

## VERS UN NOUVEAU CONCEPT DE DROIT INTERNATIONAL :

### « LA PROPHÉTIE AUTORÉALISATRICE »

« *En diplomatie, les seuls traités durables seraient les traités conclus entre les arrière-pensées* » nous rappelle le Comte de Saint-Aulaire en 1953. Avec cette formule imagée, cet ambassadeur de France souligne la part de duplicité inhérente à toute négociation internationale. Chaque partie veut faire prévaloir ses intérêts, ses principes. Ce que résume Napoléon à sa façon en ces termes : « *un congrès est une fable convenue entre les diplomates, c'est la plume de Machiavel unie au sabre de Mahomet* ». Plus précis, Henry Kissinger déclare : « *la diplomatie consiste à rapprocher des points de vue divergents par le biais de la négociation* ». Quant à François Mitterrand, il rejoint le premier cité en déclarant que : « *c'est un excellent texte, car il exprime les arrière-pensées de tout le monde* » (1989). Ce rapide survol nous aide à mieux appréhender la problématique actuelle des négociations sur le changement climatique.

C'est donc un tour de force impensable auquel parvient l'équipe de négociateurs français conduite par Laurent Fabius et l'ambassadrice en charge des négociations climatiques, Laurence Tubiana pour arracher le 12 décembre 2015 un accord lors de la 21<sup>ème</sup> conférence des États parties (COP21) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC). Elle se conclut, par acclamation, avec l'adoption d'un texte de consensus destiné à réduire progressivement le réchauffement climatique de la planète<sup>1</sup>. Il nous est présenté par le ministre des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) comme l'alpha et l'oméga du traité idéal. Un an plus tard, alors que les 195 États parties réunis à Marrakech (7-18 novembre 2016) dans le cadre de la COP22 ne parviennent pas à transformer l'essai de Paris, Laurence Tubiana fait une déclaration surprenante. Avant d'en mesurer toute la portée, il n'est pas inutile de procéder à un rappel des fondamentaux de la négociation.

\*\*\*

### LE RAPPEL DE QUELQUES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Sans se livrer à un cours de droit international de droit public – ce dont nous serions du reste parfaitement incapables -, il convient de rappeler quelques grands principes qui gouvernent le droit des traités.

**1<sup>er</sup> principe :** un État ne saurait être engagé que par une norme qu'il a librement acceptée, expressément ou tacitement. Contrairement au droit interne qui est d'essence obligatoire, le droit international public est de nature facultative. Le droit international public est un droit à la carte. On y mange que ce que l'on a commandé ! C'est tellement plus agréable que de se voir imposé des plats que l'on déteste.

---

<sup>1</sup> Guillaume Berlat, *COP21 : les détails du diable...*, [www.procheetmoyen-orient.ch](http://www.procheetmoyen-orient.ch), 21 décembre 2015.

**2<sup>ème</sup> principe :** un État ne saurait être engagé au-delà des obligations auxquelles il a librement consenties. Les accords (bilatéraux ou multilatéraux à dimension limitée ou universelle) n'ont pas toute la même portée juridique. Si le support est le même, les dispositions varient selon les instruments et peuvent être plus ou moins directives. Si tous les accords internationaux doivent bien être exécutés de bonne foi (*pacta sunt servanda*), ceux qui ne proposent pas de réels énoncés normatifs n'entraînent pas de contrainte juridique précise. Une convention peut prévoir la mise en place d'un dispositif de contrôle destiné à apprécier l'existence et la portée d'une violation de l'accord, voire à édicter des sanctions (Conseil de sécurité de l'ONU et mesures relevant du chapitre VII de la Charte de l'ONU). L'Organisation internationale des armes chimiques (OIAC) basée à La Haye est habilitée à constater si un État partie à la convention interdisant les armes chimiques de 1993 a violé ou non ses dispositions (Cf. cas de la Syrie et de l'EIIL). La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) du Conseil de l'Europe basée à Strasbourg peut condamner un des 47 États membres de cette organisation si elle estime qu'il a violé une disposition de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

**3<sup>ème</sup> principe :** La plupart des accords importants exigent, pour être opposables, que les États intéressés notifient au dépositaire leur instrument d'adhésion, de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Les droits internes conditionnent souvent cette expression du consentement à être lié à des contrôles politiques et juridiques (autorisation parlementaire et, le cas échéant, contrôle du conseil constitutionnel). En France, les accords ne sont invocables en droit interne que s'ils sont régulièrement publiés au journal officiel. Ils ont une autorité supérieure à la loi. Certains peuvent nécessiter au préalable une adaptation de la Constitution pour prévenir des problèmes d'incompatibilités juridiques.

**4<sup>ème</sup> principe :** même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un principe mais plus d'une pratique suivie, les diplomates appliquent (parfois comme M. Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir), la théorie dite de l'ambiguïté constructive. En 1947, Gabriel Hanotaux la résume ainsi : « *Mais il fallait trouver des formules ménageant tous les intérêts, toutes les susceptibilités* ». En un mot, c'est un peu comme dans l'auberge espagnole, chacun l'interprète à sa manière. Si cette formule présente un immense avantage qui réside dans la flexibilité qu'elle donne au négociateur, son principal inconvénient tient à l'insécurité juridique qu'elle engendre tenant à l'interprétation différente de mots, de membres de phrases... qu'en donnent les parties contractantes. Nombreux sont les exemples de divergences d'interprétation d'un traité, d'une résolution du Conseil de sécurité de que traîne la communauté internationale.

Ainsi munis de quelques clés d'analyse d'un accord international, revenons au cas précis de l'accord sur le changement climatique adopté à Paris le 12 décembre 2015 lors de la COP21.

## **LA (MAUVAISE) SURPRISE DE MARRAKECH**

« *Mal nommer les choses, c'est ajouter aux malheurs du monde* » enseigne Albert Camus, surtout aux diplomates. Entre 2015 et 2015, nous assistons à un glissement sémantique qui n'est pas dénué de signification juridique et diplomatique.

**Ce que l'on nous assène en décembre 2015.** Les résultats de la COP21 entérinés dans le document adopté par consensus le 12 décembre 2015 au Bourget sont à la hauteur des espoirs placés en elle par le pays organisateur, la France. François Hollande et Laurent Fabius évoquent un « *tournant historique* » dans la lutte contre le réchauffement climatique<sup>2</sup>. L'existence même d'un accord à Paris est un succès en tant que tel, ajoutent-ils. Le chef de la diplomatie française s'époumone à nous expliquer la percée historique et juridique qu'il représente. Son contenu est, nous dit-il, articulé autour de cinq grands axes constituant une avancée indéniable : accord universel ; **accord juridiquement contraignant** ; accord limitant le réchauffement à 1,5° C en 2050 ; accord comportant un engagement financier plancher de 100 milliards de dollars par an et accord assorti d'une clause de révision quinquennale. Preuve en est que l'accord est signé à New York au printemps et ratifié à Paris à l'automne 2016, permettant ainsi son entrée en vigueur immédiate. Toutefois, certains esprits chagrins, confortés par la lecture des mémoires de Laurent Fabius<sup>3</sup>, notaient déjà l'époque une légère difficulté juridique passée sous silence par nos dirigeants. Le négociateur américain, John Kerry a exigé à Paris en 2015 que le texte ne comporte aucun « shall » mais seulement « should ». Point d'énoncé vraiment normatif donc. Pour passer du conditionnel (« should ») qui signait une obligation de moyen et qui constituait la faiblesse structurelle de l'accord de Paris à un futur (« shall ») qui signait une obligation de résultat et qui devait être le grand apport de Marrakech, le chemin était semé de multiples embûches. C'est bien ce qui se passera lors de la COP22 !

**Ce que l'on découvre en novembre 2016.** Quelle n'est pas notre surprise en découvrant l'entretien que donne au sérieux quotidien Le Monde la madone de la COP21 ? Il est important de citer intégralement son propos pour pieux en comprendre tout le sel : « *C'est le fondement de l'accord (elle se réfère à la volonté de mobiliser les acteurs non étatiques lors de la COP21). Il était très important d'avoir, à Paris, un document le plus précis et le plus ambitieux possible et on a lutté jusqu'à la dernière minute pour cela. Mais j'avais l'intime conviction que ce n'était pas un texte légal qui garantissait la transition vers une économie bas carbone. Il fallait aussi qu'il suscite un mouvement de fond assez fort pour résister aux aléas politiques des différents gouvernements. C'est ce que j'appelle une prophétie autoréalisatrice : parce que tous pensent que l'accord va s'appliquer, qu'il est irréversible, que c'est l'horizon, alors tout le monde se prépare à cet horizon* »<sup>4</sup>. Que signifie cette mutation du plan juridique (Laurence Tubiana utilise un anglicisme « légal » en lieu et place de « juridique » en français) en 2015 au plan quasi-religieux (prophétie) en 2016 ? Annonce d'un évènement futur par conjecture ou par pressentiment, telle est la définition d'une prophétie que nous donne le Petit Larousse.

Tout ceci nous conduit naturellement à une réflexion plus large sur le périmètre de la diplomatie française en ce début de XXIe siècle.

---

<sup>2</sup> Stéphane Foucart/Simon Roger, *Climat : un accord historique mais fondé sur un « droit mou »*, Le Monde, 15 décembre 2015, p. 16.

<sup>3</sup> Laurent Fabius, *37 Quai d'Orsay. Diplomatie française 2012-2016*, Plon, 2016.

<sup>4</sup> Laurence Tubiana (propos recueillis par Rémi Barroux et Simon Roger), *L'accord de Paris, une « prophétie autoréalisatrice »*, Le Monde, 20-21 novembre 2016, p. 5.

## DE LA « POST-VÉRITÉ » À LA « POST-DIPLOMATIE »

Si ce que dit Laurence Tubiana est vrai, le moins que l'on puisse dire est que la France aurait mis au point, sans en informer la communauté internationale, une nouvelle forme d'accord. Ce faisant, elle révolutionnerait sa diplomatie.

### L'accord sous forme de « prophétie autoréalisatrice »

On savait que la négociation supposait une certaine part d'ambiguïté, de duplicité sur des sujets délicats, mais à ce point cela frise l'imposture. Nous sommes en droit de nous interroger sérieusement sur ce genre de procédés indignes d'une puissance moyenne comme la France qui prétend faire entendre sa voix dans le monde. Contrairement à ce qui nous avait été dit en son temps, l'accord issu de la COP21 ne représente-t-il pas un cocktail subtil de renoncement, de formules creuses, d'incantation et de bonne conscience ? N'annonce-t-il pas le triomphe du concept de « post-vérité » qui vient d'être consacré mot de l'année par le vénérable dictionnaire britannique Oxford ? Cette post-vérité fait référence, selon sa définition, « à des circonstances dans lesquelles les faits objectifs ont moins d'influence pour modeler l'opinion publique que les appels à l'émotion et aux opinions personnelles ». Ne nous trouvons-nous pas confrontés au mensonge qui est au cœur de la crise de confiance qui ronge la politique ? Nous sommes dans le règne du bobard, des craques. « Car, en matière de mensonge aussi, rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme »<sup>5</sup>. Interrogé le 21 novembre 2016 (soit le lendemain des déclarations de Laurence Tubiana) par Pascal Boniface, Laurent Fabius persiste et signe en parlant de « succès » pour qualifier l'accord de Paris sans préciser que nous étions dans une « prophétie autoréalisatrice », ce qui est légèrement différent<sup>6</sup>. Où l'orgueil ne va-t-il pas se nicher ?

### La création d'une « post-diplomatie »

De proche en proche, et surtout pendant le règne de Laurent Fabius, la post-vérité dans la négociation débouche lentement mais sûrement vers une « post-diplomatie ». Pour novatrice qu'elle soit, cette « post-diplomatie » n'en présente pas moins de sérieux inconvénients. Comme le souligne si justement Dominique de Villepin : « la diplomatie française est dans l'impasse »<sup>7</sup>. A force de nous faire prendre des vessies pour des lanternes, elle fonce droit dans le mur. Nous en avons tous les jours des exemples éclairants pour celui qui s'attache à la « vérité des faits » (Hannah Arendt). La crise syrienne parle d'elle-même. « Aujourd'hui, l'action internationale est tétanisée. Il n'y a plus d'initiative de long terme, plus de pensée stratégique, plus d'appel à l'imagination... Nos initiatives diplomatiques s'enlisent parce que nous ne disposons plus des atouts de la vieille diplomatie d'État : le temps ; le secret et la volonté de puissance »<sup>8</sup>. En ne pratiquant pas une diplomatie de la vérité, nous nous sommes aveuglés. La diplomatie n'est-elle pas l'art de réconcilier les contraires : patience et vitesse, précision et imagination. Or, aujourd'hui, nous en sommes loin ! Les imprécations et les

<sup>5</sup> Benoît Hopquin, *La post-vérité, si je mens*, Le Monde, 22 novembre 2016, p. 29.

<sup>6</sup> Pascal Boniface, « 37 quai d'Orsay » - 3 questions à Laurent Fabius, Le Blog de Pascal Boniface, [www.mediapart.fr](http://www.mediapart.fr), 21 novembre 2016.

<sup>7</sup> Dominique de Villepin, « La diplomatie française est dans l'impasse », Le Figaro, 14 novembre 2016, p. 22.

<sup>8</sup> Dominique de Villepin précité, p. 27 et 110.

invectives contre tel ou tel chef d'État relèvent du jeu de rôle, de la fantaisie et, en dernière analyse, ne font pas avancer la solution des crises. Pire, elles les aggravent. En définitive, la diplomatie mensongère n'a pas de prise sur le monde. Le crédit d'un diplomate n'existe que si sa parole est inscrite dans la vérité.

\*\*\*

« *Quand on dépasse les bornes, il n'y a plus de limite* » (Sapeur Camember). Aussi douloureuse qu'elle soit, la réponse à la question posée par Laurence Tubiana à Marrakech exige un peu de lucidité et de courage politique. C'est bien connu, les Cassandre dérangent toujours et il n'est pas bon d'avoir raison trop tôt. Aujourd'hui, nous avons le choix entre le mentir-vrai et le parler-vrai. Pour la diplomatie française, le temps de sérieuses remises en question est venu. Va-t-elle saisir cette occasion pour revenir à sa vocation de pays médiateur indépendant, non aligné qui s'interdit la pratique de la langue de bois épaisse et du bobard permanent et qui développe une vision stratégique, prospective dans un monde instable ? En un mot comme en cent, la diplomatie française est-elle prête à se libérer de ses mensonges qui la disqualifient sur la scène mondiale ? Ou bien va-t-elle continuer à s'enivrer de posture et de communication, voire de « *prophéties autoréalisatrices* » ?

**Guillaume Berlat**