

## Les sommets internationaux (Note)

Philippe Chrestia

Volume 31, Number 3, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704183ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704183ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

### ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this note

Chrestia, P. (2000). Les sommets internationaux (Note). *Études internationales*, 31(3), 443–474. <https://doi.org/10.7202/704183ar>

### Article abstract

Presidents and chiefs of Governments have always met themselves in interstate relationships. Originally, these meetings were organized to solve military questions but, at the beginning of the 19<sup>th</sup> century, international summits have been the object of a wide development. This is today the normal way of meeting between presidents who want to coordinate their strategy. International summits appear as an alternative of international organizations in various fields as disarmament, peace keeping or economic international relationships. But international summits are also the consecration of the leadership of the most powerful States who spread their domination on the other States on which they impose their own vision of international relationships. The G7 is a good illustration of this situation and one can even wonder whether it has become an economic Security Council. International summits have in fact a double function on both institutional and normative point of view : they replace international organizations and they are at the origin of the adoption of international conventions. They could also realize an equilibrium in front of the power of certain States.

# Les sommets internationaux

Philippe CHRESTIA\*

**RÉSUMÉ :** De tout temps, les chefs d'État et de gouvernement ont éprouvé le besoin de se rencontrer afin de régler leurs affaires. Ces rencontres étaient à l'origine destinées à résoudre des contentieux de nature militaire. À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, les sommets internationaux se sont développés. Ils représentent aujourd'hui le mode normal des relations entre chefs d'État qui, par ce moyen, coordonnent leur stratégie. Les sommets internationaux apparaissent en effet comme une alternative aux organisations internationales dans des domaines comme le désarmement, le règlement pacifique des différends ou les relations internationales économiques. Mais les sommets internationaux apparaissent aussi comme la consécration de la puissance de certains États, qui dominent les autres membres de la Communauté internationale auxquels ils imposent leur propre vision des relations internationales. Le G7 en est une bonne illustration et l'on peut même se demander s'il n'est pas devenu un Conseil de sécurité économique. Les sommets internationaux ont en définitive une double fonction. Sur le plan institutionnel, ils remplacent les organisations internationales. Sur le plan normatif, ils sont à l'origine de l'adoption de nombreuses conventions internationales. Ils pourraient également devenir un contre-poids à la puissance de certains États.

**ABSTRACT :** Presidents and chiefs of Governments have always met themselves in interstate relationships. Originally, these meetings were organized to solve military questions but, at the beginning of the 19<sup>th</sup> century, international summits have been the object of a wide development. This is today the normal way of meeting between presidents who want to coordinate their strategy. International summits appear as an alternative of international organizations in various fields as disarmament, peace keeping or economic international relationships. But international summits are also the consecration of the leadership of the most powerful States who spread their domination on the other States on which they impose their own vision of international relationships. The G7 is a good illustration of this situation and one can even wonder whether it has become an economic Security Council. International summits have in fact a double function on both institutional and normative point of view: they replace international organizations and they are at the origin of the adoption of international conventions. They could also realize an equilibrium in front of the power of certain States.

« On s'amusait et on se partageait quelques peuples<sup>1</sup> » : telle est, dans une formule lapidaire, l'image qu'avait Chateaubriand du Congrès de Vienne, qui devait redessiner la carte de l'Europe lors de la chute de Napoléon I<sup>er</sup>, le 18 juin 1815, dans la morne plaine de Waterloo. Mais, si le XIX<sup>e</sup> siècle a vu se développer ce type de rencontre, c'est en réalité une pratique fort ancienne et les hommes, placés à la tête d'un empire ou d'une monarchie ont, de tout temps, éprouvé le besoin de dénouer, par eux-mêmes, les différends qui les

\* Docteur en droit, A.T.E.R. à l'Université de Nice Sophia-Antipolis, France.

1. F.-R. de CHATEAUBRIAND, *Mémoires d'outre-tombe*, Paris, Gallimard, livre XXVII, chap. 8, coll. La Pléiade, t. II, p. 88.

opposaient. Il s'agissait alors de rencontres ponctuelles, occasionnelles, afin de régler des questions essentiellement issues de conflits militaires.

C'est cependant au XIX<sup>e</sup> siècle, avec le Congrès de Vienne (1815) et la Conférence de Berlin (1884-85), que s'ouvrira ce qu'il est convenu d'appeler l'ère des congrès. Il s'agissait, là encore, de régler des questions militaires. Dès septembre 1815, réunies au sein de la Triple alliance, l'Autriche, la Prusse et la Russie, rejointes par la Grande-Bretagne en novembre, s'employèrent à isoler la France impériale du concert des nations européennes. De même, quand, en 1884, les puissances coloniales se réunissent à la Conférence de Berlin, c'est pour fixer les règles de détermination de l'occupation des territoires africains. Ces sommets internationaux, qu'il s'agisse de rencontres bilatérales ou de grandes conférences, sont tous marqués du même souci : le besoin d'une action collective permanente. Aussi n'est-il pas étonnant de remarquer qu'au XX<sup>e</sup> siècle, au-delà de la généralisation de cette technique, la création de la Société des Nations (S.D.N.) et de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a été précédée de telles rencontres au sommet<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, bien que les organisations internationales soient de plus en plus nombreuses, la pratique des sommets internationaux n'a pas disparu, loin s'en faut ! Parallèlement, la concertation au niveau diplomatique subsiste mais se trouve marginalisée car les chefs d'État ou de gouvernement ont tendance à se prévaloir d'un droit d'évocation et « perçoivent tous l'exceptionnelle et un peu grisante invitation de l'Histoire à jouer un rôle éminent<sup>3</sup> ». Cette marginalisation de la diplomatie traditionnelle cédera la place à une diplomatie nouvelle. Ce phénomène prendra notamment une forme parlementaire avec la création de la S.D.N. et de l'ONU, ou davantage présidentielle avec la généralisation des sommets internationaux.

Évoquer ces derniers rend nécessaire de mettre l'accent sur la qualité des participants : il s'agit, à chaque fois, de la personne placée « au sommet » et qui peut, de ce fait, engager l'État qu'elle représente. La notion de sommet international doit donc se limiter à ce niveau et, élargir la définition à d'autres participants au motif qu'« une telle conception rend mieux compte (...) de la complexité et de tous les aspects organiques de la Conférence au sommet<sup>4</sup> » ne paraît pas fondé. Il ne semble donc pas que « ramener la Conférence au sommet uniquement à la réunion des chefs d'État ou de gouvernement relève d'une conception partielle des choses<sup>5</sup> ». Certes, la Cour permanente de Justice internationale (C.P.J.I.) a jugé que la parole d'un ministre des Affaires étrangères « lie le pays dont il est le ministre<sup>6</sup> » ; mais retenir d'autres partici-

2. De même que le Congrès de Vienne avait notamment décidé de la création de la Commission centrale du Rhin.

3. M. LACROIX, « Psychologie des rencontres au sommet », *Politique Internationale*, 1981, n° 11, p. 166.

4. G. PAMBOU TCHIVOUNDA, *La conférence au sommet*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 69.

5. *Id.*, *ibid.*, p. 272.

6. *Statut juridique du Groenland oriental, arrêt du 5 avril 1933, C.P.J.I., Série A/B, n° 53, p. 71.*

pants que les chefs d'État ou de gouvernement risquerait de diluer le concept par l'extension de son champ d'application. Les sommets internationaux ne sauraient donc se confondre, en aucun cas, avec les autres formes de rencontres au niveau ministériel ou diplomatique. Celles-ci, beaucoup plus fréquentes et moins symboliques, sont nécessaires à la vie internationale des États : elles s'incarnent dans autant de « visites de travail », de « visites officielles » ou de « visites privées » justement destinées à préparer une rencontre au sommet. La notion de sommet international que nous retiendrons peut donc se définir comme

la rencontre ou le contact entre deux ou plusieurs dirigeants qui, placés à la tête d'un État et y disposant de l'*imperium*, se soustraient à la lourdeur des procédures diplomatiques et administratives habituelles en vue, d'une part, de prévenir, atténuer ou réprimer une situation de crise ou de tension internationale, régionale ou locale, d'autre part, d'examiner, en commun, la conjoncture internationale du moment.

S'agissant maintenant des sommets internationaux eux-mêmes, diverses typologies peuvent être proposées. On peut notamment opposer les critères formels aux critères fonctionnels. Selon les premiers, les sommets internationaux seront alors classés en fonction du nombre de participants (rencontres bilatérales, multilatérales...) ou de leur origine géographique (sommets interaméricains, arabes, africains, franco-africains...). Si l'on retient un critère fonctionnel, on peut distinguer les sommets en fonction de l'objet de la rencontre (questions politiques, économiques, militaires...), de la solidarité des participants (non-alignés, conférences islamiques...) ou de l'impact recherché (rencontre symbole et donc fortement médiatisée ou rencontre de travail, pouvant alors être discrète voire secrète). Les divers critères peuvent naturellement se conjuguer. Ainsi, en novembre 1995, la rencontre, annoncée puis annulée, entre les présidents français Chirac et algérien Zéroual, eût été une rencontre bilatérale dont l'objet devait porter sur le règlement politique de la crise algérienne, mais qui relevait aussi d'une solidarité particulière tant les relations entre la France et l'Algérie, aujourd'hui indépendante, ne peuvent être dissociées du contexte post-colonial. Quant à l'impact, le président Chirac estimait qu'il s'agissait d'une rencontre entre chefs d'État, normale, après qu'il eut déjà rencontré les dirigeants tunisien et marocain. Les adversaires d'une telle rencontre estimaient, quant à eux, que cela revenait à cautionner un gouvernement qui n'était pas issu des urnes<sup>7</sup>. Quant au président Zéroual, il voulait que cette rencontre ait un impact médiatique fort à la veille d'un scrutin décisif. La rencontre entre les chefs d'État et de gouvernement, tenue dans le cadre du cinquantenaire des Nations Unies en octobre 1995, apparaît, quant à elle, davantage comme une rencontre symbolique qu'une réunion de travail. Aujourd'hui donc, chefs d'État et de gouvernement saisissent ou suscitent toutes les occasions pour se rencontrer. Cela engendre

7. Une théorie qui n'a cependant pas de fondement juridique puisque la France reconnaît les États et pas les gouvernements.

même la nostalgie des « anciens » qui n'hésitent pas à se réunir à nouveau, de manière toute symbolique, pour ranimer le souvenir passé<sup>8</sup>.

De plus, les progrès dans des domaines aussi variés que les communications ou les transports provoquent, autant que la mondialisation, un essor considérable de la pratique des sommets internationaux. Ainsi, c'est « to stimulate a greater degree of shared political perspective among the governmental bodies of the three units » et « to develop common political planning with regard to problems or areas of mutual interest<sup>9</sup> » que l'administration américaine a encouragé la création de la Commission trilatérale.

Face à cet « impossible isolement<sup>10</sup> » des États, les sommets internationaux deviennent l'un des éléments prépondérants des relations internationales ainsi que le mode principal de règlement des conflits de toute nature. Les dirigeants préfèrent, en effet, la souplesse des rencontres informelles aux conversations menées dans le cadre des organisations internationales. Le risque existe néanmoins que ce mode de relations internationales prive de parole un certain nombre d'États, empêchés d'imposer la loi du nombre. En effet, si les sommets internationaux semblent bien ancrés dans la pratique, cette nécessaire coordination des stratégies (I) risque d'entraîner la domination des stratégies (II).

## I – La coordination des stratégies

La multiplication des organisations internationales conduit tout naturellement à penser que c'est dans ce cadre que la résolution des conflits devrait se régler. Cependant, et pour s'en tenir à l'ONU, l'histoire montre qu'elle n'a pas répondu à toutes les attentes. De ce point de vue, la technique du sommet international peut apparaître comme une alternative à l'organisation internationale (A). Mais, au-delà, parce que la mondialisation fait que les problèmes sont globaux, la pratique des sommets internationaux apparaît aussi comme un mode de gestion des interdépendances (B).

### A — Les sommets internationaux, alternative à l'organisation internationale

De tout temps, les États ont assis et consolidé leur puissance par le fer ou par l'or. La fonction des sommets internationaux apparaît néanmoins de manière similaire selon que l'on se place dans un contexte militaire ou économique : ils coopèrent avec l'organisation internationale dans les conflits de force (1) et dans les conflits d'intérêts (2).

8. Mme M. Thatcher et MM. G. Bush, F. Mitterrand, B. Mulroney et M. Gorbatchev se sont rencontrés à Colorado Springs (États-Unis) en octobre 1995. *Le Monde* du 12 octobre 1995, « Cinq « grands » à la retraite revivent la chute du Mur ».

9. Z. BRZEZINSKI, « U.S. Foreign Policy: the Search for Focus », *Foreign Affairs*, July 1973, p. 724.

10. R.-J. DUPUY, *La clôture du système international*, Paris, P.U.F., coll. « Perspectives internationales », 1989, p. 125.

## 1- La coopération dans les conflits de force

Le recours aux sommets internationaux, dans les conflits de force, a une double signification : les chefs d'État ou de gouvernement peuvent manifester la volonté de se rencontrer en dehors du cadre des organisations internationales pour pallier leur abstention (a) ou leur défaillance (b) comme c'est respectivement le cas en matière de désarmement et de règlement pacifique des différends.

### a- L'abstention de l'organisation internationale en matière de désarmement

En ce domaine, malgré les articles 11 et 26 de la Charte, qui reconnaissent la responsabilité de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, et même si certains traités ont été conclus dans le cadre ou sous les auspices des Nations Unies<sup>11</sup>, les résultats obtenus par le Comité du désarmement, lui-même issu de la Commission du désarmement, ont été extrêmement décevants. En matière de désarmement, il y a incontestablement une prééminence des États-Unis et de l'ex-URSS (aujourd'hui la Russie).

Les premières mesures relatives au désarmement<sup>12</sup> n'ont pas vu l'intervention systématique des dirigeants suprêmes des États-Unis et de l'URSS. Les négociations devant aboutir aux accords de limitation des armes stratégiques défensives (SALT I) ont essentiellement été menées au niveau ministériel par MM. Kissinger (États-Unis) et Kossyguine (URSS). Et, ce n'est que lorsque certains problèmes majeurs sont apparus<sup>13</sup> que l'on dut confier la négociation aux chefs d'État. Quant aux accords sur la limitation des armes offensives (SALT II), les discussions se sont principalement tenues entre le secrétaire d'État Vance et l'ambassadeur soviétique à Washington Dobrynine, encadrées par le conseiller présidentiel pour la sécurité nationale, Zbigniew Brzezinski. Néanmoins, il faut noter que l'initiative des négociations des accords SALT II a été prise lors du sommet de Vladivostok (23-24 novembre 1974).

1°) Mais, c'est véritablement avec l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev, à la faveur de la *Glasnost* et de la *Perestroïka*, que la relance des négociations bilatérales sur le désarmement aboutira à des « résultats concrets<sup>14</sup> ». La première rencontre au sommet fut celle de Reykjavik entre MM. Gorbatchev et Reagan, les 11 et 12 octobre 1986 : elle permettra notamment la signature du traité sur les Forces Nucléaires Intermédiaires<sup>15</sup>, à Washington, le 8 décembre

11. Traité sur l'Antarctique (1<sup>er</sup> décembre 1959), Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (13 janvier 1993), Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (24 septembre 1996).

12. Traité de non-prolifération (1<sup>er</sup> juillet 1968), Accords SALT I (26 mai 1972) et II (18 juin 1979).

13. La position américaine tendait à la conclusion d'un accord d'ensemble sur les armes offensives et défensives.

14. M.-F. FURET, « Limitation et réduction des armements stratégiques en 1992 », *Rev. Gén. de Droit Int. Public* (ci-après : R.G.D.I.P.), 1992/3, p. 604.

15. C'est-à-dire les armes d'une portée de 500 à 5 500 km.

1987. La rencontre de Reykjavik ne donna pas lieu à un communiqué commun, mais à des déclarations télévisées de Ronald Reagan<sup>16</sup> et Mikhaïl Gorbatchev,<sup>17</sup> ainsi qu'à une communication de ce dernier au bureau politique du Comité central du Parti communiste<sup>18</sup>. Un peu plus tard, le président George Bush et Mikhaïl Gorbatchev se rencontreront à Malte, le 3 décembre 1989<sup>19</sup>, en vue de réactiver les négociations sur la réduction des armes stratégiques (START), entamées à Genève le 29 juin 1982, mais interrompues en décembre 1983. L'entrevue de Malte permettra, quoiqu'avec retard, la négociation, le paraphe puis la signature, le 31 juillet 1991, à Moscou, des accords START. La différence entre les accords SALT et ceux de 1991 est considérable puisqu'il n'est plus simplement question de limitation mais de réduction.

Les rencontres entre MM. Bush et Gorbatchev se feront ensuite beaucoup plus régulièrement et de manière quasi cyclique. Ils se rencontreront notamment à Washington, le 4 juin 1990, afin de régler la question de la non-prolifération des missiles, des armes nucléaires et chimiques, conscients que ces armes constituent « une menace croissante pour la sécurité et la stabilité dans le monde<sup>20</sup> ». Il faut ici s'arrêter un instant sur la *nature* du texte issu de la rencontre car il ne s'agit plus de « déclaration » de l'un ou l'autre des participants comme ce fut le cas pour le sommet de Reykjavik, mais d'une déclaration « commune ». Cette différence notable ne renforce pas seulement la portée symbolique de la rencontre, mais elle traduit aussi et surtout un incontestable rapprochement de vue des deux États sur la question. Jusqu'alors, les deux États s'accusaient mutuellement d'être une menace qui justifiait justement de posséder des armes. Constaté que le désarmement est nécessaire dans un communiqué conjoint signifie que les États-Unis et l'URSS sont non seulement d'accord sur le constat qu'un désarmement est nécessaire, mais également sur les modalités de mise en œuvre du désarmement.

2°) L'effondrement de l'ex-URSS ne remet pas en cause les rencontres, devenues traditionnelles, entre le président américain et le chef de la Fédération de Russie, État continuateur de l'URSS dans l'ordre juridique international. C'est ainsi que les présidents Clinton et Eltsine se sont encore rencontrés, à Moscou, les 9 et 10 mai 1995 et ont rappelé leur convergence de vue en matière de désarmement. Ils ont, notamment, « exprimé avec force l'idée que la conférence consacrée à l'examen et à la reconduction du traité de non-prolifération (...) devrait décider de rendre ce traité permanent<sup>21</sup> ». Trois jours plus tard, le traité était indéfiniment prorogé.

L'examen des rencontres entre les dirigeants américain et russe (soviétique, hier) montre, qu'en matière de désarmement, les sommets internatio-

16. *Documents d'Actualité Internationale* (ci-après : D.A.I.), n° 22, 15 novembre 1986, pp. 434-437.

17. *Ibid.*, pp. 437-442.

18. *Ibid.*, p. 443.

19. *Ibid.*, n° 4, 15 février 1990, p. 66.

20. Déclaration sur la non-prolifération, *ibid.*, n° 17, 1<sup>er</sup> septembre 1990, p. 314.

21. Communiqué conjoint (Moscou, 10 mai 1995), *ibid.*, n° 14, 15 juillet 1995, p. 437.

naux exercent un véritable pouvoir normatif, d'autant plus aisément qu'il n'y a aucune structure adéquate. Mais, l'existence d'une organisation internationale n'augurant pas nécessairement de la résolution heureuse des conflits internationaux, les dirigeants prennent, parfois, eux-mêmes le relais quand l'organisation internationale avoue sa défaillance.

*b- La défaillance de l'organisation internationale en matière de règlement pacifique des différends*

Si l'ONU et ses États membres ont évité que ne se déclenche une Troisième Guerre mondiale, de multiples conflagrations n'en existent pas moins pendant que des foyers de tension menacent d'éclater. L'interétatisme montre alors ses limites et, aussi bien l'ONU que les organisations internationales régionales se révèlent incapables de régler les questions qui se posent. Sans les multiplier inutilement, deux illustrations peuvent cependant être données à ce propos, comme le révèlent le conflit israélien et la guerre en ex-Yougoslavie.

1°) Le conflit israélo-palestinien, quant à lui, a empoisonné la Communauté internationale et les relations américano-soviétiques dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. En effet, ce conflit a donné lieu à de multiples résolutions du Conseil de sécurité, toutes méconnues; quant à la Ligue des États arabes (LEA), on sait qu'elle a longtemps boycotté Israël. À part la paix séparée de Camp David, en 1979, qui avait déjà donné lieu à un sommet international entre Sadate et Begin, aussi bien l'ONU que la LEA ont révélé leur impéritie dans ce conflit. Aujourd'hui, dès que naît un espoir, c'est en raison de l'implication personnelle des chefs d'État ou de gouvernement. Lors de la conférence de paix de Madrid (30 octobre 1991), la présence de G. Bush et de M. Gorbatchev en tant que « *co-parrains*<sup>22</sup> » aura un impact considérable. Ce sont eux qui ont appelé à l'ouverture de négociations bilatérales directes et, comme le précisa G. Bush dans son allocution, les États-Unis ont joué « un rôle très actif en vue de rendre possible cette conférence<sup>23</sup> ». Et, des contacts directs, et au plus haut niveau, eurent lieu, dès le lendemain, entre le premier ministre israélien Itzhak Rabin et Haider Abdel Chafi, chef de la délégation palestinienne. Dans son allocution d'ouverture, le président Bush avait développé la théorie des « négociations directes à deux voies<sup>24</sup> » : c'est-à-dire des négociations entre Israël et les États arabes et entre Israël et les Palestiniens. Conformément aux vœux du président américain, celles-ci se réalisèrent et un traité de paix israélo-jordanien a été signé le 26 octobre 1994. Le 2 février 1995 eut lieu, au Caire, un sommet entre le président Moubarak, le roi Hussein, le premier ministre Rabin et Y. Arafat qui, tous quatre, mirent l'accent sur « la nécessité d'œuvrer rapidement pour conclure les négociations sur l'accord d'autonomie entre Israël et l'Autorité palestinienne dans tous ses

22. Selon l'expression de M. Gorbatchev dans son allocution d'ouverture, *ibid.*, n° 1, 1<sup>er</sup> janvier 1992, p. 4.

23. *Ibid.*, n° 1, 1<sup>er</sup> janvier 1992, p. 3.

24. *Id.*, *ibid.*

aspects<sup>25</sup>». Et, on sait qu'aujourd'hui, de nombreux pouvoirs ont été transmis à l'Autorité palestinienne en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Encore très récemment, c'est à l'occasion d'un sommet international, symboliquement réuni à l'initiative du président Clinton en juillet 2000 à Camp David, que les dirigeants israéliens et palestiniens se sont rencontrés pour tenter, enfin, d'établir le règlement définitif du conflit.

En revanche, il suffit que les dirigeants hésitent à se rencontrer – ou refusent –, comme c'était le cas depuis la victoire de la droite israélienne, pour que le processus de paix s'engluie dans des attentats et autres formes de violence.

2°) Quant à l'ex-Yougoslavie, depuis le début de la guerre, les plans de paix, de médiation ou autres cessez-le-feu se sont succédé avec une formidable frénésie sans pour autant aboutir. L'ONU, présente sur le terrain avec ses casques bleus, et avec ses résolutions que des généraux se targuent de ne plus lire, apparaît dans une situation inextricable. Quant aux organisations européennes, elles ont signé là leur plus bel échec. Ce conflit, qui a déjà usé plusieurs médiateurs et un envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU, semblait ne jamais devoir se terminer jusqu'à ce que l'émissaire du président Clinton, M. Richard Holbrooke, parvienne à faire asseoir à une même table les présidents serbe, bosniaque et croate. De cette négociation aboutirent les accords de Dayton (15 novembre 1995) seuls capables d'imposer une paix qui reste au demeurant précaire.

De la même manière, il a fallu un massacre à Racak, le 15 janvier 1999, pour qu'une initiative soit prise. Le président français et le premier ministre britannique se rencontrent alors et décident de réunir le groupe de contact (Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie et Russie). Quelques jours plus tard, se tient la conférence de Rambouillet.

La chronologie des événements est, ici, assez significative puisque le sommet franco-britannique a précédé l'intervention de l'OTAN. Cela permettait, en effet, de ne pas froisser la susceptibilité de la Russie, mais cela montre aussi que le sommet international est bien une alternative aux discussions dans le cadre d'une organisation internationale. Par la suite, ce n'est pas la paix du Conseil de sécurité que Milosevic a acceptée le 10 juin 1999, mais celle du G8, c'est-à-dire, ici encore une instance informelle. D'ailleurs, de manière tout à fait significative, la résolution 1244 (1999)<sup>26</sup> du Conseil de sécurité qui instaure au Kosovo une « autonomie substantielle » entérine le plan de paix de Rambouillet auquel elle fait d'ailleurs allusion. La paix au Kosovo est donc une paix hors ONU, qui a été négociée dans le cadre d'une enceinte que ne risquaient pas de paralyser, par leur veto, la Chine et la Russie.

25. Communiqué, *ibid.*, n° 6, 15 mars 1995, p. 179.

26. S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999, <http://www.un.org/french/docs.sc>.

Il ressort de tout cela la même analyse qu'en matière de désarmement. Les progrès accomplis l'ont été grâce à l'implication des chefs d'État ou de gouvernement ainsi qu'à leurs contacts directs et personnels : cette pratique semble être devenue le procédé normal de règlement des conflits internationaux et lorsqu'une crise survient, on pense d'abord à organiser un sommet.

Les conflits de force ne sont plus les seuls auxquels doivent faire face les États car les questions sont aujourd'hui essentiellement économiques. Aussi n'est-il pas étonnant que dans un monde où, « au niveau international, tout événement économique prend un aspect politique<sup>27</sup> », les chefs d'État et de gouvernement ressentent le besoin de se rencontrer. Le contexte est néanmoins différent et, loin de se substituer à l'organisation internationale, l'alternative apparaît davantage comme une stratégie de coopération.

## 2- La coopération avec l'organisation internationale dans les conflits d'intérêts

Dès 1975, à l'initiative du président français Giscard d'Estaing, les chefs d'État et de gouvernement des six principales puissances industrielles<sup>28</sup> décidèrent de se rencontrer afin d'intensifier leur coopération « au sein des institutions existantes aussi bien que de toutes les organisations internationales appropriées<sup>29</sup> ». Et, dès l'année suivante, le Canada rejoignit ce qu'on allait appeler le G7<sup>30</sup> et qui, chaque année, réunit l'ensemble des sept pays les plus industrialisés<sup>31</sup> auxquels se joignent, depuis 1977, les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne<sup>32</sup>. Si la tentative d'établir le bilan des sommets économiques internationaux peut apparaître comme un « *exercice périlleux*<sup>33</sup> », on n'en constate pas moins d'étroites relations entre les objectifs proclamés par les États du G7 et les résultats obtenus dans les organisations internationales économiques (a) et les institutions financières multilatérales (b).

### a- La coopération avec les organisations internationales économiques

De nombreuses déclarations issues des communiqués finaux des chefs d'État ou de gouvernement du G7 doivent être lues à la lumière du degré d'avancement des négociations des organisations internationales économi-

27. A. PLANTEY, *La négociation internationale. Principes et méthodes*, Paris, éd. du C.N.R.S., 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 102.

28. États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et R.F.A.

29. Déclaration finale du sommet de Rambouillet, D.A.I., n° 51, 23 décembre 1975, p. 1 000.

30. Le G7 a accepté la participation de la Russie à ses travaux depuis le sommet de Denver (20 juin 1998) et s'est transformé en G8. Toutefois, cette participation n'est pas encore intégrale et la dénomination de G7 demeure dans la mesure où la Russie n'est ni politiquement, ni économiquement capable d'assurer la coordination des stratégies, qui est justement l'objet des sommets internationaux.

31. À l'exception de 1987 où l'Italie décida de ne pas participer aux travaux.

32. Ces derniers ne siégeant qu'avec le rang d'ambassadeurs.

33. G. de MÉNIL, *Les sommets économiques internationaux*, Paris, Economica, coll. « Enjeux internationaux », 1983, p. 51

ques. Le G7 s'impose un code de conduite, en matière économique, largement frappé du sceau du libéralisme qui est aussi celui des organisations internationales économiques.

1°) Ces sommets ont aussi été un centre d'impulsion pour débloquer ou accélérer les négociations du GATT qui, n'étant pas, à proprement parler, une organisation internationale économique, a été la seule structure en matière de relations commerciales internationales jusqu'à la conclusion du cycle de l'Uruguay Round et la naissance de l'Organisation mondiale du commerce. On remarque, en effet, que certaines déclarations contenues dans les communiqués finaux précèdent de notables avancées en matière de libéralisation du commerce international. Ainsi, dès le sommet de Rambouillet de 1975, le G7 se prononce pour des « réductions tarifaires substantielles<sup>34</sup> ». Deux ans plus tard, lors du sommet de Londres<sup>35</sup>, le G7 réitérera ses propositions en vue de diminuer les droits de douane et les obstacles non tarifaires que la crise énergétique de 1973 avait renforcés. Ces prises de position concertées ont, sans nul doute, permis de débloquer les négociations du cycle du Tokyo Round (1973/79) qui a vu l'adoption de codes de conduite ainsi que la baisse de plus de 30 % des obstacles tarifaires.

Quant à la déclaration économique du sommet de Londres du 17 juillet 1991<sup>36</sup>, elle ressemble à s'y méprendre au traité de Marrakech. Toutes les questions qu'il contient (agriculture, services, propriété intellectuelle, textiles...) y sont mentionnées, jusques et y compris l'Organisation mondiale du commerce et son système de règlement des différends !

2°) Ces sommets économiques ont également consacré la collaboration avec l'Union européenne. Ils ont notamment permis d'atténuer la crise de l'énergie lorsqu'a été encouragé le développement d'énergies alternatives. De même, lorsque le communiqué final issu du sommet de Bonn affirme que chaque État « exercera un contrôle strict sur les dépenses publiques afin de réduire les déficits budgétaires lorsqu'ils sont excessifs et, si besoin est, la part des dépenses publiques dans le PNB<sup>37</sup> », comment ne pas y voir, en filigrane, les fameux critères de convergences exigés par l'article 109 J du traité instituant l'Union Européenne, en vue de parvenir à la réalisation de la monnaie unique ?

Si l'on peut observer, en matière de commerce international, la corrélation entre les négociations au sein des organisations internationales et les rencontres aux sommets du G7, ce n'est pas dans ce seul domaine que la coopération s'effectue et un constat identique peut être fait à propos des institutions financières multilatérales.

34. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, D.A.I., n° 51, 23 décembre 1975, p. 999

35. Communiqué publié à l'issue de la conférence au sommet (Londres, 8 mai 1977), *ibid.*, n° 23, 10 juin 1977, p. 446

36. Déclaration économique (Londres, 17 juillet 1991), *ibid.*, 15 octobre 1991, p. 383

37. Déclaration économique (Bonn, 4 mai 1985), *ibid.*, n° 13, 1<sup>er</sup> juillet 1985, p. 250.

*b- La coopération avec les institutions financières multilatérales*

La coopération entre les États du G7 et les institutions financières multilatérales a essentiellement lieu dans le cadre des travaux des 22 membres du Comité intérimaire du Fonds monétaire international (FMI). S'il n'a, en théorie, qu'une fonction consultative, on sait, en pratique, que c'est dans cette enceinte que tout se joue. À lire les déclarations finales, deux tendances peuvent être relevées : le G7 apparaît tantôt comme une instance d'enregistrement, tantôt comme une instance d'impulsion du FMI.

1<sup>o</sup>) La première hypothèse s'est notamment vérifiée lors du sommet de Toronto du 1<sup>er</sup> août 1988 où les sept chefs d'État et de gouvernement ont affirmé : « nous entérinons [souligné par nous] les initiatives récemment prises par le FMI pour renforcer sa capacité de soutien aux programmes à moyen terme d'ajustements macro-économiques et de réformes structurelles<sup>38</sup> ». De même, peut-on faire la même observation quand les États se sont engagés, au sommet de Venise, « à mettre en application [souligné par nous] les augmentations convenues des quotes-parts du FMI<sup>39</sup> ».

2<sup>o</sup>) Mais, le plus souvent, le G7 permet de faciliter les travaux du Comité intérimaire. Ainsi, la crise du système monétaire international, survenue au début des années 70 et qui s'est manifestée par l'abandon de la convertibilité du dollar en or (25 août 1971) et par le flottement généralisé mais ordonné des taux de change (16 mars 1973), a trouvé un aboutissement lors du sommet de Rambouillet. Après force négociations et à la faveur d'un compromis franco-américain sur la nécessaire stabilité des taux de change, les États sont parvenus au rapprochement de leur position, ce qui « facilitera [souligné par nous] un accord dans le cadre du FMI à la prochaine session du Comité intérimaire sur les questions en suspens de la réforme monétaire internationale<sup>40</sup> ». Le Comité intérimaire élaborera ensuite un projet d'amendement approuvé, conformément aux statuts du FMI, par le Conseil des gouverneurs, le 30 avril 1976 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1978. C'est ainsi que, des discussions de Rambouillet, devait s'ensuivre le II<sup>e</sup> amendement du FMI dont le nouvel article IV, section 1 autorise désormais les flottements tout en insistant sur les « obligations des membres » d'assurer les « conditions de base ordonnée nécessaires à la stabilité économique et financière ».

Le sommet de Londres de 1977 s'est également prononcé sur deux dispositions d'importance quant au rôle du FMI. Les États se sont tout d'abord engagés « à rechercher des ressources supplémentaires pour le FMI et à appuyer le lien entre ses prêts et l'adoption de politiques de stabilisation appropriées<sup>41</sup> ». Et, en mars 1979, intervint une révision de la décision, adoptée par

38. Déclaration économique (Toronto, 22 juin 1988), *ibid.*, n° 15, 1<sup>er</sup> août 1988, pp. 289-290.

39. Déclaration finale (Venise, 22-23 juin 1980), *ibid.*, n° 35/36/37, 1<sup>er</sup>, 8 et 15 septembre 1980, p. 678.

40. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement (Rambouillet, 17 novembre 1975), *ibid.*, n° 51, 23 décembre 1975, p. 999.

41. Déclaration finale (Londres, 8 mai 1977), *ibid.*, n° 23, 10 juin 1977, p. 442.

le Conseil d'administration le 20 septembre 1968, codifiant la pratique du FMI en matière de conditionnalité. La révision de 1979 innovait, en effet, sur plusieurs points et notamment sur l'individualisation des conditions de mise en œuvre de la conditionnalité. D'autre part, le G7 s'est employé, lors de ce même sommet de Londres, à « atteindre rapidement un accord au sein du FMI en vue d'un nouvel accroissement des quotes-parts de cette organisation <sup>42</sup> ». Or, alors que les statuts du Fonds prévoient que l'examen général des quotes-parts, par le Conseil des gouverneurs, a lieu tous les cinq ans et qu'une révision avait eu lieu en 1976, une septième révision aura lieu en 1978, soit trois ans avant la date statutairement prévue. Enfin, lors du sommet de Denver du 22 juin 1997, dans la déclaration économique, les États demandent « au Conseil du FMI de s'employer à mener à son terme la onzième révision générale des quotes-parts <sup>43</sup> ». Cela sera fait un peu plus tard.

La création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) enfin, est un autre exemple de la fonction normative des sommets internationaux. Avant qu'elle ne voie le jour, en 1988, le G7, dès 1986, affirmait en effet vouloir « des progrès dans la mise en œuvre de l'agence de garantie multilatérale pour l'investissement <sup>44</sup> ».

Ces quelques exemples montrent que, si les sommets économiques « n'ont pas été une panacée <sup>45</sup> », ils « se sont révélés efficaces pour s'attaquer aux problèmes de l'économie mondiale et faire naître une détermination commune <sup>46</sup> ». Mais, si les puissances industrielles se réunissent pour traiter des problèmes qui leur sont communs, elles entendent également « tenir compte des intérêts des autres nations <sup>47</sup> », au premier rang desquelles ceux des pays en développement. Alors, cette détermination commune est aussi révélatrice de l'interdépendance des questions.

## B — Les sommets internationaux, mode de gestion des interdépendances

L'interdépendance, maître-mot des relations internationales, traduit, en fait, deux réalités distinctes. Elle peut tout d'abord traduire le fait que les décisions en matière de relations internationales ne peuvent être prises que collégialement, car la position d'un État, sur une question donnée, a des répercussions sur l'ensemble des membres de la Communauté internationale. Mais il apparaît aussi que les relations étatiques ne peuvent plus être arbitrairement limitées aux domaines politique ou économique : de nouveaux défis surgissent. Aussi les sommets internationaux permettent-ils de gérer cette double interdépendance des acteurs (1) et des enjeux (2).

42. *Id.*, *ibid.*, p. 445.

43. Déclaration économique (Denver, 22 juin 1997), *ibid.*, n° 15, 1<sup>er</sup> août 1997, p. 517.

44. Déclaration économique (Tokyo, 6 mai 1986), *ibid.*, n° 12, 15 juin 1986, p. 232.

45. G. de MÉNIL, « De Rambouillet à Versailles : un bilan des sommets économiques », *Politique étrangère*, 1982 n° 2, p. 411.

46. Déclaration économique (Toronto, 22 juin 1988), *D.A.I.*, n° 15, 1<sup>er</sup> août 1988, p. 287.

47. Déclaration commune (San Juan, 28 juin 1976), *ibid.*, n° 33-34, 18-25 août 1976, p. 667.

## 1- L'interdépendance des acteurs

La tenue des sommets internationaux résulte en deux situations. Pour certains, il s'agit de rencontres normalement prévues par les traités constitutifs d'organisations internationales. Mais on constate aussi, depuis la fin des années 80, la multiplication des rencontres entre chefs d'État et de gouvernement, en dehors de tout cadre institutionnel. Ces rencontres dans un cadre régional ont lieu sur tous les continents.

Néanmoins, au-delà de cette régionalisation des sommets internationaux (a), la rencontre entre chefs d'État ou de gouvernement peut aussi être l'occasion d'affirmer, ou de réaffirmer, des liens dépassant le strict cadre régional et traduisant par là une transcendance des solidarités (b).

### a- La régionalisation des sommets internationaux

1°) En Amérique, les sommets des Amériques sont une première illustration de cette régionalisation. Ils réunissent, depuis le sommet de Miami des 9-11 décembre 1994<sup>48</sup>, en dehors du cadre de l'OEA, l'ensemble des États américains à l'exception de Cuba.

Dans un cadre plus restreint, c'est au sommet de Salvador que fut décidée la création de la Commission centraméricaine de l'environnement et du développement, « mécanisme régional de coopération pour l'utilisation optimale et rationnelle des ressources naturelles de la région, la lutte contre la pollution et le rétablissement de l'équilibre écologique<sup>49</sup> », c'est-à-dire autant de thèmes traduisant l'interdépendance des États concernés. L'Amérique centrale a aussi accueilli un sommet sur le développement social (30 mars 1995), qui s'est terminé par l'adoption d'une déclaration, d'un programme d'action ainsi que d'un traité (ouvert à la ratification) de l'intégration sociale de l'Amérique centrale<sup>50</sup>.

Toujours dans un cadre sub-régional, le continent accueillit, en deux ans, trois sommets qui se réunissaient pour la première fois : le sommet des États, pays et territoires de l'Association des États de la Caraïbe<sup>51</sup>, le sommet Améri-que centrale/États-Unis<sup>52</sup> ainsi que le sommet Amériques/Caraïbe<sup>53</sup>.

2°) D'autres régions connaissent également ce phénomène comme l'illustrent les rencontres en Asie du Sud-Est. Cette région, jusqu'alors en retard dans le domaine des organisations internationales, a mis en place un système d'intégration économique. Les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la Coopération économique des Pays d'Asie-Pacifique (APEC), dès leur deuxième sommet à Bogor (15 novembre 1994), ont voulu renforcer leur

48. R.G.D.I.P., chr. des faits internationaux, 1995/1, p. 97.

49. Déclaration conjointe du sommet des présidents d'Amérique centrale (Salvador, 14 février 1989), D.A.I., n° 9, 1<sup>er</sup> mai 1989, p. 193.

50. *Ibid.*, n° 14, 15 juillet 1995, pp. 446-451.

51. Port d'Espagne (18 août 1995), *ibid.*, n° 20, 15 octobre 1995, p. 665.

52. San José (8 mai 1997), *ibid.*, n° 14, 15 juillet 1997, p. 487.

53. Bridgetown (10 mai 1997), *ibid.*, p. 489.

coopération économique et promouvoir la libéralisation du commerce et des investissements de la région tout en décidant « d'accélérer la mise en œuvre de [leurs] engagements au titre du cycle de l'Uruguay Round » et « d'examiner les relations entre l'APEC et les accords intra-régionaux existants<sup>54</sup> ». On sait que, depuis, l'APEC a connu un important développement accueillant toujours davantage de participants.

3°) On constate enfin un accroissement du nombre des sommets en Europe, qu'il s'agisse de l'Europe de l'Ouest, de l'Europe centrale ou des confins de l'Europe orientale et de l'Asie centrale.

En Europe de l'Ouest, parallèlement aux rencontres dans le cadre du Conseil européen, de nombreuses questions sont réglées par des sommets bilatéraux et les Quinze États de l'Union européenne ont fréquemment coutume de se rencontrer. Les sommets les plus significatifs sont sans doute les dialogues franco-allemand et franco-britannique, indissociables de la construction européenne.

Quant à l'Europe de l'Est, après la chute de l'URSS, les dirigeants russe, biélorusse et ukrainien se sont rencontrés à Brest-Litovsk (8 décembre 1991) pour créer une structure aux contours imprécis : la Communauté des États indépendants (CEI). Quelques semaines plus tard, le 21 décembre 1991, les dirigeants de onze républiques ex-soviétiques, réunis à Alma-Ata, adoptent un protocole sur l'accord portant création de la CEI. Depuis lors, les chefs des États qui ont ratifié l'accord sur la CEI, ou ceux qui y ont adhéré, se rencontrent régulièrement afin de traiter des questions telles que le règlement pacifique des différends et le non emploi de la force dans les relations bilatérales, la coopération en matière économique ou des questions liées à l'environnement et à la sécurité nucléaire.

Les États proches de la région de la Mer noire et de la Mer Caspienne ont également renforcé leur coopération. Le 25 juin 1992, les chefs des États riverains de la Mer noire (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie et Ukraine) se sont rencontrés pour la première fois et ont signé un accord de coopération économique « tendant à promouvoir le libre-échange et la libre circulation des capitaux<sup>55</sup> ». De même, le sommet d'Istanbul du 19 octobre 1994 a permis la rencontre des chefs d'État de l'Azerbaïdjan, du Kazakhstan, de la Kirghizie, de l'Ouzbékistan, du Turkménistan et de la Turquie afin de procéder à un échange de vues sur des problèmes aussi variés que la coopération économique, culturelle, médiatique ou les situations de conflits. Ils se sont également mis d'accord sur des principes portant sur l'environnement ou l'échange d'étudiants<sup>56</sup>.

Toujours en Europe, les dirigeants des États balkaniques (Albanie, Bulgarie, Grèce, Macédoine, Roumanie, Turquie et République fédérale de Yougos-

54. Texte final, *ibid.*, n° 1, 1<sup>er</sup> janvier 1995, p. 8 et p. 9.

55. R.G.D.I.P., chr. des faits internationaux, 1992/4, p. 888

56. D.A.I., n° 2, 15 janvier 1995, pp. 67-68.

lavie) se sont rencontrés pour la première fois à Héraklion le 4 novembre 1997 pour « œuvrer en faveur de la stabilité et de la sécurité dans la région » et « promouvoir leur région en tant qu'espace de coopération et de développement économique <sup>57</sup> ».

4°) Enfin, on peut noter un développement du dialogue entre l'Union européenne et les autres continents. Un premier dialogue euro-américain s'est amorcé le 3 décembre 1995 lors du sommet de Madrid<sup>58</sup>. Les États européens se sont, par la suite, associés à ce dialogue comme l'illustre le premier sommet qui s'est tenu, à Bangkok, les 1<sup>er</sup> et 2 mars 1996, afin de « lancer un nouveau partenariat entre l'Asie et l'Europe <sup>59</sup> ». Ce dialogue s'est ensuite étendu, en 1998, à la Chine et à l'URSS. Si l'on ajoute à cela le Forum Asie-Pacifique (APEC), les trois principaux pôles commerciaux mondiaux, l'Europe, l'Amérique et l'Asie, chacun a établi un dialogue avec les deux autres.

Les chefs d'État ou de gouvernement se retrouvent de plus en plus souvent et leurs discussions, dans le cadre des sommets régionaux, portent sur des questions extrêmement variées. On constate également que d'autres catégories de sommets internationaux existent et réunissent des chefs d'État issus de divers continents, mais unis par une solidarité qui va bien au-delà des frontières.

#### *b- La transcendance des solidarités*

La transcendance des solidarités peut se manifester dans des domaines différents et l'on peut distinguer les sommets réunissant des États au nom d'une solidarité religieuse, culturelle, linguistique ou idéologique et ceux qui les réunissent au nom d'une solidarité économique.

1°) L'Organisation de la Conférence islamique (OCI) réunit régulièrement les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres afin d'examiner l'ensemble des questions qui se posent aux États islamiques. Ici cependant, le sommet a lieu dans le cadre d'une organisation internationale. Le lien entre les chefs d'État n'est plus régional, mais il est religieux et ces sommets permettent aux États participants, « de quelque continent que ce soit <sup>60</sup> », de diffuser leur attachement à la foi islamique. C'est bien naturellement le conflit israélo-palestinien, la guerre entre l'Iran et l'Irak ou la crise du Golfe qui ont retenu – et retiennent encore – les discussions.

Mais, parfois, ces sommets peuvent être plus restreints et n'impliquer qu'une partie de la famille islamique, la famille arabe. Ils ne se déroulent alors plus dans le cadre d'une organisation internationale, mais s'effectuent, à l'initiative d'un ou de plusieurs chefs d'État ou de gouvernement, en fonction de la situation du moment. C'est ainsi qu'eut lieu le sommet de Casablanca

57. R.G.D.I.P., chr. des faits internationaux, 1998/1, p. 165.

58. D.A.I., n° 3, 1<sup>er</sup> février 1996, p. 109.

59. R.G.D.I.P., chr. des faits internationaux, 1996/2, p. 414.

60. Discours de clôture du roi Hassan II (Casablanca, 15 décembre 1994), D.A.I., n° 4, 15 février 1995, p. 109.

(26 mai 1989) qui devait « voir l'Égypte reprendre sa place, en tant que membre à part entière, au sein de la Ligue des États arabes et de toutes les organisations, institutions et conseils qui en relèvent<sup>61</sup> ». De la même manière que pour les sommets islamiques, les États réunis font le point sur les divers conflits qui embrasent le monde arabe ou dans lesquels le monde arabe est impliqué. En réalité, l'ensemble de ces sommets constitue l'occasion de réaffirmer les liens qui unissent les membres de la communauté des croyants.

Toujours dans ce domaine, on peut évoquer l'initiative de huit États (Bangladesh, Égypte, Indonésie, Irak, Malaisie, Nigeria, Pakistan et Turquie) dont les dirigeants ont créé un mécanisme de coopération entre pays musulmans pour lutter contre la pauvreté : le D8<sup>62</sup>.

Ce sont aussi des liens de nature culturelle qui assurent la tenue des sommets francophones. À l'occasion de ces sommets, tous les États ayant en commun l'usage du français se réunissent, non pas seulement pour renforcer le caractère véhiculaire de la langue<sup>63</sup>, mais aussi pour traiter de l'ensemble des questions qui les concernent de près comme de loin : Afrique australe, Liban, Iran, Irak, environnement... Ces sommets sont une bonne illustration de leur fonction normative et institutionnelle avec la création, au VII<sup>e</sup> sommet de Hanoi (14-16 novembre 1997), du poste de secrétaire général de la francophonie<sup>64</sup>.

Parfois, ces conférences de la francophonie peuvent être limitées aux États français et africains et les thèmes alors traités sont essentiellement – voire exclusivement – centrés sur les relations franco-africaines et, par-delà les liens culturels qui unissent la France à ses anciennes colonies, c'est en réalité de problèmes économiques, et notamment de la dette, qu'il est question.

2<sup>o</sup>) Il en est notamment ainsi des sommets franco-africains. Ceux-ci, fondés sur la solidarité économique, ont lieu chaque année, alternativement dans une ville française et africaine. Depuis les fameux sommets de Dakar (24 mai 1989) où le président Mitterrand avait annoncé la remise totale de la dette publique de trente-cinq États les plus pauvres et les plus endettés, et de La Baule (19 juin 1990) où la France annonça qu'elle subordonnerait désormais les remises de dette au respect des droits de l'Homme et du pluralisme politique, les sommets franco-africains procèdent régulièrement à des réductions ou des annulations de dette.

À l'inverse, on peut également évoquer le forum annuel de Davos, en Suisse, qui, lui, réunit l'ensemble des dirigeants des sociétés multinationales et les chefs d'État et de gouvernement des pays les plus riches et dont les conclusions font toujours l'objet d'une attention particulière.

61. Communiqué final, *ibid.*, n° 15, 1<sup>er</sup> août 1989, pp. 301-302.

62. R.G.D.I.P., chr. des faits internationaux, 1997/4, p. 1 025.

63. Au III<sup>e</sup> Sommet de la francophonie, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté une résolution sur l'utilisation du français dans les organisations internationales (D.A.I., n° 17, 1<sup>er</sup> septembre 1989, p. 335).

64. R.G.D.I.P., chr. des faits internationaux, 1998/1, p. 182.

3°) D'autres États avaient refusé de choisir entre les voies de développement proposées par l'Ouest et par l'Est. Réunis pour la première fois à Bandoeng, en 1955, et traduisant une autre forme de solidarité, ils avaient choisi de ne pas choisir. Depuis, fort d'environ cent représentants, le Mouvement des Non-Alignés se réunit régulièrement au niveau ministériel ou au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

4°) On peut enfin évoquer le G15, regroupant 15 États dits « émergents<sup>65</sup> » dont la création remonte à 1990. Cette instance a pour but de renforcer la coopération Sud-Sud et se donne pour ambition de se poser en interlocuteur unique du G7. Ils prônent notamment l'ouverture commerciale des échanges, la stabilisation des changes, le soutien à la dette extérieure des États, mais veulent aussi, manifestant par là leur solidarité, développer leurs propres échanges et leurs propres investissements.

La lecture des déclarations finales de l'ensemble de ces sommets montre que, au-delà de l'interdépendance des États, de nombreux sujets sont tout à la fois abordés, révélant, de ce fait, une interdépendance des enjeux.

## 2- L'interdépendance des enjeux

Cette interdépendance se situe à deux niveaux et l'on constate que, si les États ont de plus en plus recours à la technique des sommets internationaux, cette universalisation (a) se double d'une diversification des thèmes abordés par le G7 (b).

### *a- L'universalisation des sommets internationaux*

Droits de l'Homme, condition de la Femme, terrorisme, drogue, environnement, prolifération nucléaire : la Communauté internationale doit, sans cesse, relever de nouveaux défis. Et, si tous ces thèmes n'ont pas encore fait l'objet d'un sommet international au niveau des chefs d'État et de gouvernement, deux exemples peuvent être tirés de la pratique.

1°) C'est tout d'abord dans le domaine de l'environnement que les progrès les plus significatifs ont été enregistrés depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm (16 juin 1972). Une première conférence sur l'environnement a eu lieu à La Haye (11 mars 1989) et a fait l'objet d'une déclaration finale, signée par vingt-quatre chefs d'État et de gouvernement ainsi que par la CIJ, l'ONU, l'UNESCO, l'OMM et le PNUE<sup>66</sup>. Mais c'est certainement la déclaration de Rio, prise à l'occasion du sommet de la Terre (3-14 juin 1992), qui aura l'impact le plus retentissant et marquera « vingt ans d'action internationale<sup>67</sup> » en matière d'environnement. À ce sommet, qui a fait l'objet de pas moins de quatre-vingt neuf allocutions prononcées par des

65. Algérie, Argentine, Brésil, Chili, Égypte, Inde, Indonésie, Jamaïque, Malaisie, Mexique, Nigeria, Pérou, Sénégal, Venezuela et Zimbabwe.

66. D.A.I., n° 8, 15 avril 1989, pp. 158-159.

67. *Chr. ONU*, juin 1992, p. 63.

chefs d'État ou de gouvernement<sup>68</sup>, a été adoptée une déclaration en vingt-sept principes faisant de la Terre le « foyer de l'humanité<sup>69</sup> ».

2°) La pauvreté a aussi retenu l'attention des dirigeants du monde et, à ce sujet encore, une conférence a été organisée, lors du sommet mondial pour le développement social de Copenhague (6-12 mars 1995). C'était la première fois dans l'histoire que les dirigeants de la planète, réunis à l'invitation de l'ONU, devaient se pencher sur le développement social et la pauvreté. La déclaration finale justifie le sommet au nom de l'interdépendance. En effet, on peut y lire que « la mondialisation, qui est la conséquence d'un accroissement de la mobilité humaine, d'une amélioration des communications (...) permet (...) de promouvoir l'enrichissement mutuel grâce aux contacts entre des valeurs culturelles, des aspirations et des idéaux différents ». Mais, en même temps, les chefs d'État et de gouvernement ont été obligés d'admettre que « la rapidité des échanges et la brutalité des ajustements s'accompagnent d'une aggravation de la pauvreté [et que] les menaces pour le bien-être de la personne humaine (...) se sont également mondialisées<sup>70</sup> ». Face à cette situation, dix engagements ont été pris visant à éradiquer la pauvreté et à établir, au niveau interne et international, un environnement juridique, politique, économique, social et culturel permettant aux populations de parvenir au développement social. L'interdépendance apparaît clairement dans la multitude de thèmes qui ont été abordés : droits de l'Homme, environnement, développement, maladies, éducation...

Face à ces grands-messes, dont le caractère opérationnel est parfois sacrifié sur l'autel du symbolisme, les dirigeants des sept principales puissances industrialisées s'emparent de questions, au nom de l'interdépendance, qui dépassent le cadre économique et procèdent à la diversification des thèmes abordés.

#### *b- La diversification des sommets du G7*

Il est caractéristique de voir comment la structure des communiqués finaux du G7 a évolué. Les premières années (1975-1978) étaient exclusivement consacrées à la lutte contre la crise économique. Mais, à partir de 1978, on constate d'importants changements et deux remarques s'imposent.

D'une part, les sommets internationaux suivent au plus près l'actualité du moment. Pour ne s'en tenir qu'à quelques exemples, à Venise (1980), le G7 a condamné la prise d'otages des diplomates américains à Téhéran et stigmatisé l'entrée des chars soviétiques en Afghanistan. De même, après le rétablissement du Koweït dans sa souveraineté, les États du G7 ont confirmé leur « intention de maintenir les sanctions contre l'Irak jusqu'à ce que toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité aient été intégralement appli-

68. A/CONF.151/26/Rev. 1 (vol. III), 283 p.

69. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, D.A.I., n° 16, 15 août 1992, pp. 316-317.

70. Déclaration de Copenhague, *ibid.*, n° 12, 15 juin 1995, p. 371.

quées<sup>71</sup>». Enfin on peut constater que le G7 prête une attention particulière à la situation dans les Balkans depuis la dissolution de l'ex-Yougoslavie.

D'autre part, à partir de 1984, le G7 procède à une modification de la structure de ses communiqués finaux. En effet, jusqu'alors, les questions extra-économiques faisaient l'objet de simples déclarations. À partir du sommet de Londres de 1984, les dirigeants distinguent, même sur le plan formel, la déclaration économique des autres déclarations et font notamment une déclaration sur les valeurs démocratiques. Parfois même, la déclaration politique précède la déclaration économique, comme ce fut notamment le cas des sommets de Toronto (1988) ou de Halifax (1995), ce qui est un comble quand on connaît la vocation initiale du G7 !

Progressivement, on constate que c'est un ensemble de thèmes que le G7 abordera, n'ayant plus, interdépendance oblige, qu'un rapport indirect avec l'économie. Drogue, environnement<sup>72</sup>, maîtrise des armements, coopération scientifique et technologique, sida, conflits internationaux et sécurité internationale, catastrophes nucléaires et même réforme des Nations Unies<sup>73</sup> : autant de thèmes désormais récurrents. Les déclarations ont parfois même le titre de véritables programmes : « Déclaration pour un avenir meilleur<sup>74</sup> », « Vers un nouveau partenariat<sup>75</sup> », « A la recherche d'un monde plus sûr et plus humain<sup>76</sup> ». Le sommet du G7, qui s'est tenu à Lyon en juin 1996, illustre aussi cette diversification où les participants ont affirmé avoir débattu « des perspectives et des défis » qui se présentent en cette « veille du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>77</sup> ». C'est ainsi qu'ont été abordés des problèmes globaux aussi variés que les droits de l'Homme, la prolifération nucléaire, la protection de l'environnement, la drogue ou la criminalité transnationale ainsi que les situations régionales en Europe ou au Moyen-Orient. Le G7 s'est même doté, lors des sommets de Lyon et de Denver, d'instruments d'analyses et de prévention des risques qui renforcent la capacité des pays développés à lutter contre la criminalité transnationale.

La diversification des thèmes évoqués par les sommets du G7, fût-ce au nom de l'interdépendance, conduit les chefs d'État et de gouvernement à ne plus seulement aborder les questions qui concernent les participants, mais à formuler des souhaits ou des principes qui s'adressent à l'ensemble des États. Or, le contenu de ces déclarations ne correspond pas toujours à l'intérêt social de ceux auxquels elles s'adressent et, sous la forme de messages délivrés aux peuples étatiques, une aristocratie d'États stratèges assure ainsi sa domination.

71. Déclaration politique (Londres, 16 juillet 1991), *ibid.*, n° 20, 15 octobre 1991, p. 388.

72. Le G7 se prononce notamment sur le principe pollueur-payeur en 1985 (Bonn) et sur les OGM en 1999 (Cologne).

73. Denver (22 juin 1997), *D.A.I.*, n° 15, 1<sup>er</sup> août 1997, p. 512.

74. Tokyo (6 mai 1986), *ibid.*, n° 12, 15 juin 1986, p. 233.

75. Munich (8 juillet 1992), *ibid.*, n° 19, 1<sup>er</sup> octobre 1992, p. 381.

76. Tokyo (9 juillet 1993), *ibid.*, n° 17, 1<sup>er</sup> septembre 1993, p. 360.

77. Lyon (28 juin 1996), *ibid.*, n° 16, 15 août 1996, p. 659.

## II – La domination des stratégies

Les sommets internationaux, de plus en plus fréquents, projettent sur le devant de la scène internationale des hommes qui engagent l'État. De ce fait, la domination est renforcée par ce dialogue d'exécutif à exécutif que représentent les sommets internationaux. En outre, toutes les rencontres n'ont d'autant pas le même impact que « le multilatéralisme peut être l'habillage de la prépondérance <sup>78</sup> ». En effet, certains États sont toujours prompts à exercer un droit d'évocation qu'ils considèrent comme légitime, mais qui n'est en réalité que la manifestation de leur puissance sur la scène internationale.

On le voit, la domination des stratégies se manifeste au double niveau de la représentation (A) et de la représentativité (B) des États dans les sommets internationaux.

### A — La représentation des États dans les sommets internationaux

L'évolution de la pratique des sommets s'insère dans le mouvement de promotion des exécutifs dans les régimes politiques. La représentation du pouvoir et de l'État s'incarne de plus en plus dans un seul homme, le chef d'État ou de gouvernement. Et, au-delà de cette individualisation de la représentation de l'État (1), les chefs d'État et de gouvernement pérennisent leurs rencontres et l'on assiste alors à l'institutionnalisation de la représentation de l'État (2).

#### 1- L'individualisation de la représentation de l'État

La politique étrangère a, de tout temps, été l'un des attributs régaliens du chef de l'État. Aujourd'hui, cet apanage sort renforcé de l'évolution des moyens de transport et de communication, où l'on ne compte plus les distances en journée de cheval, mais en heures de vol, et entraîne la personnification de la conduite des Affaires étrangères (a). Les chefs des exécutifs se rencontrent alors entre eux, chez eux, œuvrant par là à la personnalisation des relations entre chefs d'État et de gouvernement (b).

##### *a- La personnification de la conduite des Affaires étrangères*

Cette personnification se manifeste par la marginalisation des assemblées élues et des diplomates traditionnels et par la promotion des chefs d'État ou de gouvernement et de leurs envoyés spéciaux. Lorsque les moyens de communication étaient peu développés, l'essentiel de la conduite des Affaires étrangères était confié aux diplomates, qui étaient sur place. Cette diplomatie, qualifiée de traditionnelle, d'abord itinérante et ensuite permanente, avait son propre langage, ses propres signes. Les ambassadeurs disposaient d'un véritable pouvoir décisionnel et leur chef, le ministre des Affaires étrangères, d'une

78. A. PLANTEY, *La négociation internationale. Principes et méthodes*, op. cit., p. 381.

place éminente au sein du gouvernement. Du point de vue du droit international, deux constatations s'imposent alors.

D'une part, l'article 41§2 de la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques entre États, qui affirme la primauté du ministre des Affaires étrangères, n'est plus que partiellement exact. D'autre part, il en est de même de certaines dispositions relatives aux chefs de mission diplomatique. En effet, si les fonctions d'ambassadeurs consistent toujours à représenter l'État accréditant auprès de l'État accréditaire (art. 3(a)) ou à protéger l'intérêt des ressortissants (art. 3(b)), il est de moins en moins vrai que la négociation avec le gouvernement accréditaire (art. 3(c)) est le fait des diplomates. De même, ceux-ci assurent moins qu'auparavant la promotion des relations amicales, culturelles ou scientifiques (art. 3(e)) puisque ces questions sont de plus en plus abordées lors des sommets internationaux. Cette évolution n'a bien sûr pas manqué de provoquer la critique des diplomates traditionnels, qui voyaient d'un mauvais œil l'intrusion des chefs d'État et de gouvernement dans leur pré carré. Ils arguaient notamment qu'un chef d'État, davantage rompu aux joutes oratoires et aux combats électoraux qu'à la nécessaire retenue que doit avoir le bon diplomate, n'est pas le mieux placé pour négocier. C'est néanmoins faire fi de nombreuses dispositions constitutionnelles comme l'article 52 de la Constitution française du 4 octobre 1958 qui réserve la négociation et la ratification des traités internationaux au président de la République. Aussi ces analyses ont-elles fait long feu et la diplomatie nouvelle s'est aujourd'hui imposée : la conduite des Affaires étrangères appartient désormais, de plus en plus, aux chefs d'État et de gouvernement. Et, déjà, quand Bonaparte – qui n'a pas encore trente ans – négocie à Campofornio, il dépasse le cadre de son mandat et engage toute la politique étrangère de la France.

Enfin, en règle générale, la personnification de la conduite des Affaires étrangères permet d'assouplir les procédures<sup>79</sup> et point n'est besoin de procéder à la vérification des pouvoirs ou de respecter un ordre du jour qui n'est d'ailleurs pas fixé à l'avance. En effet, de telles rencontres fonctionnent sur un mode informel et sur le caractère personnel des relations entre chefs d'État et de gouvernement.

#### *b- La personnalisation des relations entre chefs d'État et de gouvernement*

Lors des sommets internationaux, les chefs d'État ou de gouvernement se rencontrent directement, parfois même seuls si les nécessités d'un interprète ne se font pas sentir. C'est donc dans un climat très intime que se déroulent les discussions : ici, on s'invite à des parties de tennis ou de golf et là, on s'appelle par le prénom et le tutoiement est de rigueur. Parfois, l'intimité peut devenir intimisme et, à l'occasion de telle ou telle rencontre, les chefs d'État se confient

79. Néanmoins, cette personnification s'accommode mal des aléas de la vie politique et l'on a pu voir, lors de la cohabitation française de 1986-1988, le président et le premier ministre arriver chacun dans un avion, grevant inutilement le budget, et empêcher la France de parler d'une seule voix.

sur leur propre situation ou sur leur propre santé. Dans son livre de témoignage, Valéry Giscard d'Estaing explique ainsi comment Brejnev lui a confié, un jour d'avril 1979, le mal dont il était atteint dans la Zil qui les menait au Kremlin<sup>80</sup>. Le dirigeant soviétique ne se rendit alors sûrement pas compte des répercussions que sa confiance eût provoqué si la presse avait été mise au courant alors que l'Ouest comptait déjà les jours qui lui restaient à vivre. De même, le président Eltsine avait-il pris l'habitude d'organiser des sommets « sans cravate » avec le Japon, où il rejoignait le premier ministre Ryutaro Hashimoto avec sa famille et ses petits-enfants, et où les rencontres étaient destinées à régler le contentieux territorial des Kouriles.

Les sommets internationaux permettent aussi des rencontres bilatérales, en marge même des réunions et c'est à l'occasion du sommet mondial de la FAO de Rome que le principe d'une rencontre entre le Pape et Fidel Castro, à Cuba, en 1997, a été retenu.

La personnalisation des relations peut même parfois se passer de toute rencontre. À l'issue de la crise de Cuba, négociée au sommet entre Kennedy et Khrouchtchev (23-28 octobre), il a été décidé d'établir « une ligne de communication directe entre les deux gouvernements<sup>81</sup> ». Depuis, ce « téléphone rouge » a permis de déjouer des crises, à distance, et d'y gagner en temps et en discrétion et un contact identique a été décidé entre les États-Unis et la Chine lors d'un sommet informel à la Maison-Blanche le 28 octobre 1997<sup>82</sup>.

Dans ces conditions, les bonnes ou les mauvaises relations qu'entretiennent les hommes sont alors déterminantes pour le sort des populations. En 1919, la paix a été mal négociée et la méfiance, pour ne pas dire plus, que Wilson nourrissait à l'égard de l'Ancien Continent y fut sans doute pour beaucoup. C'est dire que les rencontres doivent se passer dans de bonnes conditions. Ainsi, lorsqu'Israël signe les accords de paix à Camp David, Menahem Begin déclarera : « *I feel here like I'm in paradise on earth*<sup>83</sup> ». On se souvient aussi que c'est grâce à un cigare que le Secrétaire général de l'ONU a obtenu, en février 1998, la signature du Memorandum d'accord par Saddam Hussein<sup>84</sup>.

Le climat entre les dirigeants apparaît alors comme la variable essentielle et, ce n'est pas un hasard si les premiers sommets économiques datent de 1975, année qui marque « le nouvel état d'esprit qui anima les relations entre les nations de l'Amérique du Nord, de l'Europe et du Japon<sup>85</sup> ». En effet, ce

80. V. GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, Paris, Compagnie, 12 éd., vol. 1 « La rencontre », 1988, pp. 48-52.

81. Memorandum d'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'URSS, relatif à l'établissement d'une ligne de communication directe (Genève, 20 juin 1963), Cl.-A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Montchrestien, tome premier, vol. I, 1971, p. 284.

82. *Le Monde* du 30 octobre 1997.

83. *Time Magazine*, 18 septembre 1978, p. 28.

84. *Le Monde* du 11 mars 1998.

85. G. de MÉNIL, *Les sommets économiques internationaux*, op. cit., p. 13.

sont de nouveaux dirigeants qui apparaissent et qui remplacent des hommes empêtrés par des scandales politiques (Nixon et Brandt) ou emportés par la maladie (Pompidou). Le caractère personnel des sommets internationaux se manifeste également par le choix des collaborateurs dont s'entoure le chef d'État au moment de la rencontre avec ses homologues. Il est généralement accompagné de son plus proche collaborateur ou de son conseiller. Ainsi, les sommets du G7 sont traditionnellement précédés de la rencontre de conseillers spéciaux en matière économique, les « sherpas », qui doivent faciliter les discussions comme leurs homonymes facilitent l'ascension des montagnards vers le sommet ! Et, la première réunion du G7 n'a pas été préparée par des hommes politiques – ministres des Affaires étrangères ou de l'Économie – mais par des hommes de confiance, choisis *intuitu personæ* : un professeur d'économie (Raymond Barre), deux dirigeants de société (George Shultz et Wilfred Gut) et deux hauts fonctionnaires (Sir John Hunt et Nobuhiko Ushiba).

Les relations, ainsi personnalisées à l'extrême, sont donc, d'un point de vue sociologique, nécessairement précaires. Aussi les sommets internationaux apparaissant aujourd'hui comme le mode privilégié de règlement des conflits, les acteurs ont-ils parfois cherché à donner à cette pratique une certaine institutionnalisation.

## 2- L'institutionnalisation de la représentation de l'État

La question de l'institutionnalisation des sommets internationaux amène à s'interroger sur la base juridique sur laquelle les rencontres ont lieu. Si celles-ci sont prévues par un texte, on peut alors parler d'institutionnalisation de droit (a) ; si la simple pratique en définit la périodicité, on peut parler d'une institutionnalisation de fait (b).

### a- L'institutionnalisation de droit

De nombreux traités constitutifs d'organisations internationales prévoient la création d'un organe composé de chefs d'État ou de gouvernement qui devra se réunir selon un calendrier prédéfini. La Charte de l'Organisation de l'Unité africaine a ainsi instauré une Conférence, composée des chefs d'État ou de gouvernement. Et, aux termes de l'article IX, cette Conférence « se réunit au moins une fois par an [et] si un État le demande, et sous réserve de l'accord de deux tiers des membres, la Conférence se réunit en session extraordinaire<sup>86</sup> ». De même, l'article 4 du traité instituant l'Union douanière et économique des États de l'Afrique centrale a-t-il institué un Conseil des chefs d'État qui « se réunit aussi souvent qu'il est nécessaire et au moins une fois par an<sup>87</sup> ». Ce Conseil peut alors prendre des actes qui seront exécutoires dès leur publica-

86. Charte de l'Unité africaine (Addis-Abéba, 25 mai 1963), Cl.-A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Montchrestien, tome premier, vol. II, 1971, p. 606.

87. Traité instituant une Union douanière et économique des États de l'Afrique centrale (Cameroun/Centrafricaine/Congo-Brazzaville/Gabon/Tchad – 8 décembre 1964), *ibid.*, p. 648.

tion au Journal officiel de chaque capitale. Dans un cadre plus restreint, le statut de l'Organisation des États riverains du fleuve Sénégal constitue un autre exemple d'institutionnalisation puisqu'il prévoit, en son article 9, que la Conférence des chefs d'État « se réunit en session ordinaire une fois par an<sup>88</sup> ».

Si l'Afrique connaît ainsi un important mouvement d'institutionnalisation des rencontres entre chefs d'État, c'est sans doute en raison du rôle que joue ce personnage dans des régimes essentiellement présidentiels, voire présidentielistes, ainsi qu'en raison de l'importance de la « palabre » sur ce continent. Mais l'Europe peut également fournir une illustration de ce phénomène d'institutionnalisation.

Ainsi, le traité de l'Elysée relatif à la coopération franco-allemande dispose, en son article 1<sup>er</sup>, que les chefs d'État et de gouvernement se réuniront « chaque fois que cela sera nécessaire et au moins deux fois par an<sup>89</sup> ».

De même, dans le cadre multilatéral, lorsqu'il a été décidé d'institutionnaliser la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe<sup>90</sup>, c'est au niveau des chefs d'État et de gouvernement que les réunions se sont déroulées.

Au cours des premières années de vie de la Communauté européenne, de nombreux blocages sont apparus et n'ont pu être réglés, une fois encore, qu'au niveau étatique, c'est-à-dire au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Face à cette multiplication des sommets européens, le président Giscard d'Estaing a alors estimé qu'il convenait d'institutionnaliser cette pratique et, à l'issue du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974, il fut décidé que les chefs d'État et de gouvernement se rencontreraient, trois fois par an, sous l'appellation de Conseil européen. Le Conseil européen, ainsi institutionnalisé, a aussi bien vocation à traiter de questions communautaires qu'étatiques. L'article 2 de l'Acte unique européen consacra alors la pratique antérieure et viendra préciser que « le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an<sup>91</sup> ».

Cette disposition entérine donc une coutume qui s'était formée et qui était jusqu'alors fondée sur une simple institutionnalisation de fait.

#### *b- L'institutionnalisation de fait*

Certains auteurs estiment que l'institutionnalisation de fait des sommets internationaux n'existe pas. Ainsi, Marie-Claude Smouts remarque, en parlant des sommets du G7, que « la date, le lieu, la forme de ces rencontres n'obéissent à aucune règle impérative<sup>92</sup> ». Et, l'auteur de poursuivre son analyse en

88. Statut de l'Organisation des États riverains du fleuve Sénégal (Guinée/Mali/Mauritanie/Sénégal – 24 mars 1968), *ibid.*, p. 697.

89. Traité sur la coopération franco-allemande (France/R.F.A. – 22 janvier 1963), *ibid.*, vol. II, 1970, p. 984.

90. *R.G.D.I.P.*, chr. des faits internationaux, 1991/2, p. 454.

91. Acte unique européen (17-28 février 1986), *Juris classeur Europe*, Textes, vol. I.

92. M.-Cl. SMOUTS, « Les sommets des pays industrialisés », *Annuaire Français de Droit Int.* (Ci-après : *A.F.D.I.*), 1979, p. 676.

insistant sur le caractère ni obligatoire ni permanent de ces sommets qui ne se tiennent qu'en raison des circonstances du moment. En outre, M.C. Smouts remarquait, il est vrai que c'était en 1979, soit quatre ans seulement après le premier sommet, qu'à part la déclaration d'intention de Bonn, les États ne conviennent pas à l'avance de se rencontrer l'année suivante. Néanmoins, on peut aujourd'hui affirmer, avec le recul du temps, que depuis 1981, presque toutes les rencontres du G7 fixent le rendez-vous de l'année suivante. Qu'est-ce donc que cette périodicité fixée à l'avance sinon une institutionnalisation de fait? Dans une interview donnée au journal *Le Monde*, à la veille du dix-huitième sommet franco-britannique, John Major était même allé jusqu'à commettre un lapsus (révélateur?) et affirmer: « nous nous rencontrons aussi dans de multiples organisations, Union européenne, ONU, G7<sup>93</sup> ». Pour lui donc, le G7 est donc une organisation internationale au même titre que l'ONU ou que l'Union européenne!

L'analyse consistant à dénier l'institutionnalisation des sommets internationaux repose sur une confusion et revient à assimiler le caractère informel au caractère institutionnel. S'il est vrai que les premières rencontres (Conseil européen, sommet de Rambouillet) résultent d'une prise de conscience de la nécessité d'une nouvelle forme de coopération interétatique, cette pratique semble aujourd'hui enracinée dans les faits et, si un sommet du G7 venait à ne pas avoir lieu pour une raison ou pour une autre, les marchés financiers ne manqueraient sûrement pas d'y voir le signe d'une probable tension.

Par ailleurs, c'est à une forme d'institutionnalisation que l'on assiste à propos du conflit en Afrique centrale, ex-Yougoslavie et au Moyen-Orient. À chaque fois, lorsque des problèmes ont surgi, la réponse apportée par la Communauté internationale a été de réunir un sommet<sup>94</sup>.

En réalité, l'institutionnalisation de fait ne porte pas atteinte au caractère informel des rencontres. Ce caractère existe toujours et permet que soient abordés différents sujets sans qu'aucun ordre du jour n'ait été fixé à l'avance. Cela permet notamment de débloquer des situations et d'ouvrir de nouvelles perspectives: les sommets internationaux apparaissent ainsi à la fois comme une instance de réglementation et de proposition. En outre, la souplesse de leur mécanisme permet à des rencontres bilatérales d'avoir lieu. Le Portugal et l'Indonésie ont ainsi profité du premier sommet euro-asiatique pour engager de nouvelles discussions sur Timor.

Les sommets internationaux sont assurément l'expression du mode normal des relations interétatiques d'aujourd'hui comme l'illustrent les sommets sur des thèmes aussi variés que le développement social, l'environnement, l'économie ou les sommets africains. La convocation de ces derniers ne repose, en effet, sur aucune base juridique, mais il est maintenant de tradition que ces

93. *Le Monde*, 29-30 octobre 1995.

94. V. *supra*.

sommets aient lieu chaque année afin de régler, principalement, le problème de la dette.

L'institutionnalisation de droit, comme de fait, semble donc une constante des sommets internationaux et ce n'est certainement pas par ce clivage que l'on peut déterminer leur effet. La portée des décisions prises au cours de ces sommets varie plutôt en fonction des États qui se sont réunis tant et si bien que l'impact de ces rencontres ne peut se mesurer qu'à l'aune de leur représentativité.

## B — La représentativité des États dans les sommets internationaux

La rencontre entre deux ou plusieurs chefs d'État ou de gouvernement n'aura pas le même impact en fonction de l'État qu'ils représentent. En effet, par-delà l'égalité souveraine, censée être la pierre angulaire du droit international, on constate que le poids inégal des États dans les sommets internationaux (1) révèle la puissance de certains agissant comme un gouvernement international de fait (2).

### 1- Le poids inégal des États dans les sommets internationaux

L'inégalité des États, dans la société internationale, est une réalité qu'imparfaitement corrigée par certaines techniques juridiques comme le droit international du développement ou d'autres formes internationales d'*affirmative action*. Cette inégalité est par ailleurs confirmée aussi bien dans les fondements (a) que dans les manifestations des sommets internationaux (b).

#### a- Les fondements de l'inégale représentativité des États

On a pu constater, au cours des développements précédents, la diversité du champ d'application (*ratione materiæ, ratione personæ*) des sommets internationaux. Ceux-ci sont maintenant devenus la technique privilégiée des chefs d'État et de gouvernement qui y ont recours dans les domaines les plus variés. Pour autant, peut-on dire que l'efficacité sera la même si le chef de l'État burundais et rwandais se rencontrent, à condition déjà de pouvoir trouver un chef à ces États, ou si le président des États-Unis décide de régler une question économique ou financière avec le Japon ou l'Allemagne? D'évidence, une réponse négative s'impose qui révèle, de ce fait, une première illustration de l'inégale représentativité des États dans les sommets internationaux.

On pourrait imaginer que les sommets internationaux s'inscrivent dans une stratégie de collaboration des souverainetés et l'on assisterait alors à une sorte de démocratie directe internationale, chaque problème réunissant les États concernés, où « les États en corps » définiraient l'intérêt général de la Communauté internationale. Mais, on sait que la démocratie que voulait fonder Jean-Jacques Rousseau portait le germe de la dictature de la majorité. C'est donc plus à une concentration de quelques souverainetés que l'on assiste et, une minorité agissante excipe d'une responsabilité accrue pour justifier ses

interventions. L'inégale représentativité des États se drape alors dans les nobles vêtements de l'interdépendance, de la solidarité objective ou de la responsabilité collective. C'est au nom de ces généreux principes que certaines puissances, dont le rayonnement militaire, économique ou culturel s'affranchit du carcan des frontières nationales, s'estimeront « intéressées ». Et, s'estimant intéressées, elles organiseront des sommets internationaux, et y participeront.

Mais, s'il est vrai que le cadre international est mieux adapté à l'approche de certaines questions qui, comme la pollution ou l'environnement, se moquent des frontières, l'interdépendance ne justifie d'autant pas tout que l'intervention cache parfois l'interventionnisme. Alors, du point de vue du droit international, l'inégale représentativité des États, consacrée par les sommets internationaux, entraîne la méconnaissance des principes fondateurs que sont la souveraineté, l'égalité ou l'indépendance.

Ces principes, proclamés dans de nombreuses chartes constitutives d'organisations internationales (au premier rang desquelles la Charte des Nations Unies), peuvent être un obstacle aux États les plus puissants et les sommets internationaux un moyen de le surmonter. Alors, la politique des Princes et des Chancelleries reprend ses droits, qu'elle avait abandonnés avec regret.

#### *b- Les manifestations de l'inégale représentativité des États*

Déjà au XIX<sup>e</sup> siècle, le Directoire européen puis le Concert européen ont réuni les États les plus représentatifs afin de sceller le sort des nations européennes. Aujourd'hui, l'inégale représentativité des États est confirmée par l'écho que l'on reçoit des différents sommets internationaux et, aux sommets véritablement déterminants continuent à s'opposer les sommets symboliques. Ainsi, le Mouvement des Non-Alignés, qui continue à affirmer sa foi dans les principes proclamés en 1955, semble avoir des difficultés pour rattraper les événements. Mais c'est surtout à propos de la résolution du conflit israélo-palestinien que l'inégale représentativité des États se manifeste avec le plus d'éclat. Ainsi, les organisations que l'on pourrait croire les mieux adaptées au règlement de ce conflit apparaissent, en réalité, comme celles qui sont le plus dépassées.

Ce décalage et cette erreur d'interprétation s'illustrèrent bien lors du sommet de Djakarta (6 septembre 1992) où « les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé la position adoptée sur la Palestine par les précédents sommets quant à la nécessité d'un règlement juste et global sous les auspices des Nations Unies<sup>95</sup> ». Or, le règlement du conflit israélo-palestinien ne s'est pas déroulé sous les auspices des Nations Unies, mais des États-Unis, pas plus qu'il n'a fait l'objet d'un traitement global. Quant au caractère juste de cette paix, les extrémistes palestiniens et israéliens sont loin d'être d'accord. L'inégale représentativité s'illustre même dans le style des communiqués finaux où

95. Message de Djakarta lors de la conclusion de la conférence, D.A.I., n° 21, 1<sup>er</sup> novembre 1992, p. 405.

ceux-ci ne font qu'entériner des situations qui se sont décidées sans eux. Au sommet de Djakarta, « les chefs d'État et de gouvernement se sont félicités [souligné par nous] de la convocation de la Conférence de paix<sup>96</sup> ». Au sommet arabe de Casablanca du 26 mai 1989, « la Conférence a soutenu [souligné par nous] l'idée de la réunion d'une Conférence internationale pour la paix au Proche-Orient<sup>97</sup> ». Un sommet qui « soutient » une idée ou qui « s'en félicite » n'est pas un sommet où l'on décide. À ce même sommet de Casablanca, les dirigeants croyaient encore à la réalité d'un État palestinien, indépendant, alors que se profilait déjà l'ombre du compromis qu'incarne l'Autorité palestinienne. Ce sommet apparaît davantage comme une tribune offerte aux pays arabes pour manifester leur opinion qu'une véritable instance de décision tant le discours est loin de la réalité.

En fait, ce sont les dirigeants des puissances occidentales, et notamment le président Clinton, qui détiennent les clefs de toute réussite au Proche-Orient et au Moyen-Orient. Les États les plus puissants apparaissent alors comme les Grands Frères à qui l'on confie, *volens nolens*, son sort. Il est donc faux d'écrire que « l'époque est passée où, comme à la Conférence de Berlin qui procéda au partage de l'Afrique, des puissances peuvent décider du sort de territoires sans en interroger les populations<sup>98</sup> ».

Aujourd'hui, comme hier, certains États affirment détenir LA vérité et LA justice comme le démontre le communiqué final du G7 de Venise (22-23 juin 1980) où « les représentants de sept grands pays industriels du monde libre [sont] prêts à affronter résolument les problèmes qui sont les [leurs] et à travailler avec d'autres pour relever les défis de la décennie à venir dans [leur] propre intérêt et dans celui du monde entier<sup>99</sup> ». C'est à travers un tel communiqué que les sommets internationaux peuvent apparaître comme un gouvernement de fait des grandes puissances.

## 2- Les sommets internationaux, gouvernement de fait des grandes puissances

Même si l'idée de fonction gouvernementale internationale « n'est pas claire<sup>100</sup> » et qu'elle ne soit pas partagée par tous les auteurs, il est possible d'en voir une manifestation dans la nature et dans l'objet des communiqués finaux des sommets internationaux, ces *gentlemen's agreements* qui apparaissent comme un mode de législation internationale (a). D'autre part, devant les difficultés liées à la réforme du système des Nations Unies, et plus particulièrement celle du Conseil de sécurité, le G7 apparaît de plus en plus comme un Conseil de sécurité économique (b).

96. *Id.*, *ibid.*

97. Communiqué final, *ibid.*, n° 15, 1<sup>er</sup> août 1989, p. 302.

98. A. PLANTEY, *La négociation internationale. Principes et méthodes*, *op. cit.*, p. 159.

99. Déclaration finale (Venise, 22-23 juin 1980), *D.A.I.*, n°s 35/36/37, 1<sup>er</sup>, 8 et 15 septembre 1980, p. 680.

100. M. VIRALLY, « La conférence au sommet », *A.F.D.I.*, 1959, p. 16.

a- *Le gentlemen's agreement, mode de législation internationale*

En tant qu'accord entre dirigeants qui ne saurait être soumis au droit des traités et à la règle cardinale *Pacta sunt servanda*, le *gentlemen's agreement* apparaît comme l'instrument privilégié des sommets internationaux. En effet, puisque l'on se rencontre entre *gentlemen*, quoi de plus normal que de passer un *gentlemen's agreement*? Ce texte, qui n'engage que l'honneur et la bonne foi de ceux qui y ont souscrit, peut être défini comme un « accord conclu par deux ou plusieurs États créant des droits et obligations réciproques insusceptibles de fonder immédiatement la responsabilité internationale des parties<sup>101</sup> ». Dans cette définition, c'est sans nul doute l'adverbe « immédiatement » qui revêt le plus d'importance. En effet, si le *gentlemen's agreement* apparaît, à l'origine, comme un texte politique sans force obligatoire, il tend assez fréquemment à se juridiciser et peut alors, sous la forme de l'*estoppel* ou de la bonne foi, engager la responsabilité, mais pas immédiatement, de ses auteurs. Ainsi, sans être formellement soumis au droit des traités, le *gentlemen's agreement* peut devenir une source de droit.

N'étant pas un traité, le *gentlemen's agreement* se distingue aussi de l'accord en forme simplifiée, obligatoire dès sa signature et partant, soumis à la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Certains auteurs entretiennent cependant la confusion et, tout en écrivant qu'« en aucun cas un communiqué ne saurait être assimilé à un traité », n'en affirment pas moins que « la conférence au sommet consacre (...) la procédure courte ou « à un seul degré » de conclusion des accords internationaux<sup>102</sup> ». Le caractère non obligatoire d'un *gentlemen's agreement* peut, en outre, renforcer son efficacité d'autant plus que la nature contraignante d'un texte ne le protège pas d'une éventuelle violation. Il en est ainsi de l'Acte final de la C.S.C.E., qui n'est pas un traité mais qui a davantage été respecté que certaines conventions se présentant cependant sous la forme du droit dur. Il faut sans doute y voir là « l'effacement du seuil de normativité » dont parlait le professeur Weil dans une étude restée célèbre<sup>103</sup>.

L'intérêt de cette catégorie d'acte international réside alors dans sa place en droit international. En effet, comme l'a rappelé la CJ, « il n'existe pas de règles interdisant qu'un communiqué conjoint constitue un accord international<sup>104</sup> ». Pour en connaître la valeur exacte, il faut alors avoir recours à divers éléments tels que la nature de l'acte, les termes employés ou les circonstances de son élaboration. La domination des stratèges est ainsi assurée par ces *gentlemen's agreements*, toujours plus fréquents tant dans l'ordre relationnel (conférence de Yalta, communiqués du G7) qu'institutionnel (compromis du Luxembourg). Le *gentlemen's agreement* apparaît donc d'autant plus comme un

101. P.-M. EISEMANN, « Le *gentlemen's agreement* comme source du droit international », *Journal du droit int.*, 1979/2, p. 347.

102. G. PAMBOU TCHIVOUNDA, *La conférence au sommet*, op. cit., p. 327 et p. 182.

103. P. WEIL, « Vers une normativité relative en droit international? », R.G.D.I.P., 1982/1, p. 9.

104. *Plateau continental de la mer Egée*, arrêt, CJ Rec. 1979, p. 39 (§ 96).

mode de législation internationale que nombre de ces accords politiques produisent, comme certains traités, des effets vis-à-vis des tiers.

Les communiqués du G7 ont de plus en plus tendance à imposer des obligations de ne pas faire, mais aussi des obligations de faire et l'on peut se demander si le G7, qui « commence à doubler le P5<sup>105</sup> » n'est pas en réalité un Conseil de sécurité économique.

#### *b- Le G7, un Conseil de sécurité économique ?*

Bien que certains des buts et principes de la Charte des Nations Unies soient de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique » (art. 183), c'est dans le cadre du FMI et de la Banque mondiale que sont surtout traitées les relations économiques et financières internationales.

Aujourd'hui, ce cadre s'est déplacé et le G7 apparaît comme le forum dans lequel se prennent les décisions les plus importantes en matière économique. Il est donc intéressant de voir le rôle de ce sommet parallèlement au rôle du Conseil de sécurité. À l'ONU, devant l'impossibilité de réviser la Charte, le Conseil de sécurité a préféré élargir sa conception du maintien de la paix en y intégrant les menaces économique, humanitaire ou environnementale. Le G7 agit, quant à lui, de la même manière et l'on constate la diversification des thèmes retenus par ses communiqués finaux. Dans ces conditions, il paraît légitime de se demander si le G7 n'est pas devenu une sorte de Conseil de sécurité économique auquel on peut adresser les mêmes griefs qu'à son homologue onusien, souvent présenté comme un « Directoire des permanents au sein duquel les trois occidentaux sont actuellement les seuls à pouvoir imposer leurs vues<sup>106</sup> ». Le rapprochement est d'autant plus important que le 31 janvier 1992, le Conseil de sécurité s'est, lui aussi, réuni pour la première fois au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

Cela permettrait alors de faire l'économie d'une révision de la composition et des pouvoirs des membres permanents du Conseil de sécurité, toujours aléatoire et mal acceptée. En effet, le Japon et l'Allemagne, qui briguent une place de membres permanents, siègent dans les sommets du G7 de manière continue. Dans son étude précitée, M.C. Smouts estimait que deux éléments devaient être réunis pour que l'on assiste à un directoire des grandes puissances : la volonté politique et la portée juridique. À voir la nature des participants aux sommets du G7 et le contenu des communiqués finaux, il semble que ces deux conditions soient aujourd'hui remplies. En effet, depuis quelques années, les obligations que s'imposent les sept puissances les plus industrialisées sont de plus en plus précises, voire chiffrées. Mais, les Sept ont également tendance à imposer des obligations à l'égard des tiers et à pérenniser ainsi la domination des stratèges.

105. B. BADIE et M.-Cl. SMOUTS, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses F.N.S.P. et Dalloz, 1992, p. 135.

106. P.-M. DUPUY, « Sécurité collective et organisation de la paix », *R.G.D.I.P.*, 1993/3, p. 619.

## En conclusion

A l'heure de la mondialisation et des profonds bouleversements que connaît la société internationale, deux enseignements peuvent être tirés de la généralisation des sommets internationaux.

Sur le plan juridique, en dehors des rencontres prévues par un texte ou celles que tiennent à entretenir les dirigeants des États, l'organisation d'un sommet international répond à un impératif: l'urgence. De ce point de vue, la pratique des sommets internationaux se situe alors sur le double plan institutionnel et normatif. Institutionnel car l'organisation d'un sommet permet de déjouer une crise ou de pallier les obstacles, juridiques et politiques, que rencontrent les États dans le cadre des organisations internationales. Normatif aussi, et l'on a vu qu'à de multiples reprises, les sommets internationaux sont à l'origine de l'adoption de traités ou d'accords de cessez-le-feu d'une importance considérable pour la sécurité des relations internationales.

L'originalité des sommets internationaux tient aussi à la qualité des participants, ceux qui sont justement ... au sommet de l'État. Et, si l'alpiniste qui atteint le sommet connaît en principe un moment de bonheur intense mais admet son humilité face à la montagne, grande est la tentation, pour le dirigeant politique de voir les choses d'en haut.

Mais la multiplication et la diversification des sommets comportent aussi une dimension importante sur le plan des relations internationales. La technique des sommets internationaux, en révélant la qualité des États et en distinguant entre les grandes ou les moyennes puissances et les autres États, est discriminante. Elle illustre l'exercice d'un gouvernement international de fait et porte atteinte à des principes essentiels comme la souveraineté ou l'égalité des États. Deux voies sont cependant ouvertes pour que cet exercice permette un rééquilibrage des relations internationales.

D'abord, on pourrait considérer que cet exercice gouvernemental de fait se fasse dans l'intérêt général de tous les États et précède son institutionnalisation de droit, qui aboutirait à la création d'une organisation internationale œuvrant vraiment pour le bien de la Communauté internationale. Dans ce cas, le gouvernement international de fait serait une étape vers le superétatisme de droit. L'Histoire, malheureusement, dément cette affirmation, comme en attestent la SDN et l'ONU.

Aujourd'hui cependant, avec la fin du monde bipolaire, les sommets internationaux peuvent avoir une autre signification. Si les États-Unis sont incontestablement la seule superpuissance de la société internationale, d'autres États viennent remettre en cause ce phénomène et font que le monde n'est pas unipolaire. C'est notamment le cas de la Chine, qui aspire à devenir une superpuissance et avec laquelle il faut désormais compter de plus en plus. D'autre part, de multiples États sont, ou aspirent à devenir, des puissances régionales. Les sommets internationaux pourraient alors apparaître comme

autant de contre-pouvoirs et laisser espérer un rééquilibrage original des relations internationales.

(12 juillet 2000)