

Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*,  
Bruxelles, Bruylant, 2023 [1983], préface de François  
Alabrune, présentation de Frédérique Coulée, XLVIII +  
236 p.

**Charles-Emmanuel Detry**

DANS **ANNUAIRE FRANÇAIS DE RELATIONS INTERNATIONALES 2024**, PAGES 979 À 986  
ÉDITIONS **ÉDITIONS PANTHÉON-ASSAS**

ISBN 9782376510673

DOI 10.3917/epas.ferna.2024.01.0979

Date de mise en ligne : 06/06/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/annuaire-francais-de-relations-internationales--9782376510673-page-979?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Éditions Panthéon-Assas.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## RECENSIONS

**Guy de LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Bruxelles, Bruylant, 2023 [1983], préface de François ALABRUNE, présentation de Frédérique COULÉE, XLVIII + 236 p.**

Il est un sentiment largement partagé par les spectateurs du premier quart du XXI<sup>e</sup> siècle : les relations internationales ont repris l'aspect d'une lutte. Or, chaque jour davantage, cette lutte que nous pensions atténuée ou ne voulions plus voir, tout à l'attente dans laquelle nous étions de l'avènement du « règne du droit », apparaît précisément comme *une lutte pour et par le droit international*.

C'est dans cette ambiance que *La politique juridique extérieure* de Guy de Lacharrière, un ouvrage qui proclamait que le droit international n'est jamais que ce que des États aux intérêts divergents en font, s'est vu accorder un grand regain d'attention. Mais, paru en 1983 et depuis longtemps épuisé, le livre était aussi présent dans les esprits qu'absent des rayonnages. Aussi sa réédition à l'initiative de Frédérique Coulée, professeure de droit public à l'Université Paris-Saclay, paraît-elle particulièrement opportune. Désormais disponible dans la collection « Pratique(s) du droit international » chez Bruylant, voici le texte de Lacharrière rendu à une nouvelle génération de lecteurs. On peut penser que ce projet éditorial répondait à une attente : que l'on en juge par l'adoption d'une stratégie française d'« influence par le droit »<sup>(1)</sup> et par l'organisation de plusieurs manifestations scientifiques<sup>(2)</sup> sur le thème de la politique juridique extérieure – ou du *Lawfare*, ce concept vague et en vogue, désignant plus ou moins l'art de la guerre par le droit et dont la parenté avec l'objet de Lacharrière est relevée par le préfacier de cette réédition, François Alabrune.

(1) Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et ministère de la Justice, « Influence par le droit. Stratégie de la France 2023-2028 », mars 2023, [[https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_d\\_influence\\_par\\_le\\_droit\\_2023-2028\\_cle822128.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_d_influence_par_le_droit_2023-2028_cle822128.pdf)].

(2) Le 5 octobre 2023 était organisée, à l'initiative de la professeure Coulée, une manifestation à l'Université Paris-Saclay, « *La politique juridique extérieure*. Table ronde organisée autour de l'ouvrage de Guy de Lacharrière ». Le même jour, l'Université Côte-d'Azur accueillait un colloque « Le *Lawfare* et les instrumentalisation sectorielles du droit international ». Les 7 et 8 décembre 2023, un autre colloque, toujours organisé par la professeure Coulée à l'Université Paris-Saclay, avait pour titre « Des politiques juridiques extérieures dans un monde qui se déchire ».

Les thèses d'un ouvrage que l'on a pu qualifier de classique<sup>(3)</sup> sont connues : les plus éminents juristes francophones de droit international en débattent depuis quatre décennies<sup>(4)</sup>, l'expression « politique juridique extérieure » est entrée dans le vocabulaire doctrinal<sup>(5)</sup> et le livre a même rencontré un certain public du côté de la science politique<sup>(6)</sup>. C'est dire que l'on hésite à ajouter ne fût-ce qu'une ligne à toute cette littérature. Mais c'est le propre des classiques que d'offrir un matériau inépuisable aux discussions et de se prêter à des interprétations multiples et parfois contradictoires, survivant à leur époque pour éclairer des temps nouveaux.

C'est aussi le destin des auteurs classiques que de disparaître progressivement derrière leurs commentateurs. Rendons d'abord la parole à Guy de Lacharrière. La proposition centrale de *La politique juridique extérieure* tenait dans son *incipit* : « Quand on observe la réalité des relations internationales, on rencontre des politiques nationales portant sur les aspects juridiques de ces relations. La réalité immédiatement observée est faite de politiques, employant de nombreux procédés au service de conceptions très diverses de ce qu'elles s'accordent cependant à nommer "le droit" » (page 5). Il existe ainsi autant de politiques juridiques extérieures que d'États, chacun adoptant à l'égard du droit international les positions et les conduites qui lui paraissent les plus avantageuses. Lacharrière en tirait deux conclusions complémentaires. D'un côté, il faut admettre que le droit international tend à se dissoudre dans l'unilatéralisme des politiques juridiques extérieures et que tout ce que l'on présente habituellement comme les défauts du droit international – l'incertitude quant à ses règles, faute d'assemblée habilitée à adopter des textes obligatoires et de juge apte à en assurer l'interprétation uniforme grâce à des décisions garanties par la contrainte d'une police – correspond à ce que les États ont voulu. À ceux qui déplorent que le droit international ne soit pas plus perfectionné, Lacharrière aurait pu répondre par la boutade des informaticiens : *it's not*

(3) J. Cazala, « Retour sur un classique : Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure* », *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, 2013, p. 411-416.

(4) Voir J. Combacau, « Science du droit et politique juridique dans l'enseignement du droit international. À propos de : Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure* », *RGDIP*, 1984, p. 980-989 ; A. Pellet, « Le Sage, le Prince et le Savant (À propos de *La politique juridique extérieure* de Guy de Lacharrière) », *Journal du droit international (JDI)*, n° 2, 1985, p. 407-414 ; M. Virally, « Réflexions sur la politique juridique des États », dans *Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France*, Paris, Milan, Barcelone, Masson, 1989, p. 123-131 ; D. Alland, « Quelques observations sur la notion de politique juridique de l'État », *Annuaire français des relations internationales (AFRI)*, vol. XIII, Paris, Centre Thucydide, 2012, p. 555-563 ; R. Kolb, *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Paris, Pedone, 2015, 138 p. ; S. Sur, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 2021, p. 367-379.

(5) En témoigne notamment l'intitulé de la thèse de J. Fernandez, *La politique juridique extérieure des États-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale*, Paris, Pedone, 2010, 650 p.

(6) Rappelons que l'ouvrage de Guy de Lacharrière avait été publié avec le concours de l'Institut français des relations internationales (Ifri). Hervé Coutau-Bégarie en avait fait une lecture dans *Politique étrangère* : « Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France », n° 2, 1989, p. 319-320. Plus récemment le livre a été discuté par C.-P. David et O. Schmitt, *La guerre et la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 263-296.

*a bug, it's a feature*. Mais, d'un autre côté, il faut tout autant admettre que les États ont bien voulu se considérer liés par quelque chose qu'ils appellent « droit international », auquel nous les voyons en permanence recourir pour justifier leurs conduites, si opportunistes que soient ces justifications. À ceux qui nient l'existence même d'un droit international, Lacharrière répondait que cette négation ne concorde pas avec ce que nous apprend une observation sans préjugé de la vie internationale. Une telle observation enseigne plutôt que les États prennent en compte le droit international sans en faire le déterminant exclusif de leurs conduites : « en réalité, aucun État ne manifeste à l'égard du droit ce respect totalement dévot ni ce nihilisme radical » (page 9).

Que les États agissent à l'égard du droit international comme en toutes choses, « en fonction de leurs propres objectifs, c'est-à-dire de leurs intérêts nationaux tels qu'ils les apprécient » (page 13) est une affirmation aussi banale que peu contestable. Rares sont les actes désintéressés des individus : comment en attendre de communautés politiques rivales, formées pour assurer la survie de millions d'individus ? D'ailleurs le respect du droit ne réclame pas le désintéressement mais seulement le maintien dans les bornes d'intérêts légitimes. Les théories internationales des politologues se fondent toutes sur l'intérêt étatique et ne divergent que s'agissant de ce qui explique le mieux – structure immuable du système international, conceptions évolutives de la société internationale, médiation des institutions internationales, organisation des sociétés nationales ou psychologie des dirigeants étatiques –, à un certain degré de généralité, ce que les États tiennent pour leur intérêt. La réponse à la question de savoir dans quelle mesure la conformité de sa conduite au droit international est, pour l'État, un intérêt en soi, susceptible de contrebalancer l'intérêt à le violer dans les cas où le respect ne lui serait pas plus profitable, est tributaire de ces représentations théoriques : untel dira que l'observation du droit international paie sur le long terme ou qu'il est indissociable de l'idée que les États se font d'eux-mêmes et du monde (7), un autre que les règles juridiques ne sauraient dissuader ce que la politique de puissance préconise (8). Lacharrière inclinait, sur ce point, vers le réalisme : il jugeait que pour les États confrontés à des questions importantes à leurs yeux, le droit international a davantage pour fonction de justifier que de déterminer leurs conduites, encore que ces deux fonctions soient souvent mêlées et que le souci du droit puisse influencer sur les modalités de la réalisation d'une décision, si ce n'est sur la décision elle-même (page 207). Mais, peu porté à la systématisation

(7) Voir en ce sens A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 280. Dans une autre perspective, la question des facteurs de respect des accords internationaux a été largement traitée par toute la littérature relative à la *compliance* ; voir, par exemple, A. Chayes et A. Handler Chayes, « On Compliance », *International Organization*, vol. 47, n° 2, 1993, p. 175-205.

(8) C'est la thèse de l'épiphénoménalité du droit international dont on trouve une expression typique chez J. Mearsheimer, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, vol. 19, n° 3, 1994, p. 5-49.

théorique, Lacharrière n'a pas livré d'explication générale assignant au droit un rôle causal envers les comportements étatiques (9). L'apport de son livre était d'un autre ordre. On en présentera les principaux mérites avant d'en discuter deux éventuelles limites.

En dépit du sempiternel procès en « idéalisme » instruit à leur rencontre, les juristes n'ignorent pas plus que les politologues comment les États se comportent en fait. S'ils n'ont pas l'habitude de le dire c'est, bien sûr, parce que leur problème propre est avant tout de déterminer comment ils devraient se comporter en droit. Toute préoccupation normative naît d'une conscience aiguë du réel mais risque certes de finir dans l'aveuglement et le déni des faits. Lacharrière ne se laissait jamais aller aux bons sentiments et à l'optimisme performatif; il n'édulcorait pas la vérité pour ménager la foi de ceux qui font du droit international un objet de croyance et l'instrument du salut; il ne prenait jamais la mine grave de l'internationaliste persuadé d'incarner l'avant-garde de l'humanité. Il s'exprimait avec une simplicité dénuée de tout faux-semblant qui pourrait lui valoir le compliment adressé par Leo Strauss à Hobbes, « *who is so enjoyable a writer because of his almost boyish straightforwardness* » (10). Cette simplicité, il la mettait au service d'une description minutieuse des méthodes par lesquelles les États usent et abusent du droit international. Instruit par son expérience de directeur des Affaires juridiques du Quai d'Orsay, et tout juge à la Cour internationale de Justice qu'il était devenu lors de la publication de *La politique juridique extérieure*, Lacharrière était resté, face aux empereurs et à leur garde-robe toujours renouvelée, comme le garçon du conte d'Andersen.

Bien des détails sur les procédés employés par les États pour s'assurer que le droit international soit, dans toute la mesure du possible, conforme à leurs vœux mériteraient d'être exposés ici. S'agissant des sources du droit international, Lacharrière proposait une fine comparaison des mérites respectifs pour les gouvernants du traité et de la coutume. Il montrait que n'est bien souvent qu'apparente la prédilection pour le traité (page 27), réputé plus rapide et plus précis que la coutume et, *a priori*, en rapport plus direct avec la volonté de chaque État que la règle coutumière susceptible d'être invoquée en tant que droit international général même contre ceux qui n'y ont pas directement consenti. De la négociation de l'instrument à son entrée en vigueur, le processus conventionnel peut être très long et le texte adopté, plus ou moins satisfaisant en raison d'équivoques délibérées. Mais les conférences dans lesquelles sont négociées les grandes conventions multilatérales mettent tous les États sur un pied d'égalité, là où la coutume, nécessitant une pratique, tend à favoriser les forts, encore que, *opinio juris* oblige – la pratique ne suffit pas sans conscience que

(9) Pour une telle tentative, voir, par exemple, S. V. Scott, « International Law as Ideology: Theorizing the Relationship between International Law and International Relations », *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 5, n° 3, 1994, p. 313-325.

(10) L. Strauss, *Natural Right and History*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press, 1953, p. 166.

celle-ci est obligatoire –, les faibles soient en mesure, individuellement ou collectivement, de faire obstacle à sa formation, voire d'user de leur nombre à l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour voter des résolutions censées participer du processus coutumier. À l'heure de l'opposition, réelle ou perçue, entre « Occident » minoritaire et « Sud global » majoritaire, ces analyses de Lacharrière sur la dialectique de la coutume et du traité, issues de l'époque de l'accession de l'ancien tiers-monde à l'indépendance, n'ont rien perdu de leur actualité.

Il en va de même, dans une société internationale de plus en plus fragmentée, de l'exposé des arguments par lesquels les États cherchent à se ménager des régimes spécifiques au nom de particularités géographiques, de la région à laquelle ils appartiennent ou des responsabilités spéciales qu'entraînerait leur puissance. On relèvera aussi la pertinence inentamée des développements au sujet de l'ambiguïté – dont il est bien connu que l'on ne sort qu'à son détriment – sur laquelle misent les États tant dans la formulation des textes que s'agissant de leur portée juridique : on sait à quel point la pratique des « instruments concertés non conventionnels », à la force obligatoire incertaine, s'est développée depuis les Accords d'Helsinki, de conclusion récente (1975) lors de la parution de l'ouvrage. On ne saurait enfin revenir sur toutes les manières qu'ont les États, par le jeu subtil et souvent pervers de l'interprétation, de prendre leur revanche en rattrapant ce qu'ils avaient concédé lors de la création du droit, au stade de son application (si tant est qu'il y ait même un sens à distinguer ces deux opérations) : chacun mesure combien, aujourd'hui comme hier, « les comportements de bonne et de mauvaise foi se mêlent inextricablement », si bien que « l'ensemble est de nature à influencer considérablement le jugement porté sur le respect effectif du droit » (page 108).

Abordons maintenant la question des limites de l'ouvrage. Dans la préface de M. Alabrune, rejoint sur ce point par la professeure Coulée dans sa longue présentation de l'ouvrage, il est reproché à G. de Lacharrière d'avoir borné à tort le concept de politique juridique extérieure à l'attitude des États, négligeant ces autres « acteurs » que l'on ne se lasse pas, depuis des décennies, de qualifier de « nouveaux ». On voudrait dire ici que cette critique ne nous paraît pas tout à fait fondée.

Parmi les acteurs non étatiques, il faut réserver une place à part aux juridictions. Si G. de Lacharrière soulignait leur marginalité dans les relations internationales, c'était précisément en raison de la méfiance qu'inspire aux gouvernements la possibilité que le tiers impartial n'en ait pas moins sa propre stratégie à l'égard du droit : « les États n'aiment pas que d'autres qu'eux aient une politique, et notamment pas les juges » (page 174). L'activité soutenue de la Cour internationale de Justice, l'apparition de nouvelles juridictions internationales, l'appréhension croissante du droit international par les juridictions nationales sont des phénomènes indéniables des quarante dernières années, qui pourraient sans nul doute se prêter à beaucoup de commentaires sous l'angle de la

« politique judiciaire » que les juges adoptent à l'égard du droit international. Mais ces évolutions ne nous paraissent pas avoir significativement altéré la configuration interétatique, et G. de Lacharrière reste fondé à souligner que les États se considèrent, en dernier ressort, seuls juges de leur propre cause.

Un autre cas spécial est celui de l'Union européenne (UE) dont la professeure Coulée se demande si elle s'est dotée d'une politique juridique extérieure d'un type original (page XIX), elle qui prétend se fonder « sur le respect et la promotion du droit ». Mais c'est à juste titre, nous semble-t-il, que Frédérique Coulée invite à « se garder de tout angélisme » à cet égard (page XXXVII) : par exemple, dans l'habitude qu'a prise l'UE d'adopter, pour des motifs que l'on peut trouver estimables, des mesures de contrainte économique à la licéité parfois douteuse, n'agit-elle pas désormais, sans rouvrir l'interminable débat sur sa nature juridique, en État comme un autre, instrumental dans son rapport au droit?

Mais qu'en est-il du poids des ONG (Organisations non gouvernementales), du rôle des entreprises? N'ont-elles pas de plus en plus quelque chose à dire du droit international? Entendons-nous sur le point de vue adopté. Il est parfaitement loisible à un sociologue de postuler l'existence d'une « scène mondiale » et d'y voir se succéder, pour parler de droit international, toutes sortes de personnages, chefs d'État et de gouvernement, diplomates, militaires, politiciens, juges, arbitres, avocats, procureurs, universitaires, journalistes, hommes d'affaires, sportifs, militants, romanciers, cinéastes ou simples citoyens. Sans doute tous ces personnages peuvent-ils se faire une idée du droit international et chercher à la faire triompher par les ressources qui leur sont propres. Sans doute, en ce sens, sont-ils tous des « acteurs » de la pièce *Droit international*. Est-ce à dire que tous ont une politique juridique? Il ne nous semble pas que celui qui agit sans les moyens de contrainte de l'État et sans en engager la responsabilité par ses faits et gestes occupe à l'égard du droit international une position comparable à celui dont l'action détermine la conduite de toute une communauté indépendante. Seule une communauté indépendante peut manquer aux promesses ou aux usages sur lesquels se fondent les autres communautés indépendantes. Elle seule est en situation d'avoir à justifier un manquement éventuel, encouragée par l'inégalité ou la défiance de ses semblables, avec plus ou moins d'honnêteté. C'est perdre de vue le problème spécifique de la politique internationale, c'est-à-dire la réalisation plus ou moins teintée d'arbitraire du droit international par les unités souveraines dont il protège certains intérêts dans la limite de ceux des autres unités souveraines, que d'ériger sans distinction tous les acteurs de la scène mondiale en auteurs des politiques juridiques extérieures.

Si G. de Lacharrière nous paraît critiquable, c'est moins pour n'avoir parlé que des États que pour avoir parlé comme les États. La professeure F. Coulée écrit : « Certains ont déploré le cynisme de Guy de Lacharrière sans mesurer que, si cynisme il y a, c'est celui des États dont il est

rendu compte » (page XXX). Auteur en même temps que praticien, G. de Lacharrière n'a-t-il pas cependant oscillé entre la description et l'apologie du point de vue étatique et de son inévitable égoïsme? C'est une chose de souligner, comme il le faisait, que seules les volontés des États traduisent quelques principes de droit dans les faits. Mais c'en est une autre de faire dériver de la volonté des États les principes eux-mêmes. Là se situait peut-être une ambivalence du volontarisme de Guy de Lacharrière. Ce n'est pas parce que la politique met aux prises des volontés de forces inégales affirmant le droit chacune à sa manière qu'il faut définir le droit comme le résultat tout empirique du choc de ces volontés. D'une proposition sociologique portant sur la réalité observable des relations internationales (les États veulent qu'il y ait un droit international), G. de Lacharrière dérivait vers une proposition dogmatique portant sur le fondement du droit international (le droit international est ce que les États ont voulu). Or ces manifestations des volontés étatiques affirmant un droit international et les juristes croyant pouvoir, à partir d'elles, le reconstruire en un système de règles obligatoires – si l'on peut s'accorder à y voir une chose que nomment adéquatement les mots « droit international » –, n'est-ce pas uniquement dans la mesure où elles sont conformes à l'idée qu'il n'est pas permis à l'une de ces volontés de s'affirmer jusqu'à en nier une autre – l'idée, antérieure et supérieure à toute pratique étatique, seule susceptible de fonder une obligation – que certains comportements sont constitutifs, dans les relations internationales comme dans les relations interindividuelles, d'une *injustice*?

On le comprend, c'est à l'adhésion de Guy de Lacharrière au positivisme juridique et à la contradiction de cette sensibilité doctrinale que nous paraît tenir l'ambiguïté des thèses de *La politique juridique extérieure* : partie à la recherche d'une conception autonome du droit, distingué rigoureusement de la morale et de ses « valeurs » tenues pour incompatibles avec l'objectivité scientifique, ne tend-elle pas irrésistiblement à le diluer dans les facteurs sociologiques qui seuls, par hypothèse, se prêteraient à un compte rendu neutre de sa formation(11)? Mais alors, à la limite, on pourrait relire G. de Lacharrière comme une démonstration par l'absurde de l'introuvable volonté générale de la quasi-société internationale, inapte à fonder le droit international. Peut-être est-il vrai qu'en droit international comme en droit national, seul existe « *le droit de l'égoïsme* » assis sur une « concordance au moins relative d'intérêts particuliers »(12), mais le principe de cette concordance, le découvrira-t-on jamais dans les assertions

(11) S. Goyard-Fabre, *Les Fondements de l'ordre juridique*, Paris, PUF, 1992, p. 12.

(12) Par cette formule, le professeur Combacau avait répondu à Georges Burdeau qui niait le droit international faute de solidarité suffisante de la société internationale, juridiquement exprimable par un législateur extérieur aux sujets de droit. Si nous renonçons à voir la loi nationale comme l'expression de l'intérêt général et la ramenons à un certain compromis entre intérêts particuliers, il n'y a pas, remarquait-il, de différence si grande entre la technique contractuelle du droit international et la technique législative du droit étatique. Voir J. Combacau, « Sur une définition restrictive du droit : Dialogue sans issue », dans *Le pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 1041.

intéressées des uns et des autres? Prouver le droit international par les politiques juridiques extérieures, n'est-ce pas leur conférer une espèce de dignité qu'elles ne méritent pas et prendre la lutte, fait indiscutable, pour une valeur?

Charles-Emmanuel Detry,  
Doctorant en droit public au Centre Thucydide  
de l'Université Paris-Panthéon-Assas (France)