accord », des « *hints* », « des idées personnelles », des « avis » et des « encouragements ». Bref de tous les engagements qui, faute de formes précises, complètes et vérifiables ne permettent pas une conclusion claire, à priori, c'est-à-dire avant que le contentieux se noue et que le juge ne se prononce, sur leur validité juridique.

Que ces formes soient considérées en soi comme l'impliquant « *ipso facto* » (suivant les objectivistes) ou qu'elles servent seulement comme « indices » de la volonté des Parties de prendre un engagement en droit (suivant les volontaristes) leur défaut condamne tous ces engagements consensuels à la l'irréparable

« *softness* ».

Car même si on admet que le droit international est quasi entièrement fondé sur le consentement des sujets il faut que ce consentement soit réel. Alors comment constater objectivement cette intention subjective si les Etats ne l'affirment pas clairement dès la prise de l'engagement par une déclaration séparée, explicite (et nous avons démontré que ceci est rarissime) ? Par les formes ? Mais justement elles manquent. Comment donc sans signature, sans ratification, sans publication, sans enregistrement, sans écrit, pire : face à un silence, à une simple attitude, à un « *hint* », à un « avis personnel » ou à un « encouragement » verbal constater par un simple coup d'oeil d'un tiers, non impliqué dans l'affaire que la phase de la réflexion ou de la négociation est terminée et qu'a commencé celle de la validité juridique ? Si ce n'est pas par le sens de la vue, c'est du moins par le sens de l'ouï, quel signe distinctif sépare la première de la seconde ?

Nul accord international ne le détermine. En droit international rien n'est réglementé sauf quelques dispositions supplétives dans la Convention de Vienne de 1969. Les modes d'expression du consentement dans ce droit sont donc extrêmement abondants. L'écrasante majorité des engagements s'y fait par les actes unilatéraux, par la coutume, par la parole, par le silence et par les comportements. Les traités en bonne et due forme sont une petite minorité dans la vie de tous les jours.

Faute de toute réglementation par l'inexistant législateur, par les Etats eux-mêmes au moyens des traités ou encore par l'insaisissable juge international tout peut être dit sur la validité juridique de ces sources informelles des engagements et son contraire.

Que faire alors ?

La solution la plus simple dont on peut naïvement rêver consisterait à inviter les Etats à s'entendre pour trancher ces questions au moyen de plusieurs conventions méticuleuses et détaillées. Mais d'abord, il a fallu à l'humanité toute entière des milliers d'années pour établir, touche après touche, avec d'innombrables essais, erreurs et corrections les codes qui déterminent les formes de prises d'engagements en droit interne. Peut-on alors espérer que cela irait plus vite pour le droit international ? Et puis, les Etats n'y ont aucun intérêt car leur première préoccupation est la souveraineté et non le Droit. C'est donc à grand peine que, de temps en temps, l'O.N.U. réussit à les réunir pour faire réglementer, objectiver telle ou telle forme d'expression de leur consentement.

La seconde solution tout aussi irréelle consisterait à développer de façon massive le contentieux international pour que le juge international, à l'instar du Conseil d'Etat en France, établisse dans sa jurisprudence ces critères et ces réglementations, bref, cette objectivation du consentement exprimé en dehors de la forme solennelle du traité.

Mais c'est l'inverse qui se produit en réalité : les Etats, non seulement, ne veulent pas de réglementation consensuelle, mais ne désirent pas de réglementation jurisprudentielle non plus. Et cela pour les mêmes raisons de la protection de leur souveraineté. Nous avons déjà eu plus d'une occasion pour signaler leur fuite devant le juge.

D'ailleurs ce juge, et nous aurons l'occasion d'y revenir dans le troisième tome de l'ouvrage, est tellement intimidé par l'hostilité que lui manifestent ses justiciables qu'il n'ose pas poser, à l'avenir, des règles générales et des principes de peur de se faire accuser de créer du droit alors qu'il n'y est pas autorisé. Il cherche donc davantage à concilier les parties qu'à poser pour le futur des repères clairs de caractère général.

Il convient à présent d'aborder la seconde partie du présent second tome de l'ouvrage en nous penchant sur l'« autorité » des engagements internationaux.

PARTIE II

« AUTORITE » POLITIQUE

Nous avons dit dans la première partie du présent second tome de l'ouvrage, que pour être juridiquement valide, l'« *instrumentum* » des engagements internationaux doit présenter un certain nombre de caractéristiques. Ce qui permet aux mécanismes juridiques préposés à les enforcer de les reconnaître comme appartenant au droit, relevant de leur compétence et devant se voir appliquer les règles juridiques.

A présent nous allons nous demander quelles doivent être les vertus extra juridiques dont l'engagement doit être doté pour que, cette fois-ci, les mécanismes politiques, diplomatiques et moraux d'enforcement puissent, à leur tour, se sentir en quelque sorte « compétents » et prêts à se mettre en mouvement dans le même but.

Car ce qui compte pour les Etats, ce n'est pas la parfaite validité juridique des engagements qu'ils concluent. En effet, les mécanismes juridiques d'enforcement sont si faibles et si réduits en droit international qu'ils ne sont nullement dissuasifs. Les Etats savent que parfaitement valide ou imparfaitement valide, l'engagement qu'ils concluent n'a pratiquement aucune chance de se voir enforcé par l'appareil juridique d'enforcement. En effet, celui-ci n'existe pas, sauf le juge international. Ce dernier ne peut pratiquement pas être saisi, car il faut pour cela l'accord du

défendeur. Et à la fin, même s'il est saisi, se reconnaît compétent, applique les règles du droit international et à la fin tranche, il n'a aucun moyen de se faire obéir pour voir son jugement respecté.

Les Etats savent, en revanche, que ce qui est efficace et dissuasif ce sont les mécanismes politiques, diplomatiques et moraux d'enforcement. Car ceux-là existent et sont hautement performants.

Alors se pose la question : de quelles qualités doit être, dès le départ, doté l'engagement pour que ces mécanismes soient prêts à intervenir aux fins de son enforcement extra-juridique ? Autrement dit, en quoi doit consister l'« autorité » politique, morale et diplomatique d'un engagement international ? Comment cette « autorité » doit être bâtie dès la conclusion de l'engagement ? Qui sont ceux qui sont aptes à y contribuer et puis y être sensibles pour, éventuellement, agir et protéger l'engagement contre sa violation ? Et quelles sont les qualités de l'engagement auxquelles ils attachent de l'importance au point d'être prêts à se mêler dans le processus de sa conclusion et puis de son enforcement ?

Les acteurs de la scène internationale qui doivent y être impliqués, c'est tout d'abord et tout naturellement le partenaire. Mais c'est aussi le milieu diplomatique, la Communauté des Etats et enfin l'Opinion publique.

C'est d'après ce clivage que nous comptons organiser la suite de notre propos.

CHAPITRE I

AUTORITE AUPRES DU PARTENAIRE

Il est bien évident que la meilleure garantie extra juridique du respect de l'engagement réside dans la perception par le partenaire de son intérêt à s'en tenir à ce qui a été convenu.

Mais sous le vocable « intérêt » se cache bien de choses. Ce mot recouvre des significations plus, mais aussi moins, évidentes. C'est tout un écheveau de considérations à court, moyen et long terme, dont certaines touchent directement à l'objet de l'engagement, mais dont d'autres pourraient, pour un observateur non averti, en paraître même très éloignées.

Pour plus de commodité, appelons tout cela « la bonne disposition » du partenaire et disons que celle-ci constitue l'une des meilleurs garanties du respect de la parole donnée.

L'obtenir dès le départ ne permet pas, certes, d'être sûr du résultat mais c'est quand même faire un grand pas en direction d'une harmonieuse application de l'engagement.

Comment la susciter alors dans le contexte de méfiance et même d'agressivité qui caractérise le milieu international ?

D'abord par des mesures de confiance, par des « *goodwill gestures* » pour calmer ses inquiétudes et ses interrogations. Ce à quoi sera consacrée la première Section du présent chapitre.

Mais l'inquiétude du partenaire peut réapparaître à l'occasion de

divers événements. Car la volonté de l'une des parties à l'engagement de respecter ses promesses peut varier. Tout naturellement il faut alors rassurer l'autre que cette volonté n'a pas changé.

D'où la seconde Section du présent chapitre consacrée à des réassurances et à des répétitions.

Enfin, si les mesures de confiance et les réassurances s'avèrent vaines, le moyen ultime consiste à prendre un gage. Ce à quoi sera consacrée la troisième Section.

Il est bien évident que cette liste n'est en aucun cas limitative. Les moyens pour influencer sur la bonne disposition du partenaire sont innombrables. En l'occurrence il s'agit seulement de ceux qui sont les plus courants.

Section I

« *GOODWILL GESTURES* »

(Précisons d'emblée que certains exemples de ce chapitre ont été déjà cités dans le chapitre consacré à des « *Hints* ». Cf. supra).

Même en droit interne, où pourtant fonctionne un appareil d'enforcement juridique efficace, rien ne vaut la confiance entre cocontractants. En effet, pour puissant qu'il soit, l'enforcement juridique n'y est pas chose aisée. Il faut faire un procès. Le

résultat est incertain et lointain. L'exécution est ensuite longue et parfois aléatoire. On ne peut donc pas s'en remettre à tout bout de champ. Entre partenaires méfiants, les perspectives d'une bonne et harmonieuse application de l'engagement ne sont pas toujours favorables.

Il en est de même, et à plus forte raison, en droit international, pour des raisons que nous avons expliquées déjà. Il y manque l'appareil d'enforcement juridique auquel on pourrait efficacement recourir. D'où il résulte que la solidité de l'engagement tient surtout à de multiples facteurs extra-juridiques.

La confiance en droit international en est un. Mais elle n'est pas donnée. C'est plutôt la méfiance qui gouverne les rapports interétatiques. Et puisqu'elle n'est pas acquise à l'avance, elle doit être créée.

La présente section traitera des moyens d'y parvenir par des gestes de bonne volonté (« *goodwill gestures* ») manifestés par l'un des partenaires à l'autre.

De tels gestes, accomplis avant et au moment de la conclusion de l'engagement, ont plusieurs objectifs : en rompant la glace, il s'agit parfois de pousser le partenaire à négocier là où, hier encore, il refusait de le faire. Le principe de la négociation acquis, il faut l'encourager à plus de concessions en créant un climat amical. Puis, une fois la négociation engagée, il faut, par des gestes de bonne volonté, la faire aboutir car c'est parfois une épreuve pénible et épuisante, etc.

Mais aussi, et c'est cela qui nous intéresse à présent, le but des gestes de bonne volonté est de créer un fondement solide de confiance sur lequel pourra reposer l'engagement à venir. Confiance que, même là où il ne pourra pas être enforcé juridiquement, l'engagement sera quand même respecté. Nous

aurons souvent l'occasion de parler dans le troisième tome de l'ouvrage de l'impératif interne de « *pacta sunt servanda* » en tant que garant moral du respect des engagements pris. La confiance participe à ce mécanisme.

Pour psychologique qu'il soit, il est simple. En effet, il est plus difficile (et plus coûteux moralement) de duper celui dont on se prétent être ami que celui à qui on n'est lié que par le lien d'intérêt.

Celui qui accomplit un geste d'amitié le sait. Son partenaire y compte. Les tiers en sont avertis. Bref, la pression morale qui en résulte est bien plus forte que si chacun s'en tenait au strict minimum.

C'est la raison pour laquelle, pour montrer qu'en aucun cas il ne se parjurera, même si l'autre ne dispose pas de moyens de l'y contraindre, un Etat accomplit des gestes de bonne volonté à la veille de la conclusion d'un engagement.

Commençons la démonstration par un texte conventionnel qui en illustre l'un des rouages :

« ISRAEL – O.L.P. – ACCORD sur la BANDE de GAZA et la REGION de JERICHO » – Le Caire – 4 mai 1994

(« R.G.D.I.P. », – 1994, – p.520).

« Le Gouvernement de l'Etat d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (désignée ci-après comme « l'O.L.P »), représentant du peuple palestinien, (...)

ARTICLE XX : LES MESURES de CONFIANCE.

Dans le but de créer une ambiance constructive et d'obtenir le soutien de l'opinion publique à l'application du présent accord, et **afin d'établir une base solide de confiance mutuelle et de**

bonne foi, les deux parties sont convenues de mettre en œuvre les mesures de confiances suivantes :

A la signature de l'accord, Israël libérera ou remettra à l'Autorité palestinienne, dans un délai de cinq semaines, environ 5 000 détenus et prisonniers palestiniens, habitant la Cisjordanie et la bande de Gaza (...).

Ou encore, dans l'Acte final d'Helsinki, dans le chapitre consacré à des « Questions relatives à la sécurité en Europe » point 2 intitulé « **DOCUMENT SUR LES MESURES DE CONFIANCE** ET CERTAINS ASPECTS DE LA SECURITE ET DU DESARMEMENT », il est dit à propos d'un autre type de gestes de bonne volonté destinés à créer la confiance :

« Les Etats participants

Désireux d'éliminer les causes de tension qui peuvent exister entre eux et de contribuer ainsi à renforcer la paix et la sécurité dans le monde ;

Déterminés à renforcer la confiance entre eux et à contribuer ainsi à accroître la stabilité et la sécurité en Europe (...)

Reconnaissant que l'échange par invitation d'observateur à des manœuvres militaires aidera à favoriser les contacts et la compréhension mutuelle ;

Ayant examiné la question de la notification préalable des mouvements militaires d'envergure **dans le contexte du renforcement de la confiance** ; (...)

Convaincu de l'importance politique de la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure pour favoriser l'entente mutuelle, **renforcer la confiance**, la stabilité et la sécurité (...)

Ont adopté ce qui suit :

- I) Notification préalable des manœuvres militaires d'envergure

(...)

Autres mesures destinées à renforcer la confiance.

Les Etats participants reconnaissent qu'il existe d'autres moyens qui permettent de tendre vers leurs objectifs communs.

En particulier, compte dûment tenu de la réciprocité, et en vue d'une meilleure compréhension mutuelle, **ils encourageront les échanges, sur invitation, de personnel militaire, y compris les visites de délégations militaires.**

*

Afin d'apporter une contribution plus complète à la poursuite de leur objectif commun qui est le renforcement de la confiance, les Etats participants, lorsqu'ils exerceront leurs activités militaires dans la zone couverte par les dispositions relatives à la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure, tiendront dûment compte de cet objectif et le respecteront.

Ils reconnaissent également que l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des dispositions exposés ci-dessus pourrait permettre, au prix de nouveaux efforts, **de développer et d'étendre les mesures destinées à renforcer la confiance** ».

Citons à présent toute une série d'autres gestes de bonne volonté ayant le même objectif.

En puisant nos informations dans la presse de tous les jours, nous en trouvons plusieurs exemples.

Ainsi, à la veille de négociations difficiles, pour créer une ambiance confiante, il est possible d'accorder au partenaire un avantage économique, par exemple, sous forme de la clause de la nation la plus privilégiée :

« U.S. **GOODWILL GESTURE TOWARD RUSSIA – In a goodwill gesture in advance of a summit meeting** next week,

President Bill Clinton signed a declaration Tuesday that will free Russia from having to seek an annual waiver to maintain its favourable trade status (...).

(« I.H.T. », 21 09 1993).

Ou bien, rendre un document intéressant l'autre partie et, jusque là, tenu secret :

« Mr. Yeltsin helped bolster Moscow Seoul relations on Thursday by handing over the battered orange flight recorders from the downed South Korean airliner ». (AP, Reuters)

(« I.H.T. », 20 11 1993)

La vente du matériel stratégique, jusqu'alors interdit de cession, peut constituer un geste de bonne volonté pour amorcer une négociation confiante sur d'autres terrains :

« U.S. to Allow Sale of Supercomputer in Gesture to China

WASHINGTON : In a goodwill gesture toward China, the Clinton administration has agreed to sell it a sophisticated \$8 million supercomputer, according to senior administration officials.

(...)

But the administration could offer such a gesture only if China opened formal talks on the sanctions and its missile sales which thus far it has refused to do, arguing that the sanctions had to be lifted first (...).

(« I.H.T. », 20 11 1993)

L'hostilité entre Etats conduit souvent à l'arrêt partiel des relations économiques. Les autoriser à nouveau, ne serait-ce qu'en partie, peut constituer un geste de bonne volonté destiné à créer une base solide de confiance pour les engagements à venir :

« EVIL EMPIRE' IS RELEGATED TO HISTORY

WASHINGTON - It's official : the Cold War is over.

(...) President Bill Clinton asked Congress to review Cold War restrictions on the former Soviet republics after a request from President Boris N. Yeltsin at their meeting in Vancouver in April.

He strongly urged Congress to pass the new policy before it adjourned for the year so that he could show Mr. Yeltsin that the United States was committed to democratic reform in Russia when the two presidents meet again in Moscow in January (...).

(« I.H.T. », 30 11 1993)

Les gestes de bonne volonté peuvent être symboliques. Ainsi, orienter les canons dans le sens opposé à celui de l'ancien adversaire peut en constituer un :

« U.S. CONSIDERS AIMING MISSILES AT OCEANS, NOT THE RUSSIANS

WASHINGTON - **In a largely symbolic move** that could also reduce the risk of accidental launches, the Pentagon has drafted a plan to aim America's nuclear arsenal at desolate spots in the open seas and it is talking with Russian generals about how to put a mutual pledge to «detarget» into effect.

(...)

« **We're trying to build the same kind of trust** that we have with other countries », said one senior military officer involved in the planning.

(...)

Still, top Clinton officials say they are willing to carry out «detargeting» only on certain conditions.

(...)

Second, the detargeting must be part of a broader set of measures to reduce nuclear tensions that both countries

accept. This reflects the recognition that the detargeting proposal is largely symbolic ».

(« I.H.T. », 06 12 1993)

Permettre à une minorité enfermée dans un pays clos de le quitter peut constituer une mesure de confiance :

« RABIN HAILS SYRIAN OFFER ON TROOP'S FATE

JERUSALEM –

(...)

Mr. Christopher said that **President Hafez Assad had also promised to give exit visas by the end of the month to the estimated 1,200 Jews remaining in Syria.**

Prime Minister Yitzhak Rabin called the Assad gesture « an important step forward » and « a big window of hope for the families » of the missing men, who number six - though reports from Syria spoke of seven.

(...)

Mr. Christopher described Mr. Assad's decision to help resolve the fate of the missing Israelis as « **an important humanitarian gesture** by the Syrians ».

(« I.H.T. », 07 12 1993)

En réponse à quoi :

« RABIN CURBS MILITANT JEWS

Arab Prisoners to Be Freed as Goodwill Gesture

HEBRON, Israeli-Occupied West Bank –

(...)

In additions, as a conciliatory move, the cabinet of Prime Minister Yitzhak Rabin said that as many as 1,000 Palestinian prisoners would be freed within a week (...) ».

(« I.H.T. », 28 02 1994)

Arrêter les pressions économiques constitue souvent l'annonce d'un effort en vue de reconstruire la confiance :

« SYRIA EDGING BACK TO THE PEACE TABLE. ASSAD READY TO END BOYCOTT; JANUARY RESUMPTION IS SEEN

JERUSALEM - Syria is ready to end its boycott of the peace talks with Israeli in Washington, and Secretary of State Warren M. Christopher expects to announce a January resumption of the negotiations after he confers with President Hafez Assad in Damascus on Thursday, U.S. and Israeli sources said.

(...) it would represent at least limited success for **the U.S. strategy of coaxing Syria back to the negotiating table through a series of gestures that hold out the promise of better relations between the United States** and a country that long has been among the most anti-Western and anti-Israeli Arab states (...).

U.S. sources said that the first step in that direction likely would come in the next few days with American permission for Kuwait to resell three U.S.-made Boeing 727 commercial airliners to Syria. As a country on the terrorism list, Syria normally would be barred from acquiring U.S. equipment that might have military applications (...).

Mr. Assad, while giving no hint that Syria might moderate the demands it was making from Israel, has responded with some **unexpected and significant conciliatory gestures**. When Mr. Christopher was in Damascus on Sunday, the Syrians told him that they would allow those Jews still in Syria to obtain exit permits by the end of this month. They also offered to assist a U.S. congressional investigating team that is seeking to determine the fate of seven Israeli soldiers missing in Lebanon since the 1980's (...) ».

(« I.H.T. », 08 12 1993)

Autoriser l'aide humanitaire ou les prêts à un ancien adversaire peut constituer l'amorce de relations plus confiantes et fonder ainsi les futurs engagements sur une assise moins instable que l'intérêt et moins traumatisante que la crainte :

« U.S. ENVOY WILL TRY TO SETTLE MIA ISSUE

WASHINGTON - The State Department's top Asia hand will travel to Vietnam next week to press for more information on missing American servicemen with an eye toward laying the emotional issue to rest and opening Vietnam to U.S. business...

President Bill Clinton has made a full account of the missing a condition for lifting the embargo, **but in goodwill gestures, he went along with a granting of international loans to Vietnam and authorized delivery of humanitarian aid** (...).

The Vietnamese have offered financial incentives to citizens who turn in certifiable American remains and have opened an office in Ho Chi Minh City to handle investigations and reports of findings.

Hanoi also recently turned over documents related to the downing of American aircraft, officials said (...) ».

(« I.H.T. », 10 12 1993)

Une mesure de confiance très fréquente consiste à déclarer un cessez-le-feu unilatéral :

« HAMAS OFFERS CEASE-FIRE, 'GIVING A CHANCE' TO RABIN

GAZA CITY, Israeli-Occupied Gaza Strip - **The Islamic Resistance Movement, or Hamas, announced for the first time on Thursday a unilateral three-day cease-fire to give Israel a chance to reciprocate.**

(...)

« We are giving a chance » to Prime Minister Yitzhak Rabin to order the Israeli Army to cease fire, said Hamas, which is opposed to the accord between Israeli and the Palestine Liberation Organization on limited Palestinian autonomy in the occupied territories ».

(« I.H.T. », 09 12 1993)

On sait la sensibilité de l'Opinion publique américaine à propos du sort des soldats disparus dans les opérations de guerre. C'est en réponse à cette préoccupation que les Coréens du Nord (tout comme les Vietnamiens, Cf. supra) fournissent périodiquement, lorsqu'ils veulent relancer les initiatives diplomatiques, des informations à ce sujet aux autorités américaines :

« PROGRESS REPORTED OVER NORTH KOREA

WASHINGTON - Allied officials reported progress Tuesday in the latest round of U.S. talks with North Korea on resolving the nuclear impasse that is threatening to unsettle North Asia (...).

North Korea made a gesture toward the United States on Tuesday by handing over what it said were the remains of 34 U.S. soldiers killed during the Korean War. It was the fourth such action in less than a month (...) ».

(« I.H.T. », 22 12 1993)

Comme il a été indiqué plus haut, l'organisation des manoeuvres militaires communes est une mesure de confiance très répandue :

« U.S. AND RUSSIA SET PACIFIC EXERCISES

TOKYO (Reuters) - **The United States and Russia may soon hold joint military maneuvers in the northern Pacific as part of efforts to build mutual trust**, but Japan will not take part, Japanese officials said Wednesday (...) ».

(« I.H.T. », 03 02 1994).

Et toujours à propos des manœuvres militaires :

« EXERCISE IS POSTPONED IN GESTURE TO NORTH KOREA

SEOUL - The South Korean Government announced Wednesday that a major joint military exercise with the United States known as Team Spirit would be deferred until late this year and could be canceled altogether as a gesture of goodwill in exchange for a new inspection of North Korean nuclear sites (...).

(...)

North Korea has denounced past Team Spirit exercises as an unwarranted preparation for military attack and has threatened to respond by halting any dialogue on nuclear issues (...) ».

(« I.H.T. », 21 04 1994).

Inviter les représentants d'une armée, jadis hostile, à la parade militaire peut constituer un geste symbolique de réconciliation destiné à conforter la confiance mutuelle :

« GERMANS WILL MARCH IN PARADE ON BASTILLE DAY

MULHOUSE - France For the first time since the war, German troops will march down the Champs Elysées in Franc's traditional military parade July 14, President François Mitterand announced Tuesdauy.

Mr. Mitterand invited the European Army Corps, which includes German soldiers, to march in the parade, a gesture of reconciliation at the end of a two-day meeting between Mr. Mitterrand and Chancellor Helmut Kohl.

(...)

The chancellor made his own goodwill gesture by returning to France 28 painting taken by the Nazis at the end of World War II.

The paintings had hung in an East German museum since the war ».

(« I.H.T. », 08 07 1994)

Comme nous venons de le dire à l'instant, tenir ensemble des manoeuvres militaires est un geste devenu classique de bonne volonté que nous avons signalé plus haut à propos de l'Acte final d'Helsinki :

« DÉTENTE IS LEADING TO INDIA-CHINA WAR GAMES

JAMMU, India - India and China have agreed to hold joint military exercises next summer in their first combined defense maneuvers since fighting a border war in 1962, Indian officials said Friday.

(...)

« **It's part of a friendly, mutual, confidence building measure**», a defense official said. Officials did not say which armed services would be involved.

The decision to hold joint exercises reflects steadily warming relations between India and China, which fought a brief border war in 1962. Last year the two countries agreed to settle peacefully a dispute along their rugged 4,000-kilometer (2,500-mile) boundary (...) ».

(« I.H.T. », 17-18 12 1994)

Et encore sur la participation de détachements militaires d'un ancien ennemi à un exercice militaire :

« U.S.-RUSSIAN EXERCISES HAILED. GRACHEV LOOKS TO BIGGER THINGS IN AMERICA NEXT YEAR

TOTSKOYE TESTING GROUND, Russia - **Defense Minister Pavel S. Grachev said Wednesday that he planned to send 500 Russian soldiers to the United States for a joint military exercise next year**, after what he called the success of the first such operation here this week (...).

(...).

General Grachev called the exercise « deeply symbolic » and a « vivid example of new relations » between the two countries (...) ».

(« I.H.T. », 08 09 1994).

L'occupation des territoires palestiniens par Israël sert, entre autres, à pouvoir montrer un signe de bonne volonté le moment venu en allégeant ou en levant les mesures d'occupation pour amorcer une n-ième tentative de créer la confiance :

« After 4 Weeks, Israel ends its Blockade of Bethlehem. Removal of Troops Hints at Signs of Progress

JERUSALEM - **Israel announced Wednesday an end to a four-week military blockade of the West Bank city of Bethlehem**, removing a small but important irritant in a troubled Israeli-Palestinian partnership (...).

Among those signs was the release Tuesday of Colonel Mounir Aboushi, a Palestinian policeman who had been held without charges for 40 days on suspicion that he had planned attacks on Jewish settlements in the West Bank (...).

But one senior official said Wednesday **that the decision** had been made « for security reasons », a hint that the release may have been brokered during the three-way talks between Israeli, Palestinian and American intelligence officers that **have become the main vehicle for efforts to rebuild trust between the rival sides.** (...) ».

(« I.H.T. », 28 08 1997).

Même adresser les vœux de bonne année peut constituer un geste de bonne volonté :

« NEW YEAR'S WISHES FROM U.S. TO IRAN

TEHRAN - President Bill Clinton sent a message to Tehran to mark the start of the Iranian new year, the official Iranian press agency reported.

« President Clinton, **for the first time**, sent a greeting message for the Iranian nation to welcome the Iranian new year », IRNA said late Saturday (...).

Washington broke off ties with Iran after militants stormed the U.S. embassy in Tehran in 1979 and held 52 Americans hostage for 444 days ».

Lorsque la méfiance s'installe, le geste de bonne volonté pour la ressusciter peut consister à inviter le partenaire à venir vérifier sur place qu'on ne triche pas avec lui :

« **RUSSIAN GESTURE TO U.S. ON IRAN** – A VIGIL ON ATOMIC PLANT SUGGESTED –

Moscow was reported Sunday to be invited the United States to join in monitoring the operations at a Russian-built nuclear power plant in Iran. Washington fears that the plant could be used to make nuclear weapons. The Russian gesture was disclosed just hour before the scheduled arrival of Vice President Al Gore in Moscow for talks likely to be dominated by U.S. demands that President Boris Yeltsin discover – and stop – any technology flowing from Russia to Iran that could enable Tehran to produce nuclear tipped ballistic missiles. (...) ».

(« I.H.T. », 22 09 1997).

Quand les hostilités sont terminées, « *a potentially far-reaching goodwill gesture* » peut consister en réparation spontanée des dommages culturels provoqués :

« BONN TO RETURN LOOT TO RUSSIA –

Germany will return what is believed to be pieces of Russia's famed Amber Room, looted during World War II, President Roman Herzog of Germany said Monday, in a potentially **far-reaching goodwill gesture** (...) ».

(« I.H.T. », 21 10 1997).

Renoncer à des émissions hostiles par la voie des ondes peut constituer un geste de bonne volonté :

« QUIETLY, AMERICA TAKES STEP TO ANSWER AN IRANIAN OPENING

WASHINGTON - After five years of demonizing Iran, the Clinton Administration is searching for **small gestures of reconciliation** and is responding, however slowly, to the leadership of President Mohammed Khatami.

The gestures are designed to bolster the standing of Mr. Khatami and even move him and the rest of the Iranian leadership to accept direct talks with the United States, according to senior government officials.

(...)

Thomas Pickering, undersecretary of state for political affairs, is urging Congress to scratch plans to create a Radio Free Iran, a \$4 million venture voted into law last year that would beam anti-government propaganda into the country, senior administration officials said.

The State Department, along with the White House, argues that **the radio station would be interpreted as an unfriendly gesture in Tehran**, and has suggested that Congress spend the

money either on an anti-Iraq radio station or into expanding the Voice of America's Persian-language service.

In another gesture, Joseph Duffey, director of the U.S. Information Agency, has drawn up a menu of initiatives for Mr. Clinton in response to the proposal for cultural exchanges made in January by Mr. Khatami, administration officials said.

The exchanges could include financing reciprocal visits of professors, lawyers, journalists, artists and writers. Mr. Duffey's most dramatic proposal is to base a USIA official in the American Interests Section of the Swiss Embassy in Tehran, an administration official said...

(...)

Mr Clinton (...) invited the American wrestling team that had visited Iran to the White House two weeks ago - in the hopes that the gesture would be seen favorably in Iran. (...) ».

(« I.H.T. », 23 03 1998).

Tout comme l'arrêt de la propagande hostile en direction de l'Iran par les Etats-Unis, l'arrêt d'une telle propagande par la Corée du Nord à destination de la Corée du Sud (et réciproquement) a constitué, à un moment donné, un geste de bonne volonté :

« THE KOREAS PURSUE SPIRIT OF SUMMIT

“North and South Halt Propaganda Across the Border

SEOUL - On the day after their historic reconciliation talks ended in Pyongyang, North and South Korea took several small but symbolic steps Friday that were intended to show that half a century of hostilities between the two adversaries were indeed coming to an end.

In perhaps the most striking move, South Korea ordered an end to anticommunist propaganda broadcasts that its military has transmitted for decades from giant loudspeakers situated

along the heavily fortified border with North Korea. The move came in response to North Korea's decision Tuesday to switch off its loudspeakers that for years blasted anti-South insults over the border.

(...)

Kim Dae Jung instructed his cabinet to carry out a wide variety of reconciliation measures that came out of the three-day talks, which concluded in an agreement calling for the two Koreas to pursue peace-promoting, economic and other exchanges (...) ».

(« I.H.T. », 17-18 06 2000).

A la fin, citons quelques passages de « WHITE HOUSE YEARS » de H. Kissinger à propos des mesures de confiance dont il a été auteur ou témoin :

« Since the outbreak of the Korean War in 1950, two American destroyers had been assigned to patrol the Strait of China. The destroyers were not, in fact, part of the defence of the Island ; their role was primarily symbolic. **Richardson and I obtained the President's assent to withdraw a permanent patrol** ; we would show our continuing commitment to the defence of Taiwan by fifteen transits per month of other American warships. President Yahya was free to communicate this decision confidentially to the Communist Chinese Ambassador. He should ensure, however, that Peking did not misunderstand, our basic commitment to Taiwan's defence remained unchanged; **this was simply a gesture to remove an irritant** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 187).

Et du même auteur (déjà cité plus haut) :

« (...) May and June provided opportunities to move another step forward in our economic relations with China and also to **send encouraging signals**. On May 7 the Departments of State,

Commerce, Treasury, and Transportation published regulations implementing the White House announcement of April 14 that liberalised economic relations with China. **The Treasury Department removed all controls on the use of US dollars or dollar instruments** (except those in blocked accounts) in transactions with Peking. As a result, Chinese-Americans were now permitted to send dollars to relatives on the Mainland. **American-owned ships under foreign flags were also permitted to stop at Mainland China ports.** United States flag vessels could henceforth transport goods destined for the Mainland from US to non-Chinese port, or from one non-communist port to another (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 723).

Section II

REASSURANCES ET REPETITIONS

Dit une fois ou cent, en droit interne l'engagement est de la même manière « juridiquement valide ». Sur le plan de droit, il ne change pas. Il est ou il n'est pas revêtu de signes distinctifs qui le rendent susceptible d'enforcement juridique par l'appareil d'enforcement. Certes, on peut assurer le partenaire que l'engagement sera tenu. Toutefois, cela est sans importance juridique, puisque ce n'est pas sur la volonté changeante d'une partie que l'engagement repose mais sur la volonté stable de l'appareil d'enforcement pour le protéger. Et le plus souvent, cela est aussi sans influence sur l'efficacité de l'engagement car ce n'est pas la bonne ou mauvaise volonté des partenaires qui assure son respect, mais une énorme machine étatique qui, éventuellement, forcera le récalcitrant.

Il n'en est pas de même en droit international.

En effet, affirmer, comme le font les internationalistes en reprenant cette expression aux juristes de droit interne pour qui elle a un vrai sens, que les engagements internationaux sont le fruit de la rencontre des volontés, mais qu'une fois conclus ils s'en détachent et « obligent » par eux-mêmes, est un abus de langage. Il résulte de la confusion des mécanismes qui gouvernent le droit interne et de ceux qui gouvernent le droit international.

Rien n'oblige par lui-même, tant qu'une force ne se dresse derrière. Derrière les engagements du droit interne se cache la force de l'appareil d'enforcement étatique. Derrière les engagements du droit international se cache seulement la force de la volonté politique de chaque partie. Et celle-ci varie.

Ainsi, les engagements internationaux sont infiniment plus fragiles qu'on ne se plaît à les présenter. Ils n'ont pas seulement à redouter un changement fondamental, radical de la volonté politique d'une partie de les appliquer sous l'influence d'un changement tout aussi fondamental, radical, des circonstances qui ont présidé à sa naissance. Le moindre changement de cette volonté, provoquée par un changement très banal dans les circonstances qui la déterminent, peut déjà signifier l'arrêt de mort pour l'engagement.

C'est à cela que servent les réassurances et les répétitions. Il s'agit de tranquilliser le partenaire en l'assurant que la volonté de respecter l'engagement n'a pas varié.

Toute cette philosophie est résumée en deux mots par H. Kissinger qui écrit :

« (...) It was all, as I would come to realise, vintage Sadat. His negotiating tactic was never to haggle over detail but to create an atmosphere that made disagreement psychologically difficult. He (like Chou En-lai) laid stress on philosophical understanding, **recognising that the implementation of agreements between**

sovereign states cannot be enforced ; it requires a willingness on both sides ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1299).

On retrouve un peu partout, dans la bouche d'hommes politiques, l'affirmation selon laquelle « tout est question de volonté politique » de chaque partie :

« NATO WIDENS THREAT OF BOSNIA FORCE –

« Members of the North Atlantic Treaty Organization voted unanimously but with varying degrees of conviction on Tuesday for a broader but still highly conditional plan for the use of air strikes in the war in Bosnia-Herzegovina. « **There is no more doubt about the United States and North American commitment to Europe** », declared Manfred Wörner, the NATO secretary-general. « I think everyone was impressed by the strong leadership, resolve and personal conviction of the American president. But Mr. Wörner sounded a wistful note about the chances of decisive NATO action in Bosnia. « **The instrument is there, he said. The main thing still is the political will** ». To which Mr. Clinton replied at a later appearance : « **We'll see if our resolve is there.** My resolve is there. That's all I can tell you » (...) ».

(« I.H.T. », 12 01 1994).

Ou bien :

« HUSSEIN SETS FOOT IN ISRAEL OFFICIALLY – KING IN GALILEE TO SIGN TREATY –

« King Hussein of Jordan, with the Sea of Galilee glistening behind him under a bright autumn sun, signed a peace treaty with Israel on Thursday in his first public appearance on Israeli soil after many clandestine encounters with Israeli leaders (...). « **This is an honourable peace, a balanced peace, a peace that**

will last because from the first instance it was our determination to make it so », said King Hussein (...) ».

(« I.H.T. », 11 11 1994).

On comprend ainsi le phénomène si répandu en droit international et qu'on ne retrouve pas en droit interne : les interrogations de l'une des parties adressées à l'autre pour savoir si la volonté de cette dernière n'a pas changé. Car il existe cent situations dans lesquelles le doute s'installe. Ces situations provoquent alors des demandes de réassurances, de confirmation de l'engagement ou de sa répétition.

Commençons par énumérer ces situations. (Sous-section I).

Puis nous passerons à l'énumération de divers exemples de réassurances et de répétitions (sous-section II).

Sous-section I

SITUATIONS QUI APPELLENT LES REASSURANCES ET LES REPETITIONS

(Il est à préciser que quelques exemples reproduits dans la présente section ont été déjà cités dans le chapitre I de la Première Partie du présent second tome de l'ouvrage, consacré aux déclarations des

Etats sur le caractère des engagements qu'ils ont contractés).

Dans quelles circonstances naît le besoin d'une réassurance ?
Quels en sont les signes annonciateurs ? Quand est-ce qu'il faut commencer à s'inquiéter de la volonté du partenaire de respecter la parole donnée ?

En premier lieu, lorsqu'un Gouvernement commence à nier l'existence de l'engagement.

Ou bien, lorsqu'il commence à le qualifier de « moral », « politique », « humanitaire », etc., et non plus de « juridique ».

Ou bien, lorsque les leaders politiques annoncent ouvertement qu'ils répudieront l'engagement s'ils arrivent au pouvoir et « ne se sentiront pas liés » par lui.

Ou bien, lorsque le Gouvernement de l'une des parties annonce qu'il en demandera la renégociation.

Ou bien, enfin, lorsqu'il annonce qu'il envisage de s'en retirer après un bref délais de préavis.

Dans toutes ces situations, et bien d'autres, à validité juridique constante (car en principe, celle-ci ne dépend pas des événements politiques divers et ne change pas avec eux), l'« autorité » politique et morale de l'engagement risque de décroître et, à la fin, s'évanouir. Et avec elle, l'engagement risque de devenir lettre morte.

A) NEGATION DE L'EXISTENCE DE L'ENGAGEMENT

Lorsqu'on a conclu un traité en bonne et due forme, ce qui est

relativement rare il n'est pas aisé de nier l'existence de l'engagement qu'il contient. Du moins, pas de façon frontale.

Mais c'est oublier que 90 % des engagements internationaux sont conclus en dehors des formes et en dehors d'autres exigences de la validité juridique. Et là, la négation franche et ouverte de l'engagement est chose aisée. Les Etats ne s'en privent pas.

Ainsi, par exemple, la déclaration de :

Robert B. Oakley, « Deputy Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs » faite le 7 mai 1979

(« D.S.B. », October 1979, p. 39):

« The Vietnamese refused to accept the US position on normalization of relations. Instead, they insisted that together with Vietnamese efforts to resolve the MIA question the **United States should accept its « obligations » under the Paris accord of 1973 to provide economic assistance to Vietnam.** **We rejected this approach,** noting that the Paris accord was no longer valid in view of the massive North Vietnamese military attack on South Vietnam in 1975, that the **United States was under no obligation to provide aid,** and that we could not accept Vietnamese attempts to link continued co-operation on MIA's to the question of US economic assistance ».

B) NEGATION DU CARACTERE JURIDIQUE DE L'ENGAGEMENT

Mais bien plus fréquemment, il arrive que ce ne soit pas l'existence de l'engagement qui commence à être contestée mais son caractère. Ainsi, on commence à le qualifier de « non juridique » de « non juridiquement valide » ou de « non juridiquement obligatoire ».

Ce qui inquiète, à très juste titre, les diplomates.

Par exemple :

« RUSSIA AND NATO : VOICE BUT « NO VETO » -

« Senator Richard Lugar of Indiana, a ranking Republican member of the senate Foreign Relations Committee (...) spoke to Brian Knowlton of the International Herald Tribune about the recent NATO-Russia agreement and the progress of enlargement plans.

Q. How important is the new NATO-Russia agreement ? (...).

A. **It's not a treaty, and its not a binding agreement maybe the language or the interpretations by the two sides lead to some ambiguity. Maybe that was deliberate in a way** (...).

(« I.H.T. », 23 05 1997).

Ou bien :

CHINA READY TO ACCEPT FREE TRADE IN THE PACIFIC –

« China signalled Friday that it was ready to accept a plan for free trade among 18 nations of Asia and the Pacific, removing a major obstacle that threatened to block an accord at a regional summit meeting next week... In another assurance to China, **a senior U.S. official said that any trade agreement by APEC leaders would be a nonbinding « political statement** to give impetus to freeing up trade and investment » in the region (...).

(« I.H.T. », 12-13 11 1994).

Le même effet est produit si un Gouvernement commence à qualifier un engagement de moral, politique, ou humanitaire (pour implicitement contester son caractère juridique).

C) QUALIFICATION DE L'ENGAGEMENT DE
« MORAL », DE « POLITIQUE » OU
D'« HUMANITAIRE »

Tout diplomate devient vigilant quand, après avoir conclu l'engagement, son partenaire commence à le qualifier de « politique » ou de « moral ». Il sait que cela est de mauvais augure.

Ainsi, lorsqu'il s'agissait d'aider le Vietnam du Sud après la conclusion du traité de paix, au cas où une nouvelle attaque du Nord Vietnam se produirait, les Américains, qui ont d'abord imprudemment donné leur parole, mais n'avaient plus aucune intention de la tenir, ont commencé à se retirer de leur engagement en affirmant qu'il n'y avait là qu'une obligation « morale » :

« ECONOMIC and MILITARY ASSISTANCE » (« DIGEST of U.S. PRACTICE in INTERNATIONAL LAW » – 1975 –).

« In a press conference on March 26, 1975, Secretary of State **Henry A. Kissinger stated that, in connection with the Vietnam peace agreements, the United States had undertaken a moral - but not a legal – commitment with respect to continued economic and military assistance to South Vietnam.**

(...)

Asked whether at that time assurances had been given to the South Vietnamese Government that the aid would continue, the Secretary replied :

(...) **It was not given as an American commitment. We're not talking here of a legal American commitment ; we are talking here of a moral commitment** (...).

Two days later, at a news conference in Palm Springs, Secretary Kissinger reiterated that the President was **not talking of a legal**

commitment, but a moral commitment. He said :

(...) I believe that the President was talking about was a moral obligation, not a legal commitment. He was talking about something growing out of a 10 years engagement of the United States ended by our withdrawal, not about secret clauses in particular documents.

(...) **it was never put in the form of a legal commitment,** and it is not that we are violating a legal commitment. It is the President's perception of **the moral obligation** growing out of the context of events ».

De la même manière, n'ayant pas envie de se lier par une garantie « légalement valide » d'assurer la sécurité des Palestiniens, le Premier Ministre israélien Rabin, la qualifiait, de « morale ». Ce qualificatif lui permettant de ne point changer de politique à l'égard des colonisations juives sur les territoires palestiniens :

« RABIN STRESSES « MORAL COMMITMENT » TO PALESTINIANS' SAFETY – « With Middle East peace talks still deadlocked almost three weeks after the Hebron massacre, Prime Minister Yitzhak Rabin said Thursday that Israel **felt a « moral commitment » to ensure the safety of Palestinians living under Israeli occupation** (...) ».

(« I.H.T. », 18 03 1994).

Nous avons déjà invoqué le cas de l'Acte final d'Helsinki. Rappelons donc que, dans un premier temps, les Puissances occidentales n'avaient pas de volonté politique affirmée de respecter les engagements contenus dans la première et dans la seconde corbeille. D'où cette qualification de « non juridiquement, mais moralement et politiquement obligatoire ».

Mr Matthew Nimetz, « Counsellor of the Department of State » disait dans un « Address before the annual meeting of the American Bar Association in New York, » le 3 août 1978 (« D.S.B. », October 1978) a ainsi déclaré :

« (...) This type of built-in diplomatic review procedure is perhaps particularly useful for **a political document like the Final Act which the signatories explicitly declared not be legally binding (...)**

The Final Act is a statement of political will, not a legally binding document. It contains no provision for abrogation or renunciation. It is also a document which reflects basic Western values of openness and co-operation (...).

It is important to emphasize that the **Final Act is not a treaty but a political document signed by heads of state or government with the solemn intention of giving meaning the words (...)** ».

La même façon d'affaiblir une obligation consiste à souligner que sa raison n'est pas légale mais « humanitaire ».

Ainsi, H. Kissinger écrit :

H. KISSINGER « A LA MAISON BLANCHE » Tome II, p. 1411 :

(En 1972 lors des négociations sur les traités de paix) :

« Finalement, nous décidâmes, le Duc Tho et moi, d'inclure dans l'accord une déclaration à caractère général reprenant ce qui avait été offert par le président Johnson en 1965 pour la première fois, puis répété en termes explicites par Nixon le 25 janvier et le 8 mai 1972 : après la guerre, l'Amérique participerait à la reconstruction économique de l'Indochine, « afin de panser les blessures de la guerre », comme le disait un peu plus poétiquement le document. **Je précisai que nous ferions cela de notre propre chef, pour des raisons humanitaires et pour faciliter l'amélioration de relations bilatérales entre nos pays** (et encourager ainsi Hanoi à respecter l'accord) ».

D) ANNONCE DE LA REPUDIATION DE L'ENGAGEMENT A L'ARRIVEE D'UN NOUVEAU

LEADER AU POUVOIR

Une autre situation, où un diplomate commencera à se soucier de la solidité de volonté de l'autre partie de respecter l'engagement, c'est lorsqu'un leader annonce qu'il ne respectera pas la parole de son prédécesseur et, s'il est élu, le répudiera. C'est, là encore, que naît le désir de réassurances.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 5 janvier 1994 :

« RABIN RIVAL DROPS VOW TO STICK TO PLO DEAL

Israel's main opposition leader, Benjamin Netanyahu, said Tuesday that if his Likud party were to return to power he would feel no obligation to honour the present Labor government's agreement with the Palestine Liberation Organization.

Mr. Netanyahu stopped short of a firm promise to break the deal on introducing Palestinian self-rul to the occupied territories - a position advocated recently by his predecessor as Likud leader, former Prime Minister Yitzak Shamir.

But at the same time, Mr. Netanyahu made clear that he would not be bound by the PLO accord, a sharp departure from a public pledge weeks ago to « honour any formal international commitment taken by previous governments ».

De même, l'« I.H.T. » du 29 août 1996 écrivait, à propos de l'annonce par M. Netanyahu, de la répudiation des engagements israéliens à l'égard de la Syrie.

« UNEASE GROWS OVER SYRIAN TROOP MOVEMENTS AT ISRAELI BORDER

« (...) In recent contacts that were mediated by the United States,

Mr. Netanyahu notified Syria that he does not feel bound by a set of understandings reached by his predecessor, Shimon Peres, et negotiations in Maryland earlier this year. Mr. Peres had offered to return the Golan Heights as part of an overall peace agreement ».

La menace de répudiation peut être très nette.

Ainsi, récemment, à l'occasion de la chute de l'U.R.S.S. et de l'émergence de la Russie, son Ministre de la Défense a clairement annoncé que son pays ne respecterait pas un engagement international :

L'« I.H.T. » du 29 octobre 1994 écrivait :

« MOSCOW PUTS PACT IN DOUBT. IT REJECTS LIMIT ON BORDER ARMS.

Russia is not ready to carry out obligations under the Conventional Forces in Europe pact with the West because to do so would ruin Moscow's defense capability, Defense Minister General Pavel S. Grachev said Wednesday.

« **We are not ready at present to carry out provisions of the treaty.** This especially concerns flank limitations », he has said at a news conference (...) The treaty was negotiated in 1990, when the Soviet Union still existed (...) ».

Ou bien, à la même époque, la Russie s'est engagé envers la Lituanie à retirer ses troupes du territoire lituanien avant le 31 août 1993. Puis elle a changé d'avis et a répudié son engagement.

L'« I.H.T. » du 30 août 1993 écrivait :

« RUSSIAN PULLOUT BACK ON TRACK, LITHUANIAN SAYS

(...)

Just over a week ago, Russia had renounced its commitment

to pull out troops by Aug. 31 and had accused Lithuania of sabotaging talks on bilateral negotiation...

Russia officials expressed dismay last week at the vigorous negative reaction in the West to their repudiation of the August timetable. American officials had threatened an aid cut-off if the withdrawal did not continue (...) ».

Cette fois-ci, avec encore moins d'égards pour la licéité, mais conformément au souci du droit international de toujours « coller » à la volonté des Etats, la Corée du Nord entendait répudier purement et simplement l'armistice qui a terminé la guerre de 1950-1953 en qualifiant le document correspondant de « chiffon de papier » :

Voir à ce sujet l'« I.H.T. » du 03 mai 1994 qui écrivait :

« SEOUL ON ALERT AVER NORTH'S MOVEMENTS

(...)

A UN Command spokesman said **North Korea, which in recent days has described the armistice that ended the 1950-1953 Korean War as « a worthless piece of paper »**, had increased forces at the Panmunjom truce village at the border to unacceptable levels (...).

The UN military command also said on Monday that it was holding talks with North Korea over renewed calls by the Communist government to scrap the armistice. North Korea wants to replace the truce with a permanent peace treaty signed directly with the United States (...) ».

Une autre hypothèse dans laquelle naît l'inquiétude sur la volonté politique de respecter l'engagement, c'est celle où le partenaire annonce qu'il en demandera la renégociation.

E) DEMANDE DE RENEGOCIATION DE

L'ENGAGEMENT

Sans aller jusqu'aux extrêmes et répudier carrément l'engagement, on peut donc exiger sa renégociation. Au fond, cela revient au même, mais en moins frustrant.

On se souvient des difficultés qu'ont posées la négociation et la conclusion des accords G.A.T.T. dits « *Uruguay Round* ». Un engagement a été conclu à Blair Hous concernant le volet agricole. Très rapidement après, la France a annoncé qu'elle ne s'y tiendrait pas et qu'elle exigerait une renégociation. Elle a cherché à entraîner dans cette voie l'Allemagne. Celle-ci hésitait.

Voici ce qu'en a disoit l'« I.H.T. » des 28-29 août 1993 :

« BONN BACKS AWAY FROM FARM FEUD WITH US. BUT FRANCE STILL EXPECTS CHANCELLOR'S SUPPORT TO RENEGOTIATE TREATY.

Germany appeared Friday to back off from a suggestion that it would side with France to wring new concessions from the United States (...).

Chancellor Helmut Kohl, who Thursday agreed to work closely with France to find an answer to « enormous problems with the agricultural part » of the pact, the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade, « **did not say we want to renegotiate the accord** », said Norbert Schäfer, a German government spokesman». (...)

But Germany never intended to suggest the difficult Blair Hous deal be reopened, German government sources said ».

Et plus loin :

« CONCERNE IN WASHINGTON

In a statement attributed to a senior trade official, the office of the US trade representative, Mickey Kantor, said « **it is unclear**

to us at this time » whether Mr. Kohl's statement in Berlin meant that European Community was considering a change in its support for the deal to reduce farm supports that was struck at Blair Hous.

« The EC must recognise that Blair Hous was, itself, a painful compromise and that any US farm groups would like even deeper cuts in EC subsidies », the brief statement said, « **Reopening this issue poses the serious risk of unravelling the Uruguay Round** and reviving the oilseeds dispute. We feel certain that the EC will live up to its agreements » (...) ».

A ce même propos, l'« I.H.T. » du 30 août 1993 ajoutait :

« GERMANS SPLITS OVER STANCE ON FARM TALKS

A dispute brewing within Germany's ruling coalition on whether to renegotiate some key points of the US-EC farm accord came close to boiling point Monday as Foreign Minister Klaus Kinkel publicly contradicted Chancellor Helmut Kohl's spokesman (...).

The statement from the former Liberal Democrat president, Otto Lambsdorff, a firm believer in the free market, **warned the German government about renegotiating the agreement (...).** In Paris, a spokesman for the main French farmer's union said Monday the (...) two unions shared a hostility to the Blair House agreement and wanted renegotiation of the accord».

Et ensuite :

« EC BACKS PARIS ON FARM PACT –

« **France won crucial support from its EC allies** over the weekend to try to wring fresh concessions on agriculture from Washington, a development that heightened the risks of failure in the global trade negotiations and in Europe's own drive for greater unity. Although stopping short of French demands **to reopen negotiations on the so-called Blair House agreement** on farm trade with the United States, the European Community

ministers agreed to seek a compromise on interpreting the accord that would ease the impact of its curbs on subsidised farm exports, officials said. **The new backing for France at a meeting of EC foreign ministers set up a showdown on trade this week between the Community and the United States, which has said would not consider renegotiation or reinterpretation of Blair House.** (...) Paris has threatened to veto the Blair House accord, even if that forces a collapse of the Uruguay Round of global trade negotiations. (...) ».

(« I.H.T. », 13 09 1993).

Toujours sur le même sujet, le 20 septembre 1993, l'« I.H.T. », écrivait:

« FRANCE STOKES FIRES OF TRADE DISPUTE
(...)

Yet a deadlock is likely if France persuades EC foreign and agriculture ministers on Monday to demand a reopening of negotiations on Blair Hous. **President Bill Clinton rouled out any renegotiation last week** (...) ».

Le lendemain, le 21 septembre 1993, l'« I.H.T. », continuait :

« RIFT HITS EC AS GERMANY BACKS FRANCE ON FARM PACT

European Community differences on agriculture burst wide open on Monday. Germany backed French demand to effectively reopen an EC-US farm trade pact (...).

German and French negotiators agreed to press for new discussions with Washington on the so-called Blair House agreement, whose curbs on subsidised farm export from the European Community have been vigorously opposed by France... **The Franco-German position did not explicitly demand a renegotiation of Blair House, which Washington has publicly rejected. But it amounted to virtually as much by calling into**

question many basic elements of the agreement (...) ».

C'est par le même subterfuge de « clarification », de « réinterprétation », de « réajustement » ou de « mise au point » pour ne pas prononcer le mot « renégociation » ou « répudiation », que les Etats-Unis eux-mêmes cherchaient à se dégager du traité de 1972 sur les missiles antibalistiques :

Voir à ce propos l'« I.H.T. » des 4 et 5 décembre 1993 qui écrivait:

« CITING NEW THREAT, US TINKERS WITH ANTI-MISSILE PACT

The Clinton administration has proposed updating the 1972 Anti-Ballistic Missile Treaty to accommodate a new anti-missile system designed to protect against Third World threats, administration officials have disclosed. To underscore the significance the administration attaches to the change, a White House official flew to Geneva early this week to propose the modification to Russian arms negotiators.

The Clinton administration's proposal to « clarify » the treaty has drawn criticism from arms-control groups, which say that it will undercut one of the pillars of arms control. The ABM treaty puts sharp limits on the testing and deployment of anti-missile defence.

« If the Russians were to propose this to us, I would counsel the Clinton administration to reject it », said John Pike, an arm-control expert at the Federation of American Scientists « It basically eviscerates the ABM treaty ».

But administration official assert that the ABM treaty needs to be adjusted to cope with the growing threat of missile attack by Third World nations against US forces and allies (...).

To give the Pentagon the leeway it needs to build the Thaad, the administration is proposing that the ABM treaty **be interpreted less strictly** (...).

But Spurgeon M. Keeny Jr. president of the Arms Control Association says the administration's proposed standard is so permissive that it undercuts the fundamental purpose of the

ABM treaty (...) ».

On retrouve l'annonce de la volonté de renégocier un engagement à propos de l'accord de libre échange « N.A.F.T.A. » qui a été conclu entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada.

A ce propos, l'« I.H.T. » du 19 novembre 1993 écrivait :

« CANADIANS FEAR THEY WERE SACRIFICED TO GET PACT

(...)

Mr. Chrétien, who took office earlier this month, promised during the campaign to renegotiate portions of NAFTA, and he has not changed his stance (...) ».

Et l'« I.H.T. » du 28 octobre 1993 poursuivait :

« CANADA VOTE RAISES NEW DOUBTS FOR TRADE PACT. CHRÉTIEN INSISTS ACCORD BE RENEGOTIATED EVEN IF US PASSAGE IS AT RISK.

Jean Chrétien, who will become Canada's prime minister next week strongly reaffirmed his commitment to renegotiation portions of the North American Free Trade Agreement saying Wednesday that the fact that the US Coongress is about to vote on the pact « is their business, not mine » (...).

But Mr. Chretien, whose government has not yet taken the final legal step to incorporate the pact into Canadian law, did not sound conciliatory. His position favouring renegotiation, he said, was laid out in his party's policy document, a red-covered tome that Mr. Chrétien waved about during many of his campaign speeches (...).

President Bill Clinton and White House aides say there is no reason to renegotiate the pact and have emphasised their belief that Mr. Chrétien supports that accord (...) ».

F) CHANGEMENTS UNILATERAUX INTRODUIITS DANS L'ENGAGEMENT

Dans certaines situations spécifiques où la chose est matériellement possible il arrive qu'une partie annonce qu'elle modifiera l'engagement unilatéralement sans même chercher à le camoufler sous l'apparence d'une « interprétation divergente ». C'est alors une nouvelle situation qui provoque l'inquiétude des diplomates et d'éventuelles demandes de réassurances.

Ainsi, par exemple :

« PLO WARNS ISRAEL ON ALTERING PACT –

« **Senior PLO officials said Monday that Israel would destroy its peace agreement with the Palestinians if it made changes in the accord without the approval of the Palestine Liberation Organization.** Israeli ministers said Sunday that the next steps toward peace under the 1993 Israeli-PLO Declaration of Principles, including the withdrawal of the Israeli Army from the occupied West Bank, might need to be changed to protect Jewish settlers from guerrilla attacks by opponents of the peace deal. Ahmed Korei, head of economics for the Palestinian Authority, which administers self-rule in Gaza and Jericho, said a one-sided change « means Israel will destroy the DOP agreement ». Mr. Korei, who is known as Abu Alaa, added : « If there is any request to amend the accord, it should be done through an agreement between the two sides ».

(« I.H.T. », 06 12 1994).

G) EVENEMENTS POLITIQUES DIVERS

Alors qu'en droit interne les lois complètent la Constitution et les

règlements les lois, les engagements internationaux qui sont souvent conçus en termes généraux n'ont pas de textes qui les préciseraient davantage. Nous en avons parlé dans le Premier tome de l'ouvrage consacré aux contraintes du « *negotium* ».

Alors, sans aller jusqu'à la menace de répudiation, de renégociation ou de retrait, on peut, sans violer l'engagement, mettre moins de zèle dans son application. Chaque Etat étant l'interprète de ses obligations, rien de plus facile que d'interpréter l'engagement de telle sorte qu'il n'en résulte rien de concret ou peu.

Si la volonté politique manque, un engagement n'est qu'un cadre à l'intérieur duquel se meut le bon vouloir des parties. Si cette volonté se distend l'accord est sinon mort, du moins assoupi.

On comprend alors qu'à l'occasion d'un discours, à l'occasion d'un changement de gouvernement, à l'occasion d'une nouvelle alliance conclue avec un tiers par le partenaire, un Etat peut craindre que la volonté politique de ce dernier ait faibli ou changé. Il peut craindre que, par conséquent l'autre partie ne le vide de sa substance par passivité ou par refus de se doter des moyens adéquats.

Sa confiance est alors mise à épreuve. Pour calmer ses inquiétudes, il demandera la réaffirmation de l'engagement.

Prenons l'exemple suivant : la diminution des forces américaines stationnant en Asie a fait craindre aux Philippines que la volonté politique des Etats-Unis de respecter scrupuleusement l'accord de sécurité qui unit les deux Etats ne se soit affaibli.

Cela ne signifiait nullement que les Etats-Unis allaient le rompre. Mais ils pouvaient y mettre moins d'entrain en interprétant leur obligation de façon plus stricte. Cela s'appellerait alors « un

changement de politique » et nullement une « violation » de l'accord, et rien ne pourrait être reproché aux Etats-Unis sur le plan légal.

Ainsi, l'« I.H.T. » des 6 et 7 novembre 1993 écrivait :

« PACIFIC NATIONS FEAR US POLICY SHIFT

(...)

The United States pulled its remaining forces out of the Philippines last year. American troops stationed in Japan, South Korea and US territories in the western Pacific have been cut in recent years to 100,000, from 135,000.

Mr. Dibb said that changing strategic circumstances and further cuts in US military spending would eventually reduce the number of American troops stationed in the region to as low as 75,000 (...) ».

C'est pourquoi :

« As the United States reduces its armed forces and concentrates on economic revival, countries in Southeast Asia and the South Pacific fear that they are sinking in American strategic priorities, despite US denials.

Reflecting the concern, President Fidel V. Ramos of the Philippines called Friday for the United States to continue its military involvement in Asia.

Blas Ople, chairman of the Philippine Senate Foreign Relations Committee said recently that **Mr. Ramos should seek reassurances from President Bill Clinton** when they meet in Washington on Nov. 22 that the United States would protect the Philippines from attack.

« We know that US security policy in Asia is evolving toward multilateralism, but this should not mean the effacement of its obligations under bilateral security treaties », he said (...) ».

Telles étant les situations dans lesquelles l'inquiétude sur la volonté du partenaire de tenir l'engagement peut naître, quelles

sont les manifestations de cette inquiétude ? Passons donc à la présentation des demandes et des réassurances.

Sous-section II

ACCENTUATION, REASSURANCES ET REPETITIONS

Commençons la démonstration par le degré le plus faible. Parlons de l'accent mis sur la détermination à respecter l'engagement. Autrement dit, parlons des adjectifs dont les Etats soupçonnés de vouloir se délier accompagnent leurs assurances qu'il n'en est rien.

Dans le chapitre consacré aux déclarations des Etats (Cf. supra), on a pu constater que les affirmations et les négations des Etats portant sur le caractère juridiquement valide des engagements contractés, ne sont pas fréquentes. Comme si ce problème ne les préoccupait pas.

En revanche, le grand nombre d'adjectifs qui doit convaincre le partenaire que la volonté de respecter la parole donnée n'a pas changé, se retrouve dans les documents diplomatiques et dans les médias.

A) ACCENTUATION DE LA VOLONTE DE RESPECTER L'ENGAGEMENT

Si la qualification de « moral », de « politique et d'« humanitaire » révèle l'affaiblissement de la volonté politique de tenir la promesse, ce sont divers adjectifs opposés qui doivent constituer les assurances du contraire. Ainsi, on qualifie l'engagement de « fort », d'« immuable », d'« historique », d'« inébranlable », etc.

Ainsi, par exemple :

« ADDRESS OF CHESTER A. CROCKER, ASSISTANT SECRETARY FOR AFRICAN AFFAIRS. (« D.S.B. », – August 1981, – p. 69).

United Kingdom. In the United Kingdom, the Conservatives, led by Prime Minister Thatcher, remain in office. The visit of Mrs. Thatcher to Washington in the second month of the new U.S. Administration symbolises the close ties that bind the United States and the United Kingdom. **The Thatcher government is fully committed to a strong NATO defense, despite the persistent problems of the U.K. economy** ».

Ou bien :

« JERUSALEM and the PEACE NEGOTIATIONS ». (« D.S.B. », – October 1980, – p. 78).

Following are Secretary Muskie's statement before the U.N. Security Council on August 20, 1980.

SECRETARY'S STATEMENT.

(...)

My government has stated many times in the past, and I will restate if again today : we are absolutely and firmly committed to the success of the process begun at Camp David and its ultimate goal of a just and lasting peace throughout the

region. There is no issue on which President Carter has spent more time and effort than this great cause. And that will continue to be the case until the job is done ».

Ou bien :

« MIDDLE EAST : U.S. POLICY in the 1970'S » *by Harold H. Saunders.*

(« D.S.B. », – August 1978, – p. 29).

Statement before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the House Committee on International Relations, on June 12, 1978. Mr. Saunders is Assistant Secretary for Near Eastern, and South Asian Affairs.(...)

ISRAËL SECURITY. Our irrevocable commitment to the security, strength, and well-being of Israel has been reaffirmed by every American Administration since the modern State of Israel was born 30 years ago ».

Ou bien :

« The SECRETARY of STATE MUSKIE. The MIDDLE EAST : OUTLOOK for PEACE.

(« D.S.B. », – July 1980).

Address before the Washington Press Club in Washington, D.C. on June 9, 1980 (...).

Peace is a cherished dream and a vital interest for Israël. Through three decades, **the United States has been unshakeably committed to Israel's security.** We played a proud role in the creation of the State of Israël. We have backed that commitment with generous investments in Israel's security and prosperity. President Carter alone has requested from the Congress more than \$ 10 billion in aid to Israel».

Ou bien :

« NATO'S 30TH ANNIVERSARY.

(« D.S.B. », – April 1979).

(...)

NATO is and will remain the cornerstone of our foreign policy. The commitment of the United States to the alliance is unshakeable (...).

Secrétaire d'Etat, Cyrus R. Vance ».

Ou bien :

« EUROPE : NATO'S FOURTH DECADE – DEFENSE and DETENTE.

(« D.S.B. », – October 1979 – p. 32).

Following are remarks by (...) Zbigniew Brzezinski, Assistant to the President for National Security Affairs, before the 25th assembly of the Atlantic Treaty Association on October 10, 1979, in the Department of State. (...)

Let there be no question about our commitment nor of our determination to help defend Europe by all means necessary – nuclear and conventional. **The U.S. commitment to the security of Europe is unshakeable. It is organic. It is complete.** We view the security of Western Europe as an extension of our own security. We recognise that any threat to the security of Western Europe is a direct threat to the security of the United States. The American commitment – nuclear and conventional – to the defense of Europe is an integral part of our own defense posture. There are no conceivable circumstances in which we would not react to a security threat directed at our allies in Europe ».

Ou bien :

« STATEMENT BEFORE THE SENATE JUDICIARY
COMMITTEE BY SECRETARY VANCE ON APRIL 17, 1980.

(« D.S.B. », – June 1980, – p. 37).

(...) Africa. We are **strongly committed** to expanding
admissions of refugees from Africa ».

Ou bien :

« FY 1982 ASSISTANCE REQUESTS *by Raymond C. Ewing.*

(« D.S.B. », –May 1981, – p. 38-39).

Statement before the Subcommittee on Europe and the Middle
East of the House Foreign Affairs Committee on March 23,
1981, Mr. Ewing is Deputy Assistant Secretary for European
Affairs.(...)

We believe that U.S. assistance to Cyprus represents an
important and tangible indication of U.S. interest in Cyprus and
our strong commitment to promoting a resolution of the
problems which for years have dominated this strife-torn
island.(...)

**Like its predecessors, the current Turkish Government is
strongly committed to NATO and remains a staunch of the
United States** ».

Ou bien :

« U.S., EGYPT INITIAL NUCLEAR COOPERATION
AGREEMENT

(« DEPARTMENT OF STATE BULLETIN » - April 1981 p. 54)

Following are the text of a joint U.S. Egypt statement issued in Cairo on March 21, 1981, together with supplementary information made available to the press that day.

JOINT STATEMENT

(...)

The agreement fully recognises the Arab Republic of Egypt's ratification of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. In the course of the negotiations leading to initialling of the agreement, **the United States again welcomed Egypt's decision to ratify the treaty as yet another testament to Egypt's strong commitment to peace in the region and long-standing support for the objectives of the Non-proliferation Treaty** ».

Ou bien :

« JOINT PRESS STATEMENT » (*Après la Conférence de l'ASEAN 10-12 septembre 1980*)

(« DEPARTMENT OF STATE BULLETIN » - juridiques 1981 p. 13) :

“(…)

The United States reiterated its strong commitment to regional development projects with ASEAN. In this connection, it announced that U.S. review of the ASEAN plant quarantine project has been completed and the United States is now ready to sign the formal project agreement. The United States also expressed its commitment to continue working with ASEAN on the ASEAN watershed conservation and management research program, and announced the scheduled arrival of a U.S. advisory team on September 14, 1980 ».

Ou bien :

Secrétaire d'Etat Vance, le 8 août 1979

(« D.S.B. », September 1979, p. 52) :

«I have seen Foreign Minister Dayan's recent interview in *Yediot Aharonot* in which he says that there has been a « turn » un US policy concerning Isreal. I want to state categorically that there has been no change in our policy toward Israel. **Our long-standing support for the security and well-being of Israel is firm and unshakeable** (...) ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 17 juin 1997 :

« US REAFFIRMS SUPPORT FOR KUWAIT

The United States assured Kuwait on Monday of Washington's firm commitment to its security and to containing the former occupier, Iraq, and neighbouring Iran».

Ou bien :

« DÉCLARATION de M. Joseph S. Nye deputy to the Under Secretary for Security Assistance, Science, and Technology, du 23 Mai 1978

(« D.S.B. », July 1978, p. 46) :

« Moreover, Prime Minister Desai has unequivocally assured us that non US material will be used for any nuclear explosive purposes ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 30 octobre 1997 :

« CHINA AND US REACH NUCLEAR DEAL

(...)

Mr. Clinton said he would certify China is not exporting nuclear technology for weapons development, particularly to Iran. **China**

has provided « clear assurances » on this point, he said ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 22 et 23 janvier 1994 :

« PARIS ISSUES EU THREAT OVER STRASBOURG

Prime Minister Edouard Balladur said Friday that France would block the budget of the European Union unless it received ironclad assurances that the seat of the European Parliament will remain in Strasbourg (...).

« His written commitment is quite clear and firm », said Mr. Balladur, who meets with Chancellor Helmut Kohl this weekend. « Now it's a question of making sure it is upheld, and upheld over the years ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » du 15 juillet 1995 :

« The other requirement that most countries say Iraq must fulfil before the ban on oil sales is removed is an unambiguous, highly public repudiation by Bagdad of its claim to Kuwait's territory and an explicit acceptance of UN-demarcated borders between the two countries (...).

« If Iraq officially declared respect for the sovereignty of Kuwait and recognised the demarcated border, the question of abolishing sanctions would take on a practical character », the official added ».

Tous ces adjectifs ne se justifient pas en droit. A quoi bon en assurer le partenaire, dès lors que l'engagement est « juridiquement valide » ?

Passons à présent aux réassurances, à proprement parler.

B) REASSURANCES

Les questions sur la volonté de l'autre partie de s'en tenir à la parole donnée sont fréquentes.

Au moment du changement de gouvernement (malgré la théorie de la continuité de l'Etat), à l'occasion du changement du personnel de l'Etat (malgré la persistance de l'institution), à chaque événement important (et parfois même banal), un discours, une interview, un toast malencontreux lors d'une réception, qui s'est produit dans les relations entre Etats, ceux-là posent souvent cette question pressante à leurs partenaires : « avez-vous toujours la volonté de respecter ce que vous avez promis ? »

Même le simple écoulement du temps peut faire naître des doutes et provoquer des demandes de réaffirmation.

Rappelons que la théorie courante de droit international admet elle-même cette nécessité à l'occasion des événements qui sont de nature à changer la volonté politique de respecter l'engagement. Mais elle le fait dans de rares hypothèses : notamment, à l'occasion de la succession des Etats et à celle d'un changement radical de circonstances (« *rebus sic stantibus* »).

C'est là où l'on admet généralement que la répudiation de l'engagement peut se produire et que, par conséquent, une demande de réassurance se justifie.

En réalité, les hypothèses sont plus nombreuses et les espaces de la « *soft law* » qui en résultent, plus larges.

Lorsque des circonstances capables de modifier la volonté de l'une des parties se présentent et qu'une demande de réassurance est formulée par l'autre la doctrine courante du droit international donne une explication contradictoire suivant laquelle ces

réassurances ou ces répétitions « affermissent » ou « ajoutent de la force » à l'engagement.

Contradictoire, cette explication l'est dès lors que l'on affirme que la validité juridique est une notion suffisante et qu'elle ne varie pas. En effet, répété cinq fois l'engagement ne gagne rien en « validité ». Si donc la « validité » était une idée satisfaisante et, avec elle, l'explication « juridique » du phénomène normatif, toute réassurance serait une redondance.

C'est que la notion de validité fixe et immuable, copiée du droit interne n'est pas suffisante en droit international et il lui faut ajouter celle de la « force ». Force variable, force mouvante, force changeante. Force de l'engagement qui tient à la force de la volonté des parties. Celle-là étant volatile, il en est de même de la « force » de l'engagement conclu.

La demande de réaffirmation devient alors explicable. Elle est une façon de poser la question par l'une des parties à l'autre sur le degré de force de l'engagement à un moment donné, car cette force est appuyée sur celle de la volonté du partenaire de tenir la parole donnée.

L'idée de compléter la notion purement juridique de « validité » par celle, politique et morale d'« autorité » ou de « force », est une nécessité en droit international sans laquelle (et les réassurances sont là pour en témoigner) bon nombre de phénomènes demeurent, ou bien inexplicables, ou bien sont rejetés en marge.

Ainsi :

Mathew Nimitz, « Counsellor of Department of State » dans son « address before the annual meeting of the American Bar Association in New York on August 3, 1978 »

(« D.S.B. », October 1978, p. 29)

expliquait la réaffirmation de grands principes de la Charte de l'O.N.U. dans l'Acte final de Helsinki :

« The Final Act was divided into three basic areas, or baskets. A Declaration on Principles contained in basket I, was not the quasipeace treaty originally suggested by the Soviet Union. During the 2 years of negotiations, **it evolved into a general restatement of long-accepted principles of interstate behavior** such as sovereign equality and non-threat or non-use of force. These principles were drawn from and are consistent with earlier statements of international law such as the UN Charte, the UN Declaration on Friendly Relations, and the UN Definition of Aggression.

A most important accomplishment was to include a strongly worded affirmation of respect for human rights and fundamental freedoms in the Declaration on Principles as one of 10 principles governing the participating states in their mutual relations. That principle was carefully drafted to be consistent with earlier statements in such documents as the UN Charte, the Universal Declaration of Human Rights. **In doing so it gave added force to those documents** and prominence to the commitment of the 35 governments to pay heed to them (...) ».

C'est aussi là l'explication d'innombrables réitérations des principes de la Charte dans des centaines d'accords internationaux. Cela sans y ajouter une virgule, sans y modifier un mot, sans rien y changer, mais en répétant inlassablement les mêmes formules (Cf. infra).

Voici plusieurs exemples de réaffirmations, tirés de la vie diplomatique internationale.

Commençons par la :

« DECLARATION DE L'AMBASSADEUR AMERICAIN
YOUNG, FAITE DEVANT L'A.G. DE L'O.N.U. le 9 juin 1978

(« D.S.B. », August 1978, p. 42) :

« As further evidence of U S willingness to assist actively in sharing the peaceful uses of the atom, Vice President Mondale announces that the President would be proposing an expanded program of peaceful nuclear assistance. **As a follow-up, on the occasion of this reaffirmation of US support for the N.P.T.**, it is fitting to place before this body the details of this initiative (...)».

Ou bien :

La déclaration du Président Carter sur l'unité de l'Alliance, du 30 mai 1978

(« D.S.B. », July 1978, p. 3)

« **This resolution reaffirms that NATO will continue to enjoy the broad bipartisan backing from Congress that it has always had.** This Administration will join with the Congress - in the words of the resolution - « **to reaffirm the unity of the North Atlantic Alliance**, to strengthen its defensive capabilities to meet threats to the peace (...)».

Ou bien :

LE COMMUNIQUE FINAL DE L'OTAN du 31 mai 1978

(« D.S.B. », July 1978, p. 8) :

« (...) 6. **The Allies (...) reaffirmed the previously stated positions** of the Alliance particularly the conviction that the strict observance and full implementation of all provisions of the Quadripartite Agreement of 3rd September 1971 are essential for the promotion of détente (...).

8. (...) **They recalled that all participating states reaffirmed their resolve to implement the Helsinki Final Act** in full and their will to continue the multilateral process initiated by the

CSCE ».

Ou bien :

« QUESTION-AND-ANSWER SESSION AT SPOKEN TOWN MEETING » du Président Carter, du 5 mai 1978

(« D.S.B. », July 1978, p. 20) :

« When President Ford was in office, Secretary Kissinger promised the Saudi Arabians, with the full knowledge of the Defense Department, many leaders in the Congress, « We will give you whichever you want, F-16's » - which is the finest defensive fighter plane in the world.

I reaffirmed this commitment when I first became President and again in January when I went to Saudi Arabia to meet with King Khalid and the leaders ».

Ou bien :

« ADDRESS » du vice-Président Mondale le 10 mai 1978

(« D.S.B. », July 1978, p. 23) :

« (...) * In Indonesia and Thailand (...) I confirmed our willingness to deliver F-5 aircraft to Thailand and A-4 aircraft to Indonesia....

***In Australia and New Zealand I reaffirmed our commitment** to ANZUS and made it clear that any Indian Ocean arms limitations arrangements we may negotiate with the Soviets will not impair our ability to support these commitments - as evidenced by our decision to hold joint naval exercises from time to time of the west coast of Australia ».

Ou bien :

LE COMMUNIQUE CONJOINT DU CONSEIL DE L'ANZUS

à Washington, du 8 juin 1978

(« D.S.B. », August 1978, p. 48) :

« (...) **The Ministers reaffirmed the great importance that each member attaches to the ANZUS alliance** as an element in the framework of Western security and a means of maintaining and developing the individual and collective capacity of its members to resist armed attack (...) ».

Ou bien :

« ADRESS » à la nation du Président Carter du 1 octobre 1978

(«D.S.B. », November 1978, p. 7-8) :

« Over the past 3 weeks, we've discussed this issue at great length with top Soviet officials. We've made it clear that the presence of a Soviet combat unit in Cuba is a matter of serious concern to us...

They have said that the Soviet personnel in Cuba are not and will not be a threat to the United States or to any other nation; that they reaffirm the 1962 understanding and the mutually agreed-upon confirmation in 1970 and will abide by it in the future. We, for our part, reconfirm this understanding.

The assurances have been given to me from the highest level of the Soviet Government (...) ».

Ou bien :

« LA DECLARATION DU SOUS-SECRETAIRE D'ETAT W. CHRISTOPHER DU 10 OCTOBRE 1978 »

(« D.S.B. », November 1978, p. 36) :

« **The US commitment to NATO standardization and interoperability has been reaffirmed by every US Administration** over the nearly three decades of the alliance's

existence (...) ».

Ou bien :

Le Communiqué final de l'OTAN du 8 décembre 1978

(« D.S.B. », juridiques 1979, p. 36) :

« The North Atlantic Council met in Ministerial session in Brussels in 7th and 8th December, 1978.

Ministers reaffirmed their resolve to preserve and strengthen the solidarity of the North Atlantic Alliance as the indispensable guarantor of their security (...).

The Ministers of countries which participate in the negotiations on Mutual Balanced Force Reductions **reaffirmed their commitment** to these negotiations and re-emphasised their determination to bring them to a successful conclusion ».

Ou bien :

« LA DECLARATION DU SECRETAIRE D'ETAT VANCE DU 15 JANVIER 1979 »

(« D.S.B. », February 1979, p. 14) :

« **So even before he was inaugurated, President Carter made his first China decision. In an act of continuity with two previous Presidents, he reaffirmed the Shanghai communiqué** as the basis for our relationship and specifically reaffirmed its commitment to work toward normal relations (...) »

Ou bien :

« U.S. POLICY TOWARD ISRAEL.

(« D.S.B. », – October 1979, – p. 52) :

« SECRETARY'S STATEMENT, August 8, 1979.

I have seen Foreign Minister Dayan's recent interview in Yediot Aharonot in which he says that there has been a « turn » in U.S. policy concerning Israel. **I want to state categorically that there has been no change in our policy toward Israel.** Our long-standing support for the security and well-being of Israel is firm and unshakeable. **It remains our policy to work toward a comprehensive peace settlement which is based on U.N. Secretary Council Resolutions 242 and 338** ».

Ou bien :

« LE COMMUNIQUE FINAL DE LA 10-EME RENCONTRE ENTRE LES PARTIES CONSULTATIVES DU TRAITE SUR L'ANTARCTIQUE DU 10 OCTOBRE 1979 »

(« D.S.B. », November 1979, p. 23) :

« The Tenth Antarctic Treaty Consultative Meeting completed its work on October 5...

For all of these reasons, the representatives participating in the Tenth Consultative Meeting believed in both appropriate and important to commemorate the success of the first two decades in the operation of the Antarctic Treaty system, and to rededicate themselves to the maintenance of the system and to the continuing fulfillment of the Treat's ideals. **This recommitment to the Antarctic Treaty system was considered particularly relevant at a time when new issues relating to resources in Antarctica have come to the forefront** ».

Ou bien :

« DECLARATION DU SECRETAIRE D'ETAT VANCE DEVANT LES MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGERES DE L'ASEAN, DU JUILLET 1979

(« D.S.B. », September 1979, p. 36) :

« First, let me convey to you the warm personal greeting of

President Carter (...) **The President confirmed the continuing validity of US commitments under the Manila pact** ».

Ou bien :

« COMMUNIQUE CONJOINT DE L'ANZUS DU 5 JUILLET 1979 »

(« D.S.B. », September 1979, p. 56-57) :

« The ANZUS Council hold its 28th meeting in Canberra on 4 and 5 July, 1979...

The Council members reaffirmed their strong commitment to th ANZUS Treaty and the high value which they attached to the effective military co-operation (...) They observed that more than 27 years after the treaty entered into force it could be said that it had lost none of its vitality and relevance to the security concerns of the partners...

The Ministers reaffirmed their commitment to the cessation of nuclear testing by all states in all environments (...) ».

Les mêmes exemples peuvent être trouvés dans la presse quotidienne.

Ainsi :

L'« I.H.T. » des 8 et 9 janvier 1993 :

« MESSAGE TO THE CONTINENT : KEEP THE COMMON CAUSE.

Although Mr. Clinton will seek at the NATO summit meeting on Monday to reaffirm Washington's intention of remaining engaged in European security, there are obvious limits. Washington continues do draw down the level of its military force in Europe (...) ».

A ce même sujet, l'« I.H.T. » du 10 janvier 1993 écrivait :

« Clinton, in Brussels, reassures Europeans of US commitment.

(...) In the first hours of his first visit to Europe as president, Bill Clinton sought Sunday night **to reassure a Continent full of doubts that the United States reminded deeply committed to the Atlantic partnership** and determined to resist the siren song of isolationism ».

Ou bien :

L'« I.H.T. » des 8 et 9 janvier 1993 :

« US OPTIMISTIC ON REINING IN CHINA MISSILE SALES

(...) Officials are optimistic that China will spell out in those talks its precise understanding of previous commitments to abide by **international guidelines against nuclear proliferation known as the Missile Technology Control Regime. Washington has sought new assurances of China's commitment to the guidelines** ».

A propos de l'envoi des troupes de l'O.T.A.N. en Bosnie pendant la guerre l'« I.H.T. » des 8 et 9 janvier 1993 écrivait :

« NATO CHIEF RENEWS THREAT TO SERBS

(...) Government officials said Friday that Foreign Minister Alain Juppé also made it clear in the letter, sent Thursday, **that France wants a renewed US commitment to send troops to Bosnia to police and support a peace settlement if one is reached** ».

Lorsque l'Union Soviétique s'est désagrégée, la Biélorussie a pris, à l'égard de la Russie et des Etats-Unis des engagements selon lesquels elle se séparerait de son arsenal nucléaire. Mais un changement à la tête de l'Etat s'est produit : M. Shuchkieviche a été renversé par le Parlement.

L'« I.H.T. » du 28 janvier 1994 écrivait alors :

« BELARUS REASSURES WEST ON REFORM

The Belarus Foreign Minister called diplomats in Minsk on Thursday to reassure them that the country's commitments to denuclearization and the market were unchanged by the overthrow of Stanislav S. Shushkevich, a liberal, as chairman of parliament and ceremonial head of state ».

C'est souvent en prévision d'un changement de majorité qui pourrait se produire que l'opposition assure à un Etat qu'une fois arrivée au pouvoir, son gouvernement ne modifiera pas son attitude à l'égard des engagements que le gouvernement de l'actuelle majorité a pu conclure. En l'occurrence, il était question, à la veille des élections allemandes de 1994, de quitter le Pacte Atlantique si la nouvelle majorité sociale-démocrate arrivait au pouvoir.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 14 avril 1994 écrivait :

« KOHL RIVAL REASSURES CLINTON ON POLICY

Rudolf Scharping, the Social Democratic rival to Chancellor Helmut Kohl, has told President Bill Clinton that German foreign policy will remain essentially unchanged if the opposition Social Democrats win the mid-October national election (...) « A change in government will not mean a change in foreign policy », and German relations with the United States « will remain the central arm of our foreign policy », Mr Scharping, 46, said Tuesday after his talk with Mr. Clinton (...) ».

Une succession d'Etat autorise, même selon les internationalistes, la répudiation de certains traités. D'autant plus importante est alors leur réaffirmation :

L'« I.H.T. » des 9 et 10 avril 1994 :

« KREMLIN AIDE SAYS RUSSIA WOULD HELP
PYONGYANG

A senior Russian official said Friday that Moscow would be bound by the treaty to help North Korea if it were attacked without provocation.

« **We have informed North Koreans** as well as South Koreans and the United States, **that Russia**, as country which is a legitimate successor of the Soviet Union, **is carrying obligations from treaties which are still in force** », said Deputy Foreign Minister Alexander Panov, a former ambassador to Seoul.

« It is natural that if we say tomorrow that we will not follow our obligations taken from the Soviet Union, there will be mess », Mr. Panov said. « Russia will always help North Korea if North Korea is unprovokedly attacked. This is our own decision, it will be taken according to our legislation, our constitution ».

Une phrase ambiguë prononcée par un homme politique, fait naître un doute sur sa volonté de respecter l'engagement. Et avec ce doute, naît le besoin de réassurance par l'autre partie.

Ainsi, en mai 1994 M. Arafat a prononcé un discours à Johannesburg où il semblait vouloir autre chose que ce qu'il avait annoncé au moment où il signait les accords de « Gaza-Jéricho d'abord » avec Israël. Immédiatement, ce dernier lui a demandé de le réassurer sur sa volonté de les honorer.

Alors l'« I.H.T. » du 24 mai 1994 écrivait :

« ISRAEL DEMANDS ARAFAT RESTATE COMMITMENT
TO PEACE ACCORD

Israel demanded Monday that Yasser Arafat, chairman of the Palestine Liberation Organization, recommit himself in

writing to the Gaza-Jericho peace accord, and senior Israeli leaders warned that the process of Palestinian self-rule would be frozen if Mr. Arafat could not assert control in those two areas. The demands followed continuing disarray among the Palestinian security forces and the disclosure of further excerpts from a speech Mr. Arafat delivered May 10 in a Johannesburg mosque in which he appeared to imply he would abrogate the accord with Israel. It was disclosed earlier that Mr. Arafat had called in the same speech for a « jihad » to liberate Jerusalem. He said he had been misunderstood.

Prime Minister Yitzhak Rabin's spokesman, Oded Ben-Ami, said Israel would ask Mr. Arafat « for a written reaffirmation of his commitment in light of the speech in Johannesburg ».

(...)

Environment Minister Yossi Sarid of the dovish Meretz bloc said that Mr. Arafat had created a « crisis of confidence » and that the PLO leader had « to declare that his grave and regrettable words in the mosque in Johannesburg are null and void ».

« He must declare again his commitment to the accord with Israel », Mr. Sarid said (...) ».

L'arrivée d'un événement nouveau et jugé important, telle l'émergence d'une menace, est aussi de nature à provoquer les demandes de réassurance et leur délivrance.

Ainsi, la perspective de voir la Corée du Nord se doter d'armes nucléaires faisait, au début des années 1990, craindre aux pays asiatiques que le Japon cesse de respecter son engagement de totale dénucléarisation. C'est pourquoi, comme le rapporte l'« I.H.T. » du 2 février 1994, une demande de réassurance de la part de plusieurs Pays asiatiques et sa délivrance par le Japon, se sont produites :

« JAPAN MAKES IT SHARP AND CLEAR : NUCLEAR ARMS ARE OUT

Japan, in an unusually sharp response to suggestions from abroad that Tokyo could be reconsidering its long-standing ban on nuclear weapons development, said Tuesday that even if North Korea developed a nuclear bomb « there is no nuclear option for Japan ».

(...)

In statements by the Foreign Ministry and by Masoyoshi Takemura, the cabinet secretary for Prime Minister Morihiro Hosokawa, the government said that « **it is out of the question** » **that Japan would lift restrictions on nuclear weapons** ».

Et quelques jours après :

« HOSOKAWA RESTATE NONNUCLEAR STAND –

« There is no possibility of Japan's deciding to become a nuclear power, even if North Korea develops a nuclear weapons, **Prime Minister Morihiro Hosokawa said here Friday.** « There have been reports in the last few days that Japan might change its policy should North Korea arms itself with nuclear weapons », Mr. Hosokawa said in a speech prepared for delivery at Georgetown University». Let me be very clear on this point : **I see no possibility that Japan would decide to become a nuclear power** ».

(« I.H.T. », 12-13 02 1994).

Le changement de majorité parlementaire peut aussi provoquer la modification de la « volonté politique » et ce changement peut faire abandonner ou modifier le respect spontané de plusieurs engagements.

Lorsqu'un tel changement s'est produit dans la composition du Congrès américain, en novembre 1994 l'« I.H.T. » du 14 septembre 1994 écrivait:

« CLINTON CAMPAIGNS TO REASSURE ASIANS

Campaigning to reassure Asian leaders that his international agenda will survive last week's election, President Bill Clinton asserted Sunday that he did not expect the Republican take-over of Congress to have « any impact on our foreign policy»....

Secretary of State Warren M. Christopher, also touring the region, has been peppered with questions from every foreign minister he has met about whether Mr. Clinton can carry through on such initiatives as the nuclear agreement with North Korea, said Michael McCurry, the State Department spokesman.

They want « reassurance » before their bosses - including the leaders of China, South Korea, Japan and Indonesia - meet separately with Mr. Clinton here this week, Mr. McCurry said.

« They want to know », he said, « that we intend to remain engaged in the area, and they were interested in the points of commonality on foreign policy between us and the Republicans ».

(...) ».

Les réassurances sont particulièrement nécessaires de la part de celui qui est soupçonné de ne pas ou de ne plus ressentir l'impératif interne de respect spontané des engagements qu'il a contractés. On voit donc souvent les demandes de réassurances adressées à des Etats et à des hommes politiques connus pour la facilité avec laquelle ils se parjurent.

On comprendra ainsi, le commentaire que fait le « I.H.T. » des 19 et 20 novembre 1994 à propos des engagements pris par la Corée du Nord en matière nucléaire :

« NORTH KOREA MOVES ON PACT, FREEZING NUCLEAR REACTORS

North Korea struck its most conciliatory and co-operative note in years on Friday, announcing publicly for the first time that it had frozen its nuclear reactor program, as promised in an agreement with the United States. **It also vowed to carry out its**

commitment to dismantle the remaining elements in its suspected nuclear weapons facilities.

Given the long trail of broken agreements in North Korea's relations with Washington, the remarks did not assure compliance by Pyongyang. But coming at a time when the North has taken several other steps to reassure the United States and the United Nations, the comments were taken as promising sign».

Les mêmes réassurances de respecter un engagement, pourtant «juridiquement valide», ont été demandées et obtenues de la part de la Corée du Sud, dans cette même affaire, deux ans après, lorsque s'est produit un incident entre les deux Etats :

L'« I.H.T. » du 13 octobre 1996 écrivait :

« SEOUL WILL ABIDE BY NUCLEAR DEAL WITH THE NORTH, US AIDE IS TOLD

South Korea assured the United States on Friday it would continue to support a nuclear agreement with North Korea despite the recent incursion of a North Korean submarine.

Foreign Minister Gong Ro Myung gave the assurance at a meeting with Assistant Secretary of State Winston Lord...

Seoul had hinted it might withdraw its backing for the accord under which Pyongyang agreed to scrap its nascent nuclear weapons program in return for two light-water reactors supplied by South Korea. South Korea has pledged to foot most of the \$ 5 billion cost to build the nuclear plants (...) ».

Les doutes qui entouraient pendant longtemps la possession par le Pakistan de la bombe atomique ont donné lieu à des demandes d'assurance et à leur multiple production.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 26 octobre 1996 écrivait :

« NEW PLEDGE BY PAKISTAN ON ITS NUCLEAR PROGRAM

Pakistan, renewing its commitment to nuclear nonproliferation, said Monday it neither possessed nor intended to manufacture nuclear weapons.

A Foreign Office spokesman said the statement was intended to clarify international press reports on remarks by Prime Minister Benazir Bhutto on the nuclear issue. Pakistan « remains committed to international and regional nuclear non-proliferation », the spokesman said ».

En cas de guerre ou de révolution chez un voisin, il est fréquent qu'un pays réaffirme sa politique à l'égard des réfugiés qui ne manqueront pas de frapper à sa porte. Il est vrai qu'il s'agit alors d'un acte unilatéral qui, par hypothèse, est volatile car suspendu à une seule volonté. C'est donc une situation en partie différente par rapport aux précédentes.

L'« I.H.T. » du 17 mars 1993 écrivait :

« US won't alter Haiti refugee policy

Rebuking its top human-rights official, the Clinton administration said that it had no intention of changing its policy of returning Haitian refugees without granting them a chance to seek political asylum.

« There is no change in administration policy on the question », the State Department spokesman, Micheal McCurry, said (...) »

Le changement de souverain a aussi été l'occasion de la demande et de l'obtention de réassurances. Ainsi, après le passage de Hong Kong au statut d'une province de la Chine, cette dernière a réassuré le monde, et notamment la Grande-Bretagne, son partenaire dans l'affaire, qu'elle respecterait ce qu'elle avait promis, à savoir, le caractère libéral et démocratique de la ville.

L'« I.H.T. » du 3 juillet 1997 :

« HONG KONG'S NEW LEADER REAFFIRMS PLEDGE ON FREEDOMS AND ELECTIONS

Tung Chee-hwa, in his first news conference as Hong Kong's new leader, gave fresh assurances Wednesday about Hong Kong's freedoms and again pledged to hold elections by mid-1998.

The territory, which came under the Chinese flag Tuesday, « will have a high degree of autonomy for a long, long time, » Mr. Tung said (...) Mr Tung on Wednesday **again promised elections** by June 30, but declined to specify the month ».

On retrouve des exemples de réassurances à l'occasion de changements, pourtant négligeables, des circonstances, chez divers auteurs.

Ainsi :

« (...) As the President returned to Washington, Albright and Gelbard went to Sintra, Portugal, for a meeting of the NATO Foreign Ministers. **The NATO countries invited the leaders of Bosnia to Sintra, and, after intense meetings, issued a statement that recommitted them to Dayton** (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 348).

Ou bien :

M. Kissinger « A la MAISON BLANCHE » 1968-1973 – Fayard 1978 – tome I – p. 424.

« **Ainsi que je l'ai déjà expliqué, lors de sa visite à Berlin le 27 février, Nixon prononça un discours à l'usine Siemens réaffirmant vigoureusement l'engagement des Américains de maintenir la liberté de la ville** : « Que cela soit bien clair : aucune mesure unilatérale, aucune action illégale, aucune pression de quelque origine que ce soit n'ébranleront la résolution des nations occidentales à défendre leur statut légal de protecteurs d'un Berlin libre ». A notre retour, et peu de temps

avant les élections à Berlin, Dobrynine se plaignit timidement de la rhétorique du discours du Président. Je répliquerais que celui-ci avait simplement réaffirmé des engagements existant déjà et que nous prendrions très mal tout harcèlement de l'accès à Berlin (...) ».

Ou bien, à propos de l'engagement américano-soviétique concernant Cuba :

« (...) We met on August 4 in my White House office and Vorontsov was bubbling with joviality (...). **What he had come to convey was his government's desire to reaffirm the Kennedy-Khrushchev understanding of 1962 with respect to Cuba** : « We would like to stress that in the Cuban questions we proceed as before from the understanding on this question reached in the past and we expect that the American side will also strictly adhere to this understanding ». I was puzzled and said so. I was not aware of any special tension over Cuba; we were doing nothing unusual ; there was no obvious reason why the Soviet Union should raise the question. **Vorontsov was blandly reassuring**. There had been news stories, he said, about American plans to strengthen the defense of Guantanamo Naval Base and alleged Soviet military activities in Cuba ; he read me a note complaining about stepped-up subversive activities against Cuba by exiles operating from Florida. **I asked in what way Moscow wished to confirm the 1962 understanding and what Vorontsov thought the understanding was. He said an oral statement from me would be enough**, and he took the understanding to be that we would not invade Cuba by military force. I said I would have to discuss the matter with the President and let him know (...) »

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 632-633).

Et plus loin :

« (...) **On August 7 I gave Vorontsov our reply. It noted with satisfaction the assurance of the Soviet government that the**

understandings of 1962 were still in full force. We defined these as prohibiting the emplacement of any offensive weapon of any kind or any offensive delivery system on Cuban territory. **We reaffirmed that in return we would not use military force to bring about a change in the governmental structure of Cuba.** (...) Vorontsov expressed his appreciation for the good spirit in which I had made these observation ; he was certain that the **Kremlin would be happy to receive our confirmation of the understandings of 1962.** He repeated his earlier impression that our relations had taken a clear turn for the better (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 634-635).

Ou bien :

« DEPARTMENT OF STATE BULLETIN » December 1980 p. 32 :

« ARMS CONTROL – NPT REVIEW CONFERENCE HELD in GENEVA –

« (...) At the U.N. Special Session on Disarmament in 1978, we took another significant step in response to the call by a number of NPT parties at the 1975 review conference for negative security assurances. **We announced the following declaration by the President of the United States, which he has instructed me to reaffirm at this conference.**

The United States will not use nuclear weapons against any non-nuclear-weapon state party to the NPT or any comparable internationally binding commitment not to acquire nuclear explosive devices, except in the case of an attack on the United States, its territories or armed forces, or its allies by such a state allied to a nuclear-weapon state or associated with a nuclear-weapon state in carrying out or sustaining the attack.

This U.S. formulation – which gives special recognition to adherence to the NPT – was designed to benefit those countries that are the most appropriate recipients of such assurances ».

Ou bien le :

« DISCOURS de A. GROMYKO DEVANT l'AG O.N.U. le 23

septembre 1980 –

« Documents d'Actualités Internationales » N° 46-47 – 1980 – pp. 896-899.

« **L'Union Soviétique réaffirme qu'elle n'utilisera jamais l'arme nucléaire** contre les pays qui renoncent à sa fabrication et à son acquisition et ne l'ont pas sur leur territoire (...) ».

Plus près de nous :

« U.S. REAFFIRMS BOSNIA COMMITMENT –

« **Senior American officials strongly reaffirmed on Sunday their willingness to abide by long-standing NATO contingency plans to employ air strikes in Bosnia.** But they gave no indication that they wanted those plans to go forward. And they restated their view that a settlement in Bosnia would only come about through negotiation among the warring factions. **Secretary of Defense Les Aspin said the reaffirmation of U.S. support of the plans** would serve as Washington's response to an expected push by France for a strong statement on Bosnia by the North Atlantic Treaty Organization. Mr. Aspin said the United States would respond to the French initiative by saying that « it is part of all of the package of things that we have already committed ourselves to », including enforcement of a no-flight zone over Bosnia, supporting humanitarian relief, particularly air drops, and air strikes if UN forces are threatened and enforcing a peace agreement (...) **General Shalikashvili also reaffirmed the U.S. position that American ground troops would be part of a peacekeeping force in Bosnia** if a peace agreement is signed and carried out by the parties and if Congress and the American public approve (...) ».

(« I.H.T. », 10 01 1993).

La Grande-Bretagne et l'Irlande ont confirmé les accords concernant l'Irlande du Nord :

« ACCORD RAISES HOPE FOR PEACE IN ULSTER –
PURPOSE OF BRITISH-IRISH DECLARATION IS TO
DRAW THE IRA INTO DIRECT TALKS –

«After now years of diplomacy and weeks of intensive negotiations, Britain and Ireland agreed Wednesday on a declaration of general principles designed to bring about peace talks on Northern Ireland. **The document did not represent a departure from long-held positions, and it reaffirmed a commitment that Northern Ireland could remain a part of the United Kingdom for as long as most of its people want to** (...). Though the position were reiterations, the language was in some cases a bit more forthright than before. But in general, the document obviously was drafted to thread a delicate course between being assertive and bland – assertive enough to calm the fears or satisfy the demands of one side and bland enough not to whip up the passions of the other... Basically, the seven-page declaration, consisting of 12 sections, **reaffirms positions taken previously by the two governments, most notably in the 1985 Anglo-Irish Agreement** that committed them to work together to try **to end the sectarian violence** between the Protestant majority of 950,000 and the Catholic minority of 650,000 ».

(« I.H.T. », 16 12 1993).

Après la fin de la Guerre Froide, un an après son accession au pouvoir, le Président Clinton a réaffirmé la promesse américaine faite par les Administrations précédentes d'assurer la sécurité de l'Europe :

« A SIGH OF RELIEF FROM EUROPEAN LEADERS –

'AMERICAN CONTRIBUTION CONTINUES TO BE VITAL,' MAJOR ASSERTS – « **It took President Bill Clinton nearly a year come to Europe to reaffirm that the United States would remain engaged in the defense of Europe,** but European leaders were not complaining about the wait on Monday. At a summit meeting to define a post-Cold War role for

the North Atlantic Treaty Organization, Mr. Clinton won praise from the allies for helping to heal the rifts caused by trans-Atlantic disputes over trade and policy toward the former Yugoslavia, and to dispel fear that Washington was forsaking Europe to build closer ties with Asia. Although doubts persist about America's long-term staying power here, **European leaders were reassured by Mr. Clinton, who said he made his first trip to Europe because « the security of the North Atlantic region is vital to the security of the United States. « I warmly welcome the renewed commitment by the United States », Prime Minister John Major of Britain told fellow leaders.** In particular he cited Mr. Clinton's pledge made in a speech here Sunday night and repeated to heads of state Monday, to maintain about 100,000 U.S. troops in Europe. « NATO has been vital to the trans-Atlantic relationship, » Mr. Major said, « and the American contribution continues to be vital to NATO ». « It was very clear and unambiguous statement, » Foreign Minister Niels Helveg Petersen of Denmark said of Mr. Clinton's stance. « **The American commitment to Europe is totally unweakened and will continue** ». President François Mitterrand found a convergence of views on policy toward the former Yugoslavia in a head-to-head talk with Mr. Clinton between official summit meetings, said his spokesman, Jean Musitelli. Mr. Mitterrand welcomed **Mr. Clinton's renewed commitment to supply up to 25,000 U.S. troops to help police a Bosnian peace agreement,** if one can be reached, as well as his declared support for NATO air strikes in Bosnia if the United Nations calls for them, Mr. Musitelli said. **In addition to the relief in Europe that Mr. Clinton had reaffirmed a security commitment made by eight previous U.S. presidents over the past half century,** European leaders were encouraged by a Clinton departure : his clear support for European efforts to forge its own defense capability (...). One senior German official said Mr. Clinton's endorsement of military co-operation among European nations stood in sharp contrast to the administration of former President George Bush, which viewed such efforts with suspicion. Bonn was not concerned that the new NATO task forces might encourage a further U.S. disengagement from

Europe's defense, this official added. « **Nobody knows what it will look like in 10 years** », **this official said of NATO**, « **but for now we don't fear that America will leave us alone (...)** ».

(« I.H.T. », 11 01 1994).

Et plus tard la même réassurance a été donnée aux Asiatiques :

« U.S. CALMS ASIANS ON TROOP LEVELS – 100,000 FIGURE LIKELY TO HOLD –

« **Seeking to calm countries in Asia and the Pacific alarmed at reports that the United States is reviewing troop levels in the region, several U.S. officials have given military presence will not be reduced.** They have said that despite the review of deployments in both Asia and Europe, there are strong reasons for keeping the forces at current level of about 100,000 troops in each region. Asian officials said Sunday that the assurances, which were conveyed through diplomatic channels as well as in public comments, has been widely welcomed in the region. **They said the new U.S. secretary of defense, William Cohen, was expected to reiterate Washington's commitment to maintain about 100,000 troops in Asia** when he makes his first visit to Japan and South Korea, probably in April. Concern about possible troops cuts in Asia arose last month following reports that quoted Admiral Joseph Ruelle, commander of U.S. forces in the Pacific, as saying that the Quadrennial Defense Review being conducted by the Pentagon could lead to a reduction. (...) Mr. Okazaki said that the Tokyo meeting concluded that an « unchanging U.S. commitment to remaining in Asia in therefore as important a message to China and other Asian countries as it is to Japan ».

(« I.H.T. », 17 03 1997).

Récemment encore, à l'occasion de l'arrivée d'une nouvelle équipe à Washington, la Corée du Nord a voulu réassurer les autres Nations et, notamment, les Américains, qu'elle comptait suspendre

son programme balistique.

L' « I.H.T. » du 6 août 2001 :

« KIM RENEWS VOW TO HALT NORTH KOREAN MISSILE SHOTS

MOSCOW - **The North Korea leader, Kim Jong Il, repeated a promise here this weekend to suspend ballistic missile launchings until 2003**, saying in a declaration with President Vladimir Putin of Russia that his nation's missile program « does not present a threat to it, nations respecting North Korea's sovereignty ».

(...)

North Korea first pledged to suspend missile launchings in 1999, during an effort by President Bill Clinton's White House to curb missile and nuclear programs that had threatened to escalate into a military crisis on the Korean Peninsula. Saturday's statement was the second iteration of that guarantee and the first such overture to President George W. Bush (...) ».

C) REPETITIONS

Un phénomène proche des réassurances sont les répétitions.

Elles sont fréquentes et tout aussi inexplicables par l'appareil conceptuel de la doctrine courante du droit international.

En effet, répétée une ou cent fois, une loi, un décret, un arrêté ne gagnent rien en validité. Celle-ci est fixe, car elle ne résulte pas du nombre de répétitions, de leurs termes, mais de la perfection juridique de leur « *instrumentum* ».

C'est pourquoi, en droit interne, nul ne songe à répéter cent cinquante fois une loi. Ce serait absurde.

Pourtant, ce n'est pas du tout absurde en droit international. La volonté politique y étant l'un des rares supports de l'engagement, il faut, par des répétitions massives, par des rappels, par des retours et des réitérations, sans cesse la créer ou la recréer. La volonté politique est un phénomène psychologique, subjectif et c'est aussi (entre autres) par des méthodes correspondantes qu'on peut parvenir à la ressusciter.

Cela est notamment vrai pour les engagements impliquant la souveraineté, c'est-à-dire là où la volonté politique de respecter l'engagement est sujette à des changements brusques sous la poussée des passions nationalistes.

Ainsi, les engagements contenus dans les textes fondamentaux, telle la Charte des Nations-Unies, sont répétés des centaines de fois, dans d'autres textes, de moindre importance.

Prenons quelques exemples tant la chose est commune :

(Précisions que certains exemples ci-après ont été déjà cités dans le premier tome de l'ouvrage)

« ACCORDS DE PAIX CONCERNANT L'EX-YOUGOSLAVIE » D.A.I. Numéro hors série - Février 1996
Doc. Fr.

Accord-cadre général et ses 11 annexes négociés à Dayton et signés à Paris le 14 décembre 1995

Accord-cadre général

La République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie et la République fédérale de Yougoslavie (*les parties*) (...)

Sont convenues de ce qui suit :

« Article 1-

Dans leurs relations, les parties se conformeront aux principes énoncés dans la Charte des Nations-Unies, ainsi que dans l'Acte final d'Helsinki et dans les autres documents de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. En particulier, les parties respecteront pleinement l'égalité souveraine de chacune d'entre elles, régleront les différends par des moyens pacifiques, et s'abstiendront de tout acte, que ce soit par la menace, l'emploi de la force ou de toute autre manière, contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de la Bosnie-Herzégovine ou de tout autre État ».

Ou bien :

« ACCORD D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION ENTRE LA YOUGOSLAVIE, LA GRÈCE ET LA TURQUIE », Ankara, le 28 février 1953,

(C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 459) :

« Article 5

Les Parties contractantes s'engagent à régler par les moyens pacifiques tels qu'ils se trouvent déterminés dans la Charte des Nations-Unies et dans un esprit de compréhension et d'amitié tout différend pouvant surgir entre elles ; elles s'engagent également à s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures l'une de l'autre ».

Ou bien :

« TRAITÉ D'ALLIANCE, DE COOPÉRATION POLITIQUE ET D'ASSISTANCE MUTUELLE », Bled, le 9 août 1954,

(C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 507) :

« Article premier

Les Parties contractantes s'engagent à régler conformément aux dispositions de la Charte des Nations-Unies, par des moyens pacifiques, tout différend international dans lequel elles pourraient être impliquées et de s'abstenir dans leurs relations internationales de la menace ou de l'emploi de la force d'une manière quelconque qui serait incompatible avec les buts des Nations-Unies ».

Ou bien :

« TRAITÉ SIGNÉ ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LE JAPON », du 19 janvier 1960,

(C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1148) :

« Article premier

Les Parties s'engagent, comme il est stipulé dans la Charte des Nations-Unies, à régler tous les différends internationaux auxquels elles peuvent se trouver mêlées par des moyens pacifiques, afin de ne pas compromettre la paix, la sécurité et la justice internationales, et de s'abstenir, dans leurs rapports internationaux, d'user de la menace ou de recourir à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout état, et de toute autre façon incompatible avec les buts des Nations-Unies ».

Ou bien :

« TRAITÉ DE DÉFENSE COLLECTIVE POUR L'ASIE DU SUD-EST. TRAITÉ DE MANILLE », du 2 septembre 1954,

(C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1123) :

« Article Premier

Les Parties s'engagent, comme le prévoit la Charte des Nations-Unies, à régler par des moyens pacifiques tous les différends internationaux dans lesquels elles peuvent être impliquées, de manière à ne pas compromettre la paix, la sécurité internationale et la justice, et à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations-Unies ».

Ou bien :

« PACTE DE DÉFENSE MUTUELLE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LA RÉPUBLIQUE DE CHINE », du 2 décembre 1954,

(C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1132) :

« Article premier

Les Parties s'engagent, ainsi, qu'il est dit dans la Charte des Nations-Unies, à régler tout conflit international dans lequel elles sont susceptibles d'être impliquées, par des moyens pacifiques, de façon que la paix, la sécurité et la justice internationales ne soient pas mises en danger, et elles s'engagent à s'abstenir d'user ou de demander d'user de la force dans leurs relations internationales, d'une manière qui serait incompatible avec les buts des Nations-Unies ».

Ou bien :

« PACTE DE COOPÉRATION MUTUELLE ENTRE LA TURQUIE ET L'IRAQ », du 25 février 1955,

(C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1138) :

« Article 3

Les Hautes Parties contractantes s'abstiendront de toute

interférence, quelle qu'elle soit, dans les affaires intérieures l'une de l'autre. **Elles régleront tout différend entre elles par des moyens pacifiques, conformément à la Charte des Nations-Unies** ».

Ou bien :

« TRAITÉ SIGNÉ ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LE JAPON », du 19 janvier 1960,

(C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1148) :

« Article premier

Les Parties s'engagent, comme il est stipulé dans la Charte des Nations-Unies, à régler tous les différends internationaux auxquels elles peuvent se trouver mêlées par des moyens pacifiques, afin de ne pas compromettre la paix, la sécurité et la justice internationales, et de s'abstenir, dans leurs rapports internationaux, d'user de la menace ou de recourir à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, ou de toute autre façon incompatible avec les buts des Nations-Unies ».

Nous ne citons que quelques textes qui répètent les dispositions de la Charte des Nations-Unies. Pratiquement, tous les traités d'amitié et de bon voisinage, d'alliance, de paix, de coopération, etc., contiennent au moins une disposition de ce genre.

Passons à présent à un autre moyen, plus coercitif, d'agir sur la volonté du partenaire de respecter l'engagement pris.

Section III

GAGE

La bonne volonté d'une partie de tenir sa parole, suscitée par des « *goodwill gestures* » est une bonne chose. L'obtention des réassurances et des répétitions des engagements souscrits est aussi importante. Mais tout un chacun sait de sa vie courante que, pour stabiliser la volonté de la partie sur qui pèsera désormais une obligation contractuelle, il n'y a pas mieux qu'un gage. L'intérêt à ne pas le perdre est, tout comme la peur de la sanction, le meilleur garant du respect des obligations contractées.

Un juriste connaît bien les dispositions du Code civil sur le gage. Mais puisque l'internationaliste n'est pas familier du droit interne, rappelons-les. Il s'agit d'une garantie que se constitue une partie là où elle sait que le droit risque de rester trop lourd ou trop lent à faire respecter l'engagement par l'autre.

Ainsi, le Code civil français, (Dalloz, 1994-1995) dispose :

« Art 2071.

« Le nantissement est un contrat par lequel un débiteur remet une chose à son créancier pour sûreté de la dette ».

Art. 2073

« Le gage confère au créancier le droit de se faire payer sur la chose qui en est objet, par privilège et préférence aux autres créanciers ».

Art. 2074

« Ce privilège n'a lieu à l'égard des tiers qu'autant qu'il y a un acte authentique ou sous seing privé, dûment enregistré, contenant la déclaration de la somme due, Ainsi que l'espèce et la nature des biens donnés en gage, ou un état annexé de leurs qualités, poids et mesures».

Art. 2078

« Le créancier ne peut, à défaut de paiement, disposer du gage : sauf à lui faire ordonner en justice que ce gage lui demeurera en paiement et jusqu'à due concurrence, d'après une estimation faite par expert, ou qu'il sera vendu aux enchères. Toute clause qui autoriserait le créancier à s'approprier le gage ou à en disposer sans les formalités ci-dessus est nulle ».

En droit international, le gage n'est pas réglementé. Il prend donc diverses formes. Jadis, en garantie du respect d'un engagement, on prenait un membre de la famille régnante du partenaire. Plus récemment, on prenait possession d'une partie de son territoire. Enfin, de notre temps, il s'agit le plus souvent du gel des avoirs bancaires du débiteur de l'obligation.

Sans revenir à l'époque du Moyen Age et au gage personnel, rappelons quelques extraits du recueil de A. Ch. Kiss.

Pour le gage constitué par une somme d'argent :

A. Ch. Kiss, « REPERTOIRE DE LA PRATIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » - vol. - p. 542 - n° 918 :

« (...) M. Develle, ministre des Affaires étrangères, à M. d'Estournelles de Constant, chargé d'affaires de France à Londres, le 20 juillet 1893 :

« J'ai invité hier notre représentant à Bangkok à se rendre d'urgence auprès du ministre des Affaires étrangères et, après lui avoir signalé une dernière fois les conséquences auxquelles le

Gouvernement siamois – dont nous n’entendons d’ailleurs à aucun degré menacer l’indépendance – s’exposerait en ne nous accordant pas immédiatement satisfaction, à lui remettre une note réclamant :

(...) 6° le dépôt immédiat d’une somme de trois millions pour garantir ces réparations pécuniaires et indemnités, ou, à défaut, la remise, à titre de gage, de la perception des fermes et revenus de Battambang et de Sien-Reap (...) »

Et, par ailleurs :

A. Ch. Kiss, « REPERTOIRE DE LA PRATIQUE FRANÇAISE EN MATIERE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » - vol p. 289 – n° 468 :

« (...) M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, à M. Bapst, chargé d’affaires de France à Constantinople, le 26 octobre 1901 :

« Ainsi que vous le faisait prévoir mon télégramme du 22 de ce mois, le Gouvernement de la République, après avoir usé de patience aussi longtemps qu’il a pu espérer obtenir de la Porte un règlement amiable, a dû reconnaître enfin l’impossibilité d’ajourner encore l’emploi de moyens de coercition. Il a, en conséquence, décidé de saisir la douane de Mitylène, de l’administrer et d’en retenir les produits nets jusqu’au jour où le Gouvernement du Sultan nous aura accordé toutes les satisfactions devenues nécessaires. Si nous avons arrêté notre choix sur ce point du territoire ottoman, c’est qu’il s’y rencontre relativement peu d’intérêts internationaux et que sa situation insulaire l’isole des secours éventuels de la Porte, en même temps qu’elle permet de mieux localiser les effets de notre intervention. Nous n’avons, bien entendu, aucun désir de conserver plus longtemps qu’il ne sera strictement nécessaire le gage que les circonstances nous forcent à occuper, et nous espérons bien que le Gouvernement turc prendra rapidement des dispositions de nature à nous permettre de lui en effectuer la restitution (...) ».

Pour ce qui est de l’occupation du territoire ou de l’une de ses

parties :

JO – SENAT – Séance du 28 décembre 1909 – p. 1212

« (...) M. Stephen Pichon, ministre des affaires étrangères :
(...) Nous ne sommes jamais allés au Maroc pour y rester, pour en faire la conquête (interruptions), pour y maintenir nos troupes ; nous y sommes allés, je le rappelle, dans les conditions suivantes : **Nous avons pris Oudjda comme un gage**, à la suite de l'assassinat du docteur Mauchamps. Nous avons déclaré que nous le garderions jusqu'à ce que toutes les satisfactions que nous avons réclamées fussent obtenues. Nous n'avons pas encore obtenu ces satisfactions. Nous occupons encore Oudjda (...) ».

Rappelons que dans le Traité de Versailles, il s'agissait aussi d'un gage par occupation d'une partie du territoire allemand.

TRAITE DE VERSAILLES 1919 – JO du 11 janvier 1920 – p. 510

« (...) PARTIE XIV – GARANTIES D'EXECUTION – SECTION I – EUROPE OCCIDENTALE.

Article 423. A titre de garantie d'exécution par l'Allemagne du présent Traité, les territoires allemands situés à l'Ouest du Rhin, ensemble les têtes de pont, seront occupés par les troupes des Puissances alliées et associées pendant une période de quinze années, à compter de la mise en vigueur du présent Traité.

(...)

Article 431. **Si, avant l'expiration de la période de quinze ans, l'Allemagne satisfait à tous les engagements résultant pour elle du présent Traité, les troupes d'occupation seront immédiatement retirées.**

Article 432. Les questions concernant l'occupation et non réglées par le présent Traité seront l'objet d'arrangements ultérieurs que l'Allemagne s'oblige dès maintenant à observer (...) »

Dans les passages cités ci-après, on qualifie la mesure prise par le

Gouvernement français de « sanction ». Nous la qualifierons davantage de « gage ». En effet, il s'agissait, non pas d'infliger un mal postérieur à un comportement pour punir le contrevenant. Il s'agissait d'une mesure préventive, prise pour garantir l'exécution d'un engagement. Ce qui résulte des débats parlementaires qui ont eu lieu à la Chambre des Députés :

JO – CHAMBRE DES DEPUTES – Séance du 17 mars 1921 – p. 1294

M. Aristide Briand, président du conseil, ministre des affaires étrangères :

« (...) Vous savez ce qui s'est passé dans cette ville : nous avons réussi à resserrer encore l'union des alliés, déjà assurée par la conférence de Paris. Mis en présence de la carence des Allemands, dans les conditions que vous savez, nous avons obtenu que les sanctions envisagées soient appliquées. (...) L'Allemagne a la prétention d'établir que les seules sanctions auxquelles nous puissions recourir sont les sanctions du traité. Pour qu'il en fût ainsi il faudrait que les alliés eussent renoncé à l'essentiel de leurs droits. Certaines sanctions d'un caractère particulier, des occupations militaires, notamment, ont été inscrites dans le traité. Mais, en dehors et au-dessus de ces sanctions du traité, il reste toutes les sanctions de droit commun, toutes les sanctions du droit des gens, toutes celles qui, à toutes les époques, ont été reconnues par les peuples et toujours pratiquées par eux. (Applaudissements.) Au moment même de la signature du traité, à l'heure où il allait entrer en vigueur, les alliés ont eu le soin d'adresser à M. von Lersner, président de la délégation allemande, une lettre dans laquelle ils disaient de la manière la plus nette, la plus catégorique : « Il est bien entendu qu'en dehors des sanctions du traité, subsistent toutes les sanctions du droit des gens, du droit commun, et que nous pourrions y recourir ». (Très bien ! très bien !) **Or, il y a une jurisprudence internationale, constante et de toutes les époques, qui affirme le droit, pour le créancier qui n'est pas payé, de se saisir d'un gage.** (Applaudissements.) (...) »

Ce caractère de gage par occupation d'un territoire est confirmé par d'autres débats de la Chambre des Députés rapportés par Kiss :

A. Ch. Kiss, « REPERTOIRE DE LA PRATIQUE FRANÇAISE EN MATIERE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » - vol p. 26 – n° 35 :

Sénat, 2^e séance du 5 avril 1921. DISCOURS DE M. A BRIAND, président du Conseil, ministre des affaires étrangères :

« (...) Mais là, nous avons la porte largement ouverte sur le droit commun et nous avons dit à l'Allemagne : nous sommes dans la position d'une nation créancière ayant des droits sur son débiteur, sur un débiteur de mauvaise foi qui se refuse à exécuter et à payer, nous pratiquons le droit commun, c'est-à-dire la coercition : **nous prenons un gage**. Demain – je le proclame ici hautement et fermement - ..., si l'échéance arrivée, l'Allemagne essaie par de nouvelles tergiversations de se soustraire à ses obligations, à ses engagements, c'est une main ferme qui s'abattra sur son collet ». (J.O., Débats parlementaires, Sénat, 1921, p. 582.)

Et plusieurs mois après :

Sénat, séance du 27 octobre 1921. DISCOURS DE M. A. BRIAND, président du Conseil, ministre des affaires étrangères :

« L'Allemagne refusait depuis deux ans de reconnaître sa signature, de désarmer et de payer, elle discutait les responsabilités de la guerre : c'était cela qu'il fallait faire cesser. Comment faire ? (...).

Il a paru à la France que c'était insuffisant et c'est à ce moment qu'elle est entrée dans la voie de coercitions, c'est à ce moment qu'elle a demandé que le refus de l'Allemagne fût constaté par un geste et que, tout de suite, ce geste fût accompli. **Ce geste, c'était l'occupation, par les soldats alliés et leurs couleurs unies, de Ruhrort, de Duisburg et de Düsseldorf**. C'était une sanction non prévue au traité, tirée du droit commun, auquel on recourra souvent dans l'avenir, je vous le garantis. **Ce droit est**

solide, car il ne résulte pas d'un traité, non plus, c'est un droit qui n'a jamais été contesté, qui a toujours été pratiqué dans tous les pays et qui permet à un créancier non payé d'exercer sur son débiteur de mauvaise foi les coercitions nécessaires. (Très bien !) »

(J.O., Débats parlementaires, Sénat, 1921, p. 1810.)

Sur ce même sujet :

A. Ch. Kiss, « REPERTOIRE DE LA PRATIQUE FRANÇAISE EN MATIERE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » - vol I. p. 27 n° 36 :

Sénat, séance du 14 avril 1920. Communication du Gouvernement, lue par M. Millerand, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères.

« (...) En présence des violations répétées du traité, j'estime que l'heure n'est plus où l'on peut se borner à les enregistrer. Il faut répondre à ces violations par les moyens appropriés. **Parmi ces moyens, il y a des prises de gage et l'occupation d'une portion du territoire allemand** (...) ».

Et encore :

A. Ch. Kiss, « REPERTOIRE DE LA PRATIQUE FRANÇAISE EN MATIERE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » - vol I. p. 30 n° 37 :

Lettre de M. Poincaré, président de la République, à M. Clemenceau, président du Conseil, le 28 avril 1919 :

« (...) Mais, dès maintenant, il paraît résulter des travaux des délégations que le paiement s'échelonnera vraisemblablement sur une trentaine, au moins, d'annuités. Il serait juste et logique que l'occupation militaire de la rive gauche du Rhin et des têtes de ponts durât le même temps (...). **L'occupation à titre de garantie d'une créance** représentant la réparation des dommages de guerre n'a rien de contraire aux principes proclamés par M. le président Wilson et reconnus par les alliés.

Elle n'a, bien entendu, aucun rapport avec une annexion. Elle ne touche pas à la souveraineté nationale de la nation vaincue ; elle n'impose pas aux populations un changement de patrie ; **elle est, par définition même, temporaire et subordonnée à la durée de la créance qu'elle garantit ; elle ne constitue qu'une sûreté, un moyen pour le créancier d'être payé** sans recourir à la force ».

(Doc. dipl., Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne, 10 janvier 1919-7 décembre 1923, p. 45.)

Aujourd'hui, le gage consiste le plus souvent en gel des avoirs bancaires qu'un Etat opère sur les fonds qu'a entreposés chez lui l'Etat débiteur de l'obligation. C'est une solution courante, pratiquée sans cesse par les Américains.

Un cas classique est celui du gel des avoirs iraniens détenus par les banques américaines à la suite de l'engagement iranien de rendre la liberté aux otages de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran.

Voir à ce propos :

« LE MONDE » – 21/01/1981

– DES OTAGES AMERICAINS – LA DECLARATION ALGERIENNE APPROUVEE PAR LES DEUX PARTIES – UNE SERIE D'« ENGAGEMENTS INDEPENDANTS »

« (...) POINTS II ET III : RETOUR DES AVOIRS IRANIENS ET REGLEMENT DES PLAINTES AMERICAINES – 2) L'Iran et les Etats-Unis (...) choisiront immédiatement une banque centrale mutuellement acceptable (ci-après dénommée la « Banque centrale ») comme dépositaire du **fonds de garantie bloqué et du fonds de cautionnement (...). Tous ces fonds seront déposés au nom de la Banque centrale d'Algérie (...)** ».

Les accords de dépositaire stipuleront que lorsque la Banque centrale algérienne reçoit du gouvernement algérien l'attestation que les cinquante-deux ressortissants américains ont quitté l'Iran

sains et saufs, la Banque centrale algérienne donnera alors à la Banque centrale des directives pour transférer immédiatement à l'Iran **tous les fonds ou autres avoirs déposés en fonds de garantie bloqués à la Banque centrale** en application de la présente déclaration, étant entendu qu'à tout moment, avant l'émission d'une telle certification par le gouvernement de l'Algérie, chacune des deux parties, l'Iran et les Etats-Unis, auront le droit de mettre fin à leurs engagements au titre de cette déclaration avec un préavis de soixante-douze heures (...)

(...) AVOIRS A LA FEDERAL RESERVE BANK – 4) Dès exécution des accords de compte de garantie bloqué avec la Banque centrale, les Etats-Unis feront effectuer le transfert à la Banque centrale de tous les lingots d'or qui appartiennent à l'Iran et qui sont sous la garde de la Federal Reserve Bank de New York, Ainsi que tous les autres avoirs iraniens (...) qui sont placés sous la garde de la Federal Reserve Bank de New York et **ils seront conservés par la Banque centrale en compte de garantie bloqué** jusqu'au moment où leur transfert ou leur retour sera requis aux termes du paragraphe 3 ci-dessus (...) ».

Les actions diverses en direction de l'autre Partie à l'engagement pour conforter sa volonté de respecter la parole donnée ont une certaine efficacité. Elles doivent toutefois se marier avec les actions en direction d'autres acteurs de la scène internationale. Ceux-là, à leur tour, peuvent jouer un rôle stabilisateur. Tel est (entre autres) le cas du milieu diplomatique.

CHAPITRE II

AUTORITE AUPRES DU MILIEU DIPLOMATIQUE

Il s'agit d'impliquer personnellement les hommes politiques dans la conclusion et puis dans la vie de l'engagement.

L'hypothèse qui va être développée à présent est donc similaire à celle des « *gentlemen's agreements* ». Mais elle n'est pas identique.

En effet, selon notre définition, un « *gentleman's agreement* » est un engagement **pris par des diplomates en leur nom propre**. Dans l'hypothèse présente, il sera question des **engagements pris au nom des Etats** mais dans lesquels les hommes politiques sont particulièrement impliqués. Autrement dit, il s'agira des engagements dont seuls les Etats sont responsables juridiquement, mais dont les hommes politiques, parce qu'ils y sont impliqués personnellement, portent la responsabilité politique, morale et diplomatique.

Car si aucune sanction juridique ne peut leur être infligée en cas de violation d'un tel engagement, leur honneur, leur crédibilité, leur renom, leur impératif interne de « *pacta sunt servanda* » en souffriront.

Autant le problème des « *gentlemen's agreements* » est un problème de **validité juridique** et des incertitudes qui l'affectent à cause d'une imputation douteuse, autant le problème de l'implication personnelle des hommes politiques dans la conclusion des engagements inter-étatiques est une question

relevant de **l'autorité politique et morale** de ces engagements.

Une fois la distinction faite, il convient de poser trois questions :

Pourquoi ?

Comment ?

Par quels moyens ?

La réponse à la première question est simple : là où la validité juridique d'un engagement international et les mécanismes juridiques qui se déclenchent en fonction d'elle ne garantissent pas l'efficacité de cet engagement, il faut recourir à ceux de son autorité.

Sachant à l'avance qu'il ne pourra pas s'en prendre légalement, devant l'appareil juridique d'enforcement, à l'Etat débiteur de l'obligation, c'est au moins à ses leaders que l'Etat créancier de cette obligation espère pouvoir éventuellement s'en prendre politiquement et moralement devant l'Opinion publique et devant la Communauté internationale.

Mais pourquoi impliquer le diplomate dans la **conclusion** de l'engagement, alors qu'il s'agit de le faire **respecter** ?

Impliquer quelqu'un dans la conclusion c'est « *ipso facto* » l'impliquer dans l'application. Il ne pourra pas par la suite répondre qu'il ne lui appartient pas de s'en mêler, que c'est une question entre Etats-Parties, qu'il est impuissant à assurer le respect de la parole donnée par l'institution étatique. Même s'il n'a pas donné sa propre parole, il ne pourra plus se désintéresser de celle qu'a donnée son Etat sans se compromettre lui-même. Il devient coresponsable politiquement et moralement du respect de l'engagement pris.

Voilà la réponse à la question du « pourquoi ». Elle n'est pas difficile à trouver.

La seconde question est celle de savoir « comment » cela est possible ?

La réponse réside dans l'intime confusion de la chose publique et de la chose privée au sommet de l'Etat.

En effet, lorsqu'il s'agit de la direction de l'Etat, il y a des situations où l'institution et ses dirigeants font un. Cela est presque quotidien dans les dictatures et dans les royautés absolues. Mais, par périodes, cela est aussi vrai dans les démocraties. Cette confusion aboutit à un mélange dans lequel il n'est pas toujours aisé de se rendre compte de qui promet au nom de qui.

Lorsqu'un dirigeant à la tête de l'Etat parle à la première personne du singulier, il n'est pas facile de distinguer s'il s'engage en son nom propre (« *gentleman's agreement* »), ou bien s'il parle ès qualités et engage son Etat tout en s'y impliquant personnellement.

Cela est d'abord vrai pour tout « Rais », « Fuhrrer » « Conducator », « Caudillo », « Guide de la Révolution », « Timonier », « Leader Bien Aimé », ou autre dictateur. Car dans les dictatures et dans la royauté, « l'Etat c'est moi ». Distinguer l'Etat Libyen du colonel Kadhafi, le Cuba de Fidel Castro, l'URSS de Brejnev ou de Staline, l'Irak de Saddam Hussein, le Zaïre de Moboutou, la Corée du Nord de Kim Il Sung ou de son fils Kim Jong Il, l'Arabie Saoudite du roi Fahd ou le Maroc de Hassan II n'est pas toujours facile. Pour ne prendre qu'un exemple récent : avant que les Israéliens ne le marginalisent en exigeant la création d'un poste de Premier Ministre, n'était-il pas vrai que, par moments Yasser Arafat s'identifiait avec le peuple palestinien au point qu'on n'arrivait pas à savoir s'il contractait un engagement ès qualités,

s'il s'impliquait seulement personnellement dans un tel engagement « étatique », ou enfin s'il allait jusqu'à prendre un « *gentleman's agreement* » ?

Mais il en est de même, encore qu'à un moindre degré et de façon plus discontinue des démocraties libérales ou de celles qui s'efforcent de les imiter. Certes, le Parlement, le Gouvernement, la séparation des Pouvoirs, l'institutionnalisation poussée et la dépersonnalisation des rouages de l'Etat y sont des faits incontestables qui font la force des démocraties. De même, généralement, plusieurs personnes y participent à la prise d'une décision.

Pourtant, il y a des moments, notamment lors de conférences au sommet ou de crises internationales où la personnalisation du Pouvoir est forte, et même si elle ne débouche que rarement sur la confusion totale, elle devient une réalité perceptible. Le Président américain, par exemple, a des pouvoirs personnels étendus en matière de politique étrangère et une marge de manœuvre vaste dans la prise d'engagements lors des sommets ou lors des crises guerrières. C'est aussi lui qui, par la suite, grâce à la maîtrise de l'Etat peut influencer sur le respect de l'engagement qu'il a pris à ce moment-là au nom de son Etat. Il n'en est pas différemment du Président de la République française, du Chancelier allemand ou du Président russe. Si, donc, ils ne franchissent pas le pas et ne vont pas jusqu'à **s'engager** personnellement, ils peuvent très bien **s'impliquer** personnellement dans la prise des engagements contractés au nom de leurs Etats. Et puis ils peuvent de près surveiller, insister, contrôler, soutenir l'exécution de ces engagements par les diverses administrations avec leur passion et leur cœur. Sans quoi, un engagement étatique risque d'être abandonné dès que l'intérêt étatique cessera de le soutenir, ou bien sera appliqué mollement, sans entrain, mécaniquement, de façon bureaucratique.

Bref, sans aller jusqu'à la prise d'un « *gentleman's agreement* » il faut faire de sorte que l'engagement de l'Etat devienne moralement et politiquement la « chose » de l'homme au pouvoir.

Voilà la réponse à la question du « comment ? ». Elle aussi est assez évidente.

Il reste à répondre à la question « par quels moyens cela se fait-il ? ». Par quels moyens l'homme politique peut s'impliquer dans la conclusion d'un engagement inter-étatique ?

La réponse est donnée tous les jours dans les médias et dans divers documents diplomatiques rendant compte des rencontres et des crises internationales.

C'est pourquoi, là encore, nous aurons recours à ces matériaux « divers » dont nous avons fait mention dans l'intitulé de notre ouvrage et sur lesquels nous nous sommes expliqués dans l'introduction au premier tome. La presse et les mémoires d'hommes politiques seront, là encore, abondamment cités.

Ainsi le chapitre qui va suivre s'efforcera d'illustrer les diverses façons d'impliquer les hommes politiques dans la conclusion des engagements internationaux.

D'abord, ils peuvent parrainer, ou encore prendre sous leurs « auspices », la conclusion d'un engagement contracté par des tiers.

Lorsqu'il s'agit de la négociation d'un engagement par leur propre Etat, ils peuvent ne pas se contenter de la confier à des fonctionnaires subalternes, mais la prendre personnellement en main. Car le rang de négociateur a de l'importance dans ce domaine. Tout comme la personne même du négociateur.

La même chose peut être dite à propos de la signature. Un homme politique peut la laisser à un émissaire. Tout comme il peut signer lui-même l'engagement pris au nom de son Etat.

Une forme curieuse de l'implication à laquelle on recourt ces derniers temps consiste, pour un diplomate, à assister à la signature de l'engagement contracté par des tiers en tant que son « témoin ».

S'il ne s'est pas impliqué par aucune de ces voies dans la conclusion de l'engagement, l'homme politique peut le faire par la suite en lui assurant son appui personnel.

En dehors de la signature d'un engagement inter-étatique donné, il importe aussi à tout homme politique d'entretenir des rapports d'amitié avec ses interlocuteurs habituels. De cette sorte, non seulement il pourra obtenir le moment venu des concessions qu'il n'aurait pas obtenues autrement, mais en plus les engagements qu'il aura signés seront mieux tenus. L'un des moyens d'entretenir les bonnes relations personnelles, c'est la pratique de messages personnels.

Ajoutons à la fin que, très souvent, les hommes politiques qui ont obtenu l'implication personnelle du partenaire dans la conclusion de l'engagement, se réfèrent ensuite à son honneur et à sa crédibilité pour obtenir de lui le respect de l'engagement.

Ainsi, ce chapitre sera divisé de la façon suivante :

Section I : Auspices par un homme politique

Section II : Négociation par un homme politique. Personne du négociateur. Rang du négociateur

Section III : Signature par un homme politique. Position politique du signataire

Section IV : Signature en tant que « témoin » d'un engagement conclu par des tiers

Section V : Soutien personnel donné a posteriori à un engagement conclu par des tiers

Section VI : Personnalisation des rapports entre les diplomates et messages personnels

Section VII : Références à la crédibilité et à la confiance personnelles

Section I

AUSPICES D'UN HOMME POLITIQUE

Il n'y a pas de définition juridique de la fonction d'auspices. Pourtant le phénomène est fréquent. Soit un Etat ou une organisation internationale (Cf. infra le chapitre consacré à la Communauté internationale), soit un homme politique important, joue le rôle du « parrain » de l'engagement que négocient et concluent les autres.

Il peut le faire de façon résiduelle en se contentant d'inviter les parties chez lui pour négocier. Mais il peut aller beaucoup plus loin, en mettant tout son temps, tous ses efforts, toute son habilité et sa créativité pour amener les parties à s'entendre.

Nous en citerons quelques exemples en commençant pas celui qui, de notre temps, était le plus discuté. Nous songeons aux auspices du Président Carter, des négociations de Camp David entre les Israéliens et les Palestiniens.

A cet égard, le Premier Ministre Begin pouvait dire dans :

« EXCHANGE OF REMARKS », le 17 septembre 1978

(« D.S.B. », October 1978, p.6) :

« Mr. President of the United States, Mr. President of the Arab Republic of Egypt, ladies and gentlemen : **The Camp David conference should be renamed. It was the « Jimmy Carter conference ».**

The President undertook an initiative most imaginative in our time and brought President Sadat and myself and our colleagues and friends and advisers together under one roof. In itself it was a great achievement.

But the President took a great risk for himself and did it with great civil courage (...).

Yes, indeed, he worked day and night, and so did we day and night. He used to go to bed at Camp David between 3 :00 and 4 :00 o'clock in the morning, arise, as we are used to since our boyhood, between 5 :00 and 6 :00, and continue working. The President showed interest in every section, every paragraph, every sentence, every word, every letter of the framework agreements (...) ».

L'implication personnelle du Président Carter a débuté lors de la :

Conférence de presse du 27 février 1979

(« D.S.B. », April 1979, p. 7) :

« **In my 2 years as President, I've spent more time and invested more of my own personal effort in the search for peace in the Middle East than on any other international problem.** That investment of time and effort was and is appropriate because of the great importance of peace in that region to our own country and the vital importance of a peace agreement between Israel and Egypt to those two countries... For that reason, I spoke personally this afternoon with Prime Minister Begin and with President Sadat. I've invited Prime Minister Begin to join me as soon as possible for a frank discussion of all the issues involved (...) ».

Le 10 mars 1979, le Président surenchérisait devant l'Assemblée Populaire égyptienne

(« D.S.B. », March 1979, p. 39) :

« **I pledge to you today that I also remain personally committed** to move on to negotiations concerning the West Bank and the Gaza Strip and other issues of concern to the Palestinians and also to future negotiations between Israel and all its neighbours. **I feel a personal obligation in this regard** (...) ».

En avril 1979, le Président Carter s'exprimait ainsi sur son implication dans les Accords de Camp David

(« D.S.B. », April 1979, p. 4 -5) :

« Remarks and question-and-answer session before a foreign policy conference for editors and broadcasters held at the Department of State February 22, 1979.

Q. – (...)

A. I think in a spirit of complete candour we have approached our limit on legitimate influence – perhaps even pressure in a proper way – on the countries in that entire region to support the Camp David accords and to participate in future discussions. We have sent delegations to Jordan, to Saudi Arabia, even this past week, to encourage their tacit or public or active support of these accords. **And I've used my own personal influence** to a maximum degree within the bounds of propriety in the same pursuit. **As you know, my own involvement in the Camp David negotiations has been substantial. There is no other single item that has addressed my attention as President on which I've spent more time, more effort, more study, more prayer than to bring peace between Israel and its neighbours (...)** ».

Ou bien :

« (...) MESSAGE FROM PRIME MINISTER BEGIN – On this the first anniversary of the Camp David agreement signed in Washington on September 17th ... **You, Mr. President, did your utmost by your own hard work** to make these agreements possible, allow me, therefore, on this memorable anniversary **to thank from the heart for the great assistance rendered to both Egypt and Israel in achieving a rapprochement** between two countries which for thirty one years, were in a state of war, and which have now concluded peace, the first step towards a general and comprehensive settlement in the Middle East... MENAHEM BEGIN (...) »

(« D.S.B. », November 1979, p. 47)

Ou encore :

« (...) MESSAGE FROM PRESIDENT SADAT – This afternoon I have issued a presidential statement expressing my views on the first anniversary of the signature of the Camp David

agreements. **On this occasion I wish to express my deep feelings and thanks for your personal contribution to this historical event** (...) ».

(« D.S.B. », November 1979, p. 47)

C'est de la même manière qu'a été perçue l'implication du Président Carter par la France, si l'on en juge par le discours du Ministre français des Affaires Etrangères prononcé le 27 septembre 1978 à la XXXIII^e session de l'A.G. de l'O.N.U.

(« P.E.F. », 3^e trimestre 1978, p. 64) :

« (...) De cette brèche ouverte dans le mur de méfiance qui séparaît depuis 30 ans Israël de ses voisins, tout le parti espéré n'a pas été tiré : le processus amorcé l'hiver dernier s'est trop vite enrayé. **Le président Carter a tenté de lui imprimer un nouvel élan et je rends hommage au courage et à la ténacité avec lesquels il s'est engagé personnellement dans l'entreprise de « Camp David »**. Cette réunion d'un style sans précédent, a entamé une nouvelle étape (...) ».

On peut multiplier les citations consacrées à l'implication exemplaire du Président Carter et de ses auspices.

Ainsi, ce même Président Carter disait le 12 décembre 1978 à propos des Accords de Camp David :

(« D.S.B. », juridiques 1979, p. 8)

« We've been negotiation on the Mideast peace agreement for months. **I have personally put hundreds of hours into it** (...) ».

Et il ajoutait, le 12 octobre 1978, lors de la cérémonie à la Maison Blanche à l'occasion de la signature du traité de paix israélo-égyptien

(« D.S.B. », December 1978, p. 41) :

« Minister Moshe Dayan, Minister Kamal Hassan Ali, Minister Ezer Weizman, Minister Boutros Ghali, the Egyptian, Israeli, and American peoples and people throughout the world are depending on you. Our assistance is available. **My own personal involvement is assured to you.** Our hopes are with you, and our prayers ».

Cette implication du Président américain dans les Accords de Camp David faisait de lui, qu'il le veuille ou non, leur gardien. Car, comme l'a dit à juste titre M. Begin, ces accords sont devenus « sa » chose.

C'est pourquoi le Président Carter disait lucidement dans la conférence de presse du 17 août 1978

(« D.S.B. », October 1978, p. 12) :

« It is a very high risk for me politically, because now I think if we are unsuccessful at Camp David, I will certainly have to share part of the blame for that failure ».

Rappelons toutefois que ce même Président Carter, lorsqu'il a été blâmé par un journaliste, lors d'une conférence de presse («D.S.B.», October 1978, p. 22) de trop personnaliser la négociation des accords « S.A.L.T. II » disait, parce qu'il ne voulait pas être tenu pour moralement responsable de leur échec éventuel, exactement l'inverse :

« Q. (...) And how optimistic are you about the country's agreement to what you may agree to?

A. **First of all, we have to depersonalise it. It won't be what I agree to; it will be what the US Government agrees to.** I think it has to be understood that the entire process of developing positions in SALT is an interagency process. It is done by a subcommittee of the National Security Council, on which sit the

Secretary of State, the Secretary of Defence, the President's National Security Adviser, the Chairman of the Joint Chiefs, the Director of the Central Intelligence Agency, and **I am entitled to one small vote in that committee**. That is where the positions are developed. That is where we determine what moves we are prepared to make (...) ».

Section II

NEGOCIATION PAR UN HOMME POLITIQUE

Un dirigeant peut très bien laisser la négociation d'un engagement à un émissaire pourvu des pleins pouvoirs. Mais il peut s'y impliquer lui-même. Ce qui a ses avantages, mais aussi de multiples inconvénients.

Disons que cette forme d'implication a deux aspects. Le premier concerne le rang du négociateur. Le second, sa personne-même.

A) RANG DE NEGOCIATEUR.

Pour donner le plus de poids à une négociation, il s'agit d'y

impliquer les personnages les plus haut placés dans l'Etat. Cela, non seulement, raccourcit la négociation, mais aussi, conforte l'autorité politique de l'engagement qui en ressortira.

Il s'agit donc de voir s'impliquer dans la négociation les Ministres des Affaires Etrangères et, encore mieux, les Premiers Ministres, les Présidents ou les Premiers Secrétaire du Parti.

En droit interne, où il existe une stricte séparation entre la personne morale et son représentant, peu importe le rang des signataires d'un accord. En effet, même s'ils occupent des postes modestes, dès lors qu'ils ont le pouvoir statutaire d'engager leur société ou organisme, chaque juge, chaque huissier, chaque policier, enforcera cet engagement au même titre que si celui-ci était signé par les premiers dirigeants de ces personnes morales.

Il n'en est pas de même en droit international. La question du rang du négociateur ou du signataire y est souvent capitale. Car c'est lui qui sera, par la suite, chargé de l'enforcement politique de l'engagement qu'il a pris au nom de son Etat, et ce, sans possibilité réelle d'en référer aux tribunaux. C'est à lui donc qu'on s'en prendra si son Etat ne le respecte pas.

Envoyer un négociateur de niveau inférieur, c'est non seulement marquer le peu d'intérêt dans la conclusion de l'engagement, mais aussi, le peu de souci pour son respect. En effet, par la suite, il sera difficile de s'en prendre à un fonctionnaire anonyme qui a conclu l'accord. Alors qu'il sera plus aisé de mettre en jeu la responsabilité morale et politique d'un leader de premier plan.

Un auteur qui s'est penché sur la question, écrivait, pour expliquer cette fuite vers le sommet

(« A.F.D.I. », 1959, M. Virally, « LA CONFERENCE AU SOMMET » p. 30) :

« (...) Il faudrait faire allusion à des facteurs aussi mal connus et

aussi contradictoires que l'influence croissante, bien que diffuse et encore indéfinissable, prise par les opinions publiques nationales (...) », qui sont sensibles à ce côté spectaculaire (...). Ce qui accorde une (...) « importance parfois déterminante revêtue par ces considérations psychologiques, surtout à une époque dominée par l'idéologie, c'est-à-dire par les croyances » (...) ».

Cet auteur ajoutait (p. 32) :

(...) Dès lors, il ne suffit pas de passer un traité, il faut encore s'assurer qu'il sera mis en œuvre – ce qui n'est pas mettre en doute la sincérité et la bonne volonté du gouvernement qui l'a négocié, mais l'autorité dont il bénéficie pour l'imposer. De plus en plus, les hommes politiques sont à la recherche d'« interlocuteurs valables » dans les Etats avec lesquels ils veulent traiter. Et cette préoccupation est, sans doute, plus dominante chez ceux qui se trouvent en présence des démocraties pluralistes où le problème d'autorité soulève des difficultés qu'ignorent les démocraties unanimes ou les dictatures. **On comprend, dans ces conditions, l'intérêt qu'il peut y avoir à obtenir un engagement personnel des dirigeants placés à la tête des gouvernements** (...) ».

De façon générale, dans « DIGEST OF US PRACTICE IN INTERNATIONAL LAW » de 1973 (p. 170), Arthur W. Rovine, Legal Adviser of the Department of State écrit, à propos de la participation du Secrétaire d'Etat à la conclusion des engagements internationaux :

« (...) Participation by the Secretary is recognition of the importance of the treaty involved and is a courtesy to the representatives of the other governments participating. **Participation by some other officer of the Department of State in these ceremonies would not affect the validity of the treaty but might be taken as indifference regarding the importance of the treaty involved** and, in the absence of apparently compelling circumstances, possibly a discourtesy to

the other governments concerned.

In some instances, especially in the case of multilateral treaties, participation by the Secretary may be urged by those most immediately concerned with a view to **encouraging high-level participation** by other governments and emphasising the importance which the United States attaches to the treaty involved (...) ».

Car la **participation** personnelle des plus hautes instances à la négociation et à la conclusion entraîne inmanquablement leur **responsabilité** politique et morale personnelle.

C'est ainsi que les mots « participation personnelle » côtoient les mots « engagement personnel » et « responsabilité personnelle » tout au long de la correspondance (dont les extraits sont cités ci-après) échangée entre les chefs d'Etats, du Parti, et du Gouvernement et, plus précisément entre le Président Kennedy, le Premier Ministre Macmillan et le Premier Secrétaire du P.C.U.S. Kroutchev, en février 1962 concernant les négociations de Genève sur le désarmement

(« D.I.A. », 1962. Oxford University Press, 1971, p. 1 et ss.).

Cette citation sera longue, mais elle nous semble le mériter :

« (...) 1. JOINT LETTER FROM MR. MACMILLAN AND PRESIDENT KENNEDY TO MR. KHRUSHCHEV, 7 FEBRUARY 1962 – **We are taking the unusual step of addressing this message to you in order to express our own views**, as well as to solicit yours, on what we can jointly do to increase the prospects of success at the new disarmament negotiations which will begin in Geneva in March. We are convinced that a supreme effort must be made and **the three of us must accept a common measure of personal obligation** to seek every avenue to restrain and reverse the mounting arms race (...)

(...) It should be clear to all of us that we can no longer afford to

take a passive view of these negotiations. They must not be allowed to drift into failure. **Accordingly, we propose that we three accept a personal responsibility for directing the part to be played by our representatives in the forthcoming talks,** and that we agree beforehand that our representatives will remain at the conference table until concrete results have been achieved, however long this may take (...).

(...) As a symbol of the importance which we jointly attach to these negotiations, we propose that we be represented at the outset of the disarmament conference by the Foreign Ministers of our three countries, who would declare their readiness to return **to participate personally in the negotiations** as the progress made by our permanent representatives warfants (...).

(...) 2. MR. KHRUSHCHEV TO MR. MACMILAN AND PRESIDENT KENNEDY, 10 FEBRUARY 1962 – I fully share your idea that the **Heads of Government should be personally responsible for the direction of disarmament negotiations** and that the state of affairs in the 18-Power Committee should be the subject of a broader exchange of views between us (...).

(...) 3. MR. MACMILLAN TO MR. KHRUSHCHEV, 14 FEBRUARY 1962 – I have to thank you for your message of February 10 in which you replied to the message which the President of the United States of America and I had sent you on February 7 about the important question of disarmament. I was gratified to see that you had been thinking along similar lines as ourselves about the forthcoming Conference at Geneva **and were willing to take a direct personal interest in the negotiations.** I for my part am ready to intervene personally at any stage of the Conference when it appears that such action can be of positive value towards achieving a successful result. Of course I shall take a close **personal interest in the negotiations** from the first. I am not so much concerned with routine procedures and arguments as with results (...).

(...) I therefore agree with you that, as President Kennedy and I

suggested in our message of February 7, the Heads of Government should take a **direct personal interest in the work of the Conference**. I feel, however, that a meeting between them will be more likely to be practicable and fruitful when the main problems have been clarified and some progress has been made. Meanwhile I think that meetings at the Foreign Ministers level would be the best instrument for achieving progress at the opening stages (...) ».

A la lecture de ces échanges, on constate que les contacts au sommet ont une influence sur le déroulement de cette négociation et les chances rapides de son succès.

Mais on comprend aussi que les choses ne s'arrêtent pas là. Cette participation entraîne la personnalisation de l'engagement qui, à côté d'être interétatique, devient moralement interpersonnel.

Car devant l'Opinion publique, il est plus facile de stigmatiser un homme pour n'avoir pas tenu parole que de vilipender un Etat qui reste une entité abstraite.

C'est aussi le rang élevé de négociateurs entre les deux Chines qui est souligné dans l'article suivant :

« TAIWAN AIDE CONFERS AT CHINA'S TOP LEVEL

– **China and Taiwan held their highest-level contact since 1949** on Sunday when a Taiwanese negotiator met with President Jiang Zeming, marking a dramatic end to the first round of talks between the two since 1995.

The Taiwanese negotiator, Koo Chen-fu, a billionaire businessmen and high-ranking member of Taiwan's governing Nationalist Party, met with Mr Jiang for more than an hour and a half, 30 minutes longer than planned, at a guest house in western Beijing. Both Taiwanese and Chinese officials described the talks as pleasant (...) ». (« I.H.T. », 19 10 1998).

Tout comme l'implication de l'homme qui se trouve au sommet de l'Etat, dans une négociation, peut fortifier l'autorité de l'engagement qui en est objet, son absence peut la diminuer.

On comprend dès lors le regret exprimé par les participants à la conférence économique des pays du sud-est asiatique :

« A NO-SHOW, CLINTON RISKS ANNOYING ASIAN ALLIES

As Vice President Al Gore flew to Malaysia on Sunday to attend the Asian Economic summit conference, U.S. officials acknowledged that **President Bill Clinton's absence from the meeting was « unfortunate »**, but they viewed that the vice president would convey a strong U.S. desire to help lead the crisis-stricken region out from its economic difficulties.

Mr Gore's trip marks the second time he has stood in for Mr Clinton at the annual leaders' meeting of the 21 member Asia-Pacific Economic Cooperation forum.

Mr Clinton's decision to stay behind to monitor the confrontation with Iraq risks annoying the Asians, U.S. officials acknowledged, not least because Mr Clinton himself proposed holding the summit talks annually when he was the host at the first one, in Seattle in 1993.

A senior administration official travelling with Mr Gore said that even though Mr Clinton could not attend the APEC meeting, « the vice president will, in a very personal way, present what the president would have said ».

« It will not be a mechanical thing, » the official said. « The Asians will have an interlocutor whom they know is deeply involved in making policy, and is uniquely qualified to speak for the president ».

Foreign Secretary Domingo Siazon of the Philippines called Mr Clinton's cancellation « unfortunate ».

« It would have shown greater U.S. commitment to the Asia-Pacific », Reuters quoted him as saying (...) ».

(« I.H.T. », 10 11 1998).

On retrouvera un peu partout des considérations tenant au rang des négociateurs pour obtenir cette jonction des responsabilités étatique et personnelle :

Ainsi, devant le Bundestag, le Ministre des Affaires Etrangères de la R.F.A., Walter Scheel, disait des négociations qui devaient aboutir au Traité avec l'U.R.S.S. du 12 août 1970 (mais son propos s'applique aussi à ceux qui ont été ensuite conclus avec la Pologne et avec la R.D.A., ainsi qu'au « REGLEMENT SUR BERLIN »

(voir le Bulletin de l'Office de presse du Gouvernement de Bonn intitulé « LE TRAITE DU 12 AOUT 1970 », sans date, p. 128) :

« (...) 1. **Le gouvernement fédéral considère la franchise et la durée des négociations, mais aussi le rang des négociateurs** et la manière dont la partie soviétique a jusqu'ici procédé à cet échange de vues, **comme un signe du sérieux** avec lequel le gouvernement soviétique examine s'il y a moyen d'amorcer une détente entre l'Union soviétique et la République Fédérale, une détente qui profiterait indubitablement aussi à l'ensemble de l'Europe. Le gouvernement fédéral procède à cet échange de vues avec le même sérieux et avec la même franchise (...) ».

Le communiqué du Conseil des Ministres français du 11 octobre 1978

(« P.E.F. », Annexes : 4^e trimestre 1978, 11 octobre 1978, p. 155)

affirme une chose similaire à propos d'un plan de cinq pays occidentaux du règlement pour la Namibie :

« (...) Le ministre des Affaires étrangères (...) a rappelé qu'en ce qui concerne la Namibie, le Conseil de sécurité a approuvé le 29 septembre le rapport du secrétaire général relatif à l'application du plan de règlement élaboré par ses cinq membres occidentaux. **Afin de marquer l'importance qu'ils y attachaient, les ministres des Affaires étrangères avaient tenu à participer en**

personne à cette séance du Conseil de sécurité. Lui-même a saisi cette occasion pour lancer un appel solennel au Gouvernement sud-africain, afin qu'il renonce à imposer un règlement unilatéral condamné d'avance et qu'il accepte de coopérer avec les Nations-Unies (...) »

Le rang des négociateurs est l'un des multiples facteurs créant la confiance entre les Parties comme l'atteste le passage suivant de l'accord de paix concernant l'ex-Yougoslavie :

« ACCORDS DE PAIX CONCERNANT L'EX-YOUGOSLAVIE » Documents d'actualité internationale. Numéro hors série - Février 1996 Doc.fr.

« Annexe 1 B : Accord sur la stabilisation de la région

La République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie, la République fédérale de Yougoslavie, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska (ci-après dénommées les « parties ») sont convenues de ce qui suit -.

(...)

Article II

Mesures de confiance et de sécurité en Bosnie-Herzégovine

Dans un délai de sept jours à dater de l'entrée en vigueur du présent Accord (ci-après dénommé l'« annexe »), la République de Bosnie-Herzégovine, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska **entameront, à un niveau politique suffisamment élevé, des négociations** placées sous les auspices de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (ci-après dénommée l'«O.S.C.E. »), afin de convenir d'une série de mesures visant à développer la confiance mutuelle et à réduire le risque de conflit, en s'inspirant pleinement du Document de Vienne des négociations sur les mesures de confiance et de sécurité de l'OSCE de 1994 (...) ».

Notre raisonnement sur l'autorité politique et morale de l'engagement confortée par implication des personnages les plus haut placés dans leur négociation est confirmé « *a contrario* » par

les propos de H. Kissinger qui fut avant tout préoccupé par les voies qui permettraient à son pays de ne pas respecter sa parole sans trop de dommages.

C'est pourquoi il déconseille toute participation des Présidents américains à des prises d'engagements internationaux. Selon ce modèle de diplomate du XX^e siècle, cynique et sans morale personnelle, le mieux dans la négociation, c'est de se servir d'un représentant de bas échelon, derrière lequel le leader pourra se retrancher en rejetant le tort sur lui au cas où il faudrait se dédire. Il estimait que les Présidents des Etats-Unis ne devraient pas s'y mêler car les Etats-Unis avaient plus à y perdre qu'à y gagner. La diplomatie devrait rester aux diplomates dont la grandeur et la misère serait de mentir, de se parjurer et de se déshonorer en protégeant ainsi leur supérieurs et leurs Etats. Il écrit :

« (...) **Some of the debacles of our diplomatic history have been perpetrated by Presidents who fancied themselves negotiators.** As a general rule the requirements of the office preclude the follow-through and attention to detail negotiation requires. **Moreover, when Presidents become negotiators no escape routes are left for diplomacy. Concessions are irrevocable without dishonour.** A stalemate stakes the personal prestige of the office ; a mistake requires and admission of error. And since heads of government would not have chosen this career without a healthy dose of ego, negotiations can rapidly deteriorate from intractability to confrontation. Negotiations at lower levels – and even the Secretary of State is a low level in relation to the President – permit the head of government to intervene at crucial moments ; **adjustments can be made at far less cost.** By the time heads of government appear on the scene the texts of agreement should already have been settled – so it was most time with the Presidents I served – though a point of two may be left open to justify the claim that the intervention of the principals clinched the issue. Presidents, of course, are responsible for shaping the overall strategy. They must make the key decisions ; for this they are accountable, and for it they

deserve full credit no matter how much help they receive along the way. **When they attempt the tactical implementation of their own strategy they court disaster** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 142).

Ce diplomate poursuit :

« (...) Sooner or later every President since Roosevelt has become convinced that he should take a personal hand in East-West relations through face-to-face meetings with the Soviet leaders. It is human to yearn to make a decisive breakthrough toward peace. And no one is more conscious of the cataclysmic possibilities of nuclear technology than the President who bears the burden of the ultimate decision. Presidents are strengthened in this temptation by an American public that finds it difficult to accept the existence of irreconcilable hostility and tends to see international relations in terms of the play of individual personalities. And a President rarely reaches his eminence without an abnormal ego ; nor is his entourage likely to disabuse his estimate of himself. Almost by definition he has enormous confidence in his power of persuasion ; after all, it got him where he is. Nor are Presidents unmindful of the political benefits of a well-publicised summit, especially in an election year. It is the ultimate « photo opportunity ». Nixon was less given the these tendencies than most. He was too sceptical to believe that one meeting could alter the course of events. He was too experienced in international politics not to appreciate that decades-long tensions between great powers are not the result of personal animosities. Furthermore, he did not much like face-to-face negotiating ; it made him restless. And for him there was – as always – a strong personal element. Having seen **Johnson's popularity soar after the Glassboro meeting with Kosygin and then collapse when the result proved ephemeral**, Nixon, who had been briefly panicked that Glassboro threatened his own Presidential prospects, drew the conclusion that he should avoid a similar trap (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 551-552).

Et H. Kissinger donne l'exemple des négociations avec les Chinois qui se déroulaient conformément à sa vision de la diplomatie par des négociateurs de l'échelon moyen, sur instructions et sans aucune implication personnelle des leaders :

« (...) American ambassadors to Warsaw were generally not selected for their expertise on Chinese affairs. **For each meeting, therefore, a middle-level official had to be flown** in with the text of a statement that had been painfully cleared through the bureaucracy and among friendly countries. Our Ambassador would then read his statement; he received a reply no doubt produced by analogous procedures. The ambassadors' permitted discretion did not go beyond a few clarifying questions (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 686).

Quelles que soient les idées de H. Kissinger sur les sommets, il faut constater que, généralement, on ressent l'envoi d'un diplomate de bas échelon comme un mauvais signe pour le sérieux de la négociation qui va se dérouler et pour les chances du respect des engagements auxquels elle doit mener.

C'est dans ce sens que l'« I.H.T. » écrivait :

« ISRAELI FOREIGN MINISTER TO SHUN ARAB CONFERENCE

« The Israeli government announced Thursday that the foreign minister, David Levy, will not lead its delegation to an Arab-Israeli economic conference in Doha, Qatar, that starts Sunday... The annual conference was started four years ago, in the first flush of enthusiasm at Israel's interim peace agreement with the Palestinians (...) Israeli officials had said earlier that **Mr. Levy would probably not participate in the conference because Arab states were either boycotting the forum on Nov. 16-18 or sending lower-level delegations without foreign ministers.** Secretary of State Madeleine Albright will attend the meeting

and Washington had pressed Prime Minister Benjamin Netanyahu to send Mr. Levy as a sign of Israel's interest in pursuing the peace process. At the first two meetings, in Casablanca in 1994 and Amman in 1995, Israel was represented by then-Prime Minister Yitzhak Rabin and his foreign minister, Shimon Peres (...) ».

(« I.H.T. », 14 06 1997).

Quelques mois après, l'« I.H.T. », écrivait à ce même propos :

« U.S. FEELS THE PRESSURE TO BREAK DEADLOCK IN MIDEAST PEACE TALKS –

« With only modest progress after four days of Israeli-Palestinian talks here, Secretary of State Madeleine Albright is making plans to meet in Europe next week with leaders from both sides, according to U.S. and Israeli officials. Mrs. Albright wants to show accomplishments and « real momentum » in Middle East peace efforts before she arrives at a Middle East economic conference in Doha, Qatar, on Nov. 16, the officials said. Arab countries, including the American allies Saudi Arabia and Egypt, have threatened to boycott the economic conference, or to send low-level delegations, because of the long Palestinian-Israeli deadlock that Mrs. Albright is trying to crack (...) ».

(« I.H.T. », 8-9 11 1997).

B) PERSONNE DU NEGOCIATEUR

Il ne s'agit pas toujours du rang du négociateur. Il importe parfois sa personne même. D'abord parce que ses partenaires espèrent ainsi raccourcir la négociation et obtenir plus de concessions. Mais aussi parce qu'ils veulent faire jouer à l'avenir son influence politique, ses appuis et son audience auprès de l'Opinion publique

et des rouages de l'Etat pour conforter les chances du respect de l'engagement.

Ainsi, par exemple, M. Balladur, le Premier Ministre français, a joué un grand rôle dans les négociations du G.A.T.T., en 1993.

L'« I.H.T. » du 6 décembre 1993 écrivait :

« **The prime minister (français, Edouard Balladur) has therefore become personally involved in the negotiations** in recent days, talking by telephone with President Bill Clinton on Friday, writing to Chancellor Helmut Kohl of Germany the same day, and with critical EC-US talks scheduled for Brussels on Monday, taking the unusual step of holding meetings with Sir Leon and Mr. Sutherland on Sunday».

Ou encore, Willy Brandt a joué un rôle actif et déterminant dans les négociations de l'Accord sur Berlin du 3 septembre 1971. Alors que la R.F.A. était un tiers par rapport à la négociation des quatre Puissances, cette participation avait, non seulement, une grande importance parce qu'il s'agissait du Chancelier de la R.F.A., mais aussi parce qu'il a été l'ancien Maire de Berlin Ouest. Sa participation à la négociation a joué un rôle significatif comme en témoigne le passage suivant de l'article d'Egon Bahr « LE TRAITE AVEC L'UNION SOVIETIQUE »

(Bulletin « LE TRAITE DU 12 AOUT 1970 » par l'Office de presse du M.A.E. de la R.F.A. sans date) :

« (...) Le gouvernement fédéral qui, juridiquement parlant, n'est pas compétent pour négocier sur Berlin, y a un intérêt vital, et **le Chancelier fédéral, dont la carrière politique est indissolublement liée à cette ville, s'est engagé à son égard, et dans toutes les grandes capitales du monde cela se sait** (...) ».

Ou encore, l'implication personnelle du Président Sadate et du Premier Ministre Begin dans les négociations menant au Traité de

paix israélo-égyptien est soulignée par le Préambule du « CADRE POUR LA PAIX AU MOYEN ORIENT » adopté à Camp David

(« D.S.B. », October 1978, p. 7) :

« TEXTS OF DOCUMENTS, SIGNED SEPT. 17 – A FRAMEWORK FOR PEACE IN THE MIDDLE EAST AGREED AT CAMP DAVID – Muhammad Anwar al-Sadat, met with Jimmy Carter, President of the United States of America, at Camp David from September 5 to September 17, 1978, and have agreed on the following framework for peace in the Middle East. They invite other parties to the Arab-Israeli conflict to adhere to it.

PREAMBLE – The search for peace in the Middle East must be guided by the following (...). **The historic initiative of President Sadat in visiting Jerusalem** and the reception accorded to him by the Parliament, government and people of Israel, and the reciprocal visit of Prime Minister Begin to Ismailia, the peace proposals made by both leaders, as well as the warm reception of these missions by the peoples of both countries, have created an unprecedented opportunity for peace which must not be lost if this generation and future generations are to be spared the tragedies of war (...) ».

La normalisation des rapports entre la Chine et les Etats-Unis, en 1978-79, est largement due à l'implication personnelle du vice Premier Ministre Deng Xiaoping. C'est lui qui en a été l'architecte principal et dont ce fut l'oeuvre. C'est du moins ainsi qu'on le percevait du côté américain. On lira à ce sujet le propos du Sénateur d'Etat S. Vance, tenu le 15 janvier 1979 devant « USA/ROC Economie Council »

(« D.S.B. », February 1979, p. 15) :

« (...) On September 19, **President Carter** with the new head of the Chinese Liaison Office in Washington, Ambassador Chai Zemin. **Involving himself directly in the discussions** for the

first time, the President told the Chinese that we were ready to normalise relations if our concerns about the future well-being of the people on Taiwan were met. In completing his presentations on November 4, Ambassador Woodcock indicated to the Chinese that we would be willing to work toward a January 1, 1979, target date for normalisation if our concerns were met. The Chinese began their response in early December. In mid-December, negotiations intensified with **Vice Premier Deng Xiaoping becoming personally involved**. Finally, on December 14, we reached agreement that met our fundamental concerns, and the announcement of our decision to establish diplomatic relations was made on December 15 (...) ».

On souligne souvent l'importance de l'implication dans les négociations entre les unionistes et les catholiques de l'Irlande du Nord de John Hume et de David Trimble :

« (...) 2 LEADERS IN ULSTER SHARE THE NOBEL PRIZE FOR PEACE – **The 1998 Nobel Peace Prize was awarded Friday to John Hume and David Trimble**, leaders of the largest Roman Catholic and Protestant parties of Northern Ireland, **for their efforts to bring peace** to the long-polarized British province. Mr. Hume, 61, head of the Social Democratic and Labour Party, was cited by the Nobel committee in Oslo for having been « the clearest and most consistent of Northern Ireland's political leaders in his work for a peaceful solution ». Mr. Trimble, 54, leader of the Ulster Unionists, was honoured for having demonstrated « great political courage when, at a critical state in the process, he advocated solutions which led to the peace agreement (...) ».

(« I.H.T. », 17-18 10 1998).

Remarquons, entre parenthèses, qu'on ne canonise qu'au moins cinq ans après la mort de la personne. Telle est la règle prudente de l'Eglise catholique.

Or, les prix Nobel de la paix sont attribués aux politiciens qui ont

conclu des engagements importants presque immédiatement après la signature. Pourquoi ? N'est-ce pas, entre autres, pour conférer à un tel accord une autorité politique exceptionnelle ? N'est-ce pas aussi pour que ses signataires ne puissent pas revenir en arrière sans se discréditer ? Ne s'agit-il pas là de les mobiliser pour qu'ils déploient désormais tous leurs efforts et mettent en oeuvre toute leur puissance personnelle au service de l'engagement ?

Telle a été l'optique qui a présidé à l'attribution du prix Nobel de la paix à Willy Brandt et Herrick Honnecert à la suite des Accords de Normalisation, à Henry Kissinger et Le Duc Tho à la suite de l'accord de paix au Vietnam, à Menahem Begin et Anouard el Sadate à la suite du Traité de paix égypto-israélien, à Itzhak Rabin, Shimon Pérès et Yasser Arafat tout de suite après la signature de l'Accord « Gaza, Yerycho d'abord ». Pas toujours avec le succès escompté.

Il arrive aussi que le souci du choix de la personne du négociateur n'implique pas forcément celui du leader officiel, mais d'un homme en dehors du cercle dirigeant en qui, toutefois, l'autre partie a confiance, car elle le croit homme de parole et suffisamment influent pour pouvoir assurer le respect de sa parole par d'autres.

Ainsi, l'« I.H.T. », écrivait :

« U.S. SET TO NAME EX-DEFENSE CHIEF TO SALVAGE NORTH KOREA ARMS PACT -

Struggling to salvage its landmark nuclear agreement with North Korea, the **Clinton administration will probably appoint former Defense Secretary William Perry to negotiate with Pyongyang** and try to overcome rising congressional anger at the secretive Communist regime, according to sources in the administration and outside.

The 1994 agreement is under attack in Congress, where Senate

conferees have tentatively agreed to a House decision to cut funding for implementation in fiscal 1999.

Several leading members have told the administration that North Korea's recent record of provocative behaviour, including the launching of a ballistic missile that flew over Japan, required that the issue be taken away from the career diplomats and placed in the hands of a **credible emissary with a strong track record** on security issues.

Mr Perry, now in private business in California, emerged last week as the probable choice ».

(« I.H.T. », 05 10 1998).

Plus paradoxalement encore il importe parfois d'impliquer dans la négociation un ennemi juré du partenaire. Ce n'est pas exempt de nombreux inconvénients. Mais l'avantage en est la certitude que, si l'engagement est conclu, il tiendra. Il nous semble que c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'information suivante :

« KEY TO TALKS : THE WARRIOR-POLITICIAN SHARON, A NATIONALIST BUT PRAGMATIST – **The key figure at the Middle East talks on the eastern Shore of Maryland is probably not the president, or the prime minister or even the chairman, but a veteran of the Arab-Israeli frays who only recently became foreign minister of Israel and showed up at the talks two days late. The feelings toward Ariel Sharon,** the veteran soldier and politician who was named foreign minister and chief negotiator on the eve of the Wye talks, are distinctly ambivalent. His appointment has raised hopes even among the most sceptical Israeli liberals that he may become the tough pragmatist with **sufficient credibility among settlers and sufficient trust among Arabs to deliver** what the younger and more ideological Prime Minister Benjamin Netanyahu has not – **a functioning deal with the Palestinians.** The hopes have been tempered by the awareness that Mr. Sharon is also a nationalist who was at the forefront of creating west Bank settlements in the 1970s and 1980s, who voted against his government's decision to withdraw from most of Hebron, who

has opposed any withdrawal from more than 9 percent of West Bank territory and who still regards Yasser Arafat as a terrorist whose hand he will not shake. What is universally accepted is that Mr. Sharon is the man who can make or break the Wye talks. His importance was confirmed as soon as he arrived at the conference center, which stretches among the branches of the Wye River. Mr. Netanyahu immediately took him off for a walk in the woods, presumably to get out of the range of American listening devices. That same evening President Bill Clinton spent 75 minutes along with Mr. Sharon (...) ».

(« I.H.T. », 21 10 1998).

Ce qui vient d'être dit à propos de la négociation peut l'être aussi à propos de la signature. Ce n'est pas une simple question protocolaire.

Section III

SIGNATURE PAR UN HOMME POLITIQUE

Comme dans la section précédente, nous parlerons du rang du signataire et de la personne du signataire. Mais nous y ajouterons quelques considérations sur sa position politique. Car l'autorité d'un engagement dépend non seulement du nom de celui qui l'a signé, de sa place dans la hiérarchie de l'Etat, mais aussi de la solidité de sa position au moment de la signature et après.

A) RANG DU SIGNATAIRE

Prenons quelques exemples tirés de l'histoire contemporaine, tel l'Accord de Munich, de Téhéran, Yalta ou Potsdam, de Genève de 1954, de Camp David de 1978, mais surtout celui de la C.S.C.E.

Puisque la validité juridique de ce dernier document devait rester douteuse, c'est son autorité politique qui devait en assurer le respect. Ainsi, les Soviétiques y ont insisté et le préambule à l'Acte final d'Helsinki rappelle le rang élevé des personnes qui l'ont signé (les chefs d'Etats et de Gouvernements) en présence du Secrétaire Général de l'O.N.U., du Directeur Général de l'U.N.E.S.C.O., etc. (...) Voir l'Acte final de la C.S.C.E. du 31 juillet 1975

(C.A. Colliard et A. Manin «DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 » Publications de la Sorbonne, 1979, p. 106).

« COMMUNIQUE FINAL DU 31 JUILLET 1975 DE LA CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ouverte le 3 juillet 1973 à Helsinki et poursuivie à Genève du 18 septembre 1973 au 21 juillet 1975, a été menée à son terme à Helsinki le 1^{er} août 1975 par les Hauts Représentants de la République fédérale d'Allemagne, de la République démocratique allemande, des Etats-Unis d'Amérique, d'Autriche, de Belgique, de Bulgarie, du Canada, de Chypre, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Italie, du Liechtenstein, du Luxembourg, de Malte, de Monaco, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Royaume-Uni, de Saint-Marin, du Saint-Siège, de la Suède, de la Suisse, de la Tchécoslovaquie, de la Turquie, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et de la Yougoslavie. Le Secrétaire général des Nations-Unies s'est adressé aux participants, en qualité d'hôte d'honneur, pendant les phases d'ouverture et de clôture de la Conférence. Le

Directeur général de l'U.N.E.S.C.O. et le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies ont présenté des contributions lors de la deuxième phase de la Conférence (...) ».

Dans une réponse à un sénateur, le Ministre français des Affaires étrangères, (à l'époque où la France de François Mitterrand a décidé de changer son attitude à l'égard de l'Acte final d'Helsinki, qui sera désormais qualifié d'Accord d'Helsinki), a aussi insisté sur le rang des personnes qui l'ont signé.

(Voir « P.E.F. », Questions parlementaires, octobre 1981, p. 98).

« (...) Q – 1135 – 24 juillet 1981 – (...)
R – (...) S'agissant de la nature des engagements souscrits aux termes de l'acte final de la conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, il convient de rappeler que, d'une part, sans être un traité de droit international, **l'acte final a été signé, le 1^{er} août 1975, par les chefs d'Etat ou de Gouvernement des trente-cinq Etats participants, ce qui lui confère une autorité particulière** et, d'autre part, que les principes qu'il contient possédaient déjà une valeur juridique contraignante, étant inscrits dans la charte des Nations-Unies (...) ».

La doctrine aussi s'accorde pour souligner l'importance du rang des personnages réunis à Helsinki.

Ainsi, Djura Nincic écrit dans son cours professé à l'Académie de droit international (« LES IMPLICATIONS GENERALES JURIDIQUES ET HISTORIQUES DE LA DECLARATION D'HELSINKI »

(« R.C.A.D.I. », 1977, I, p. 56).

« (...) **Le fait, d'autre part, que le document a été signé, et cela au niveau le plus élevé – à un niveau supérieur à celui de la plupart des traités et autres accords en droit international**

- rehausse encore la portée de l'Acte final et paraît compenser en quelque sorte l'absence d'une procédure de ratification.

Il apparaît donc que la manière dont l'Acte final a été adopté et signé le dote d'un effet obligatoire que ne possèdent pas ordinairement les documents qui ne revêtent pas la forme de traités, de conventions ou d'autres accords similaires (...) ».

Et H.S. Russel, dans « THE HELSINKI DECLARATION: BOLDING OR LILLIPUT ? » écrivait

(« A.J.I.L. », 1976, (70), p. 248):

« (...) It is viewed, however, as consistent with international law, and, **given the level at which it was concluded, many observers think it may become in fact one of the most widely quoted sources of customary international law** (...) ».

Mais tout comme pour la négociation, pour la signature aussi, la personne de celui qui va accomplir cette formalité importe parfois plus que son rang.

B) PERSONNE DU SIGNATAIRE

En droit strict, peu importe si c'est Paul ou Pierre qui signe un accord, dès lors qu'il y est autorisé. Car à l'arrivée, en cas de contestation le juge n'en tiendra pas compte, mais vérifiera seulement s'il avait le droit de le faire. C'est tout le contraire pour ce qui est de l'Opinion publique qui est le juge suprême en droit international. Le choix de la personne qui signe un engagement revêt alors une importance certaine.

L'« I.H.T. » du 13 septembre 1993 écrivait donc :

« Accord : GIs may go to Golan

Mr. Christopher said the agreement would be signed at the « ministerial » level, meaning that Foreign Minister Shimon Peres will sign for Israel and that Mr. Arafat's N° 2 on the mission, Mahmoud Abbas, also known as Abu Mazin, will probably sign for the PLO (....).

Mr. Christopher said **it was of tremendous symbolic value that Mr, Rabin and Mr. Arafat be present at the signing of the document.**

« It's very important that both are going to be here », he said. With respect to Mr. Arafat, it really puts him on line. He's out there before the entire world, committing to this agreement ».

Ou bien, à ce même propos, l'« I.H.T. » des 11 et 12 septembre 1993 :

« I have just received a letter from Chairman Arafat in the name of the leadership of the PLO in which he takes commitments to recognise Israel and its right to exist in peace and security, to solve the long conflict between the Palestinians and Israel during negotiations in a peaceful way. He takes a commitment to end terror and violence, to renounce it. He takes upon himself to look at the articles of the Palestinian covenant as inoperative and non longer valid ».

La signature de l'engagement par M. Arafat l'a impliqué personnellement au point que c'est à lui, et à lui seul, que désormais les Américains et les Israéliens s'en prennent à chaque fois que l'engagement est violé.

Lorsque donc, les Palestiniens de Hamas ont kidnappé un soldat israélien en le menaçant de mort si Israël ne relâchait pas les prisonniers palestiniens, c'est à M. Arafat personnellement que Itzhak Rabine, le Premier Ministre israélien s'est attaqué :

L'« I.H.T. » du 13 octobre 1994 :

« Tensions were greatly heightened after the kidnappers made public on Wednesday a harrowing videotape in which the

soldier, Corporal Nahshon Waxman, said he would be killed unless Israel met a Hamas demand for the release of more than 200 Palestinian prisoners (...).

For the second time in less than 24 hours, Mr. Rabin telephoned Yasser Arafat, chairman of the Palestine Liberation Organization, and said that **he held the Palestinian leader personally responsible** for the soldiers safety ».

Les autorités américaines en ont fait de même :

L'« I.H.T. » du 14 octobre 1994 :

« US and Israel pressure Arafat on kidnapping

The United States joined Israel on Thursday in applying intense pressure on Yasser Arafat to make sure that a kidnapped Israeli soldier is delivered safely from Islamic radicals who threaten to kill him anytime after Friday night.

Underlining the soldier's dual American and Israeli citizenship, US officials led by Secretary of State Warren **M. Christopher phoned Mr. Arafat several times and warned him that he is personally responsible** for ending the crisis since he was in charge of the autonomous Gaza Strip ».

Il en a été de même lorsque Hamas a commis une série d'attentats-suicides en Israël en 1997, en 2001, en 2002 et en 2003. D'où l'extraordinaire antipathie et méfiance de l'actuel Premier Ministre israélien, Ariel Sharon, à l'égard du leader palestinien dont il cherche constamment à mettre en jeu la responsabilité politique pour les violations de la « feuille de route » (l'actuel plan de paix américain) par les kamikazes palestiniens.

C'est parce qu'il savait l'importance que revêt l'implication personnelle des hommes politiques dans le respect de l'engagement qu'il allait signer en décembre 1997 avec la Corée, que le Fonds Monétaire International a exigé comme condition de

cette conclusion que les trois candidats à la présidence coréenne, susceptibles d'être élus un mois après, s'engagent personnellement par écrit à le faire respecter. En effet, l'accord risquait d'être d'un enforcement difficile car si le F.M.I. s'engageait à prêter à la Corée du Sud 55 milliards de dollars, il exigeait, en contrepartie, des mesures drastiques et impopulaires.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 5 décembre 1997 écrivait :

« (...) The political criticism comes in the midst of a heated presidential campaign. The fact that **all three major candidates for president in the election on Dec 18 had signed statements of support for the agreement** was overlooked as the two front-runners vied with each other to unleash the strongest opposition to the IMF plan...

The IMF had insisted on the signature of Kim Dae and Mr.Lee, running neck-and-neck, and of Rhee In Je, another candidate, as a precondition for agreement with the government ».

L'importance politique de la signature par une personne dénommée est plus forte encore s'il existe une présomption que l'homme politique restera longtemps au gouvernail. Ce qui est souvent vrai.

Ceci explique pourquoi il y a tant de signatures d'engagements internationaux à l'occasion des déplacements des chefs d'Etats et de Gouvernements, alors que, pourtant, ces engagements n'ont souvent qu'un rapport marginal avec la raison pour laquelle ce déplacement a eu lieu. Chaque administration insiste, à l'occasion d'un sommet pour que les accords qui la concernent soient signés par son Président lui-même. Car dans le futur dialogue parfois conflictuel avec l'administration de l'autre partie au sujet de l'engagement, elle pourra faire pression sur le Chef de l'Etat pour que celui-ci donne un coup de pouce en faveur de la protection de cet engagement, puisqu'il l'a signé.

La signature par un homme politique dénommé est encore plus utile si c'est un dictateur ou le dirigeant d'une pseudo démocratie. Car là « l'Etat c'est lui ».

Ainsi, l'« I.H.T. » du 21 novembre 1994 écrivait :

« Angola peace shaky as treaty is signed without 2 leaders

Angola's government and rebels signed a peace treaty on Sunday, but their leaders did not sign, heightening fears that the agreement would not end 19 years of civil war.

The UNITA rebel leader, Jonas Savimbi, did not attend, his aides said, because government attacks made it impossible for him to leave his bush camp in Angola.

President José Eduardo dos Santos was at the ceremony in Lusaka. But, rather than put his signature alongside that of a UNITA deputy, he designated Foreign Minister Venancio de Moura to represent the government (...).

But Angolans were subdued and sceptical.

« **Only with the signatures of President José Eduardo dos Santos and the leader of the rebels, Jonas Savimbi, will the cease-fire be respected** », the Journal de Angola said in a front-page article in Luanda, the Angolan capital ».

Mais il convient d'apporter une nuance à notre démonstration. Car si obtenir la signature de l'engagement par la personne dénommée a un sens pratique évident, faut-il encore que ladite personne dispose d'une position politique assurée. Parlons-en à présent :

C) POSITION POLITIQUE DU SIGNATAIRE

Nous présenterons quelques cas d'hommes politiques au sommet dont la position s'est affaiblie au point de laisser planer un doute

sur leur capacité de faire respecter par leurs partenaires ou par leurs subordonnés les engagements qu'ils ont pris.

Le premier, c'est celui du Président Nixon. A la suite de l'affaire du Watergate, sur le point d'être obligé à démissionner, son autorité politique était au plus bas. Ni les congressmen, dont l'appui est si important dans le système américain, ni l'Administration, dont la collaboration est indispensable au Président, n'étaient prêts à suivre les demandes ou les ordres de Nixon.

Cette question a donc déteint sur l'autorité des engagements internationaux que le Président était amené à conclure au nom de son Etat. Elle est devenue faible, car il ne se trouvait plus derrière les engagements des Etats-Unis un homme qui, par son énergie et par son pouvoir, serait en mesure de les faire appliquer à la lettre par les autres. Cela face à de nombreuses attaques et réticences de la part de multiples acteurs de la scène nationale qui n'allaient pas manquer de se manifester.

Il en a été ainsi pour ce qui était du sommet de 1974, avec Brejnev, lors duquel le Président des Etats-Unis devait prendre un certain nombre d'engagements importants au nom de son Etat. L'implication personnelle du Président Nixon ne constituait plus une garantie suffisante du respect de la parole donnée :

« Le sommet de 1974 pâtit donc de la même incongruité qui avait affecté la tournée au Moyen-Orient. **Les paladins de Nixon – réduits désormais au seul Ziegler – soulignaient l'importance de son rôle personnel. Mais les Soviétiques avaient intérêt à éviter de lier leurs principales options politiques au sort d'un individu (...)** ».

(H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES », t. II, Fayard, 1983, p. 1399) :

Car, comme le soulignait ce même H. Kissinger (idem) :

« (...) ce qu'il lui [à Brejnev] fallait, c'était **ce que les Français appellent un interlocuteur valable, un homologue capable de tenir ses promesses. Or voilà précisément ce que Nixon avait de plus en plus perdu le pouvoir de faire.** Chaque mois écoulé le rapprochait d'une mise à la retraite qui lui ôterait toute importance politique. Presque tous les observateurs sentaient sa fin prochaine en cette deuxième année de son second mandat (...). Mais l'effort d'un homme d'Etat devient purement académique s'il ne peut convaincre ses interlocuteurs qu'il est capable de tirer les conséquences de ses conclusions. La diplomatie consiste à faire commerce des réalisations que promet l'avenir : Nixon perdait avec une rapidité alarmante la faculté d'agir ainsi et, forcément, les Soviétiques trouvaient de moins en moins intéressant de négocier avec lui. Ils le traitèrent avec politesse, voire avec respect jusqu'à la fin. **Mais, en cet été 1974, ils n'étaient plus disposés à prendre des engagements à long terme envers lui ni même à payer le prix de sa bonne volonté. L'ennui, lors de la rencontre au sommet de 1974, ce n'était pas que nous risquions de conclure des accords secrets contraires à l'intérêt national américain, mais le contraire : que la rencontre fût dépourvue de toute signification** ».

La même chose s'est produite dans les rapports des Américains avec les Chinois. H. Kissinger écrit donc dans

« LES ANNEES ORAGEUSES » (t. I, p. 418) :

« (...) Jusqu'alors, le Watergate était apparu comme une obscure chamaillerie intérieure aux répercussions indiscernables sur notre politique étrangère. Mais, désormais, il semblait possible, voire probable, que la Chine allait avoir en face d'elle **un Président à l'autorité si diminuée qu'on ne pourrait plus se fier à ses engagements, que – selon une formule chinoise très employée – sa parole ne comptait plus** (...) ».

Cette réflexion amère, concernant Richard Nixon, nous semble s'appliquer « *mutatis mutandis* » à bien d'autres hommes politiques tel, par exemple, M. Arafat.

L'autorité politique de ce leader auprès des diverses fractions de la population palestinienne fluctuait au gré de divers événements. Elle était parfois basse, ce qui avait une influence directe sur l'autorité politique des engagements qu'il était amené à prendre vis-à-vis de l'Etat d'Israël.

L'« I.H.T. » écrivait :

« ARAFAT'S FATAH IS LOSING GROUND AS PEACE ACCORD NEARS –

« As Yasser Arafat pressed in Switzerland for a breakthrough in peace talks with Israel, his faction of the Palestine Liberation Organisation lost further ground in the Israeli-occupied territories. **Public support for Mr. Arafat has slipped steadily** since the PLO and Israel signed their outline agreement in September on introducing Palestinian self-rule, beginning with the Gaza Strip and the West Bank town of Jericho. In ways unimaginable only a few months ago, even old allies criticise him (...). In addition, armed Fatah militants in Gaza claimed responsibility Sunday for a grenade attack Saturday that wounded three Israeli soldiers, a clear violation of the cease-fire pledge that the PLO gave Israel in September. PLO leaders in Gaza insisted that they were abiding by that commitment. **If so, the assault raised questions about how much authority they wield over their own militants** (...) ».

(« I.H.T. », 01 02 1994).

Cette même question se posait en janvier 2002, et alors que Monsieur Arafat était encerclé par les chars israéliens dans le bâtiment de l'Autorité palestinienne. Les Israéliens non seulement estimaient que ce n'était pas un homme de parole, mais en plus ils

jugeaient son autorité politique si faible auprès des terroristes palestiniens qu'ils ne voyaient plus d'intérêt à le voir prendre des engagements que, de toute façon, ses subordonnés n'auraient pas exécutés.

Un autre exemple d'homme politique affaibli, dont la crédibilité a été atteinte était celui du Président Clinton à la suite de l'affaire Lewinsky. L'« I.H.T. », écrivait alors :

« QUESTIONS ARISE IN ASIA OVER PRESIDENT' CLOUT – « Ambassador Stephen Bosworth leaves for Washington on Thursday in an exercise in reverse diplomacy. Ordinarily responsible for representing the United States in South Korea, he will spend the next week lobbying members of Congress who are reluctant to approve \$30 million to provide heavy oil for energy-starved North Korea. Winning approval of the funding, as outlined in a 1994 agreement intended to stop Pyongyang's nuclear program, would be a tough assignment under any circumstances. But Mr. Bosworth, a veteran diplomat who has also served in the White House, says he may now face a special handicap : **Can he count on President Bill Clinton** to make those crucial arm-twisting telephone calls that may be needed to bring recalcitrant members of Congress into line ? In Asia, where U.S. policy is pivotal as the region endures economic hardship and where Mr. Clinton travels this fall for a summit meeting, similar questions are being raised by experts and analysts **about the clout and effectiveness of a president under a dark cloud. The president « is not a high point of influence** », said Robert Gallucci, who served in the Clinton administration and led the negotiations on the deal with North Korea, under which it agreed to end its development of nuclear weapons if it was supplied with light-water nuclear reactors and, until the reactors are built, oil to fuel power plants. Han Sung Joo, a former South Korean foreign minister, agreed, saying Mr. **Clinton « is in a compromised situation**. He won't be as aggressive or assertive. Asian leaders will feel less intimidated » (...). In addition to security issues, particularly North Korea's recent missile launch over Japan, the region's broad and deep economic crisis is at the heart of their

anxiety. Will the United States remain fully engaged in both areas ? **How much influence Mr. Clinton retains among Asian leaders** is likely to be a backstage topic at the gathering in mid-November of leaders of the Asia-Pacific Economic Co-operation nations, including the United States, in the Malaysian capital of Kuala Lumpur (...). Mr. Clinton is pushing for \$18 billion in additional U.S. funding for the IMF, but the House of Representatives has approved only \$3.4 billion. **Some experts doubt that amid the scandal over his relationship with a former White House intern, Monica Lewinsky, Mr. Clinton will be fighting for anything on Capitol Hill except his own efforts to avoid impeachment** (...). Because both funding for the IMF and heavy oil for North Korea are « not popular issues », Mr. Clark said, « I'm not sure that he would work for it even though it would make him look presidential ».

(« I.H.T. », 16 09 1998).

Et quelques semaines plus tard :

« POST-LEWINSKY, CLINTON IS IGNORED AND EVEN DEFIED

« **With President Bill Clinton distracted and besieged and his moral authority questioned** after his confession of an affair with Monica Lewinsky, there is much room for America's allies, its Congress and even its energy companies to ignore, deflect or defy his will. The president has been forced to drag NATO closer and closer to the brink of bombing Serbia, an outcome no one wants, to have President Slobodan Milosevic of Yugoslavia take Washington seriously. In the midst of a global economic crisis, Mr. Clinton is negotiating down to the wire with congressional Republicans to fulfil financial obligations to the International Monetary Fund and the United Nations, organisations that Washington insists on trying to lead even though it will not pay its bills to them (...) **It's hard to distinguish between a lack of credibility that comes from the discrediting of an individual president** and that coming from a certain accretion of realism.

The administration has been trying to make water run uphill and make policy by declaration. But both the president and the policies are running out of gas ». Examples abound of how it is simply easier to say « no » to a wounded president, to delay, prevaricate or even reject his policies (...) Referring to the Balkans and the possible need for American troops on the ground in Kosovo, Mr. Calleo said : « We have these policies but don't want to pay the price to sustain them, and everyone knows it. If you can't or won't follow through on your threats, it's not much good to make them ». Of course, to order a bombing campaign because of the Kosovo crisis would be a failure of U.S. and NATO policy, which is to threaten Mr. Milosevic into meeting some set of American objectives. « NATO knows this, but Milosevic knows it, too », a senior American official said. « Add that to Lewinsky and you get a real credibility problem ». Robert Kagan of the Carnegie Endowment says that **the lack of U.S. decisiveness inevitably produces an unwillingness of other countries and actors to follow** (...). International indecisiveness in NATO, the United Nations and global financial institutions starts with American indecisiveness, Mr. Kagan said. « **You have a cabinet secretary** » - **such as Secretary of State Madeleine Albright – « issuing threats while it is soon clear that the administration will not follow through** », he said, whether the topic is the Middle East or Kosovo. (...) « **The cumulative effect is that this is an administration that friends and foes alike can ignore** », Mr. Haass said. « That is dangerous».

(« I.H.T. », 13 10 1998).

Le dernier exemple que nous rappellerons à ce propos est celui du Président Eltsine. Là encore, une position politique affaiblie du leader a donné naissance à des engagements étatiques « faibles ».

Le Président Eltsine était malade et assailli par le Parlement russe qui s'apprêtait à déclencher contre lui la procédure d'*impeachment*. L'« I.H.T. » écrivait :

« AILING YELTSIN SHORTENS HIS VISIT TO CENTRAL ASIA – « President Boris Yeltsin, suffering from what a Kremlin doctor described as bronchitis, cut short a visit to Kazakhstan on Monday and flew back to Moscow. The episode touched off a next round of criticism by his opponents that he has become too ill to serve. Mr. Yeltsin, 67, appeared weak (...). **Mr. Yeltsin's sway over Russian politics has ebbed so far that a public opinion survey broadcast over the weekend reported that only 1 percent of those questioned said they trusted the president.** The Aug. 17 devaluation of the ruble and subsequent economic hardship have further intensified public anger at Mr. Yeltsin and accelerated preparations for a presidential campaign to succeed him (...). **A Parliament committee is considering impeachment of Mr. Yeltsin.** The Parliament is dominated by Mr. Yeltsin's Communist and nationalist critics (...). The impeachment committee's findings are expected to come before the Duma, the lower house of Parliament, in two or three weeks».

(« I.H.T. », 13 10 1998).

Section IV

ASSISTANCE D'UN HOMME POLITIQUE EN TANT QUE « TEMOIN » A LA SIGNATURE DE L'ENGAGEMENT

Ces derniers temps, on observe la naissance d'une forme particulière de l'implication d'hommes politiques dans la conclusion des engagements internationaux. C'est celle de

« témoin ». On ne peut pas expliquer juridiquement pourquoi les négociateurs qui concluent un accord tiennent souvent à ce que, derrière eux, au moment où ils apposent leurs signatures se trouvent d'autres hommes politiques, et encore moins pourquoi ils insistent à ce que ces derniers contresignent l'accord à titre de témoin. Car juridiquement quels sont les devoirs et les droits de ce dernier ? Nul texte, ni coutume, ne l'explique. Et pourtant, on peut citer de nombreux exemples de ces « témoignages »

Ainsi, lors de la signature de l'Accord de Tachkent mettant fin à des hostilités entre l'Inde et le Pakistan, celui-ci a été contresigné par le Premier Ministre soviétique Kossyguine à titre personnel.

Ainsi, l'art. X de la :

« DECLARATION DE TASHKENT » du 10 janvier 1966

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. IV, p. 2779)

précisait :

« (...) The Prime Minister of India and the President of Pakistan record their feelings of deep appreciation and gratitude to the leaders of the Soviet Union, the Soviet Government and personally to the Chairman of the Council of Ministers of the U.S.S.R. for their constructive, friendly and noble part in bringing about the present meeting which has resulted in mutually satisfactory results (...) ».

Et l'art. X ajoute :

« **They invite the Chairman of the Council of Ministers of the U.S.S.R. to witness this Declaration** (...) ».

Rappelons aussi le propos du Président Carter prononcé au moment de la signature des Accords de Camp David

(« D.S.B. », October 1978, p. 7) :

« PRESIDENT CARTER – The first document that we will sign is entitled. « A Framework for Peace in the Middle East Agreed at Camp David », and the texts of these two documents will be released tomorrow. **The document will be signed by President Sadat and Prime Minister Begin. And it will be witnessed by me.** And I have noticed the challenge extended by these two gentlemen to each other (...) ».

Ou encore, le 23 avril 1979, lors de son toast au dîner offert en l'honneur de M. Tsatsos, le Président de la République française, Valéry Giscard-d'Estaing, s'exprimant ainsi à propos de l'adhésion de la Grèce à la C.E.E. :

« **En demandant que, de manière exceptionnelle, la signature du Traité ait lieu à Athènes, et en tenant à en être le témoin,** je souhaite marquer l'importance que j'attache à cet événement pour la Grèce, pour la France et pour l'Europe (...) ».

C'est de la même manière que le Président Clinton a été « témoin » de la signature du traité de paix entre la Jordanie et Israël :

« TRAITES ET ACCORDS BILATERAUX. ISRAËL – JORDANIE. DECLARATION DE WASHINGTON. 25 JUILLET 1994 »

(« .G.D.I.P. » 1994 p. 1046.)

« (...) »

H. En conclusion, Sa Majesté le Roi Hussein et le Premier ministre Yitzhak Rabin souhaitent adresser à nouveau leur profonde reconnaissance et leur estime au Président William J. Clinton et à son Gouvernement pour les efforts incessants qu'ils ont déployés pour contribuer à la paix, à la justice et à la prospérité pour tous les peuples de la région. Sa Majesté le

Roi Hussein et le Premier ministre Yitzhak Rabin souhaitent exprimer leur gratitude au Président lui-même pour son accueil chaleureux et son hospitalité. **En signe de reconnaissance à l'égard du Président, Sa Majesté le Roi Hussein et le Premier ministre Yitzhak Rabin ont demandé au Président William J. Clinton de signer ce document en tant que témoin** et en tant qu'hôte de leur rencontre.

Sa Majesté le Roi Hussein Le Président William J. Clinton.
Le Premier ministre Yitzhak Rabin ».

A ce même sujet l'« I.H.T. » du 20 octobre 1994 écrivait :

« The White House later made it clear that **Mr. Clinton reminded committed to a trip to the region next week to witness the signing of a peace accord** between Israel and Jordan. He is also expected to address the parliaments of Jordan and Israel and to visit US troops in Kuwait ».

Ainsi, l'« I.H.T. » du 27 octobre 1994 rappelait :

« Israel and Jordan sign treaty to end 46 years of hostilities

(...) **President Bill Clinton, who signed the accord as a witness**, promised to support the peacemakers against « the forces of terror ».

C'est aussi le Président Clinton en personne qui participait, à titre de témoin à la signature des accords de Dayton qui ont mis fin à la guerre en ex-Yougoslavie.

Mais ce ne sont pas seulement les Présidents des Etats-Unis ou les Premiers Ministres soviétiques qui servaient ainsi de témoins lors de la signature d'engagements dont ils devenaient ainsi en quelque sorte, des garants moraux. Il en a été ainsi aussi des leaders locaux. A ce propos, l'« I.H.T. », écrivait le 9 décembre 1999 :

« Sudan and Uganda sign peace accord

NAIROBI - The leaders of two of Africa's most bitter antagonists, Sudan and Uganda, signed a surprise peace deal Wednesday, each vowing to stop supporting rebel groups trying to topple the other nation's government.

(...).

The 11 point agreement, signed Wednesday in Nairobi and witnessed by President Daniel Arap Moi of Kenya, lays out a specific timetable for the resumption of diplomatic relations ».

Le « témoignage » peut prendre des formes moins solennelles que la co-signature. Il suffit pour l'Opinion publique que l'homme politique donné se trouve derrière ceux qui signent pour qu'il soit immanquablement tenu de faire respecter l'engagement. Car il le « cautionne » ainsi. Autrement dit, la simple présence d'un leader confère à l'engagement une autorité politique supplémentaire.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 5 mai 1994 rappelait, pour ce qui est de la signature de l'accord de paix entre Israël et les Palestiniens :

« Arafat raises border issue but signs pact with Israel

(...)

The signing, after six months of negotiations that were undertaken in Washington in September, was greeted with applause by an **audience that included President Hosni Mubarak of Egypt, Secretary of State Warren M. Christopher, Foreign Minister Andrei V. Kozyrev of Russia and other dignitaries** ».

Sans compter le Président Bill Clinton...

Section V

SOUTIEN ULTERIEUR D'UN HOMME POLITIQUE DONNE A UN ENGAGEMENT CONCLU PAR DES TIERS

Nous avons envisagé plus haut les hypothèses où une personnalité politique participait, soit par ses auspices, soit par sa signature, soit par son témoignage soit, enfin, par sa seule présence au moment de la signature d'un engagement au renforcement de l'autorité de ce dernier. Car ainsi, elle impliquait sa propre responsabilité politique et morale dans le respect des promesses faites.

Mais l'appui en question peut aussi se manifester après la conclusion.

Ainsi, le Président Carter, à la suite de la conclusion des Accords de Camp David entre Israël et l'Égypte, dans son « ADRESSE BEFORE THE CONGRESS », Sept. 18, 1978

(« D.S.B. », October 1978, p.3)

en appelait à d'autres leaders de divers pays de se joindre à lui et de donner leur appui personnel à cet accord :

« What lies ahead for all of us is to recognise the statesmanship that President Sadat and Prime Minister Begin have shown and to invite others in that region to follow their example. **I have**

already last night invited the other leaders of the Arab world to help sustain progress toward a comprehensive peace (...)

We will want to consult on this matter and on these documents and their meaning, with all of the leaders, particularly the Arab leaders. And I'm pleased to say to you tonight that just a few minutes ago, King Hussein of Jordan and King Khalid of Saudi Arabia - perhaps other leaders later - but these two have already agreed to receive Secretary Vance, who will be leaving tomorrow to explain to them the terms of the Camp David agreement (...).

De même, à de nombreuses reprises, le Président Mitterrand a donné son appui aux Accords de Camp David après leur signature. Citons à ce propos une interview au « Washington Post » où il a déclaré à l'adresse de l'Opinion publique et du monde politique américain

(«P.E.F. », juin 1981, p. 37) :

« (...) MOYEN-ORIENT –

- Q. - A Washington, un des changements qu'on attendait, c'était exactement un nouveau rôle de la France au Moyen-Orient. Je pense qu'à Washington, on attendait que le point de vue du Gouvernement français, de votre Gouvernement, serait plus proche que celui de votre prédécesseur (...).

- R. - Par rapport à qui et à quoi ?

- Q. - Israël surtout.

- R. - **Je suis un ami d'Israël et le seul homme politique responsable d'un grand parti français, qui ait approuvé les accords de Camp David.** Je trouve heureux que l'Egypte et Israël aient fait la paix. J'ai souvent répété que deux pays qui se font la guerre ont bien le droit de se faire la paix. Un règlement global est souhaitable, mais il n'a pas réussi. Un règlement partiel n'est peut-être pas suffisant, mais il a réussi. Alors, soyons pratiques (...)

Et dans la même interview, il a répété (p. 39) :

« (...) Q. – Dans le cadre européen, M. le Président, le Gouvernement français précédent a fait signer, en quelque sorte, par les autres Européens, un appel à une paix globale qui laissait de côté Camp David. C'est un peu en contradiction (...).

R. – Les choses sont comme ça. Moi, **je ne condamnerai pas Camp David**, puisque je l'approuve, c'est tout ce que je peux vous dire (...) ».

C'est aussi le Président Reagan qui a approuvé après coup les Accords de Camp David, comme l'atteste le :

« STATEMENTS » du Secrétaire d'Etat Haig, du 1^{er} octobre 1981,

(« D.S.B. », Nov. 1981, p. 60) :

« (...) **President Reagan has affirmed his personal commitment to the Camp David** agreements and the process they have set in motion (...) ».

Section VI

PERSONNALISATION DES RAPPORTS ENTRE HOMMES POLITIQUES SIGNATAIRES D'UN ENGAGEMENT

A) CREER DE BONS RAPPORTS PERSONNELS

Nous l'avons dit et répété : dans l'univers politisé de la « *soft law* », des facteurs tels que l'honneur, l'impératif interne de « *pacta sunt servanda* », la confiance, l'orgueil, la bonne foi, le souci de crédibilité, etc. des hommes politiques prennent de l'importance.

Il en résulte souvent un accent démesuré mis sur les bonnes relations entre hommes qui se côtoient et se rencontrent souvent, engagent leur parole et se fient à celle du partenaire. Sachant qu'il ne pourra pas aller devant un tribunal au cas où l'autre partie ne respecterait pas son engagement, un homme politique sait aussi que la meilleure garantie du respect de la parole donnée c'est encore l'amitié et les bons rapports avec le partenaire. Cela vaut pour les Etats. Mais cela vaut encore plus pour les diplomates.

D'où ce déluge de cordialités et de marques d'estime qu'on observe lors des rencontres qui aboutissent à la conclusion d'engagements internationaux.

Nous les plaçons, par ailleurs, dans le chapitre consacré à l'Opinion publique car elle y est sensible et s'en inspire pour donner ou pour refuser son appui à un engagement. Mais elles sont tout aussi bien destinées au diplomate qui en est le bénéficiaire directe.

La doctrine du droit international n'y attache pas d'importance. Cela se comprend. Elle estime que ce droit en est un. Or, en vrai droit, peu importe si les cocontractants s'aiment ou se haïssent. Ce n'est pas pour cela qu'ils respecteront l'engagement conclu, mais par la peur de subir les foudres de l'appareil d'enforcement juridique.

Mais justement, nous affirmons que le droit international n'est qu'une « *soft law* », profondément influencée par les rapports

personnels au sein de la grande confraternité diplomatique, sensible aux honneurs, à l'amitié ou aux marques d'estime.

Rappelons donc ces gestes et ces mots que le praticien du droit international, c'est-à-dire le diplomate, cultive précieusement, car il en connaît la valeur.

S'habiller de façon décontractée lors de la négociation pour souligner le caractère intime, amical et sincère de la réunion. Se tutoyer en public. Lever un toast en honneur de la délégation de l'autre partie. Décerner un titre honorifique (honoris cause d'une Université, une médaille, citoyenneté honorifique d'une ville). Jouer l'hymne national du partenaire, de préférence en se prenant par la main. Echanger des cadeaux. Donner un dîner somptueux ou, au contraire très intime, en famille. Tirer des coups de canon en l'honneur du partenaire. S'agenouiller devant le monument à la gloire des martyrs du partenaire. Faire un discours devant le Parlement du partenaire. Accepter une interview à la télévision locale. Donner une soirée à l'opéra en s'affichant ensemble côte à côte sur le balcon. Défiler ensemble devant un détachement de la garde nationale. Déposer une couronne de fleurs sur la tombe du soldat inconnu. Se donner des accolades, s'embrasser sur la joue, sur le cou ou même sur la bouche, se sourire, se tapoter sur le dos, se tenir par le bras en déambulant, se serrer longuement les mains devant les photographes. Donner ensemble une conférence de presse. Participer à la réunion du Conseil des Ministres du partenaire. Etre reçu à l'aéroport par le personnage le plus haut placé dans la hiérarchie de l'Etat. Apparaître sur la tribune lors d'une fête nationale ou idéologique. Publier un communiqué après la réunion affirmant qu'elle s'est déroulée « dans une atmosphère chaleureuse, amicale, utile, de travail, emprunte de sérieux... ». Etc.

L'objectif immédiat et bien compréhensible de tout cela est d'obtenir des concessions plus importantes que celles qu'on aurait

peut-être obtenues si l'ambiance de la négociation était glaciale.

Mais ce qui est aussi recherché, c'est la garantie que la parole donnée sera respectée. Car si la négociation est menée par des fonctionnaires de rang inférieur, l'ambiance amicale ne sert à rien. Ils ne peuvent concéder que ce que leurs supérieurs leur ont permis de concéder. Et par ailleurs, ils n'ont pas la maîtrise du respect de l'engagement qu'ils concluent, car elle dépend de tout l'appareil de l'Etat qu'ils ne dominent pas.

Si, toutefois, il s'agit de rencontres au sommet, de la diplomatie directe que facilitent diverses techniques de communication du XXe et XXIe siècles, il en est tout autrement. Ces personnages, non seulement, peuvent concéder plus ou moins selon leur appréciation personnelle, mais aussi peuvent, souvent pendant des années encore, assurer le respect de leur propre parole par tout l'appareil de leur Etat. Et là, l'amitié, les marques d'estime, les bons rapports avec le partenaire qui, lui aussi reste souvent de longues années au pouvoir, ont un sens.

Illustrons à présent ces généralités par des citations de diverses sources qui soulignent à quel point les bonnes relations personnelles entre diplomates sont recherchées lors de la conclusion d'engagements internationaux et à quel point les diplomates y sont sensibles.

Commençons par citer H. Kissinger lorsqu'il rapporte le toast que le Président Nixon a levé lors de sa visite à Moscou le 27 juin 1974. En se félicitant des réussites qui avaient marqué les relations américano-soviétiques au cours de deux dernières années, le Président Nixon affirmait :

(H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES », t. II, p. 1.401)

« Ce qui les a rendues possibles, c'est la relation personnelle établie entre le Secrétaire général et le Président des Etats-

Unis. Et cette relation personnelle s'étend à tous les principaux responsables de nos deux gouvernements. On a dit que tout accord ne vaut pas ce que vaut la volonté des parties de le respecter. **Etant donné nos relations personnelles, il ne plane aucun doute sur notre volonté de respecter nos accords et d'aller plus loin encore quand il y va de nos intérêts mutuels**».

La personnalisation des rapports peut emprunter des voies diverses.

Ainsi, par exemple, dans une « *Interview with Bill Moyers in the Oval Office on November 13, 1978* »

(« D.S.B. », December 1978, p. 16),

le Président Carter décrivait en ces termes la personnalisation de ses relations avec le négociateur israélien, Menahem Begin, et le résultat bénéfique que cela a eu sur la conclusion des Accords de Camp David, et puis sur leur respect :

« Q. You mentioned grandchildren, and I heard you say after Camp David that at one critical moment that was resolved because of somebody thinking about grandchildren. Would you tell me about that?

A. It might be a mistake to attach too much importance to it, but during the last few hours of negotiations at Camp David when it looked like everything was going to break down, then Prime Minister Begin sent me over some photographs of me end him and President Sadat and wanted me to autograph them.

And the issue at that time was Jerusalem, which was an almost insurmountable obstacle that we later resolved by not including it at all in the framework. And instead of just putting my signature on it, which President Sadat had done, I sent my secretary, Susan Clough, over and got the names from one of his aides of all his

grandchildren. So I personally autographed it to his granddaughters and grandsons and signed my name, and I carried it over to him in one of the most tense moments, and I handed it to him and he started to talk to me about the breakdown of the negotiations.

He looked down and saw that I had written all of this grandchildren's names on the individual pictures and signed them, and he started telling me about his favourite grandchild and the characteristics of the different ones. He and I had quite an emotional discussion about the benefits to my two grandchildren and to his if we would reach peace. And I think it broke the tension that existed there that could have been an obstacle to any sort of resolution at that time.

Q. What does that say to you about the nature of these problems and their resolution?

A. **You know, when you put the problems in the focus of how they affect people - little children, families, the loss of life - the agreements and the need for agreement becomes paramount.** When you put the focus in the hands of international lawyers and get it down to technicalities - Is a certain event going to take place in 9 months or 8 1/2 months or 10 months, is this going to happen before that? Is this demarcation line going to go around this hill or through this hill, on the other side of the hill? Can the observation towers be 150 feet high, 200 feet high, 125 feet high? - **the human dimension of it becomes obviously paramount. But when the negotiators sit around a table and start talking, the human dimension tends to fade away and you get bogged down in the legalisms and the language and the exact time schedule when from a historic perspective they have no significance** ».

De son côté, H. Kissinger, à de nombreuses reprises revient sur les rapports personnels qu'il entretenait avec divers diplomates, notamment soviétiques. Il y attachait la plus grande attention. Certes, comme on pourra s'en rendre compte à la lecture des extraits ci-après, cet auteur se contredisait souvent. Tantôt, il

soulignait l'importance de rapports personnels pour faire aboutir une négociation et pour faire mieux respecter les engagements pris. Tantôt, au contraire, en jouant le réaliste, il s'en moquait en insistant sur la seule importance des intérêts étatiques en jeu.

En parlant de l'ambassadeur soviétique à Washington, Dobrynine, H. Kissinger raconte ainsi comment il s'est noué entre eux une sorte d'amitié :

« (...) Dobrynin greeted me with smiling, watchful eyes and the bluff confident manner of one who had taken the measure of his share of senior American officials in his day. **He suggested that since we would work together closely we call each other by our first names. From then on, he was « Anatol » and I was « Henry »** (of more often « Khenry » since the Russian language has no « h » sound) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 113).

Un peu plus loin, cet auteur fait une assez longue appréciation générale et apparemment négative de l'importance que présentent les relations personnelles entre les négociateurs au sommet :

« The idea of the Kremlin struggle that America should seek to influence adds impetus to the other dominant idea that tensions are caused by personal misunderstandings which charm and sincerity can eradicate. A little more than two years after coming into office with the argument that it would roll back Communism, the Eisenhower Administration undertook a summit with the Soviets as which the personal magic of the President, was widely hailed as ushering in a new era (...). **But the belief that peace depended on good personal relations was extraordinarily pervasive even in the 1950s.** The most eloquent statement of this attitude was made by then British Foreign Secretary Harold Macmillan at the end of the Foreign Ministers' Conference in 1955. This meeting had deadlocked precisely because the preceding summit conference had achieved the Soviet aim of relaxing tensions entirely through atmospherics

: Why did this meeting (the summit) send a thrill of hope and expectation round the world ? it wasn't that the discussions were specially remarkable (...). It wasn't that they reached any very sensational agreement. It wasn't really what they did or said. **What struck the imagination of the world was the fact of the friendly meeting between the Heads of the two great groups into which the world is divided. These men, carrying their immense burdens, met and talked and joked together like ordinary mortals (...). The Geneva spirit** was really a return to normal human relations. – A year later these same Soviet leaders suppressed the uprising in Hungary and threatened Britain and France with nuclear war over the crisis in the Middle East – after the United States had ostentatiously dissociated itself from its allies. A decade later, however, President Johnson in his 1965 State of the Union Address expressed the hope that Khrushchev's successors could also visit the United States, in order to reduce the risks of personal misunderstandings : If we are to live together in peace, we must come to know each other better. I am sure that the American people would welcome a chance to listen to the Soviet leaders on our television – as I would like the Soviet people to hear our leaders on theirs. I hope the new Soviet leaders can visit America so they can learn about our country at firsthand ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 122-123).

Cette appréciation « réaliste et froide » se poursuit lorsque H. Kissinger écrit à la p. 126 :

« (...) **The Kremlin knew Nixon, by contrast, as a Communist-baiter ; but it had never permitted personal antipathy to stand in the way of Soviet national interest.** Stalin, after had made an overture to Hitler within weeks of the Nazis' advent to power. Despite the mutual distrust, relations between the Kremlin and the Nixon Administration were more businesslike than in most previous periods and generally free of the roller-coaster effect of first exalted and then disappointed hopes. That strange pair, Brezhnev and Nixon, ultimately

developed a modus vivendi because each came to understand the other's perception of his self-interest. Nixon had visited the Soviet Union earlier in his career, when as Vice President he had had his famous « Kitchen Debate » with Khrushchev (...) »

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 126).

Et plus loin :

« (...) Of course, nothing further could happen until the new Administration was in office. But in our deliberations at the Pierre Hotel the President-elect and I distilled a number of basic principles that were to characterise our approach to US-Soviet relations as long as we were in office : The principle of concreteness. We would insist that **any negotiations between the United States and the Soviet Union deal with specific causes of tensions rather than general atmospherics**. Summit meetings, if they were to be meaningful, had to be well prepared and reflect negotiations that had already made major progress in diplomatic channels. We would take seriously the ideological commitment of Soviet leaders ; we would not delude ourselves about the incompatible interests between our two countries in many areas. **We could not pretend that good personal relations or sentimental rhetoric would end the tensions of the post-war period**. But we were prepared to explore areas of common concern and to make precise agreements based on strict reciprocity (...) »

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 128).

Or, H. Kissinger semble oublier ses appréciations méprisantes sur l'importance des rapports personnels lors des rencontres au sommet, lorsqu'il écrit un peu plus loin en approuvant l'attitude de Z. Brzezinski :

« (...) A « get-acquainted » summit was one proposal; its purpose would be to initiate the strategic arms talks that the Johnson Administration had prepared, and **to improve the climate of**

personal relations. This was widely espoused by, among other, Zbigniew Brzezinski, who wrote that a « useful device – both symbolically and practically – would be to initiate the practice of holding annually an informal two-day working discussion meeting between American and Soviet heads of governments (...). The meeting need not always have a formal agenda... Its purpose would be to provide the heads of the (...) **two leading nuclear powers with a regular opportunity for personal exchange of views and for the maintenance of personal contact** (...). In Europe, a tendency emerged, intensified to some extent by our Vietnam involvement, to distance itself somewhat from American policy toward the Soviet Union. De Gaulle had pioneered in doing business bilaterally with the USSR ; he visited Moscow in 1966. British Prime Ministers of both parties had posed at the Kremlin in Astrakhan hats to show their commitment to peace (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 130-131).

Et là où va son admiration, H. Kissinger ne tarit pas d'éloges pour son interlocuteur :

« (...) So it happened that the talks between Chou and me were longer and deeper than with any other leader I met during my public service, except possibly Anwar Sadat. Two ideological enemies presented their respective views of the world with a frankness rarely achieved among allies and with a depth that one experiences only in the presence of a great man. **On my first visit, I spent seventeen hours in talks with Chou En-lai.** On each succeeding visit during his premiership we spent between six to ten hours together each day with no interruption except for meals. And even then the conversation would be philosophical, humorous, and illuminating. The same pattern was repeated when Nixon visited China. Thus was built a structure that has withstood many stresses and has emerged as one of the foundations of contemporary international relations... Of course, Chou and I used each other ; that is on one level the purpose of diplomacy. But another of its purposes is to bring about a

compatibility of aims ; only the amateur or the insecure thinks he can permanently outmanoeuvre his opposite number. **In foreign policy one must never forget that one deals in recurring cycles and on consecutive issues with the same people ; trickery sacrifices structure to temporary benefit. Reliability is the cement of international order even among opponents ;** pettiness is the foe of permanence. This Chou En-lai grasped, and it enabled us to achieve not identical aims but comparable analyses of what was needed to use the international equilibrium to our mutual benefit at this particular moment in history. **Chou never bargained to score petty points.** I soon found that the best way to deal with him was to present a reasonable position, explain it meticulously, and then stick to it. I sometimes went so far as to let him see the internal studies that supported our conclusions. Chou acted the same way ; the suicidal method was sharp trading (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 746-747).

Ou bien :

« **Chou En-lai then hosted a banquet in our honour at which he delivered a toast of extraordinary warmth,** free of any ideological controversy (...). Nor did he omit subtle flattery, joking about my penchant for philosophy, picking up a remark of several months before – my opening statement calling China a land of mystery.(...) At the end of the dinner Chou walked around the room, shaking hands and clinking glasses with every member of my party, including junior staff, secretaries, and the crew off the aircraft. This set the warm tone for the rest of the trip, which was partly designed by the Chinese stage managers to accustom the Chinese people to the new relationship (...) ». (H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 777-778).

Idem :

« (...) **The symbolic events were continued each evening – in banquets, an exhibition of gymnastics** and table tennis in the

Sports Palace, and a performance of the stupefying revolutionary ballet entitled The Red Detachment of Women. After my ten trips of China, the banquets now seem very stylised. In February 1972 they were still marvellously novel and imbued with the deft little touches with which the Chinese demonstrate that they consider their visitor special. **They had acquired a list of Nixon's favourite tunes**, and their splendid army band played a selection of them at each dinner. There were formal banquets on four of the seven nights we were in Peking : a welcoming banquet by Chou En-lai ; a return one hosted by Nixon ; and feasts in our honour by the municipalities of Hangchow and Shanghai. In addition, **Chou En-lai gave a private dinner for the American delegation in Peking (...)** ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1067-1068).

Certains diplomates racontent comment, à la veille d'un sommet, ils ont étudié la façon de créer une relation personnelle réussie par d'autres dans des circonstances similaires :

Ainsi, R. Holbrooke écrit :

« (...) **Studying Camp David**. We could find no exact precedents for the negotiations on which we were about to embark. The closest model, of course, was the Camp David talks in September 1978, when President Carter forged the historic agreement between Egyptian President Anwar Sadat and Israeli Prime Minister Menachem Begin that ended thirty years of armed hostility and wars between Egypt and Israel. As we flew around the Balkans in October, I distributed to every member of our team Carter's own account of those thirteen days, as well as the section on Camp David in Cyrus Vance's memoirs, *Hard Choices*, and William Quandt's *Camp David : Peacemaking and Politics*. Dan Hamilton of the European Bureau also interviewed Quandt and Harold Saunders, who had been Assistant Secretary of state for Near Eastern Affairs at the time of Camp David, about every detail, no matter how small, concerning the talks, including eating arrangements, telephone connections to the

outside world, and the handling of the press. **Of greatest interest to us was the question of personal relations between the leaders at Camp David. Had the Americans been able to create any sort of personal rapport between Sadat and Begin ? Could we do so at Dayton ?** Do people become more malleable after being cooped up for days ? Will sheer fatigue make tempers flare ? I phoned President Carter and listened in fascination as he described how he had tried without success to get Sadat and Begin to talk directly to each other. He had then reverted to « proximity talks », a diplomatic technique originating in Mideast negotiations held in the 1940s at the U.N., in which the mediator moves between the two parties, who rarely meet one another face-to-face – a sort of « scuttle diplomacy by foot ». We already assumed that this would be our pattern, and always referred to Dayton as « proximity peace talks ». Carter recounted his constant efforts **to reduce the personal distaste between the two men.** His most memorable effort was a field trip to the Gettysburg battlefield, where, he hoped, being at a site of wasted sacrifice would produce a breakthrough. No such thing happened, of course, and Carter sat in the car between Sadat and Begin for hours, their knees touching, while they ignored each other (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 204-205).

Et plus loin :

« (...) We've already been here six days. You maybe enjoying Dayton, but we Americans want to go home. We can't stay here beyond November fifteenth ». It was the first morning of a new week, and I was alone with Milosevic in his suite. We had made no significant progress on the key issues. **In a sense, our efforts to break the personal ice had been too successful.** People were too comfortable at places like Packy's All-Sports Bar. Milosevic had a reserved table at the Officers' Club and knew many of the waiters by name, one of whom he jokingly invited to work for him in Belgrade (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 248).

Et plus loin :

« (...) At the head table, the mood was spirited and relaxed. The two Presidents, still enjoying the absence of Tudjman, told each other jokes – jokes from Izetbegovic ! – and tested Brooke's language abilities. The mood, almost giddy at times, even produced a rare moment of consensus (...). It was the first time Izetbegovic and Milosevic had found common ground on any issue. Little surprise then, that we ended dinner hopeful that Dayton's spirit was permeating the drab rooms at Wright-Patterson. Strobe and Brooke left for Washington impressed. We could not realize it then, but the dinner Strobe and Brooke co-hosted was Dayton's high-water mark in terms of good feelings. **Never again would there be such a friendly atmosphere among the warring leaders, and never again would Dayton feel as promising** ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 250).

Les médias sont à leur tour remplis de comptes rendus des efforts faits par les uns et par les autres lors des sommets pour introduire une ambiance amicale et conforter les engagements conclus par de bons rapports personnels entre signataires.

On lira ainsi, dans l'« I.H.T. » du 22 novembre 1993, la description des efforts du Président Clinton de nouer des relations cordiales et détendues avec les dirigeants asiatiques lors du sommet A.P.E.C. de Washington, en novembre 1993 :

« APEC SUMMIT. OFF CAME THE TIES, OUT CAME THE COFFEE

The White House wanted this summit conference, the first-ever gathering of the major nations of the Pacific, to look different - something well beyond the usual guys-in-suits assemblies in formal settings (...).

It was all sweaters and plaid shirts as the leaders of the Asia-

Pacific Economic Cooperation forum gathered inside an Indian longhouse on this uninhabited island (...). Even the sultan of Brunei, considered the richest man in the world, looked like just another weekender on his Northwest holiday as he entered the longhouse here with the other world leaders (...).

« I don't know if they are going to be hooding hands and singing « Kumbaya » but this is just what the president had in mind », said Lorraine Voles, a White House spokesman. « **This is all about getting to know each other** ».

Even the president of China, Jiang Zemin, was tieless. By mid-morning, the Chinese seemed to have warmed to the retreat. « Let us be sincere friends », Mr. Jiang said. « **Le us seek common ground and put aside differences** (...) ».

Some officials with other delegations, noting that many of the Asian leaders answered to rigid bureaucracies back home, said this kind of informal setting would work against any significant breakthroughs. But others said the longhouse-brunch approach might be just what these strangers need.

« **Business in Asia is all about personal relationships** », said Gretchen Sorensen, a former resident of Hong Kong who now lives in Seattle and was a consultant for the summit meeting. « **They don't do business unless they have a personal relationship** ».

Ou bien, sur les rapports personnels entre M. Clinton et M. Eltsine:

« HIGH SPIRITS AS YELTSIN AND CLINTON OPEN TALKS – « President Bill Clinton and President Boris N. Yeltsin of Russia opened a two-day summit meeting here Tuesday **in an atmosphere almost effusive with affection** as they appeared to have averted a public rift over Bosnia – at least for now. « The Russian-American relationship is a last, remarkably, a normal one, full of real accomplishment and genuine promise, » Mr. Clinton said in a welcoming ceremony on the White House South Lawn. He later showed off campaign memorabilia and other knickknacks to Mr. Yeltsin in the Oval Office, then led him to a garden patio from which the leaders banished aides and spent two hours swapping views on politics (...) ».

(« I.H.T. », 28 09 1994).

Ou bien, la manière dont Mme Albright s'efforçait de créer l'ambiance amicale lors d'un sommet avec les Etats asiatiques :

« A « SOCKO » ALBRIGHT STEALS THE SHOW – « The Burmese foreign minister, Ohn Gyaw, best known to the outside world as the impassive face of the Burmese military regime, went on stage and **performed a traditional Burmese dance with his wife and daughter, amid great hilarity from the audience as he giggled at this own clumsiness.** Japan's normally reserved foreign minister, Yukihiko Ikeda, brought the house down by singing a racy song in Japanese dressed in a red silk dressing gown. **Not to be outdone, the Russian foreign minister, Yevgenyi Primakov, a former Soviet spymaster, led a chorus of senior officials from Moscow who danced and sang to martial music – all of them wearing the caps and uniforms of the former Russian Black Sea fleet,** which was recently handed over to Ukraine. But a cabinet-level official from nineteen of the world's most powerful, or soon-to-be powerful, nations – including the United States, the European Union, China, Japan, South Korea, Indonesia and Russia – concluded their business here Tuesday with a (...) consensus about one thing : **the U.S. delegation, led by Secretary of State Madeleine Albright, stole the show. She took center stage in a shimmering dress of black and gold late Monday night at the final dinner of the meeting** organized by ASEAN, the Association of South East Asian Nations. Although journalists covering the meeting were barred from the dinner, many people who attended were only too happy to talk about it Tuesday. « It was a socko. Madeleine Albright stole the show », enthused Lloyd Axworthy, Canadian foreign minister, whose government was recently in a bruising confrontation with the United States over salmon fishing in the North Pacific. « She was like Ethel Merman in the last act of Gypsy ». The wife of the foreign minister of another country, concurred : « Madeleine was very sassy, the new Madonna – even though she can't sing to save her life ». Mrs. Albright

headed a chorus of U.S. officials crooning a version of the theme song « Don't Cry for Me Argentina », from the hit musical Evita. Titled « Don't Cry for Me ASEANies », it poked fun at almost every country in the room, including the United States ». I was told I could not interfere in your internal affairs », **Mrs. Albright crooned to the Chinese foreign minister, Qian Qichen ». But then somebody said hat you tried to / Buy our election ». « Don't cry for me Yevgenyi », she sang, for Mr. Primakov's benefit** ». The truth is NATO enlargement / Is not directed / At mother Russia / It's only meant to / keep Boris up nights / So hello Warsaw / Next stop Mongolia». Asked if anyone was offended by the skit Rodolfo Severino, under secretary for foreign affairs for the Philippines, replied with a smile : « Not by the lyrics, though I can't speak for the singing ». Another Asian official said that a serious intent lay behind ASEAN's insistence that all delegations to its meeting should produce a song-and-dance show at the final dinner. « If we can laugh a bit at ourselves, as well as others, it helps break down barriers and put our differences into better perspective », the official said. « **This is the ASEAN way of soft diplomacy** ».

(«I.H.T. », 30 07 1997).

Ou bien :

« ISLAND DISPUTE CONTORTS JAPAN-RUSSIA SUMMIT – « The leaders of Russia and Japan wound up a Siberian summit meeting Sunday pledging to finally remove a long-standing roadblock to good relations – the 60-year failure to sign a World War II peace treaty. But no sooner did the bear **hugs and kisses end between President Boris Yeltsin and Prime Minister Ryutaro Hashimoto** (...). The days for that kind of tough talk seem over. Mr. Yeltsin went out of his way to strike a fast friendship with Mr. Hashimoto. **By the end of the visit, they were calling each other Boris and Ryu**. The Japanese leader presented Mr. Yeltsin with a camera, fishing rod and a cartoon film about Russian and Japanese sailors. Mr. Yeltsin gave Mr. Hashimoto two wolf hides and gems from Siberia. **They both**

dressed informally – the talks were billed as « summit without neckties (...) ».

(« I.H.T. », 03 11 1997).

Ou bien :

« GIVING CRITICS A KEY, CLINTON IS BANDLEADER –
« Ladies and Gentlemen, for the musical highlight of the evening, we have a surprise : Guest conductor William Jefferson Clinton will take the baton to lead Military Band of the Chinese People's Liberation Army. Maybe it was not planned that way, but that was what happened Saturday night at the state dinner in honour of President Clinton's visit to China. **In a remarkable display of leader-to-leader bonhomie, Mr. Clinton and the Chinese president, Jiang Zemin, cajoled each other to take brief turns conducting the military band after dinner** as a throng of cabinet ministers and other notables looked on with bemusement. (...). A state dinner being almost by definition an occasion for emphasising the warm and fuzzy side of international relations, both leaders used it to that end. They struck a chummy posture almost immediately upon Mr. Clinton's arrival at the Great Hall. The U.S. president ascended a long, wide staircase carpeted in deep scarlet, holding hands with the first lady, Hillary Rodham Clinton. Mr. Jiang greeted them at the top of the stairs, smiling and gesturing energetically while talking – evidently in English, since no interpreter was interceding. He and the Clintons posed for photos along with Mr. Jiang's wife Wang Yiping (...) ».

(« I.H.T. », 29 06 1998).

Toujours sur la manière dont M. Clinton aimait entretenir des rapports amicaux avec les divers partenaires avec lesquels il lui arrivait de négocier et de conclure toutes sortes d'engagements internationaux, on lira :

« CLINTON « WISTFUL » AS OLD FRIEND KOHL LEAVES POLITICAL SCENE – « In the dark days for President Bill Clinton after the disastrous 1994 congressional elections, a friend called from Germany to lift his spirits. The friend was Chancellor Helmut Kohl, who offered a gentleman's bet to his fellow head of state : Mr. Clinton would be re-elected in 1996 in a landslide. The two leaders referred often to their wager over the next two years, recalled a White House official who overheard their banter». I think my bet is looking very good », Mr. Kohl would say. The rapport between Mr. Clinton and Mr. Kohl made this week's election results in Germany a bittersweet moment in the Oval Office. **Mr. Kohl, a Christian Democrat ousted from power after 16 years, is a man for whom Mr. Clinton has deep respect and affection, a friendship sealed over the years at a series of multicourse meals** in which the two indulged a mutual fondness for mounds of caloric cuisine (...). Mr. Clinton is struggling to stay in office amid the Monica Lewinsky controversy. And far from dispensing fraternal words of wisdom to fellow heads of state, Mr. Clinton now benefits from the public endorsements of other leaders, including Mr. Kohl and President Nelson Mandela of South Africa (...). Mr. Clinton spoke with Mr. Schroeder on Sunday, the day of the election, but he did not connect with Mr. Kohl until Wednesday. Mr. Clinton, according to an administration official, lavished praise on Mr. Kohl for the role he played in unifying West and East Germany and thanked him for his cooperation with such perilous issues as relations with Russia and expansion of the North Atlantic Treaty Organization. **Beyond policy, Mr. Clinton struck an unusually personal bond with the 68-year-old Mr. Kohl (...)** ».

(« I.H.T. », 3-4 10 1998).

Certes, il serait naïf de tout miser sur les bons rapports personnels entre diplomates. Les intérêts des Etats, les contraintes idéologiques, politiques et économiques sont le plus souvent des barrières difficilement franchissables au-delà desquelles, même avec la plus vive sympathie pour son partenaire, un diplomate ne peut aller. D'un côté, il ne fera pas de concession, et de l'autre, il

reniera sa parole si un jour les intérêts supérieurs de son Etat l'exigent. Mais à l'intérieur de ces limites, les marges sont parfois assez vastes pour que cela vaille la peine de créer une ambiance de sympathie, de camaraderie et même d'amitié.

Une autre façon de souligner l'excellence des rapports personnels c'est de s'envoyer mutuellement des émissaires privés et des messages privés.

B) MESSAGES PERSONNELS

Juridiquement, les messages personnels surprennent, du moins dans les démocraties. En concluant les accords internationaux, l'homme politique ne traite pas de ses affaires privées. Il représente l'Etat. Il ne devrait donc, même s'il négocie en secret, recourir à aucune forme intime de communication. Ses correspondances avec les autres leaders sont la propriété de l'Etat dont il défend les intérêts. Il n'a pas le droit de les qualifier de « privés », et encore moins de les emporter avec lui lorsqu'il quitte son poste.

C'est du moins la théorie à laquelle aboutit le raisonnement juridique.

La réalité est autre. Le mélange du privé et du public est très présent au sommet de l'Etat. Nul ne s'en offusque, alors que tous le devraient.

Gagner la bienveillance d'un diplomate, son amitié, c'est s'assurer que l'engagement sera assis sur deux fondements au lieu d'un. On comprend donc qu'il est d'un grand intérêt d'envoyer ou de recevoir les correspondances dont le caractère intime force les leaders à adhérer à ce que leurs Etats se sont promis.

C'est, par exemple, le cas dans l'hypothèse suivante :

« WHITE HOUSE STATEMENT, JULY 9, 1979
– **The President told Members of the Senate and House at Camp David on July 9, 1979, that he has received a personal commitment from Crown Prince Farid of Saudi Arabia to increase substantially crude oil production for a significant and specific period of time.** Details of production plans will be announced by the Saudi Government in the near future. **The personal message to the President made clear that the Saudi decision is base on their historic friendly relationship** with the United States and their commitment to be a dependable supplier of oil to the world ».

(« D.S.B. ». 1979, p. 44).

Il est vrai que l'identification entre la propriété privée du roi d'Arabie Saoudite et la propriété de l'Etat saoudien est telle, dans ce régime semi féodal, que l'engagement personnel du roi diffère peu de celui qui est pris au nom de son pays.

On retrouve des messages privés comportant des promesses un peu partout. On peut même se demander s'il ne s'agit pas là, parfois, de vrais « *gentlemen's agreements* » et pas seulement de tentatives de conforter l'autorité politique de l'engagement en y ajoutant un accent personnel.

Telle est, par exemple l'hypothèse dont parle le Président Nixon dans ses « MEMOIRES »

(Stanke, 1978, p. 509) :

« **J'adressai à Thieu un message personnel** : « Je vous donne la ferme assurance qu'aucun accord ne sera conclu dont les conditions n'aient fait au préalable l'objet d'une discussion avec vous ».

Créer une ambiance amicale entre diplomates, se parler sur un ton personnel, affectueux, transformer une correspondance diplomatique sèche et officielle en un échange de lettres privées entre vieilles connaissances, est une pratique courante. Cela même lorsqu'on engage son Etat pour des milliards.

Ainsi, pour une vente aussi importante que celle des missiles TRIDENT, on constatera avec intérêt la familiarité, dans les correspondances échangées entre le Premier Ministre britannique et le Président américain. Si on ne savait pas l'importance de l'enjeu dans cette affaire on pourrait penser qu'ils s'entendent pour passer ensemble en famille un week-end à la campagne

(« D.S.B. », May 1982, p. 59 et 60).

« PRESIDENT REAGAN'S LETTER –

Dear Margaret.

Thank you for your letter of March 11. I am pleased to confirm that the United States Government is prepared to supply to the United Kingdom TRIDENT II missiles, equipment and supporting services as proposed in your letter, subject to and in accordance with applicable United States law and procedures (...)

Sincerely,
Ron ».

A ce même sujet, une correspondance a été échangée entre le Secrétaire américain à la Défense Weinberger et le Secrétaire à la Défense britannique, John Nott. Ces deux diplomates ne manquaient pas non plus de familiarité entre eux :

« SECRETARY WEINBERGER'S LETTER –

Dear John

In the exchange of letters between the President and the Prime Minister of today's date, it was agreed that the United States Government would supply Trident II missile to the United Kingdom. I am writing now to record our joint understanding on specific aspects of the agreed arrangements for the sale of the

Trident II (D-5) missile system and associated equipment (...)
The United States attaches great importance to the maintenance
by the United Kingdom Government of an independent nuclear
deterrent. (...). With warm regards,
Cap ».

Et la réponse:

« SECRETARY NOTT'S LETTER –

Dear Cap,

Thank you for letter of today's date dealing with specific aspects
of the arrangements for the purchase by the United Kingdom
Government of the Trident II (D-5) missile system. I confirm
that my understanding of the agreed arrangements is in accord
with that set out in your letter. (...) Yours sincerely,
John Nott ».

Un échange de correspondance, tout aussi privée, a été fait entre le
Président américain Reagan et le Premier Ministre israélien
concernant l'assistance militaire à cet Etat. Cet échange portait
pourtant sur des sommes importantes.

(« D.S.B. », April 1982, p. 8).

« President Reagan sent the following letter to Israeli Prime
Minister Begin on February 16, 1982.

Dear, Menachem:

Recent press reports have presented incorrect and exaggerated
commentary regarding U.S. military assistance policies for the
Middle East. I want you to know that America's policy toward
Israel has not changed. Our commitments will be kept. I am
determined to see that Israel's qualitative technological edge is
maintained and am mindful as well of your concerns with respect
to quantitative factors and their impact upon Israel's security.
(...). Sincerely,
Ron ».

La pratique de messages privés entre hommes politiques est aussi courante dans la diplomatie française, bien que, l'habitude du secret qui règne en France rende plus difficile l'accès du chercheur à ce genre de documents. C'est presque par inadvertance que les hommes politiques français se trahissent dans leur pratique des messages privés. Ainsi, on lira avec intérêt la déclaration suivante :

« DECLARATION DE M. CLAUDE CHEYSSON, MINISTRE DES RELATIONS EXTERIEURS, A ANTENNE 2 – 27 octobre 1981 – Tchad –(...) La France a décidé de soutenir le Tchad. Elle l'a décidé de manière très claire à partir du moment où tous les Africains réunis ensemble, tous, sans exception, ont à Nairobi, adopté une résolution dans laquelle ils ont dit : « c'est le président Goukouni Weddeye qui est le représentant légitime du Tchad. Il faut aider le Tchad en créant une force interafricaine, qui contrôlera sur place la manière dont les choses se passeront et qui permettra l'évacuation des forces étrangères ». Depuis ce moment-là de toutes les manières, à l'occasion de chacune des visites à Paris, celle du Président de l'Unité africaine, celle du Président du Tchad, à l'occasion de chacune des missions que nous avons envoyées sur place, **récemment encore par un message personnel du Président Mitterrand au Président du Tchad, nous avons marqué notre volonté de soutenir l'application de ce texte,** c'est-à-dire la consolidation du Tchad».

(« P.E.F. », textes et documents, octobre 1981, p. 86).

A côté des messages privés ou de la familiarité dans la correspondance échangée entre hommes d'Etats, on recourt souvent, comme au Moyen Age, à l'envoi d'émissaires personnels:

« By Joseph A. Califano, Jr. Address to the 31st assembly of the World Health Organization in Geneva on May 9, 1978. Mr. Califano is Secretary of Health, Education and Welfare and headed the U.S. delegation to this assembly.

It is my honour to speak today as the first Cabinet officer ever to head the U.S. delegation to the World Health Assembly. **I come as President Carter's personal emissary** to underscore the commitment of the Government and people of the United States to the World Health Organization (WHO). President Carter holds to a simple belief that is also a central tenet of the World Health Organization : that a decent standard of health is a fundamental human right, for the world's poor no less than for the rich. Now this thread of personal conviction is being woven into the policies of the government he heads – a government renewing its commitments to human rights and human well-being. **So I come today, at the President's behest** (...) »

(« D.S.B. », September 1978, p. 35).

Rappelons, entre parenthèses, que lors de sa mission en Chine, H. Kissinger agissait en tant qu'émissaire privé du Président Nixon.

Section VII

REFERENCES A LA CREDIBILITE ET A LA CONFIANCE PERSONNELLES

Nous avons souligné l'importance toute particulière de la confiance entre Etats parties à un engagement là où ils ne peuvent pas se fier à des mécanismes juridiques d'enforcement. Nous

avons aussi cité les gestes destinés à la créer.

Il convient à présent de consacrer quelques mots à ce même sujet, mais cette fois-ci, lorsqu'il se produit entre diplomates. Car, contrairement au droit interne, hautement évolué, où tout est question d'un jeu de rôles, en droit international, les rapports personnels et les rapports inter-étatiques, ainsi que la confiance entre Etats et la confiance entre hommes politiques, s'interpénètrent profondément et forment un tout inséparable.

Cette importance de la confiance entre diplomates est soulignée par H. Kissinger :

« Every negotiator must decide at what point marginal gains are no longer worth **the loss of confidence** caused by the kind of haggling that merges with sharp practice. Amateurs think of great diplomats as crafty ; but the wise diplomat understands that he cannot afford to trick his opponent ; **in the long run a reputation for reliability and fairness is an important asset.** The same negotiators meet over and over again ; their ability to deal with one another is undermined if a diplomat acquires a reputation for evasion or duplicity... **Within the framework imposed by the system he represented he (Gromyko) was honourable. He was a man of his word.** It might be difficult to get him to agree, but he stuck to his bargains – or if he was obliged to change course, he did so with visible embarrassment. Despite his dour countenance he had an excellent sense of humour, though the American style of wisecracking at first eluded him (...).

Without doubt, Gromyko was one of the ablest diplomats with whom I dealt. There are few foreign ministers to whom one can pay such a tribute. In October 1970, I was at the very beginning of my experience with Gromyko ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 788-793).

Ainsi, la crédibilité d'un homme politique est pour lui un capital

précieux à préserver. On comprend que le partenaire ne manquera pas de jouer là-dessus. La menace de la perte de confiance sera comme l'épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête de ce dernier. Car une fois la parole trahie, la conclusion de nouveaux engagements sera difficile, voire impossible.

Les formes que revêt ce phénomène sont multiples et se manifestent à divers stades de la vie de l'engagement. Il convient à présent d'en illustrer quelques manifestations.

A ce sujet, on lira avec intérêt les appréciations de H. Kissinger exprimées dans « LES ANNEES ORAGEUSES ». Il y revient souvent et y ajoute une explication utile : dans des circonstances exceptionnelles, la rapidité dans l'exécution d'un engagement, le plus souvent oral, repose exclusivement sur la confiance. Il est alors capital d'impliquer personnellement l'homme qui en jouit.

Et il cite un exemple. Ainsi, le 5 novembre 1973, à Rabat, en pleine guerre de Kippour, le roi Hassan II :

« (...) dit qu'il enverrait un message au Caire en ma faveur, pour assurer Sadate que « [Kissinger] ne s'inspire pas des desseins diplomatiques classiques et préfère tenir à distance les émotions et les vues de l'esprit; il s'attaque aux problèmes avec sang-froid, calme et objectivité. **Il nous donne avant tout l'impression – nous insistons sur ce fait – que s'il prend un engagement, il l'honorera** ». A un moment où tant de choses dépendaient de facteurs immatériels, le plus grand service que le roi pouvait nous rendre était de rassurer psychologiquement Sadate. Je pris congé de lui et m'envolais vers la Tunisie ».

Mais l'importance de la confiance personnelle dépasse la seule hypothèse de la situation d'urgence. Plus généralement, de nos jours, une négociation au sommet, du fait de la personnalisation du pouvoir et des contacts faciles entre chefs d'Etats et de

gouvernements, constitue un mélange intime des considérations personnelles, liées à l'homme, et officielles, liées à l'Etat.

En lisant le passage suivant des

« MEMOIRES » du Président Nixon (Stanke 1978, p. 415),

on a une nouvelle illustration de l'importance que les hommes politiques attachent à leur crédibilité personnelle :

« **Je voudrais vous dire, de manière personnelle** », disait le Président Nixon à Chou En Laï en visite à Pékin le 17 février 1972 : « Monsieur le Premier Ministre, **vous ne me connaissez pas, vous vous méfiez de moi. Vous constaterez que je ne dis jamais une chose que je ne peux faire. Et je fais toujours plus que je ne puis dire.** C'est sur cette base que je désire avoir des entretiens sincères avec le Président et, naturellement, avec le Premier Ministre ».

L'implication de la crédibilité personnelle du Président Nixon, dans un engagement conclu par les Etats-Unis, semblait réellement tranquilliser les inquiétudes des autres parties. Du moins, si l'on en croit cet autre passage des « MEMOIRES » de l'intéressé lui-même (p. 734) :

« Parmi les journalistes à bord du train spécial, l'un d'eux demanda à Sadat quelle serait, à son avis, la manière la plus importante dont les Etats-Unis pourraient contribuer au retour de la paix au Proche-Orient. Dans sa réponse, il se référa à certaines des pancartes manuscrites que nous avons vu brandir le long de notre chemin : « Il faut avant tout en pas laisser l'élan s'affaiblir. Vous avez vu ce qu'on écrit certains de mes concitoyens : **Nous faisons confiance à Nixon** ». **Le Président Nixon n'a jamais donné sa parole sans la tenir** (...) C'est pourquoi, si l'élan se maintient vers la paix, nous y parviendrons ».

Les Nord-vietnamiens, à qui Richard Nixon avait promis une aide américaine pour la reconstruction de leur pays ravagé par l'armée américaine devraient probablement avoir une opinion plus nuancée au sujet de la confiance qu'on pouvait lui faire. Malgré sa promesse personnelle ils n'ont rien reçu.

Cette question de crédibilité se retrouve un peu partout.

Ainsi, M. Chris Patten, Gouverneur de Hong Kong, avant le retour de la ville à la Chine s'est personnellement impliqué dans les engagements par lesquels la couronne britannique promettait sa démocratisation. S'ils n'étaient pas tenus, sa crédibilité risquait d'en souffrir. Et c'est pour ne pas la perdre qu'il a quintuplé les efforts pour que les promesses faites soient respectées, malgré la résistance des Chinois.

L'« I.H.T. » du 2 décembre 1993 :

« PATTEN'S NEXT STEP PUTS HIS CREDIBILITY ON THE LINE

Governor Chris Patten's credibility will be at stake on Thursday when he announces his next move in the battle with China over greater democracy for Hong Kong, analysts said Wednesday (...) ».

L'importance de la confiance personnelle, et donc de l'implication personnelle d'un homme d'Etat dans l'application (en l'occurrence, du Traité de paix israélo-arabe) apparaît aussi dans cette interview du Secrétaire d'Etat Haig, donné à « Newsweek » le 29 octobre 1981.

(« D.S.B. », December 1981, p. 27) :

« Q. That's fair. I think, though, in the next few months, there are a couple of problems which clearly are to be thought about, and that is, with Sadat gone, Israel has lost the man it considered its

best friend in the Arab world. **That has raised the question of how confident we can be** and whether there is anything we can do to see that their withdrawal from the Sinai proceeds on schedule. As you know, there is some opposition to it in Israel.

A. Of course, there has always been some.

Q. And certainly, the murder of Sadat can't make them any more comfortable about giving up that buffer.

A. That's right. On the other hand I think Israel also – Mr. Begin, in particular, recognises that he has committed himself to a process, **and I think he is a man of his word**. I think he is going to carry that process through with all the energy in his fiber, from the standpoint of his own perception of what is acceptable and not acceptable. I have discussed this with him, and **I have no doubts that he intends to meet his committal date** for withdrawal on the 26th of April.

Q. He assured you of that ?

A. Absolutely ».

Souvent, pour un homme politique au sommet, perdre sa crédibilité c'est pratiquement compromettre sa carrière. Ainsi, il y a des diplomates dont la fiabilité a été atteinte car, d'un côté ils se sont impliqués personnellement dans la conclusion d'un engagement alors que, de l'autre, ils n'ont plus voulu ou n'ont pu par la suite le respecter ou le faire respecter par d'autres.

Une telle opinion frappait notamment M. Milosevic, comme le rapporte

L'« I.H.T. » du 8 janvier 1993 :

« Milosevic makes concessions on Kosovo

President Slobodan Milosevic of Serbia has made a number of

verbal concessions on the issue of Kosovo...

Mr. Milosevic, who was re-elected last month on a strongly nationalist platform, **has earned a reputation among domestic and foreign officials of not keeping his word** during the last 18 months of fighting in former Yugoslavia and before that as well».

C'est aussi M. Arafat, qui souffre actuellement (du moins aux yeux de l'extrême droite israélienne) d'une réputation d'homme à qui on ne peut pas se fier.

« LE MONDE » du 12 avril 2002

écrivait :

« NETANYAHOU VEUT EXPULSER ARAFAT

L'ancien premier ministre israélien Benyamin Nétanyahou a fustigé, mercredi 10 avril, les appels insistants du président Bush à un retrait de l'armée israélienne des territoires palestiniens. (...) Pour lui, la mission de Colin Powell « *ne rime à rien* ». « *Je ne pense pas qu'une rencontre avec Arafat puisse déboucher sur un résultat. Sa parole n'a aucune valeur, sa signature non plus. Il a enfreint chaque ligne de chaque passage de chaque contrat qu'il a signé avec nous. Il s'est lui-même exclu, et le plus tôt il sera écarté de la région, le mieux ce sera* », a ajouté l'ancien premier ministre (...) ».

L'actuel Premier Ministre, Ariel Sharon, semble avoir une opinion pire encore de M. Arafat, et pour les mêmes raisons.

Mais il est évident que miser sur l'implication personnelle des hommes politiques lors de la conclusion de l'engagement et sur leur crédibilité n'a de sens que si ce sont les mêmes qui seront ultérieurement chargés de son enforcement.

Si, entre-temps, le leader concerné se retire de la scène politique,

toute l'autorité politique de l'engagement peut être réduite à néant. Ce que rappelle l'« I.H.T. », à la suite de la chute de l'U.R.S.S. et de la signature entre les Etats-Unis et l'Ukraine d'un accord sur la destruction des missiles nucléaires.

Ainsi, en personnalisant les engagements pris par ce pays pour se débarrasser de 176 missiles de longue portée et de 1.600 têtes nucléaires, les Etats-Unis comptaient sur le Président Kravchouk.

Or, celui-ci

(« I.H.T. » du 5 et 6 février 1994) :

« failed to persuade parliament to ratify the agreement he signed in January to eliminate 176 long-range missiles and more than 1600 nuclear warheads.

US officials voiced confidence that the parliament would soon agree, though some officials fear that a declaration by Mr. Kravchuk that he would not seek another term may complicate matters.

This raise the prospect that the administration might have identified itself to closely with Mr. Kravchuk, just as many critics have asserted it has done with President Boris N. Yeltsin of Russia (...) ».

De même, la personnalisation des rapports et l'espoir qui se cache derrière sont choses futiles lorsqu'il ne s'agit pas des dirigeants suprêmes, mais des fonctionnaires anonyme de bas échelons.

A moins qu'il s'agisse d'arrangements administratifs infra-étatiques où ce sont les mêmes fonctionnaires qui les négocient, et puis qui les appliquent.

*

Nous terminerons ce chapitre en rappelant ses affirmations théoriques : Etant donné la structure particulière du droit international et l'importance toute relative de la validité juridique des engagements qui le constituent, ce qui est délaissé par les internationalistes comme une « simple » question de protocole est, en vérité, un problème important qui influe sur la solidité des engagements conclus.

Impliquer personnellement un diplomate au sommet de l'Etat dans la négociation et dans la conclusion de l'engagement, c'est doter cet engagement d'une « autorité » renforcée. Autrement dit, c'est le vêtir de vertus qui, souvent, mieux que celles de la validité juridique, permettront ensuite, si besoin est, d'actionner les leviers politiques et moraux en vue de son respect.

Mais, mieux encore que d'impliquer le milieu diplomatique dans la conclusion de l'engagement pour en conforter l'« autorité », c'est d'y impliquer la Communauté internationale des Etats.

CHAPITRE III

AUTORITE AUPRES DE LA COMMUNAUTE

INTERNATIONALE

Si les parties à un engagement tiennent à le doter d'une « autorité » politique, significative, il leur faut s'assurer que la Communauté internationale sera aussi impliquée dans sa conclusion. Plusieurs voies y conduisent.

Obtenir la participation d'une Grande Puissance à un engagement à titre de partie semble être, à cet égard, le moyen le plus sûr. Ses intérêts se confondant alors avec ceux des autres, sa force sera le garant de l'efficacité de l'engagement.

Dans le même sens va l'idée de la participation du plus grand nombre d'Etats à titre de parties. Car plus il y aura de défenseurs d'un tel engagement, plus il aura des chances d'être tenu.

C'est aussi une question d'autorité que de rechercher la participation des Etats les plus significatifs, car les plus proches ou les plus représentatifs. Parfois, c'est même une condition de validité. On se souvient donc que pour entrer en vigueur, le traité sur l'interdiction des essais nucléaires exigeait sa ratification par les Puissances nucléaires, c'est-à-dire par l'Inde, par le Pakistan et par les Etats-Unis, qui, tous, ont refusé. De même, certains traités économiques exigent pour leur perfection juridique, la ratification par certains Etats nommément désignés.

Dans le même esprit va l'obligation posée par certains engagements plurilatéraux de leur ratification par un nombre minimum d'Etats ou des Etats détenant un nombre significatif de parts sociales, sans quoi l'engagement n'entre pas en vigueur. C'est encore une idée de validité juridique. Toutefois, celle d'autorité n'est pas absente non plus. Car sans être ratifié par un nombre minimum d'Etats, un engagement passerait pour

négligeable.

Mais pour ce qui nous préoccupe actuellement, l'autorité politique d'un engagement grandit si la Communauté des Etats, ou du moins telle ou telle Grande Puissance, s'y implique. Elle le fait alors sous forme d'auspices, de présence à titre de témoin au moment de la signature, sous forme de garanties internationales accordées à l'engagement, ou du moins, sous celle des déclarations publiques de soutien, etc.

Section I

NOTION DE COMMUNAUTE INTERNATIONALE

Commençons par essayer de définir la Communauté internationale. Et pour cela, citons un bref passage de l'article de P. Weil. Puis nous chercherons à illustrer les moyens pour impliquer la Communauté internationale que nous venons de signaler.

Ainsi, Prosper Weil écrivait dans :

« VERS UNE NORMATIVITÉ RELATIVE EN DROIT INTERNATIONAL ? »
dans « R.G.D.I.P. », 1982 p. 5 et ss.

p. 23

« ...18. - Premier problème : par quel mécanisme une norme passe-t-elle du rang de norme ordinaire, qui est le principe, à celui

de norme de rang supérieur, qui doit demeurer l'exception ?

Au coeur de ce processus de mutation des normes se trouve, on vient de le voir, la « **communauté internationale des Etats dans son ensemble** » « : **mais qui est-elle ?**

Divers symptômes apparus au cours des dernières années attestent, certes, d'une tendance à une vague personnification de la communauté internationale. **La communauté internationale « accepte et reconnaît » le passage d'une norme quelconque au rang de norme impérative. Elle « reconnaît » à une obligation internationale un caractère essentiel à la sauvegarde, de ses « intérêts fondamentaux » : ce qui semble impliquer qu'elle possède en propre de tels intérêts. La Cour estime qu'un Etat a des obligations et peut prendre des engagements envers elle ;** un membre de la Cour a même parlé de règles de droit, « bien connue de la communauté internationale ». Peut-être cette communauté peut-elle être considérée comme identique à l'« humanité », dont l'espace extra-atmosphérique, la lune et les fonds marins au-delà des limites de la juridiction nationale sont aujourd'hui regardés comme le « patrimoine commun » ou « l'apanage » (...).

Bien sûr, il n'y a aucune vraie « Communauté » internationale, ni de valeurs, ni de sentiments. Contrairement à la communauté nationale, liée par un consensus fondamental sur les valeurs premières, sur le plan international, un tel consensus n'est apparent qu'entre Etats occidentaux et certains anciens Etats socialistes de l'Europe de l'Est qui se sont convertis à la démocratie libérale. Quant au sentiment d'appartenir à quelque chose de commun, il est encore très faible dans l'univers international. D'où, d'ailleurs, sa faiblesse.

L'inexistence de la Communauté se manifeste aussi, et surtout, par absence d'organe de pouvoir commun. Si on met à part le Conseil de sécurité qui commence à peine à prendre certaines décisions comparables à celle d'un gouvernement national, si l'Assemblée générale de l'O.N.U. ou le Conseil de l'Europe commencent à peine à exprimer une ébauche de communauté des valeurs, on est

encore loin, très loin, de la « Communauté internationale ».

Une similitude de vue apparaît au plus par intermittence, quand l'accord se fait autour d'une question, pour se défaire aussitôt sur une autre.

Quand nous disons donc que l'autorité politique, diplomatique et morale d'un engagement grandit ou décroît suivant l'attitude et l'implication de la « Communauté internationale », nous réduisons cette expression à sa signification minimum. Faute de structure précise, il est tout aussi difficile d'indiquer la « Communauté internationale » qu'en droit constitutionnel il est difficile de désigner le « Peuple ».

Les Grandes Puissances semblent, par l'abondance de moyens dont elles disposent, en constituer inmanquablement le premier et le plus important chaînon.

Le second, ce sont probablement les Etats les plus intéressés. Il s'agit souvent des voisins. Mais les raisons d'intérêt autres que la proximité territoriale sont tout aussi envisageables. Ces Etats peuvent être nombreux ou pas. En tout cas, personne ne peut les désigner comme tels de manière formelle et vérifiable. Seuls, eux-mêmes, peuvent se proclamer tels. Nul ne peut leur accorder un statut correspondant. Même lorsqu'ils se sont impliqués dans un engagement par le moyen de la prise d'acte, par celui des auspices, des garanties ou du témoignage (Cf. infra), il n'en résulte pour eux aucun « statut juridique ». Tout cela, aussi bien quant au qualificatif des Etats les plus intéressés que quant à leurs droits et devoirs, est imprévisible, fragmentaire, conflictuel et désordonné. Bref, politique.

Mais si la notion de Communauté internationale doit avoir un sens, ne serait-ce que résiduel, on acceptera probablement sans peine, encore qu'intuitivement, qu'à côté des Grandes Puissances et des

Etats les plus intéressés, cette notion comprenne aussi le Conseil de Sécurité et l'A.G. de l'O.N.U. Cette dernière parce qu'elle regroupe tous les Etats du monde et s'exprime de façon formelle par un vote.

Après la constatation de notre impuissance à définir la « Communauté internationale » (et pour cause...), décrivons ses interventions dans la lutte politique qui s'engage souvent autour de l'autorité de certains engagements. Nous débuterons par l'implication de l'A.G. de l'O.N.U.

Section II

IMPLICATION DE L'O.N.U.

Nous venons de dire que l'A.G. de l'O.N.U. est probablement la manifestation la plus palpable, avec le Conseil de sécurité, de ce qu'on pourrait qualifier de « Communauté internationale ».

Comment peut-elle peser sur l'autorité politique de l'engagement ?

Bien connue est la forme de son intervention qui consiste à organiser les conférences internationales ou à préparer et puis à discuter les textes des futurs traités. Mais il existe aussi d'autres formes de son expression, telles ses « encouragements », ses « condamnations », ou ses « appels ».

Dire qu'impliquer l'O.N.U. dans la vie d'un engagement contribue à en conforter l'autorité n'est pas un vain mot. Ses moyens

juridiques sont modestes. Mais son poids politique est considérable, encore qu'il varie. Ainsi, les auteurs des traités multilatéraux les plus importants et les plus difficiles à faire respecter cherchent généralement à impliquer l'O.N.U. dans leur conclusion. Car il est alors probable qu'une fois impliquée, l'Organisation agira par la suite en vue de faire respecter l'engagement. Ce dernier gagne ainsi un « gardien » politique important.

Quelles sont les formes d'action de l'O.N.U. dans le domaine qui nous intéresse ?

Ce qu'en dit la doctrine (Paul Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES », Armand Colin, 1972, p. 20) est à notre sens loin d'épuiser le sujet :

« La forme la plus générale et la plus élémentaire de l'action de l'organisation consistera à **assumer la préparation d'une Conférence intergouvernementale**; c'est au sein de l'organisation que sera reconnue l'opportunité d'une telle conférence, que toutes les mesures préparatoires et notamment **la rédaction d'un avant-projet** de codification seront élaborées, que les convocations seront envoyées et que toutes les **mesures matérielles pour la réunion de la Conférence** seront prises. On dira que de telles conventions sont conclues **sous les auspices de l'organisation**. Dans ce cas, la forme des conventions reste inchangée, mais les conditions pratiques de leur préparation et de leur adoption évoluent profondément au profit d'une participation plus large de tous les Etats, même petits, et surtout au bénéfice du Secrétariat.

23. **Mais l'on peut aller plus loin et la convention peut être préparée, discutée et arrêtée dans son texte au sein même de l'organisation.** En effet, la S.D.N. comme toutes les organisations internationales, comprend au moins un organe formé de délégations de tous les Etats ; cet organe, a en fait, la structure d'une conférence (dans d'autres organisations, il porte

parfois le nom même de conférence) ; il est possible d'imaginer alors que cet organe arrête le texte d'une convention que les Etats seront invités à adopter. **Une organisation, imbriquée à l'époque dans la S.D.N., l'Organisation internationale du Travail, reçoit même comme tâche essentielle d'élaborer de telles conventions** ; mais, d'une manière non systématique en dehors même d'une mission générale ayant cet objet, une organisation peut adopter en son sein le texte d'une convention, Ainsi que le fit l'assemblée de la S.D.N. pour l'Acte général d'arbitrage en 1928 ».

On s'aperçoit donc que les textes les plus exposés à la violation, car ne reposant pas sur l'intérêt immédiat des Etats ou sur la réciprocité (c'est-à-dire sur les plus puissantes assises politiques qui soient) cherchent l'O.N.U. pour patron.

Plus de 500 conventions interétatiques multilatérales ont été ainsi conclues « sous les auspices » ou « au sein » de l'O.N.U.

Citons en quelques unes :

- Les quatre Conventions sur le droit de la mer, adoptées à Genève le 29 avril 1955 ;
 - La Convention sur la réduction des cas d'apatrides, adoptée à New York le 30 août 1961 ;
 - La Convention sur les relations diplomatiques, adoptée à Vienne le 18 avril 1961 ;
 - La Convention sur les relations consulaires, adoptée à Vienne le 24 avril 1963 ;
 - La Convention sur le droit des traités, adoptée à Vienne le 23 mai 1969 ;
 - La Convention sur les missions spéciales, adoptée par l'A.G. le 8 décembre 1969, la 6e Commission ayant assumé le rôle d'une conférence de codification.
- Etc.

Rappelons donc ce qu'impliquent ces « auspices », en dehors des tâches matérielles de préparation des textes et d'organisation de conférences.

En commençant de façon graduée, tout d'abord l'O.N.U. peut s'impliquer moralement dans la conclusion de l'engagement en lui accordant sa bénédiction. D'avance elle « encourage » les Etats à participer à son élaboration et à sa conclusion.

Voici l'exemple d'une telle « bénédiction de départ » concernant l'accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes

(résolution 34/68 – Supplément A/34/36, p. 86 et ss.) :

34/68 – Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes.

« L'Assemblée générale,

Réaffirmant l'importance de la coopération internationale dans le domaine de l'exploration et des utilisations pacifiques de l'espace extra atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, et de l'action tendant à instaurer la primauté du droit dans ce domaine de l'activité humaine.

Rappelant sa résolution (...), dans lesquelles **elle a notamment encouragé l'élaboration du projet de traité** concernant la Lune.

(...)

Notant avec satisfaction que le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra atmosphérique, se fondant sur les délibérations et les recommandations du Sous-Comité juridique, a achevé la rédaction du texte du projet d'accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes,

Ayant examiné le texte du projet d'accord régissant les activités des Etats sur les autres corps célestes,

1. Accueille avec satisfaction l'Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes, dont le texte figure en annexe à la présente résolution,
2. *Prie* le Secrétaire général d'ouvrir le plus tôt possible l'Accord à la signature et à la ratification ;
3. *Exprime l'espoir* que le plus grand nombre d'Etats possible adhéreront audit Accord ».

Suit en Annexe le texte de l'Accord.

Mais ce n'est pas tout. L'A.G. de l'O.N.U. ne confère pas seulement une autorité à l'engagement à sa naissance. Elle s'en fait la gardienne.

Ainsi, une fois l'engagement conclu « au sein » ou « sous les auspices » de l'O.N.U., cette Organisation cherchera à préparer le terrain à son éventuelle action future pour enforcer l'engagement politiquement, diplomatiquement et moralement. Cela peut prendre une forme assez indéterminée et générale. Tel est le cas de l'Art. 89 du 1^{er} Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949

(«R.G.D.I.P.», 1978, p. 382)

qui dispose :

« Art. 89 – Coopération –

Dans le cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, **en coopération avec l'Organisation des Nations-Unies** (...) ».

Mais l'implication de l'O.N.U. peut être plus précise. Ainsi, un engagement peut prévoir que les Etats devront tenir l'Organisation informée de l'application de l'engagement.

Par exemple, l'Art. 7 de la Convention contre la prise d'otages, adoptée le 17 décembre 1979 par l'A.G. de l'O.N.U.

(« R.G.D.I.P. », 1981, 1-2, p. 242-243)

prévoit dans ce sens :

« Art. 7 – L'Etat partie dans lequel une action pénale a été engagée contre l'auteur présumé de l'infraction **en communique conformément à ses lois le résultat définitif au Secrétaire général de l'Organisation des Nations-Unies**, qui en informe les autres Etats intéressés et les organisations internationales intergouvernementales intéressées (...) ».

Cette « information » peut aller jusqu'au devoir des Etats parties de présenter un « rapport général » sur l'application de l'engagement.

Par exemple, l'Art. 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 21 décembre 1965

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome Premier -I- Textes généraux » éd. Montchrestien, 1971, p. 320)

dispose :

« Art. 9 – 1. **Les Etats parties s'engagent à présenter au Secrétaire général de l'Organisation des Nations-Unies, pour examen par le Comité, un rapport sur les mesures** d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont arrêtées et qui donnent effet aux dispositions de la présente Convention : (...) ».

et :

« (...) 2. Le Comité soumet chaque année à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies, par l'intermédiaire du

Secrétaire général, un rapport sur ses activités et peut faire des suggestions et des recommandations d'ordre général fondées sur l'examen des rapports et des renseignements reçus des Etats parties. Il porte ces suggestions et recommandations d'ordre général à la connaissance de l'Assemblée générale avec, le cas échéant, les observations des Etats parties (...) »

Mais la protection de l'engagement par l'O.N.U. peut aller plus loin encore et prévoir une évaluation de l'application de cet engagement par ses organes. Ainsi, on retrouve très souvent parmi les résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. celles qui sont consacrées à l'« Etat de la Convention internationale sur... ».

Dans ces résolutions, l'A.G. fait le bilan de l'application de l'engagement, encourage les Etats à y collaborer, fait des remontrances, invite à s'y conformer, et plus généralement, distribue de bons et de mauvais points.

Ainsi, prenons pour l'exemple la :

Résolution 32/87 (supplément 45/A/32/45 p. 56 et 57) prise à la 100^e séance plénière du 12 décembre 1977 :

32/87 – Désarmement général et complet –

« *L'Assemblée générale,*

Rappelant sa résolution 2660 (XXVI) du 7 décembre 1970, par laquelle elle a accueilli avec satisfaction le Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans Ainsi que dans leur sous-sol,

(...)

Notant avec satisfaction que la Conférence d'examen des parties au Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans Ainsi que dans leur sous-sol **a conclu que les Etats parties s'étaient scrupuleusement acquittés des obligations**

assumées en vertu du Traité,

(...)

Ayant examiné le rapport de la Conférence du Comité du désarmement,

(...)

1. **Accueille avec satisfaction l'appréciation positive portée par la Conférence d'examen des parties au Traité** interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol quant à l'efficacité du Traité depuis son entrée en vigueur ;
2. **Invite tous les Etats** qui ne l'ont pas encore fait, en particulier ceux qui possèdent des armes nucléaires ou tous autres types d'armes de destruction massive, **à ratifier le Traité** ou à y adhérer comme contribution majeure à la confiance internationale;

(...)

Prie la Conférence du Comité du désarmement de faire rapport sur ses négociations à l'Assemblée générale lors de sa trente-troisième session ».

(100^e séance plénière, 12 décembre 1977)

Sans être partie à la Convention ni constituer un organe de son enforcement juridique, l'A.G. de l'O.N.U. peut considérablement influencer sur sa solidité et sur ses chances de succès.

Rappelons toutefois qu'en tant que tiers par rapport à un engagement international, l'O.N.U. peut très bien chercher à en détruire l'autorité pour en paralyser l'efficacité.

Ainsi, par exemple :

« L'Assemblée générale,

Rappelant et réaffirmant la déclaration qui figure au paragraphe 4 de sa résolution 33/28 du 7 décembre 1978, selon laquelle, pour être obligatoires, des accords visant à résoudre le problème de

Palestine doivent s'inscrire dans le cadre de l'Organisation des Nations-Unies Ainsi que de sa Charte (...).

Constate avec inquiétude que les accords de Camp David ont été conclus hors du cadre de l'Organisation des Nations-Unies et sans la participation de l'Organisation de libération de la Palestine, représentant du peuple palestinien ;

1. Rejette les dispositions des accords qui ignorent, usurpent, violent ou dénie les droits inaliénables du peuple palestinien, y compris le droit de retour, le droit à l'autodétermination et le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales en Palestine, conformément à la Charte des Nations-Unies et qui envisagent et approuvent la poursuite de l'Occupation par Israël des territoires palestiniens qu'il occupe depuis 1967 ;

3. **Condamne énergiquement tous les accords** partiels et traités séparés qui constituent une violation flagrante des droits du peuple palestinien des principes de la Charte et des résolutions adoptées dans les diverses instances internationales au sujet du problème palestinien ;

4. **Déclare que les accords de Camp David et autres arrangements n'ont aucune validité** dans la mesure où ils prétendent déterminer l'avenir du peuple palestinien et des territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967 ».

(83^{ème} séance plénière 29 novembre 1979).

Cette résolution a provoqué la réaction de dépit d'un internationaliste qui semble insensible à la question de l'autorité politique d'un engagement et à des considérations de lutte pour son efficacité ou son échec.

Ainsi, Ch. Rousseau écrivait dans sa « Chronique des faits internationaux »

(« R.G.D.I.P. », 1980, 3-4, p. 863 et 864)

en faisant la démonstration des difficultés qu'éprouve l'analyse classique dans l'appréhension **globale** (juridique **et** politique) du phénomène.

« Egypte et Israël – Adoption par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 29 novembre 1979 d'une résolution condamnant les accords de Camp David.

L'Assemblée générale des Nations-Unies n'a pas fini de surprendre, voire de scandaliser. Dans une résolution adoptée le 29 novembre 1979 par 75 voix contre 33 et 37 abstentions elle « rejette les dispositions des accords (accords signés à Camp David le 17 septembre 1978 et traité de paix signé à Washington le 26 mai 1979) qui ignorent, usurpent, violent et dénie les droits inaliénables du peuple palestinien (...) ».

(...)

Il est aberrant de voir l'Assemblée des Nations-Unies tenir pour nuls des engagements internationaux conclus sous l'égide de l'un des membres permanents du Conseil de sécurité. **Au surplus un organe politique a-t-il qualité pour apprécier la « validité » notion essentielle juridique d'un acte international** ? C'est Jean Giraudoux qui, dans *La guerre de Troie n'aura pas lieu*, faisait dire à l'une de ses héroïnes qu'une heure de paix est toujours bonne à prendre. Il y a à l'O.N.U. 75 Etats qui pensent le contraire ».

Tout comme l'O.N.U., et plus particulièrement son A.G., les Etats, membres de la Communauté internationale, peuvent s'impliquer à leur tour dans la conclusion de l'engagement.

Section III

IMPLICATION DES ETATS TIERS

Sous-section I

FORMES POLITIQUES D'IMPLICATION

A) DEFINITION DU « SENTIMENT »

En commençant notre démonstration par les formes les plus indéterminées présentons toute une série de sentiments que les Etats tiers peuvent manifester à l'égard d'un engagement.

1) EXPRESSION DE SATISFACTION ET DE SOUTIEN

Ainsi, la Déclaration du Président de la République française, à l'issue du Sommet franco-allemand du 2 octobre 1979

(« P.E.F. », 4^e semestre 1979, p. 11)

dit :

« (...) Sur le plan international, nous avons en effet évoqué la question de la ratification du 2^e accord sur la limitation des armements stratégiques, l'accord SALT 2. **Nous jugeons l'un et l'autre que la ratification de cet accord et son entrée en vigueur sont souhaitables**, quels que soient par ailleurs les problèmes qui se posent sur la scène internationale. Nous avons donc confirmé notre jugement sur l'utilité de la ratification de cet accord (...) ».

La même appréciation positive se retrouve dans le Communiqué après la visite en France de M. Gierek, Premier Secrétaire du Parti ouvrier unifié polonais, les 7-8 septembre 1979

(« P.E.F. », 3^e trimestre 1979, p. 70) :

« (...) Les deux hommes d'Etat ont rappelé **l'appréciation positive portée par la France et la Pologne sur l'accord intervenu entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique** au sujet de la limitation des armements stratégiques. Ils ont exprimé le souhait que cet important accord puisse entrer prochainement en vigueur (...) ».

On encore, toujours pour ce qui concerne les Accords SALT II « THE JOINT COMMUNIQUE » du Conseil de l'A.N.Z.U.S., du 5 juillet 1979

(« D.S.B. », September 1979, p. 57)

déclarait :

« During a wide ranging review of other political, economic and security issues of concern to **the ANZUS partners, the Australian and New Zealand Ministers welcomed the recent signing of the SALT II** agreement between the United States and the Soviet Union. They expressed their strong continuing support for the SALT process and their hope that the next phase of SALT negotiations would commence with the minimum possible delay. The ANZUS partners agreed that continuing

progress in the SALT process was essential for the maintenance of international stability and in minimising the possibility of nuclear war ».

Ce même Conseil de A.N.Z.U.S. donnait son appui au T.N.P. :

« The Council members reviewed international efforts to strengthen the nuclear non-proliferation regime and expressed satisfaction that the Non-proliferation Treaty (NPT) continued to attract new adherents (...) ».

On peut aller un degré plus loin comme dans l'exemple de la Déclaration de San Jose, du 19 mars 1963

(« D.I.A. » 1963, p. 491)

qui précise :

« (...) The Presidents note the primary role of coffee in the economies of Central America and the importance of the International Coffee Agreement for the achievement of stable and remunerative prices.

They reiterate the intention of their governments to fully support the agreement so that it will serve as an effective instrument to improve the earnings of exporting countries from coffee and to promote their economic development (...) ».

Ou bien la Déclaration du Président de la République à l'issue de la 37^e rencontre franco-allemande, du 6 février 1981

(« P.E.F. », textes et documents, février 1981, p. 40) :

« (...) TCHAD –

Nous passons en revue un certain nombre de situations dans le monde. Je note en particulier que la République fédérale d'Allemagne et la France donnent leur appui aux accords de Logos et de Lomé sur l'indépendance du Tchad (...) ».

C'est aussi une définition du sentiment positif à l'égard de l'engagement qu'on trouve dans la Déclaration du Gouvernement français concernant le Protocole d'accord entre les Gouvernements de l'Italie, du R.U, des Etats-Unis et de la Yougoslavie concernant le territoire libre de Trieste (Londres, 5 octobre 1954) –

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II – Europe » éd. Montchrestien, 1970, p. 510).

La France n'était pas partie à cet engagement. Néanmoins, le Gouvernement français a déclaré le 4 octobre 1954 :

« (...) **Le Gouvernement français (...) se félicite** de voir intervenir une solution librement acceptée par les pays principalement intéressés. Soucieux de **donner son plein appui à un accord** qui doit conduire à un resserrement des liens entre l'Italie et la Yougoslavie, il déclare qu'il n'accordera pas son soutien aux revendications que l'un des deux pays pourraient faire valoir sur des territoires placés sous la souveraineté ou l'administration de l'autre (...) ».

Ou bien, le Conseil de l'O.T.A.N. a donné son appui aux accords conclus entre la R.F.A. et la R.D.A.

(« D.S.B. », January 1979, p. 37) :

« Final Communiqué :

(...) Ministers **noted with satisfaction the conclusion of agreements** and arrangements with the German Democratic Republic on 16th November, 1978, which are an important contribution to the stability of the Berlin situation and to detente in Europe in general ».

2) RESERVES, CONDAMNATIONS

a) RESERVES

Cela peut être tout d'abord l'expression d'un sentiment d'indifférence teinté d'hostilité.

Du temps de Valéry Giscard d'Estaing, sans avoir condamné les Accords de Camp David, la France a déclaré que sa position « n'est ni d'hostilité ni d'opposition » mais de réserve. En réalité, elle manifestait son désenchantement. Dans son discours à l'Assemblée Nationale, le 3 mai 1979, le Ministre des Affaires Etrangères, J. François Poncet, déclarait

(« P.E.F. », textes : 2^e trimestre 1979, 3 mai 1979, p. 53) :

« (...) Certains ont regretté que le Gouvernement français, attaché à rétablir la paix dans la région, n'ait pas apporté son soutien à un accord qui met un terme à un conflit qui depuis plus de trente ans, dresse Israël contre son principal voisin arabe. **La position du Gouvernement français n'est ni d'hostilité, ni d'opposition.** Elle sait que l'accord a coûté beaucoup d'efforts et qu'il témoigne d'une réelle volonté. **Elle ne peut manquer de constater cependant ce qui manque à cet accord pour ouvrir véritablement les voies d'une paix juste et durable.** Au cœur des relations entre Israël et les pays arabes, il y a le problème du peuple palestinien dont la majorité connaît l'exil et qui aspire à une patrie. Il n'y aura pas de règlement global et donc pas de paix durable, si ce problème ne trouve pas lui aussi, une juste solution ».

Le sentiment de déception de plusieurs Etats européens, à l'égard des Accords de Camp David, a été exprimé dans la « Recommandation n° IV sur les conséquences de l'évolution de la situation aux Proche-Orient et Moyen-Orient pour la sécurité de l'Europe » prise à la 25^e session ordinaire de l'Assemblée de l'U.E.O. Paris, 3 et 6 décembre 1979;

(« D.A.I. » n° 1, 1979, p. 15 et 16) :

« (...) **Constatant que les Accords de Camp David**, bien qu'ils aient établi la paix entre Israël et l'Egypte, **n'ont pas apporté,**

jusqu'à présent, de solutions aux principaux problèmes du Proche-orient, notamment à la question palestinienne;

Estimant que les solutions qui excluent la participation du peuple palestinien ne lui accordent pas la possibilité d'exercer son droit à l'autodétermination et ne tiennent pas compte des causes profondes du conflit; (...) ».

On peut aussi rappeler l'attitude de la France par rapport aux Accords de Yalta. Voir, par exemple, la conférence de presse du Général de Gaulle du 29 juin 1963

(« D.I.A. » 1963, p. 47) :

« (...) Un certain nombre d'entre vous s'en souviennent (...) Quand il m'arriva de **désapprouver Yalta** et de décliner de me rendre à Alger pour y rencontrer Roosevelt qui revenait de cette déplorable conférence (...) ».

Cette façon de se positionner, par rapport aux Accords de Yalta, n'a pas été modifiée par les successeurs du Général de Gaulle. Voir, par exemple, l'intervention du Ministre des Affaires Etrangères, J. François Poncet sur TF1 (TV française), le 12 mai 1980

(« P.E.F. », 2^e trimestre, mai 1980, p. 104) :

« (...) Q. – En quelques mots, une dernière question. Un nouveau Yalta, vous y croyez, vous le souhaitez ? Vu cette situation mondiale actuelle, il va bien falloir s'en sortir. Que peut-on faire ?

R. – Comme vous le savez, la France n'a jamais été représentée à Yalta. Et pour vous dire le fond des choses, **nous n'avons jamais beaucoup aimé Yalta**. Nous n'aimons pas l'idée que les deux super puissances puissent décider de se partager le monde».

La même appréciation de froide réserve a été exprimée par les Etats arabes à l'adresse des Accords d'Oslo :

« MIDEAST ACCORD HOLDS PROMISE AND PERILS – ARAB NATIONS FACE ERA OF TURMOIL AS THEY MEET DEMAND FOR CHANGE – (...) Yasser Arafat got a polite but cool reception from Arab foreign ministers here Sunday as he defended his decision to sign the Israeli-Palestinian accord last week, which he called the first step toward a more comprehensive peace (...) ».

(« I.H.T. », 20 09 1993).

Telle a été, en particulier, l'attitude de la Syrie exprimée le lendemain :

« NO ONE BUT ISRAEL GAINED, » ASSAD SAYS – President Hafez Assad of Syria, in his first detailed comments on the agreement reached between the Palestine Liberation Organization and Israel, refused to back or condemn the accord, complained bitterly about the secret negotiations between the Palestinians and the Israelis and said that only the Jewish state had benefited from the agreement ». I don't see any viable reason for these secret negotiations, » Mr. Assad said, in an interview published Monday in Cairo». I believe it was done to the detriment of the Palestinians and the Arabs. No one but Israel has gained from this ». But he refused to go so far as to renounce the agreement ». We were very clear, » he told Ibrahim Saadeh, the editor of the Egyptian newspaper Al Akhbar, in the interview conducted Thursday in Damascus ». We did not bless it and we did not support it. We did not oppose it and we did not accept it » (...) ».

(« I.H.T. », 21 09 1993).

b) CONDAMNATIONS

Ainsi, l'attitude de la Communauté internationale peut être clairement négative. Non seulement, les Etats tiers peuvent refuser, pour ce qui les concerne, de donner un quelconque effet à un

engagement international, mais peuvent annoncer qu'ils agiront même pour qu'il échoue.

Il en a été ainsi de la France pour ce qui était du projet de fusion entre le Tchad et la Libye, en janvier 1981. Voir à ce sujet le Communiqué du quai d'Orsay du 8 janvier 1981

(« P.E.F. », janvier 1981, p. 5) :

« (...) Tchad – 1. La France a conduit le Tchad à l'indépendance (...)

2. La France est fondée à rappeler aujourd'hui que nul, hors le peuple tchadien lui-même, n'a le droit d'engager l'avenir à long terme de ce pays. Elle ne saurait tenir, par conséquent, pour valable ce qui s'est passé à Tripoli en vue d'une fusion des peuples libyen et tchadien, sans que le gouvernement du Tchad ait eu la possibilité d'en délibérer.

(...)

3. **La France condamne, dans cette circonstance, l'accord de Tripoli.** Il est en contradiction avec les accords de Lagos auxquels le gouvernement libyen a lui-même souscrit. Il ignore les droits du peuple tchadien auquel il ne permet pas de se prononcer librement, il dévoile des ambitions qui constituent une menace pour la sécurité de l'Afrique ».

De même, voir « P.E.F. » du janvier 1981, p. 13 :

« COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE – COMMUNIQUE A LA PRESSE – 22 janvier 1981.

La Commission des Affaires étrangères s'est réunie le 22 janvier 1981, sous la présidence de M. Maurice Couve de Murville, président, pour entendre à sa demande M. Jean François-Poncet, ministre des Affaires étrangères.

Tchad – Le ministre a fait le point de la question tchadienne dont

il a retracé les différentes étapes. Il a rappelé que l'Accord de Lagos d'août 1979 avait, pour la première fois, fait apparaître la perspective d'un règlement pacifique de l'affaire tchadienne, pourvu naturellement qu'il soit respecté et exécuté dans tous ses éléments et par toutes les parties concernées. C'est pourquoi la France, qui n'a jamais poursuivi d'autre objectif que l'indépendance et la paix civile du Tchad, a entendu donner à l'Accord de Lagos toutes ses chances de succès et elle a décidé, lorsqu'elle en a reçu la demande formelle des autorités de N'Djamena, de retirer ses forces. **Elle ne pouvait, en revanche, que condamner de façon catégorique des initiatives qui, comme c'est le cas du projet de fusion entre la Libye et le Tchad, violent directement l'Accord de Lagos** alors même que la validité de cet accord venait d'être réaffirmée les 22 et 23 décembre dernier par ses signataires. C'est ce qui a été fait dans le communiqué publié par le Quai d'Orsay le 7 janvier (...) ».

Une déclaration similaire a été faite par le Gouvernement américain. Quand les Etats-Unis ont appris, en 1981, le projet du Tchad et de la Libye de fusionner, le Gouvernement américain a déclaré qu'il s'y opposerait.

Ainsi, le Communiqué du Département d'Etat du 9 janvier 1981 disait :

« (...) DEPARTMENT STATEMENT, JAN. 9, 1981

We are very concerned about reports coming from Tripoli that Libya and Chad plan to work toward a merger of their two states. Without trying to intervene in Chad's internal affairs, we must note that it appears the entire National Union Transition Government (GUNT) has not been consulted about this proposal.

Our policy has been clear from the beginning. We support the provisions of the Lagos accord and the Lagos communiqué. The United States has also long been attached to the principle of non-interference by one state in the internal affairs of another. Most of Africa has expressed a great concern in recent days over Libya's blatant behaviour. We share this concern and want to

work with the African states to assure Chad's national sovereignty and territorial integrity (...) »

En 1963, bien que tiers par rapport au Traité de Moscou du 25 juillet 1963, la Chine l'a attaqué en espérant en paralyser l'efficacité

(« D.I.A. », 1963, p. 287-250) :

« (...) STATEMENT BY THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 31 JULY 1963 – **A treaty on the partial halting of nuclear tests** was initialled by the representatives of the United States, Britain and the Soviet Union in Moscow on July 25. This is a treaty signed by three nuclear powers. By this treaty they attempt to consolidate their nuclear monopoly and bind the hands of all the peace-loving countries subjected to the nuclear threat. **This treaty signed in Moscow is a big fraud to fool the people of the world** (...) ».

Un autre exemple d'attaque frontale des Etats tiers contre un engagement a été celui des pays arabes contre les accords de Camp David et contre le traité de paix entre Israël et l'Egypte.

Ce n'était pas seulement une déclaration verbale devant priver ces accords de leur impact politique et, par là, d'un éventuel appui de la Communauté internationale. Des décisions concrètes et suivies d'effet ont été prises par les états du « Front de refus » pour paralyser l'efficacité de ces engagements.

Quant à la condamnation des pays arabes (Cf. « D.A.I. », 15-1980, p. 252), le Communiqué final de la conférence islamique des Ministres des Affaires Etrangères, réunis en première session extraordinaire à Islamabad, du 8 au 10 Rabi-al-awwal 1400 de l'hégire (27 au 29 janvier 1980) affirmait :

« Rappelant sa résolution n° 18/10 adoptée par la Conférence islamique des ministres des Affaires étrangères lors de sa session

tenue à Fès du 10 au 15 Joumad-al-thani (8 au 12 mai 1979) dans laquelle **elle a décidé de suspendre la participation de la République arabe d’Egypte à l’organisation de la Conférence islamique**, ainsi qu’à tous les organes, organisations et organismes relevant de la Conférence après la visite du président de la République arabe d’Egypte dans la ville occupée de Jérusalem et **la signature des accords de Camp David et du Traité de paix avec l’entité sioniste, à l’instigation et sous l’impulsion des Etats-Unis d’Amérique, au détriment du caractère arabe de Jérusalem et des droits nationaux inaliénables du peuple palestinien**, ce qui est contraire aux principes et aux résolutions du Sommet de Lahore et des Conférences islamiques des ministres des Affaires étrangères de Djeddah, d’Istanbul, de Tripoli et de Dakar (...) ».

De même, le Communiqué final de la 5^e Conférence au sommet des Etats sahariens à Bamako, 8 et 9 mars 1980

(« D.A.I. », 16-1980, p. 324).

« (...) Analysant la situation qui prévaut au Moyen-Orient, **les chefs d’état et de gouvernement** ont exprimé leur inquiétude devant l’aggravation de la tension après la signature des accords israélo-égyptiens et leurs conséquences dangereuses pour la liberté des peuples de la région Ainsi que pour la paix et la sécurité internationales (...).

Ils condamnent en conséquence les accords de Camp David qui accentuent la violation des droits inaliénables du peuple palestinien, constituent une tentative de perpétuer l’occupation sioniste des territoires arabes et portent atteinte aux intérêts du peuple arabe ».

On peut voir dans le Communiqué publié à l’issue de la Conférence des Ministres des Affaires Etrangères du Front national de la fermeté, (Damas, 16 janvier 1980) l’affirmation suivante :

« À l'invitation du gouvernement de la R.A.S., les ministres des Affaires étrangères du Front national de la fermeté et de la résistance ont tenu une conférence à Damas le 16 janvier 1980 (...).

La Conférence a évoqué le rôle joué par les parties de Camp David en vue d'édifier une alliance agressive à l'aide d'une étroite coopération militaire entre elles, et cela avec la complicité du régime égyptien (...).

La Conférence affirme que les manœuvres militaires auxquelles le régime égyptien se livre, en association avec l'ennemi sioniste et les Etats-Unis, sont dirigées contre la nation arabe.

En tentant de frapper les objectifs arabes et ceux des peuples musulmans, de mettre en pièces la solidarité arabo-musulmane, les parties représentées à Camp David ont dévoilé leur visée principale. **Celle-ci est de sauver le régime égyptien** de son isolement et de détourner les Arabes et les Musulmans du danger essentiel que **constituent l'agression sioniste et son allié l'impérialisme américain**, en retenant leur attention par des dangers artificiels. On dirait que, pour les parties de Camp David, le droit à la souveraineté consiste selon les pays et les peuples arabes et musulmans, dont l'Iran et l'Afghanistan, à se laisser soumettre à la volonté de l'impérialisme et sionisme » (Documents d'Actualités Internationales de 1980 p. 374-375).

Dans le même sens va la Déclaration finale de la 4e Conférence au sommet du Front arabe de la fermeté (Algérie, Libye, Yémen démocratique, O.L.P.) (Tripoli, 13 et 15 avril 1980) :

« (...) **Le sommet a examiné** les graves conséquences qui découlent de la politique de « **Camp David** », **reflet du grand complot** mis à exécution par le sionisme mondial et l'impérialisme américain contre la nation arabe. Ce complot vise à détruire l'unité de la nation arabe par la création de contradictions entre les pays qui la composent Ainsi que par l'utilisation du régime d'El-Sadate et du peuple égyptien (...)».

(« D.A.I. » n° 21-1980 p. 405 et 406).

Les pays arabes n'ont pas été les seuls à vouloir enlever toute autorité morale et politique aux accords de Camp David par une condamnation violente.

L'U.R.S.S. a fait de même. Voir à ce sujet le discours du Ministre des Affaires étrangères de l'U.R.S.S., Andreï Gromyko, prononcé devant l'Assemblée de l'O.N.U. le 23 septembre 1980

(« D.A.I. » n° 46-47, 1980, p. 891).

« Au Proche-Orient, où la situation est lourde de surprises dangereuses, la tension qui ne s'atténue pas est une conséquence directe de la transaction anti-arabe de Camp David, et il ne faut pas fermer les yeux sur ce fait. **Cette transaction qui ignore les justes revendications des Etats arabes et les droits nationaux immuables du peuple arabe de Palestine** dont l'Organisation de libération de la Palestine est l'unique représentant légitime, vise à satisfaire les prétentions annexionnistes d'Israël, à affirmer la présence militaire américaine au Proche-Orient.

C'est précisément pour cela que Camp David est rejeté par les Etats arabes, condamné par tous ceux qui sont intéressés à un règlement équitable et universel au Proche-Orient et non pas à un règlement dicté par les intérêts impérialistes ».

Les Etats africains à leur tour ont « condamné » les accords de Camp David dans la résolution sur le problème du Moyen-Orient, prise lors de la réunion de l'O.U.A. à Freetown du 18 au 28 juin 1980

(« D.A.I. », n° 98-1980, p. 923).

« (...) 12. **Condamne tous les accords partiels et tous les traités séparés qui violent les droits légitimes nationaux du peuple palestinien** et qui sont en contradiction avec les principes d'une solution juste à la question du Moyen-Orient, et empêchent

l'établissement d'une paix juste dans la région (...) ».

Si les tiers sont opposés à un engagement, ils peuvent souvent exercer de formidables pressions sur l'une des parties pour lui faire abandonner l'accord.

« (...) The second factor that will influence the negotiations is the interplay of Arab politics on the Israeli psyche. It was a breakthrough for Prime Minister Yitzhak Rabin to go to Morocco on his way home from Israel, and a critically important overture by King Hassan II to receive him (...) But there is a will card in this game and it is called Syria (...) Mr. Arafat needs space not only from Israel, but from the Arabs as well. **If Mr. Assad is unhappy, he can use his surrogates in the Palestinian community to shrink Mr. Arafat's political space, by challenging his legitimacy, forcing him to drive unrealistic bargains with Israel and even threatening his life** (...) ».

(« I.H.T. », 16 09 1993).

Les moyens que peut mettre au service de sa condamnation un Etat tiers pour compromettre le succès d'un engagement se voit clairement dans l'article suivant :

« MIDEAST PEACE – IRAN AN AMBIGUOUS FOE OF PEACE ACCORD – ECONOMIC REALITY MUTES MUSLIM OPPOSITION – **Iran's reaction to the Israeli-PLO accord is crucial because Tehran has been heavily financing Palestinian groups opposed to a settlement.** So far, Iran's reaction has been sharply critical, as might be expected, but experts say they believe that Iran's need for economic help from the West may keep it from going all-out against the accord. Predictably, Iranian officials and the government-controlled press have denounced the two accords, one of mutual recognition and another a declaration of principles, as « degrading » and « a stain of shame, » and Yasser Arafat, chairman of the Palestine Liberation Organization, as a « traitor » (...). **Within the occupied territories, the Muslim fundamentalist movement**

Hamas, which opposes the PLO and has been funded in the past by Iran and others, has taken the view that it will voice its opposition to the agreement but will not resort to violence in fighting its Palestinian supporters (...) ».

(« I.H.T. », 16 09 1993).

Mais l'attitude politique de la Communauté internationale peut être bien plus concrète et consister en action en faveur (ou en défaveur) d'un engagement. Ce que nous verrons à présent.

B) ACTION DES ETATS TIERS A L'EGARD DE L'ENGAGEMENT

1) ATTITUDE POSITIVE

En allant du plus faible au plus fort, commençons par dire que l'action en faveur de l'engagement peut prendre la forme d'assurances de « *sustained involvement* » ou de « *verbal pressure* ».

Ainsi, par exemple :

« U.S. DEEPLY INVOLVED IN PEACE PROCESS – PROMISE OF LONG-TERM ROLE WAS ESSENTIAL TO THE BREAKTHROUGH – « One certain outcome of the landmark redeployment agreement between Israel and the Palestinians is that the United States and its diplomats will remain deeply and perhaps decisively involved in the process for years to come. **That is because the agreement is structured to allow either side to demand that Washington step in if it feels the other is failing to fulfill its obligations,** officials and independent analysts said. **The United States is the defacto arbiter of any disputes. Not trusting each other, the two sides**

came to closure only when they were satisfied that Washington would weigh in to help them over future obstacles, senior U.S. officials said. The result is a significant diplomatic breakthrough – ending a bitter stalemate that threatened to tarnish one of President Bill Clinton’s proudest foreign policy accomplishments and cloud the start of his second term – but it will require sustained U.S. involvement if it is to become reality, senior officials said. « I can assure you », Secretary of State Warren Christopher said in a letter to Prime Minister Benjamin Netanyahu that was made part of the agreement, « that it remains the policy of the **United States to support and promote full implementation in all of its parts**. We intend to continue our efforts to help ensure that all outstanding commitments are carried out by both parties in a cooperative spirit and on the basis to reciprocity ». (...) Edward Djerejian, a former U.S. ambassador to Israel and Syria, said : « The reason for doing it that way is basically to that each side can use the U.S. mediator as a court of appeal in their interpretation of the requirements ». He said the issuance of letters in which the United States takes responsibility for overcoming the lingering mistrust is a « useful negotiating tool » with which Israel and the Palestinians were familiar. Mr. Djerejian said the letters are « **assurances but not a guarantee** », because the United States is not in a position to « guarantee » that Israel or the Palestinians will do anything. Mr. Christopher made that same point in a meeting earlier this week with leaders of the U.S. Jewish community, who feared that a U.S. « guarantee » of implementation could put this country on a collision course with Israel if that country felt it necessary to hold off on some future aspect of implementation (...). **By issuing a letter promising implementation of the peace agreement**, Mr. Hoenlein said, the United States obtained « a demonstration by Mr. Netanyahu that he is really committed to moving ahead and will live up to Israel’s obligations. Palestinian leader Yasser Arafat has to live up to it in reciprocity. It holds both sides accountable. Each side needs the other and the United States plays a larger role now » (...) ».

(« I.H.T. », 17 01 1997).

Ou bien :

« GERMANY IS URGED TO PRESS INRAN ON MIDEAST – **Germany, which usually watches Middle East politics from afar, is wrestling with growing demands that it become a more active player by using its economic influence with Iran to reinforce the peace agreement between Israel and the Palestine Liberation Organization.** (...) Some governments say Germany should take advantage of its position of strength and Iran's current economic weakness to pressure the Islamic republic into signing a peace accord with Israel, or at least discontinuing support to fundamentalists that oppose the peace accord. « A two-month economic boycott would solve the problem », Mohammed Bassiouni, Egypt's ambassador to Israel, was quoted as saying in Stern, a German newsweekly. **Germany does not rule out participation in a boycott if it was imposed by the UN Security Council, but first intends to see what results verbal pressure brings.** Bonn sources said (...). In another sign that Germany is serious about using its influence, Chancellor Helmut Kohl on Wednesday telephoned President Hashemi Rafsanjani of Iran (...) ».

(« I.H.T. », 27 09 1993).

Cela peut aller plus loin et consister en une promesse (généralement faite par une Grande Puissance) d'aide économique substantielle en tant que récompense pour la conclusion de l'engagement :

« U.S. OFFERS \$100 MILLION TO SOMALIA – After deciding to pull all American troops out of Somalia by the end of March, **the United States has announced that it will offer the country \$100 million in aid if its warring factions agree to make peace.** The administration, which will propose the aid at an international conference on economic reconstruction later this month in Addis Ababa, Ethiopia, has asked other aid-giving

countries to make similar offers at the meeting. **The idea, officials at the United Nations say, is to encourage Somalia's warring factions to lay down their arms and accept national reconciliation** by showing them they can expect a sizable amount of foreign aid if they cooperate (...) ».

(« I.H.T. », 22 11 1993).

De même, une aide économique a été sollicitée auprès des Grandes Puissances par les parties aux Accords d'Oslo pour en assurer le succès:

« **SETTLERS VOW TO RETALIATE OVER ATTACK IN WEST BANK – HAMAS SAYS ITS FIGHTERS KILLED JEWISH TEACHER IN A ROADSIDE SHOOTING – (...)** In an emotional address to the European Parliament, Mr. Rabin **called on EC countries on Wednesday to give Palestinians financial support** and Israelis a better trade deal. Paying his first official visit to European Community headquarters, he asked for the Jewish state's peace moves in the Middle East to be rewarded with improved terms of trade with the Community. « **Give your financial support to the Palestinians** », Mr. Rabin said. « But what we expect you to understand is that Israel takes risks », he told the Parliament, which gave him a standing ovation. « We also want to see that as a result of our peace efforts it would be made possible to strengthen our economy ». (...) **The Community has given the go-ahead for a five-year plan worth 500 million Ecus (\$560 million) to help rebuild the Israeli-occupied territories**, and it is expected to approve a mandate next to strengthen relations with Israel (...) ».

(« I.H.T. », 02 12 1993).

Quant au reste du monde, pour encourager la conclusion de l'engagement israélo-palestinien, il s'est engagé à fournir une aide économique conséquente aux parties :

« MIDEAST MEETING SET – **An international conference**

aimed at raising billions of dollars to support the Israel-PLO agreement has been set for Oct. 1 in Washington, the State Department said. Representatives from Europe, Japan, Saudi Arabia and Canada have been invited, along with Israelis and Palestinians (...).

(« I.H.T. », 23 09 1993).

2) ATTITUDE NEGATIVE :

Les exemples de tentatives pour compromettre l'autorité politique et morale d'un engagement par des menaces ouvertes ou implicites à son adresse sont légion. Commençons par rappeler comment la Russie cherchait à dissuader les pays de l'Europe centrale de signer les accords devant conduire à leur entrée dans l'OTAN :

« RUSSIAN GIVES NEW WARNING TO NATO ON EX-EAST BLOC – TIES WITH FORMER ALLIES WOULD FORCE REACTION, INTELLIGENCE CHIEF SAYS –

Russia's Foreign Intelligence Service, with the support of the Russian military, warned NATO on Thursday that any move to incorporate East European countries would force Moscow into « fundamental » military countermeasures and heighten anti-Western sentiments (...). On Sept. 30, Mr. Yeltsin wrote Western leaders warning them against expanding NATO eastward (...). The internal analysis, which he released Thursday, goes further. **A NATO expansion, it said, would also require « the restructuring of armed forces, a reconsideration of the structure of the threats of military activity**, the creation of additional infrastructure, the relocation of major military contingents and changes in the character of combat training ». Such changes could break Russia's budget, the report said, and if there is not enough money for the army and the social needs of its soldiers, « irritation in military circles might emerge that is not in the interests of the political or military leadership of Russia or the country in general ». There would also be a

domestic political and psychological impact, the report said. « Public opinion in the Russian Federation has long been formed in the anti-NATO spirit, and it cannot change in an hour ». That former Soviet allies should join NATO « will be taken by a considerable part of Russian society as ‘the approach of danger to the Motherland’s border,’ thus promoting anti-Western forces and « isolationist tendencies » (...) ».

(« I.H.T. », 26 11 1993).

Cette attitude politique négative ne s’est pas estompée quatre ans plus tard, quand l’engagement en question a été quand même conclu :

« RUSSIANS REACT TO NATO ACCORD WITH RESIGNATION

For several years, Russia’s political leaders have been portraying the expansion of the North Atlantic alliance as a dreadful error that would unleash a backlash of nationalist and Communist fervour inside Russia, threatening its transition to democracy and free markets. **They said NATO expansion would revive the arms race, recreate new blocs in Europe and fuel the domestic opposition to President Boris Yeltsin.** The Russian president’s spokesman, Sergei Yastrzhembsky, said in March that broadening NATO was « the West’s biggest strategic mistake since the end of the Cold War » (....)».

(« I.H.T. », 16 05 1997).

Mais l’attitude de la Communauté internationale ou de certains de ses membres éminents peut prendre des formes beaucoup plus concrètes, semi juridiques. Parlons en à présent.

Sous-section II

FORMES SEMI-JURIDIQUES D'IMPLICATION

A) ATTITUDE POSITIVE

Les Etats tiers peuvent aussi de plusieurs manières semi-formelles, s'impliquer dans la lutte autour de l'autorité d'un engagement. Il se produit alors un phénomène comparable à la reconnaissance internationale. La première parmi ces formes est la prise d'acte.

1) PRISE D'ACTE

Elle peut se faire de façon extra normative, dans une déclaration unilatérale, individuelle ou commune, émise spontanément ou sur demande de l'une des parties contractantes.

Ainsi, dès avant la signature du Traité de Normalisation avec la Pologne, déjà le 19 novembre 1970, le Gouvernement de la R.F.A. a adressé une note aux trois gouvernements occidentaux pour leur demander leur avis. Car tout en restant des tiers par rapport à ce

traité, les Puissances pouvaient en paralyser l'efficacité ayant toujours, du moins « théoriquement », la compétence exclusive sur « l'Allemagne dans son ensemble » et sur le traité de paix.

Voici le texte de la note ouest-allemande :

« Le gouvernement de la République d'Allemagne a l'honneur de porter à la connaissance du gouvernement français le texte ci-joint d'un traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République populaire de Pologne sur les fondements de la normalisation de leurs relations mutuelles, qui a été paraphé à Varsovie le 18 novembre.

(...)

Les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont reçu des notes identiques ».

(Bulletin de l'Office de Presse du Gouvernement de la R.F.A. « TRAITE ENTRE LA R.F.A. ET LA R.P.P. DU 7 DECEMBRE 1970 », p. 12).

A cette note du Gouvernement de la R.F.A., le Gouvernement français a répondu, le 19 novembre 1970 :

« **Le gouvernement français prend acte** avec satisfaction du paraphe de ce traité. Il considère, lui aussi, que le traité n'affecte pas et ne saurait affecter les droits et responsabilités des Quatre tels qu'ils s'expriment dans les traités et accord que l'on sait ».

La même prise d'acte peut se faire spontanément et sans que les intéressés la sollicitent.

Ainsi, le Communiqué final de la session ministérielle du Conseil Atlantique des 13 et 14 décembre 1979

(« P.E.F. », Textes : 4^e trimestre 1979, p. 185)

dit :

« (...) Les ministres ont fait le point de la situation en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble (...)

Les ministres ont pris note avec satisfaction (...) et ils se sont félicités de la conclusion de nouveaux accords (...) entre les deux Allemagne (...) et de la poursuite des négociations. Il y ont vu un élément positif du processus de la détente en Europe, considérant en outre qu'il en résultait des effets bénéfiques pour Berlin (...) ».

Ou bien, la Déclaration commune sur les questions politiques, adoptée à la suite d'une réunion ministérielle C.E.E./A.N.S.E.A.

(« P.E.F. », textes : 1^{er} trimestre 1980, 7 et 8 mars 1980, p. 167) :

« (...) **Les Ministres** des affaires étrangères des Etats membres de l'ANSEA et les Ministres des affaires étrangères des Etats membres de la Communauté européenne **ont pris acte du fait que** lors de la réunion des Nations-Unies consacrée aux réfugiés et aux personnes déplacées de l'Asie du Sud-Est – qui s'est tenue à Genève en juillet 1979 – le gouvernement de la République socialiste du **Vietnam a pris des engagements en ce qui concerne le départ des réfugiés. Ils ont exprimé l'espoir que le Vietnam respectera ces engagements** (...) ».

Très souvent, la prise d'acte est faite de façon plus solennelle, car sous forme de traité.

Cela ne fait toujours pas des tiers des parties à l'engagement initial, mais leur implication volontaire dans la vie de cet engagement en est confortée. D'un côté, ils ne peuvent plus chercher à le paralyser sans porter atteinte à leur bonne foi. De l'autre, ils sont tenus (du moins moralement) de le soutenir et d'aider à son respect en faisant au besoin, sur demande de l'une des parties, pression sur l'autre.

Ainsi, par exemple, l'Art. 416 du :

TRAITE DE SEVRES, du 10 août 1920

(A. Toynbee, « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israel, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. III, p. 2205) :

« ARTICLE 416.

The High Contracting Parties declare and place on record that they have taken note of the Treaty signed by the Government of the French Republic on July 17, 1918, with His Serene Highness the Prince of Monaco, defining the relations between France and the Principality (...) ».

Ou bien la :

« DECLARATION FINALE DE LA CONFERENCE DE GENEVE du 21 juin 1954 réunissant le Royaume de Cambodge, la République démocratique du Vietnam, la France, le Royaume du Laos, la République populaire de Chine, l'Etat du Vietnam, l'URSS, le Royaume-Uni, et les Etats-Unis

(cf. A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. IV, p. 2705) :

« I. – **The Conference takes note** of the agreements ending hostilities in Cambodia, Laos, and Vietnam and organizing international control and the supervision of the execution of the provisions of these agreements.

(...)

III. – **The Conferences takes note of the declarations** made by the Governments of Cambodia and of Laos of their intention to adopt measures permitting all citizens to take their place in the national community, in particular by participating in the next general elections, which, in conformity with the constitution of each of these countries, shall take place in the course of the year 1955, by secret ballot and in conditions of respect for fundamental freedoms.

IV. – **The Conference takes note of the clauses in the**

agreement on the cessation of hostilities in Vietnam prohibiting the introduction into Vietnam of foreign troops and military personnel as well as of all kinds of arms and munitions. **The Conference also takes note of the declarations made by the Governments of Cambodia and Laos** of their resolution not to request foreign aid, whether in war material, in personnel, or in instructors except for the purpose of the effective defence of their territory and, in the case of Laos, to the extent defined by the agreements on the cessation of hostilities in Laos (...) ».

Ou bien encore :

« ACCORD SUR LA SARRE », du 23 octobre 1954 entre la France et la RFA

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II, EUROPE » éd. Montchrestien, 1970 p. 546)

prévoit dans l'Art. XIV :

« (...) **Le présent accord sera porté à la connaissance du Conseil des Ministres de l'Union de l'Europe occidentale afin que celui-ci puisse en prendre acte.** Les deux gouvernements demanderont aux autres gouvernements membres de l'Union de l'Europe occidentale d'approuver les dispositions du présent accord qui requiert leur assentiment (...) ».

Mais les Etats tiers peuvent prendre position plus clairement par rapport à un engagement. Car « prendre acte » est encore la forme la plus ambiguë, la plus incertaine, et impliquant les conséquences les moins automatiques.

En effet, la prise d'acte peut se réduire au simple accusé de réception, sans que son auteur s'estime obligé d'intervenir en cas de méconnaissance de l'engagement.

Alors, le degré plus significatif d'implication de la Communauté

internationale peut prendre la forme des auspices.

2) AUSPICES

Elles se manifestent de plusieurs manières dont la première est de servir d'hôte à la conférence qui doit aboutir à la conclusion de l'engagement.

a) SERVIR D'HOTE

Apparemment, c'est encore une forme « molle ». Toutefois, elle suppose déjà une action de la part du pays hôte dans le futur enforcement politique de l'engagement.

Ainsi, le passage qui suit, portant sur les Accords de Dayton, illustre bien la crainte des Etats-Unis de servir d'hôte à la signature des accords de paix en ex-Yougoslavie car cela, justement, les impliquerait dans les efforts tendant à leur respect par les parties yougoslaves. Or, à cette époque, les Etats-Unis envisageaient encore de rester neutres.

Ainsi, R. Holbrook écrivait :

« (...) BELGRADE AND ZAGREB. Our Zagreb airport meeting with Shattuck and Balbraith completed, we were back in the familiar sitting room in Belgrade by late afternoon on September 30 ». The time for a cease-fire is now », Milosevic said. Like Izetbegovic, **he insisted that any peace conference be held in the United States** (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 190).

Et plus loin :

« (...) Tudjman also wanted the conference to be held in the United States. At least there was one issue on which all three Presidents seemed to agree. But would Washington agree to an American site ? (...). Strobe said that Washington was till opposed to holding the talks in the United States. If they failed, the cost would be too high for the Administration». It's about nine to one against you », Strobe said dryly, « and I'm afraid right now I'm one of the nine » (...). By the time we landed in Sarajevo on the morning of October 2, we had distilled a sharp, focused, and unanimous message (...). In the message we argued that we had already invested so much national prestige in the effort that our priority had to be to maximize success, rather than to reduce the cost of failure. A meeting site in the United States would give us physical and psychological control of the process ; any other site would reduce our leverage dramatically. To those who claimed that failure on American soil would be more costly politically – the case most frequently advanced against us – we argued that the Administration's prestige was already fully on the line in the eyes both of the American public and of the world, and that failure would be no more costly in New Jersey than in New Caledonia. Failure, although quite possible, was no something we could worry about now (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 191-192).

b) PARTICIPER A LA NEGOCIATION

Un engagement entre deux Etats peut être conclu aussi sous les « auspices » des Grandes Puissances lorsque ces dernières participent à la négociation.

On retrouve cette idée dans un document soviéto-américain, paraphé par H. Kissinger et A. Gromyko, le 22 octobre 1973 à New York, concernant le projet de résolution 338 que le Conseil de sécurité devait prendre pour appeler les Juifs et les Arabes à

conclure un cessez-le-feu à la suite de la guerre de Kippour. Cette résolution devait demander aux belligérants de négocier directement, mais « sous les auspices appropriés ». Ce document

(cf. H. Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES », t. I, p. 642)

est conçu comme suit :

« (...) **Les négociations entre les parties concernées auront lieu avec la participation active des Etats-Unis et de l'Union Soviétique** au début, et ensuite dans le cours des négociations, quand seront traités les problèmes clefs d'un règlement (...) ».

Qu'implique une « participation » ainsi comprise ? A notre sens, cela signifie que les Grandes Puissances devront à l'avenir « bouger » si l'engagement est violé, sous peine de perdre leur crédibilité :

« (...) **Si les Etats-Unis ne bougeaient pas** pendant que l'armée égyptienne était détruite après un cessez-le-feu conclu sous l'égide des Etats-Unis et la visite d'un Secrétaire d'Etat en Israël, **aucun Etat arabe, fût-ce le plus modéré, ne pourrait dorénavant coopérer avec nous** (...) »

(H. Kissinger, « LES ANNEES ORAGEUSES », t. I ; 1983, p. 660).

La participation ainsi comprise autorise les Puissances sous les auspices desquelles l'accord est conclu à être associé non seulement à la négociation de cet accord même, mais aussi à la négociation des règlements ultérieurs.

C'est ce qu'estimait le Ministre des Affaires Etrangères français, J. François-Poncet

(Cf. « P.E.F. », 7 et 8 novembre 1980, p. 10)

qui, à la question que lui posait P. Wajzman :

« l'URSS devrait-elle, selon vous, être associée à un règlement du conflit proche-oriental ? »

répondait :

« La paix dans la région ne sera vraiment assurée que s'il existe à son sujet le plus large consensus de la communauté internationale, à commencer par celui des membres permanents du Conseil de sécurité. Je rappelle d'ailleurs que (...) **la résolution 338 évoque des « auspices appropriés »** dont chacun sait qu'il étaient ceux des Etats-Unis et de l'Union Soviétique (...) ».

Le droit de participer aux suites d'un engagement conclu sous les auspices d'un ou de plusieurs Etats est toutefois contesté.

Citons encore une fois H. Kissinger qui, dans « LES ANNEES ORAGEUSES » écrit, toujours à propos des « auspices » sous lesquels a été conclu l'accord de cessez-le-feu après la Guerre de Kippour (p. 1.148) :

« (...) Gromyko interprétait bizarrement la signification des « auspices » américano-soviétiques (...) nous avons limité la participation américaine et soviétique à la phase d'ouverture et à d'autres moments « clefs ». Personne n'avait jamais imaginé que des « auspices » seraient imposés aux parties, qui préféreraient peut-être une procédure différente, ou que notre accord pourrait être invoqué pour freiner des négociations en progrès (...) ».

Bien sûr, on ne peut pas en déduire un quelconque « régime » des auspices qui déterminerait les droits et les devoirs des pays concernés, car l'avis de H. Kissinger est trop partisan pour être pris pour une définition impartiale. Il est toutefois utile de le citer à titre d'élément versé au débat.

c) METTRE A L'ECART DES ETATS TIERS QUI POURRAIENT FAIRE ECHOUER LA CONCLUSION DE L'ENGAGEMENT

En organisant les « auspices », non seulement il s'agit de s'impliquer de façon multiple et complexe dans la conclusion de l'engagement, mais aussi, d'écarter les tiers « indésirables ».

C'est ainsi que M. Kissinger écrivait dans « LES ANNEES ORAGEUSES » (p. 642) :

« (...) Nous étions désormais parvenus à faire prévaloir notre point de vue qui laissait l'explication de la résolution 242 à des négociations entre les parties. **Les « auspices » que nous avons vaguement définies avaient, comme je le câblais à Scowcroft, l'avantage d'empêcher l'intrusion dans le processus de négociations d'autres parties susceptibles d'exercer des pressions sur nous** – je pense, je dois l'avouer, à certains de nos alliés européens (...) ».

Sans l'intervention active dans la négociation de la Puissance qui exerce ses auspices, cette négociation s'arrête souvent au point mort :

« ISRAEL PRODS U.S. ON MIDEAST ROLE –

Israel urged the Clinton administration Tuesday to get more involved in peace talks with Syria, and Prime Minister Yitzhak Rabin renewed a call for the negotiations to be moved to a higher level. In an interview with reporters from U.S. publications, Deputy Foreign Minister Yossi Beilin said nothing further would happen in the talks with Syria over the Golan Heights unless Secretary of State Warren M. Christopher became more active. « **Without Christopher coming to the area and any American involvement, I do not see any development with the Syrians** », he said ».

(« I.H.T. », 22 06 1994).

Chaque partie à l'engagement espère que les « sponsors » interviendront pour protéger l'engagement contre sa violation par l'autre partie.

« ARAFAT FIRM ON PROTECTION –

The PLO chairman, Yasser Arafat, insisted Thursday that the PLO would return to Mideast peace talks with Israel only after a form of international protection for Palestinians in the occupied territories against armed Jewish settlers is agreed upon, particularly in Hebron. « **What is required now is that the United States, the two co-sponsors of the Middle East peace process, America and Russia, and the Security Council respond to the just demands of the Palestinians to provide international protection to our children, our women and our holy places** », Mr. Arafat said after meeting in Tunis with a Vatican envoy (...).

(« I.H.T. », 18 03 1994).

Une autre forme de participation des tiers dans le cadre des « auspices » c'est de :

d) SIGNER L'ENGAGEMENT EN TANT QUE
« TEMOIN ».

Tout comme il arrive qu'un homme politique éminent serve de « témoin » à la conclusion d'un engagement (Cf. supra), on peut citer plusieurs exemples de demande adressée à l'O.N.U. ou à une Grande Puissance d'en faire de même.

Ainsi,

« THE DIGEST OF US PRACTICE IN JL » 1973 (D. of St. publications) p. 475

rappelle que :

« (...) The Act of the International Conference on Viet-nam signed at Paris on March 2, 1973, by twelve parties « **In the presence of the Secretary General of the United Nations** (...) ».

L'accord entre l'Égypte et Israël relatif au désengagement de leurs forces, signé le 18 janvier 1974, au km 101 par les chefs d'état-major de l'Égypte et d'Israël porte à la fin la mention suivante :

« (...) Pour l'Égypte : Général Abdel Ghani Gannasy, chef major des forces armées égyptiennes. Pour Israël : Général David Elazar, chef d'état-major des forces de défense israéliennes.

Témoïn : général Ensio P.M. Siilasvuo, commandant de la force d'urgences des Nations-Unies ».

Dans le

« DEPARTMENT OF STATE BULLETIN » de Septembre 1981, p. 44,

on trouvera le rappel suivant :

« (...) At a ceremony at the Department of State on August 3, 1981, Ephraim Evron, Ambassador of Israel to the United States, and Ashraf A. Gorbali, Ambassador of Egypt to the United States, signed the protocol establishing the Sinai multinational force and observers (MFO). **Secretary signed as witness for the United States** (...) ».

Il en a été ainsi avec les Accords de Camp David, du 17 septembre 1978, et le traité de paix israélo-égyptien, du 26 mars 1979. Le Président des États-Unis signait les deux documents en faisant précéder sa signature de la mention « *Witnessed by* ».

Ou bien :

« ISRAEL – O.L.P. – ACCORD de WASHINGTON – 13 septembre 1993 – DECLARATION DE PRINCIPES SUR DES ARRANGEMENTS INTERIMAIRES d’AUTONOMIE ».

(« R.G.D.I.P. ». – 1994 – pp. 264-265-268-269).

« (...)

Fait à Washington, le 13 septembre 1993.

Pour le Gouvernement israélien : Pour l’Organisation de libération de la Palestine :

(signé) Shimon Pérès

(signé) Mahmud Abbas

Témoins :

Les Etats-Unis d’Amérique : La Fédération de Russie :

(signé) Warren Christopher (signé) Andreï V. Kozyrev ».

A propos de ce dernier accord, un auteur écrivait en essayant d’élargir le débat et tirer quelques conclusions théoriques :

« L’ACCORD ISRAELO-PALESTINIEN du 13 septembre 1993 » par Rafâa Ben Achour».

(R.G.D.I.P. » – 1994 – pp. 357-358-359).

« (...)

56. Ce caractère de l’accord est renforcé par l’apposition en bas de la déclaration sur les arrangements intérimaires d’autonomie des signatures des représentants des Etats-Unis et de la Fédération de Russie en tant que « témoins ».

Cette qualité de « témoins » mérite d’être élucidée afin de déterminer sa portée juridique.

57. Il faut rappeler tout d'abord que les deux témoins sont ceux-là qui adressèrent, le 18 octobre 1991, les invitations à la Conférence de la paix de Madrid. À cette époque, ils étaient **désignés par les termes « co-parrains »**. Dans les faits, il y a eu un seul parrain. Le parrainage soviétique (ensuite russe) était strictement formel en raison des problèmes internes qui secouaient l'U.R.S.S. en 1991 et qui ont fini par entraîner sa dislocation. La signification du co-parrainage était spécifiée dans **la lettre d'invitation sous forme d'assurances données aux participants de leur fournir une assistance en vue de parvenir à un accord.** « Les Etats-Unis et l'Union soviétique sont prêts à fournir leur assistance à toutes les parties en vue de parvenir à un règlement global, juste et durable, par des négociations directes et sur un double registre, entre Israël et les Etats arabes d'une part, entre Israël et les Palestiniens d'autre part, négociations basées sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité ».

Assumant ce rôle de parrain, les Etats-Unis adressèrent aux Israéliens et aux Palestiniens deux « lettres d'assurance » dans lesquelles, le Président Bush prit un certain nombre d'engagements. Parmi les assurances données à Israël, citons les points suivants :

(...)

58. **Assumant toujours leur rôle de parrain, les Etats-Unis « choisirent » (faute d'accord entre les parties) Washington (siège du département d'Etat) pour abriter les négociations libérales et décidèrent de convoquer la première session pour le 4 décembre.**

Durant les onze sessions de négociations, le rôle des Etats-Unis a été assez effacé, alors que le rôle soviétique, ensuite russe, était totalement nul. Même lorsqu'il y a eu des blocages, les Etats-Unis ont évité d'intervenir malgré les demandes en ce sens formulées généralement par les parties arabes.

C'est ainsi que se justifient les signatures américaine et russe. Quelle est alors leur signification?

59. **Bien que la qualité de témoin ne corresponde pas à une catégorie établie en droit international public, il semble que les témoins soient les garants de l'application de l'accord même si aucune disposition expresse du traité ne fait référence à un quelconque mécanisme de garantie.**

60. (...) Les accords de Camp David ont été signés par le Président des Etats-Unis en qualité de « témoin » et cette signature a été interprétée comme une garantie (42) (...).

renvoi (42) « Il faut noter que par lettre datée du 11 novembre 1978, adressée au Président égyptien Sadate et au Premier ministre israélien Begin, le Président américain Carter s'est engagé, « en cas de violation effective ou de menace de violation du traité de paix... les Etats-Unis consulteront les parties sur ce sujet et prendront toute autre mesure qui apparaîtrait nécessaire ». De même, dans cette lettre le Président des Etats-Unis s'était engagé à ce que les Etats-Unis entreprennent des écoutes aériennes pour que le Conseil de sécurité entreprenne l'action nécessaire ».

Il faut aussi rappeler :

« ISRAEL – O.L.P. – ACCORD SUR LA BANDE DE GAZA ET LA REGION DE JERICHO » – Le Caire – 4 mai 1994

(« R.G.D.I.P. ». – 1994 – pp. 508-524).

« Le Gouvernement de l'Etat d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (désignée ci-après comme « l'O.L.P. »), représentant du peuple palestinien, (...)

Fait au Caire, le 4 mai 1994

Pour le Gouvernement

de l'Etat d'Israël :

Pour l'Organisation de
la libération

de la Palestine :

Témoins :

Les Etats-Unis d'Amérique La Fédération de
Russie

La République arabe d'Égypte (...) ».

Et plus récemment :

« ACCORDS DE PAIX CONCERNANT L' EX,
YUGOSLAVIE »

(Documents d'actualité internationale. Numéro hors série - Février 1996 Doc. Fr.)

« Article XI

Le présent accord entrera en vigueur à la date de sa signature.
Fait en langue française à Paris, le 14 décembre 1995.

Pour la
République
de Bosnie-Herzégovine
Signature

Pour la République de Croatie
Signature

Pour la République de Yougoslavie
Signature

En tant que témoins :

Pour la Présidence de l'Union européenne
Signature

Pour la Fédération de Russie
Signature

Pour la République française
Signature

Pour le
Royaume-Uni
de Grande-Bretagne
et d'Irlande du Nord
Signature

Pour les Etats-Unis d'Amérique
Signature

Pour la République fédérale d'Allemagne
Signature »

A propos de ce dernier accord, R. Holbrook écrivait :

« (...) The days began with long-awaited news from Croatia : the fourteen-point agreement on eastern Slavonian had finally been signed. There was elation over the agreement in Washington, Zabreb, and Western Europe, and resignation among the Serbs». I think we have experienced the start of the end of the war in the ex-Yugoslavia », said the tireless **Thorvald Stoltenberg, who witnessed the agreement on behalf of the United Nations** in the region. President Clinton called it « a major step toward peace (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR» p. 268).

Et plus loin :

« (...) CEREMONY. Minutes later we were at the Elysée Palace, the home of the President France, for the formal signing ceremony (...). We walked to the ballroom of the Elysée Palace, where we were led to assigned seats facing a long table at which sat the three Balkan Presidents. Behind them stood President Chirac, President Clinton, Chancellor Kohl, Prime Minister Major, and Prime Minister Chernomyrdin, filling in for the ailing Boris Yeltsin. **One by one the leaders signed, as either principals or witnesses** (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 322).

Que peut-on dire du « régime » de tel « témoignage »? Autrement dit, quels sont les obligations et les droits des parties par rapport au témoin, et du témoin par rapport aux parties ? Nous avons évoqué plus haut l'opinion de Rafâa Ben Achour, exprimée à ce propos à l'occasion des accords israélo-palestiniens. Cette opinion nous semble aller trop loin dans la recherche d'un substrat juridique à cette institution.

En effet, à notre sens, le « témoignage » d'un ou plusieurs membres de la Communauté internationale revêt exclusivement un sens politique. C'est une recherche de renforcement de l'autorité de l'engagement.

Cette implication d'un ou plusieurs tiers suppose, aussi longtemps qu'un traité-loi ou un arrêt de la Cour n'en détermineront pas clairement les conséquences, le consentement du « témoins » à exercer à l'avenir des pressions politiques de toutes sortes en vue du respect de l'engagement.

Rappelons qu'en droit interne, le mariage se fait aussi en présence des témoins sans que le Code civil précise à quoi ces derniers s'engagent.

Quittant les « auspices », passons aux garanties.

3) GARANTIES INTERNATIONALES

Une forme plus juridique pour impliquer les tiers dans l'engagement sans les transformer en parties prenantes, c'est de leur demander une garantie formelle. Celle-ci peut être incluse dans l'engagement lui-même. Tout comme elle peut faire l'objet principal d'un engagement parallèle.

Là encore, il s'agit d'une obligation d'intervenir et d'aider à la bonne exécution de l'engagement. Quand les choses sont dites clairement et explicitement on se rapproche du droit. C'est le cas lorsque l'engagement de garantie est conclu sous la forme d'un traité « en bonne et due forme ».

Nous avons mentionné dans le paragraphe précédent les textes des Accords de Camp David et le Traité de paix égypto-israélien. Ils débutent par l'invocation des garanties américaines.

Ainsi, les deux derniers paragraphes du point C. des Accords de Camp David

(Cf. textes en anglais « D.S.B. », October 1978, p. 9)

précisent :

« (...) 5. Les Etats-Unis seront invités à participer aux négociations concernant les questions liées aux modalités d'application des Accords et portant sur la mise au point du calendrier suivant lequel les parties devront remplir leurs engagements.

6. Le Conseil de Sécurité des Nations-Unies sera invité à donner son aval aux traités de paix et à veiller à ce que leurs dispositions ne soient pas violées. Il sera demandé aux membres permanents du Conseil de sécurité d'apposer leur signature sur les traités de paix et d'assurer le respect de leurs clauses. Il leur sera également demandé de conformer leur politique et leurs actes aux engagements contenus dans cet accord-cadre (...) ».

Et puis, pour ce qui est des Etats-Unis d'Amérique, ces garanties sont explicitées dans une lettre que le Président Carter a adressée à MM. Begin et Sadate

(Cf. Irène Errera-Hoehstetter « DES ACCORDS DE CAMP DAVID AU TRAITE DE PAIX ENTRE LA REPUBLIQUE ARABE D'EGYPTE ET L'ETAT D'ISRAËL » (« J.D.I. », 1981, 1-2, p. 46) :

« (...) Sous réserve des dispositions constitutionnelles américaines, **les Etats-Unis** – à la demande d'une ou des parties, engageront des consultations avec celles-ci en cas de violation ou de menace de violations du traité de paix, et **prendront, le cas échéant, les mesures appropriées pour assurer le respect de celui-ci.**

Les Etats-Unis acceptent, par ailleurs, d'opérer la surveillance aérienne suivant l'appendice à l'annexe I, article VII. (...) ».

Tout en convenant que les dispositions du traité relatives au stationnement des personnels de l'O.N.U. devraient être mises en œuvre par le Conseil de sécurité, le Président Carter ajoutait:

« (...) Au cas où le Conseil de sécurité n'établirait pas et ne maintiendrait pas les dispositions prévues par le traité, le Président sera **disposé à prendre les mesures qui seraient nécessaires pour assurer l'établissement et le maintien d'une autre force multinationale** acceptable (...) ».

Le système des garanties américaines qu'Israël a exigé pour signer le traité de paix avec l'Egypte est impressionnant par son esprit pragmatique.

Ajoutons encore, pour compléter la panoplie des garanties dont Israël cherchait à s'entourer, le

« MEMORANDUM D'ACCORD ENTRE LES GOUVERNEMENTS DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE ET L'ETAT D'ISRAËL » (« I.L.M. » 1979) :

dont l'article 2 est ainsi rédigé :

« (...) Au cas où il serait démontré, (...) qu'il y a eu une violation ou une menace de violation du traité de paix, les Etats-Unis

confèreront avec les parties au sujet des **mesures à prendre pour arrêter ou prévenir la violation, assurer le respect du traité de paix** et promouvoir la paix dans la région ; ils prendront les mesures qu'ils jugeront appropriées pour remédier à la situation, mesures qui peuvent inclure des moyens diplomatiques, économiques et militaires, comme il est dit ci-dessous (...) ».

(pris dans : Irène Errera-Hoehstetter « DES ACCORDS DE CAMP DAVID AU TRAITE DE PAIX ENTRE LA REPUBLIQUE ARABE D'EGYPTE ET L'ETAT D'ISRAËL » (« J.D.I. », 1981, 1-2, p. 50)

Autrement dit, l'Etat-garant préserve une marge d'appréciation quant à la définition de la violation et quant aux mesures qu'il doit prendre pour s'y opposer.

Les garanties internationales sont une institution ancienne qui, depuis toujours, accompagnaient les traités de paix ou les traités instaurant la neutralité d'un Etat.

Citons en quelques exemples :

« LE TRAITE DE NIJMEGEN » entre la France et la Hollande, du 17 septembre 1678

(A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. I, p. 143) art. XXXV :

« (...) All Princes and States may be garantees for the performance of this treaty (...) ».

Non seulement, le principe, mais aussi le régime de garantie, sont prévus dans le :

TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN du 10 septembre 1919

(A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. III, p. 1562), art 69 :

« (...) Austria agrees that the stipulations in the foregoing Articles of this Section, so far as they affect persons belonging to racial, religious or linguistic minorities, constitute obligations of international concern and shall be placed **under the guarantee of the League of Nations**. They shall not be modified without the assent of a majority of the Council of the League of Nations. The Allied and Associated Powers represented on the Council severally agree not to withhold their assent from any modification in these Articles which is in due form assented to by a majority of the Council of the League of Nations. Austria agrees that any Member of the Council of the League of Nations shall have the right to bring to the attention of the Council any infraction, or any danger of infraction, of any of these obligations, and that the Council may thereupon take such action and give such direction as it may deem proper and effective in the circumstances (...)».

Il en est de même de l'article 57 du :

TRAITÉ DE NEUILLY du 27 novembre 1919

(A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. III, p. 1.745) :

« (...) Bulgaria agrees that the stipulation in the foregoing Articles of this Section, so far as they affect persons belonging to racial, religious or linguistic minorities, constitute obligations of international concern and shall be placed **under the guarantee of the League of Nations** (...) ».

L'article 103 du Traité de Versailles prévoit les garanties de la S.D.N. données à la constitution de la ville libre de Dantzig.

Un régime apparemment très rigoureux de garanties internationales est prévu par l'article IV du :

« TRAITÉ DE LOCARNO » du 16 octobre 1925

(A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. IV, p. 2.387-2.388) :

« (...) 1) **If one of the High Contracting Parties alleges that a violation** of Article II of the present Treaty or a breach of Articles XLII or XLIII of the Treaty of Versailles has been or is being committed, **it shall bring the question at once before the Council of the League of Nations.**

2) As soon as the Council of the League of Nations is satisfied that such violation or breach has been committed, it will notify its finding without delay to the Powers signatory of the present Treaty, who severally agree that in such case they will each of them come immediately to the assistance of the Power against whom the act complained of is directed.

3) In case of a flagrant violation of Article II of the present Treaty or of a flagrant breach of Articles XLII or XLIII of the Treaty of Versailles by one the High Contracting Parties, **each of the other Contracting Parties hereby undertakes immediately to come to the help of the Party against whom such a violation or breach has been directed** as soon as the said Power has been able to satisfy itself that this violation constitute an unprovoked act of aggression and that by reason either of the crossing of the frontier or of the outbreak of hostilities or of the assembly of armed forces in the demilitarised zone immediate action is necessary. Nevertheless, the Council of the League of Nations, which will be seized of the question in accordance with the first paragraph of this Article, will issue its findings, and the High Contracting Parties undertake to act in accordance with the recommendations of the Council, provided that they are concurred in by all the Members other than the representatives of the Parties which have engaged in hostilities (...) ».

Et l'Article V :

« (...) **The provisions of Article III of the present Treaty are placed under the guarantee of the High Contracting Parties**

as provided by the following stipulations :

If one of the Powers referred to in Article III refuses to submit a dispute to peaceful settlement or to comply with an arbitral or judicial decision and commits a violation of Article II of the present Treaty or a breach of Articles XLII or XLIII of the Treaty of Versailles, the provisions of Article IV of the present Treaty shall apply.

Where one of the Powers referred to in Article III, without committing a violation of Article II of the present Treaty or a breach of Articles XLII or XLIII of the Treaty of Versailles, refuses to submit a dispute to peaceful settlement or to comply with an arbitral or judicial decision, **the other Party shall bring the matter before the Council of the League of Nations, and the Council shall propose what steps shall be taken ; the High Contracting Parties shall comply with these proposals (...)** ».

Plus près de nous, le :

« **TRAITE DE GARANTIE** » du 19 février 1959 entre Chypre, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie prévoit une garantie donnée à l'intégrité et à l'indépendance de Chypre,

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II – Europe » éd. Montchrestien, 1970, p. 851).

Dans ses articles 2 et 3, le Traité dispose :

« (...) Art. 2. La Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie prenant acte des engagements de la République de Chypre, établis dans l'article 1^{er}, reconnaissent et garantissent l'indépendance, l'intégrité territoriale et la sécurité de la République de Chypre, Ainsi que l'ordre de choses établi par les articles fondamentaux de sa Constitution.

Ils assument également l'obligation d'interdire pour ce qui dépend d'eux toute activité ayant pour but de favoriser directement ou indirectement tant l'union de la République de Chypre avec tout autre Etat que le partage de l'Ile.

Art. 3. En cas de violation des dispositions du présent traité, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie promettent de se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation.

Dans la mesure où une action commune ou concertée ne serait pas possible, **chacune des trois Puissances garantes se réserve le doit d'agir** dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre établi par le présent traité (...) ».

Un autre traité entre les mêmes Etats a été conclu le 16 août 1960

(« R.T.N.U. », vol. 382, 1960, p. 4.475),

pour garantir le respect de ses propres dispositions. Il prévoit en son article IV :

« (...) **En cas de violation** des dispositions du présent Traité, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie promettent de se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation. Dans la mesure où une action connue ou concertée ne serait pas possible, chacune des **trois puissances garantes se réserve le doit d'agir dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre par le présent Traité** (...) ».

Encore plus près de nous on trouve les garanties données par les tiers réunis à la Conférence de Paris en 1973, à l'occasion de la signature de l'accord vietnamo-américain mettant fin aux hostilités de la guerre.

L'acte final de cette Conférence du 2 mars 1973

(« R.G.D.I.P. », 1973, p. 554-555)

prévoit dans son préambule :

« (...) Le gouvernement de la République française, le gouvernement révolutionnaire de la République du Sud-Vietnam, le gouvernement de la République populaire hongroise, le

gouvernement de la République d'Indonésie, le gouvernement de la République populaire de Pologne, le gouvernement de la République démocratique du Vietnam, le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le gouvernement de la République du Vietnam, le gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le gouvernement du Canada, le gouvernement de la République populaire de Chine et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, en présence du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations-Unies ;

Afin de prendre acte des accords signés, de garantir la cessation de la guerre, le maintien de la paix au Vietnam, le respect des droits nationaux fondamentaux du peuple vietnamien, le droit de la population sud-vietnamienne à l'autodétermination, de contribuer à la paix en Indochine et de la garantir, sont convenus des dispositions ci-après, qu'ils s'engagent à respecter et à exécuter (...) ».

L'article 8 de l'Acte final dispose :

« (...) Art. 8. – **Aux fins de contribuer à la paix en Indochine et de la garantir, les Parties au présent Acte** prennent acte de l'engagement pris par les parties à l'accord de respecter l'indépendance, la souveraineté, l'unité, l'intégrité territoriale et la neutralité du Cambodge et du Vietnam comme il est stipulé dans l'accord, **conviennent aussi de respecter et de s'abstenir de toute action qui ne leur serait pas conforme et invitent les autres pays à faire de même (...)** ».

Nous n'avons pas à analyser ici le régime des garanties internationales. Elles sont généralement celles que le Traité de garantie prévoit lui-même.

En l'occurrence, aucune action précise n'est exigée des garants au cas où l'accord américano-vietnamien serait violé.

Voici ce que, sur le contenu de ces garanties, écrit :

« DIGEST OF US PRACTICE IN INTERNATIONAL LAW », 1973 (Dep. of State publication 1974) p. 475-476 :

« (...) ACT OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON VIET-NAM.

The Act of the International Conference on Viet-Nam (TIAS 7568 ; 24 UST 485 ; entered into force March 2, 1973), signed at Paris on March 2, 1973, by twelve parties « In the presence of the Secretary-General of the United Nations », constitutes acknowledgement, approval and support by the several parties of the Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Viet-Nam of January 27, 1973, and of the four Protocols thereto.

(...)

The Act also provides that in case of violations of the Agreement or Protocols that threaten the peace, independence, sovereignty, unity, or territorial integrity of Viet-Nam, or the right of the South Vietnamese people to self-determination, **the parties to the Agreement, either individually or jointly, shall consult with the other parties to the Act « with a view to determining necessary remedial measures »**. Further, the International Conference on Viet-Nam is to be reconvened upon a joint request by the United States and the Democratic Republic of Viet-Nam or upon a request by any six or more of the parties to the Act (...) ».

Conformément aux dispositions de l'Acte final de la Conférence de Paris, lorsque les Nord-Vietnamiens ont repris, le 10 avril 1975, l'offensive contre le Vietnam du Sud, les Etats-Unis ont appelé les douze signataires de l'Acte à « respecter leurs engagements et (à) exercer une influence pour arrêter le combat et faire respecter l'Accord de Paris ».

Voici ce qu'en écrit :

« DIGEST OF US, PRACTICE IN INTERNATIONAL LAW (Dep. of State, 1976), p. 773 :

« (...) On April 10, 1975, following the launching by North Viet-Nam of an all-out offensive against South Viet-Nam, the Department of State addressed a diplomatic note to the non-Vietnamese participants in the International Conference on Viet-Nam and members of the International Commission of Control and Supervision, and to Secretary-General of the United Nations Kurt Waldheim, urging them to join with the United States in calling upon North Viet-Nam to cease military operations and honor the Accords. **The note requested them also to use their influence to halt the fighting and enforce the Accords. The Department's note reads as follows :**

(...) The United States is requesting all the parties to the Act of the International Conference to meet their obligations to use their influence to halt the fighting and enforce the Paris Agreement.

The United States Government looks forward to prompt and constructive responses to this Note from all the parties (...) ».

Il arrive que pour inciter un Etat à conclure un engagement, les tiers lui garantissent non seulement « *their influence* » politique en vue du respect de l'engagement, mais même une intervention militaire.

C'est une garantie fréquente dont se souviendra toujours la Pologne après la mésaventure, qui lui est arrivée de la part de la France et de l'Angleterre, en 1939 et qui, récemment, est illustrée par l'accord entre la Russie et l'Ukraine. Pour que cette dernière respecte son engagement de dénucléariser ses forces armées et pour qu'elle signe le T.N.P., la Russie a dû lui donner sa garantie de sécurité, au besoin, par l'emploi de la force militaire.

L'« I.H.T. » du 16 et 17 janvier 1993 :

« FOR TREATY, YELTSIN VOWS TO DEFEND UKRAINE

President Boris N. Yeltsin said Friday that Russia would be willing to defend Ukraine from military attacks, including

nuclear ones, if it scraps its former Soviet nuclear weapons as promised and become a no nuclear state.

Mr. Yeltsin's offer, made during a Kremlin meeting with President Leonid M. Kravchuk of Ukraine, was designed to encourage the Ukrainian parliament to ratify quickly the 1991 START-1 nuclear disarmament treaty.

(...)

Mr. Yeltsin said his country « gives a guarantee to preserve and safeguard the integrity of Ukraine and its borders and defend it from nuclear attack ». As additional reassurance, he said he and Mr. Kravchuk would also sign an agreement in the future specifically dealing with the destruction and dismantling of the nuclear weapons received from Ukraine ».

Cette garantie a été aussi donnée par la Grande-Bretagne et par les Etats-Unis.

« SECURITY GUARANTEES SET FOR UKRAINE –

« The United States, Russia and Britain have agreed to sign a document providing security guarantees for Ukraine once it adheres to the Nuclear Non-proliferation Treaty, Ukraine's senior arms negotiator said Wednesday. The official, Deputy Foreign Minister Boris Tarasyuk, said the agreement was based on one signed by the presidents of Ukraine, Russia and the United States to rid Ukraine of its nuclear weapons. The parliament in Kiev is considering that accord».

(« I.H.T. », 27 01 1994).

Et plusieurs mois après :

« UKRAINE'S ASSENT ON ARMS CAPS U.S. EFFORT ON
« LOOSE NUKES » -

« Clinton administration officials on Thursday hailed the decision by Ukraine to join the Nuclear Non-proliferation Treaty

major breakthrough in the challenge of preventing more states from acquiring nuclear weapons (...). As part of the treaty deal, Ukraine will get reassurances about its security from the United States in the form of pledges of support against any attempt at economic coercion or threat by overwhelming conventional forces. **Washington and Moscow will also give so-called negative security guarantees** promising not to use nuclear weapons against other (...) ».

(« I.H.T. », 18 11 1994).

La garantie écrite peut être confortée par la présence militaire d'un tiers, garant de l'engagement. C'est souvent le cas lorsqu'il s'agit de garantir un cessez-le feu ou un traité de paix. Pour inciter les parties à les conclure, un tiers promet alors d'interposer ses forces entre celles des deux camps. Ce qui, en cas de violation de l'engagement, l'impliquera inmanquablement dans son enforcement, car ses propres soldats seront probablement pris entre les feux croisés des belligérants.

Telle était l'idée qui présidait, pendant toute la Guerre Froide, à la présence des troupes américaines en Europe occidentale. Et c'est avec la fin de celle-ci que le stationnement des Américains a perdu de son importance politique. :

« EXODUS OF GIs IS HARD FOR TROOPS, HARD ON GERMANY

Where the largest tank brigade in the United States Army was once stationed, there is now only a huge, empty parking, lot barracks and a vacant 8,000-acre training area that the 2d Brigade of the 3d Infantry Division will soon turn back to the Germans. All over Germany, the signs of Americans going home are unmistakable (...). Reducing its force in this country from 213,000 soldiers in 1990 to 65,000 by the end of 1995 (...) For the units that remain, the prime mission is no longer defending Germany and the rest of Western Europe from attack by 380,000 former Soviet Army troops, all of whom will be gone from their old Warsaw Pact outposts by 1995 (...) ».

(« I.H.T. », 12 11 1993).

De même :

« A U.S. TROOP ROLE IS POSSIBLE IN GOLAN – ON EVE OF ISRAEL-PLO PEACE SIGNING, CHRISTOPHER LOOKS TO SYRIA ACCORD –

« **U.S. troops could be deployed in the Golan Heights under any peace accord** between Israel and Syria, Secretary of State Warren M. Christopher said Sunday. Mr. Christopher's (...) when asked about a U.S. role in peace between Syria and Israel, (...) said that any new agreement « might well mean some kind of U.S. forces in the Golan ». Noting the « important role » that the United States played in the 1979 Israeli-Egyptian agreement, Mr. Christopher said : « **We provided a level of security in the Sinai, and there may be a comparable role for the United States in the Golan Heights to give an assurance of security to Israel** (...) ».

(« I.H.T. », 13 09 1993).

Et plusieurs mois après, sur le même sujet :

« CHRISTOPHER REPORTS NO PROGRESS ON GOLAN –

(...) In a speech in Washington on Tuesday, W. Anthony Lake, the national security adviser, (...) made it clear that the **United States is committed to contributing troops to a proposed international monitoring presence that would patrol the Golan Heights after an Israeli withdrawal**. The also suggested that the administration would provide equipment for an electronic early-warning system that Israel has proposed for the Golan Heights, which Israel captured from Syria in 1967 (...) ».

(« I.H.T. », 19 05 1994).

Le rôle dominant des Etats-Unis, en tant que garant nécessaire des

accords entre Palestiniens et Israéliens, est bien défini dans l'article qui suit. Il y est question de l'argent, des forces armées, de la réputation du garant, tout ceci étant mis en oeuvre pour rendre la garantie opérante :

« CLINTON'S PEACE ROLE JUST BEGINNING –

(...) Now, though, President Clinton will have to assume the central role if the momentum toward a comprehensive peace settlement is not to be lost (...). **The United States will have to do its utmost to make this accord work.** That means, first and foremost, helping to persuade ordinary Israelis and Palestinians that their self-interest lies in its working. The nay-sayers among both peoples will have to be answered with accomplishments. **Much will depend on building viable economies in the areas that the Palestinians are to take over (...).** Arab countries will also help, and so will Japan, but some of the money will have to come from the overburdened U.S. Treasury. **Secretary of State Warren M. Christopher has suggested that at some point U.S. troops will probably have to play a role, perhaps replacing Israelis who now man the Golan Heights overlooking Syria (...).** **If Mr. Clinton bungles there – if he shows an unsure touch or fails to follow through – his reputation and that of his country will suffer (...)** ».

(« I.H.T. », 15 09 1993).

Cette garantie comprenait aussi le partage des secrets militaires et la fourniture d'équipements militaires. Toute chose pratique sans rapport avec le droit, mais en revanche concrète, car le peuple de l'Etat d'Israël se souvenait bien qu'il a payé de 3 millions de morts les vagues promesses de garantie anglo-françaises données à la Pologne, en 1939.

« U.S. WEIGHS SELLING ISRAEL BETTER ARMS –

The Clinton administration is considering the transfer of sophisticated new weaponry to Israel as concrete evidence of its

pledge to strengthen that nation's security following its agreement with the Palestine Liberation Organization, officials said. President Bill Clinton has sought the reassurance the Israeli people that the United States remains unalterably committed to protecting them, even as Washington sponsors the creation of an independent Palestinian entity on Israel's borders. **The president privately told Prime Minister Yitzhak Rabin after the signing of the Israeli PLO peace accord that the United States was prepared to share some advanced military technology** that until now had been withheld from Israel a White House official said. **Mr. Clinton signalled his willingness to improve the quality of military equipment made available** to Israel in an interview with Israeli television». We may wind up doing more in terms of shared technology », he said. « We want to do some more joint strategic thinking just to recognize the fact that military technology itself has changed the dimensions of what Israel has to do to protect its security». **Mr. Clinton said he had promised Mr. Rabin that he would use « the influence and the power » of the United States to make sure that Israel felt « more secure, not less secure », because of the agreement (...)** ».

(« I.H.T. », 16 09 1993).

Une autre conséquence qui découle de la garantie donnée à un engagement par un membre éminent de la Communauté internationale, c'est que cette garantie lui confère le rôle d'arbitre (politique) pour interpréter l'engagement et pour trancher les conflits qui pourraient en naître :

« U.S. DEEPLY INVOLVED IN PEACE PROCESS – PROMISE OF LONG-TERM ROLE WAS ESSENTIAL TO THE BREAKTHROUGH –

« One certain outcome of the landmark redeployment agreement between Israel and the Palestinians is that the United States and its diplomats will remain deeply and perhaps decisively involved in the process for years to come. That is because the agreement is structured to allow either side to demand that Washington step in

if it feels the other is failing to fulfil its obligations, officials and independent analysts said. The United States is the de facto arbiter of any disputes. Not trusting each other, the two sides came to closure only when they were satisfied that Washington would weigh in to help them over future obstacles, senior U.S. officials said. (...) « **I can assure you** », **Secretary of State Warren Christopher said in a letter to Prime Minister Benjamin Netanyahu that was made part of the agreement, « that it remains the policy of the United States to support and promote full implementation in all of its parts.** We intend to continue our efforts to help ensure that all outstanding commitments are carried out by both parties in a co-operative spirit and on the basis to reciprocity ». (...) Edward Djerejian, a former U.S. ambassador to Israel and Syria, said : « **The reason for doing it that way is basically to that each side can use the U.S. mediator as a court of appeal in their interpretation of the requirements** » (...) ».

(« I.H.T. », 17 01 1997).

Le rôle du garant peut consister à recourir à des actions bien précises, par exemple, à priver le violateur de l'engagement des sources d'énergie :

« RUSSIANS THREATEN REBELS IN GEORGIA WITH POWER CUTOFF –

Separatist Abkhazian rebels battled Georgian defenders for a second day Friday in the regional capital, Sukhumi, as Russia moved to strengthen its mediating role in the conflict (...). **Russia gave the separatist forces in Abkhazia until Friday evening to cease fighting or be deprived of electrical power**, the Foreign Ministry said. Russia will tackle « other economic measures » if the Abkhazian forces fail to return to positions they held before breaking a Russian-brokered cease-fire, the ministry said in a statement carried by Itar-Tass. Abkhazia is totally dependent on Russia for its electrical power (...) ».

(« I.H.T. », 18-19 09 1993).

Quelle est la sanction à l'égard du garant qui ne ferait pas jouer sa garantie ? Comme c'est généralement le cas en droit international, elle est politique et non juridique. Le risque, pour le garant, étant en effet que sa crédibilité en souffre :

« FALLOUT OF WAR IN GEORGIA – MOSCOW SUFFERS LOSS OF CREDIBILITY –

As the battle between Georgian forces and Abkhazian rebels for control of Sukhumi moves into its second week, one of its victims has been Russia's reputation as a neutral and credible peacekeeper on the territory of the former Soviet Union. By launching a surprise offensive against the Georgian-held city on Sept. 16, the Abkhazian separatists, long suspected by Georgia to have the blessing of at least some elements within the Russian government, blow apart a six-week-old cease-fire agreement, signed in the Russian resort town of Sochi by Russia, Georgia and Abkhazia on July 27. With the collapse of the Sochi agreement, the most promising in a series of cease-fires signed in the course of a yearlong war, chances for another negotiated peace in the breakaway region in Georgia's northwest corner are slim (...). For Russia, which signed the agreement as a guarantor of what was sure to be a fragile peace, its failure has even wider implications. « What is at stake for the Russians is their credibility », said a Western diplomat (...).

(« I.H.T. », 24 09 1993).

Quelle conclusion pourrait-on tirer de ces implications des membres de la Communauté internationale dans la conclusion des engagements internationaux ?

Sur le plan du droit, aucune réponse claire ne peut être donnée. Aucun régime « juridique » n'en résulte. Ni la pratique des Etats, ni les traités-lois en vigueur, ni la jurisprudence internationale, ne

donnent de réponse générale à ce sujet. Tout est cas d'espèce. Même s'ils se sont liés de façon quasi-formelle à un engagement par la prise d'acte, par les « auspices », par la signature de l'engagement en tant que « témoins » ou par des garanties données, les Etats tiers ne semblent pas avoir « juridiquement », c'est-à-dire de façon constante, répétitive, prévisible et déterminée par les textes, des droits et des devoirs définis. Tout y est politique, diplomatique et moral. Mais à l'inverse, tout y est orienté vers l'efficacité. Car si à elle seule, la validité juridique de ces engagements ne garantit rien de solide, l'autorité politique qui s'y ajoute permet de nourrir quelque espoir quant à leur respect.

CHAPITRE IV

AUTORITE AUPRES DE L'OPINION PUBLIQUE

PLAN DU CHAPITRE

Section I : QU'EST-CE QUE L'OPINION PUBLIQUE EN
« DROIT » INTERNATIONAL?

Sous section I : Opinion publique institutionnalisée
Sous section II : Opinion publique non institutionnalisée

Section II : VOIES PAR LESQUELLES L'OPINION PUBLIQUE PEUT ETRE IMPLIQUEE

Sous section I : Voie juridique (referendum, élection)
Sous section II : Voie politique (publicité, forum)

Section III : MOYENS POUR IMPLIQUER L'OPINION PUBLIQUE

Sous section I : Argumentaire rationnel
Sous section II : Figures symboliques

INTRODUCTION :

Doit-on parler de l'Opinion publique dans une étude consacrée au droit international ?

Les internationalistes l'évitent. A leur avis, son caractère extra-juridique est patent. C'est pourquoi, dans la doctrine de ce droit, il y a peu d'écrits à son propos, sauf un bref cours à l'Académie de La Haye qui a été donné par Marcel Merle en 1973.

Cet auteur y avouait son malaise à dissenter sur « une donnée qui est, par définition, tout à fait extérieure et étrangère au droit : l'opinion publique. » Car, écrivait-il :

« Tel est bien le danger de l'immixtion de l'opinion dans les affaires de juristes et, dans le doute aussi, l'une des raisons qui

expliquent le peu d'influence que l'opinion exerce en fin de compte sur l'application, l'interprétation et l'évolution du droit positif. »

Et pour conclure il ajoutait « Mieux vaudrait que le droit soit maintenu hors de l'influence de l'opinion ». Ce disant il puisait ses citations chez Pascal et Hegel.

(« DROIT INTERNATIONAL ET OPINION PUBLIQUE » R.C.A.D.I. 1973 I p. 376 et ss.)

Il suffit pourtant d'ouvrir le premier journal venu pour se rendre compte de la fréquence avec laquelle la problématique de l'Opinion publique se mêle à celle des engagements internationaux.

Gardiens de l'orthodoxie juridique, les internationalistes ont tendance à qualifier les problèmes liés à l'Opinion publique de « sans intérêt pour le juriste ».

Cette réponse nous semble inadaptée, car dans la présente matière, elle dissocie de façon trop radicale ce qui est « juridique » de ce qui ne l'est pas. Nous ne cessons de le dire.

Certes, nous distinguons nous-même la « validité juridique » des engagements internationaux de leur « autorité politique ». C'est d'ailleurs pourquoi nous consacrons à chacune d'elles une partie séparée du présent second tome de l'ouvrage.

Néanmoins, en pratique, cette distinction, du moins pour ce qui est de l'Opinion publique, est largement factice.

En réalité, la frontière entre la « validité » et l'« autorité », entre le monde du droit international et le mode de la politique est une fiction. L'un et l'autre constituent ensemble, un tout difficilement séparable en vue de l'efficacité. L'un épaulé l'autre pour obtenir le

résultat escompté, à savoir le respect des engagements pris.

Car aussi bien à la naissance des obligations internationales, faute de législateur, que dans le processus de leur application, faute d'appareil d'enforcement juridique complet, le droit international se réfère le plus souvent à la politique. Dans l'introduction au premier tome de l'ouvrage, nous avons longuement parlé de cette substitution. Nous avons alors évoqué des « béquilles » politiques, morales et diplomatiques dont il se sert pour réussir le respect des engagements qui le composent, faute de ses propres mécanismes.

Par conséquent, au départ déjà, lorsqu'on est encore au stade de la conclusion de l'engagement, on y implique déjà toute une série de facteurs et d'acteurs moraux, diplomatiques ou politiques, dont l'Opinion publique. On le fait ensuite, et à plus forte raison, au stade de l'enforcement. Ce dont nous parlerons dans le troisième tome de l'ouvrage.

Car si au départ, l'Opinion publique est informée de la conclusion de l'engagement, si elle s'y est impliquée elle-même ou y a été impliquée par les co-contractants au moyen des techniques dont il sera question plus loin, là encore, la « validité » de l'engagement sera confortée par une « autorité » politique significative. Et à la fin, l'engagement sera mieux respecté. La simple éventualité d'en appeler à l'Opinion publique pour qu'elle exerce ses pressions constituera souvent un épouvantail suffisant. Autrement dit, la simple « autorité politique » de l'engagement, même avec une « validité juridique » défaillante, suffira la plupart du temps.

Comme l'a dit Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, dans une interview du 14 avril 1980 :

« Si l'on veut éviter – ou limiter – la dégradation des rapports internationaux, il faut que chacun agisse pour obtenir le respect des principes régissant la vie internationale (...) et que la Communauté internationale n'hésite pas à condamner les

manquement à ces règles. **Il existe une « opinion publique mondiale » dont il faut faire entendre la voix** » (*quand le respect des engagements internationaux est menacé*).

Nous contestons donc la vision des internationalistes qui, par souci de « pureté » juridique, se désintéressent de ce qui, pourtant, est leur meilleure alliée : l'Opinion publique. Sans elle, ils se seraient vite aperçus que leur droit est largement suspendu en l'air et par lui-même, n'a qu'une infime influence sur la réalité.

Ces réticences sont d'autant plus déplacées qu'en droit interne, pourtant ô combien plus « juridique », l'influence de l'Opinion publique sur la création normative est largement débattue.

Toutes les études consacrées au droit constitutionnel et aux procédures parlementaires admettent ainsi une large place aux lobbies, aux partis politiques, aux syndicats et aux autres groupes de pression. Autrement dit, à l'Opinion publique. Tout comme elles consacrent une large place à toutes sortes de pressions que celle-ci peut exercer sur le Parlement et sur le Gouvernement pour les pousser à prendre, ou au contraire, pour les dissuader de prendre telle ou telle loi, tel ou tel règlement.

Dans tout système semi juridique, qu'il soit constitutionnel ou international, où le recours à des moyens juridiques d'enforcement, à la prison, à la police, à la saisie des biens, etc. est exclu, l'aspect politique et juridique sont très liés. Et alors l'interférence de l'Opinion publique, dans la production normative en amont et dans l'enforcement des normes en aval, est capitale.

Ceci dit, comment la définir ?

On ne parvient pas à en donner de définition abstraite. Mais on comprend bien que concrètement ce sont les électeurs, les O.N.G., les syndicats et associations divers, l'opposition parlementaire, les partis politiques, l'armée, les personnalités très en vue, les

acheteurs, les entreprises, les travailleurs, les églises, le milieu financier, le monde rural, le milieu artistique, les protestataires « systématiques » qui se déplacent à longueur d'année dans tous les coins du monde pour manifester contre quelque chose, saccager et en découdre avec les forces de l'ordre, les milices, les terroristes, les groupuscules politiques, les candidats à un poste ministériel, les colons, la bourse, les multinationales commerciales, les observateurs politiques, et surtout, surtout, les médias.

Tous, ils peuvent avoir un intérêt matériel, politique, idéologique, professionnel etc., à donner leur appui à un engagement international ou bien à le saboter. Ainsi, les négociations, la signature, la ratification des engagements, et plus généralement, leur conclusion, sont l'objet d'une lutte politique pour conforter ou pour compromettre leur « autorité » auprès de l'Opinion publique.

Quels sont ses moyens d'action ?

Comprise comme des électeurs, l'Opinion publique peut voter contre le gouvernement qui n'a pas pris l'engagement auquel elle tenait (ou en a pris un qu'elle reprouve) et le renverser (Ce qu'illustre le récent échec de M. Aznar, Premier Ministre espagnol, qui a perdu les élections de mars 2004 à cause de son engagement à soutenir les Etats-Unis en Irak. Ce que l'Opinion publique espagnole rejetait). Comprise comme l'armée, elle peut fuir la conscription déclarée en vue d'une guerre « injuste », fraterniser avec l'ennemi, désertre ou monter un coup d'Etat. Comprise comme la foule indistincte, elle peut boycotter la venue d'un chef d'Etat ou manifester contre lui dans une manifestation de rue. L'Opinion publique comprise comme des O.N.G. peut publier un rapport accablant pour l'État violateur comme le fait souvent « *Amnesty international* ». Ou encore, s'interposer physiquement en empêchant le passage d'un navire d'un État qui contrevient à un

engagement international concernant l'environnement, comme le fait souvent « *Greenpeace* », etc.

Quelles sont les voies pour impliquer l'Opinion publique dans la conclusion d'un engagement et conforter ainsi son « autorité » ?

L'une d'elles consiste à soumettre l'engagement à des procédés juridiques faisant appel au peuple. Cela peut consister à mettre la question de cet engagement au centre d'une élection ou de la soumettre à la ratification populaire.

L'autre est la voie politique et consiste à soumettre l'engagement à un débat public en commençant par lui donner une large publicité (par exemple, en l'annonçant devant un forum international).

Quels sont les moyens auxquels on a recours pour impliquer l'Opinion publique dans la conclusion d'un engagement international ?

Tant qu'il s'agit encore d'un dialogue, (et pas déjà d'une lutte), il est tout à fait naturel que l'argumentaire rationnel y trouve sa place. Nous songeons notamment à celui qui met en avant l'intérêt national, le caractère vérifiable de l'engagement, ou encore ses vertus d'équilibre, d'équité et de justice.

Mais les arguments rationnels ne sont pas les seuls. Pour obtenir l'implication de l'Opinion publique, les partisans de l'engagement ont parfois recours à une série de symboles. Ceux-là sont sensés agir sur les émotions.

Ainsi, le sacré auquel se réfèrent les signataires, le faste et l'atmosphère dont ils entourent la cérémonie, les poignées de mains médiatisées qu'ils échangent, le lieu qu'ils choisissent pour la conclusion de l'engagement, et bien d'autres, sont des voies détournées, indirectes, symboliques pour atteindre l'Opinion

publique et faire d'elle, le gardien (ou bien le fossoyeur) de l'engagement.

Le caractère, parfois acharné de la lutte, pour obtenir l'adhésion de l'Opinion publique à un engagement ou pour l'en détourner, est la meilleure preuve de l'importance de cet acteur informel de la vie internationale et de l'« autorité » politique que peut revêtir, à ses yeux, un engagement.

Certes, nous avons dit dans l'introduction à cette deuxième partie du second tome, que la question de l'Opinion publique et la lutte pour obtenir son adhésion n'est pas frappante, pour ce qui concerne les traités techniques ou administratifs. Encore que les administrations étatiques et les lobbies professionnels y soient très attentifs et agissent en conséquence, parfois avec vigueur. En revanche, cette question est vive pour des engagements dits « politiques », c'est-à-dire ceux dont le « *negotium* » implique les questions de la plus haute importance pour la Nation et dont le recours aux mécanismes d'enforcement juridique est à l'avance explicitement ou implicitement exclu.

Ajoutons à la fin de cette brève introduction que dans le troisième tome de l'ouvrage nous verrons l'Opinion publique non plus en amont, en tant que facteur de l'autorité politique de l'engagement, mais en aval, en tant que l'un des mécanismes de son enforcement politique et moral.

Passons à présent à une tentative sinon de la définition, du moins de la description de l'Opinion publique. Nous le ferons à travers ses manifestations.

Section I

QU'EST-CE QUE L'OPINION PUBLIQUE EN DROIT INTERNATIONAL ?

Autrement dit, posons-nous la question de savoir quelles sont ses composantes ?

Pour introduire un peu de clarté dans cette matière il nous semble justifié de séparer les composantes institutionnelles des composantes non institutionnelles. Commençons par ces premières.

Sous section I

COMPOSANTES INSTITUTIONNELLES

A) ELECTEURS

Ainsi, comme nous l'avons dit plus haut, dans les pays démocratiques, l'Opinion publique, ce sont tout d'abord les électeurs.

Leur importance est évidente, car s'ils sont en désaccord avec la conclusion d'un engagement auquel veulent souscrire les gouvernants, à la prochaine élection, ils peuvent élire une nouvelle majorité. Celle-ci formera un nouveau gouvernement, qui, lui, refusera la conclusion ou l'exécution dudit engagement.

C'est ainsi que les choses ont failli se passer en Bosnie-Herzégovine, en août 1994, concernant le plan de paix occidental qui devait aboutir, malgré l'opposition de l'Opinion publique serbe aux Accords de Dayton.

Voici ce qu'écrivait

l'« I.H.T. » du 29 août 1994 :

« Serbs in Bosnia ready to reject peace at polls.

Bosnian Serbs voted for the second and final day on Sunday in a referendum that was expected to underline their defiant stance against the peace plan drawn up by the major powers.

The huge majority of voters were believed to be rejecting the international plan granting the Bosnian Serbs 49 percent of the republic, in defiance of threats from Washington to lift the Bosnia arms embargo in favour of their Muslim and Croatian rivals. The Serbs have responded by threatening retaliation against United Nations peacekeepers and allied planes.

(...)

In Serbian-held Bosnia, there was no sign of support among voters for the peace plan, which had been rejected almost unanimously by the leadership (...) ».

Aux Etats-Unis les élections ont une importance considérable parce qu'un grand nombre de postes publics sont pourvus par ce moyen. L'attitude des électeurs face à la prise d'engagements internationaux revêt une signification particulière. Il en a été ainsi, par exemple, du traité créant une zone de libre échange entre les

Etats-Unis, le Canada et le Mexique :

L'« I.H.T. » du 20-21 novembre 1993

« NAFTA SETS « DOWNSCALE » AMERICANS AGAINST CLINTON –

The battle to win House approval of the North American Free Trade Agreement appears likely to strengthen a growing force in the **U.S. electorate of disaffected, angry voters, many of whom face diminished economic prospects. Those against the agreement** made up an ideologically chaotic group : from the columnist Patrick J. Buchanan, on the right, to the Texan billionaire Ross Perot, in an undefined center, to Ralph Nader, on the consumer movement's left. Individuals and groups associated with the liberal wing of the Democratic Party, particularly organised labour, were the dominant forces, and some of the leaders of this wing are declaring their commitment to continue to challenge, if not break with, the Clinton administration. By taking a strong for the accord – which passed the House on Wednesday, 234 to 200, and awaits Senate approval – **President Bill Clinton set a political collision course with those constituents he had sought to bring back to the Democratic fold last year** : « the people who work hard, pay their taxes, play by the rules (...) and now see their cherished dreams flying away ». The discontent and despair of « downscale America, blue-collar America, feeling left behind and underrepresented, blew up in NAFTA », Mr. Clinton's pollster, Stanley Greenberg, said (...). The long-range significance of the trade debate may well prove to be that the often contradictory set of liberal organizations – manufacturing unions, environmentalists, some civil rights groups - were able to coalesce. (...). **In the states that cast their electoral votes for Mr. Clinton last autumn, Democratic members were overwhelmingly opposed to the accord** : 120 to 58 Democrats from states that supported President George Bush were for it, 44 to 36. In addition, the vote pitted the nation's cities against the suburbs and rural areas. Urban members of Congress from both parties opposed it, 68 to

51, according to the policy institute, while suburban and rural representatives were 183 to 132 in favour (...) ».

Pour revenir momentanément sur le terrain du Proche-Orient sur lequel nous amenons si souvent nos lecteurs, rappelons qu'étant donné l'opposition de M. Netanyahu aux accords de 1993 (Cf. infra), les électeurs israéliens ont été appelés à trancher. Tout en élisant leur Premier Ministre, ils devaient donner ou retirer leur appui aux engagements conclus.

Et c'est ainsi que les choses se sont passées à la suite de l'assassinat de Yitzak Rabin. L'Opinion publique (en l'occurrence les électeurs) a amené M. Netanyahu au pouvoir avec cette exigence implicite qu'il doive abandonner l'engagement pris par son prédécesseur. Ce qu'il a fait.

Un autre segment de l'Opinion publique institutionnalisée c'est la majorité parlementaire.

B) MAJORITE PARLEMENTAIRE

Il nous semble que, dans certaines de ses manifestations, la majorité parlementaire se comporte comme un segment de l'Opinion publique. Nous songeons à l'hypothèse dans laquelle elle s'oppose au Gouvernement qui a pris un engagement et cherche à contrecarrer ses dessins. Elle nous semble alors jouer un rôle politique partisan.

Cela arrive lorsqu'elle refuse à l'Exécutif les lois dont celui-ci a besoin pour mettre l'engagement en application. Cela arrive aussi lorsqu'elle affaiblit la résonance politique de l'engagement en y ajoutant des conditions et des exigences supplémentaires, comme cela s'est produit lorsque le Bundestag a ajouté au Traité de l'Elysée un « Préambule » qui l'a vidé d'une bonne partie de sa substance.

Elle ne porte pas alors atteinte à la validité juridique de l'engagement (comme elle le ferait en refusant sa ratification), mais en affaiblit l'autorité et son efficacité.

Ainsi, par exemple, sous pression des groupes professionnels divers, notamment composés d'artistes et d'hommes de la culture, la majorité parlementaire française, après la conclusion de négociation du G.A.T.T. (*Uruguay Round*) a voté une législation imposant les quotas obligatoires pour les chansons françaises à la radio. Cela en violation des engagements pris par le Gouvernement français sur le libre accès des produits, notamment américains.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 22 décembre 1993 écrivait :

« France's new notion of top 40 music : a quota

Europe's response to a perceived cultural threat from the United States intensified Tuesday as the **French Senat approved a law obliging radio stations to play at least 40 percent French music and the Spanish parliament imposed restriction on the dubbing and projection of American movies.**

The decisions underscored a growing sentiment in Europe, which became a major issue in world trade talks concluded last week, that Hollywood and the US entertainment industry pose a threat to European culture that must be confronted if the content's identity is to be preserved (...)

The amended legislation is expected to gain final parliamentary approval this week (...).

Le rôle de l'Opinion publique est toutefois bien plus naturellement joué par l'opposition parlementaire :

C) OPPOSITION PARLEMENTAIRE

Ce que nous comprenons par cette expression, ce sont les partis

politiques qui siègent au Parlement ou bien qui y aspirent, ainsi que leurs leaders. Ce qui les distingue des partis politiques et de groupements paramilitaires dont l'objectif est de renverser l'ordre établi par la violence, et dont il sera question par la suite.

C'est ainsi que l'opposition parlementaire ukrainienne a déclenché une campagne virulente contre l'engagement pris par le Président Kravtchouk concernant la dénucléarisation de l'Ukraine et le règlement de la question de la Crimée, habitée en majorité par des Russes.

L'« I.H.T. » du 21 janvier 1994 écrivait à ce propos :

« UKRAINE DEPUTIES ACCUSES KRAVCHUK OF BETRAYAL

The Ukrainian parliament denounced President Leonid M. Kravchuk on Thursday over nuclear arms and Russian nationalism in Crimea.

Deputies accused Mr. Kravchuk of betraying national interest by signing an agreement with the presidents of Russia and the United States to give up Ukraine's nuclear weapons. Some called for his impeachment, others for a referendum on the accord.

They also criticised him for failing to ban a presidential election in Ukraine's autonomous Crimean Peninsula, which a Russian nationalist is poised to win (...).

Radicals and nationalists took the floor to denounce Mr. Kravchuk, who was not present, over a pact under which Ukraine promised to give up nuclear arms in exchange for security guarantees and about \$ 1 billion in aid.

« We must have a referendum about the trilateral statement », said Serhiy Holovaty, a legal expert.

Mykailo Shvaiko, from Western Ukraine, said, « **We must raise the question of impeaching the president, who grossly violated the constitution and humiliated the entire nation** ».
(...) ».

C'est aussi l'opposition parlementaire qui a déclenché une campagne contre l'accord conclu entre le Gouvernement du Bangla Desh et les rebelles de Chittagong Hill Tracts.

L'« I.H.T. » du 4 décembre 1997

« TREATY ASSAILED IN BANGLADESH

Bangladesh's main opposition party on Wednesday called for a national general strike on Sunday to protest the signing of a peace treaty with tribal rebels in the Chittagong Hill Tracts.

« The treaty amounts to a denial of sovereignty over one-tenth of the country's total territory », said former Prime Minister Begum Khalida Zia, leader of the Bangladesh National Party.

The treaty was signed in Dhaka on Tuesday by the government of Prime Minister Hasina Wazed and rebel leaders. It intended to end a quarter century of tribal insurgency in the 5,500-square-mile Chittagong Hill Tracts, which border India and Burma ».

Pour ce qui est du Proche-Orient, l'« I.H.T. », écrivait le 4 juillet 1994:

« RABIN ASSAILS RIGHTISTS FOR ENDANGERING PEACE PLANS

Stung by a barrage of anti-government protests set off by Yasser Arafat's visit to Gaza, **Prime Minister Yitzhak Rabin lashed out Sunday at his rightist opponents, accusing them of lying and of exploiting victims of Muslim terrorist attacks in a campaign to undermine Israel's accord with the Palestine Liberation Organisation.**

« The extreme right in Israel celebrates the blood shed by the terrorist's murderess of extremist Islam, trying to use the Israeli

victims as a lever against the agreement ». (...) ».

Ce qui peut être dit de l'opposition parlementaire, à plus forte raison, peut l'être de ses leaders.

On ne peut pas affirmer qu'un traité cesse d'être valide parce qu'un candidat à la Présidence prévient qu'il ne le respectera pas s'il est élu. S'il est conclu en « bonne et due forme », l'accord est « juridiquement » parfait. Il lie l'Etat et non pas ses dirigeants actuels ou futurs. Pourtant, chacun comprend qu'une telle déclaration revêt une grande importance politique et pratique. Car si, « en théorie », l'engagement reste juridiquement valide, ses chances réelles de respect s'amenuisent.

Ainsi, pour ce qui est des accords de paix palestino-israéliens d'Oslo et de Washington, pris par le Gouvernement israélien de MM. Rabin et Pères, d'avance le parti d'opposition, le Likoud et son chef, Monsieur Netanyahu ont exprimé leur désaccord. Ils ont clairement indiqué que s'ils arrivaient au pouvoir, ils ne se sentiraient pas liés par des décisions prises. Ces engagements cessaient-ils du coup d'être juridiquement valides ? Non, mais leur autorité politique, et donc leur chance réelle de respect, s'étiolaient.

Depuis lors ces deux-là ont tout fait pour bloquer l'application des engagements pris par leurs prédécesseurs.

L'« I.H.T. » du 18 et 19 septembre 1993 :

« MIDEAST PEACE – A LIKUD SETBACK – FOR OPPOSITION, CAUSE AND CONSTITUENCY SLIP AWAY – Jerusalem – The accord on Palestinian self-rule has turned into a debacle for Israel's once powerful Likud party and the dream it championed of building a « Greater Israel » in territory captured in the 1967 Middle East war (...) **Likud has reacted to the accord with dire warnings.** The party's leader, Binyamin

Netanyahu, said it would lead to « renewed conflict, renewed tension and war », with Katyusha rockets falling on Tel Aviv (...). Stunned by the secret diplomacy that led to the agreement, **Likud and the smaller parties that now form the opposition have vowed to try to block the pact**, but their chances of derailing it in the legislature, the Knesset, next week appear to be slim (...). Deep in debt from the last election campaign, Likud has been riven by internal squabbling and open disarray. The disputes have been not only among leaders, but also over tactics, such as whether to **encourage civil disobedience or whether Likud should promise voters that the party would disavow the accord if elected** (...) ».

Et un peu plus tard :

L'« I.H.T. » du 5 janvier 1994 :

« RABIN RIVAL DROPS VOW TO STICK TO PLO DEAL

Israel's main opposition leader, Benjamin Netanyahu, said Tuesday that **if his Likud party were to return to power he would feel no obligation to honour the present Labour government's agreement** with the Palestine Liberation Organisation.

Mr. Netanyahu stopped short of a firm promise to break the deal on introducing Palestinian self-rule to the occupied territories - a position advocated recently by his predecessor as Likud leader, former Prime Minister Yitzak Shamir.

But at the same time, Mr. Netanyahu made clear that he would not be bound by the PLO accord, a sharp departure from a public pledge weeks ago to « honour any formal international commitment taken by previous governments ».

Speaking to Jewish settlers in the West Bank on Monday and expanding on the subject in an interview Tuesday, he charged that the PLO chairman, Yasser Arafat, had himself broken

promises by failing to stop anti-Israel attacks in the territories and by taking no steps to revoke sections of the PLO charter that call for Israel's destruction.

« Agreements are made to be honoured, but they're not made to be honoured unilaterally ». Mr. Netanyahu said. And since in his view the Palestinians have not kept their end of the bargain, then the accord signed on the White House lawn in September is no longer binding on Israel », he said ».

L'importance de l'Opinion publique sous l'aspect de l'opposition parlementaire dans cette affaire, a été bien vue par le Président Clinton, dont l'« I.H.T. » du 13 septembre 1993 résumait ainsi le propos :

« Time and again, though, the president hammered at a single point : **Israeli public opinion. That is the key, he said,** because Israel is the country that will have to trade tangible security assets for promises. He said that Israelis therefore had to be made to feel secure. **Otherwise the opposition will block the deal,** there will never be progress on the Syrian track and the whole thing will unravel (...) ».

Plusieurs années après, lorsque le Likoud s'est retrouvé dans l'opposition, il a prévenu que s'il revenait aux affaires il ne respecterait pas l'accord qui serait éventuellement conclu par M. Barak avec M. Arafat.

L'« I.H.T. » du 27 décembre 2000 :

« BARAK FACES UPROAR OVER PROPOSAL ON JERUSALEM

JERUSALEM - Israelis and Palestinians wrangled with each other and among themselves Tuesday over President Bill Clinton's sweeping, difficult proposals for ending their 52 year conflict.

The Israeli Prime Minister, Ehud Barak, faced a firestorm of

criticism on the right Tuesday from Ariel Sharon and his Likud party, from militant settlers and rabbis, who say it is a religious duty for Israel to hold onto the Temple Mount.

(...)

Likud has vowed that if it wins the Feb. 6 election for prime minister, its government will not be bound by an agreement signed by Mr. Barak, and its members in the Knesset are introducing legislation to bar him from reaching one (...) ».

Un autre leader du Likoud, qui, par la suite deviendra Premier Ministre, M. Sharon, a aussi d'avance répudié cet accord :

L'« I.H.T. » du 11 janvier 2001 :

« OSLO PEACE AGREEMENT REPUDIATED BY SHARON
1993 Accord 'No Longer Exists,' He Asserts

JERUSALEM - **Ariel Sharon, the Likud party leader** and clear front-runner in the race to become prime minister, formally kicked off his campaign in rally Wednesday night, after an American peace envoy earlier in the day indefinitely postponed a trip to the region for last-minute peacemaking efforts.

Mr. Sharon **has made it clear that he will consider any Israeli-Palestinian understandings reached at or since the failed Camp David talks last July to be void if he becomes Israeli prime minister in the Feb. 6 elections.** In an interview with a Hasidic magazine being published Thursday, Mr. Sharon went even further.

« The Oslo accord is an agreement that no longer exists », Mr. Sharon said, according to an account of the interview made public in advance Wednesday by several newspapers (...)

La situation était similaire lorsque, avant son élection à la Présidence, M. Bush junior et ses collaborateurs les plus proches, (à l'exception du général Powell, qui s'est ensuite rangé à l'avis du nouveau Président lorsqu'il est devenu son Secrétaire d'Etat) ont prévenu qu'ils s'opposeraient à la ratification du Traité sur l'arrêt des essais nucléaires:

L'« I.H.T. » du 6 et 7 janvier 2001:

« Clinton-Ordered Study Makes Case for Ratifying Test Ban Pact

A former chairman of the Joint Chiefs of Staff who conducted a comprehensive study of the nuclear test ban treaty at the request of President Bill Clinton has concluded that the United States must ratify it in order to mount an effective campaign against the spread of nuclear weapons.

The assessment by General John Shalikashvili, who was chairman of the Joint Chiefs from 1993 to 1997, is part of a last-ditch attempt by Mr. Clinton to build support for the treaty, which Senate Republicans rejected in 1999 and on which President elect George W. Bush's own top aides have been in sharp disagreement (...). **Mr. Bush assailed the treaty as unverifiable and unenforceable during the campaign**, but he has also promised to continue the Clinton administration's moratorium on nuclear testing for the time being (...).

Mr. Bush's advisers have been deeply divided on the merits of a test ban. Like most top military men, General Colin Powell, the secretary of state-designate, backed the treaty after he retired as chairman of the Joint Chiefs in 1993, even urging India to sign the accord during a trip there.

« The treaty is necessary for the safety and reliability of the world because it will reduce the threat of nuclear weapon attacks,- Mr. Powell said at the time.

But **Donald Rumsfeld, the conservative defence secretary-designate, has heatedly opposed the treaty**, saying it would preclude the United States from developing new generations of nuclear weapons (...) ».

D) O.N.G.

On connaît bien l'intense activité d'« *Amnesty international* » pour la conclusion de tous les engagements internationaux en faveur des

droits de l'homme. Tout comme on connaît celle de « *Greenpeace* » en faveur de ceux qui protègent l'environnement.

Les juristes se souviennent aussi que c'est à la faveur de l'action des O.N.G. scientifiques et écologiques diverses que l'Antarctique a été déclaré « réserve naturelle » de l'humanité. Ce que rappelle Jean-Pierre Puissochet :

« LE PROTOCOLE AU TRAITE SUR L'ANTARCTIQUE, RELATIF A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT » (Madrid, 4 octobre 1991) par Jean-Pierre Puissochet.

(« A.F.D.I. », – 1991 – pp. 755-758).

« La signature, à Madrid, le 4 octobre 1991, du « Protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement » constitue un événement notable (...). Au-delà même de son contenu, ce nouvel instrument international frappe par les conditions de son adoption, et suscite l'attention du politologue autant que du juriste.(...)

L'histoire du protocole de Madrid est avant tout celle d'un retournement fondamental des attitudes, et du passage en un bref laps de temps d'un principe d'autorisation à un principe de prohibition.(...)

Ce revirement a été dû à l'intervention résolue de certains Etats, et en particulier de la France; il a été aussi puissamment favorisé, et sans doute lancé, par l'intervention d'organisations non gouvernementales « environnementalistes ». Certains ont pu d'ailleurs suggérer que l'action de celles-ci, en même temps qu'elle leur permettrait d'atteindre leur but, renforçait leur capacité ; d'une certaine façon, **la lutte pour la protection de l'Antarctique a été pour elles un moyen de mesurer leur capacité de mobilisation de l'opinion publique.**

(...)

L'opinion publique, en particulier dans les pays occidentaux, se

mobilisa peu à peu en faveur de la défense au milieu naturel, thème que **les organisations non gouvernementales** surent utiliser efficacement. A partir de 1983, **Greenpeace, relayée par l'ASOC** (Antarctic and Southern Ocean Coalition) puis en France par la **Fondation Cousteau**, protestèrent contre le projet de convention discuté par les Parties au traité de Washington (...) ».

Mais s'il arrive que l'Opinion publique s'exprime dans le cadre institutionnel, en tant qu'électeurs, majorité, opposition parlementaire et les O.N.G., c'est principalement en dehors de ce cadre qu'elle se manifeste.

Sous section II

OPINION PUBLIQUE NON INSTITUTIONNALISEE

Nous comptons illustrer les diverses formes non institutionnalisées de l'Opinion publique en analysant successivement :

Médias

Armée

Divers lobbies

Manifestants
Terroristes
Protestataires « systématiques »

A) MEDIAS

Commençons par quelques généralités anecdotiques qui, indépendamment de la question des engagements internationaux et de leur « autorité », donnent la mesure de l'influence qu'ont les médias sur les autres composantes de l'Opinion publique :

L'« I.H.T. » du 17 mars 1994 :

« ON 2 SIDES OF ATLANTIC TRUST FOR MEDIA NEWS –

« **North Americans and West Europeans trust newspapers and television news so much that many readers and viewers pronounce the media more believable as an institution than even their churches.** Yet, despite this trust, substantial majorities would like to restrict press freedom to protect military secrets, stamp out terrorism and put down stories dripping with sex and violence. These contradictory attitudes surfaced as a major finding of the Times Mirror Center for the People & the Press in a comprehensive survey of opinion about the media in eight nations : the United States, Canada, Mexico, Britain, France, Germany, Spain and Italy. The poll collated the views of a sample of more than 10,000 Europeans and North Americans. Among the findings : - **More people get their news from television than from any other medium.** Substantial majorities watch TV news in all eight countries, but only in Germany, Britain and Canada did more than 50 percent of those polled say they had read a newspaper the day before. (It was 49 percent in the United States). – Majorities in most countries believe that TV and newspapers are unfair and one-sided in the way they cover the news and that the media tend to invade the privacy of people. – Huge majorities believe the media keep politicians honest, help democracy and generate a good influence on society. –

Americans know less about current events than any of the nationalities polled. Asked a series of five questions, 37 percent of the Americans polled got all five wrong, while only 3 percent of the Germans, who did best on the test, failed all five. Yet, differences did appear, rooted in local tradition. The gap in trust between TV news and newspapers, for example, was greatest in Britain, an obvious reflection of the prestige of BBC broadcasts and low regard for London's strident mass tabloids. Spaniards, living in a country that emerged from dictatorship less than two decades ago, were less enthusiastic about press restrictions than almost all the others. Majorities in each country found TV news and newspapers believable, in most cases more so than churches and their country's leader. The only exception was Mexico, where the church and President Carlos Salinas de Gortari were considered about as believable as newspapers and TV news. Without exception, heavy majorities said they did not find government officials, legislators and advertisers believable ».

(« I.H.T. », 17 03 1994).

Certes, on ne trouve pas beaucoup d'exemples d'aveu des journalistes d'avoir voulu conforter ou affaiblir l'autorité d'un engagement international. Car leur rôle étant d'informer, ils se prétendent toujours neutres et objectifs. De plus, il règne une extraordinaire, affligeante et malsaine solidarité dans le monde médiatique, et même diamétralement opposés politiquement, les médias tout en dénonçant tout le monde, ne se dénoncent jamais réciproquement. On a pu le constater récemment encore (janvier-février 2004) dans l'affaire de la BBC et du rapport du lord Hutton. Les médias notoirement opposés à la BBC ont fait pourtant bloc avec elle et se sont ligüés contre le rapporteur. Nous ne citerons donc qu'un seul exemple où la presse admet que sa consœur, la télévision, a tenté d'influer sur le sort d'un engagement international en se comportant, non pas en informateur objectif, mais en élément partisan de l'Opinion publique.

L'« I.H.T. » du 4 juillet 1994 :

« **Rabin assails rightists for endangering peace plans**

(...)

The debate flared as the cabinet held its weekly meeting behind a tight security cordon of hundreds of policemen who blockaded roads leading to Mr. Rabin's office to keep out rightist demonstrators.

Outside the barriers, a few hundred protesters blew whistles and banged on pots and metal signs with the aim of disrupting the cabinet session... Ministers were clearly angered by a large anti-government rally on Saturday night, in which Mr. Rabin and his cabinet were denounced as traitors who had made a criminal alliance with Mr. Arafat. According to Israeli news reports, some (...) criticised local television coverage of the rally as being overly sympathetic to the protesters. (...) ».

B) ARMÉE

Tout comme les médias, l'armée se veut neutre. Elle se dit au service de la Nation et obéissante à tout gouvernement légitime. Pourtant, ce n'est pas toujours le cas, et il lui arrive de trahir ses préférences en matière d'engagements internationaux, comme le ferait n'importe quel autre acteur de la scène internationale. Elle peut paralyser un engagement en détruisant son autorité politique par une obstruction plus ou moins systématique. Cela est vrai notamment dans quelques Etats musulmans comme l'Algérie ou la Turquie où l'armée détient le pouvoir directement ou en sous-main. Mais cela est aussi vrai dans les Etats démocratiques. C'est pourquoi, un gouvernement soucieux d'assurer l'efficacité d'un engagement important, cherchera, et ce dès avant sa conclusion, l'appui de l'armée. Ce que rappelle R. Holbrook en écrivant à propos de l'accord de Dayton mettant fin à la guerre en Bosnie :

« (...) Christopher and I called President Clinton from my room, as our team crowded around, excited and relieved. The President offered to fly to Dayton for the announcement. (...) We also suggested that **Secretary Perry and General Shalikhvili fly out to symbolise the Pentagon's support of the agreement** (...) »

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 150).

Ce même auteur, après la signature des accords de Dayton écrit à propos de la nécessaire adhésion de l'armée à l'engagement américain dans les Balkans :

R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 316-317 :

« (...) The President concurred, saying, « It is best to remove both men ». Without giving a direct instruction, he asked the military to reconsider the issue. He then shifted to a more immediate issue : **gaining public and congressional support of the policy** ». I must be brutally honest with the American people, » he said. « **When I address the people I must be sure our military and intelligence people have signed off** (...) » he

said, « is that the diplomatic breakthrough in Dayton has given us a chance to prevail on Congress and in the nation. People see the stakes and the big picture. **But we can't get congressional support without defence and the military fully behind this** (...). It's not a question of being dishonest, **but we can't close the deal without the Pentagon's support** ». He looked directly at Shalikashvili. « I know there has been ambivalence among some of your people – not you, Shali, but some of your people – about Bosnia », he said, « but that is all in the past. **I want everyone here to get behind the agreement** (...) ».

C'est aussi l'armée américaine qui a cherché à empêcher la signature, par les Etats-Unis du traité instaurant la Cour Pénale Internationale, car elle jugeait ses propres intérêts ainsi menacés :

L'« I.H.T. » du 15 avril 1998 :

« PENTAGON DISTRESS SIGNAL OVER A NEW WORLD COURT – IT WARNS EMBASSIES OF FRIVOLOUS INQUIRIES – « When the Pentagon urgently called in more than 100 foreign military attachés from embassies here two weeks ago, they expected to be briefed on the next crisis threatening world peace. Instead, the military aides were surprised by warnings of a potential menace of their troops that most had never considered : the proposed International Criminal Court, scheduled to be established as a permanent tribunal to try tyrants such as Pol Pot for human-rights abuses or Saddam Hussein for war crimes. The Pentagon warned the attachés that if the court was set up and was not properly restrained, it could target their own soldiers – particularly when they were acting as peacekeepers – and subject them to frivolous or politically motivated investigations by a rogue prosecutor or an overzealous tribunal (...) A three-page memorandum distributed at the Pentagon briefings says : « The U.S. is committed to the successful establishment of a court. But we are also intent on avoiding the creation of the wrong kind of court ». (...) **The Pentagon also sent a senior team to Europe, where the officials hop scotched from London to Paris to Brussels to**

Rome to Bonn, impressing top military brass in each capital with the American arguments (...). What the Pentagon has done may undermine the policy established by the president ». But Pentagon officials deny using any pressure tactics and assert that no foreign military official has complained. « It was not lobbying ; there was no arm-twisting – it was awareness-raising », said Frederick Smith, principal deputy assistant secretary of defence for international security affairs ».

(« I.H.T. », 15 04 1998).

Toujours à titre d'exemple rappelons qu'à la veille des accords tarifaires entre la Chine et les Etats-Unis, alors que Pekin était prêt à faire des concessions à Washington, l'armée chinoise a protesté contre l'attitude conciliante du gouvernement chinois et contre la conclusion d'engagements correspondants.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 17 septembre 1993 écrivait :

« BANNED BOOK DETAILS CHINESE ARMY'S ANGER WITH US

(...) **Eight senior generals led by Defence Minister Chi Haotian were said to have met with Mr. Jiang to express their frustration** over the « soft stance » Beijing was taking toward American « hegemonism » and « power politics».

The generals were said to have become « very exited during the meeting » and presented the president with a petition signed by 180 high-ranking officers **demanding that China should « take a solemn and just stand » against the United States** (...) ».

Un autre élément de l'Opinion publique ce sont les lobbies de toute sorte.

C) LOBBIES DIVERS

Sans être forcément organisés et disposer d'une personnalité juridique, de nombreux groupes d'intérêts tentent, parfois avec succès, de conférer à certains engagements une grande autorité, qui doit assurer leur efficacité. Tout comme il arrive qu'en voyant leurs intérêts collectifs menacés, ces groupements parviennent à discréditer tel ou tel d'entre eux au point d'en compromettre la mise en oeuvre.

Il en est ainsi, par exemple, avec le lobby culturel.

1) LOBBY CULTUREL

Lors de négociations du G.A.T.T. sur la libéralisation du commerce international, la question de « l'exception culturelle » a été débattue avec animation. Les milieux culturels européens, et notamment français, se sont ainsi, opposés à la libéralisation du commerce des œuvres culturelles de crainte que celles, en provenance des Etats-Unis, envahissent le vieux continent et étouffent sa propre culture.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 22 septembre 1993 rappelait :

« AS CRISES MOUNT, FRENCH BLAME U.S., THE USUAL CULPRIT – (...) Lately, French film directors and stars have jumped aboard the chauvinistic bandwagon in proclaiming that Europe's movie industry may be doomed by American cultural imperialism. « We cannot allow the Americans to treat us in the way they dealt with the redskins », **the director Bertrand Tavernier warned last week before the European Parliament**».

(« I.H.T. », 22 09 1993).

Cette question de « l'exception culturelle » a provoqué des manifestations de rues, des signatures de pétitions, des

interpellations dans les Parlements nationaux européens.

L'« I.H.T. », y est revenu le 15 décembre 1993 :

« FRANCE CROWS OVER 'GREAT' VICTORY TO SAVE ITS CULTURE – (...) On the question of audio-visual trade, which France said threatened its movie industry, the Community eventually backed Paris (...). The opposition Socialist Party, on the other hand, has predictably criticised the draft GATT accord, claiming that it would have been firmer had it still been in power. At the same time, Socialist leaders are hoping to harvest support among farmers. On the dispute over audiovisual trade, however, **even Jack Lang, who served as culture minister in the former Socialist government**, sounded pleased. « It's not a victory of one country over another », he said. « It's a victory for art and artists over the commercialisation of culture ». In the negotiations with the United States, **France called for a « cultural exception »**, arguing that elimination of subsidies to the French movie industry and quotas on American films shown on European television would enable the Hollywood juggernaut to crush French culture (...). Jean-Jacques Beineix, a French film director who joined the battle for « cultural exception, » used a similar metaphor. « The enemy troops are sticking to their positions », he said. « They have not been able to launch their final assault, but they will ».

Un autre lobby, dont les intérêts ont été signalés dans l'article qui précède, est celui des agriculteurs, lourdement subventionnés par l'Union européenne et pour qui les négociations du G.A.T.T. risquaient de signifier l'arrêt des aides financières.

2) LOBBY AGRICOLE

La même opposition contre les accords du G.A.T.T. (*Uruguay Round*) s'est manifestée au Japon où les agriculteurs produisant le riz ont vu les barrières douanières qui les protégeaient contre la

concurrence extérieure s'abaisser :

L'« I.H.T. » du 14 décembre 1993 :

« JAPANS OPEN THE DOOR TO FOREIGN RICE

Prime Minister Morihiro Hosokawa reversed three decades of agriculture policy with the announcement on Tuesday that **Japan will end its ban on rice imports to fulfil its obligations under the GATT agreement.** Dissenting politicians blocked the move most of the night Monday in one final gesture to the farm lobby (...). **The impending policy shift has provoked weeks of sound and fury from farmers and their political allies (...)** »

Deux jours après, l'« I.H.T. » revenait à ce même sujet :

« HOSOKAWA IS FACING REVOLT OVER RICE –

Prime Minister Morihiro Hosokawa battled Tuesday to keep his coalition government together following his historic decision to end Japan's ban on rice imports (...). Polls show that most Japanese voters agree that Mr. Hosokawa had to accept rice imports as part of the deal for the General Agreement on Tariffs and Trade. **But the minority who oppose the move are fierce in their opposition and they made that clear Tuesday. A small but bitter band of farmers demonstrated in the rain outside the Diet building** ».

(« I.H.T. », 15 12 93).

L'opposition du monde rural sud-coréen contre la libéralisation du commerce du riz a même provoqué la démission du Premier Ministre.

« NEW PRIME MINISTER IS NAMED IN SEOUL –

President Kim Young Sam, accelerating a broad reform drive that has shaken the government here all year, **dismissed his**

prime minister Tuesday and replaced him with a former Supreme Court justice who forced some of South Korea's top military leaders to resign earlier this year because of corruption charges (...). **The ostensible reason** for the ouster of the current Prime Minister, Hwang In Sung, **was the government's enormously unpopular decision to open its rice market, as part of the world trade deal** announced earlier this week. Mr. Kim has repeatedly vowed never to allow foreign rice into the country, and his reversal prompted street protests. Mr. Hwang himself said Thursday that he was being sacrificed in an effort to quell the public outcry over an issue many South Koreans say has far more impact on their lives than North Korea's nuclear ambitions ».

(« I.H.T. », 17 12 1993).

La même opposition du monde rural s'est manifestée en Inde.

L' « I.H.T. » du 16 décembre 1993 :

« THE LOSERS ASSESS CONSEQUENCES. DEVELOPING NATIONS FEAR MORE COMPETITION

(...) Jaswant Singh, a deputy in the Indian parliament, where a noisy protest by opposition members forced the speaker to suspend the sitting, said, « At this late stage, we can only **express impotent rage that the government is signing the dubious agreement behind our backs** » (...). In Seoul, students battled policemen with clubs and iron bars to protest the government acceptance of rice imports for the first time, a measure also reluctantly agreed by Japan, which faced large-scale **protests by farmers** (...) ».

C'est aussi le milieu rural européen, notamment en France, qui protestait contre les mêmes accords du G.A.T.T. :

« IF **A GATT DEAL** COMES, BALLADUR WILL STILL HAVE THE FRENCH TO CONVINCING – (...) But with hopes

now rising for an accord acceptable to France perhaps as early as next week, the rightist government of Prime Minister Edouard Balladur may soon face a different challenge : How to convince a nation stirred up by anti-GATT rhetoric that the accord may after all be good for France ? (...) Further, **French farmers have a fearsome record of blocking highways, dumping produce in front of town halls and crying treason whenever their interests are threatened.** Even Mr. Balladur's political future may be in the balance. Since taking office in March this year, he has enjoyed such popularity that he is now widely considered the front-runner for the May 1995 presidential elections. A wave of social unrest would badly bruise his image (...). Instead, France has focused its indignation on a parallel farm trade pact signed a year ago by the United States and the European Community requiring a reduction of subsidies for many agricultural exports. As Europe's largest food producers and exporters, **French farmers would be the hardest hit** (...). And without the participation of the 12-nation Community, **a global trade package would clearly be meaningless** ».

(« I.H.T. », 4-5 12 1993).

L'un des mieux organisés est toutefois le lobby syndical. Il dispose d'organisations structurées, ayant personnalité juridique, dotées de moyens matériels importants, pouvant agiter des masses de travailleurs dans un sens ou dans un autre.

3) LOBBY SYNDICAL

L'Opinion publique c'est donc aussi les travailleurs qui, sur ordre des syndicats fomentent des grèves pour ou contre la conclusion de tel ou tel engagement international.

Ainsi, le milieu ouvrier et syndical protestait contre les dangers du libre échange que devait introduire sur le continent nord-américain le traité N.A.F.T.A.

« NAFTA : U.S. HESITATIONS AND FEARS WERE INEVITABLE – If the dramatic debate and the final vote on the **North Atlantic Free Trade Agreement** demonstrate anything, it is the confusion, frustration and sheer terror created by shifts in world trade among ordinary people and their political representatives (...). And Representative Mel Reynolds, Democrat from Illinois, said on television Tuesday night that among the anxious calls about NAFTA flooding into his office there had even been one from a municipal worker in Chicago fearful that his job would be exported to Mexico (...). **On the union side, the reasons are evident. For the last decade, said Joseph White of the Brookings Institution, « there isn't a union leader in manufacturing who hasn't sat down at the bargaining table and been told that if he asks for too much, its members' jobs will be moved to Mexico ».** In white-collar occupations, this was hardly possible, so not surprisingly the opposition to NAFTA was largely blue-collar, splitting the work force and its local representatives across class lines. No one organised the anti-NAFTA coalition from the top down. On the contrary, **organisations as diverse and opposed as the AFL-CIO** and the environmentalists used it as a strategy to rally their followers when they found themselves no longer in the political opposition but still had grievances to press on their government».

(« I.H.T. », 18 09 1993).

Cette opposition des syndicats américains à la ratification par le Congrès du traité N.A.F.T.A. prenait aussi d'autres formes :

« UNION TACTICS ON TRADE PACT RILE PRESIDENT – Acknowledging that he is still 30 votes short in Congress, President Bill Clinton (...) complained that **labour unions were using « real roughshod, muscle-bound tactics » and « naked pressure » to threaten lawmakers politically who planned to vote in favour of the treaty,** which labour opposes as a potential drain on U.S. jobs... The president said his biggest difficulty in gaining support was presented by labour's bollying efforts,

which he said were greater than those of the business establishment. **The unions, he said, have mounted « vociferous » opposition**, telling lawmakers in private that « they'll never give them any money again, they'll get them opponents in the primary ».

(« I.H.T. », 08 11 1993).

Et le lendemain, l'« I.H.T. », écrivait au sujet de menaces que les syndicats faisaient peser sur les congressmen qui voteraient la ratification du traité :

L'« I.H.T. » du 9 novembre 93 :

« CLINTON'S NAFTA PUSH ANGERS U.S. LEFT – **The president of the international electrical workers union**, William H. Bywater, does not shy from one of the toughest choices facing organised labour in the debate over the North American Free Trade Agreement : « **I tell any Democrat » in Congress preparing to vote for the agreement that « I am not going to support any of them** », said Mr. Bywater, whose union's full name is the International Union of Electronic, Electrical, Technical, Salaried, Machine and Furniture Workers». That is it. **I will try to get a candidate to run against them in the primary** » (...). The agreement, known as NAFTA, has captured the discontent of the American left. For the opposition in the environmental, labour, human rights, animal protection, social justice and civil rights movements, the agreement has become a canvas on which to paint their anger (...). The opposition to the agreement has drawn in may – but by no means all – of the activist groups involved in the causes of rights for blacks, women, workers and even animals. It has also attracted supporters of the powerful regulatory structure overseeing the environment, the workplace and the consumer marketplace (...). The scope of the opposition is reflected by the strong presence of groups as diverse as the boards of the United Methodist Church, Americans for Democratic Action, the National Farmers Union, the Humane Society, Greenpeace and

the United Auto Workers (...). Will Ross Perot, the billionaire businessman and independent presidential candidate last year, has assumed the public role of anti-NAFTA leader, these organisations have produced many more votes against the agreement. (...) ».

(« I.H.T. », 09 11 1993).

Mais les syndicats ne sont pas le seul lobby professionnel qui occupe le terrain. Les patrons s'organisent aussi pour donner leur appui ou pour affaiblir le poids politique d'un engagement international.

4) LOBBY PATRONAL

Ainsi, en les discréditant politiquement, le lobby patronal a interdit à Mr. Clinton de prendre des engagements conséquents pour réduire l'émission des gaz provoquant l'effet de serre sur le continent américain :

L'« I.H.T. » du 11 septembre 1997 :

« Global warming pact ? US groups open war

Some of the most powerful groups in the United States have launched a multi-million-dollar advertising blitz that predicts dire consequences for American consumers under a United Nation's proposal to combat global warming.

Automobile manufactures, oil companies and farmers were among the backers of the nation-wide campaign on radio and cable television and in news-papers. The ads, which began Wednesday, say energy prices could increase more than 20 percent under an international treaty that would slash pollutants that many scientists have linked to rising global temperatures.

« This is truly all pain and no gain for Americans », Bob

Stallman, president of the Texas Farm Bureau, said at a news conference unveiling the ads.

The campaign apparently is intended in part as a warning to the Clinton administration, which is participating in talks leading up to an international conference on climate change in December in Kyoto, Japan. The White House recently launched its campaign to build support for a treaty limiting emissions of « greenhouse gas » pollutants that trap heat in the Earth's atmosphere (...) ».

L'une des nombreuses composantes du lobby patronal, c'est aussi le milieu financier. A son tour, il s'engage parfois dans la lutte pour ou contre la prise d'un engagement international.

5) LOBBY FINANCIER

C'est toujours à propos du N.A.F.T.A. que les financiers américains se sont manifestés en se réjouissant que le traité avait été adopté par le Congrès américain :

« DOLLAR RISES AS TRADERS SEE NAFTA PREVAILING –

The dollar rose Tuesday, touching a three-month high against the Deutsche mark before settling back slightly in afternoon trading... It may have reflected **expectations that President Bill Clinton would win the vote on the North American Free Trade Agreement** scheduled in the House or Representatives on Wednesday (...) ».

(« I.H.T. », 17 11 1993).

Et deux jours après, lorsque la législation mettant en mouvement le traité a été adoptée, l'« I.H.T. », rappelait que cela s'était fait grâce à l'appui des Républicains qui reflétaient les vues de Wall Street :

« STATESIDE – CLINTON HAILS VICTORY ON TRADE –

(...) Legislation to put the North American Free Trade Agreement into effect starting Jan. 1 and to gradually abolish nearly all trade barriers between the United States, Mexico and Canada was adopted by a vote of 234 to 200, with three fifths of the Democrats voting against the president and most Republicans supporting him (...). **In an odd reversal, Representative Robert H. Michel of Illinois, the Republican leader, gave a spirited defence of Mr. Clinton and the trade agreement** in the final moments of the day long debate. (...) ». (« I.H.T. », 19 11 1993).

D) COLONS JUIFS

En quittant le continent américain pour nous placer pour la centième fois au Proche-Orient, on retrouve les mêmes luttes de divers éléments de l'Opinion publique locale pour empêcher la prise d'engagements qui contrediraient leurs intérêts ou pour affaiblir leur autorité politique. Nous songeons notamment aux colons juifs implantés sur les territoires palestiniens.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 24 septembre 1993 écrivait à propos des Accords de paix entre l'Israël et l'O.L.P. :

« Israeli troops oust settlers in West Bank

Israeli troops on Thursday dragged away **nationalists Jews** who were trying to start a settlement in the West Bank **to protest the peace accord with the Palestine Liberation Organisation** (...). More than **100.000 Jewish settlers** who have moved to the occupied West Bank and Gaza Strip over the past 26 years **are among the staunchest opponents of last week's agreement between Israel and the Palestine Liberation Organisation** for limited Palestinian self-rule in the occupied territories (...) ».

Et l'« I.H.T. » du 17 novembre 1993 ajoutait :

« ISRAEL TELLS SETTLERS NOT TO RETALIATE

(...) The army said in a statement that it would use « reasonable force » to quell settler's riots, but did not spell out what that meant. Nonetheless, the announcement raised a spectre of possible clashes between Israeli soldiers and some of the roughly **130.000 Jewish settlers, who accuse the government of abandoning them to terrorists with its agreement** to start withdrawing its forces next month from the territories and to create Palestinian self-rule state (...) Residents of nearby Jewish communities, (...) stormed through the predominantly Arab city, as they have in others parts of West Bank over the last few weeks. **They smashed car windows, overturned vegetable cars and menaced store owners**, who lowered their shutters to protect their merchandise. Elsewhere, armed settlers have fired at Palestinian bystanders and rampaged through refugee camps breaking windows and setting houses ablaze (...) ».

L'Opinion publique c'est aussi d'innombrables groupements de défense des droits de l'homme.

E) GROUPEMENTS DE DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME

Certains accords internationaux n'ont pas pu se conclure ou leur impact politique et moral a été d'emblée amoindri à cause de l'opposition des défenseurs des droits de l'homme, notamment aux Etats-Unis.

A chaque fois que le Gouvernement américain s'apprêtait à conclure un traité quelconque avec l'U.R.S.S., les défenseurs des droits de l'homme américains protestaient en estimant qu'un tel traité finirait par conforter le régime soviétique et perpétuer la répression contre les opposants.

Récemment, ce sont les engagements américains pris envers la

Chine qui ont constitué le point de mire de nombreux défenseurs des droits de l'homme aux Etats-Unis. Ils reprochaient à ces accords de conforter la dictature communiste et d'encourager les violences à l'égard des opposants.

Il en a été de même en France lors de la visite officielle du Président chinois en janvier 2004.

N'oublions pas aussi que les dispositions de la troisième corbeille, contenues dans l'Acte final d'Helsinki, ont été adoptées à la suite d'une intense campagne menée par les divers groupements de défense des droits de l'homme. Et ce sont les mêmes « comités de surveillance de l'application de l'Acte d'Helsinki » qui en ont bâti l'autorité politique démesurée.

F) MILIEUX RELIGIEUX

Les groupes religieux ne font pas exception. Eux aussi s'opposent parfois aux engagements internationaux et cherchent à en torpiller l'impact politique et moral. Ainsi, l'« I.H.T. » du 20 décembre 1993 écrivait après la conclusion des accords de paix israélo-palestiniens :

« ISRAELIS, PLO FAIL TO BREAK A DEADLOCK ON SELF-RULE

(...)

Asserting that the Law of Moses overshadows government policies in the Jewish state, a former **chief rabbi of Israel said Sunday that Israeli soldiers must disobey any order to evacuate Jewish settlements in the West Bank and Gaza Strip** (...). Any other orders that contradict the orders of Moses is a rebellion against Moses, against the Torah and against Judaism », he said.

« The command to settle the Land of Israel is greater than all the commandments put together », he said on Israel television (...) ».

Cette opposition des milieux religieux israéliens est allée jusqu'à la bénédiction donnée à l'avance à l'assassinat du Premier Ministre Yitzhak Rabin coupable d'avoir conclu les accords de paix avec les Palestiniens.

Voici ce qu'écrit là-dessus l'« I.H.T. » du 27 septembre 1995 :

« RABBIS QUESTIONED ON RABIN. DID EITHER OF 2 CONDEMN HIM TO DEATH ?

For the first time since the assassination of Yitzhak Rabin three weeks ago, police interrogated **two rabbis Sunday on suspicion that they had issued religious rulings condemning the late prime minister to death.**

The questioning followed a wave of reports that the confessed killer, Yigal Amir, might have acted after receiving a rabbinical sanction. Mr. Amir, an Orthodox Jewish student, has claimed that he followed religious law in shooting Mr. Rabin on Nov. 4 but insisted that he acted on his own.

Like other radical Orthodox opponents of the government, Mr. Amir called Mr. Rabin a « pursuer », a term taken from Jewish law to describe an assailant posing a mortal threat who can be killed. **By agreeing to hand over much of the West Bank to Palestinian rule,** Mr. Amir argued, Mr. Rabin had brought on deadly Arab attacks (...) ».

Ou bien, récemment, l'« I.H.T. » du 20 et 21 septembre 2003 :

« GEORGIA REBUFFS VATICAN AGREEMENT SHELVED AFTER STREET PROTESTS

TBILISI, Georgia : **Georgia postponed signing a pact with the Vatican at the last minute on Friday, bowing to street protests and opposition from the Georgian Orthodox Church, which is fearful of losing influence.**

After public protests in the Georgian capital following an appeal by the church leader, the head of the Georgian cabinet, Avtandil

Dzhorbenadze, said the agreement could not be signed in the present climate.

"Public opinion for some reason finds establishing such relations unacceptable," Dzhorbenadze said after talks with President Eduard Shevardnadze . « I guarantee that the agreement will not be signed ». (...) ».

Un autre lobby, dont on entend parfois parler, est celui des anciens combattants, particulièrement puissant et actif aux Etats-Unis :

G) ANCIENS COMBATTANTS

Il y a quelques années, ce lobby s'est manifesté lorsque le Président Clinton a donné sa parole qu'il lèverait l'embargo imposé depuis la fin de la guerre si les Vietnamiens aidaient les autorités américaines à retrouver les soldats disparus lors des opérations. Ce que les Vietnamiens ont fait. C'est alors que les anciens combattants se sont vigoureusement opposés à l'engagement pris par M. Clinton.

L'« I.H.T. » du 17 janvier 1994 :

« The Clinton administration has reached a consensus about lifting the trade embargo on Vietnam, but has taken steps to reduce the political backlash expected from veterans groups.

These steps include meeting with veterans groups, starting talks with Hanoi about its human-rights performance and sending an admiral to assess progress in learning about American missing in Vietnam.

These efforts come as the American Legion and groups representing American missing un action have begun an intensive campaign to press the administration to maintain the embargo (...).

The embargo presents Mr. Clinton with a classic clash between

domestic political pressures and foreign-policy considerations : Vietnam would accuse him of breaking his promise to lift the embargo if it co-operated in helping Washington learn the fates of the missing Americans (...) ».

Et l'« I.H.T. » du 4 février 1994 poursuivait sur le même sujet en signalant que, finalement, le Président n'avait pas cédé aux pressions des anciens du Vietnam :

« CLINTON LIFTS 19-YEAR-OLD US EMBARGO ON VIETNAM. VETERANS' PLEAS REJECTED; (...)

President Bill Clinton (...) said that he had met earlier in the day with representatives of veterans' groups to whom he explained his reasons.

« Some were not convinced », he said.

The president was acting on the unanimous recommendation of his national security advisers, who recently made their opinions known in a formal action memorandum, which the president signed Thursday (...).

The embargo has remained a highly charged issue among some veteran' groups and the families of missing soldiers.

Many had urged that the embargo be maintained because, they said, Hanoi has lied about US prisoners, all of whom were to have been returned under the 1973 Paris peace accord that ended US participation in the war. More than 2200 Americans are listed as missing in Vietnam (...) ».

H) PACIFISTES ET ANTIMILITARISTES

A l'opposé des anciens combattants, évoquons à présent le cas des pacifistes et des antimilitaristes. Voici comment H. Kissinger racontait leur action en se plaignant de ce qu'ils avaient compromis sa politique vietnamienne. Les pacifistes ont, à la fin, contraint le Gouvernement américain à signer un accord de paix avec les Vietcongs et le Vietnam du Nord.

H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 289 :

« (...) Future generations may find it difficult to visualise the domestic convulsion that the Vietnam war induced. **On July 2, 1969, antiwar women destroyed draft records in New York. On July 6, members of Women Strike for Peace flew to the University of Toronto to meet three women representing the Viet Cong.** The mayors of two towns petitioned the President to stop sending their sons to Vietnam. Demonstrators launched a mock invasion of Fort Lewis on July 15. There were weekly demonstrations at the Pentagon, including such charming gestures as pouring blood on its steps. On August 14 twelve young soldiers from a base in Honolulu sought refuge in a church as an « act of deep involvement against all the injustice inherent in the American military system ». A group called Business Executives for Vietnam Peace called on the White House on August 28 to inform the Administration that « the honeymoon is over». While Nixon was on the West Coast in August he was exposed to repeated demonstrations at his residence in San Clemente. On September 3, **a group of over two hundred twenty-five psychologists demonstrated outside the White House,** protesting the Vietnam war as « the insanity of our times». (...) ».

Et cet auteur revient sur le même sujet en écrivant un peu plus loin, à propos de la revendication d'un accord de paix par les manifestants :

« (...) **There was no civility or grace from the antiwar leaders** ; they mercilessly persecuted those they regarded as culpable. Walt Rostow was not reappointed to his professorship at the Massachusetts Institute of Technology ; service at the highest level of his government for eight years had obviously reduced his qualifications for a professorship at that august institution. William Bundy's appointment as editor of Foreign Affairs was greeted by howls of protest. Dean Rusk, after eight years of unselfish, able, and dedicated service as Secretary of

State, could find no position for months until his alma mater, the University of Georgia, appointed him to a professorship and gave him a part-time secretary (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 295).

Voici comment, à propos des antimilitaristes, s'exprimait M. Jaap Rauaker, le Président de la Conférence sur le désarmement de 61 nations réunies à Genève, pour interdire les essais souterrains :

L'« I.H.T. » du 1 juillet 1996 :

« (...) »

Q. : So what can we expect in the few remaining weeks?

A. : **The test ban treaty is a pact of historic proportions.** It has major implications for the security interests of the nuclear as well as threshold states. But world public opinion already sees test explosions as a thing of the past and **there is massive pressure on all governments to outlaw tests one and for all.**

People everywhere took to the streets in protest against the French tests in the Pacific and the recent Chinese explosion. These feelings are running high and they are universal (...) ».

Rappelons que les milieux antimilitaristes et pacifistes sont particulièrement impliqués dans l'affaire des mines antipersonnelles. Ils sont confortés dans leurs efforts par le parrainage de personnalités charismatiques, telle la Princesse Diana, et encouragés par le prix Nobel de la paix, attribué à Mme Jody Williams et à son O.N.G. « *International Campaign to Ban Land Mines* ». Ainsi, avant que l'engagement ait été conclu, ces milieux exigeaient déjà son application comme s'il avait été déjà pris.

Lors de la signature de ce traité, le 4 décembre 1997, l'« I.H.T. », écrivait donc :

« Land-mine treaty signing begins

(...) The Canadian foreign minister, Lloyd Axworthy, who has lobbied for the ban over the past year, was the first to sign, and Mr. Chretien immediately presented Canada's instrument of ratification to the United Nations secretary-general, Kofi Annan.

« **Given the pressure from the people, from the grassroots,** I really do not think any government can sit out this movement for long », Mr. Annan said (...).

The anti-land mine activist Jody Williams said at the conference that Mr. Axworthy's challenge initially had horrified the diplomatic community because it went outside the slow-grinding disarmament conference at the United Nations in Geneva...

« **Who would have expected that within such a short time the governments of the world would have responded to a band of NGOs calling for a ban on a weapon in widespread use ?** »

asked Ms. Williams, referring to nongovernmental organisations. **She represents the International Campaign to Ban Land Mines, which in October won the Nobel Peace Prize.**

Momentum for a ban built up this year, and the cause was popularised by the death of Diana, Princess of Wales, this summer. She had drawn attention to amputees.

« The late Princess of Wales seized the attention of the world when she exposed the human cost of land mines », Mr. Chretien said (...) ».

Mais le segment de l'Opinion publique, dont on entend surtout parler, et pour cause, ce sont des terroristes et des extrémistes. Et cela, aussi bien dans des démocraties que dans des dictatures. Parlons donc de

I) UNDERGROUND

1) TERRORISTES

On peut affirmer que les terroristes ne sont pas un segment de

l'Opinion publique en soi, car le plus souvent, ils se réclament d'un parti politique ou d'un lobby dont ils manifestent seulement le mécontentement par la violence.

Mais étant donné que, souvent, ce sont les mêmes milieux qui s'expriment par la pose de bombes, on peut les individualiser comme s'ils composaient un fragment de l'Opinion publique en soi.

C'est d'ailleurs pourquoi, au moment où nous écrivons ces mots, le monde occidental et russe a déclaré la guerre « aux terroristes » (et non à l'islam fondamentaliste qui en occurrence en est le véritable instigateur).

Le terrorisme se manifeste sporadiquement un peu partout. Mais il prend des formes permanentes et courantes au Proche-Orient.

Limitons-nous donc à ses attaques contre plusieurs tentatives d'accords devant permettre la solution du problème israélo-palestinien.

De cette sorte, comme il a été dit plus haut, pour compromettre la résonance politique des accords d'Oslo et de Washington, conclus entre le Gouvernement israélien et le P.L.O., les extrémistes juifs ont assassiné Mr. Rabin, leur principal promoteur. Tout comme les terroristes palestiniens de Hamas ont commis de nombreux attentats suicides contre les Israéliens dans le même but.

Citons pour le rappeler une série d'articles de l'« I.H.T. », parus dans les années 1993-1998.

L'« I.H.T. » du 20 novembre 1993 :

« ISRAELI FORCES WOUND 34 IN GAZA STRIP
PROTESTS –

(...) **They were the most violent demonstrations since Israel and the Palestine Liberation Organisation signed a peace agreement in September.** Undercover soldiers on Wednesday killed Imad Aqel, military commander of the northern Gaza Strip for the Qassam brigades of the militant Islamic resistance movement Hamas. **Hamas**, the PLO's main rival and an ardent foe of the peace deal, **sent out hundreds of activists to block roads**, ordered a three-day mourning strike and vowed to avenge Mr. Aqel's death ».

Et

(« I.H.T. » du 16 septembre 1993) :

« RIVALS SEEK BACKERS TO FOIL PACT

Palestinian groups opposed to Yasser Arafat, chairman of the Palestine Liberation Organisation, have begun contacts with Arab governments in search of supporters of **their drive to thwart the peace accord with Isreal**, Palestinian sources said Wednesday. Two key Arafat foes, Georges Habash of the Popular Front for the Liberation of Palestine and Nayef Hawatmeh of the Democratic Front for the Liberation of Palestine, have met the Libyan leader, Colonel Moammar Gadhafi, the Libyan press agency JANA said... The proposed congress would seek a new Palestinian leadership and **agree on a common strategy to sabotage the self-rul deal** (...) ».

Quelques jours après l'« I.H.T. » des 18 et 19 septembre 1993 ajoutait :

« FUNDAMENTALISTS DENY CLAIM BY PLO OF A TRUCE

Palestine Liberation Organisation officials asserted Friday that Muslim fundamentalists in the occupied territories had agreed to a truce, but the militants denied the claim and said **they were rallying official Arab support to block the peace process with**

Israel (...).

In an interview on Wednesday night, Mr. Arafat said violence by opponents of peace would continue for some time but it was insignificant compared with the flood of support.

Hamas has denounced the PLO-Israel accord offering Palestinians limited self-rule in the Gaza Strip and the West Bank town of Jericho as a sell-out of Palestinian land and rights ».

Et l'« I.H.T. » du 22 septembre 1993 annonçait :

« A Gaza PLO leader killed in power feud

A senior PLO leader in the Gaza Strip was assassinated Tuesday by other Palestinians in a dispute within the mainstream Fatha faction over the peace accord with Israel,
Palestinian sources said (...) ».

Cette information a été développée le lendemain par l'« I.H.T. » du 23 septembre 1993 :

« Slain Palestinian mourned

Thousands of mourners turned out Wednesday for the funeral of a **moderate Palestinian lawyer who was shot as he drove home from a meeting in support of the PLO-Israel accord** (...).

« It was planned by extremist forces outside the ranks of the Palestinian people », said a senior Fatah member, Hakam Balawi. He added that « forces that reject peace » are working to « destroy the peace process and to sow strife among Palestinians ».

La liste est longue et se poursuit :

L'« I.H.T. » du 17 septembre 1993 :

« MILITANTS CONFRONT UNCERTAIN FUTURE
OPPOSING ARAFAT – Damascus – In the two weeks since the

news broke that the PLO and the Israelis were negotiating a peace agreement, the Palestinian refugee districts and souks of Damascus have become a caldron of intrigue and argument. Here, in the narrow streets where the Palestinian movement's most militant opposition groups have their offices, **the question of the moment is : What cans or should be done to sabotage the deal wrought by Yasser Arafat and Israel ?** Despite a torrent of angry words and even threats, the strategy of those opposed to the Arafat plan seems far from clear (...) ».

Quelques jours plus tard :

L' « I.H.T. » du 21 septembre 1993

« ISRAELIS IN TUNIS FOR TALKS – TEAM TO DISCUSS REFUGEE PARLEY - ... Foreign Ministry and the PLO. Israel and the PLO signed an accord Sept. 13 in Washington on Palestinian self-rule in parts of the occupied territories (...). The PLO leader, Yasseer Arafat, was set back Monday in his efforts to extend his authority in the occupied territories when **the underground leadership of the Palestinian uprising attacked his faction for signing an agreement** with Israel that it said ignored basic Palestinian demands. **It was the first response issued by the Unified Command since the Israel-PLO accord was signed.** The command has directed the five-year uprising against the Israeli occupation. All PLO factions, including hard-line opponents of the plan, are represented in the leadership. « **The agreement reached between a branch of the PLO and the Zionist enemy does not meet the minimum of the demands that were raised by our masses when the uprising started** », **the leaflet said** ».

La même action violente a été manifestée par les colons juifs :

L' « I.H.T. » du 22 novembre 1993 :

« WEST BANK SETTLERS VOW DISOBEDIENCE –

Jerusalem – As details emerged about the shape of a nascent

Palestinian police force, **leaders of Israeli settlers in the occupied West Bank** and Gaza Strip warned Sunday that they would never obey the authorities of Palestinian self-rule, not even to accept a traffic ticket. **Settler leaders pledged « militant direct action » against the agreement on self-rule signed in September by Israel and the Palestine Liberation Organisation.** which is scheduled to go into effect in three weeks in Gaza and the West Bank city of Jericho. But they insisted that this was a call to mass protest and not to the sort of indiscriminate violence against Arabs carried out in recent weeks by some of the 130,000 Israelis living in the territories. The violence – **shootings, house torching and windows smashing** – was a response to a burst of lethal attacks against Israelis that has contributed to an erosion of public support for the accord ».

Onze ans se sont écoulés, et à l'heure où nous écrivons ces mots, la «feuille de route » proposée par l'Administration Bush junior pour résoudre la crise, provoque les mêmes violences des deux bords.

En dehors des terroristes, dont les manifestations spectaculaires émaillent la presse de tous les jours, un cas particulier de l'Opinion publique issu de l'underground qui mérite l'attention par la fréquence de ses prises de position, est celui des protestataires, en quelque sorte, « professionnels »

2) MANIFESTANTS « SYSTEMATIQUES »

Il s'agissait jadis d'une partie de la gauche occidentale qui, systématiquement manifestait dans les rues contre tout engagement international ayant pour objectif de souder l'alliance occidentale ou visant l'Union soviétique et les démocraties populaires. Ces manifestations ont fini par donner naissance à des groupes agissant de façon autonome, de manière, en quelque sorte, systématique ; des groupes qui se déplaçaient de ville en ville, de meeting en meeting, avec des sacs à dos et des sacs de couchage.

Après la chute du mur de Berlin et à l'heure de la globalisation, il s'agit aujourd'hui des mêmes jeunes gens qui, par principe, protestent, notamment contre les engagements internationaux qui, selon eux, aboutissent à l'exploitation du Tiers Monde, contre ceux dont l'objectif est de resserrer les liens économiques et politiques entre pays capitalistes (mondialisation) et contre les accords dont l'effet pervers conduit à la destruction de la planète par les industries à la recherche du profit.

Le caractère systématique, quasi professionnel, des manifestations qu'ils organisent donnent à ces groupes l'aspect d'un vrai segment de l'Opinion publique presque identifiable, comme le sont les lobbies. Il se gouverne par ses lois propres, qui sont bien décrites par l'article qui suit. De nos jours, leur leader emblématique est le Français, José Bové.

Citons à leur propos les extraits d'un texte trouvé sur Internet

INTERNET

« Publication du SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ
Rapport N° 2000/08

L'ANTIMONDIALISATION, UN PHÉNOMÈNE EN PLEINE EXPANSION

22 août 2000

INTRODUCTION

1. **La violence des manifestations qui ont perturbé la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle du 29 novembre au 3 décembre 1999 a étonné et secoué tout le monde. Elles n'étaient pourtant pas sans précédent et le choix de la cible, une puissante institution internationale, était prévisible. La mondialisation de l'économie se heurte depuis plusieurs années à une opposition sans cesse croissante (...).**

7. Les activités de protestation n'ont toutefois pas uniquement

pour but de dénoncer les pratiques répréhensibles des grandes entreprises. **Les organisations économiques internationales tels l'OMC, la BM et le FMI sont vues** non seulement comme les gendarmes des pratiques commerciales internationales, **parce qu'elles en définissent les règles, en surveillent l'application** et arbitrent les litiges, mais aussi comme le fer de lance de la mondialisation de l'économie (...).

Cibles

9. **L'opposition active croissante à la mondialisation vise d'abord** les « grandes entreprises » — les multinationales —, puis le « pouvoir de l'argent » — **les accords internationaux sur la croissance économique.**

(...)

Groupes

19. Les manifestants défendent un large éventail de causes et d'objectifs : environnement, droits des animaux, droits des travailleurs, droits de la personne, doctrine anarchiste et même suprématie de la race blanche. Leurs groupes, exception faite des grandes organisations comme *Greenpeace*, sont le plus souvent inconnus du public. Il s'agit dans bien des cas de factions dissidentes qui ne comptent qu'une poignée de membres et ne sont créées que pour la circonstance. Ils changent fréquemment de nom et leur action est souvent circonscrite à une région. Il n'est pas rare que des individus épousent plusieurs causes ou appartiennent à plusieurs groupes. Les causes et les motivations de chacun revêtent toutefois de l'importance, car elles fournissent des indications sur la nature des activités de protestation qui marqueront probablement une manifestation.

(...) ».

Après avoir présenté les diverses composantes de l'Opinion publique, illustrons maintenant les voies par lesquelles elle s'implique (ou on l'implique) dans la lutte pour ou contre l'autorité politique de tel ou tel engagement.

Section II

VOIES DE L'IMPLICATION DE L'OPINION PUBLIQUE

Sous section I : Voies juridiques (referendum, élection)

Sous section II : Voies politiques (publicité, forum)

Sous section I

VOIES JURIDIQUES

On emprunte la voie juridique de l'implication de l'Opinion publique en organisant un referendum pour la ratification de l'engagement ou en faisant de sa conclusion le sujet central d'une élection nationale. Nous en avons déjà dit un mot plus haut en parlant des électeurs en tant que l'une des composantes de l'Opinion publique.

La conclusion des traités de la plus haute importance politique se fait généralement de manière « solennelle ». Dans le vocabulaire du droit international, cela signifie que le traité devra être ratifié. Ainsi, les constitutions de nombreux pays exigent la ratification de traités portant sur telle ou telle matière, jugée capitale.

Comme chacun sait, cette ratification se fait le plus souvent par le vote du Parlement ou par le chef de l'Etat à la suite de l'autorisation parlementaire.

Toutefois, sans même y être obligées par leur constitution, les autorités supérieures de l'Etat, qui doivent procéder à la ratification, préfèrent parfois avoir recours à un referendum populaire. Cela, notamment, lorsque le traité pose des questions qui divisent l'Opinion publique. La simple ratification parlementaire peut alors régler la question de la validité juridique. Elle ne réglera pas celle du poids politique de l'engagement et de ce qui s'ensuit, c'est-à-dire de son efficacité. Car si l'Opinion publique, ou une bonne partie d'elle-même, conteste l'engagement, celui-ci risque de devenir lettre morte. Trop de dangers guetteraient les dirigeants de l'Etat de la part de l'Opinion publique pour ne pas tenir compte des oppositions exprimées.

Voilà donc la raison pour laquelle les autorités de l'Etat, au lieu de se contenter de la ratification parlementaire, vont parfois plus loin et, pour s'assurer que l'Opinion publique ne leur mettra pas de bâtons dans les roues à l'avenir, soumettent l'engagement à un referendum.

Si le pays ne connaît pas de pratique référendaire, ou bien si les circonstances ne s'y prêtent pas, c'est alors la plus proche élection nationale qui devient une consultation populaire concernant cet engagement. La question de sa ratification devient l'objet principal de la campagne électorale. Ainsi, certains gouvernements lient leur sort à l'acceptation par l'Opinion publique de tel ou tel

engagement international auxquels ils tiennent.

Nous présenterons quelques cas de ce genre.

Signalons au passage que cette méthode peut être obscurcie par des sous-entendus de la politique intérieure. C'était le cas du referendum pompidolien sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun alors que rien n'obligeait le Président français à y avoir recours. S'il l'a fait, ce n'est pas pour s'assurer de l'accord de l'Opinion publique française à ce sujet, mais pour obtenir un blanc-seing pour sa politique intérieure.

Mettons de côté une telle hypothèse, et commençons l'illustration de l'implication de l'Opinion publique dans la conclusion d'un engagement international par la voie juridique en invoquant le cas du Traité de paix entre Israël et la Syrie. Ce traité devait comporter le retour de Golan à Damas. Ainsi, pendant un certain temps, le Premier Ministre, Ytzak Rabin, envisageait de recourir au referendum pour conclure et pour ratifier ledit traité. Ce qui, en Israël, devait être une démarche sans précédent.

L'« I.H.T. » du 19 janvier 1994

« VOTE LIKELY ON GOLAN HEIGHTS

Prime Minister Yitzhak Rabin warned Israelis on Tuesday that peace with Syria might require them to pay a more « painful price » than they had expected in territorial concessions on the Golan Heights.

If that turns out to be the case, **Mr. Rabin said his government would call for a national referendum on the issue**, which is unprecedented in Israel.

The proposal, first mentioned by one of his lieutenants on Monday, stirred a sharp public debate Tuesday.

Within the government, some ministers said they preferred full elections, a position echoed by the rightist opposition. Other cabinet members were quoted as saying that the peace talks could

be undermined if future **public opinion was made a paramount factor at this point**. But some political commentators argued that the sector of a popular vote could work to Mr. Rabin's advantage in several ways.

It could help him fend off Syrian demands for enormous concessions by using **the argument that there was a lack of public support**. And it could help him in his battle with anti-government protesters who have filled the country with banners proclaiming that he has no mandate to give away any part of the Golan (...) ».

En rapport avec les négociations du G.A.T.T., la question de l'engagement japonais de libéraliser le commerce du riz est devenue cause et point central des élections à la Diète.

L'« I.H.T. » du 15 décembre 1993 :

« HOSOKAWA IS FACING REVOLT OVER RICE – Prime Minister Morihiro Hosokawa battled Tuesday to keep his coalition government together following his **historic decision to end Japan's ban on rice imports**. With the current session of Japan's Diet, or parliament, scheduled to end Wednesday, the opposition Liberal Democratic Party was considering some form of no-confidence motion which would be used to challenge Mr. Hosokawa. The risk for the Liberal Democrats was that a no-confidence motion might succeed because of anger in the Diet about the rice decision. **That would force a general election, which the Liberal Democrats probably could not win**. Accordingly, the Liberal Democratic leadership was reportedly leaning toward a limited, modified no-confidence motion. It would target not Mr. Hosokawa and his government, but rather two cabinet ministers who would be made scapegoats for opening the rice market (...) ».

Rappelons que la Constitution de 1958 n'obligeait pas le Général de Gaulle à faire ratifier les Accords d'Evian par le peuple français. Mais organiser une consultation nationale à ce propos, était une façon de désarmer les opposants en montrant l'appui

massif des Français à la politique gaulliste. Ces accords ne gagnaient pas en validité. Leur autorité toutefois, et ainsi leurs chances de succès, en sortaient grandies.

À l'inverse, là où un gouvernement à qui les Puissances extérieures imposent un engagement dont il ne veut pas, peut toujours recourir au referendum populaire pour démontrer que son Opinion publique y est hostile et qu'ainsi son autorité politique sera faible ou nulle. Et, il s'ensuit, que son application sera impossible.

Ainsi, les nationalistes de Pale ont organisé un referendum pour démontrer que l'Opinion publique serbe était hostile aux accords de paix proposés par la Communauté internationale.

A ce sujet l'« I.H.T. » des 27 et 28 juillet 1994 écrivait :

« BELGRADE BARS SERBIAN REFUGEE VOTE ON PEACE PLAN

Yugoslavia blocked Bosnian Serbian refugees on Friday from **voting in a referendum this weekend on an international peace plan (...)**.

The referendum has been called by the Pale leadership to back its repeated rejection of the latest peace plan (...).

The Bosnian Serbian leader, Radovan Karadzic, has predicted that the vote will result in nearly unanimous rejection of the deal».

Le referendum, comme moyen d'impliquer l'Opinion publique dans la conclusion d'un engagement international, neutraliser ses éventuels opposants et enrôler les autres dans son application, est une mesure courante en Suisse où la conclusion des accords internationaux est souvent soumise à un vote populaire.

Il en a été ainsi il y a peu, lorsque s'est posée la question de la

participation de la Suisse aux forces onusiennes en Bosnie. L'«I.H.T. » du 9 juin 1994 écrivait :

« TROOPS FOR UN : SOURCE OF CONFLICT FOR SWISS

The Swiss are sharply divided over a **referendum next Sunday on a government proposal to provide peacekeeping troops to the United Nations** (...).

The government, under international pressure to do so, plans to provide about 600 peacekeepers (...).

The government, and three of the four main political parties, have tried to convince voters that Swiss independence will not suffer.

But the Swiss have ignored government advice before. **They voted overwhelmingly against UN membership in 1986** (...) ».

Nous avons dit plus haut que la consultation populaire, sous forme de referendum ou d'élections dans lesquelles la question d'un engagement international constitue le point de clivage, est fréquente. Le gouvernement y a souvent intérêt, mais souvent aussi, il la craint dans la mesure où, s'il est démocratique il sera obligé de renoncer à l'engagement au cas où le résultat serait négatif. S'il peut donc obtenir le vote parlementaire, il sera souvent heureux de ne pas devoir consulter le peuple.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 16 septembre 1993 écrivait :

« RABIN, BACK HOME, PRESSURES ASSAD TO AGREE TO PEACE PACT

(...)

Mr Rabin is pressed by Shas to agree to a national referendum on the pact. However, there has never been such a referendum in Israel, and the senior Israeli official said Mr Rabin was loath to take the risk if it was not necessary.

Polls show that the Gaza-Jerycho plan for Palestinian self-rule is gaining in popularity here, so Mr. Rabin might win the plebiscite and deal a severe setback to its critics. At the same time, a

referendum would probably not be held until the November municipal elections, and events in the intervening weeks, especially a spate of violence, could weaken public support (...) ».

Et l'« I.H.T. » du 24 septembre 1993 poursuivait sur le même thème :

« KNESSET APPROVES ACCORD WITH PLO

61-50 vote will help Rabin resist calls for new elections

The Israeli parliament on Thursday voted to approve the landmark accord with the Palestine Liberation Organisation that will begin to phase out the 26-year military occupation of the West Bank and Gaza Strip and transfer control for government to the Palestinians.

The vote was 61 to 50, with 8 members abstaining and one absent. The margin in the 120-member parliament was a solid victory for Prime Minister Yitzhak Rabin, and it suggests **he can now avoid demands for a national referendum or new elections** (...).

As the parliament debated the accord over the last three days, several thousand protesters have staged demonstration outside, many of them Jewish settlers from the West Bank and Gaza. Former Prime Minister Yitzhak Shamir said the agreement would abandon the settlers...

« There is only one way to save us », Mr Shamir said. « Direct elections at this hour could give the people time to open their eyes, reflect and return to their senses ».

Une question similaire s'est posé à la même époque et pour les mêmes raisons devant le roi Hussein de Jordanie et l'a tout autant inquiété.

Ainsi, l'« I.H.T. » des 18 et 19 septembre 1993 écrivait :

« KING HUSSEIN FEARS PROSPECTS FOR PEACE COULD

RAISE PREMATURE HOPES IN JORDAN

(...) As a measure of his concern, **King Hussein hinted Thursday that parliamentary elections planned for Nov. 8** could be postponed. The elections, which would be the second since 1989, had been billed as a bellwether of democracy in the Middle East, but the fact that two-thirds of Jordan 38 million people are Palestinians has obviously given the king and his government pause (...). The monarch (...) signalled three times during the interview **that plans for the fall elections were being rethought** (...).

(...) Mr Hamarneh, an expert on electoral law in Jordan (...) said reflection widespread apprehension that any intra-Palestinian **discord over the Israeli-PLO agreement** is bound to affect stability in Jordan... He add : « **How can you have a legislative body that has been chosen exclusively over one issue** ? Yasser Arafat did not pull a rabbit out of his hat, but a damned camel ».

C'est aussi par une élection sur fond d'une seule question, celle de l'adhésion de la Norvège à l'Union européenne que l'Opinion publique de ce pays a exprimé son désaccord pour le projet.

L'« I.H.T. » du 15 septembre 1993 écrivait donc :

« NORWAY-EC TALKS TO PROCEED DESPITE DISTASTE OF VOTERS

(...) Norway's minority Labour government held on to power and even made moderate gains in the elections, **but its plan for EC membership was hit hard when the anti-EC Centre Party was the big winner on an anti-EC ticket.**

Under Norway's constitution, at least three-fourths of the 165-seat parliament would have to approve membership. According to projections based on the incomplete vote count, opponents of the Community, who need 42 seats to block membership, could finish with up to 74 seats...

Norwegians voted no to EC membership in a bitter

referendum in 1972, the last time they were asked, and a recent opinion poll showed that 58 percent of voters opposed EC membership (...) ».

Cinq ans après le premier projet de referendum ou d'élection en Israël au sujet de la signature de l'accord avec les Palestiniens, le même problème s'est posé, cette fois-ci devant le Gouvernement Netanyahu. Et c'est encore par le referendum ou par les élections qu'il a été question de le résoudre. Car sans appui de l'Opinion publique israélienne, il aurait été voué à l'échec :

« WEIZMAN SAYS ISRAEL SHOULD HOLD EARLY VOTE

—

« Issuing the strongest signal yet of his frustration with the government's peace policies, **President Ezer Weizman on Monday publicly urged Prime Minister Benjamin Netanyahu to call early election.** « The peace process is limping and we had a few pitfalls in recent months », Mr. Weizman unexpectedly told reporters after a meeting with the state comptroller, Miriam Ben-Porat. « If I were in his place, I would move for early elections. **The sooner we go to early elections, the sooner we'll know that the public thinks** ». Mr. Weizman's largely ceremonial office does not give him the power to dissolve the government or call elections, and Mr. Netanyahu immediately responded that he had no intention of so doing until his four-year term ends in 2000 (...). Though the 73-year-old president is notorious for stepping out of his ceremonial role to speak his mind, and has not concealed his frustration with the stagnation of the peace process, officials and reporters close to Mr. Weizman said his comments were not spontaneous, but a deliberate decision to make public his dismay and anxiety (...). **Two weeks ago, Mr. Netanyahu abruptly launched the idea of a national referendum on a withdrawal.** The issue was debated furiously then abruptly dropped (...). Mr. Weizman tried, only to learn that a deal was not imminent. When talk arose about a referendum, he supported that, until that idea was dropped. « If he isn't going to

call a referendum, I think the next solution should be elections », Mr. Weizman said ».

(« I.H.T. », 30 06 1998).

Sous section II

VOIES POLITIQUES

A) LARGE PUBLICITE

Il est juridiquement facile de justifier la publication des normes législatives et réglementaires dans l'ordre interne. En effet, c'est le public qui en est le destinataire final. Pour qu'il puisse obéir aux lois, il faut qu'il les connaisse. Certes, cette publication ne lui parvient pas, la plupart du temps. Mais la fiction juridique qui veut que « nul n'est censé ignorer la loi » est socialement acceptable dès que la loi ou le règlement ont été régulièrement publiés et la décision individuelle signifiée à l'intéressé.

En effet, cette fiction n'est pas menaçante pour le citoyen dans la mesure où de nombreux avocats et conseillers juridiques à son service connaissent la loi et suivent son évolution. Si donc, en réalité, le citoyen n'a pas appris l'existence des nouvelles règles, ses « hommes de loi » les lui transmettront et les lui expliqueront le moment venu.

Pour ce qui est des décisions individuelles de l'administration, elles doivent être notifiées à l'intéressé. Là encore, il suffit que les formes soient respectées. Car là encore, il existe tout un système d'huissiers de Justice, de la Poste, de publications à la mairie, etc., qui fonctionne et qui se porte garant de la transmission de la décision à l'intéressé dans l'écrasante majorité de cas.

Dans aucun cas, il n'est nécessaire que la loi, le règlement ou la décision individuelle soient soumis à une large publicité. La publicité n'influe pas sur la validité.

La situation est plus nuancée en ce qui concerne les contrats.

Certains d'entre eux doivent être soumis à une ou même plusieurs mesures de publicité, notamment lorsque les droits des tiers peuvent en être affectés ou lorsque le fisc l'exige pour pouvoir surveiller les opérations donnant droit au prélèvement de l'impôt. D'autres contrats doivent être conclus en présence du notaire. Cela n'est pas en soi une mesure de publicité, néanmoins, un effet comparable est ainsi recherché et obtenu. Car il appartient au notaire de veiller à la sauvegarde des droits des tiers.

Pour le reste, les contrats peuvent ne pas être publiés et encore moins soumis à une publicité. Il suffit qu'ils restent connus des parties.

En droit international, et nous avons longuement eu occasion d'en parler à propos des accords secrets (Cf. supra, Ire Partie du présent, second tome de l'ouvrage), la question est bien plus compliquée et incertaine.

Déjà, la publication des engagements internationaux est d'une utilité juridique douteuse. En effet, pour les accords n'ayant pas d'incidence directe sur la vie des citoyens, ceux qui sont

concernés, c'est-à-dire les Etats parties, connaissent parfaitement l'engagement qu'ils ont conclu. Ce sont eux les sujets de l'engagement et celui-ci ne concerne qu'eux. Nul autre n'a à être mis au courant de l'existence et de la teneur de l'engagement parce que nul autre n'aura à l'exécuter.

En évoquant la publication des engagements internationaux, nous avons cité le premier des 14 points du Président Wilson. Nous avons aussi cité l'article 18 du Pacte de la S.D.N. et l'article 102 de la Charte, ainsi que l'article 80 de la Convention de Vienne de 1969. Enfin, nous avons cité la jurisprudence de la Cour sur la validité des accords non publiés ou non enregistrés.

A la fin, nous nous sommes rendu compte que rien de clair n'en résultait. Une explication purement juridique de la publication des traités internationaux est difficile.

Sans revenir à des polémiques dont nous avons fait alors état, on peut à présent avancer que, même si une mesure de **publication** par le Secrétariat des Nations-Unies est juridiquement nécessaire (ce qui n'est ni certain, ni évident), il n'en est sûrement pas de même pour une mesure de **publicité**. Soumis ou non soumis à une vaste publicité, un engagement, dès lors qu'il a été publié, ne gagne pas en validité.

Or, on s'aperçoit que certains engagements conclus pourtant « en bonne et due forme », et à plus forte raison ceux qui ne le sont pas, y sont soumis.

Pourquoi ?

On pourrait dire qu'il en est ainsi parce qu'un large public en est le destinataire et qu'il doit donc connaître les dispositions qui le concernent.

Cette explication n'est pas fausse. Mais elle est insuffisante.

Elle n'est pas fausse, car il existe, en effet, des engagements « *self executing* », dont les particuliers sont directement les bénéficiaires. Nous en citerons un certain nombre et notamment les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Même si on pouvait à la rigueur, se contenter de la fiction selon laquelle, dès la publication, « *nul n'est censé ignorer la loi* », il est raisonnable de ne pas s'arrêter là. En effet, en droit international, il n'y a pas de nombreux avocats et conseillers juridiques qui avertiraient le public et diffuseraient l'information. On peut donc comprendre la publicité donnée à ces engagements.

Mais que dire des engagements dont les destinataires sont les Etats et eux seuls ? Autrement dit, que penser des engagements « *non self executing* » ?

Déjà, leur publication n'a pas de sens évident, comme nous venons de le dire.

A plus forte raison, n'a de sens la publicité pour laquelle on ne trouve aucune justification juridique.

C'est justement là que réapparaît le concept de l'autorité de l'engagement en tant que substitut politique à la notion de validité juridique, et de l'Opinion publique en tant que substitut politique à l'appareil juridique d'enforcement.

Ce sont, en droit international, les meilleurs défenseurs (ou bien liquidateurs) de certains engagements, du moins de ceux que l'on qualifie parfois de « politiques » et que nous estimons constituer l'un des espaces clé de la « *soft law* ».

Ce qui est d'ailleurs concevable quand on sait que c'est pour des **raisons politiques** que le Président Wilson a posé le postulat de la

publication. Dans son esprit, il s'agissait de satisfaire à l'exigence démocratique d'une vie politique transparente qui n'échapperait plus au peuple et à l'Opinion publique. Il n'y a avait là aucune raison de droit. Et c'est aussi pour satisfaire aux exigences de la démocratie et d'une vie politique transparente que le Pacte et la Charte ont repris cette exigence.

C'est donc dans cet esprit, et pour amplifier le phénomène, que la publication est parfois accompagnée et prolongée par une large publicité.

Cette dernière accompagne rarement les traités techniques dont les violations peuvent être soumises à un mécanisme juridique de solution. En revanche, pour ce qui est des traités dits « politiques », où il est évident que le défendeur n'acceptera jamais d'aller devant la Cour, il arrive qu'on recoure à la publicité et ainsi à l'implication de l'Opinion publique dans leur conclusion.

Mais si ce recours est rare pour les traités techniques, plus fréquent pour les traités politiques, il est massif pour les engagements dont la validité juridique n'est pas parfaite. Cela parce que, par principe, ce défaut congénital les rend insusceptibles d'être déférés devant le juge. Par conséquent ils ne sont susceptibles d'aucune protection juridique et ne peuvent compter que sur celle que leur offre la politique et la morale.

Comme on s'en apercevra par la suite, c'est pour cette raison (imperfection de la validité juridique) que ce sont fréquemment les actes de l'A.G. de l'O.N.U., la Déclaration Universelle des droits de l'homme, l'Acte final d'Helsinki, les Actes finaux des Conférences internationales, ou autres engagements à validité incertaine, qu'on soumet à une vaste publicité.

Il est ainsi à espérer qu'avertie et convaincue, l'Opinion publique le protégera là où une protection juridique reste inopérante.

Commençons par rappeler le premier des 14 points du Président Wilson (Cf. aussi supra, les accords secrets) dans lequel le principe de l'appel à l'Opinion publique a été affirmé avec force.

« LES QUATORZE POINTS du PRESIDENT WILSON ENONCES en 1918 ».

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971, p. 31):

I – MESSAGE du 8 janvier 1918.

1°) Accords de paix conclus ouvertement, après lesquels il n'y aura plus d'accords internationaux privés, de quelque nature qu'ils soient ; mais la diplomatie procédera toujours franchement et publiquement (...) ».

Citons à présent un certain nombre d'engagements internationaux « juridiquement valides », car conclus sous la forme de traités « en bonne et due forme » qui ont, néanmoins, été soumis à une forte publicité.

Ainsi, parce que ses destinataires ultimes sont les Etats-tiers, la Convention de Genève du 20 octobre 1921 sur la neutralité des îles Aland, dispose dans son article 9 :

« Le Conseil de la Société des Nations est prié de vouloir bien porter la présente Convention à la connaissance des Membres de la Société afin que le régime juridique des îles d'Aland partie intégrante de la République de Finlande, tel qu'il ressort des dispositions de cette convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale (...) ».

C'est parce que les soldats et les populations civiles sont les destinataires directs des Conventions de Genève, que la

Convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne, du 27 juillet 1929, prévoit dans son article 27 :

« Les HPC prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs troupes, et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente Convention et **pour les porter à la connaissance des populations** ».

Il en est de même des articles 82 et 87 pt. 2 du Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, ou du IIe Protocole qui, dans les dispositions finales, c'est-à-dire à l'article 19 prévoit :

« **Le présent Protocole sera diffusé aussi largement que possible** ».

Mais si les actes juridiquement valides sont ainsi soumis à la publicité pour impliquer l'Opinion publique, à plus forte raison, il est des actes dont la validité juridique est imparfaite.

C'est pourquoi, les engagements tels que l'Acte final de la C.S.C.E., dit « Acte final d'Helsinki », du 31 juillet 1975, contiennent les dispositions suivantes :

« **Le texte du présent Acte final sera publié dans chaque juridique participant, qui le diffusera et le fera connaître le plus largement possible** ».

et dans « Les suites de la Conférence », il est ajouté :

« Le Gouvernement de la République de Finlande est prié de transmettre au Secrétariat général des Nations-Unies le texte du présent Acte Final, qui n'est pas recevable pour être enregistré au titre de l'article 102 de la Charte des Nations-Unies, **en vue de sa diffusion à tous les membres de l'Organisation comme document officiel des Nations-Unies** ».

L'U.R.S.S. a acquis une longue expérience dans la manipulation de l'Opinion publique mondiale, et à ce titre, elle a exigé l'insertion de ces dispositions dans l'Acte final. Elle a fait un mauvais calcul. En effet, elle ne s'attendait pas à ce que la large diffusion de l'Acte final et de ses dispositions consacrées au respect des droits de l'homme fasse naître en son sein un puissant mouvement d'opposition qui a précipité la chute du communisme quinze ans après. Ainsi, le souci de l'autorité de l'Acte final (faute de sa perfection juridique) auquel a tant tenu l'U.R.S.S. s'est retourné contre elle, car l'Opinion publique soviétique s'est prise au jeu et est devenue le plus puissant garant de son respect.

C'est aussi pourquoi la Résolution relative à la Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique et économique lors de la conclusion des traités, adoptée en tant que partie de l'acte final de la Conférence sur le droit des traités à Vienne, en 1969 (mais ne faisant pas partie du traité lui-même) prévoit :

« La Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités
(...) »

2. Prie les Etats membres de donner à la Déclaration la plus large publicité et la plus large diffusion possible ».

En effet, la Déclaration insérée dans l'acte final de la Conférence de Vienne sur le droit des traités (à la suite de l'échec de l'amendement afghan appuyé par 18 Etats du Tiers Monde) contient un texte qui condamne « solennellement » toute « contrainte militaire, politique ou économique lors de la conclusion des traités ». Elle est accompagnée par la Résolution mentionnée plus haut qui prie le Secrétaire général de l'O.N.U. d'adresser cette Déclaration à tous les Etats membres, aux Etats participants et aux organes principaux des Nations-Unies. Sa validité juridique est difficile à cerner. Ce qui fait que la validité des engagements pris, contrairement à ses dispositions, est incertaine, et à son tour, relève de la « *soft law* ». Mais puisqu'ils

ne peuvent pas compter sur l'enforcement juridique, c'est à l'Opinion publique que cette Déclaration s'adresse.

Cette quête de l'appui de l'Opinion publique, pour les actes non pourvus de validité juridique est encore plus visible pour les résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. Celles-là, en aucun cas, ne peuvent compter sur un enforcement juridique, si symbolique et si théorique soit-il. Leur seule force, c'est leur autorité politique et leur seul défenseur, c'est l'Opinion publique. C'est pourquoi on y trouve des formules du genre :

« STRATEGIE INTERNATIONALE DU DEVELOPPEMENT POUR LA DEUXIEME DECENNIE DES NATIONS-UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT » (2626 (XXV) p. 54 :

« E. - **Mobilisation de l'Opinion publique**

84) **Un aspect essentiel des activités de la Décennie consiste à mobiliser l'opinion publique** de pays en voie de développement et de pays développés pour appuyer les objectifs et politiques fixés pour la Décennie. Les Gouvernements des pays les plus avancés devront continuer d'intensifier leurs efforts pour mieux faire comprendre au public le caractère interdépendant des efforts de développement déployés pendant le Décennie, en particulier les avantages que ces pays peuvent retirer de la coopération internationale pour le développement, Ainsi que la nécessité d'aider les pays en voie de développement à accélérer leur progrès économique et social. **Il faudrait que l'on fasse connaître plus explicitement et plus largement** dans les pays développés les efforts que les pays en voie de développement eux-mêmes déploient pour répondre aux exigences de leur propre progrès social et économique. De même, les gouvernements des pays en voie de développement devront poursuivre leurs efforts pour faire comprendre à toutes les couches de la population les avantages et les sacrifices à prévoir, et obtenir leur plein concours pour la réalisation des objectifs de la Décennie. **La mobilisation de l'opinion publique** doit incomber au premier

chef aux organes nationaux. Les gouvernements peuvent envisager de créer de nouveaux organes nationaux ou de **renforcer les organes existants de mobilisation de l'opinion publique** et, à long terme, d'orienter davantage les programmes d'enseignement vers les objectifs du développement. Étant donné que les dirigeants peuvent jouer un rôle considérable dans **la mobilisation de l'opinion publique**, il est indispensable que les autorités compétentes formulent des objectifs concrets. Les organismes des Nations-Unies auront pour rôle **d'aider les divers moyens d'information nationaux**, notamment en leur fournissant des enseignements de base adéquats dont ils pourraient se servir et s'inspirer pour leurs travaux. Il est également urgent et nécessaire d'accroître la coordination des activités d'information déjà entreprises par de nombreuses organisations dans le cadre des Nations-Unies. Les renseignements émanant de sources internationales viseront essentiellement à renforcer le sentiment d'interdépendance et de solidarité inhérent à la conception de la Décennie ».

Les mêmes appels à l'Opinion publique se retrouvent dans la Troisième Décennie (35/36 83e séance plénière, 5 décembre 1980, p. 124, pt. 14) :

Son pt. 14 proclame :

« **Il est essentiel de mobiliser l'opinion publique dans tous les pays, particulièrement dans le pays développés, afin d'obtenir leur pleine adhésion aux buts et objectifs de la Stratégie actuelle et à sa mise en oeuvre.** Etant donné l'importance de la contribution que leurs organes législatifs peuvent apporter à l'élaboration réaliste et à l'exécution efficace des plans nationaux de développement économique et social, l'appui de membres de ces organes sera essentiel pour l'application de la Stratégie internationale du développement ».

La logique que nous venons de développer est plus évidente encore pour les actes unilatéraux dont la validité juridique n'est pas évidente.

B) ANNONCE DE L'ENGAGEMENT UNILATERAL DEVANT UN FORUM INTERNATIONAL

Pour être soutenus par l'Opinion publique, les actes unilatéraux, tout comme les actes consensuels, exigent d'être soumis à une publicité adéquate. Pour les actes unilatéraux qui n'ont pas vocation à être publiés au recueil des traités des Nations-Unies, ni dans d'autres publications de ce genre, la publicité s'effectue généralement par une annonce faite du haut d'une tribune d'où ils pourront être entendus par tout un chacun. Ce qui nous amène à réfléchir sur l'importance du forum devant lequel les actes unilatéraux sont parfois annoncés.

Autant les chances d'un acte consensuel d'être respecté tiennent surtout au jeu de la réciprocité, pour un acte unilatéral, il n'en est pas de même, dans la mesure où, par définition, il n'a pas de contrepartie. Son bénéficiaire ne peut alors obtenir son respect que par d'autres moyens, dont celui d'en appeler à l'Opinion publique.

Ainsi, le forum devant lequel une promesse a été faite prend de l'importance là où, tout comme la publicité, il permet à l'Opinion publique d'en être informée ou même impressionnée.

Un acte unilatéral, par exemple une promesse, mais aussi une doctrine politique, ou une stratégie militaire, tant qu'elles ne sont pas publiées n'ont d'autre support que la fermeté de celui qui les a pris. C'est une faible assise. Si donc, un Etat décide, sans en faire état à quiconque, de pratiquer telle ou telle ligne de conduite, seule sa détermination et sa constance seront les garants de son maintien.

Si l'acte est pris devant une collectivité interne (c'est souvent le cas d'un Ministre des Affaires étrangères qui informe une commission parlementaire des décisions qu'il a été amené à prendre), la

stabilité d'un tel acte croît. Ce n'est que l'évidence, car ce même ministre ne pourra pas, le lendemain, changer d'avis sans se déconsidérer devant les membres de cette collectivité et sans provoquer de leur part des critiques.

Mais si, en allant plus loin, la décision est prise publiquement, devant un forum international, comme c'est souvent le cas des actes unilatéraux ambitieux, toute l'Opinion publique internationale se sentira trompée si l'auteur de l'acte s'en retire sans raisons valables, sans justifications ou excuses.

D'autant plus qu'en dehors d'une promesse pour laquelle cela est évident, un acte unilatéral, même hostile à l'égard des uns (comme par exemple, un ultimatum) crée toujours des attentes, des espoirs et des droits (au moins « moraux et politiques ») chez les autres et à leur bénéfice. S'ils en sont avertis parce que l'acte unilatéral en question a été annoncé devant un forum international important, ils protesteront et feront jouer des pressions diverses sur son auteur pour l'empêcher de l'abandonner.

A plus forte raison, les actes unilatéraux de la « haute politique », tels un moratoire sur les essais nucléaires, une décision unilatérale de réduire les dépenses militaires, celle de fermer des bases militaires, de se retirer d'une guerre, de retirer des missiles d'un territoire avancé, d'aider massivement une population frappée par la famine, etc., ne se contentent pas d'être notifiés aux ambassadeurs des pays concernés. On les annonce haut et fort devant le monde entier en prenant l'Opinion publique à témoin de sa bonne foi et de sa détermination à tenir la parole donnée.

Voilà donc la raison pour laquelle, pour annoncer les actes unilatéraux les plus importants, les Etats consentent à les rendre publics devant le forum international le plus en vue, le plus connu et le plus médiatisé.

Par conséquent il nous semble que l'autorité d'un acte unilatéral croît suivant l'importance du forum devant lequel il a été annoncé.

Nous nous efforcerons, à cet égard, d'établir une sorte de graduation.

Il y a donc des engagements unilatéraux à caractère international pris par des Gouvernements dans le secret le plus absolu.

Il y a aussi ceux qui sont pris discrètement, devant une commission parlementaire.

Il y a ceux qui sont faits avec un peu plus de publicité devant l'une des chambres du Parlement.

On comprend que les ségements plus larges de l'Opinion publique en sont informés, encore que de façon imparfaite si l'acte unilatéral est pris au cours d'une conférence de presse.

Lorsqu'il s'agit de donner à l'engagement unilatéral un impact politique et moral plus important encore, il arrive qu'il soit pris devant un forum international, par exemple, lors d'une conférence internationale.

Enfin, en quelque sorte au sommet, les engagements unilatéraux, dont le monde entier est pris à témoin, sont faits à la tribune des Nations-Unies.

A chaque marche, l'audience s'élargit, la connaissance de l'engagement atteint des cercles plus larges, mais aussi grandit son autorité.

Commençons par le cercle restreint. Présentons quelques exemples d'actes unilatéraux pris devant les commissions parlementaires.

Ainsi :

« DIGEST OF US PRACTICE IN IL – I4 (Dep. of St. 75) – p. 741 :

« On December 10, 1974, Dr. Fred C. Iklé, Director of the U.S. Arms Control and Disarmament Agency, made a statement **before the Senate Committee on Foreign Relations** in support of the Geneva Protocol and of the 1972 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction. Concerning the scope of the Protocol, and the status of herbicides and tear gas, Dr. Iklé said :

The President has authorised me to state on his behalf that he is prepared, in reaffirming the current U.S., understanding of the scope of the Protocol, to renounce as a matter of national policy :

(1) first use of herbicides in war except use, under regulations applicable to their domestic use, for control of vegetation within U.S. bases and installations or around their immediate defensive perimeters,

(2) first use of riot control agents in war except in defensive military modes to save lives such as :

a – Use of riot control agents in riot control circumstances to include controlling rioting prisoners of war. This exception would permit use of riot control agents in riot situations in areas under direct and distinct U.S. military control;

(...)

The President intends to conform U.S. policy to this position, assuming the Senate consents.

Finally, the President, under an earlier directive still in force, must approve in advance any use of riot control agents and chemical herbicides in war».

Mieux connus du public sont des engagements unilatéraux pris

devant l'une des chambres du Parlement national.

Par exemple, dans un communiqué du quai d'Orsay du 10 décembre 1980

(« P.E.F. » 10 octobre 1980, p. 86)

il est dit :

« A cette occasion, Monsieur Pierre Bernard-Raymon (*Secrétaire juridique auprès du Ministre des Affaires Etrangères*) a expliqué (*devant le Sénat*) les raisons qui ont conduit **la France** à ne pas adhérer au Traité de Non-Prolifération. « **Notre pays, a-t-il déclaré, continuera de se comporter en matière de non-prolifération nucléaire, comme les Etats qui ont adhéré au Traité** ».

A défaut d'adhérer au T.N.P., la France a ainsi pris l'engagement unilatéral de le respecter, en fait.

Mais le fait que cet engagement ait été annoncé devant une chambre du Parlement national constitue un handicap important qui l'affaiblit. Cela parce que l'auditoire devant lequel il a été pris sera peu enclin à exercer ses pressions pour forcer le gouvernement à s'y conformer. Quant au reste du monde, le gouvernement pourra toujours affirmer qu'il s'agissait d'un simple débat interne et que son engagement ne l'obligeait qu'à l'égard de ceux à qui il s'adressait. D'ailleurs, faite devant le Parlement, et à plus forte raison devant l'une de ses commissions, la déclaration pourra même rester inconnue du large public.

Bref, l'acte unilatéral ne se sera pas abstrait de la volonté du Gouvernement français, ne vivra pas de sa propre vie, indépendante de son auteur. Il sera en quelque sorte, greffé sur la vie politique interne et tributaire d'elle. Le gouvernement, auteur de l'engagement unilatéral, en gardera la maîtrise.

C'est aussi **devant la Chambre des Communes** que, le 31 mars 1939, le Premier Ministre, Chamberlain, prenait cet engagement, à ce moment-là, encore unilatéral :

« Dans l'éventualité d'une action quelconque qui menacerait clairement l'indépendance polonaise, et à laquelle, en conséquence, le Gouvernement polonais jugerait vital de résister avec ses forces nationales, **le Gouvernement de Sa Majesté se sentira tenu de prêter immédiatement au Gouvernement polonais tout appui en son pouvoir** (...) »

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II – Europe » éd. Montchrestien, 1970, p. 144)

Ou bien :

DISCOURS PRONONCE par M. Jean-Pierre COT, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la Coopération et du Développement, au Sénat (extraits).

(« P.E.F. », – Textes et Documents - Décembre 1981, – p. 53-54):

« 3 décembre 1981.

COOPERATION – DEVELOPPEMENT.

Monsieur le Président, (...)

Avant de répondre à deux observations formulées dans les rapports, j'évoquerai le budget lui-même.

Celui-ci, Monsieur le Président, mesdames, messieurs les sénateurs, ne reflète que pour partie l'effort de l'aide publique française au développement. Seulement pour partie : **il s'accroît, cette année, de 19,18 % passant à 4 897 600 000 francs dans le « bleu » relatif au ministère de la Coopération** (...) .

Dans l'ensemble, on peut estimer – il ne peut s'agir que d'une estimation pour les ressources de trésorerie comptabilisées en fin d'exercice – **l'augmentation de l'aide publique au développement (sera portée) à 35 % pour l'année 1982** (...) ».

Plus large nous semble l'auditoire national auquel s'adresse le Président des Etats-Unis lorsqu'il prend des engagements unilatéraux à caractère international devant le Congrès réuni afin d'écouter son message à la Nation.

Tel a été, par exemple, le message du Président Carter devant le Congrès réuni :

« 38. **DISCOURS sur juridique de l'UNION PRONONCE par le PRESIDENT CARTER DEVANT le CONGRES.**
Washington, 23 janvier 1980.

(« D.A.I. » n° 7-8 1980 p. 150-154) :

« Nous avons reconduit l'accord de 1959 prévoyant que nous aiderions le Pakistan à préserver son indépendance et son intégrité. **Les Etats-Unis prendront des mesures** – compatibles avec les lois américaines – **pour aider le Pakistan à résister à toute agression extérieure.** Je demande spécifiquement au Congrès de réaffirmer cet engagement. Je m'emploie également, en même temps que d'autres nations, à fournir une aide militaire et économique supplémentaire au Pakistan. Cette demande vous parviendra dans quelques jours (...) ».

Mais il s'agit là toujours d'un auditoire national et, par conséquent, maniable par le gouvernement.

Pour élargir le cercle des initiés, les diplomates annoncent parfois des actes unilatéraux lors d'une conférence de presse, encore que d'autres inconvénients soient alors à signaler. Car, même si les journalistes étrangers y sont présents et peuvent en informer l'Opinion publique internationale, les conditions d'un impact politique adéquat ne sont pas réunies. Les mots n'ont pas forcément été préparés à l'avance, les arguments divers n'ont pas été pesés. Cela à plus forte raison si l'engagement était pris lors d'une conférence de presse impromptue, sans réfléchir, du tac au

tac, sans consulter le gouvernement, sans aucun texte préétabli à l'appui. Et puis, les journalistes ne rapportent généralement pas la totalité du propos tenu par la personne interviewée, mais citent seulement des phrases individuelles de leur choix.

Citons quelques engagements unilatéraux pris lors de conférences de presse en commençant par les mémoires du Président Nixon quand il invoque la doctrine de vietnamisation de la guerre au Vietnam (« doctrine de Guam ») :

R. NIXON « MEMOIRES » ed. STANKE 1978 – p. 285.

« Le 23 juillet, je me rendis dans la Pacifique Sud pour l'amerrissage d'Appollo XI. (...) »

La première étape après l'amerrissage d'Apollo fut l'île de Guam. Peu après notre arrivée, je donnai **une conférence de presse impromptue** aux journalistes couvrant la tournée. Ce fut là que j'énonçai ce qui fut d'abord appelé la doctrine de Guam et devint par la suite la doctrine Nixon. (...) Mais désormais, dis-je, **nous ne fournissons que le matériel et l'aide économique et militaire à ces nations** désireuses d'assumer la responsabilité de fournir les hommes pour se défendre elles-mêmes. Je ne fis qu'une exception : **au cas où une grande puissance nucléaire attaquerait un de nos alliés ou amis, nous riposterions par des armes nucléaires.** La Doctrine Nixon de Guam fut mal interprétée par certains (...) ».

Ou bien :

(« P.E.F. ». – TEXTES et DOCUMENTS – juin 1981 –)

INTERVIEW au PARIS-MATCH de M. Claude Cheysson –
Ministre des Relations Extérieures. juin 1981.

« Alors quand pour l'Afrique du Sud nous passerons au chapitre suivant, il faudra se demander quelle est l'efficacité de sanctions économiques. Evidemment, il y aura boycottage en matière

d'armement. **La France ne livrera pas une arme, pas un boulon, pas une pièce de rechange à l'Afrique du Sud** et elle ne sera pas la seule (...) ».

Ou bien :

« P.E.F. » - TEXTES et DOCUMENTS – juillet 1981 – p. 8.

DECLARATION de M. Claude Cheysson Ministre des R.E. **devant l'association de la presse** anglo-américaine, le 3 juillet 1981.

« **Du côté français, nous nous engageons catégoriquement là-dessus. Il n'y aura pas de possibilité pour des terroristes étrangers, aujourd'hui espagnols, peut-être demain d'une autre nationalité, de trouver refuge en France.** Là-dessus, nous sommes tout à fait catégoriques. (...) Les Espagnols peuvent être assurés que nous sommes à leur côté ».

Ou bien :

« P.E.F. » - TEXTES et DOCUMENTS – septembre 1981 – p. 28.

CONFERENCE de PRESSE du PRESIDENT de la REPUBLIQUE, F. Mitterrand, le 24 septembre 1981.

« **Tout ce qui pourrait menacer l'existence d'Israël dans sa réalité reconnue par le droit international sera refusé par la France.** C'est simple ».

Ou bien :

ETUDES INTERNATIONALES – vol. VIII – 1977 – n° 1 – p. 52 –

G. Fischer « BILAN DE NON PROLIFERATION ».

rappelle que :

« La Chine, par une déclaration solennelle du 9 mai 1966, a

renoncé à utiliser en premier l'arme nucléaire contre quelque pays que ce soit. De son côté, **M. Giscard d'Estaing a affirmé, dans sa conférence de presse** du 24 octobre 1974, que **la France n'emploierait ni ne menacerait d'employer la force nucléaire contre un juridique non nucléaire**, la mise en œuvre de ce principe devant faire l'objet d'un accord avec les autres Etats nucléaires. Mais ceux-ci n'ont été saisis d'aucune proposition (...) ».

Ou bien :

USA DOCUMENT – AMBASSADE des Etats-Unis – Service d'Information et de Relations Culturelles. 3 Février 1981.
« **CONFERENCE de PRESSE** DONNEE le 28 JANVIER à WASHINGTON par M. Alexander Haig, Secrétaire d'Etat ».

« On s'est demandé si oui ou non ils prévoient la reprise des fournitures de matériel militaire au gouvernement iranien, qu'il s'agisse d'achats antérieurs ou pour lesquels ont été conclu des contrats, ou éventuellement d'équipements supplémentaires. Permettez-moi de déclarer aujourd'hui **qu'aucun matériel militaire ne sera livré au gouvernement iranien**, en vertu soit d'obligations et de contrats antérieurs, soit de demandes à venir».

A moins qu'il ne s'agisse des conférences de presse du Général de Gaulle qui étaient minutieusement préparées, au mot près, et apprises à l'avance par cœur par le Président de la République. En effet, celui-ci laissait les journalistes lui poser un paquet de questions et répondait ensuite uniquement à celles auxquelles il voulait répondre et auxquelles il était à l'avance, préparé. On pouvait alors être sûr que c'était la voix de la France qui s'exprimait de façon la plus formelle et la plus solennelle. Nos remarques sur les inconvénients attachés à une conférence de presse impromptue ne semblent donc plus pertinentes lorsqu'il s'agit de la :

CONFERENCE de PRESSE du Général de GAULLE – 29

juin 1963 –

(« D.I.A. », – 1963 – doc. française n° Q 14 19 du 3 août 1963. p. 50).

« Et puis d'ailleurs, il n'y a besoin d'aucun pacte pour que **la France déclare qu'elle n'attaquera jamais la première**, étant entendu qu'elle se défendrait avec les moyens qu'elle peut avoir contre quiconque attaquerait, Ou bien : elle-même, Ou bien : ses alliés. Mais aujourd'hui, solennellement, elle déclare, par la bouche du Président de la République, **qu'il n'y aura jamais d'agression française**. Alors, du même coup, notre éventuelle participation à un pacte de non-agression n'a plus aucune espèce d'objet ».

Le monde apprend toutefois à coup sûr l'existence d'un acte unilatéral lorsqu'on l'annonce au moyen d'une déclaration officielle. Par exemple :

« **ADDRESS by President Kennedy at AMERICAN UNIVERSITY, Washington, 10 June 1963.**

(« D.I.A. », 1963 p. 19)

« I am taking this opportunity, therefore, to announce two important decisions in this regard.

First : Chairman Khrushchev, Prime Minister Macmillan, and I have agreed that high-level discussions will shortly begin in Moscow looking toward early agreement on a comprehensive test ban treaty. Our hopes must be tempered with the caution of history – but with our hopes go the hopes of all mankind.

Second : To make clear our good faith and solemn convictions on the matter, **I now declare that the United States does not propose to conduct nuclear tests in the atmosphere so long as other states do not do so. We will not be the first to resume.**

Such a declaration is no substitute for a formal binding treaty, but I hope it will help us achieve one. Nor would such a treaty be a substitute for disarmament, but I hope it will help us achieve it»..

Ou encore :

« P.E.F. ». Décembre 1981– p. 78. « DECLARATION du GOUVERNEMENT FRANÇAIS sur la NEUTRALITE de MALTE ». 18 Décembre 1981.

Le gouvernement de la République française profondément attaché à la paix et à la sécurité en Méditerranée, désireux d'apporter son appui à toute action de nature à contribuer à cet objectif et au renforcement de la coopération en Méditerranée,

- souligne l'importance que revêt à cet égard la déclaration par laquelle le gouvernement maltais a proclamé le 15 mai 1981 la neutralité de la république de Malte,
- apporte, en accord avec la charte des Nations-Unies, son plein soutien à l'indépendance de la République de Malte et à son statut de neutralité, fondé sur les principes du non-alignement,
- **s'engage à respecter cette neutralité,**
- appelle tous les autres Etats à reconnaître et à respecter le statut de neutralité choisi par la république de Malte et à s'abstenir de toute action incompatible avec cette reconnaissance et respect (...) ».

L'engagement acquiert un poids politique particulier lorsqu'il est pris devant un forum international, par exemple, au cours d'une conférence internationale. Chaque mot est alors pesé, le texte est préparé à l'avance et lu. L'auditoire est spécialement choisi pour que le monde entier prenne connaissance de l'acte. Son respect est alors autrement mieux assuré que lorsqu'il a été pris entre deux portes, sans préparation et sans notes.

C'est donc à l'issue de certaines conférences internationales très médiatisées que sont pris les engagements unilatéraux les plus importants par les autorités les plus élevées des Etats. Cela avec toute la publicité qui entoure généralement de telles réunions.

C'est pourquoi s'il peut le faire, l'Etat bénéficiaire espère toujours qu'une telle promesse sera faite devant la Communauté

internationale toute entière.

Lorsque donc la R.F.A. devait faire une déclaration unilatérale sur le non recours à la force, les Puissances occidentales ont exigé qu'elle soit faite au moment de la clôture de la conférence des neuf Puissances qui s'est tenue à Londres, du 28 septembre au 3 octobre 1954. C'est là, devant un **auditoire international**, que le Gouvernement ouest-allemand a déclaré:

« La République fédéral d'Allemagne s'est déclaré prête à conformer sa politique aux principes inscrits à la Charte de l'O.N.U. et elle souscrit aux obligations définies à l'article 2 de cette Charte.

A l'occasion de son accession au Traité de l'Atlantique Nord et au Traité de Bruxelles, la république fédérale d'Allemagne s'engage à s'abstenir de toute action incompatible avec le caractère strictement défensif de ces traités. En particulier **la République fédérale d'Allemagne s'engage à ne jamais recourir à la force pour réunifier l'Allemagne ou modifier les frontières actuelle de la RFA** et à résoudre par des moyens pacifiques tous les différends qui surgiraient éventuellement entre la République fédérale d'Allemagne et d'autres Etats »

(Bulletin du Ministère des Affaires étrangères de la RFA intitulé « TRAITE DU 07 12 1970 AVEC LA POLOGNE » p. 78)

C'est pour cela, d'ailleurs, qu'on organise des conférences onusiennes solennelles et pompeuses où les Etats sont appelés à faire des promesses de dons à l'égard du Tiers Monde. Cela, pour qu'ils ne puissent plus se rétracter. C'est le principe du téléton.

En voici l'exemple : dans le « D.S.B. » du Janvier 1979, p. 56-57, on trouve le compte rendu d'une telle session onusienne et des dons que les Etats-Unis ont, à cette occasion, solennellement, publiquement, devant l'Opinion publique mondiale, promis au Tiers Monde :

« **US FINANCIAL CONTRIBUTIONS :**

At the UN pledging conference for development activities on November 7, **the United States pledged a total of \$ 163 million** to the following UN operational activities for the period January 1 - December 31, 1979 :

- * **\$ 126 million to the UN Development Program** (including fund for UNIDO), up from \$ 100 million 2 years ago, underlining the US conviction that UNDP should be the principal funding mechanism and co-ordinator of technical co-operation efforts with the UN system;
- * An additional \$ 3 million special contribution to UNDP to be used for curbing post harvest agricultural losses which is being undertaken by FAO
- * \$ 2 million to the UN Capital Development Fund;
- * \$ 30 million to UNICEF; and
- * \$2 million to the voluntary fund for the UN Decade for Women».

Si notre échelle de publicité a un sens, son sommet est, bien entendu, situé à l'Assemblée Générale de l'O.N.U.

C'est aussi pour marquer la détermination américaine que le Secrétaire juridique américain a pris le monde entier à témoin en faisant la promesse suivante (« D.S.B. », August 1978) le 12 juin 1978 devant **l'Assemblée Générale des Nations-Unies :**

« **Les Etats-Unis n'useront pas d'arme nucléaire contre un Etat qui n'en possède pas et qui fait partie du TNP** ou d'un autre traité comparable interdisant l'acquisition d'explosif nucléaire. Cela exception faite d'attaque contre les Etats-Unis, son territoire ou ses forces armées ou contre ses alliés par un tel Etat qui serait allié ou associé à une Puissance nucléaire ou l'aiderait dans une telle attaque».

Cette assurance unilatérale constituait la réitération d'une autre donnée unilatéralement par **le Président Carter devant l'A.G. de**

l'O.N.U., en octobre 1977.

C'est aussi devant l'A.G. de l'O.N.U. que, le 23 septembre 1980

(Cf. «D.A.J. » n° 46-47, 1980, p. 896 et 899)

le Ministre des Affaires Etrangères de l'U.R.S.S., Andréï Gromyko, a déclaré :

« L'Union Soviétique réaffirme qu'elle n'utilisera jamais l'arme nucléaire contre les pays qui renoncent à sa fabrication et à son acquisition et ne l'ont pas sur leur territoire.

(...) ».

Section III

MOYENS DE L'IMPLICATION DE L'OPINION PUBLIQUE

Nous avons distingué les « voies » (juridique et politique, Cf. supra) de l'implication de l'Opinion publique dans la conclusion d'un engagement international des « moyens » qui y mènent. C'est de ces derniers que nous parlerons à présent.

En effet, il ne suffit pas de soumettre un engagement consensuel à un référendum ou en faire la question principale d'une élection. Il ne suffit pas non plus de le publier, ou même de le soumettre à une

large publicité. S'il s'agit d'un engagement unilatéral, même l'annoncer du haut de la tribune des Nations-Unies est aussi inadéquat. Faut-il encore auparavant, ou de façon concomitante, convaincre l'Opinion publique de son bien-fondé.

On cherche à y parvenir par les moyens d'une argumentation rationnelle ou bien par ceux d'une symbolique.

Sous section I

MOYENS DE L'ARGUMENTATION RATIONNELLE

On dit souvent que l'Opinion publique est volatile, émotive et capricieuse. Soit. Mais il lui arrive aussi d'être rationnelle. Ou du moins sensible à un discours argumenté. En effet, c'est un être hétérogène qui ne se compose pas seulement des lecteurs du « Paris Match ». Il compte aussi dans ses rangs des intellectuels, de l'intelligentsia, des politiciens, des syndicalistes ou des universitaires, c'est-à-dire des catégories de gens qui agissent en fonction des problèmes qui se posent et des solutions qu'on leur propose.

La question est alors de convaincre.

Le ton, la répétition, l'art et la manière y sont pour beaucoup, mais

aussi les arguments.

Quels sont donc ceux que les diplomates avancent le plus souvent lorsqu'ils ont besoin de l'appui de l'Opinion publique au moment où ils concluent un engagement ?

Le premier, et qui en soi est déjà la meilleure garantie du respect de la parole donnée, c'est l'intérêt national. Faut-il encore persuader l'Opinion publique que c'est bien le cas.

Autres argument qui est le plus souvent avancé c'est le caractère juste, équilibré et vérifiable de l'engagement.

Commençons par l'argument de l'intérêt national.

A) ARGUMENT DE L'INTERET NATIONAL

Quand on lit les documents politiques accessibles dans les pays démocratiques, et notamment les documents américains, on s'aperçoit que l'Opinion publique n'a aucun complexe à se déclarer égoïste. Rien ne l'offusque donc autant qu'un « cadeau » donné sans contrepartie. Surtout si la sympathie manque pour l'autre partie, car il s'agit d'un ennemi ou d'un Etat qui n'a pas « bonne presse ».

En effet, il n'est pas besoin d'être un théoricien chevronné pour constater, à la plus élémentaire observation de la vie politique, que sans intérêt, non seulement la conclusion, mais aussi le respect d'un engagement international, sont voués à l'échec.

L'intérêt national des parties à un engagement international est ainsi la plus profonde raison de sa conclusion et la plus certaine garantie de son respect. C'est si évident qu'on oublie le plus souvent de le dire.

Mais faut-il encore qu'au moment de la conclusion de cet engagement les acteurs de la scène internationale en soient convaincus. Pour les deux Exécutifs qui se lient, la chose vient de soi. Chacun d'eux mesure son intérêt et agit en conséquence. S'il en doutait, à moins d'y être contraint par la force, il ne prendrait pas d'engagement.

Reste l'Opinion publique. Car pour elle, qui est souvent éloignée de la négociation, la chose n'est pas toujours évidente.

En effet, un effort d'argumentation se heurte aussitôt à bien de questions.

D'abord, l'intérêt peut être lointain, et alors, dans l'immédiat, mal perçu par l'Opinion publique. Il faut donc lui expliquer ce qu'elle comprend mal : qu'à l'avenir, l'engagement et son respect lui fourniront un bénéfice.

Cet intérêt peut aussi être incertain. Est-il prudent de faire un sacrifice si le gain n'est pas garanti ? Comment alors, convaincre que la conclusion de l'engagement en vaut la peine, car le succès est, à la fin, assuré ?

Pour mieux saisir notre idée, prenons l'exemple du « droit du développement ». Dans cette branche du droit international, les dons, les aides, les libéralités, les avantages accordés aujourd'hui par les Etats développés aux Etats en développement ont-ils un « sens » ? C'est-à-dire apporteront-ils à la longue et de façon certaine des avantages aux pays développés ?

Apparemment, les assurances des gouvernements de pays développés, à l'adresse de leur Opinion publique, passent mal si on en juge par l'aide apportée par les pays riches aux pays pauvres. Elle est faible et constamment minorée par les parlements des pays

nantis qui n'arrivent pas à convaincre leur Opinion publique, qu'à la fin, cette aide est dans son propre intérêt.

Et puis, une autre question se pose : si l'intérêt national change au cours de l'application de l'engagement, que deviendra ce dernier ?

La réponse à la première série de questions ci-dessus est, elle aussi, de bon sens. Ainsi, les gouvernements des pays riches donneront gratuitement, sans contrepartie, des petites sommes d'argent et accorderont une petite aide en nature au pays en développement.

Pour le surplus, ils ont pratiquement abandonné l'effort de convaincre leur Opinion publique, leurs parlements, leurs medias, leurs institutions diverses, qu'il est de leur intérêt de se lier unilatéralement par un engagement à l'égard des Etats pauvres et ensuite de s'y tenir.

C'est parce que, répétons-le, cet intérêt, à supposer qu'il existe, est généralement hypothétique, pour ne pas dire contestable, difficile à prouver et encore plus, à quantifier, sans oublier qu'il est toujours lointain.

Mais quittons le terrain du « droit du développement » et revenons à des considérations plus générales. Car la question de l'intérêt national déborde ce cadre étroit.

Le premier et le plus important segment de l'Opinion publique, dont il faut obtenir l'assentiment pour la conclusion d'un engagement « politique », c'est la majorité et l'opposition parlementaires. Elles peuvent l'empêcher. C'est donc à la veille de la conclusion d'un tel engagement qu'on trouve, dans de nombreuses déclarations gouvernementales, les affirmations que celui-ci est dans l'intérêt national. Ceci est notamment vrai aux Etats-Unis où la majorité et la minorité parlementaires ne sont pas

toujours disciplinées, comme c'est le cas en Europe, et il ne suffit pas d'obtenir l'adhésion de leurs leaders pour être sûr que le reste de la formation suivra.

Ainsi, le Secrétaire juridique Vance, affirmait, à propos des accords S.A.L.T. lors d'un « *presse briefing* », le 30 mai 1978 :

« (...) On the other hand, as I have said on so many occasions that you all must be sick and tired of hearing it, it is our view that with respect to the negotiation of a **SALT agreement**, it should be negotiated on its own merits; and if a sound agreement is negotiated - namely one which enhances our security and that of our allies - that it should be concluded because **it is in our national interest** to do so.

I do not think that the question of whether or not we sign an agreement **which is in our interest** should depend upon good will or what somebody happens to be doing on a given day in terms of being on good behaviour or bad behaviour? **What I think is important is what advances our national interest, and if it advances our national interest** (...) ».

(« D.S.B. », July 1978, p. 5)

Ou bien, le vice-Président Mondale, dans son « *adress at the East-West Center* » à Honolulu, le 10 mai 1978 (« D.S.B. », July 1978, p. 25), à propos des engagements militaires américains en Asie, et à propos du désir des pays asiatiques de les voir respectés par les Etats-Unis :

« These desires are reasonable and **consistent with our interests**. I affirmed at each stop our intent do maintain America's multilateral and bilateral security commitments, and preserve a balanced and flexible military posture in the Pacific. Our friends want this; our potential adversaries expect it; **our interests require it** ».

Toute l'Administration Carter a été engagée pour convaincre

l'opposition au Congrès de ne pas bloquer les Accords S.A.L.T. II. A côté du Secrétaire juridique, du Vice-président ou des chefs militaires, c'est aussi l'ambassadeur américain à Moscou, Malcom Toon, qui, dans une déclaration devant le Sénat américain, le 25 juillet 1979 (« D.S.B. », September 1979, p. 48) soulignait l'intérêt national des Etats-Unis à conclure et à respecter ce Traité :

« (...) **Working out good agreements with the Soviets - ones which they will carry out because it is their interest to do so, yet which serve our purposes also** - can take years. In some instances it will become clear that there is no mutuality of interest, and when this happens we must have both the good sense to realise it and the will to walk away. But we need to keep in mind our long-range goals - to set a course and to stick to it.

Benefits of SALT II

Clear-eyed calculation of national objectives is a prerequisite for dealing with the Soviet Union. That has been the approach of this and previous Administration in arms control matters, and especially in SALT II.

I will not dwell on the contents of the SALT agreement. Let me just mention what I see, from my particular vantage point, as some of its main benefits. I think it will introduce a substantial element of stability in our relations with Soviet Union (...) ».

Ou bien, à propos de l'aide militaire apportée au Zaïre

(« D.S.B. », July 1978, p. 35) :

« President memorandum to Secretary Vance may 18.

Pursuant to the authority vested in me by Section 25 of the International Security Assistance Act of 1977, I hereby determine that:

a) **The furnishing for Zaire of exceed \$ 2,500,000 in**

international military education and training (...) are important to the national security interests of the United States and

b) Such assistance should be furnished to Zaire in the national security interests of the United States.

You are requested on my behalf to report this determination the Congress, as required by law (...) ».

Ou bien, à propos de la reprise de la pleine coopération militaire avec la Turquie :

(« D.S.B. », Septeber 1978, p. 18) :

« President's memorandum to the Secretary of State, sept. 26 (...)

Pursuant to the authority vested in me by Section 13(a) of the International Security Assistance Act of 1978, I hereby determine and certify :

1) that the resumption of full military co-operation with Turkey is in the national interest of the United States and in the interest of the North Atlantic Treaty Organisation; ...

You are requested on my behalf to report this determination and certification to the Congress (...) ».

C'est aussi par l'intérêt américain qu'a été justifiée devant le Congrès l'implication des Etats-Unis dans les Accords de Camp David entre Israël et l'Egypte

(« D.S.B. », November 1978, p. 42) :

« Statement before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the House Committee on International Relations on September 28, 1978 by Mr. Harold Saunders, Assistant Secretary for Eastern and South Asian Affairs

« (...) The framework for peace produced at Camp David by President Sadat, Prime Minister Begin and President Carter provides an unprecedented opportunity for the people of the Middle East (...).

Let me conclude by noting the Camp David agreements serve critical American interests in the Middle East as well (...) ».

Lorsque le Fonds monétaire a été sollicité par la Corée du Sud de lui prêter 55 milliards de dollars pour rééquilibrer son économie, l'aval des Etats-Unis, c'est-à-dire du principal pourvoyeur des fonds, était nécessaire.

L'« I.H.T. » du 4 décembre 1997 écrivait donc :

« 55 billions in IMF aid

(...)

The administration of President Bill Clinton applauded the bailout plan of one of its key Asian allies. « **We have a vital national economic and security interest in helping Korea to restore market stability as soon as possible** », Treasury Secretary Robert Rubin said in statement. The United States, which is the largest shareholder in the IMF, played a major role in pushing for Seoul to adopt stern reform measures ».

Dans son discours du 12 octobre 1978, à l'occasion de la signature du Traité de paix israélo-égyptien le Président Carter assurait le public

(«D.S.B. », December 1978, p. 41) :

« The United States is committed without reservation to seeing this great process through until each party to the Arab-Israeli conflict is at peace with all the others. **Our own national interests are deeply involved** ».

Dans une déclaration devant « *Subcommittee on European and the*

Middle East of the House Committee on International Relations, on September 26, 1978 Ambassador Shulman, Special Adviser to the Secretary of State on Soviet Affairs » déclarait :

(« D.S.B. », November 1978, p. 30) :

« Chemical weapons and radiological weapons

(...)

It is important to note that these talks, and any agreements that might result, are not inspired by or based on mutual trust nor by an effort simply to improve the general climate of relations. Rather, **both sides have realistically assessed them to be in each country's self-interest** (...) ».

L'« I.H.T. » du 15 septembre 1994 écrivait, à propos des hésitations américaines, de prendre un engagement à l'égard du père Aristide d'éliminer le Général Cédres qui l'a renversé :

« Gesturing angrily to the photographs, **Mr. Clinton said toppling the Haitian leaders was a vital interest** because preserving democracy in America's backyard was **essential to US economic and national security** ».

Et l'« I.H.T. » du 18 août 1994 développait ce sujet de la manière suivante :

« US STEPS UP THREAT TO USE FORCE AGAINST HAITI'S RULERS

Leon E. Panette, the White House chef of staff, said Sunday that **it was in the US national interest to secure the removal of Haiti's military rulers** and that force would be used to do so, if necessary...

Asked if he thought the American public would support an invasion, the chief of staff said, « **It's in our interests to make sure that these people leave** office, and I think ultimately the American people support the fact that we have to exercise that kind of authority, if it comes to that (...).

« We've got - obviously, we're impacted by the large number of refugees, escapees, who are trying to get away from that country. We're impacted by the fact that there is a brutal military dictatorship just a few miles from our shore. **I think our national interest are involved here** ».

Others wonders **whether the American public could be convinced that such action was in US interests** (...).

Even among military officers many do not regard US interests in Haiti as sufficiently vital to justify risking the lives of American troops, they have said in interviews.

Despite the reservations of many such officers, high Pentagon officials have supported the administration's position that U S national interest would be served by bringing about stability in Haiti (...) ».

Lorsque s'est posée la question de l'élargissement de l'O.T.A.N. à la Pologne, à la République Tchèque, et à la Hongrie l'« I.H.T. » du 13 janvier 1993 écrivait :

« If the American people are not ready to defend Eastern Europe now, when will they be? Surely not until Mr. Clinton or some other presidents makes a much stronger case that the **vital interest of America are at stake** ».

Non seulement, l'aide au Tiers Monde, mais même celle à l'égard de la Russie après la décomposition de l'UR.S.S., a posé la question de l'intérêt américain à l'accorder.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 24 février 1994 écrivait :

« The broad direction of US policy toward Russia will not change as a result of the major espionage incident involving the two nations, President Bill Clinton declared Wednesday...

At least one important senator said Wednesday that the incident should be linked to future aid...

Mr. Christopher said that US aid was not « charity », but rather an investment in the kinds of democratic reforms that are in the strategic interests of the United States (...) ».

Et le lendemain, l'« I.H.T. » du 25 février 1994 ajoutait quelques détails dans ce sens :

« Congress assails aid to Russia
Responding to congressional calls for a suspension of US aid to Russia because of the spying affair, Secretary of State Warren M. Christopher said Thursday the **fundamental purpose of the assistance was not charity, but to serve the US national interest** (...) ».

La question de l'intérêt national à prendre (et puis à tenir) un engagement ou une série d'engagements par les Etats-Unis à l'égard de la Russie, contre l'opinion de certains segments de l'Opinion publique américaine qui les qualifiait de pure générosité à l'égard d'un ancien ennemi, se retrouve dans l'« I.H.T. » des 19 et 20 mars 1994. La vérité fondamentale étant que les engagements méritent d'être contractés et puis tiennent solidement sans nécessité de recourir à un quelconque système juridique d'enforcement quand l'intérêt y est.

« A new US line on Russia
Pragmatic partnership' is the them.

Defence Secretary William J. Perry left Moscow on Friday after repeatedly invoking a new mantra of US-Russia relations :
« pragmatic partnership ».

The phrase, rooted in growing scepticism in Washington about United States aid for Russia, is intended to reassure Americans that helping Russia is in their interest, too. **Throughout Mr. Perry's visit there was no talk of idealism, shared values or generosity, only of calculated self-interest on both sides.**

Several observers said Mr. Perry succeeded, during his brief visit, in showing that the fragile American-Russian partnership is producing rewards for both sides.

But the visit underscored a dilemma in the new approach : as domestic pressure forces the Clinton administration to invoke American interests to justify aid to Russia, Russians grow ever more suspicious of American motives.

(...)

Mr Perry... added that he delivered the same message to sceptics in both countries : « It's not that we are doing favours for Russia or that Russia is doing favours for us. We are undertaking joint programs which we believe are in our mutual interest ».

He added : « Critics don't seem to believe that it's possible to do things that are mutually beneficial. They look at it as zero-sum, that if it's beneficial to one country it must be harmful to the other ».

American officials say they hope the new rhetoric of « pragmatic partnership » **can persuade Congress to keep approving American aid for Russia for what Mr. Perry called « the advancement of United States national security interests ».**

Les expériences de générosité ont mal tourné en Somalie et en Bosnie, lorsqu'à l'appel de l'O.N.U, « au nom de l'humanisme et de l'espoir », les forces américaines ont été engagées dans les opérations de police. Cet échec a provoqué une réflexion sur l'intérêt américain à prendre de tels engagements.

Voici ce qu'écrivait l'« I.H.T. » du 23 septembre 993 à ce propos :

« Troops : US is back-peddalling

(...) Approval of a UN operation would require a case of international aggression, a humanitarian disaster or a sudden threat to an « established democracy, » combined with an international consensus on what to do about it. **US participation would depend on US national interests,** domestic political support, a clearly defined end point and the likelihood that the mission would not succeed without US help.

For operations involving substantial use of force, US participation would require a vital national or allied interest and a clear commitment to win, among other factors ».

Après la signature d'une série d'accords commerciaux et nucléaires lors de la visite du Président chinois Jiang Zemin aux Etats-Unis fin octobre début novembre 1997, certains parlementaires américains contestaient leur utilité. Selon eux, ces accords renforçaient la Chine, un Etat qui ne respectait pas les droits de l'homme et était un ennemi potentiel de l'Amérique.

L'« I.H.T. » du 30 octobre 1997 écrivait donc :

« CHINA AND US REACH NUCLEAR DEAL
(...) **This agreement is a win-win-win** », Mr. Clinton said. « **It serves America's national security, environmental and economic interests** ». « **It is the right thing to do for America** », he said (...) ».

De son côté, le Président Eltsine assurait l'Opinion publique russe de l'intérêt national à conclure le Traité S.T.A.R.T. 2.

L'« I.H.T. » du 14 avril 1998 :

« RUSSIAN PARLIAMENT GET START-2 TREATY –
« President Boris N. Yeltsin submitted an amended version of the long stalled START-2 arms control treaty to Parliament on Monday, and this time it seemed likely it would pass. The treaty, signed by Mr. Yeltsin and President Bill Clinton in 1993, would halve the strategic nuclear arsenals of the United States and Russia. The U.S. Senate ratified it in 1996, but the State Duma, the lower house of Russia's Parliament, so far has refused to approve it. (...) **In resubmitting the agreement, Mr. Yeltsin said it « corresponds to the interests of Russia** ». He named Foreign minister Yevgent Primakov and Acting Defense Minister Igor Sergeev as his representatives to shepherd the treaty through Parliament ».

Lorsqu'il a décidé de ne pas infliger de sanctions unilatérales à trois sociétés multinationales non américaines qui ont investi en

l'Iran, en contradiction avec les lois Burton-Helms et Amato-Kennedy, le Président Clinton a assuré ses compatriotes que cela était dans l'intérêt des Etats-Unis.

« SHODOWN TIME IN SANCTIONS FEUD – U.S». WAIVER » COULD GET FOREIGN ENERGY CONCERNS OFF HOOK FOR IRAN DEAL –

« **The Clinton administration is preparing to announce** within days a decision not to impose sanctions on three major foreign energy companies that have agreed to develop a natural gas field in Iran, according to administration officials and European diplomats. They said the almost certain outcome of months of intense debate within the administration would be a narrowly focused decision **that it is in the U.S. « national interest » to waive sanctions against Total of France, Petronas of Malaysia and Gazprom of Russia.** Secretary of State Madeleine Albright has « not actually checked the bow », an official said. But administration officials said that they were preparing to brief Congress in the next few days and confirmed **that the most likely outcome was a national interest waiver** (...) ».

(« I.H.T. », 16-17 05 1998).

En anticipant sur l'enforcement et l'obligatorité, qui seront traités dans le troisième tome, disons une nouvelle fois que, lorsque l'intérêt manque, un texte même « juridiquement valide », ne sera pas appliqué. Et inversement : l'intérêt peut faire qu'un texte « non valide juridiquement » soit scrupuleusement respecté. C'est tout l'avantage de l'intérêt national et de l'autorité politique d'un engagement sur sa validité juridique.

Ce qui ressort de la déclaration du Département juridique que voici:

« IMPLEMENTATION OF HOSTAGE AGREEMENTS ».

(« D.S.B. », – March 1981, – p. 17).

« DEPARTMENT STATEMENT, Feb. 18, 1981.

Our position up until now has been that the United States, of course, will honour its obligations under international law. Because of the complexity of the agreements and the extraordinary conditions under which they were negotiated, we have undertaken a review to determine precisely what our obligations are under them.

That review has been completed. Having considered all the circumstances carefully, we have decided to approve implementation of the agreements in strict accordance with the terms of the agreements. (...) **We did not find it necessary to reach a conclusion as to the legally binding character of these agreements under international law. We are proceeding because we believe it is in the overall interests of the United States to carry out the agreement.**

The decision represents a practical judgement that implementation provides the surest resolution of the issue consistent with the best interests of the United States in the gulf region and throughout the world. (...) It should be well understood that the decision to faithfully implement the agreements does not represent a precedent for future actions by the U.S. Government in similar situations (...) ».

De même, lorsque l'intérêt national s'opposait au respect de ses engagements, même formels, la France refusait de les respecter.

L'« I.H.T. » du 2 janvier 1994 :

« PARIS SNUBS SWISS, EXPELS 2 TO IRAN

France expelled to Teheran two Iranians suspected of a role in the 1990 killing in Switzerland of an opposition figure, rejecting a Swiss extradition request « in the national interests », the prime minister's office said Thursday (...). The

two were arrested in Paris in November 1992 at the request of Swiss officials. A Paris court gave a favourable opinion on the extradition request in February, but the affair was stalled.

The office of Prime Minister Edouard Balladur said in a statement that French authorities decided against the extradition request « **for reason linked to the national interest** ». It added that no further comment would be made.

Swiss diplomats protested to the French Foreign Ministry on Thursday night, and Bern was expected to lodge a formal protest on Friday (...). A 1957 European convention on extradition obliges France and Switzerland to co-operate in such matters ».

L'« I.H.T. » du 6 janvier 1994 citait la phrase exacte dite par M. Balladur :

« In his first public comment, Prime Minister Edouard Balladur said on Tuesday only that he had served France's interests.

« **This is a decision I believe suited the national's interests** », he said. « I ask to be trusted on this point ».

Récemment, il s'est posé la question de convaincre l'Opinion publique russe, qui, depuis la chute du communisme, est devenue tout aussi importante dans la vie politique de la Russie que dans n'importe quel autre pays démocratique, qu'il faut respecter le traité sur les forces conventionnelles en Europe. C'est encore par l'argument de l'intérêt national que certains segments de l'Opinion publique, en l'occurrence l'armée russe, ont essayé d'argumenter contre ce respect :

« MOSCOW PUT PACT IN DOUBT – IT REJECTS LIMIT ON BORDER ARMS –

« **Russia is not ready to carry out obligations under the Conventional Forces in Europe pact with the West because to do so would ruin Moscow's defence capability, Defence Minister General Pavel S. Grachev said Wednesday.** « We are not ready at present to carry out provisions of the treaty. This

especially concerns flank limitations », he said at a news conference. « If we carry out the treaty in full, this would completely rule out the possibility of maintaining a minimum of security », General Grachev said (...) ». (« I.H.T. »)

Rappelons que l'importance de l'intérêt national suprême, qui libère du respect des engagements internationaux, est reconnue « *expressis verbis* » dans de nombreux traités. Ainsi, on rencontre les engagements dans lesquels les Parties se réservent la liberté de dénoncer l'engagement, parfois à tout moment et sans préavis, au cas où leur intérêt national supérieur (dont ils sont seul juge) serait compromis ou menacé

Citons le :

« TRAITE INTERDISANT DE PLACER DES ARMES NUCLEAIRES SUR LE FOND DES MERS » du 7 décembre 1970

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome Premier -I- Textes généraux » éd. Montchrestien, 1971, p. 19) article VIII :

« Tout Etat Partie au présent Traité dans l'exercice de sa souveraineté nationale, a le droit de se retirer du Traité s'il juge que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du Traité ont compromis les intérêts supérieurs de son pays ».

Ou bien :

« TRAITE SUR LA LIMITATION DES SYSTEMES DE MISSILES ANTIBALISTIQUES », signé à Moscou le 26 mai 1972

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME I: TEXTES GENERAUX. 1971/1973 » Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975, p. 170), article XV pt. 2 :

« Chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de le résilier avec un préavis de six mois si elle estime que des circonstances exceptionnelles, en relation avec le contenu du Traité, **menacent ses intérêts supérieurs** ».

Ou bien :

« LA CONVENTION SUR L'INTERDICTION DES ARMES BACTERIOLOGIQUES » du 10 avril 1972

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et Histoire diplomatique, tome I: Textes généraux. 1971/1973 » Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975, p. 103) article XIII pt. 2 :

« Chaque Etat partie à la présente Convention a, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, **le droit de se retirer de la Convention s'il estime que des événements** extraordinaires, touchant l'objet de la Convention, **ont mis en péril les intérêts supérieurs du pays** ».

Ou bien :

« LA CONVENTION PROVISOIRE RELATIVE A CERTAINES MESURES DESTINEES A LIMITER LES ARMEMENTS STRATEGIQUES OFFENSIFS », signée à Moscou le 26 mai 1972

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME I: TEXTES GENERAUX. 1971/1973 », Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975, p. 172) article VIII pt. 3 :

« Chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale aura le droit de résilier la présente convention provisoire avec un préavis de six mois si elle estime que les circonstances exceptionnelles, en relation avec le contenu de la présente convention provisoire, **menacent ses intérêts supérieurs** ».

Ou bien :

« LE TRAITE SUR LA LIMITATION DES EXPERIENCES SOUTERRAINES NUCLEAIRES », signé à Moscou le 3 juillet 1974

(C.A. Colliard et A. Manin « DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 » Publications de la Sorbonne. 1979, p.8). article V pt. 2 :

« Chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de résilier le présent Traité avec un préavis de six mois, si elle estime que les circonstances exceptionnelles, en relation avec le contenu du Traité, **menacent ses intérêts supérieurs** ».

Ou bien :

Le « T.N.P. » du 1 juillet 1968

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971, p. 389) article X pt. 1 :

« Toute Partie contractante aura, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, le droit de se retirer du traité si elle décide que des événements extraordinaires, reliés à l'objet du Traité, **ont mis en péril les intérêts suprêmes du pays** ».

Ou bien :

« LE TRAITE DE MOSCOU » du 5 août 1963

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971, p. 287) article IV :

« (...) Ce traité a une durée illimitée. Dans l'exercice de sa souveraineté nationale, chaque Partie a le droit de se retirer du Traité si elle estime que des événements exceptionnels, relatifs à la matière faisant objet du Traité, **mettent en péril son intérêt national suprême** (...) ».

Ou bien :

« LES ACCORD SALT II », du 18 juin 1979

(« R.G.D.I.P. » 3-4 p. 1032)

article 19 qui dispose que chaque partie aura le droit de dénoncer le traité

« (...) si les événements extraordinaires **mettent en danger ses intérêts supérieurs** (...) ».

Ou bien :

« ACCORD SUR LE SUCRE », signé à Londres le 1 décembre 1958

(« R.T.N.U. » 385, 1961, p. 203)

article 44 pt. 1 :

« **Si un Gouvernement participant s'estime gravement lésé dans ses intérêts**, soit du fait qu'un Gouvernement signataire visé à l'article 33 ou 34 ne ratifie pas ou n'accepte pas le présent Accord ou n'y adhère pas, soit en raison des réserves approuvées par le Conseil conformément à l'article 45 du présent Accord (...) il peut se retirer de l'Accord ».

Ou bien, de façon plus précise et circonstanciée l'Accord sur l'huile d'olive du 20 avril 1963

(« R.T.N.U. » 495, 1964 p. 69) article 39 :

« 1) **Si un Gouvernement participant s'estime gravement lésé dans ses intérêts** (...) il peut se retirer de l'Accord (...) ».

Les considérations de validité se taisent quand la disparition de l'intérêt national discrédite l'autorité d'un engagement. C'est en fonction de l'intérêt national, et non de la licéité, que réagissent les Etats et l'Opinion publique.

Ainsi, H. Kissinger écrit dans « WHITE HOUSE YEARS »

« (...) There was no dispute about the fact; all agreed that a base capable of servicing nuclear sub-marines was being build and that the Soviets were seeking to skirt the Kennedy-Khrushchev understanding by placing most of the facilities offshore. There was some dispute about whether Soviet activities violated the « understanding » ; I reminded **the group that in 1962 President Kennedy had reacted not because the deployment of Soviet missiles to Cuba had been « illegal » - it was, in fact, then technically « legal » - but because he considered it a threat to the security of the United States.** The group then tried to gauge precisely the degree to which a fully operational base would affect the strategic balance (an issue that had also been debated during the 1962 missile crisis) (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 639-640).

Il poursuit en écrivant :

« (...) Dobrynin was a thoroughgoing professional. He was usually genial, but he also knew when charm was wasted and when his usual recourse to cataloguing our sins was out of place. The issue now was a test between major powers **involving important national interests.** He was therefore all business as he sought to determine the extent and the limits of our challenge. **Were we claiming that the 1962 understanding had been violated ? I dismissed this as a legalistic quibble ;** in 1962 Kennedy has acted without claiming the violation of an understanding. Cuba, to us, was a place of extreme sensitivity (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 647).

Bref, ce diplomate traduit l'avis courant de l'Opinion publique en général, et américaine en particulier, suivant laquelle ce sont les intérêts, et non les arguties juridiques, qui déterminent l'attitude des Puissances à l'égard de leurs engagements, du moins ceux qu'on qualifie de « politiques ». Il n'y aurait, selon lui, aucun mal à se dédire si l'intérêt national l'exigeait. Sauf que cet intérêt peut parfois dicter qu'il est plus important de préserver l'image de marque d'un Etat crédible. Mais ce serait une erreur d'optique que d'attribuer le respect de la parole donnée à des considérations de droit. Ainsi, Henry Kissinger écrit, toujours à propos de l'intérêt national :

« (...) **The decisions of a great power will be shaped by the requirements of the national interest as perceived at the moment of decision, not only by abstract legal obligations whether vague or precise. No country be expected to run grave risks if its interests and obligations have come to be at total variance with each other.** But equally a nation that systematically ignores its pledges assumes a heavy burden ; its diplomacy will lose the flexibility that come from a reputation for reliability ; it can no longer satisfy immediate pleas from allies by promises of future action. Pakistan, moreover, was an ally of other allies – Iran, Turkey – and a friend of Saudi Arabia and Jordan, then isolated in a still largely radical Middle East. And it was a friend of China and in close touch with a Peking that was gingerly feeling its way toward a new relationship with us based on the hope that we could maintain the global equilibrium. A reputation for unreliability was not something we could afford (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 894-895).

Et un peu plus loin :

« (...) only rank amateurs believe that a negotiation among major powers can lead to a series of unilateral victories. Even if achievable, such an outcome is rarely desirable; **no country will**

indefinitely keep to any agreement that serves none of its interests. A wise statesman will seek a balance of purpose; some « victories » are not worth achieving, for they mortgage the future (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1252).

Terminons ce paragraphe par la citation de Prosper Weil, qui va dans le même sens, et admet que la perte de l'intérêt national, dans un traité, signifie sa mort, car nul segment de l'Opinion publique, ni aucun organe de l'Etat ne le protégera plus. Son autorité étant condamnée, sa validité ne le sauvera pas.

Prosper Weil « COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » dans « R.C.A.D.I. » de La Haye, 1992, VI p. 51

« (...) **Dans certaines situations, cependant, les intérêts politiques en jeu seront tels qu'un gouvernement décidera de passer outre quel que soit le prix à payer.** C'est à une balance d'intérêts de ce genre qu'ont dû procéder l'Union soviétique lorsqu'elle a envoyé ses chars à Budapest, à Prague et à Kaboul, et les Etats-Unis lorsqu'ils ont envoyé leurs troupes en république Dominicaine, à Grenade et au Panama (...). **En un mot, comme le note le *Restatement*, ce n'est pas la contrainte qui assure et explique le respect du droit international, mais**

« **the inarticulate recognition by States generally of the need for order, and of their common interest** in maintaining particular norms and standards, as well as every State's desire to avoid the consequence of violation, including damage to its « credit » and the particular reactions by the victims of a violation ».

Cette constatation affaiblit sans doute quelque peu la primauté du droit dans la vie internationale (...) ».

Mais l'argumentaire à destination de l'Opinion publique ne se résume pas à l'invocation de l'intérêt national. Très souvent, on

trouve dans les propos des diplomates qui cherchent à obtenir l'appui de l'Opinion publique, pour un engagement qu'ils s'apprêtent à conclure, une considération de vérifiabilité.

B) ARGUMENT DU CARACTERE VERIFIABLE DE L'ENGAGEMENT

En effet, en droit international, on ne peut pas juridiquement contraindre l'autre partie à respecter l'engagement. Si on ne peut ou on ne veut pas recourir aux moyens politiques, et notamment à la vengeance (pudiquement appelée « contre-mesures »), il ne reste que la possibilité de contrôler ce respect. Et s'il y a rupture, on peut, preuve à l'appui s'adresser à l'Opinion publique pour lui démontrer la duplicité de l'autre partie. Faut-il encore que cette dernière accepte le contrôle. En effet, si on excepte le cas de l'Irak, avant la récente agression anglo-américaine contre ce pays, l'une des nombreuses conséquences néfastes de la suprématie de la souveraineté sur le droit international c'est que les Etats souverains ne peuvent être contrôlés que s'ils y consentent. Ainsi, il importe que l'autre partie admette dans l'engagement ce contrôle et que les modalités en soient définies. Et si l'accord sur le contrôle n'existe pas, qu'au moins la nature de l'engagement soit telle qu'il puisse se faire par « les moyens nationaux ». Autrement dit, par l'espionnage.

De tout cela, il faut convaincre l'Opinion publique parce que, à la fin, si le contrôle s'avère négatif, c'est elle qui jouera le rôle du « juge ». C'est à elle que seront montrées les preuves et demandée la « sanction de la honte ».

Il faut donc prouver à l'avance que l'engagement n'est pas un « marché de dupes » et que son respect par l'autre partie est vérifiable, de sorte qu'elle sera obligée de l'appliquer sous peine d'être dénoncée devant le monde entier.

Ainsi, par exemple, l'Administration Carter a déployé de grands efforts pour convaincre l'opposition parlementaire américaine que les accords S.A.L.T. II ne constituaient pas un tel « marché des dupes » et que les services d'espionnage des Etats-Unis étaient en mesure de vérifier si l'U.R.S.S. l'appliquait.

A ce propos le Secrétaire d'Etat Vance, disait dans une interview sur la chaîne CBS-TV le 5 octobre 1979

(« D.S.B. », November 1979, p. 19) :

« **Insofar as verification of the SALT agreement is concerned, we are not depending upon trust. We are depending upon our own national technical means of verification** so the question of trust does not arise in connection with that verification (...) ».

Ou bien :

« WHITE HOUSE STATEMENT, oct. 5 1979 »

(« D.S.B. », December 1979, p. 32) :

« The principal findings of the Senate Select Committee on Intelligence speak for themselves. They confirm that the SALT II treaty can be monitored to a degree that justifies **the Administration's conclusion that the treaty is adequately verifiable.**

The committee expressly finds that the SALT II treaty enhance the ability to the United States to monitor those components of Soviet strategic weapons forces which are subject to the limitations of the treaty (...).

Thus, we believe the Senate can proceed to vote on the SALT II treaty with the full confidence that **the issue of verification has been satisfactorily resolved** (...) ».

Comme l'a dit le Président lui-même devant les deux Chambres du

Congrès réunies, le 23 janvier 1979 :

« **SALT II will not rely on trust. It will be verifiable.** We have very sophisticated, proven means - including our satellites - to determine for ourselves whether the Soviet Union is meeting its treaty obligations. I will sign no agreement which cannot be verified (...) ».

Ou bien :

« ADDRESS BEFORE THE COUNCIL ON WORLD AFFAIRS » fait le 1 août 1979 par le Secrétaire d'Etat Vance

« SALT II. The Basic choice
(...)
Assuring verification

Turning to a second aspect of our security, the treaty will preserve and enhance our access to essential information about Soviet strategic programs.

Let me emphasise in this connection that we will not relay on trust to enforce the SALT II treaty. Our own monitoring system - our satellites, our radars, and our other electronic equipment - are fully capable of detection any violations before they could affect the strategic balance.

It is important to understand that whether we have an arms control treaty or not, we must be able to monitor Soviet military activities and programs. The more we know about their forces, the better we can plan our own. Constant monitoring is a vital security need.

The treaty will help us fulfil this requirement. It bans any interference with our monitoring system. It also prohibits the deliberate concealment of strategic forces, so that they cannot be hidden from our view.

With the treaty we will give continuous, dependable information on the nature of the threat and what we must do to meet it. Without the treaty there would be no limits on Soviet secretiveness. And that is another element of the choice (...) ».

Rappelons enfin que dans certaines circonstances, les partenaires à un accord ont recours à l'argument de justice.

C) ARGUMENT DU CARACTERE JUSTE DE L'ENGAGEMENT

On se souvient comment la propagande hitlérienne a compromis l'autorité du Traité de Versailles en le présentant à l'Opinion publique allemande comme « injuste ».

C'est aussi à l'adresse de l'Opinion publique tchécoslovaque que l'Accord de Munich de 1938 est qualifié d'« injuste depuis le début » par le Traité de Normalisation entre la R.F.A. et la Tchécoslovaquie, conclu en 1973.

Plus près de nous, R. Holbrook écrivait :

« (...) Washington was most concerned about what Izetbegovic would say. **Jim Steinberg worried that Izetbegovic would repeat publicly his private comment that the agreement was an « unjust peace »**, and asked Menzies to try to talk the Bosnians into a positive statement. But Izetbegovic's real audience was in Bosnia, and he was not ready to give unequivocal praise to an agreement that troubled him and that he was not sure the Serbs would respect. After calling this « a historic day for Bosnia and for the rest of the world because the war, we hope, will be replaced by peace », Izetbegovic began the delicate process of gaining support for the agreement at home : And to my people, I say, this may not be a just peace, but it is more just than continuation of war. In the situation as it is and in the world as it is, a better peace could not have been achieved. God is our witness that we have done everything in our so that the **extent of injustice for our people** and our country would be decreased (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 311-312).

Mais si l'argumentaire rationnel en direction de l'Opinion publique, pour conforter l'autorité politique et morale d'un engagement international, est assez évident et direct, plus mystérieuse, plus oblique et plus intéressante est la grande panoplie de symboles à laquelle les Etats ont recours dans la poursuite du même but.

Parlons-en à présent.

Sous section II

FIGURES SYMBOLIQUES

Quelles sont-elles ?

C'est tout d'abord le fréquent recours des négociateurs au sacré auquel l'Opinion publique est particulièrement sensible. C'est ensuite la référence, à la solennité qui d'ailleurs n'est qu'une autre manière d'en référer à Dieu. Mais ces symboles tiennent aussi à une poignée de mains médiatisée, à l'atmosphère qui entoure la conclusion de l'engagement, et enfin, au choix du lieu de la négociation ou de la signature de l'engagement.

Tout ceci est négligé par certains internationalistes. A tort, à notre sens. Car sans cette assise politique et morale, l'impuissance du

droit international serait encore plus patente.

Commençons par la :

A) REFERENCE AU SACRE

Depuis des temps immémoriaux, la prise d'engagements entre hommes était accompagnée d'une référence à Dieu. Celui-ci devait punir la partie qui se serait parjurée.

Le recours au sacré, du moins pour certains, est encore, de nos jours, une autre manière d'impliquer la divinité en tant que garant de l'engagement.

Nous nous efforcerons donc de démontrer que la référence à la sanction divine dans la prière qui accompagnait jadis la conclusion de certains traités, et qui devait ainsi, conforter leur autorité, n'a pas disparu de notre temps.

Sauf qu'au lieu de s'adresser à Dieu, les négociateurs s'adressent aujourd'hui au Dèmos et que les mots de la prière ont changé. Mais c'est la même religiosité qui la caractérise.

Ce qui n'empêche que, même de notre temps, le sentiment religieux traditionnel pousse certains diplomates à prier Dieu tout puissant de prêter sa sanction à l'engagement qui, par ailleurs, n'a qu'une petite chance d'être sanctionné par un tribunal terrestre.

1) Il est bien connu, et nous ne découvrons rien en le rappelant, qu'un engagement international était jadis remis par des hommes d'Etats entre les mains de la Providence qui devait foudroyer celui qui aurait manqué à sa parole.

Citons donc d'abord un auteur qui, à ce propos, évoque les temps anciens, et puis, citons une série d'exemples tirés de la pratique contractuelle des siècles passés.

Voilà donc ce qu'écrivait à ce propos Paul Guggenheim, dans la « CONTRIBUTION A L'HISTOIRE DES SOURCES DU DROIT DES GENS ».

(« R.C.A.D.I. », 1958, II, p. 54 et 55) :

« Si l'on veut se rendre compte des conceptions qui présidaient à la conclusion d'un traité dans l'antiquité, il est intéressant de se référer au traité conclu vers l'an 1280 avant Jésus-Christ entre Ramsès II d'Égypte et Khatisir, roi des Hittites, traité dont le texte se trouve inscrit en énormes hiéroglyphes sur la paroi méridionale de l'hypostyle du temple d'Amon, à Karnak en Égypte. Ce « traité de paix perpétuelle », conclu après une guerre qui avait eu lieu entre Ramsès et le prédécesseur de Khatisir, renouvelait en même temps les anciens traités d'amitié existant entre les deux États et les transformait en alliance perpétuelle.

Des sanctions religieuses étaient prévues à l'égard de celui qui violerait les dispositions du traité : « C'est un bon traité de paix et d'alliance qui doit durer éternellement... Voici Khatisir, le grand roi de Khati qui, depuis ce jour, se trouve en accord avec le grand roi d'Égypte afin qu'une bonne paix et une bonne alliance règnent éternellement entre nous (...). **Et celui qui n'aura pas observé les paroles qui sont inscrites sur cette tablette d'argent au nom de la terre de Khati et de la terre d'Égypte, les mille dieux de la terre de Khalti et les mille dieux de la terre d'Égypte l'anéantissent, lui, sa famille, sa terre et ses serviteurs** ».

2) Mais ce n'est pas seulement dans l'Antiquité qu'on trouve des références à la sanction divine. On les rencontre plus près de nous :

Ainsi, le Traité de Reiswick, du 20 septembre 1697 commence par ces mots

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. I p. 161) :

« **In the name of God and of the most Holy Trinity**, to all present and to come.

Mais c'est surtout le Traité de la Sainte Alliance du 26 septembre 1815 qui, tout entier, s'adresse à Dieu et implore sa garantie.

Bien qu'il soit rédigé en articles, comme le sont les accords internationaux, le ton, le rythme, le vocabulaire sont ceux du « *Pater Noster* » et non d'un engagement entre Etats, « monstres froids qui n'ont pas de sentiments, mais seulement des intérêts ». Qu'on en juge :

« **Au nom de la Très-Sainte et Indivisible Trinité.** LL. L'Empereur d'Autriche, le Roi de Prusse et l'Empereur de toute les Russies, par suite des grands événements qui ont signalé en Europe le cours des trois dernières années, et principalement des bienfaits qu'il a plus à **la Sainte Providence** de répandre sur les Etats dont les gouvernements ont lacé leur confiance **et leur espoir en elle seule**, ayant acquis la conviction intime qu'il est nécessaire d'asseoir la marche à adopter par les Puissances dans leurs rapports mutuels sur **les vérité sublimes que nous enseigne l'éternelle religion du Dieu Sauveur** :

Déclarant solennellement que le présent acte n'a pour objet que de manifester à la face de l'univers leur détermination inébranlable de ne pas prendre pour règle de leur conduite, soit dans l'administration de leurs Etats respectifs, soit dans leurs relations politiques avec tout autre gouvernement, **que les préceptes de cette religion sainte**, préceptes de justice, de charité et de paix, (...).

En conséquence, Leurs Majestés sont convenues des articles suivants :

ARTICLE PREMIER. – Conformément aux paroles des Saintes-Ecritures, qui ordonnent à tous les hommes de se regarder comme frères, les trois Monarques Contractants (...).

ARTICLE 2. – En conséquence, le seul principe en vigueur, soit entre lesdits gouvernements, soit entre leurs sujets, sera celui de se rendre réciproquement service, de se témoigner par une bienveillance inaltérable l'affection mutuelle dont ils doivent être animés, de se considérer tous que comme membres d'une même nation chrétienne, les trois Princes Alliés ne s'envisageant eux-mêmes que comme délégués par la Providence pour gouverner trois branches d'une même famille, savoir : l'Autriche, la Prusse et la Russie ; confessant ainsi que la nation chrétienne, dont eux et leurs peuples font partie, n'a réellement d'autre souverain que celui à qui seul appartient en propriété la puissance, parce qu'en lui seul se trouvent tous les trésors de l'amour, de la science et de sagesse infinie, c'est-à-dire, Dieu, notre divin Sauveur Jésus Christ, le Verbe du Très-Haut, la Parole de Vie.
(...) »

3) Pourtant, on aurait tort de croire que ces références appartiennent au passé et que le rationalisme contemporain les a, à tout jamais, chassée du vocabulaire diplomatique. D'abord, le monde musulman systématiquement, et le monde occidental occasionnellement, se réfèrent encore à Dieu lors de la conclusion de tels engagements.

Pour ce qui est du monde musulman, citons les exemples suivants :

Le Traité de fraternité et d'alliance entre le Royaume d'Irak et le Royaume Hachémite de Transjordanie, signé à Bagdad, le 14 avril 1947, et qui commence par ces mots :

« Au nom d'Allah, le Clément, le Miséricordieux (...) »

(« R.T.N.U. », 1948-1949, 23, p. 155, n° 345)

Ou bien, le Communiqué conjoint du 24 janvier 1962, issu à la suite de la réunion à Damas entre les Ministres des Affaires Etrangères de la Syrie et de l'Irak, commence par ces mots :

« **Au nom de Dieu Miséricordieux** (...) »

Tout comme la Déclaration de l'Union Tripartite, publiée par les Gouvernements de la République Arabe Unie, de la Syrie et de l'Irak au Caire, le 17 avril 1963

(« D.I.A. », 1963, p. 291) :

« **In the name of God, the merciful, the Compassionate** : in the name of the Arabe people ».

Mais nous avons dit qu'en Occident aussi certains hommes politiques se réfèrent à Dieu pour sécuriser la parole donnée.

On ne s'étonnera donc pas de constater que, lors de la signature des Accords de Camp David, le Président Carter, profondément croyant, finissait ainsi son « *address before the Congress* », le 18 septembre 1978

(« D.S.B. », October 1978, p. 3) :

« The prayers at Camp David were the same as those of the shepherd King David who prayed in the 85th Psalm : « Wilt thou not revive us again : that thy people may rejoice in thee?... **I will hear that God the Lord will speak** : for he will speak peace unto his people and to his saints : but let them not return again to folly».

And I would like to say, as a Christian, to these two friends of mine, the words of Jesus : « **Blessed are the peacemakers : for they shall be the children of God** ».

Sur quoi, le Président Sadate lui a répondu (idem p. 4) :

« **I pray to God Almighty** to guide us in this great endeavour and to enable us to achieve the noble goal which inspired President Carter to call for this conference (...) ».

et il a ajouté (p. 6) :

« **Let us join un a prayer to God Almighty to guide our path.** Let us pledge to make the spirit of Camp David a new chapter in the history of our nations ».

Le « *Joint statement* » du 6 septembre 1978 (idem p. 5) était conçu à l'instar d'une prière :

« After four wars, despite vast human efforts, the Holy Land does not yet enjoy the blessing of peace.

Conscious of the grave issues which face us, **we place our trust in the God** of our fathers, from whom we seek wisdom and guidance.

As we meet here at Camp David we ask people of all faiths to pray with us that peace and justice may result from these deliberations ».

Quinze ans plus tard, en parlant de la déclaration jordano-israélienne de juillet 1994, qui précédait le traité de paix entre les deux pays, l'« I.H.T. » du 27 juillet 1994 rappelait :

« At the conclusion, he (*Mr. Rabin*) donned **a yarmulke, the Jewish prayer cap, and intoned the ancient Hebrew blessing to « our Lord** who has preserved us and sustained us and enabled us to reach this time ».

A son tour, lors de la cérémonie du 13 septembre 1993, en s'adressant à MM. Rabin et Arafat, le Président Bill Clinton concluait ainsi son discours par ces mots :

« **For them, we must realise the prophecy of Isaiah,** that the cry violence shall no more be heard in your land, nor rack nor ruin within your borders.

The children of Abraham, the descendants of Isaac and Ishmael, have embarked together on bold journey. Together, today, with all our hearts and all our souls, we bid them Shalom, Salaam, Peace ».

(l'« I.H.T. » du 14 septembre 1993)

4) Mais notre but est d'attirer l'attention du lecteur sur la continuité du phénomène de la référence au sacré en démontrant qu'il se manifeste toujours massivement, sauf que ce « sacré moderne » situe Dieu dans l'Opinion publique, dans le Peuple et dans l'Histoire. De même, les mots de la prière sont remplacés par la rhétorique tiers-mondiste, onusienne, chrétienne, communiste ou démo-libérale. Une rhétorique incontournable, récitée à la manière d'un psaume, mécanique, obligatoire, collective.

C'est à ces « dieux »-là qui ont remplacé Zeus, Allah ou la Sainte Trinité que s'adresse presque chaque résolution de l'A.G. de l'O.N.U., chaque traité dit « politique », chaque engagement qui ne sera probablement jamais présenté à un juge mais le sera à l'Opinion publique, aux « Peuples » et à l'Histoire, pour chercher leur intervention protectrice.

Il convient de rappeler les textes les plus caractéristiques dans lesquels cette invocation des divinités modernes, du Peuple, de l'Histoire et de l'Opinion publique, dans une « liturgie » du XXe siècle est la plus marquée.

Commençons par une référence explicite à l'Opinion publique, en tant que soutien de l'autorité d'un engagement :

« ISRAEL – O.L.P. – ACCORD sur la BANDE de GAZA et la REGION de JERICHO – Le Caire – 4 mai 1994 »,

« R.G.D.I.P. », – 1994, – p. 520).

« Le Gouvernement de l'Etat d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (désignée ci-après comme « l'O.L.P. »), représentant du peuple palestinien, (...)

ARTICLE XX : LES MESURES de CONFIANCE.

Dans le but de créer une ambiance constructive et **d'obtenir le soutien de l'opinion publique à l'application du présent accord**, et afin d'établir une base solide de confiance mutuelle et de bonne foi, les deux parties sont convenues de mettre en œuvre les mesures de confiances suivantes (...) ».

Mais la dénomination la plus fréquente de l'Opinion publique au XXe siècle c'est « le Peuple » ou « les Peuples ».

Ainsi, on trouve des références à la sanction populaire dans le Pacte Briand-Kellog du 27 août 1928, qui affirme, dans son célèbre article I :

« The High Contracting Parties **solemnly declare in the names of their respective peoples** that they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it as an instrument of national policy in their relations with one another ».

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. IV p. 2395)

On retrouve une phrase similaire dans :

« PROPOSED CHARTER OF THE INTER-AFRICAN AND MALGASY STATES ORGANISATION », Lagos, 30 January 1962

(« D.I.A. », 1962, p. 869) :

« We the African and Malagasy Heads of States and Governments assembled in Lagos, Nigeria ;
Inspired by the aim of our peoples for brotherhood, solidarity,

co-operation and unity, as evidenced by the previous historic conferences held in furtherance of this aim (...) ».

Des dizaines, sinon des centaines d'actes de l'A.G. de l'O.N.U. en appellent aujourd'hui au « dieu Demos ».

Toute éclairée et rationaliste qu'elle soit, l'Europe invoque le Peuple de façon tout aussi religieuse.

Ainsi, l'Acte final de la C.S.C.E., du 31 juillet 1975

(C.A. Colliard et A. Manin « DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 » Publications de la Sorbonne. 1979. p. 107)

non seulement invoque le « dieu-Peuple », mais aussi débite tout le chapelet moderne : justice, coopération, bien-être, paix, etc.

« Animés par la volonté politique, **dans l'intérêt des peuples**, d'améliorer et d'intensifier leurs relations, de contribuer en Europe à la paix, à la sécurité, à la justice et à la coopération, ainsi qu'au rapprochement entre eux et avec les autres Etats du monde (...) ».

Si ce n'est pas sur Dieu, on jurait jadis sur ce qu'on avait de plus sacré. Cela pouvait être la Bible ou la tête du souverain. Aujourd'hui, on jure sur la Patrie ou sur la tombe du Soldat Inconnu.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 2 juin 1997 citait le Président Eltsine jurant sur ce qui lui était le plus sacré, que l'engagement qu'il prenait à l'égard du Président Kuchma de l'Ukraine serait tenu :

« Have Russia and Ukraine sealed ties ?

After years of doubt and tensions, the presidents of Russia and Ukraine have signed a friendship treaty designed to strengthen the weak bonds between the two Slavic states (...).

« My friend President Kuchma and I vow at this sacred place, at the Tomb of the Unknown Soldier, that the treaty that we sign today will be fulfilled ».

5) Mais c'est aussi de deux manières implicites qu'on se réfère à l'Opinion publique, comme on s'adressait jadis (et parfois aujourd'hui encore) à Dieu.

D'abord, en récitant cette « liturgie » à laquelle nous avons fait allusion et qui se retrouve dans chaque traité « politique ».

Ensuite, en accompagnant les engagements pris par des qualificatifs empruntés aux divinités que sont l'Eternité et l'Absolu.

Voyons d'abord la première série de textes dans lesquels les paroles du psaume ont changé. Car de nos temps, on ne dit plus humilité, ciel, rédemption, vie éternelle, etc. En revanche, on dit souveraineté, égalité, liberté, droits de l'homme, coexistence pacifique, etc.

Nous estimons donc que c'est une manière indirecte d'en référer au sacré, et à travers lui, à l'Opinion publique.

C'est sans sourire qu'on retrouve donc les expressions si familières de nos jours dans le Communiqué commun soviéto-américain du 29 mai 1972

(C.A. Colliard et A. Manin «DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME I: TEXTES GENERAUX. 1971/1973. » Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975, p. 161)

« L'URSS et les Etats-Unis sont prêts à soutenir efficacement les tendances apparues sur le continent européen, axées sur la détente véritable et le développement de relations de coopération

pacifique entre les Etats d'Europe, sur la base des principes suivants : **intégrité territoriale, inviolabilité des frontières, non-ingérence dans les affaires intérieures, égalité de la souveraineté nationale, renonciation à l'usage ou à la menace de la force** ».

Les mêmes expressions se retrouvent dans l'Accord sur les « PRINCIPES FONDAMENTAUX DES RELATIONS ENTRE LES DEUX PAYS », signé à Moscou, le 29 mai 1972, par les Etats-Unis et l'U.R.S.S.

(C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME I: TEXTES GENERAUX. 1971/1973 », Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975, p. 163) article VIII pt. 3 :

« Conscients que ces objectifs reflètent les **intérêts des peuples** des deux pays, sont convenus de ce qui suit :

1. Ils se fonderont sur leur conviction commune qu'à l'âge nucléaire, il n'existe pas d'autre base que la **coexistence pacifique** pour étayer leurs relations. Les différences en matière d'idéologie et de systèmes sociaux qui existent entre l'URSS et les Etats-Unis, ne font pas obstacle au développement de relations normales, basées sur les principes de **souveraineté nationale, d'égalité, de non-ingérence dans les affaires intérieures et de réciprocité des avantages** ».

Bien sûr, cette litanie était plus explicite encore là où la foi marxiste avait remplacé la foi chrétienne et le prolétariat avait pris place du Christ. On retrouvait donc, récité sur un ton de prière, toute la rhétorique onusienne dans les traités d'amitié et de coopération, conclus entre les pays de démocratie populaire. Nous en avons cité un grand nombre dans le premier tome de notre ouvrage.

La seconde manière implicite d'en référer au sacré, et à travers lui, à l'Opinion publique, consiste à emprunter aux qualificatifs inhérents à la divinité et notamment à la perpétuité, à l'absolu, à l'universel, à l'immortel. Les termes sont alors pris dans la morale,

et en lisant un traité international, on a l'impression de lire le catéchisme.

Cette grandiloquence moralisatrice, toute emprunte de foi, de bonté, d'amour et de fraternité, se retrouvait déjà dans bien des engagements aux temps anciens.

Ainsi, le Traité d'Aix-la-Chapelle, du 2 mai 1668

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – Vol. I p. 122) article 1 :

« First, 'Tis concluded and agreed on, that for the future there shall be a good, firm and lasting Peace, Confederacy and **perpetual Alliance** and Friendship between the most Christian and Catholick Kings, their Children born or to be born, thir Heirs and Successors, Kingdoms, States, Countrys and Subjects ; that they shall love one another like Brothers, and with all their might promote the Good, Honour, and Reputation of each other, and sincerely avoid as much as possible they can, the injuring of one another ».

Ou bien, le Traité de Westphalie, du 24 octobre 1648,

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – Vol. I p. 9) article I :

« That there shall be a Christian and **Universal Peace, and a perpetual**, true, and sincere Amity, between this Sacred Imperial Majesty, and his most Christian Majesty ; as also, between all and each of the Allies, and Adherents of his said Imperial Majesty, the Hous of Austria, and its Heirs, and Successors ; (...) ».

etc.

Mais ce serait méconnaître l'efficacité de ces formules auprès du

public que de croire qu'elles appartiennent au passé.

Ainsi, on lira dans le Traité de Bagdad, du 14 avril 1947, entre l'Irak et le Royaume Hachémite de Transjordanie article premier :

« **Il régnera perpétuellement** entre le Royaume d'Irak et le Royaume Hachémite de Transjordanie des relations de fraternité et d'alliance».

Plus près de nous, dans le Projet de Traité sur le Désarmement général et complet soumis par l'U.R.S.S. à la Conférence sur le Désarmement des 18 Nations à Genève, le 15 mars 1962

(« D.I.A. », 1962, p. 40 et 41),

on trouve la formule suivante, tirée du préambule :

« PREAMBLE

The states of the world,
(...)

Proceeding from the fact that general and complete disarmament under strict international control is a sure and feasible way to fulfil mankind's age old dream of assuring **eternal and inviolable peace** on earth, (...) ».

Ou encore, le Traité de paix signé entre la Chine et le Japon le 12 août 1972

(« R.G.D.I.P. », 1978, 3-4, p. 1.200).

Dans son article premier, on retrouve la même aspiration à la perpétuité et le même vocabulaire, la même rhétorique, les mêmes appels à des divinités que dans les exemples cités plus haut :

« 1. : Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à développer des relations de **paix perpétuelle** et d'amitié entre les deux nations se fondant sur les principes du respect mutuel de leur

souveraineté, de l'intégrité de leur territoire, de la non agression réciproque, du refus d'intervenir dans les affaires intérieures de l'autre Partie, de leur égalité, de leur bénéfice mutuel et de la coexistence pacifique ».

Ce serait ne pas comprendre les mécanismes qui gouvernent l'Opinion publique et l'importance de cette dernière dans le respect des engagements (notamment ceux qu'on dit « politiques ») que de sourire à cet appel à l'éternité, perpétuité et l'absolu qu'on retrouve dans tant de traités modernes.

Mais il y a encore une autre manière d'en référer à la sanction de l'Opinion publique. C'est la référence à la solennité. Etant donné l'importance de cet appel, il faut lui consacrer un paragraphe à part en commençant par répéter un certain nombre d'affirmations faites antérieurement.

B) REFERENCES A LA SOLENNITE LORS DE LA CONCLUSION D'ENGAGEMENTS

Disons d'emblée que le mot « solennité » a au moins deux significations en droit international.

Il désigne d'abord une procédure complète de la conclusion de traités. Ainsi, sont conclus sous une forme « solennelle » les traités qui sont, non seulement signés, mais aussi ratifiés. C'est à cette signification là que se réfère la circulaire du Premier Ministre ci-dessous.

« R.G.D.I.P. » 1997 (1-2) p. 591 :

« CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE RELATIVE A L'ELABORATION ET A LA CONCLUSION DES ACCORDS INTERNATIONAUX » 30 Mai 1997 ,

p. 592

« (...) **Le choix de la forme solennelle** se fait en fonction des précédents, de la nécessité qu'à l'Etat étranger d'adopter cette forme en raison de son droit interne ou de **considérations politiques qui conduisent à donner une plus grande solennité à l'engagement. L'article 53 de la Constitution commande la forme solennelle dans un certain nombre de cas : traités de paix et traités de commerce**».

Mais ce n'est pas à cette solennité-là que nous songeons à présent. Il s'agit pour nous de la solennité religieuse, celle qui résulte de la cérémonie, de la prière, de références au sublime qu'on retrouve dans plusieurs engagements internationaux.

Ce phénomène, pourtant archi-fréquent, comme nous le verrons dans un instant, ne s'explique pas aussi longtemps qu'on raisonne en termes purement juridiques de validité.

Or, l'Opinion publique est particulièrement sensible à la solennité.

En effet, il y a dans la solennité quelque emprunt au sacré. La solennité est une façon noble, élevée, pleine d'humilité et de vénération par laquelle les croyants s'adressent ensemble à leur Dieu. La solennité est propre à la prière collective des fidèles qu'ils dirigent en direction de leur Eternel. Elle dénote la sincérité, la foi, le sérieux avec lequel ils confient leur sort à Dieu et lui implore sa protection. Ce dialogue est exempt de toute arrière-pensée et de toute idée motivée par intérêt ou par calcul. Il s'élève au-dessus de ce qui est terrestre, matérialiste et mesquin. Et puisque c'est l'âme elle-même des fidèles qui s'adresse à la divinité sans intermédiaire du corps, ce dialogue est marqué du sceau de la vérité. Qui dit « solennellement » dit « vraiment », « sincèrement », en « toute bonne foi », « gravement » comme on se confesse ou comme on prie en commun. Car la « solennité » exclut le mensonge, la duplicité, la trahison, puisqu'il n'y a pas d'intermédiaire entre le fidèle et son Dieu et que rien ne peut être

caché entre eux.

La solennité comporte aussi un aspect d'exceptionnalité. C'est la marque d'un moment privilégié, rare, particulièrement précieux, où les choses les plus importantes se disent et sont faites en rapport avec le culte.

La solennité, enfin, est une façon d'en appeler à la sanction divine là où la sanction humaine manque. Il est dans la croyance populaire que certaines formules magiques, solennelles, rituelles, peuvent impliquer la divinité dont le glaive s'abattra sur celui qui aura trahi sa parole ou aura menti.

Depuis longtemps, la solennité est sortie des églises et s'est installée un peu partout dans la vie civile. A chaque fois que les autorités cherchent à frapper l'imagination des masses en appelant à leur religiosité, elles ont recours à ce ton, à ces chants, à ce cérémonial, à ces habits, à ces rites et même à ces odeurs que les fidèles ont connus dans les messes de leur enfance et dans d'autres réunions cultuelles.

La vie internationale, toujours emprunte de religiosité, porte donc à son tour les traces multiples du solennel.

C'est pourquoi, on retrouve si souvent dans les traités « politiques », par principe privés de la sanction juridique, les références au solennel. Par cette emprunte, les parties semblent se dire : « Que dieu-Demos me punisse si je me dédis ».

Commençons la démonstration par le rappel de la solennité des assurances contenues dans des traités anciens de la haute politique, touchant à la souveraineté, à la paix et aux alliances, c'est-à-dire aux domaines où, si l'on n'est pas fort soi-même, seul Dieu peut venir en aide à celui qui se plaint du parjure de son partenaire.

Puis nous passerons aux engagements contemporains.

Ainsi, le :

« TRAITE DE WESTPHALIE, DU 24 OCTOBRE 1648 »

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – Vol. I, p. 39) article XCIX :

« Who hereafter, with the Authority and Consent of their Imperial and most Christian Majestys, by virtue of this **solemn Treaty** of Peace, shall have no Action for this account against the Duke of Savoy, or his Heirs and Successors».

Ou bien le :

TRAITE DE RASTADT, DU 6 MARS 1774 ENTRE LA FRANCE ET LE ST EMPIR ROMAN,

(A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – Vol. I p. 245) article VII

parle de :

« (...) the exchange of Ratifications of the total and **solemn Treaty** of Peace between His Imperial Majesty, the Empire, and His Most Chrisitan Majesty (...) ».

Plus récemment le :

PACTE BRIAND – KELLOG, DU 27 MARS 1928

(C.A. Colliard et A. Manin «Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II - Europe.» éd. Montchrestien, 1970. p. 99) :

« Ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de développer le bien-être de l'humanité ;
(...) »

Art. 1. – **Les Hautes Parties Contractantes déclarent solennellement** au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

Pour sa part « L'ARMISTICE FRANCO-ALLEMANDE » du 22 juin 1940

(C.A. Colliard et A. Manin « Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis. Tome II – Europe » éd. Montchrestien, 1970, p. 153)

disposait dans son article 8 :

« La flotte de guerre française – à l'exception de la partie qui est laissée à la disposition du Gouvernement français pour la sauvegarde des intérêts dans son empire colonial – sera rassemblée dans des ports à déterminer et devra être démobilisée et désarmée sous le contrôle de l'Allemagne ou respectivement de l'Italie.

La désignation de ces ports sera faite d'après les ports d'attache des navires en temps de paix. **Le Gouvernement allemand déclare solennellement** au Gouvernement français qu'il n'a pas l'intention d'utiliser pendant la guerre, à ses propres fins, la flotte de guerre française stationnées dans les ports sous contrôle allemand, sauf les unités nécessaires à la surveillance des côtes et dragage des mines.

Il déclare, en outre, solennellement et formellement, qu'il n'a pas l'intention de formuler de revendications à l'égard de la flotte de guerre française lors de la conclusion de paix (...) ».

Dans le projet de « TRAITE SUR LE DESARMEMENT GENERAL COMPLET » soumis par l'U.R.S.S. à la Conférence de 18 Nations sur le Désarmement à Genève, le 15 mars 1962 on lit :

(Soviet News n° 4638 du 19 mars 1962)

« art. 2

1. **The States parties to the Treaty solemnly undertake** to carry

out all disarmament's measures, from beginning to end (...)
Art. 3 **The parties to the Treaty have solemnly resolved** in the
course of, and after, general and complete disarmament (...) ».

Dans :

« ADDRESS BY THE UNITED STATES SECRETARY OF
STATE, DEAN RUSK, TO THE EIGHTH MEETING OF
CONSULTATION OF MINISTERS OF FOREIGN AFFAIRS OF
THE AMERICAN STATES, Punta del Este, Uruguay, 25 January
1962 on lit :

(D.I.A. », 1962, p. 155)

« (...) **the American Republics solemnly resolved** « to adopt,
within their respective territories and in accordance with their
respective constitutional provision, the measures necessary to
eradicate and prevent activities directed... to foment disorder in
their domestic political life (...) ».

Pour sa part, la « CHARTE DE O.U.A. », du 25 mai 1963 dispose
dans son article III :

(« D.I.A. », 1963, p. 438)

« Principles

Article III

The Member states, in pursuit of the purposes stated in Article II,
solemnly affirm and declare their adherence to the following
principles:

1. The sovereign equality of all African and Malagasy States
(...) ».

Dans :

« DRAFT NONAGGRESSION PACT BETWEEN THE WARSAW TREATY AND NATO COUNTRIES, SUBMITTED BY THE SOVIET UNION TO THE DISARMAMENT COMMITTEE, GENEVA, 20 FEBRUARY 1963 » l'article I dispose :

(« D.I.A. », 1963 p. 157)

« The States parties to the Warsaw Treaty and the States parties to the North Atlantic Treaty **solemnly undertake to refrain** from attack, the threat or use of force, in any manner inconsistent with the purposes and principles of the United Nations Charter, against one another or in their international relations in general ».

La France rationaliste est tout autant attachée à la solennité.

Voici le texte de l'intervention prononcée par le Ministre français des Affaires Etrangères devant le Conseil de Sécurité, le 29 septembre 1978

(« P.E.F. », 3e trimestre 1978, p. 72) :

« J'adresse un appel au Gouvernement sud-africain pour qu'il renonce à imposer un règlement interne condamné d'avance, pour qu'il accepte de coopérer avec les Nations-Unies afin de permettre à la Namibie de prendre place dans la communauté des nations indépendants. Je lui demande **de la manière la plus solennelle** de se garder d'un choix qui l'éloignerait de manière désastreuse de la Communauté internationale».

On lira aussi avec intérêt la Déclaration du porte-parole du Département (du M.A.E. français) au sujet du procès des dissidents soviétiques

(« P.E.F. », 3-ème trimestre 1978, p. 20) :

« 10 juillet 1978

En signant solennellement à Helsinki, le 1^{er} août 1975, l'Acte

final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, les 35 participants à cette Conférence ont exprimé leur adhésion au principe du respect des droits de l'Homme et de ses Libertés fondamentales, dans lequel ils ont reconnu un facteur essentiel de la paix, de la justice et du bien-être nécessaires pour assurer le développement des relations amicales et de la coopération entre eux comme entre tous les Etats ».

De même, la réponse du Ministre des Affaires Etrangères, J.-F. Poncet, à une question écrite

(« P.E.F. » 3e trimestre 1979, p. 110) :

« (...) Au demeurant, la République fédéral d'Allemagne, en particulier par son adhésion au traité de non-prolifération des armes nucléaires, avait déjà, et **de la manière la plus solennelle, pris l'engagement**, contrôlé par l'AIEA, de n'utiliser l'énergie atomique qu'à des fins pacifiques (...) ».

Les mots « solennité », « solennel », « solennellement » ont été particulièrement prisés du Président Carter dont la religiosité était bien connue, tout comme ses convictions démocratiques et la foi dans le Peuple.

Citons par exemple sa Conférence de presse du 12 décembre 1978

(« D.S.B. », January 1979, p. 39) :

« Q. The other day you took a very serious view of Israel and Egypt going past the 17th of this month without concluding a treaty, that's the date they themselves set for it. Now, with 5 days left, what's your belief, or hunch, as to whether they'll meet that deadline : and do you still think it's sort of a « now or never » proposition ?

A. I don't think it's now or never. And you very accurately described this deadline date as one established by Israel and Egypt **in the most solemn commitment at Camp David** ».

Ou bien le « TOAST AT THE STATE DINNER », Bonn, July 14, 1978, by President Carter

(« D.S.B. », September 1978, p. 7) :

« (...) And détente must include the honouring of **solemn international agreements** concerning human rights and a mutual effort to promote a climate in which these rights can flourish ».

Ou bien, la conférence de presse du Président Carter des 14 et 26 juin 1978

(« D.S.B. », August 1978, p. 7 et 8) :

« (...) others countries, because they look with concern upon the attitude of the Soviet Union toward its own citizens and they see in these actions **a violation of an agreement, a solemn agreement, which the Soviet Union voluntarily signed** ».

Ou bien, la « QUESTION-END-ANSWER SESSION » du Secrétaire d'Etat Vance, janvier 1979

(« D.S.B. », January 1979, p. 17) :

« On the question of the establishment of the military government and the dismantling of the military government by withdrawing it from the West Bank and Gaza, that is provided for in the general framework which was signed as a result of the Camp David meetings, and that is a **solemn undertaking which when the agreement is reached, I would expect both parties to carry out** ».

Ou encore le « MEMORANDUM FROM THE PRESIDENT » Jimmy Carter, Dec 6 1979

(« D.S.B. », December, 1979, p. 40) :

« This Administration attaches the greatest significance to

achieving full implementation of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). This document contains **solemn political pledges** by the leaders of the 35 States of Europe and North America which participated in the 1975 Helsinki Summit - pledges to work toward lowering the barriers between East and West and improving the everyday lives of their people ».

Le Président français, Valéry Giscard d'Estaing, à son tour, co-signait à New Delhi avec Mme Gandhi la déclaration qui se lisait :

(« P.E.F. » textes et documents, 1^{er} trimestre 1980, p. 54)

« Gravement préoccupés par la dégradation de la situation internationale qui pourrait mettre en danger la paix du monde
(...)

1. **Déclarent solennellement** :

- 1) Tout situation résultant de l'emploi de la force dans les relations internationales et d'interventions ou ingérence dans les affaires intérieures d'Etats souverains est inacceptable ».

Etant donné que l'Acte final d'Helsinki ne devait pas être un engagement « juridiquement valide », son application ne pouvait pas être poursuivie (même théoriquement) par des procédés juridiques. C'est donc en appelant à l'Opinion publique mondiale que tous les hommes d'Etat occidentaux comptaient assurer le respect de sa troisième corbeille. Et pour cela, ils se sont constamment référés à sa solennité.

Ainsi, le Communiqué du Quai d'Orsay du 27 juillet 1981

(« P.E.F. », juillet 1981, p. 32) :

« Le Gouvernement français constate avec émotion et inquiétude qu'un nouveau procès vient s'ouvrir à Prague à l'encontre d'une personne qui demande l'application des dispositions de l'Acte final d'Helsinki dans son pays.

La France qui attache une importance essentielle à la défense des

droits de l'Homme, ne peut que déplorer une telle attitude de la part d'un Etat qui a signé l'Acte final d'Helsinki. Elle considère qu'il n'est pas conforme ni à l'esprit ni à la lettre **des engagements solennellement contractés par chacun des pays participants à la CSCE** de poursuivre et de condamner des personnes ou des groupes de personnes en raison des idéaux de liberté qu'ils défendent ».

Et le Conseiller du Département d'Etat américain, Rozanne L. Ridgway

(« D.S.B. », November 1980, p. 49) :

« The Helsinki Final Act, signed in 1975 by the heads of state or government of 33 European countries, the United States, and Canada, was a diplomatic milestone. In this document, 35 countries, **East and West, made a solemn pledge** to work for the furtherance of security and cooperation in Europe. They knew full well that wide differences still divided them but sought consciously to narrow those differences ».

Mais ce sont aussi les actes produits par des Etats particulièrement impuissants à assurer le respect de leur volonté qui se réfèrent le plus souvent au solennel, et par là, à l'Opinion publique.

Ainsi, par exemple, la Résolution finale de la Conférence des pays non engagés, réunie à Belgrade du 1^{er} au 6 septembre 1961.

« La Conférence des chefs d'Etat ou de Gouvernement des pays non-alignés dont la liste suit :

(...)

s'est tenue à Belgrade (...)

1. **Les participant à la conférence réaffirment solennellement** leur appui à la « déclaration relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » adoptée à la quinzième session de l'Assemblée générale des Nations-Unies et recommandent l'abolition immédiate, inconditionnelle, totale et

définitive du colonialisme et ils ont décidé de faire un effort concerté pour mettre fin à toutes les formes et manifestations du néocolonialisme et de la domination impérialiste ».

La même référence, et ce pour les mêmes raisons, se retrouve dans d'innombrables résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. qu'il est inutile de citer tant leur grandiloquence est bien connue.

Les internationalistes se sont-ils jamais posée la question : pourquoi les diplomates, c'est-à-dire ceux qui sont des pourvoyeurs de leur matière de réflexion, car ce sont eux qui font des engagements de « droit » international, éprouvent un tel besoin d'en référer à la solennité ? Pourquoi ce mot se répète tant de fois dans maints engagements internationaux ? Peut-on expliquer ces références dans le cadre de la doctrine classique du droit international ?

Car tant qu'on ne fera entrer par la grande porte l'Opinion publique dans la panoplie conceptuelle de cette matière, tant qu'on n'y fera pas une place de choix à l'autorité politique et morale des engagements à côté de leur souvent imparfaite validité juridique, on sera contraint de faire ce que fait la doctrine internationaliste depuis toujours : ou bien taire ces phénomènes, ou bien affirmer qu'il sont marginaux, ne jouent aucun rôle ou n'ont rien à voir avec la matière. Ce qui, pour un intellectuel est une réponse courte.

Les références indirectes, symboliques, à l'Opinion publique sont innombrables. Elles n'empruntent pas toujours au sacré et au solennel. Une simple poignée de mains échangée par les diplomates devant les caméras, lors de la conclusion d'un engagement international implique parfois mieux l'Opinion publique dans son respect que ne le feraient les appels les plus pressants en sa direction.

C) POIGNEE DE MAINS MEDIATISEE

Ce point doit être lu à la lumière du propos contenu dans le chapitre consacré aux bonnes relations entre diplomates. Car les deux questions constituent deux faces d'un même phénomène.

En effet, le fait de se serrer les mains peut, comme bien des symboles, revêtir des significations individuelles, mais aussi collectives.

Sur le plan individuel, entre diplomates, c'est une marque de politesse.

Mais si elle est médiatisée, sa signification s'élargie. Elle devient un symbole collectif. Un symbole de sincérité. Car tendre la main c'est manifester qu'on ne cache aucune arme, aucune ruse et qu'on s'avance en toute confiance.

Nous allons négliger à présent la signification individuelle de la poignée de mains, c'est-à-dire la marque de courtoisie à l'égard de l'interlocuteur en renvoyant le lecteur, comme il vient d'être signalé plus haut, au chapitre consacré au maintien de bons rapports entre diplomates.

En revanche, nous nous efforcerons de saisir le sens collectif de ce geste et le rôle qu'il assigne à l'Opinion publique dans la vie d'un engagement international.

Ce n'est pas un symbole unique. Mais c'est un symbole important. Si la poignée de mains est faite devant témoins, elle perd son caractère de pure politesse et entraîne le public dans la vie de l'engagement. Car elle le prend à témoin. C'est un peu une situation comparable à celle que nous avons analysée plus haut, dans le chapitre consacré à la co-signature d'un engagement par un témoin. Sauf qu'à la place du co-signataire c'est l'Opinion

publique qui est prise à témoin. Et du coup elle devient aussi son « juge » et son « gendarme ».

En effet, c'est devant elle que se déroulera l'éventuel « procès » politique et moral en cas de méconnaissance de l'engagement.

C'est aussi elle qui sera appelée à témoigner du consentement donné, dont elle a eu connaissance par l'image, transmise par les médias, d'une poignée de mains.

Enfin, et surtout, c'est à elle à qui on demandera de faire le nécessaire pour contraindre l'autre partie à respecter la parole donnée.

C'est dans ces trois rôles que l'Opinion publique nous intéresse en ce moment. Nous voulons démontrer que les diplomates s'efforcent de rendre publique leur poignée de mains **pour impliquer** l'Opinion publique dans le respect de l'engagement.

A l'époque de la télévision, du cinéma, d'Internet et de la presse illustrée, l'Opinion publique ne cherchera pas le document de l'engagement pour vérifier, comme le ferait un juge, s'il contient ou non une signature. Elle le jugera et elle en témoignera d'après ce qu'elle a vu dans la presse ou sur l'écran se fiant à des marques extérieures du consentement. C'est-à-dire à une poignée de mains échangée.

Il y a encore un autre aspect symbolique dans ce geste qu'il convient de signaler.

Il est perçu par l'Opinion publique comme une marque de bonne foi, d'accord sincère, sans arrière pensée, spontanée. Si la signature apposée en secret peut cacher bien des pressions, et on peut toujours se dire avoir été contraint de signer, la poignée de mains est un geste qui, aux yeux de l'Opinion publique, témoigne

de la volonté libre et sincère.

C'est donc un rituel qui se répète invariablement à l'occasion de la signature d'engagements les plus importants, ceux qu'on appelle « politiques ». Les diplomates se serrent les mains pendant de longues secondes pour que plusieurs photos puissent être prises.

Mais étant donné cet aspect de bonne foi et de liberté de consentement, le refus de serrer publiquement la main du partenaire est le symbole du refus de l'engagement qu'on est pourtant amené à signer. Nous verrons donc qu'il arrive que les diplomates refusent de se serrer les mains pour signaler à l'Opinion publique qu'ils ont été moralement contraints de signer un engagement qu'ils n'approuvent pas, qu'ils n'ont nulle intention réelle, sincère, de respecter, et le renieront si seulement l'occasion se présente.

C'est pourquoi, ceux qui signent et qui, tout de suite après, se serrent les mains s'engagent deux fois. La première, « juridiquement » devant le squelettique appareil d'enforcement du droit international. La seconde, moralement, politiquement et diplomatiquement devant l'Opinion publique

Signalons enfin, que la poignée de mains peut être accompagnée des gestes qui en confortent la signification.

Ainsi, elle peut être appuyée et accompagnée de sourires. On peut mettre l'autre main par-dessus, les mains jointes. La poignée de mains peut s'accompagner de la saisie du bras ou de l'avant-bras de l'interlocuteur. On l'a vu lors de la signature de l'accord de Washington entre Yasser Arafat, Shimon Peres, Ytsak Rabin et le Président Clinton. Vient ensuite une poignée accompagnée d'accolade. On dépasse le degré suivant avec un baiser sur le cou, sur la joue ou même sur la bouche de l'interlocuteur, comme ce fut la coutume de dirigeants communistes. On se souvient des baisers

profonds donnés sur la bouche par deux vieillards, Léonid Brejnev à Walter Ulbricht, ou par Michail Gorbatchev à Eric Honnecker, que la presse internationale a largement diffusés. Ou encore, comme l'ont fait le Président de la République française, François Mitterrand avec le Chancelier allemand, Helmut Kohl, on peut se prendre ostensiblement par la main, et pendant un long moment, rester immobile devant le Monument aux Morts.

A présent nous citerons plusieurs exemples de poignées de mains médiatisées et de leur refus, en les accompagnant d'un bref commentaire.

Commençons par rappeler deux poignées de mains célèbres.

D'abord celle de Montoire, que nul Français n'ignore, échangée entre Hitler et le Maréchal Pétain et qui a été « Le » symbole douloureux de l'entente entre la France et l'Allemagne dans la collaboration et dans la persécution des Juifs.

Ensuite, celle, plus optimiste et moins honteuse, échangée entre Yasser Arafat et Itzak Rabin, lors de la signature des Accords de paix de 1993. Elle a fait le tour du monde et a fait figure, pendant un moment, du symbole de la paix, bien plus parlant pour l'Opinion publique du monde entier que la signature elle-même.

Ainsi, l'« I.H.T. » du 14 septembre 1994 souligne aussi bien la solennité que la symbolique qui a entouré cette conclusion :

« Israel and Palestine Liberation Organisation expressed hope Monday for a full reconciliation in the Middle East as they solemnly signed a ground-breaking agreement providing for limited Palestinian self-rule in the Gaza Strip and the West Bank.

The prime minister of Israel, Yitzhak Rabin, and the chairman of the PLO, Yasser Arafat, **managed two fleeting handshakes** during an hour-long ceremony on the White House lawn, as the

two bitter enemies witnessed the formal signatures by designated aides to an interim peace accord (...).

(...)

More dramatically, the signing placed Mr. Arafat on a stage that he had never previously been able to mount. Suddenly, he enjoyed equal footing with Israel's leaders and a **handshake with the president of the United States at the White House** ».

Et l'« I.H.T. », ajoutait le même jour :

« **After the Handshakes**, It's All About Sharing Space

WASHINGTON - And now for the hard part.

The Importance of the handshake Monday between Yasser Arafat chairman of the Palestinian Liberation Organisation, and Prime Minister Yitzshak Rabin of Israel is that with one gesture it transformed the problem between them from an ideological struggle over who is the rightful owner of historic Palestine into a practical one over how to share living space ».

(« I.H.T. », 14 09 1993)

Le lendemain l'« I.H.T. » du 15 septembre 1993 poursuivait :

« Wariness in Israel, but elation in the Gaza strip

(...)

« Now you have to understand the Arab mentality - the gesture is critical ». Mrs Dofer said in rebuttal. « **He was the one who went first to Rabin and shook his hand.** OK, he didn't relate in words to Israel and the pain we suffered. **But his body language was very important.** It showed he was giving honour to Rabin».

L'« I.H.T. », revenait à ce sujet le 19 mars 1993 :

« WASHINGTON - The 1979 landmark accord between Egypt and Israel was tangibly present Monday when the same White House lawn and the same austere wooden desk that served in the earlier treaty signing were used in the ceremony sealing Israeli-

Palestinian reconciliation (...).

The deeper bitterness that had to be surmounted this time was visible in the emotional strain as **Prime Minister Yitzhak Rabin hesitated before finally shaking hands with Yasser Arafat**, the leader of the Palestine Liberation Organisation. His pause, an unmistakable beat in the ceremonial rhythm, must have touched many hearts in Israel (...).

For the White House planners of the ceremony, it was vital to ensure, as on U.S. official put it, that « the parties will do the right thing **to symbolise the importance of the event** ».

By every measure, **the most telling symbol** was the physical presence of the Israeli leaders and Mr. Arafat, witnessing in person the contract signed by their foreign policy aides. Their tangible presence seemed to reflect some ultimate primacy of unwritten bonds in the politics of the Middle East.

« **Its important, both symbolically and substantively**, that the two leaders are there and are involved », Mr. Christopher said before the ceremony.

It was particularly important in the case of Mr. Arafat, he said, because the PLO has a « rather unusual decision-making structure » that puts a premium on the leader's authority. It was a tactful way of saying that Mr. Arafat has a reputation for sometimes walking away from commitments made in his name (...)

It will still take time for a Palestinian state to emerge - a fact signalled by the absence of any flags at the White House signing».

(« I.H.T. », 19 09 93)

D'innombrables articles de presse ont suivi cet événement pour souligner l'importance de la poignée de mains en question :

« Arafat and Rabin Keep the Ball Rolling

CAIRO (...) Unlike **their highly symbolic meeting** at the White House, when the two political rivals ended decades of bitter fighting **with a handshake before a world-wide television audience.** Mr. Arafat and Mr. Rabin held separate news conferences on Wednesday. **And though Mr. Rabin declined to shake Mr. Arafat's hand during a session with photographers, Mr. Rabin's spokesman, Gad Ben Ari said that « there was a shake of hands ».** Mr. Ben Ari said a joint news conference had never been planned adding that Mr. Rabin wanted it to be a working session and not a ceremonial session ».

(« I.H.T. », 07 11 93)

Plusieurs mois après, le symbole opérait encore :

« Rabin and Arafat Move to Widen Autonomy

In Paris, Leaders Open Negotiations About Further West Bank Rule

PARIS - Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin and the PLO chairman, Yasser Arafat, launched a new and critical phase of the Mideast peace process by opening talks Wednesday on autonomy for the areas of the West Bank and the fate of Palestinian refugees and 7,000 prisoners languishing in Israeli detention centres (...).

Mr. Arafat, who shook Mr. Rabin's hand repeatedly during he award ceremony, reaffirmed his commitment to push ahead with the peace process without hesitation. « You are our new neighbours », he declared, **holding out his hand toward Mr. Rabin and Mr. Peres ».**

(« I.H.T. », 07 02 94)

D'autres poignées de mains surmédiatisées ont suivi pour

symboliser la réconciliation israélo-palestinienne de 1993-1994 :

« Israel and PLO Sign Self Rule Economic Pact

« PARIS - Israeli and Palestinian delegations signed a sweeping agreement on Friday setting out terms for economic relations between Israel and the lands coming under Palestinian self rule, and laying the groundwork for development of these areas... The agreement was signed after talks in Paris by Finance Minister Abraham Shohat of Israel and the Palestine Liberation Organization's chief economic negotiator, Ahmed Quri. **The two men, visibly relieved after a final all-night session, shook hands in an ornate hall of the French Foreign Ministry in the presence of Foreign Minister Alain Juppé and other officials and diplomats** ».

(« I.H.T. », 30 04 94)

Après ces deux poignées de mains devenues des icônes, revenons maintenant en arrière et citons chronologiquement d'autres exemples, parfois significatifs. Débutons par le refus de Foster Dulles de serrer la main à Chou en Lai, lors de la signature des Accords de Genève sur l'Indochine, à Genève, en 1954.

Ce refus a été prémédité par le Secrétaire d'Etat américain, justement pour manifester devant l'Opinion publique mondiale, qu'il signait l'accord, contraint et forcé, avec un partenaire qu'il haïssait ; qu'il n'avait nulle envie de le respecter car la bonne foi et la volonté sincère en étaient absentes. Ce qui s'est d'ailleurs produit. Les Américains n'avaient aucune envie de respecter les accords de Genève sur l'Indochine et ne les ont jamais respectés. L'avenir l'a confirmé.

« (...) The Chinese and we sat around a table in easy conversation, as if there had never been a day's interruption in contacts between our nations; there was nothing to remind one of the bitter invectives that only yesterday had been routine in all

our countries' public discourse about each other. They probed gently into the reason for our insistence on secrecy. Were we ashamed to acknowledge meeting Chinese leaders ? **The slight of John Foster Dulles's refusal to shake Chou En-lai hand at the 1954 Geneva Conference on Indochina** had not been forgotten ; it was referred to on the flight and on many occasions in the days afterward and on subsequent visits. I told Chang that the purpose of my trip was to announce a new period in our relationship, but it was best that we agree first on the context (...)».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 742).

A l'inverse, dans l'extrait qui va suivre, par les symboles qui accompagnaient la négociation, par l'atmosphère cordiale qui l'entourait et par les poignées de mains échangées, les négociateurs ont tenu à signifier au monde qu'ils se sont réconciliés. Ainsi, revêtue d'une autorité politique certaine, cette réconciliation sera confirmée par les faits.

H. Kissinger souligne lui-même que la réconciliation avec la Chine devait être symbolisée par une poignée de mains très médiatisée (mais qui, par la maladresse des services du protocole, est restée discrète) :

« (...) This historic moment of arrival did not go unplanned. Nixon and Haldeman had decided that the President should be alone when the television cameras filmed his first encounter with Chou En-lai. **Nixon had read my account of the July visit and Chou's sensitive that Dulles had snubbed him by refusing to shake his hand in 1954. The President was determined to have no other American distract the viewer's attention while he rectified this slight. Rogers and I were to stay on the plane until the handshake had been accomplished.** We had been instructed on this point at least a dozen time before our arrival in Peking ; there was no way we could have missed the message. But Haldeman left nothing to chance. When the time came, a burly aide blocked the aisle of Air Force One. Our puzzled

Chinese hosts must have wondered what had happened to the rest of the official party that usually files down the steps right behind the President. We all appeared magically – **moments after the historic Nixon-Chou handshake had been consummated in splendid solitude** (...) ».

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1054-1055-1056).

Cette poignée de mains a été accompagnée d'autres symboles :

« (...) **The symbolic events were continued each evening** – in banquets, an exhibition of gymnastics and table tennis in the Sports Palace, and a performance of the stupefying revolutionary ballet entitled The Red Detachment of Women. After my ten trips of China, the banquets now seem very stylised. In February 1972 they were still marvellously novel and imbued with the deft little touches with which the Chinese demonstrate that they consider their visitor special. They had acquired a list of Nixon's favourite tunes, and their splendid army band played a selection of them at each dinner. There were formal banquets on four of the seven nights we were in Peking : a welcoming banquet by Chou En-lai ; a return one hosted by Nixon ; and feasts in our honour by the municipalities of Hangchow and Shanghai. In addition, Chou En-lai gave a private dinner for the American delegation in Peking (...) »

(H. Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » p. 1067-1068).

A son tour, R. Holbrook rappelle les poignées de mains symboliques qui devaient accompagner les Accords de Dayton mettant fin à la guerre en Bosnie. Certaines ont été forcées. D'autres ont été carrément refusées:

Ainsi, ce diplomate écrit :

« (...) Shortly after 10 :00 A.M., the delegates convened around Dan Spiegel's small round table. Carl Bildt sat to my right, and Russia's Deputy Foreign Minister Igor Ivanov to my left. Directly across from us sat the three Foreign Ministers, and

behind them hundreds of journalist. Without warning, I rose and walked around the table to the three Foreign Ministers. **Would you all join me in a handshake for the world ? » I asked.** Astonished but unable to avoid it Sacirbey, Granic, and Milutinovic rose and posed awkwardly for the photograph that would be seen around the world as a sign of momentum toward peace. Then we asked the press to leave and settled down to business (...) »

(R. Holbrooke « TO END A WAR », 139).

Encore plus forcée fut une autre poignée de mains que rapporte ce diplomate :

« (...) **Then came the most hotly debated and closely watched moment of the day – the handshake among the three men.** Christopher and some of his staff feared that they might refuse, embarrassing us in full view of the world's press. **I felt a handshake was essential as a symbolic act before we disappeared from public view.** After some discussion, we decided to stage a handshake, but when the critical instant arrived, there was, in the words of The New York Times, an « awkward » pause. **After a moment Christopher rose and asked the three Presidents to shake hands. The photographs – almost the last that would come out of Dayton for three weeks – sent the right signal around the world** : the three Presidents were finally in one room and talking however hesitantly, to one another... The two President sat opposite each other, while Christopher and I sat side by side on a couch between them ; Hill and Galbraith also participated. Their greeting was far warmer than their performance for the press ; Milosevic jovially hailed Tudjman as « Franjo ». Tudjman called Milosevic « Sloba » (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p.237).

Ou encore :

L' « I.H.T. » du 9 décembre 1999

« SUDAN AND UGANDA SIGN PEACE ACCORD

NAIROBI - The leaders of two of Africa's most bitter antagonists, Sudan and Uganda, signed a surprise peace deal Wednesday, each vowing to stop supporting rebel groups trying to topple the other nation's government.

The agreement was brokered here by former President Jimmy Carter of the United States. who looked on as **President Yoweri Museveni of Uganda shook hands with General Omar Hassan Ahmad Bashir, the president of Sudan.**

It was a handshake that, in the often bloody politics of East Africa, was a bit like the Palestinian leader, Yasser Arafat, pressing the flesh with Prime Minister Ehud Barak of Israel, only a good deal less expected. Mr. Carter called it a wonderful step toward peace and reconciliation.

(...)

The 11 point agreement, signed Wednesday in Nairobi and witnessed by President Daniel Arap Moi of Kenya, lays out a specific timetable for the resumption of diplomatic relations ».

Comme il a été dit plus haut, le refus de se serrer les mains a, à son tour, une signification symbolique dès lors qu'il est médiatisé. Ainsi, il convient de rappeler que :

« GREEKS SNUB BERLUSCONI AT TALKS - Prime Minister Silvio Berlusconi was snubbed on arrival at his first European Union summit meeting Friday when his Greek hosts refused to greet the Italian leader, who has neofascists in his government. The Greek European Affairs minister, Theodorodos Panaglkos, welcomed the other EU leaders with a handshake and a chat as they arrived at the site of the two-day meeting, a 19th century, Doric-style church in a fortress. But when Mr. Berlusconi emerged from his limousine, Mr Pangalos froze up, stepped aside and let him enter without saying a word. Instead, the Italian leader was met in the doorway by Prime Minister Andreas Papandreou. But that reception was only slightly more enthusiastic : **Mr Papandreou pointedly looked away as he**

shook Mr. Berlusconi's hand (...) ».

(« I.H.T. », 25-26 02 94).

Et pour qu'il soit plus clair qu'il ne s'agissait pas là d'un simple manque de politesse mais d'un refus d'accord profond, l'article ajoute :

« At a meeting here Thursday, European Socialist leaders warned Mr. Berlusconi they would not accept any Italian « fascist or neofascist » nominees to senior positions at the EU headquarters in Brussels ».

Il n'en a pas été autrement dans le cas de la rencontre entre le roi de Jordanie qui c'est engagé aux côtés de l'Occident dans la guerre du Golf, et le roi Fahd de l'Arabie Saoudite qui condamnait cet engagement et ne voulait pas y ajouter d'autorité supplémentaire en apparaissant devant l'Opinion publique comme sa caution :

« Saudis Ignore Overture by Amman

AMMAN - Jordan - King Hussein of Jordan returned from Saudi Arabia on Wednesday after visiting religious sites but failing to secure a meeting with King Fahd to ease relations that have been frosty since the Gulf War (...).

« It shows clearly that the Saudis have not forgiven him for what they saw as an act of betrayal during the Gulf War », said an Arab diplomat ». We are clearly disenchanted with the Saudi attitude », a senior Jordanian official said». **The king was stretching his hand out to reconcile with them, but King Fahd did not respond** ».

(« I.H.T. », 12 05 94)

Richard Holbrook, que nous avons cité un peu plus haut, raconte pour sa part comment les Américains, lors des négociations de Dayton à propos de la Bosnie, ont refusé de serrer les mains de ceux avec qui ils ne voulaient pas apparaître comme réconciliés,

malgré la signature avec eux d'un accord pourtant « juridiquement valide ».

« (...) **I did not shake hands, although both Karadzic and Mladic tried to. Some of our team did, others did not ; it was their choice.** We sat down at a long table on the patio facing each other, and began to talk (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 149).

Et plus loin :

« (...) Food was set out on a table on the patio, and Milosevic invited me to eat dinner with him and Mladic. I sat with the two men briefly, but left without eating, returning only after Mladic had left. Commenting on this later, Milosevic said **I had insulted Mladic by not shaking his hand or eating with him,** and this would not make the negotiations any easier (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 151).

Et enfin :

« (...) Warren Christopher was famously a polite man who almost never raised his voice or showed personal discourtesy of any sort. But we were about to see an amazing sight. **Sacirbey walked in smiling, said, « Hello, Chris », and stretched out his hand. Christopher ignored it, holding his own arms stiffly at his side.** « What the hell is going on here ? » he said in a voice just barely containing his fury». I made an agreement with your President just two hours ago (...) ».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 182).

Il en a été de même lorsque Ariel Sharon est devenu Ministre des Affaires Etrangères dans le Gouvernement de Benjamin Netanyahu :

« NETANYAHU TAPS SHARON FOR FOREIGN MINISTRY – LONGTIME HAWK NAMED IN BID TO SATISFY RIGHT ON A PALESTINIAN DEAL – « Prime Minister Benjamin Netanyahu of Israel appointed Ariel Sharon, the hawkish former defence minister, to be foreign minister Friday in a bid to placate the far right as he moves closer to turning over more West Bank land to the Palestinians (...). **Although Mr. Sharon told an Israeli newspaper several weeks ago that he would never shake the hand of Yasser Arafat, the Palestinian leader,** Mr. Netanyahu has appointed Mr. Sharon to direct the final talks with the Palestinians that would follow the signing of an interim peace agreement (...) ».

(« I.H.T. », 10 02 98).

Ajoutons à la fin de ce point que d'autres symboles, similaires à la poignée de mains, mais moins explicites, sont aussi fréquents.

C'est alors le moment de la fête, des festivités, d'une atmosphère emprunte de chaleur et de cordialité. Parlons donc à présent de ce côté spectaculaire d'une cérémonie qui accompagne souvent la conclusion d'engagements de la haute politique.

D) POMPE AUTOUR DE LA CONCLUSION

Commençons par citer un auteur dont nous partageons le point de vue sur cette question.

Ainsi, M. Virally écrivait :

(« A.F.D.I. ». 1959, M. Virally, « LA CONFERENCE AU SOMMET » p. 30) :

« (...) **Il faudrait faire allusion à des facteurs aussi mal connus et aussi contradictoires que l'influence croissante, bien que diffuse et encore indéfinissable, prise par les opinions publiques nationales (...)** », qui sont sensibles à ce côté

spectaculaire (...) Ce qui accorde une (...) « importance parfois déterminante revêtue par ces considérations psychologiques, surtout à une époque dominée par l'idéologie, c'est-à-dire par les croyances ».

Le « côté spectaculaire » qui entoure certaines négociations, pour reprendre l'expression de M. Virally, n'est pas un facteur sans intérêt dans le mécanisme de fortification de l'autorité des engagements internationaux « politiques ». Ces engagements sont de la plus haute importance.

On nous dira qu'en y ayant recours, il s'agit en tout premier lieu d'impressionner le partenaire pour obtenir de lui un maximum de concessions. Nous y convenons. C'est pourquoi, là encore, nous invitons le lecteur à lire le propos qui suit à la lumière de la Section consacrée aux bons rapports entre diplomates.

Mais le côté spectaculaire d'une telle négociation, qu'on s'efforce de mettre en avant, s'adresse, selon l'avis de M. Virally que nous partageons, aussi à l'Opinion publique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, lors de l'ouverture et surtout lors de la clôture d'une négociation internationale concernant un engagement de haute politique, on invite les photographes et la télévision pour qu'ils informent le public de la pompe qui entourait les pourparlers.

Pour illustrer notre propos, citons le premier passage venu de l'« I.H.T. ».

Celui du 13 septembre 1993 décrivait ainsi le faste qui entourait la conclusion de l'accord de paix israélo-palestinien. Faste qui devait créer une ambiance, une atmosphère dite « propice ». Ce par quoi il faut comprendre une atmosphère de sincérité et de loyauté :

« A White House-size logistical drama

As White House ceremonies go, this one is in a class by itself.

The signing of the Israeli-Palestinian peace agreement on the South Lawn on Monday morning is the hottest ticket since Egypt and Israel made peace in March 1979 - at least for nonpresidents.

George Bush and Jimmy Carter will be there, but three other former chief executives declined. Ronald Reagan and Gerald R. Ford said they had scheduling conflicts, and Richard Nixon declined.

In addition to the signers and their delegations, **close to 2500 people have been invited.**

Also asked to come were **a gaggle of foreign ministers, the entire diplomatic corps, the entire Congress (with spouses), the leading lights among Jewish and Arab Americans, the Middle East punditry, ordinary Americans and, of course, « friends of Bill ».**

Et l'« I.H.T. » du 27 octobre 1994 annonçait, à propos de la signature du Traité de paix entre Israël et la Jordanie :

« **About 10.000 invited guests and journalists** turned out for the treaty signing ».

Ainsi, la signature de ce traité ne risquait pas de passer inaperçue. Et puis, la solennité dont elle avait été entourée ne pouvait que convaincre le public que c'était un fait heureux. Un fait dont il fallait assurer longue vie et l'empêcher d'être troublé par ceux qui y seraient hostiles.

La presse qui s'adresse directement à l'Opinion publique a relevé ainsi lors de la signature de la déclaration commune jordano-Israélienne de juillet 1994, que

(l'« I.H.T. » du 27 juillet 1994) :

« Witnessing the historic event, the first occasion when two

world leaders (Mr. Rabin and the king Hussein) **had addressed a joint session of Congress at the same time, were cabinet officers, foreign ambassadors and Justice Ruth Bader Ginsberg of the Supreme Court (...)** ».

Plus près de nous, on peut citer l'exemple du sommet entre les dirigeants de deux Corées :

L'« I.H.T. » du 14 juin 2000 :

« Korean Summit Opens in Surprising Warmth

The leaders of North and South Korea completed the first day of their historic summit meeting Tuesday with a **remarkable show of cordiality on both sides and an exceptional tone of public conciliation** from the North's normally reclusive Kim Jong Il. « Don't worry, I will give you the best treatment possible,- he told President Kim Dae Jung of South Korea, according to South Korean reporters. (...)

The reception given Kim Dae Jung, while clearly orchestrated, was extraordinary. Thousands of North Koreans lined the route to cheer the two leaders as they travelled from the Pyongyang airport, with most of the women dressed in colourful traditional costumes.

Even more extraordinary was the fact that Kim Jong Il played such a key role in the telecast of the events. He is rarely seen except on recorded news clips, which usually portray him waving mechanically at public events. His voice has only rarely been broadcast.

But he made a surprise appearance at the airport to greet Kim Dae Jung. The two men laud each other, grasped hands warmly and strolled amiably past crowds of cheering North Koreans.

They then rode together in a limousine to the State Guest House, posed for pictures and spent 27 minutes talking there.

Kim Jong Il appeared animated and comfortable in the television coverage from Pyongyang. As he sat with the South Korean president at the guest house, his comments suggested that he might be willing to address issues of substance.

« **The world is closely watching us** », the North Korean leader was quoted as having said». Why President Kim came to North Korea and why I accepted is a question mark.

« We have to give the answer to this question during the two nights and three days- of Kim Dae Jung's visit.

The seemingly genuine welcome on the part of Pyongyang prompted more than a few tears as South Koreans huddled around television sets Tuesday, watching an encounter many thought they would never see.

(...) ».

Puisque les résolutions de l'A.G. de l'O.N.U. n'ont pas de validité juridique parfaite et ne peuvent probablement compter que sur leur autorité politique pour se voir appliquées spontanément par les Etats, on les accompagne souvent d'une pompe toute particulière avec la présence de personnages haut placés qu'on se plaît à citer avec insistance :

Ainsi, par exemple « THE FINAL DOCUMENT » du 30 juin 1978 pris à la session spéciale consacrée au désarmement :

« Finally, it should be born in mind that the **number of States** that participated in the general debate, as well as the high level off representation and the depth and scope of that debate, are unprecedented in the history of disarmament efforts. **Several Heads of State or Government addressed the General Assembly. In addition, other Heads of State or Government sent messages** and expressed their good wishes for the success of the special session of the Assembly. **Several high officials** of specialised agencies and other institutions and programmes

within the United Nations system and **spokesmen of twenty-five non-governmental organisations and six research institutes** also made valuable contributions to the proceedings of the session (...) ».

Il y a enfin des symboles géographiques, auxquels certains attachent de l'importance.

E) LIEU DE LA SIGNATURE

Finissons donc par une considération protocolaire de non moindre importance que les précédentes, si l'on en juge par la lecture de divers textes diplomatiques et des médias. Parlons du lieu de la conclusion de l'engagement. Il n'est pas étranger aux considérations de l'autorité de l'engagement et à des références implicites, symboliques, à l'Opinion publique qui doit en être impressionnée.

Pour se rendre compte de l'importance que les diplomates attachent au pays ou à la ville qui accueillera les négociateurs ou les signataires d'un accord, rappelons pourtant ce qu'écrivait R. Holbrook, et qui nous semble éclairant :

« (...) BELGRADE AND ZAGREB. Our Zagreb airport meeting with Shattuck and Balbraith completed, we were back in the familiar sitting room in Belgrade by late afternoon on September 30». The time for a cease-fire is now », Milosevic said. **Like Izetbegovic, he insisted that any peace conference be held in the United States** (...) »

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 190).

Et plus loin :

« (...) **Tudjman also wanted the conference to be held in the United States.** At least there was one issue on which all three

Presidents seemed to agree. But would Washington agree to an American site ? (...) THE OCTOBER 2 CABLE. It was after 1 :00 A.M. when I settled into my room, a huge, ill-designed suite, to call Strobe Talbott. I told him that with the Bosnian Serb military in the west stiffening, the front lines seemed to be less fluid. If the offensive ran out of gas, it would be time for a cease-fire. **But, I told Strobe, we could not announce a cease-fire without announcing the location of the peace conference at the same time. This linkage was not self-evident, Strobe said. Could we separate the three issues – cease-fire, peace conference, and location?** (...) A meeting site in the United States would give us physical and psychological control of the process ; any other site would reduce our leverage dramatically».

(R. Holbrooke « TO END A WAR » p. 191-192).

Rappelons enfin, que la signature de l'accord de Dayton sur la Bosnie a eu lieu à Paris. Là encore, sur insistance des Européens, et notamment des Français pour des questions politiques de prestige, donc pour des questions qui nous concernent en ce moment. Le lieu où il devait être signé devait symboliser la place que les Européens prétendaient avoir pris dans sa conclusion et celle qu'ils voulaient occuper à l'avenir dans les suites qui lui seraient réservées.

F) MANIPULATION DE L'OPINION PUBLIQUE

Enfin, on peut influencer sur l'Opinion publique, non pas en cherchant à la convaincre rationnellement, ni à l'impressionner par divers symboles, c'est-à-dire en n'agissant pas, en quelque sorte, « à la loyale ». On peut tout simplement tricher avec elle, la tromper et la manipuler. Chaque Etat, et notamment les Grandes Puissances, ont ainsi des services secrets dont le rôle est d'abrutir l'Opinion publique adverse, de l'intoxiquer pour lui faire croire à la justesse de causes évidemment injustes.

Rappelons donc les efforts que font depuis toujours dans ce sens les Etats-Unis, et que tout le monde connaît. Sauf que l'indignation naît avec le moment où c'est l'Opinion publique des pays alliés qui doit être ainsi trompée. L'article qui suit l'illustre convenablement, encore qu'il va au delà de la question spécifique de la recherche de l'appui de l'Opinion publique à un engagement donné mais concerne sa manipulation à une échelle plus vaste, celle de toute la politique étrangère :

L'« I.H.T. » du 17 décembre 2002,

« AMERICA WEIGHS AIMING PROPAGANDA AT ALLIES
« WASHINGTON : **The Defence Department is considering issuing a dive to the U.S. military to conduct covert operations aimed at influencing public opinion and policymakers in friendly and neutral countries, Pentagon and administration officials say.**

Defence Secretary Donald Rumsfeld not yet decided on the proposal, which has ignited a fierce battle throughout the Bush administration over whether **the military should carry out secret propaganda missions in friendly nations like Germany,** where many of the Sept. 11 hijackers congregated, or Pakistan, still considered a haven for Al Qaeda's militants (...).

Some are troubled by suggestions that the military might pay journalists to write articles favorable to U.S. policies or hire outside contractors without obvious ties to the Pentagon to organize rallies in support of U.S. policies.

The current battlefield for these issues involves amendments to a classified Department of Defence directive, titled "3600,1 : Information Operations," which would enshrine an overarching Pentagon policy far years to come (...) ».

CONCLUSION DU SECOND TOME

Dans le premier et le second tome de l'ouvrage, notre ambition était de démontrer qu'une bonne partie des engagements du droit international est constituée de « *soft law* ».

« *Soft law* » d'abord parce que leur « *negotium* » ne recèle pas toujours de vraies contraintes qui limiteraient de façon significative la souveraineté des Etats Parties. Ainsi, à y regarder de plus près les Etats s'engagent souvent à peu et parfois à rien. Et là encore ils se réservent des issues de secours pour le cas où à l'avenir ils choisiraient d'esquiver l'obligation. Ce qui a fait l'objet du premier tome de ce livre.

Mais « *soft* » aussi parce que la « **validité juridique** » de l'« *instrumentum* » de ces engagements est souvent incertaine. De nombreuses fois les Etats les placent en dehors des critères clairs d'une validité juridique sûre. Ainsi pour bon nombre d'engagements internationaux on ne sait pas s'ils sont ou non juridiquement valides. Ceci en effet n'a pas toujours d'importance pour les Etats car ils n'envisagent pas de s'adresser au juge international en cas de difficulté. Juge international qui, lui, pour se reconnaître compétent dans un cas d'espèce se fonde sur les éléments de la validité juridique de l'engagement qu'on lui soumet.

En revanche on cherche souvent à couvrir de nombreux engagements d'un manteau d' « **autorité politique et morale** ». Cela car dans la perspective d'un éventuel désaccord sur son respect les Parties d'emblée le destinent au « verdict » de divers agents non juridiques de la vie internationale et notamment de l'Opinion Publique. Ce qui a été traité dans le présent second tome.

On nous répondra :

« Soit. Il en est ainsi pour de nombreux engagements internationaux, notamment pour ceux qu'on qualifie de « politiques », pour ceux qui relèvent du « droit du développement » ou encore ceux qui ont trait à la protection de l'environnement etc. Mais il n'en est pas ainsi pour les autres.

Ainsi tout aussi nombreux sont les engagements dont le « *negotium* » contient de vraies contraintes. Ces engagements comportent des devoirs sans conditions, dérogations, exceptions, restrictions, réserves, échappatoires, clauses de sauvegarde ou clauses d'évasion, sans ambiguïtés ni contradictions volontaires, sans faculté de révision facile, de révocation « *ad nutum* » et sans possibilité de multiples interprétations, c'est-à-dire sans tout ce qui a été stigmatisé dans le premier tome de cet ouvrage. Au contraire, il existe d'innombrables engagements internationaux comportant des devoirs significatifs, détaillés, chiffrés, datés, avec les définitions strictes des termes employés, d'une durée conséquente, sans possibilité de modification ou de retrait facile etc.

De la même manière, très souvent l'« *instrumentum* » des engagements du droit international est doté d'une irréfutable validité juridique exprimant de façon claire la volonté des Etats Parties de se lier en droit. En effet, il y a des milliers d'engagements qui portent un nom univoque, sont conçus dans un « *wording* » proprement juridique, sont conclus par les sujets du

droit international et en leur nom par des autorités dotées du « *treaty making power* », sont passés en « bonne et due forme » c'est-à-dire écrits, signés, ratifiés, enregistrés au Secrétariat des Nations Unies, publiés par lui, etc.

Ainsi pour une large part, les engagements internationaux échappent aux deux reproches que l'auteur leur adresse ».

Si toutefois nous qualifions quand même l'ensemble du droit international de juridiquement « *soft* », c'est qu'il y a une troisième raison à cela.

Car même alors qu'ils sont incontestablement contraignants et sans nul doute juridiquement valides, pratiquement tous les engagements internationaux manquent d'une troisième caractéristique, pourtant essentielle : celle de l'« **enforçabilité juridique** ». Ce défaut explique d'ailleurs la fréquence des deux précédents.

Etant donné que pratiquement toutes les obligations qui pèsent sur les Etats souverains résultent de leur libre **autolimitation** ils ne peuvent espérer de se voir respecter que par l'**autodiscipline** de leurs auteurs ou au mieux par les pressions extra-juridiques, politiques, diplomatiques et morales, qui s'exercent sur eux de l'extérieur. Autrement dit ils restent au stade de l'enforçabilité politique et morale car sont garantis seulement soit par le réflexe de « *pacta sunt servanda* » des Etats, par leur bonne foi et par leur sens d'intérêt, soit par leur crainte des pressions politiques et morales du milieu international.

En effet, il n'y a pas d'appareil institutionnel de coercition qui dominerait les sujets et qui, au besoin, enforcerait leurs obligations consensuelles. Il n'y a donc ni armée, ni administration, ni police, ni huissiers, ni geôliers internationaux. De ces institutions il n'existe en droit international que le Juge. Mais celui-ci ne peut

être saisi qu'avec l'accord du défendeur. C'est dire qu'il ne l'est que rarement. Et s'il l'est, il ne peut pas enforcer ses sentences car aucune force physique organisée ne le soutient.

Sur le plan du droit tout, ou presque tout (c'est-à-dire sauf le cas où l'engagement se retrouve devant la Cour), en amont et en aval, doit être consenti par les Etats souverains.

Alors tant que le droit international restera fondé sur l'idée de souveraineté étatique et non pas sur la sienne propre (garantie par des institutions dotées de moyens humains et matériels adéquats, et notamment du monopole de l'emploi de la force légitime), les engagements qui en constituent la partie normative resteront, du moins sur le plan de l'enforceabilité, le plus souvent juridiquement « *soft* ». « Le plus souvent », dison-nous, car même si elle est très mince il existe néanmoins une chance sur mille qu'un engagement se retrouve devant le Juge international et soit ainsi, partiellement, enforcé juridiquement.

La démonstration de cette thèse fera l'objet du troisième tome de l'ouvrage. De la description de la relative carence du substrat normatif du droit international sur le plan de son *negotium* et de son *instrumentum* nous passerons alors à celle de la quasi totale carence des institutions juridiques internationales. Institutions qui, dans le droit interne prescrivent les normes et enforcent toutes les obligations - prescrites et consensuelles - et ainsi leur confèrent une « enforceabilité juridique » (ou encore une « obligatorité juridique »). Institutions qui justement n'existent pas en droit international.

Toutefois, sur fond d'une réalité plutôt sombre qu'il s'efforcera de décrire, le troisième tome démontrera aussi qu'en raison de la **globalisation** des problèmes, et surtout du fait de leur urgence, qui nécessite des **solutions juridiques rapides et en flux continu**, les vieilles structures du droit international semblent s'effriter. A cet

égard l'exemple de l'Union européenne est porteur d'espoir. La souveraineté étatique y recule et celle du droit y progresse.

Ce qui, du moins en Europe, sur le plan de l'obligatorité se traduit d'un côté par le fait que les vieilles méthodes de création d'obligations internationales par la lente voie coutumière et par l'aléatoire voie des négociations entre Etats souverains devant nécessairement déboucher sur leur consentement, cèdent du terrain. Elles se font petit à petit supplanter par les prescriptions imposées aux pays membres de l'Union par des institutions quasi supranationales qui empruntent alors à la voie autoritaire.

Et de l'autre côté, le respect volontaire de toutes les obligations, prescrites et consensuelles, par les Etats européens de moins en moins souverains, fait de plus en plus place à leur enforcement par des institutions de l'Union, dotées du pouvoir de coercition au service du droit.

Il reste à souhaiter que cette tendance s'élargisse à l'ensemble de la Communauté internationale.

FIN DU TOME DEUX

INDEX DES SOURCES

« A.F.D.I. » « ANNUAIRE FRANCAIS DU DROIT INTERNATIONAL »
éd. C.N.R.S. Paris

« A.J.I.L. » « AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW »

Bulletin de l'Office de Presse du Gouvernement fédéral (RFA) « LA
COOPERATION EUROPEENNE » (sans date)

Bulletin de l'Office de Presse du Gouvernement fédéral (R.F.A.) « TRAITE
DU 12 AOUT 1970 » (sans date)

Bulletin de l'Office de Presse du Gouvernement fédéral (RFA) « TRAITE DE
NORMALISATION DU 7 DECEMBRE 1970 ENTRE LA POLOGNE ET
LA RFA », (sans date)

Bulletin de l'Office de presse du Gouvernement fédéral (RFA) « TRAITE
FONDAMENTAL ENTRE LA RFA ET LA RDA du 21 DECEMBRE 1972»
(sans date).

Bulletin de l'Office de presse du Gouvernement fédéral (RFA)
« REGLEMENT SUR BERLIN » (sans date)

« B.Y.B.I.L. » « BRITISH YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW »

« CODE CIVIL FRANCAIS » (Daloz, 1994-1995)

« D.S. B. » « DEPARTMENT OF STATE BULLETIN »

« D.I.A. », « DOCUMENTS ON INTERNATIONAL AFFAIRS » Oxford
U.P. 1967

« DICTIONNAIRE DE DROIT INTERNATIONAL » sous la direction de
Jean Salmon (Bruylant. Bruxelles, 2001)

« DIGEST OF INTERNATIONAL LAW » M. Whiteman, Departement of
State 1963-(73)

« CUMULATIVE DIGEST OF US PRACTICE IN INTERNATIONAL LAW 1981-1088 » (Dep. of State publication)

« D.A.I. » « DOCUMENTS D'ACTUALITE INTERNATIONALE »

C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE », éd. Montchrestien, 1970

C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II- AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE », éd. Montchrestien, 1971

C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971

C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME I: TEXTES GENERAUX. 1971/1973 » Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975

C.A. Colliard et A. Manin « DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 », Publications de la Sorbonne, 1979

« E.I. » « ETUDES INTERNATIONALES »

« FINANCIAL TIMES »

« FOREIGN AFFAIRS MANUAL », (vol. 11)

« I.D.I. » « INSTITUT DE DROIT INTERNNATIONAL » (ANNUAIRE)

« I.C.L.Q. » « INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW QUATERLY »

« I.H.T. » « INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE »

INTERNET

« J.D.I. » « JOURNAL DE DROIT INTERNATIONAL » (Clunet)

« J.O. » « JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE »

« JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES »

A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES of MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967)

« LE MONDE »

« THE PENTAGONE PAPERS » (ed. Bantam Books, N.Y. 1971)

« P.E.F. » « POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE »

« LA QUESTION POLONAISE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE SUR L'ARENE INTERNATIONALE » Varsovie 1965. (« SPRAWA POLSKA W CZASIE DRUGIEJ WOJNY SWIATOWEJ NA ARENIE MIEDZYNARODOWEJ. ZBIOR DOKUMENTOW ». Warszawa 1965 (ed. PISM, PWN)

« R.T.N.U. » « RECUEIL DES TRAITES DES NATIONS-UNIES »

Roger Pinto et Henry Rollet « RECUEIL GENERAL DES TRAITES DE LA FRANCE » 1981 2ème série (Doc. Fr. III vol.)

« RECUEIL DES RESOLUTIONS DE L'A.G. DE L'O.N.U. »

« REC. C.P.J.I. » « RECUEIL DES ARRETS, AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES DE LA COUR PERAMNENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE »

« REC. C.I.J. » « RECUEIL DES ARRETS, AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE »

« R.C.A.D.I. » « RECUEIL DES COURS DE L'ACADEMIE DE DEROIT INTERNATIONAL »

« R.G.D.I.P. » « REVUE GENERALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC »

« REPERTOIRE GUGGENHEIM Série I et II » – (Genève 1967)

A. Ch. Kiss, « REPERTOIRE DE LA PRATIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (Paris C.N.R.S. 1962-1972 t. I-VII)

« R.G.D.I.P. » « REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » « CHRONIQUE DES FAITS INTERNATIONAUX »

« S.F.D.I. » « SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL » (Colloques. Pédone)

« USA DOCUMENT » – Ambassade des États-Unis – Service d'Information et de Relations Culturelles.

INDEX DES TEXTES INTERNATIONAUX A VALIDITE JURIDIQUE CERTAINE (TRAITES, ACCORDS ET CONVENTIONS)

« TRAITÉ DE WESTPHALIE, DU 24 OCTOBRE 1648 » (A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – Vol. I, p. 39)

TRAITÉ D'AIX-LA-CHAPELLE, du 2 mai 1668 (A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – Vol. I p. 122)

« TRAITÉ DE NIJMEGEN » entre la France et la Hollande, du 17 septembre 1678 (A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. I, p. 143)

TRAITÉ DE REISWICK, du 20 septembre 1697 (A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – vol. I p. 161)

« TRAITÉ DU PREMIER PARTAGE ENTRE LA POLOGNE ET LA PRUSSE », conclu à Varsovie, le 18 septembre 1773 (A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. I, p. 376)

« TRAITÉ DE RASTADT », du 6 MARS 1774 ENTRE LA FRANCE ET LE ST EMPIRE ROMAIN, (A.Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648 – 1967 » with an Introductory essay by A.Toynbee, ed.Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967 – Vol. I p. 245)

« TRAITE DE LA SAINTE ALLIANCE » du 26 septembre 1815

« ACCORD FRANCO-ITALIEN DE 1900 (C.A. Colliard et A. Manin «DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 49)

« ACCORD FRANCO-BRITANNIQUE DU 8 AVRIL 1904 » (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 54)

« TRAITE DE VERSAILLES »

« TRAITÉ DE SAINT-GERMAIN » du 10 septembre 1919 (A. Toynbee «MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. III, p. 1562)

« TRAITÉ DE NEUILLY » du 27 novembre 1919 (A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. III, p. 1.745)

« TRAITE DE SEVRES », du 10 août 1920 (A. Toynbee, « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israel, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. III, p. 2205)

« TRAITÉ DE LOCARNO » du 16 octobre 1925 (A. Toynbee « MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967 » with an Introductory essay by A. Toynbee, ed. Fred L. Israël, New York Chelsea House Publishers, 1967, vol. IV, p. 2.387-2.388)

« PACTE BRIAND – KELLOG, DU 27 MARS 1928 » (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 99)

« CONVENTION POUR L'AMELIORATION DU SORT DES BLESSES ET DES MALADES DANS LES ARMEES EN CAMPAGNE », du 27 juillet

1929

« TRAITE GERMANO-SOVIETIQUE DE REGLEMENT DES FRONTIERES ET D'AMITIE » (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 147-148)

« L'ARMISTICE FRANCO-ALLEMANDE » du 22 juin 1940 (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 153)

« CONVENTION RELATIVE à l'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE » signée à Chicago, le 7 décembre 1944 (Nations-Unies – Recueil des Traités – 1948 – p. 351).

« CHARTE DES NATIONS-UNIES »

« TRAITE DE FRATERNITE ET D'ALLIANCE ENTRE LE ROYAUME D'IRAK ET LE ROYAUME HACHEMITE DE TRANSJORDANIE », signé à Bagdad, le 14 avril 1947 (« R.T.N.U. », 1948-1949, 23, p. 155, n° 345)

« ACCORD D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION ENTRE LA YOUGOSLAVIE, LA GRÈCE ET LA TURQUIE », Ankara, le 28 février 1953, (C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 459)

« TRAITÉ D'ALLIANCE, DE COOPÉRATION POLITIQUE ET D'ASSISTANCE MUTUELLE », Bled, le 9 août 1954, (C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 507)

« TRAITÉ DE DÉFENSE COLLECTIVE POUR L'ASIE DU SUD-EST. TRAITÉ DE MANILLE », du 2 septembre 1954, (C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1123)

« ACCORD SUR LA SARRE », du 23 octobre 1954 entre la France et la RFA (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II, EUROPE » éd. Montchrestien, 1970 p. 546)

« PACTE DE DÉFENSE MUTUELLE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LA RÉPUBLIQUE DE CHINE », du 2 décembre 1954, (C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1132)

« PACTE DE COOPÉRATION MUTUELLE ENTRE LA TURQUIE ET L'IRAQ », du 25 février 1955, (C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1138)

« TRAITE DE GARANTIE » du 19 février 1959 entre Chypre, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME II – EUROPE » éd. Montchrestien, 1970, p. 851)

« TRAITÉ SIGNÉ ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LE JAPON », du 19 janvier 1960, (C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER II-AFRIQUE-AMERIQUE-ASIE » éd. Montchrestien, 1971, p. 1148)

« DECLARATION DE L'UNION TRIPARTITE, PUBLIEE PAR LES GOUVERNEMENTS DE LA REPUBLIQUE ARABE UNIE, DE LA SYRIE ET DE L'IRAK AU CAIRE », le 17 avril 1963 (« D.I.A. », 1963, p. 291)

« CHARTE DE O.U.A. », du 25 mai 1963 (« D.I.A. », 1963, p. 438)

« ACTE FINAL DE LA CONFÉRENCE SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT RÉUNIE À GENÈVE », du 15 juin 1964, (C. A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER-I-TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971, p. 295)

« CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE », du 21

décembre 1965 (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971, p. 320)

« CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITES » de 1969

Accord sur les « PRINCIPES FONDAMENTAUX DES RELATIONS ENTRE LES DEUX PAYS », signé à Moscou, le 29 mai 1972, par les ETATS-UNIS et l'U.R.S.S. (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME I: TEXTES GENERAUX. 1971/1973 », Publications de la Sorbonne, Paris, Librairie Soliec, 1975, p. 163)

« TRAITE DE PAIX » signé entre la Chine et le Japon le 12 août 1972 («R.G.D.I.P. », 1978, 3-4, p. 1.200).

« ACCORD TRIPARTITE SUR CHYPRE » signé à Genève le 30 juillet 1974 (« R.G.D.I.P. » – 1974 – p. 1252)

« ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA THAILANDE, RELATIF AUX SERVICES AERIENS », signé le 7 avril 1975 à Bangkok (« R.G.T.F. » vol. IV – DF 1982 – p. 468)

« MIDDLE EAST AGREEMENTS ». (Digest of US Practice in International law – 1975 – Department of State – 1976)

« 1^{er} PROTOCOLE ADDITIONNEL AUX CONVENTIONS DE GENEVE, du 12 août 1949 » (« R.G.D.I.P. » 1978, 1-2, p. 363)

« ACCORDS DE CAMP DAVID » (textes en anglais « D.S.B. », October 1978, p. 9)

« MEMORANDUM D'ACCORD ENTRE LES GOUVERNEMENTS DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE ET L'ETAT D'ISRAËL » (« I.L.M. » 1979)

« CONVENTION CONTRE LA PRISE D'OTAGES », adoptée le 17 décembre 1979 par l'A.G. de l'O.N.U. (« R.G.D.I.P. », 1981, 1-2)

« ACCORD PORTANT CREATION DE LA BANQUE EUROPEENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT » Paris, 29 mai 1990. (« R.G.D.I.P. », 1991)

« ISRAEL – O.L.P. – ACCORD de WASHINGTON – 13 septembre 1993 –
DECLARATION DE PRINCIPES SUR DES ARRANGEMENTS
INTERIMAIRES d'AUTONOMIE ». (« R.G.D.I.P. ». – 1994 – p. 264)

« ISRAEL – O.L.P. – ACCORD sur la BANDE de GAZA et la REGION de
JERICHO » Le Caire – 4 mai 1994, « R.G.D.I.P. », 1994, p. 520)

« TRAITES ET ACCORDS BILATERAUX. ISRAËL – JORDANIE.
DECLARATION DE WASHINGTON. 25 JUILLET 1994 » (« R.G.D.I.P. »
1994 p. 1.046)

« ACCORDS DE PAIX CONCERNANT L'EX-YOUGOSLAVIE » (D.A.I.
Numéro hors série - Février 1996 Doc. Fr. p. 24)

INDEX DES TEXTES INTERNATIONAUX A VALIDITE JURIDIQUE INCERTAINE

« LES QUATORZE POINTS du PRESIDENT WILSON ENONCES en 1918 ». (C.A. Colliard et A. Manin « DROIT INTERNATIONAL ET HISTOIRE DIPLOMATIQUE. DOCUMENTS CHOISIS. TOME PREMIER -I- TEXTES GENERAUX » éd. Montchrestien, 1971, p. 31) :

Résolution de l'A.G. de l'O.N.U. « STRATEGIE INTERNATIONALE DU DEVELOPPEMENT POUR LA DEUXIEME DECENNIE DES NATIONS-UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT » (2626 (XXV) 1970

Résolution de l'A.G. de l'O.N.U. « STRATEGIE INTERNATIONALE DU DEVELOPPEMENT POUR LA TROISIEME DECENNIE DES NATIONS-UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT » (35/56 83e séance plénière, 5 décembre 1980)

Résolution de l'A.G. de l'O.N.U. : « ENREGISTREMENT ET PUBLICATION DES TRAITES ET ACCORDS INTERNATIONAUX. REGLEMENT DESTINE A METTRE EN APPLICATION L'ARTICLE 102 DE LA CHARTE DES NATIONS-UNIES » (Nations-Unies – Recueil des Traités – R 76 - 1950 – p. XXI).

Résolution de l'A.G. de l'O.N.U. « 33/141. ENREGISTREMENT ET PUBLICATION DES TRAITES ET DES ACCORDS INTERNATIONAUX EN VERTU DE L'ARTICLE 102 DE LA CHARTE DES NATIONS-UNIES ». Supplément (A/33/45) – p. 228).

« ACTE FINAL DE LA CONFERENCE DU 2 MARS 1973 A PARIS » (à l'occasion de la signature de l'accord vietnamo-américain mettant fin aux hostilités de la guerre) (« R.G.D.I.P. », 1973, p. 554)

« ACTE FINAL DE LA C.S.C.E. DU 31 JUILLET 1975 » (C.A. Colliard et A. Manin « DOCUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE, TOME II: 1973/1978 » Publications de la Sorbonne, 1979,

« PROJET DE TRAITE SUR LE DESARMEMENT GENERAL ET COMPLET SOUMIS PAR L'U.R.S.S. A LA CONFERENCE SUR LE DESARMEMENT DES 18 NATIONS A GENEVE », le 15 mars 1962 (« D.I.A. », 1962, p. 40 et 41),

« DRAFT NONAGGRESSION PACT BETWEEN THE WARSAW TREATY AND NATO COUNTRIES, SUBMITTED BY THE SOVIET UNION TO THE DISARMAMENT COMMITTEE, GENEVA, 20 FEBRUARY 1963 » (« D.I.A. ». 1963 p. 157)

« PROPOSED CHARTER OF THE INTER-AFRICAN AND MALGASY STATES ORGANISATION », Lagos, 30 January 1962 (« D.I.A. », 1962, p. 869) :

« ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES. COMPTE RENDU N° 16 (Internet)

« ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES. COMPTE RENDU N° 23 (Internet)

« HARVARD RESEARCH IN INTERNATIONAL LAW. DRAFT CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES » (29 « A.J.I.L. » supp. 1935)

« CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE RELATIVE A L'ELABORATION ET A LA CONCLUSION DES ACCORDS INTERNATIONAUX » du 30 Mai 1997, (« R.G.D.I.P. », 1997 (1-2) :

INDEX DE LA JURISPRUENCE

C.P.J.I. « AFFAIRE DU GROENLAND ORIENTAL » « REPERTOIRE GUGGENHEIM Série I et II » – GENEVE 1967. (« REPERTOIRE des DECISIONS et DOCUMENTS de la PROCEDURE ECRITE et ORALE de la CPJI SOUS la DIRECTION de Paul GUGGENHEIM »).

C.I.J. « AFFAIRE DE LA SENTENCE ARBITRALE RENDUE PAR LE ROI D'ESPAGNE LE 23 DÉCEMBRE 1906 » (HONDURAS c. NICARAGUA) (Rec. 1960)

C.I.J. « AFFAIRE DU TEMPLE DE PRÉAH VIHÉAR » (CAMBODGE c. THAÏLANDE). (Rec. 1962)

C.I.J. « AFFAIRE DES ESSAIS NUCLÉAIRES » (AUSTRALIE c. FRANCE) », (Rec 1974)

C.I.J. « ACTIVITES MILITAIRES ET PARAMILITAIRES AU NICARAGUA ET CONTRE CELUI-CI » (NICARAGUA /ÉTATS-UNIS) » (Rec. 1984)

C.I.J. « DIFFEREND FRONTALIER TERRESTRE, INSULAIRE ET MARITIME » (EL SALVADOR/HONDURAS) », Rec. 1992)

C.I.J. « AFFAIRE DE LA FRONTIÈRE TERRESTRE ET MARITIME ENTRE LE CAMEROUN ET LE NIGÉRIA » (CAMEROUN c. NIGÉRIA) ORDONNANCE (Rec. 1994)

C.I.J. l'arrêt « DIFFEREND TERRITORIAL » (LIBYE/ TCHAD) (Rec. 1994).

TRIBUNAL ARBITRAL « AFFAIRE DE LA FRONTIERE ENTRE COSTA RICA – NICARAGUA », (Moore « INTERNATIONAL ARBITRATION » vol. II p. 1945)

TRIBUNAL ARBITRAL « LA DETERMINATION DE LA FRONTIERE MARITIME GUINEE-BISSAU/SENEGAL » Sentence du 31 juillet 1989

« R.G.D.I.P. », t. 94, 1990-1

TRIBUNAL ARBITRAL « AFFAIRE DE L'INTERPRETATION DE
L'ACCORD DU 27 MARS 1946 RELATIF AUX SERVICES DE
TRANSPORT AERIENS ETATS-UNIS/FRANCE » (« R.G.D.I.P. » 1965, p.
249-253)

INDEX DE LA DOCTRINE

Rafâa Ben Achour « L'ACCORD ISRAËLO-PALESTINIEN du 13 septembre 1993 » « R.G.D.I.P. », 1994, p. 357)

Anonyme « LA PUBLICATION DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE » « A.F.D.I. », 1962)

J. Basdevant « LA CONCLUSION ET LA REDACTION DES TRAITES ET DES INSTRUMENTS DIPLOMATIQUES AUTRES QUE LES TRAITES » (« R.C.A.D.I. », 1926)

S. Bastide dans « ASPECTS DU DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE », (Colloque d'Orléans, Pédone 1972)

R.R. Baxter « INTERNATIONAL LAW IN « THE INFINITE VARIETY » (I.C.L.Q. vol. 29, 1980)

H. Bekaert « INTRODUCTION À L'ÉTUDE DU DROIT » (Bruxelles, E. Bruylant, 1965)

Bentz « LE SILENCE COMME MANIFESTATION DE VOLONTÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (« R.G.D.I.P. », 1963)

F. Boudet « L'ENREGISTREMENT DES ACCORDS INTERNATIONAUX » « R.G.D.I.P. », 1960 (2)

M. Brandon « THE VALIDITY OF NON-REGISTERED TREATIES », (« B.Y.B.I.L. ». – 1952).

G. Burdeau « LES ACCORDS CONCLUS ENTRE AUTORITES ADMINISTRATIVES OU ORGANISMES PUBLICS DE PAYS DIFFERENTS » (« MÉLANGES OFFERT À PAUL REUTER », Paris, éd. Pédone, 1981)

G. Budreau « PROBLÈMES INTÉRESSANT LA FRANCE » « LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET LES EXIGENCES DE L'ÉTAT DE DROIT » (A.F.D.I. » XXXII, 1986)

Ph. Cahier « CHANGEMENT ET CONTINUITÉ DU DROIT INTERNATIONAL » (« R.C.A.D.I. » 1985 t. VI (195))

Ph. Cahier. « LE COMPORTEMENT DES ETATS COMME SOURCE DE DROITS ET D'OBLIGATIONS » (Mel. Guggenheim, 1968, I.H.E.I., Genève)

D. Carreau, P. Juillard, T. Fleury « DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE » (L.G.D.J. – 1978)

L. Cavaré « LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC POSITIF » (Pedone, 1969)

Jean Charpentier « NOTE d'ACTUALITE – LES DECLARATIONS DES DOUZE SUR LA RECONNAISSANCE DES NOUVEAUX ETATS » (« R.G.D.I.P. », – 1992)

W. CHURCHILL « MEMOIRES SUR LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE », tome II, 2e Partie « LA CHUTE DE LA FRANCE », (ed. Plon, Paris, 1949)

J-P. Cot et A. Pellet. « LA CHARTE DES NATIONS-UNIES COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE » (Economica 1991)

E. Decaux « LA FORME ET LA FORCE OBLIGATOIRE DES CODES DE BONNE CONDUITE » (« A.F.D.I. » – 1983)

P. Dailler, A. Pellet « DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (L.G.D.J. 1999)

R-J. Dupuy dans « DROIT DECLARATOIRE ET DROIT PROGRAMATOIRE. DE LA COUTUME SAUVAGE A LA « *SOFT LAW* » (« ELABORATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » Pédone, 1975)

J.E.S. Fawcett « THE LEGAL CHARACTER OF INTERNATIONAL AGREEMENTS » (« B.Y.B.I.L. » 1953)

G. Fischer « BILAN DE NON PROLIFERATION » (« ETUDES INTERNATIONALES » vol. VIII, 1977, n° 1)

IV-ème RAPPORT de G. FITZMAURIC, sur le droit des traités. (A.C.D.I. – 1959 – vol. II A/CN4/101)

J. Flour et J-L. Aubert « DROIT CIVIL. LES OBLIGATIONS. L'ACTE JURIDIQUE » (Armand Colin 1996)

Ph. Gautier « ESSAI SUR LA DEFINITION DES TRAITES ENTRE ETATS » (LA PRATIQUE DE LA BELGIQUE AUX CONFINS DU DROIT DES TRAITES) (éd. Émile Bruylant. Bruxelles 1993)

Plaidoirie de M. Gidel dans l'affaire du Groenland Oriental (« REPERTOIRE DES DECISIONS ET DOCUMENTS DE LA PROCEDURE ECRITE ET ORALE DE LA C.P.J.I. » sous la direction de Paul Guggenheim Série I et II – GENEVE 1967).

P. Guggenheim « CONTRIBUTION À L'HISTOIRE DES SOURCES DU DROIT DES GENS » – (« R.C.A.D.I. », – 1958, – II)

L. Hekin « INTERNATIONAL LAW AND THE BEHAVIOR OF NATIONS ». (« R.C.A.D.I. », 1965, tome I)

I. Errera-Hoechstetter « DES ACCORDS DE CAMP DAVID AU TRAITE DE PAIX ENTRE LA REPUBLIQUE ARABE D'EGYPTE ET L'ETAT D'ISRAËL » (« J.D.I. », 1981, 1-2)

P. Julliard « CHRONIQUE DU DROIT ÉCONOMIQUE » (« A.F.D.I. » 1977)

P. Juillard « INVESTISSEMENTS ». (« A.F.D.I. », – 1992).

H. Kraus – « SYSTÈME ET FONCTION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX » (« R.C.A.D.I. » – 1934)

Guy de Lacharrière « LA POLITIQUE JURIDIQUE EXTERNE » (Economica 1983)

E. Lauterpacht « GENTLEMEN'S AGREEMENTS » (Festschrift für E.A. Mann Verlag C.H. Berck München, 1977)

J.P Lévy « LA CONFERENCE SUR LE DROIT DE LA MER UN ATELIER

- INTERNATIONAL EXPERIMENTAL », (« R.G.D.I.P. », – 1980 – 1-2)
- M. Merle « DROIT INTERNATIONAL ET OPINION PUBLIQUE » (« R.C.A.D.I. » 1973, I)
- D. P. Myers « THE NAMES AND SCOPE OF TREATIES » - « A.J.I.L. », 1957
- F. Münch « COMMENTS ON THE 1968 DRAFT CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES. NONBINDING AGREEMENTS » (ZfaöRV 1969, Band 29, éd. Kohlhammer)
- McNair « THE LAW OF TREATIES » - (Oxford 1961)
- D. Nincic « LES IMPLICATIONS GENERALES JURIDIQUES ET HISTORIQUES DE LA DECLARATION D'HELSINKI » (« R.C.A.D.I. » 1977, I)
- O'Connell D.P. « INTERNATIONAL LAW » - 1965, I
- J-P. Puissechet « LE PROTOCOLE AU TRAITE SUR L'ANTARCTIQUE, RELATIF A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT » (Madrid, 4 octobre 1991) (« A.F.D.I. » 1991).
- P. Reuter « DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (P.U.F. – 1958)
- P. Reuter « INTRODUCTION AU DROIT DES TRAITES » (A. Colin 1972)
- Ch. Rousseau, « PRINCIPES DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (« R.C.A.D.I. », 1958, t. I)
- Ch. Rousseau « THÉORIE GÉNÉRALE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX », (Paris, 1959)
- H.S. Russel « THE HELSINKI DECLARATION: BOLDINGNAG OR LILLIPUT ? » (« A.J.I.L. », 1976, (70)
- J. Salmon « LES ACCORDS NON FORMALISES OU « *SOLO CONSENSU* » (« A.F.D.I. ». 1999)
- E. Satow « A GUIDE TO DIPLOMATIC PRACTICE », 1956

O. Schachter « EDITORIAL COMMENT : « THE TWILIGHT EXISTENCE OF NON BINDING INTERNATIONAL AGREEMENTS ». (« A.J.I.L. » Vol 71. 1977)

P. Strohl « LA CONVENTION SUR LA SURETE NUCLEAIRE » («A.F.D.I. » – 1994)

P-F Smets « LA CONCLUSION DES ACCORDS EN FORME SIMPLIFIEE » - (E. Bruyland – Bruxelles – 1969)

G. Pambon Tchivoudna « LA CONFÉRENCE AU SOMMET » (L.G.D.J., 1980)

H. Thierry, J. Combacau, S. Sur et Ch. Vallée « DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (ed. Montchrestien 1986)

M. Torelli « LA REPRISE DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS » (« A.F.D.I. » XLI – 1995, éd. CNRS, Paris)

M. Udina « UN MODEL DE REGLEMENT FRONTALIER. LES ACCORDS D'OSIMO ENTRE L'ITALIE ET LA YOUGOSLAVIE ET LA SOLUTION DU PROBLEME DE TRIEST » (« R.G.D.I.P. », 1979, 1-2)

P. Vellas « LES SOURCES INFORMELES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » dans « L'ELABORATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (Société française pour le droit international. Colloque de Toulouse, 16-18 mai 1974, Pédone, 1975)

A. Verdross : « RÈGLES GÉNÉRALES DU DROIT INTERNATIONAL DE LA PAIX » (« R.C.A.D.I. » 1929, vol. 30)

M. Virally : « PANORAMA DU DROIT INTERNATIONAL COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (« R.C.A.D.I. » 1983 V t .183)

M. Virally « LE DROIT INTERNATIONAL EN DEVENIR *ESSAIS ECRITS AU FIL DES ANS* » (P.U.F. 1990)

M. Virally « LA DEUXIEME DECENNIE DES NATIONS UNIE POUR LE DÉVELOPPEMENT. ESSAI D'INTERPRÉTATION

PARA-JURIDIQUE » (« LE DROIT INTERNATIONAL EN DEVENIR. ESSAIS ECRITS AU FIL DES ANS » P.U.F. 1990)

M. Virally « LA DISTINCTION ENTRE TEXTES INTERNATIONAUX DE PORTEE JURIDIQUE ET TEXTES INTERNATIONAUX DEPOURVUS DE PORTEE JURIDIQUE (A L'EXCEPTION DES TEXTES EMANANT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES » RAPPORT PROVISOIRE dans ANNUAIRE DE L'I.D.I. VOL 60, t. 1. 1983. Ed. A. Pedone)

M. Virally « COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (R.C.A.D.I. 1983 t. 183)

M. Virally « LA CONFERENCE EN SOMMET » (« A.F.D.I. », 1959)

M. Virally « PANORAMA DU DROIT INTERNATIONAL COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » (« R.C.A.D.I. », 1983)

M. Virally « LA VALEUR JURIDIQUE DES RECOMMANDATIONS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ». (A.F.D.I. 1956)

P. WEIL « COURS GENERAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC » « R.C.A.D.I. », 1992, VI)

P. Weil « VERS UNE NORMATIVITÉ RELATIVE EN DROIT INTERNATIONAL ? » (« R.G.D.I.P. », 1982)

P. Weil « LE DROIT INTERNATIONAL ÉCONOMIQUE, MYTHE OU RÉALITÉ ? » - « ASPECTS DU DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE » (Société Française pour le Droit International, Colloque d'Orléans, Pédone, 1972)

J.L. Weinstein « EXCHANGES OF NOTES » (« B.Y.B.I.L. », 1952)

W. Wengler « PUBLIC INTERNATIONAL LAW. PARADOXES OF A LEGAL ORDER » (R.C.A.D.I. 1977 V)

INDEX DES MEMOIRES D'HOMMES POLITIQUES

Konrad Adenauer « MEMOIRES 1956-1963 » tome 2, Hachette, Paris 1967

Madeleine Albright « MADAM SECRETARY » (Miramax Books » 2003)

James Byrnes « CARTES SUR TABLE » (Morgan 1948)

Hillary Rodham Clinton « MON HISTOIRE » (Fayard 2003)

Charles De Gaulle « MEMOIRES DE GUERRE - L'UNITE 1942-1944 »

Richard Holbrooke « TO END A WAR » (Random House, New York, 1998)

Lyndon Johnson, « MA VIE DE PRESIDENT, 1963-1969 » (Buchet/Chastel, 1972)

Henry Kissinger « WHITE HOUSE YEARS » (Little, Brown and Company, Boston, Toronto 1979)

Henry Kissinger « A LA MAISON BLANCHE » tome I et II (Fayard 1979)

Henry Kissinger « LES ANNEES ORAGEUSES » tome I (Fayard, 1982)

Golda Meir, « MA VIE » (Lafon 1975)

Richard Nixon « MEMOIRES », (Stanke, 1978)

TABLE DES MATIERES DU TOME II

p. 3	PLAN DU TOME DEUX
p.6	INTRODUCTION AU TOME DEUX
p. 34	PARTIE I : VALIDITE JURIDIQUE
p. 35	Chapitre I: VOLONTE DECLAREE OU FACTEURS OBJECTIFS DE VALIDITE
p. 38	Section I: Concordance et discordance entre les déclarations sur la validité juridique d'un engagement et les facteurs « objectifs » (ou des indices) de celle-ci
p. 53	Section II : Un cas révélateur - Acte final d'Helsinki
p. 71	Chapitre II : DENOMINATIONS ET « <i>WORDING</i> »
p. 78	Section I : Dénominations à connotation politique et morale sur fond de « <i>wording</i> » à caractère juridique
p. 92	Section II : Dénominations à connotation juridique sur fond de « <i>wording</i> » à caractère politique
p. 109	Section III : Jurisprudence
p. 117	Section IV : Propos d'hommes politiques
p. 123	Section V : Medias
p. 124	Section VI : Sources semi-officielles
p. 133	Section VII : Doctrine
p. 153	Chapitre III : IMPUTATION
p. 157	Section I: Engagements pris par l'Exécutif apparemment en son nom propre
p. 169	Section II : Engagements du Parlement
p. 170	Section III : « <i>Gentlemen's agreements</i> »
p. 232	Section IV : « <i>Free lance diplomacy</i> »
p. 252	Section V : Engagements pris par un Etat au nom, ou pour le compte, d'un Etat tiers
p. 280	Section VI : Imputabilité des résolutions de l' A.G. de l'O.N.U.
p. 293	Section VII : Imputation des engagements infra-

etatiques.

p. 348	Chapitre IV : FORMES ET PROCEDURES
p. 358	Section I : Engagements à formes incomplètes
p. 358	Sous-section I : Défaut de signature
p. 368	Sous-section II : Défaut de ratification
p. 370	Sous-section III : Défaut d'enregistrement
p. 391	Sous-section IV : Défaut de publication
p. 402	Sous-section V : Engagements secrets
p. 463	Section II : Engagements à forme orale
p. 589	Section III : Engagements sans forme aucune
p. 590	Sous-section I : Engagements tacites et implicites
p. 641	Sous-section II : « <i>Meeting of minds</i> » et « Esprit de l'accord »
p. 646	Sous-section III : « <i>Hints</i> »
p. 667	Sous section IV : Avis personnels
p. 674	Sous-section V : Encouragements
p. 684	PARTIE II : AUTORITE POLITIQUE
p. 686	Chapitre I : AUTORITE AUPRES DU PARTENAIRE
p. 688	Section I : « <i>Goodwill gestures</i> »
p. 706	Section II : Réassurances et répétitions
p. 709	Sous-section I : Situations qui appellent les réassurances et les répétitions
p. 726	Sous-section II : Accentuation, réassurances et répétitions
p. 764	Section III : Gage
p. 773	Chapitre II :AUTORITE AUPRES DU MILIEU DIPLOMATIQUE
p. 780	Section I : Auspices d'un homme politique
p. 785	Section II : Négociation par un homme politique
p. 804	Section III : Signature par un homme politique
p. 818	Section IV : Assistance d'un homme politique en tant

p. 822	que « témoin » a la signature de l'engagement Section V : Soutien ultérieur d'un homme politique donne à un engagement conclu par des tiers
p. 825	Section VI : Personnalisation des rapports entre hommes politiques signataires d'un engagement
p. 849	Section VII : Références a la crédibilité et a la confiance personnelles
p. 857	Chapitre III : AUTORITE AUPRES DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE
p. 858	Section I : Notion de communauté internationale
p. 861	Section II : Implication de L'O.N.U.
p. 871	Section III : Implication des Etats tiers
p. 871	Sous-section I : Formes politiques d'implication
p. 891	Sous-section II : Formes semi juridiques d'implication
p. 927	Chapitre IV : AUTORITE AUPRES DE L'OPINION PUBLIQUE
p. 934	Section I : Qu'est-ce que l'Opinion publique ?
p. 935	Sous-section I : Composantes institutionnalisées
p. 948	Sous-section II : Composantes non institutionnalisées
p. 979	Section II : Voies de l'implication
p. 979	Sous section I : Voies juridiques
p. 988	Sous section II : Voies politiques
p. 1012	Section III : Moyens de l'implication
p. 1013	Sous section I : Argumentaire rationnel
p. 1040	Sous section II : Figures symboliques
p. 1088	CONCLUSION DU TOME DEUX
p. 1093	Index des sources
p. 1097	Index des textes à validité juridique certaine
p. 1103	Index des textes à validité juridique incertaine
p. 1105	Index de la jurisprudence
p. 1107	Index de la doctrine
p. 1113	Index des mémoires d'hommes politiques
p. 1114	Table des matières du tome II

APD
Copyright by Piotr Dmochowski

2009

ISBN83-905379-8-2