QUELQUES REMARQUES SUR LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE ¹

par JEAN SIOTIS

Chargé de Recherches à l'Institut Universitaire
de Hautes Études Internationales de Genève

Dans le cadre de leurs réflexions sur les modifications apportées aux formes traditionnelles de la diplomatie, certains auteurs ont souligné le caractère souvent multilatéral des rapports diplomatiques à l'époque contemporaine. De même, cette constatation est faite quotidiennement depuis la guerre par les praticiens de la diplomatie des États qui tiennent un rôle actif dans le cadre des organisations inter-

1. Les problèmes de la diplomatie ont souvent fait l'objet de travaux plus ou moins rigoureux de la part d'historiens ou de diplomates mais, malheureusement, très peu de spécialistes de science politique se sont penchés jusqu'ici sur des problèmes qui continuent à garder un caractère de « dilettantisme ». Nous citons en particulier les ouvrages suivants : BENEDETTI, B., *Studies in Diplomacy*, London, 1896 ; BERNARD M., *Four lectures on subjects connected with Diplomacy*, London, 1868 ; BLAGA C. S., *L'évolution de la diplomatie*, Paris, 1938 ; BOURQUIN M., *Brèves remarques sur le déclin de la méthode diplomatique*, dans *Mélanges offerts à J.P.A. François*, Netherlands International Law Review, July 1959 ; CALLIÈRES, ... *De l'art de négocier* ..., Amsterdam, 1716 ; CAMBON J., *Le Diplomate*, Paris, 1926 ; CLAUDE I. L., *Multilateralism... Diplomatic and Otherwise*, dans *International Organisation*, Winter 1958. DILLARD H. C., *Some Aspects of Law and Diplomacy*, Académie de Droit International, La Haye, R. de C., 1957 ; *La Diplomatie*, par BURCKHARDT C., FREYMOND J., GUGGENHEIM P., FRANÇOIS - PONCET A., PUAUX G., etc., édité par « Économie », Lausanne, 1954 ; FOSTER J. W., *The Practice of Diplomacy*, Boston 1906 ; GENET R., *Traité de Diplomatie et de droit diplomatique*, Paris, 1931-32 ; GENTILI A., *De Legationibus*, trad. G. J. Laing, New York, 1924 ; HAAS E., *The Impact of Modern Weapons on Diplomacy*, dans « *World Affairs Interpreter* », Winter 1957 ; HANKEY, LORD, *Diplomacy by Conference*, *Studies in Public Affairs*, New York, 1947 ; HAUSER H., *Economie et Diplomatie, les conditions nouvelles de la politique*, Paris, 1937 ; HAYWARD C. W., *What is Diplomacy*, London, 1926 ; HEATLEY D. P., *Diplomacy and the Study of International Relations*, Oxford, 1919 ; HOFFMANN S., *Organisations internationales et pouvoirs politiques des États*, Paris, 1954. JESSUP P., *Parliamentary Diplomacy*, Académie de Droit International, La Haye, R. de C., 1956 ; KENNEDY A., *Old Diplomacy and New*, London, 1922 ; New York, 1923 ; KERTESZ S. D., *Diplomacy in the Atomic Age*, dans *Review of Politics*, Nos 1-2, 1959 ; MARTENS, Charles de, *Le guide diplomatique*, Paris, 1832 ; MENDELSON -

nationales. Du point de vue pratique, les problèmes posés par cette « nouvelle forme » de diplomatie ont été résolus, tant bien que mal, au moyen de modifications apportées aux structures des Ministères des Affaires étrangères par la création de départements spécialisés dans les rapports avec les organisations internationales. Toutefois, les problèmes fondamentaux pour l'étude des relations internationales posés par cette évolution de la diplomatie ont fait l'objet jusqu'à présent d'études fragmentaires portant uniquement sur la pratique des Nations Unies. Il nous semble pourtant que nous nous trouvons là en présence de problèmes revêtant la plus grande importance, non seulement pour l'historien des relations internationales, mais surtout pour les responsables des diplomaties nationales qui s'avouent parfois désarmés devant les contradictions entre l'enseignement diplomatique traditionnel et la pratique au milieu du XX^e siècle.

L'objet de nos remarques est de souligner l'importance de ces questions ; mais avant d'évoquer certains problèmes soulevés par la pratique diplomatique, il nous semble indispensable d'expliquer ce que nous entendons par le terme « diplomatie ».

1. La plupart des auteurs qui se sont penchés sur cette question ont analysé la notion de diplomatie en tant que *méthode*. Sur la base de leurs travaux, on pourrait définir la méthode diplomatique comme la *méthode des relations interétatiques* en temps de paix. Cette notion est suffisamment claire, quoique nous ayons substitué l'expression de relations interétatiques à celle, plus usuelle, de relations internationales.

BARTHOLDY A., *Diplomatie* (Politische Wissenschaft Heft 1), Berlin, 1927 ; NAVA S., *Sistema della Diplomazia*, Padova, 1950 ; NICOLSON H., *Diplomacy*, Oxford-New York, 1950 ; NICOLSON H., *The evolution of Diplomatic Method*, London, 1954 ; PEARSON L., *Diplomacy in the Nuclear Age*, New York, 1958 ; POTIEMKINE V., *Histoire de la diplomatie*, t. III, Paris, 1947 ; RODRIGUEZ-ARAYA R., *La diplomacia, evolución, profesionalidad, reglamentación*, Rosario, 1937 ; PETRIE, Sir C., *The Strategic Element in Modern Diplomacy*, dans « Quarterly Review », July 1957 ; REINSCH P. S., *Secret Diplomacy*, New York, 1922 ; SATOW, Sir E., *A Guide to Diplomatic Practice*, London, 1917 ; VANSITTART, Lord, *The decline of Diplomacy*, dans Foreign Affairs, January 1950 ; WEBSTER, Sir C., *The Art and Practice of Diplomacy*, London, 1952 ; DE WICQUEFORT, *L'Ambassadeur et ses fonctions*, La Haye, 1724 ; WILDNER H., *Die Technik der Diplomatie*, Wien, 1959 ; WILLIAMS V., *Les méthodes de travail de la diplomatie*, Paris, 1925 ; WOLGART E., *La diplomatie et ses fonctions*, Académie de Droit International de La Haye, R. de C., 1937 ; UNESCO, Bulletin international des Sciences sociales, n° 2, 1953 « *La Technique des conférences internationales* », Collection d'articles par Chaumont C., Right D., Guetzkow H., Kopelmanas L., Scelle G. etc. (Des indications intéressantes sur l'évolution de la diplomatie peuvent également être trouvées dans les ouvrages récents consacrés aux relations internationales et au droit international public).

Toutefois, le terme « diplomatie » ne s'applique pas uniquement à cette méthode et il est employé souvent pour désigner des notions bien plus complexes. C'est ainsi qu'on se réfère fréquemment à la diplomatie d'un État (« Le ministre des Affaires étrangères est le chef de la diplomatie ») pour désigner les services gouvernementaux qui s'occupent des relations avec les États étrangers aussi bien que pour désigner la politique étrangère d'un État (« Les buts de la diplomatie soviétique ... »)². Parfois ce terme est employé pour désigner par une seule expression les services gouvernementaux chargés des relations avec l'étranger *et* la politique étrangère d'un État donné (« Histoire de la diplomatie »). Enfin, le deuxième quart du XX^e siècle a vu naître une forme de diplomatie non rattachée directement à un État (« L'activité diplomatique du secrétaire général au Proche Orient ... »), ce qui complique singulièrement la tâche des exégètes du terme « diplomatie ».

Si la méthode diplomatique peut être définie d'une manière plus ou moins satisfaisante, il n'en va pas de même pour le terme « diplomatie » en général. Nous avons vu que la « diplomatie » d'un État signifie souvent l'ensemble des services gouvernementaux chargés des relations avec l'étranger. Traditionnellement ces services étaient groupés au sein des Ministères des Affaires étrangères et seul le Chef d'État pouvait entretenir des rapports directs avec les représentants de Puissances étrangères. En règle générale, cependant, le Chef d'État est accompagné par le ministre des Affaires étrangères ou par un haut fonctionnaire délégué par celui-ci lors de ses déplacements à l'étranger, et ses entretiens avec les ambassadeurs ont lieu en présence du responsable de la diplomatie nationale. Cette règle, qui dans certains cas fait partie du droit constitutionnel, garantit la prééminence absolue du Ministère des Affaires étrangères dans le domaine des relations avec les États étrangers. Toutefois, il est difficile d'affirmer aujourd'hui que l'ensemble des structures diplomatiques des États soient groupés au sein des Ministères des Affaires étrangères. De plus en plus certains organes gouvernementaux, et même non-gouvernementaux, sont amenés à entretenir des rapports, qu'on pourrait qualifier de diplomatiques, avec des organes correspondants des autres États ou avec des organisations interétatiques. Nous avons en premier lieu des Ministères tels que les Ministères du commerce, du trésor, ou des affaires économiques, du

2. Tout en regrettant la confusion qui résulte de l'emploi du terme « diplomatie » à la place de « politique étrangère », il nous semble que, pour les besoins de cette discussion, il importe de prendre en considération cette acceptation du terme « diplomatie ». Nous préférons réserver le terme « politique étrangère » pour désigner les éléments stratégiques et celui de « diplomatie » les éléments tactiques de la conduite des relations extérieures des États.

travail, etc., qui entretiennent des rapports suivis avec des États étrangers, le plus souvent sur une base multilatérale, mais aussi sur une base bilatérale. Deuxièmement, les organes parlementaires, tels que les Commissions des Affaires étrangères, interviennent de plus en plus activement dans le domaine des rapports diplomatiques, et nous avons même vu des rencontres entre des délégations des Commissions des Affaires étrangères de plusieurs parlements, pendant lesquelles des problèmes de la plus haute importance furent discutés en l'absence des représentants des Ministères des Affaires étrangères. Enfin, il est intéressant de noter que si les gouvernements ont depuis toujours fait appel aux services de personnes ne possédant aucune qualité officielle en vue de contacts ou de négociations d'un caractère particulièrement délicat, actuellement cette pratique caractérise l'ensemble des relations de certains États avec des gouvernements dont la situation en droit reste imprécise. Depuis 1952, plusieurs États entretiennent, par l'intermédiaire d'organismes tels que les Chambres de Commerce, des rapports quasi-diplomatiques avec des gouvernements qu'ils ne reconnaissent pas ou avec lesquels ils n'ont pas de *relations* diplomatiques. On pourrait objecter que ces rapports se limitent au seul domaine commercial, mais il suffit d'observer l'activité déployée par des missions « commerciales » jouissant en fait d'immunités diplomatiques pour constater que le contenu diplomatique de ces rapports ne fait aucun doute.

Nous avons énuméré certains domaines d'activité diplomatique qui ne sont pas compris dans les définitions traditionnelles de la diplomatie nationale, car toute étude portant sur le caractère multilatéral de la diplomatie moderne devra nécessairement tenir compte de la complexité de cette notion. Certains États ont résisté plus longtemps que d'autres à la tendance de « décentralisation » des services chargés d'entretenir des rapports avec les États étrangers, par crainte que cette tendance n'entraîne des conséquences néfastes sur la poursuite d'une politique étrangère cohérente. Jusqu'en 1954-55 les rapports entre l'Union Soviétique et certains organismes techniques des Nations Unies avaient lieu par l'intermédiaire du Ministère des Affaires étrangères mais, depuis cette date, les Ministères techniques de l'URSS entrent souvent en rapport direct avec les organismes de l'ONU. Certes, ces rapports se limitent à des questions purement techniques, mais on sait quelle importance des questions d'une nature purement économique peuvent avoir pour la politique d'un État comme l'Union Soviétique.

En ce qui concerne le terme « diplomatie » employé pour désigner la *politique étrangère* d'un État, nous devons également nous demander si les limites traditionnellement imparties à l'action diplomatique des États correspondent toujours à la réalité. Est-il toujours possible d'affir-

mer que pour déterminer les caractéristiques de cette action il suffit d'analyser les seuls actes des organes traditionnellement chargés d'agir dans le domaine diplomatique ? Est-il possible de discuter de l'action diplomatique d'un État industrialisé à l'égard des pays sous-développés en faisant abstraction de l'activité des organismes étatiques ou inter-étatiques chargés d'une aide technique ou économique aussi bien que de l'action des entreprises privées engagées par des investissements dans l'effort de développement économique de ces pays ? (L'importance diplomatique de l'intervention des entreprises privées peut être appréciée en étudiant les efforts récents de la diplomatie des États-Unis à l'égard des États latino-américains.) Lorsqu'on analyse les différents aspects de l'action diplomatique d'un État moderne, il devient évident que les limites traditionnelles de cette action sont continuellement dépassées. La complexité même des rapports interétatiques à l'époque moderne est à l'origine de cette situation, mais il serait dangereux de ne pas chercher les critères qui nous permettront de circonscrire des études portant sur l'une des caractéristiques essentielles de la diplomatie moderne. Pour l'instant, cependant, nous nous bornerons à insister sur le fait qu'il est extrêmement difficile de fixer des limites à la notion de diplomatie, ou d'action diplomatique, d'un État moderne.

Notre point de départ pour l'analyse du terme « diplomatie » fut la notion de « méthode diplomatique », qui est une notion propre aux relations interétatiques. Toutefois nous arrivons maintenant à une dernière forme de diplomatie qui, elle, n'est pas rattachée à un État, sans constituer pour autant une forme de « diplomatie supra-étatique ». La création d'un Secrétariat comportant une section politique dans le cadre de la S.d.N. jeta les bases d'une action diplomatique « indépendante » de tout État. Dans le cadre de l'ONU, la tendance du Secrétaire général à assumer un rôle diplomatique fut accentuée et il ne serait pas exagéré actuellement de parler d'une « diplomatie non-étatique ». Les initiatives diplomatiques des deux Secrétaires généraux de la S.d.N., dont nous avons connaissance, ne dépassent pas le cadre d'une action très limitée, mais il n'y a aucun doute que MM. Trygve Lie et Dag Hammarskjöld n'ont pas hésité à prendre des mesures qui ont eu des effets sensibles sur la politique internationale. Cette nouvelle forme de diplomatie résiste à tous les efforts d'analyse scientifique fondée sur les seules définitions traditionnelles de la « diplomatie », et un des objectifs de toute recherche dans ce domaine devra précisément être de situer l'action diplomatique du Secrétaire général des Nations Unies dans le cadre de la diplomatie moderne.

2. Les remarques qui ont précédé avaient pour but de souligner la complexité, sinon l'ambiguïté, de la notion de « diplomatie ». Loin de nous décourager, les difficultés inhérentes à toute tentative de définition d'une notion aussi complexe devraient nous inciter à pousser beaucoup plus loin notre analyse des caractéristiques essentielles de la diplomatie moderne. C'est ainsi que nous sommes amenés à discuter l'une de ces caractéristiques et à étudier le phénomène nouveau de la diplomatie multilatérale.

Les relations diplomatiques reposent traditionnellement sur une base bilatérale, mais le début du XIX^e siècle a vu naître une nouvelle forme de diplomatie — la diplomatie des congrès — qui a introduit un élément multilatéral dans les relations diplomatiques entre États européens. Les traités de Münster et de Osnabrück ont marqué le début de l'ère des conventions multilatérales, mais le processus diplomatique qui a abouti à leur conclusion était d'un caractère essentiellement bilatéral. On ne trouve trace de véritables réunions multilatérales ni à Münster ni à Osnabrück, et c'est par une série de négociations bilatérales que l'accord définitif des princes a pu être obtenu. Par contre, les derniers Congrès de la coalition anti-napoléonienne et le Congrès de Vienne étaient des véritables réunions diplomatiques multilatérales où les décisions étaient adoptées à l'unanimité. En effet, la collaboration du temps de guerre entre les alliés de la coalition anti-napoléonienne servit de base à une étroite collaboration diplomatique qui se prolongea au delà de la signature des Traités de Vienne. La pratique de collaboration et de consultations multilatérales qui a servi la cohésion entre les Alliés à partir de la bataille de Leipzig ayant fait ses preuves, les souverains vainqueurs ont voulu l'organiser en prévoyant un système de contacts diplomatiques multilatéraux périodiques. C'est ainsi que nous pouvons considérer le Congrès de Vienne comme le point de départ de cette nouvelle forme de relations interétatiques — la diplomatie multilatérale.

Si les alliances de 1815 n'ont pas été de longue durée, les formes de consultations diplomatiques qui caractérisent la Sainte Alliance survécurent à la dislocation du système élaboré à Vienne. Le système d'organisation de la paix du XIX^e siècle était fondé sur le double principe de la consultation souvent multilatérale quasi-permanente au niveau des ambassadeurs et des congrès périodiques avec la participation des souverains ou des chefs des diplomaties nationales. En étudiant l'histoire diplomatique de la deuxième moitié du XIX^e siècle et des quatorze premières années de notre siècle, on retrouve toujours les expressions « les grandes Puissances » ou « les Puissances européennes », suivies de la description d'actions collectives, mais il est rare de ren-

contrer des historiens qui se sont préoccupés de la question essentielle du fonctionnement de ce système de diplomatie multilatérale qu'ils qualifient de « Concert européen ». Il nous semble pourtant qu'il faut chercher dans les différentes pratiques diplomatiques du concert européen les origines d'un grand nombre de caractéristiques de la diplomatie contemporaine. Les spécialistes de l'organisation internationale en particulier trouveront dans l'étude des divers organes du concert européen des éléments d'une grande valeur pour l'analyse des origines des formes institutionalisées de l'organisation internationale. Les organismes fluviaux aussi bien que les organes temporaires créés par les puissances, tels que le comité des amiraux représentant le concert en Crète ou le commandement unique du corps expéditionnaire européen lors de la guerre des Boxers, constituent des précédents intéressants pour l'étude de l'organisation internationale au XX^e siècle. Il serait cependant faux de se tenir à l'analyse du fonctionnement des seuls organes institutionnalisés. Le concert européen agissait également et en premier lieu par l'intermédiaire d'organes beaucoup moins structurés, tels que le corps diplomatique dans les capitales des régions critiques ou même d'un nombre plus limité de diplomates agissant au nom de l'Europe.

3. La création après la première guerre mondiale d'une organisation interétatique à caractère politique et universaliste³ représenta le premier effort d'institutionnalisation des pratiques diplomatiques propres à un système de diplomatie multilatérale, et la grande innovation du Pacte de la S.d.N. dans ce domaine fut la création d'un Secrétariat international permanent. L'importance de la création de ce secrétariat réside dans le fait qu'il devait inévitablement être amené à jouer un rôle quasi-diplomatique, ce qui n'était nullement prévu par le Pacte. La Charte des Nations Unies a, dès le départ, fourni des bases beaucoup plus solides aux nouvelles formes de diplomatie multilatérale en prévoyant que le Secrétaire général serait, dans certains cas, amené à agir dans le domaine diplomatique. De même le Conseil de Sécurité a été conçu de telle manière qu'il permet à un corps de diplomates de valeur de délibérer sur une base multilatérale ou même de discuter en dehors de tout cadre formel, chaque fois que la situation internationale présente des signes inquiétants. Dans l'esprit des fondateurs de la nouvelle organisation interétatique, les organes de diplomatie multilatérale sur lesquels elle repose auraient dû constituer les principaux cadres diplomatiques pour la solution des différends interétatiques.

a/ L'existence et le fonctionnement des organes délibérants des

3. Il importe de distinguer ici le terme « universaliste » de celui d'« universel ».

Nations Unies ont ajouté au droit diplomatique traditionnel un ensemble de règles nouvelles qui pourraient être qualifiées de règles de la diplomatie parlementaire. Les manuels de droit diplomatique ne contiennent aucune indication sur le droit qui s'est développé au sein des assemblées intergouvernementales, mais nous nous trouvons là en présence d'un des domaines essentiels du droit diplomatique moderne. Les règles écrites de procédure des organes des Nations Unies constituent en elles-mêmes une matière d'étude extrêmement riche, mais ce qu'il faut souligner en premier lieu c'est leur importance du point de vue pratique, étant donné l'usage souvent admirablement habile qui est fait de cette procédure de la part de certaines délégations. A vrai dire, toutefois, les règlements écrits des organes des Nations Unies ne constituent qu'une très faible partie du droit de la diplomatie parlementaire, et c'est surtout dans la pratique de ces organes qu'il faut chercher l'expression la plus valable de ce nouveau droit diplomatique.

b/ A côté des règles écrites et coutumières qui régissent le fonctionnement des assemblées intergouvernementales, il existe un autre domaine de la diplomatie moderne qui a été très peu et très mal exploré jusqu'ici. Un éminent ancien diplomate américain, qui est en même temps un juriste de valeur⁴, écrivait récemment que les « rapports humains » et les contacts entre les délégués en dehors des séances officielles constituent peut-être l'aspect le plus important de la diplomatie des Nations Unies. Il est vrai qu'en marge de tout congrès et de toute réunion de plénipotentiaires, les rencontres officieuses ont toujours tenu un rôle important dans la solution des problèmes épineux. Cependant, là aussi la pratique diffère actuellement de la tradition par le fait que même ces contacts officieux prennent presque toujours la forme de contacts multilatéraux. L'existence de groupements ou de blocs d'États, plus ou moins structurés, au sein des organes des Nations Unies, fait que toute négociation véritable devient inévitablement une négociation multilatérale. Non seulement la plupart des réunions officieuses en marge des séances des organes des Nations Unies groupent plusieurs délégations à la fois, mais même lorsque ces contacts ont lieu entre deux délégués, très souvent ces délégués parlent chacun au nom d'un groupe de délégations plus ou moins important. Il est devenu courant de voir dans les couloirs des Nations Unies les représentants de deux différents « blocs » négocier chacun au nom d'un groupe de 20-30 États.

4. Avant de conclure ces remarques sur certains aspects de la diplomatie moderne, il faudrait s'arrêter sur la question des alliances.

4. JESSUP P., *Parliamentary Diplomacy*, Académie de Droit International, La Haye, R. de C., 1956.

Traditionnellement, les alliances prenaient la forme d'ententes bilatérales et, en dehors du temps de guerre, les coalitions groupant plus de deux États étaient l'exception. Depuis la deuxième guerre mondiale, toutefois, les engagements internationaux des États en matière de sécurité se situent presque uniquement dans des cadres multilatéraux. Pendant ou après la fin de la dernière guerre, certains États européens ont conclu des alliances ou des pactes d'assistance mutuelle bilatéraux (Traité anglo-soviétique de 1942 et franco-soviétique de 1944 et le Traité de Dunquerque), mais tous ces traités ont été soit dénoncés, soit remplacés, dans la pratique, par des traités d'assistance mutuelle multilatéraux. Il ne nous appartient pas d'analyser les causes de cette transformation de la pratique diplomatique et il suffit de souligner ces faits et d'insister sur leur importance pour l'étude des relations internationales. Le caractère multilatéral des alliances contemporaines pose d'autant plus de problèmes nouveaux que les grandes coalitions d'États, telles que l'OTAN, ne limitent pas leur action au seul domaine de la diplomatie traditionnelle, mais coordonnent, ou essaient de coordonner, les politiques nationales dans les domaines économique et culturel, aussi bien que politique et militaire. Ceci entraîne comme conséquence des tentatives souvent infructueuses d'adoption d'une politique commune à tous les États membres dans un nombre de domaines toujours croissant, ce qui rend extrêmement difficile le fonctionnement et la cohésion réelle d'une telle alliance. Enfin, les grandes alliances contemporaines reposent sur des structures institutionnelles souvent très complexes qui constituent un type nouveau d'organisation interétatique. Les organisations interétatiques, qui sont l'expression des alliances modernes, sont l'une des formes que peut prendre un système de diplomatie multilatérale, mais elles diffèrent des organisations interétatiques à buts universels par le fait qu'elles reposent sur une unité, réelle ou fictive, d'objectifs politiques, fondés sur un consensus idéologique⁵. Cette unité se manifeste par une pratique de consultations quasi-permanentes à différents niveaux sur toutes les questions revêtant une certaine importance dans le domaine des relations internationales, ce qui donne un caractère collectif à toutes les initiatives prises non seulement par l'organisation elle-même, mais aussi à celles prises par ses membres dirigeants. Il va de soi que la pratique des alliances modernes ne coïncide pas toujours

5. Le mot « politique » est utilisé ici dans le sens étroit de politique étrangère. Certes, le désarmement, le maintien de la paix, etc., constituent des objectifs politiques, mais il s'agit là de principes de politique internationale plutôt que de buts à atteindre par la politique étrangère, par la diplomatie d'un État ou d'un groupe d'États donné.

avec le schéma que nous venons d'esquisser ; il importe toutefois de souligner que, contrairement aux formes traditionnelles d'alliances dont le but était bien délimité par le traité lui-même, des organisations comme l'OTAN sont réfractaires à toute limitation de cette sorte, étant donné leurs fondements idéologiques aussi bien que juridiques, et nous pouvons dire qu'elles constituent une tentative d'établissement d'une politique commune de tous les États membres sur toutes les questions en rapport avec leurs relations internationales. C'est ainsi que nous considérons cette forme d'organisation interétatique comme étant fondée sur le principe d'une action diplomatique véritablement *collective*.

5. Ayant évoqué certains problèmes posés par toute étude portant sur les divers aspects de la diplomatie multilatérale, nous pouvons conclure en proposant quelques critères qui ne seront peut-être pas dépourvus d'arbitraire mais qui nous permettront de circonscrire un domaine d'études d'une si grande étendue et d'une telle complexité. Nous croyons cependant nécessaire de proposer de tels critères, tout en étant convaincus que seules des recherches de science politique pourront délimiter le domaine de la diplomatie multilatérale.

a/ Le premier critère qu'il nous faut établir est d'une nature quantitative. A partir de quel moment les rapports entre États deviennent-ils des rapports d'un caractère multilatéral ? Nous pouvons répondre que dès le moment où plus de deux États participent simultanément à une forme quelconque d'activité diplomatique, nous nous trouvons en présence d'une manifestation de diplomatie multilatérale. Ceci nous paraît évident, car la différence essentielle entre la diplomatie bilatérale et la diplomatie multilatérale réside dans le fait que, dans le cadre des rapports diplomatiques multilatéraux, un État peut se trouver dans une situation d'inégalité par rapport à ses partenaires, étant donné qu'il peut être mis en minorité. En ce qui concerne cet aspect de la question, il importe peu de savoir si cette inégalité peut être juridiquement sanctionnée par l'absence de la règle de l'unanimité ; ce qu'il importe de souligner c'est que, dans le cadre d'un tel système de diplomatie, les États sacrifient l'un de leurs attributs traditionnellement inaliénables : leur égalité formelle lorsqu'ils sont engagés dans une négociation.

En poussant plus loin notre analyse, on serait peut-être amené à poser la question de savoir si une telle distinction n'a pas pour conséquence une trop grande simplification de ce problème, car il est difficile de prétendre qu'un système de diplomatie comprenant trois à quatre États fonctionne sur les mêmes bases qu'une organisation interétatique comprenant quatre-vingts États. Pour le moment, cependant, nous

nous abstiendrons de nous prononcer sur cette question et de préciser si la distinction, qui doit inévitablement être faite entre un système de diplomatie multilatérale à participation restreinte et une organisation interétatique comprenant un grand nombre d'États, sera d'une nature quantitative ou qualitative.

b/ La deuxième question que nous nous poserons porte sur les objectifs, ou le contenu, de tout système ou ensemble groupant plus de deux États. En effet, est-il possible d'étudier, par des méthodes de science politique, les structures, le fonctionnement et le dynamisme de toutes les organisations ou ensembles interétatiques, quelle que soit la nature de leurs objectifs ? Si nous donnions une interprétation très extensive de la description que nous avons faite, il faudrait inclure dans le cadre de telles études des multiples organisations ou réunions temporaires interétatiques ayant des buts techniques très limités. Nous pensons en particulier à des organisations telles que l'Union internationale des Télécommunications ou l'Organisation météorologique mondiale ou à certaines réunions ou conférences organisées par les institutions spécialisées, et même par l'ONU, dont le but ne dépasse jamais les limites d'une étude ou d'une activité strictement technique ou scientifique. Nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que les délibérations et les conclusions de ces organisations ne présentent jamais des éléments pouvant affecter les relations interétatiques, mais en règle générale il serait préférable d'exclure d'une étude de science politique les organisations et les conférences comportant ces caractéristiques, car il ne nous semble pas, à première vue, qu'il soit possible de les considérer comme des manifestations d'un système de diplomatie multilatérale. Toute division rigide entre les organisations et conférences interétatiques « politiques » et « techniques » serait certainement arbitraire et le seul critère qui nous semble justifié est celui de l'effet que peut avoir leur fonctionnement sur les relations interétatiques.

Nous avons présenté, dans les pages précédentes, quelques considérations d'ordre général qui pourraient contribuer à une meilleure compréhension de la notion de diplomatie multilatérale. Le choix des problèmes sur lesquels nous nous sommes arrêtés a été dicté uniquement par le souci de jeter un peu de lumière sur ce terme afin de limiter autant que possible l'inévitable confusion qui résulte de l'emploi d'une terminologie dont le sens n'est évident qu'en apparence.

GENÈVE, Septembre 1959

Σύμμικτα Σ. Σεφεριάδου
Mélanges S. Séfériadès