

## FRANCE

### A. ASPECTS SUBSTANTIELS

#### I. Définitions

1. Dans votre pratique, utilisez-vous le terme « accord juridiquement non contraignant » ?  
Si oui, comment le définissez-vous ?

*Nous utilisons communément le terme « acte » ou « instrument » juridiquement non contraignant plutôt que « accord juridiquement non contraignant », afin d'éviter toute confusion avec les accords juridiquement contraignants. Cette précision permet de lever toute ambiguïté quant à la nature de l'instrument.*

2. Si non, quel terme utilisez-vous à la place (par exemple arrangements) et comment le définissez-vous ?

*Les actes ou instruments non juridiquement contraignants peuvent être désignés par divers titres, tels que déclarations d'intention (forme la plus connue), lettres d'intention, feuilles de route, ou encore programmes de coopération, sans que cette liste ne soit exhaustive. Ces différentes appellations reflètent la flexibilité et la nature non contraignante de l'entente ou de la coopération, laquelle reste essentiellement politique ou morale, sans imposer d'obligations juridiques.*

*Dans la pratique française, le terme « arrangement » est réservé aux instruments de coopération conclus entre ministères/ministres visant à compléter un accord existant ou à organiser une coopération administrative de portée limitée. Il se distingue ainsi des engagements purement politiques.*

3. Considérez-vous les « memoranda d'accord » comme des instruments juridiquement contraignants ou non contraignants ? Ou peuvent-ils être les deux ?

*Le « Memorandum of Understanding » (MoU) est un instrument issu de la pratique de la common law. En raison des incertitudes relatives à la portée juridique des MoU en droit international, la France ne privilégie pas ce type d'instruments.*

*La portée contraignante ou non contraignante d'un MoU doit s'apprécier au cas par cas, en fonction de son contenu. Nous tentons de clarifier au maximum cette portée, en insérant par exemple la mention explicite selon laquelle le MoU n'a pas vocation à établir d'obligation juridique pour les signataires.*

#### II. Distinction

4. Comment différenciez-vous les traités, les contrats de droit civil international et les accords juridiquement non contraignants ?

*Pour différencier les traités, les contrats de droit civil international et les accords juridiquement non contraignants, il est important de prendre en considération l'identité des signataires, la portée de l'instrument et le droit dont il relève :*

1. **Les traités** : les traités sont des instruments internationaux régis par le droit international et conclus par écrit, par lesquels deux ou plusieurs États (ou organisations internationales) souscrivent des obligations juridiques.
2. **Les contrats de droit civil international** : ces contrats concernent des engagements souscrits par des entités publiques ou privées. Ils sont en principe régis par le droit privé national applicable et non par le droit international public.
3. **Les actes juridiquement non contraignants** : comme indiqué ci-dessus, ces actes formalisent des coopérations, partenariats ou ententes sans créer d'obligations juridiques pour les signataires.

5. Selon vous, existe-t-il un (ou plusieurs) élément(s) essentiel(s) permettant de qualifier habituellement un accord comme étant juridiquement non contraignant ? Si oui, lesquels ?

*Pour qualifier un accord comme étant juridiquement non contraignant, il est essentiel de se référer en premier lieu à l'intention des signataires de s'engager ou non sur le plan juridique. En cas d'incertitude, plusieurs éléments peuvent être pris en compte pour déterminer si l'instrument est ou non contraignant :*

1. **La terminologie** : La terminologie permet d'établir le caractère contraignant ou non contraignant d'un acte. Elle peut être analysée à travers l'intitulé, la structure et les formulations présentes dans le texte. L'intitulé fournit souvent un premier indice. Des termes comme « déclaration » signalent généralement une absence de caractère contraignant, contrairement à des termes plus fermes tels que « accord ». Le choix des termes renforcent cette distinction, par exemple avec l'usage de « signataires » au lieu de « parties », et de « paragraphes » ou « points » au lieu d'« articles ». Les formulations dans le corps du texte sont également révélatrices : des « clauses d'effort » et expressions comme « améliorer leur coopération », « déclarent leur intention de », « souhaitent » ou « se proposent de » traduisent une volonté ou un objectif général plutôt qu'un engagement contraignant. À l'inverse, des termes comme « s'engagent à », « conviennent de », ou des verbes tels que « décident », impliquent une obligation juridique. Enfin, là aussi pour les distinguer des traités internationaux, les termes retenus pour ces instruments est qu'ils « prennent effet » (et non « entrent en vigueur ») lors de leur signature.
2. **Le temps utilisé** : Le temps verbal est un autre indicateur permettant de qualifier un acte de non juridiquement contraignant. L'emploi du futur indique souvent que l'acte exprime une intention ou un objectif à venir, traduisant une « clause d'effort » entre les signataires, sans créer d'obligation juridique entre eux. En revanche, l'usage du présent de l'indicatif, temps de l'engagement, reflète une volonté plus ferme et peut induire des obligations juridiquement contraignantes.
3. **La structure générale de l'acte** : Les actes juridiquement non contraignants doivent exclure toute disposition pouvant être interprétée comme créant une obligation juridique. Cela implique l'absence de clauses sur l'entrée en vigueur, le règlement des différends, les amendements, le dépositaire, ou les clauses sur les langues faisant foi, qui sont caractéristiques des accords juridiquement contraignants. Pour insister sur la portée non contraignante d'un instrument, la France préconise habituellement, lors de sa négociation, l'inclusion d'une clause type selon laquelle ledit instrument « ne crée aucune obligation juridique entre les signataires ».
4. **Souplesse de la procédure de signature de l'instrument** : La nature de l'acte emporte également des conséquences sur la procédure de sa signature. Les actes juridiquement non contraignants sont signés, mais ne nécessitent le respect d'aucune procédure formelle particulière, tels que la délivrance de pouvoirs, la ratification ou l'approbation par l'exécutif, ou l'enregistrement officiel auprès d'organismes internationaux, contrairement aux traités et accords intergouvernementaux.

6. Etablissez-vous une distinction entre les « memoranda d'accord » (MoU) et d'autres types d'accords juridiquement non contraignants, tels que les « déclarations communes d'intention » ou les « arrangements » ? Si oui, comment ?

*Voir la réponse à la question 3 pour la distinction entre les « memorandums of understanding » (MoU) et les « déclarations d'intention ». Concernant les arrangements, voir la réponse à la question 2.*

7. Si vous distinguez différents types d'accords juridiquement non contraignants, disposez-vous de règles internes différenciées qui leur sont applicables ?

*Il n'est pas fait de distinction interne entre les différents types d'actes juridiquement non contraignants.*

8. Distinguez-vous entre le type d'accords juridiquement non contraignants conclu avec des organisations internationales et celui conclu avec des Etats ? Disposez-vous de règles différenciées applicables aux accords juridiquement non contraignants selon que l'autre partie est un État ou une organisation internationale ?

*Il n'est pas fait de distinction entre le type d'actes juridiquement non contraignants conclus avec des organisations internationales ou conclus avec des Etats.*

### **III. Compétence**

9. Qui, au sein de votre État/organisation internationale, possède la compétence pour signer un accord juridiquement non contraignant ?

*En droit français, les actes juridiquement non contraignants ne nécessitent pas la délivrance de pouvoirs de signature. Ils ne nécessitent pas non plus de suivre un processus de ratification ou*

*d'approbation par l'exécutif, le cas échéant après autorisation du Parlement conformément à l'article 53 de la Constitution.*

*Le chef d'État, le chef de gouvernement, les ministres, les ambassadeurs, le secrétaire général, ainsi que les directeurs ou directrices d'administration peuvent signer ces actes. Ils peuvent également déléguer cette signature. Si la cohérence dans le choix du niveau des signataires doit être assurée, une même déclaration d'intention peut néanmoins comporter la signature de plusieurs signataires de différents niveaux hiérarchiques, et de différentes natures juridiques (en incluant des entités comme des opérateurs de l'Etat, des collectivités territoriales ou des personnes privées), afin de représenter largement les intérêts en présence et faciliter le développement de la coopération envisagée.*

10. Pour les États : Les unités territoriales infranationales telles que les États fédérés, les provinces, les municipalités ou les agences publiques sont-elles compétentes pour conclure leurs propres accords juridiquement non contraignants ?

*En vertu du droit français, et au nom du principe de cohérence et d'unité de l'action extérieure de la France, la capacité des collectivités locales pour conclure des instruments juridiquement contraignants avec des sujets de droit international est strictement encadrée. Par analogie, il en est de même pour les instruments juridiquement non contraignants. Le droit français réserve à cet égard un régime spécifique aux collectivités territoriales d'outre-mer (DOM, ROM, COM) :*

- 1. Les collectivités territoriales peuvent conclure des actes non contraignants avec d'autres unités territoriales infranationales étrangères, notamment dans le cadre de la coopération transfrontalière ou régionale. Il ne leur est cependant pas permis de conclure des accords internationaux avec des Etats ou des organisations internationales, et par extension, il ne leur est pas permis non plus de conclure des instruments juridiquement non contraignants avec ces derniers. Elles peuvent cependant être associées à une déclaration d'intention signée par la République française avec un État étranger ou une organisation internationale.*
- 2. Les départements et régions d'outre-mer peuvent, dans le cadre de la coopération régionale et à certaines conditions fixées par la loi, conclure des accords internationaux avec des Etats ou organisations internationales, afin de développer leur coopération dans leur voisinage respectif. Par extension, il leur est donc permis, dans ces mêmes conditions, de conclure des instruments juridiquement non contraignants avec ces mêmes partenaires, avec l'autorisation du représentant de l'Etat.*
- 3. Les collectivités d'outre-mer disposent de régimes juridiques spécifiques, encadrés par des lois organiques, qui les habilitent à conclure, sous certaines conditions, des accords internationaux au nom de la République française avec des Etats et des organisations internationales. Par extension, il leur est permis de conclure également des actes juridiquement non contraignants dans ces mêmes conditions.*

#### **IV. Effets juridiques (indirects)**

11. Considérez-vous que les accords juridiquement non contraignants sont susceptibles de produire des effets juridiques (indirects), par exemple en tant qu'actes préparatoires d'un instrument juridiquement contraignant ou en tant que directives d'interprétation de tels instruments contraignants ? Considérez-vous les accords juridiquement non contraignants, dans certaines circonstances, comme une condition préalable à l'adoption d'un instrument contraignant de droit international ?

*Les actes juridiquement non contraignants peuvent produire des effets juridiques. Ils peuvent notamment servir à interpréter des traités internationaux, voire intervenir dans l'identification du droit international coutumier*

#### **B. ASPECTS PROCÉDURAUX**

#### **V. Choix de l'instrument**

12. Quels facteurs influencent ou déterminent votre décision d'opter pour un accord juridiquement contraignant ou non contraignant ? Par exemple, signez-vous des accords juridiquement non contraignants pour faciliter la conclusion d'un accord juridiquement contraignant dans le futur ou concluez-vous des accords juridiquement non contraignants dans des situations où un accord juridiquement contraignant ne peut être conclu avec les parties concernées ?

La décision, émanant des signataires, d'opter pour un accord juridiquement contraignant ou non contraignant s'apprécie au cas par cas et dépend de plusieurs facteurs, tels que :

- **La volonté de ne pas s'engager juridiquement** : un acte juridiquement non contraignant permet aux signataires de coopérer sur une base politique sans créer d'obligations juridiques.
- **La rapidité de procédure** : les actes juridiquement non contraignants prennent en principe effet dès leur signature, contrairement aux accords contraignants qui peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'une procédure d'approbation ou de ratification.
- **La flexibilité** : la flexibilité des actes juridiquement non contraignants se manifeste tant sur le fond que sur la forme, offrant une grande souplesse dans leur conception et leur déclinaison. Sur le fond, ces instruments permettent de définir des orientations générales de coopération sans imposer de prescriptions strictes, laissant ainsi une marge d'adaptation pour ajuster les actions de coopération en fonction des évolutions futures. Sur la forme, ils favorisent la participation de signataires de divers niveaux hiérarchiques, et pouvant appartenir à des entités de nature différente. En incluant des entités comme des opérateurs de l'Etat (Agence française de Développement, universités, Expertise France), des collectivités territoriales (régions, départements) ou des personnes privées, ces accords facilitent la collaboration avec des acteurs qui n'ont pas la capacité juridique de conclure des traités. Ainsi, les accords non contraignants sont particulièrement adaptés pour formaliser des intentions communes et promouvoir la coopération entre divers partenaires

13. Qui, au sein de votre État/organisation internationale, décide en dernier ressort de la conclusion d'un traité ou d'un accord juridiquement non contraignant ?

*Il s'agit du Président de la République, du Premier ministre et du Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, en lien le cas échéant avec les autres ministres concernés.*

14. Quelles sont les principales différences dans votre procédure interne lors de la conclusion d'un accord juridiquement non contraignant ou d'un traité contraignant ?

*La France ne dispose pas, à ce jour, d'un cadre juridique constitutionnel, légal ou réglementaire, encadrant la rédaction et l'adoption des instruments internationaux juridiquement non contraignants.*

*Conformément au droit international, la conclusion d'un accord juridiquement contraignant obéit à une procédure formelle qui comprend la délivrance de pouvoirs. Cette procédure est ensuite suivie, le cas échéant, d'une approbation ou d'une ratification, précédée pour certaines catégories d'accords et traités d'une autorisation parlementaire à cet effet en vertu de l'article 53 de la Constitution. Seuls les traités et accords intergouvernementaux peuvent faire l'objet d'un enregistrement auprès du Secrétariat général des Nations Unies et d'une publication au Journal officiel de la République française.*

## **VI. Évaluation formelle<sup>1</sup> des accords juridiquement non contraignants**

Pour les États :

15. Dans votre Etat, existe-t-il une évaluation formelle centralisée obligatoire des accords juridiquement non contraignants conclus par tout ministère ?

*Il est recommandé que la version finale de chaque projet de texte soit transmise, via un service traitant, à la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères avant signature, pour relecture et vérification de son caractère non contraignant. En raison du volume important d'accords juridiquement non contraignants conclus par les autorités françaises, cette transmission n'est, en pratique, pas systématique.*

16. Si oui, quel ministère/organe procède à cette évaluation formelle ?

*Cette évaluation formelle est réalisée par la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.*

<sup>1</sup> Dans cette section, l'« évaluation formelle » fait référence à la procédure interne de vérification des critères formels d'un projet d'accord pour s'assurer qu'il est clairement identifiable comme juridiquement non contraignant.

17. À quel moment du processus de conclusion d'un accord juridiquement non contraignant l'évaluation formelle est-elle effectuée ?

*L'évaluation formelle est effectuée par la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères avant la signature de la dernière version acceptée entre les signataires. Concrètement :*

- *Le délai (souhaité) de saisine est le suivant : une dizaine de jours avant la signature au minimum.*
- *Cette saisine s'effectue en amont de la vérification de la concordance linguistique par les services de traduction du ministère.*

18. Si des unités/organismes territoriaux infranationaux ou des agences spécialisées sont compétents pour conclure des accords juridiquement non contraignants (voir question 9), ces accords sont-ils soumis à la même évaluation formelle que celle applicable aux accords du gouvernement (fédéral)/de l'organisation internationale ?

*Non*

19. Disposez-vous d'un standard interne/d'un guide écrit pour évaluer formellement les accords juridiquement non contraignants, par exemple, une loi, une directive ou des lignes directrices internes ?

*La Direction des affaires juridiques a mis à disposition un [Guide des bonnes pratiques en matière de négociation et de conclusion des engagements internationaux de la France](#), servant de cadre pour la négociation et la conclusion des engagements internationaux. La rédaction d'un guide spécifiquement dédié aux accords juridiquement non contraignants est également en cours.*

20. Comment vous assurez-vous que tous les acteurs concernés sont conscients de l'exigence d'une évaluation formelle centralisée des accords juridiquement non contraignants ?

*En principe, les agents chargés de la négociation d'instruments juridiquement non contraignants sont systématiquement informés de l'obligation de saisir les services compétents afin qu'une évaluation formelle centralisée soit menée préalablement à leur signature. Par ailleurs, l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques sur ce sujet poursuit précisément l'objectif d'assurer une meilleure publicité et donc une meilleure connaissance, tant de ces actes eux-mêmes que des procédures et circuits internes à respecter avant toute signature.*

21. Comment vous assurez-vous que les accords juridiquement non contraignants sont effectivement, dans la pratique, soumis à la procédure d'évaluation formelle centralisée ?

*Voir la réponse à la question 20.*

22. Le ministère/l'organe responsable fournit-il des conseils aux autres services et agences (gouvernementaux) sur les meilleures pratiques à suivre en matière d'accords juridiquement non contraignants (par exemple, des ateliers, des informations sur la manière la plus appropriée de rédiger et de conclure des accords juridiquement non contraignants) ?

*Voir la question 19. Des formations peuvent également être envisagées à destination des agents appelés à négocier de tels instruments.*

Pour les organisations internationales :

23. Si un tel processus existe, veuillez décrire le processus régulier d'évaluation formelle des accords juridiquement non contraignants au sein de votre organisation.

## **VII. Contrôle démocratique/Participation parlementaire**

Pour les États :

24. Votre législateur est-il informé ou consulté dans le cadre de la conclusion d'accords juridiquement non contraignants ? Si oui, le parlement doit-il être impliqué concernant tout accord juridiquement non contraignant ou existe-t-il des limites (par exemple, uniquement pour les accords politiquement importants) ? Qui détermine si ces exigences sont remplies ?

*Il n'existe pas d'obligation d'information ou de consultation du Parlement français dans le cadre de la conclusion d'instruments juridiquement non contraignants.*

<p>25. Si oui, à quel stade du processus le législateur est-il généralement impliqué ?</p> <p><i>Voir la question 24.</i></p>
<p>26. Votre parlement ou d'autres organes législatifs ont-ils le droit de surveiller et/ou de contrôler les accords juridiquement non contraignants ?</p> <p><i>Voir la question 24.</i></p>
<p>27. Si la participation du pouvoir législatif est prévue, le législateur dispose-t-il d'un recours (juridique) s'il perçoit une violation de son droit à être consulté/à participer ?</p> <p><i>Voir la question 24.</i></p>
<p>Pour les <u>organisations internationales</u> :</p>
<p>28. Si vous disposez d'une directive/ d'une ligne directrice interne concernant la manière de conclure des accords juridiquement non contraignants, ce document a-t-il été approuvé par les États membres/un organe statutaire de l'organisation ?</p>
<p><b>VIII. Signature et format</b></p>
<p>29. Existe-t-il une procédure formelle pour autoriser la signature d'un accord juridiquement non contraignant ?</p> <p><i>Il n'existe pas de procédure formelle pour autoriser la signature d'un acte juridiquement non contraignant. Par exemple, à la différence des accords, il n'y a pas de délivrance de pouvoirs de signature par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.</i></p>
<p>30. Les signatures de l'accord juridiquement non contraignant en question doivent-elles nécessairement figurer sur le même document ?</p> <p><i>Les signatures de l'acte juridiquement non contraignant figurent généralement sur le même document, dans un lieu et à une date unique.</i></p>
<p>31. Autorisez-vous la signature électronique de vos accords juridiquement non contraignants ? Si oui, existe-t-il certaines exigences concernant le type de signature électronique acceptable ? Acceptez-vous la transmission électronique des accords juridiquement non contraignants au lieu de l'échange de copies physiques ?</p> <p><i>Actuellement, la signature électronique n'est pas autorisée pour les accords juridiquement non contraignants, et la transmission électronique de ces actes n'est également pas acceptée. Cependant, une réflexion sur le recours à ces innovations technologiques apparaît nécessaire et utile afin de moderniser et faciliter les processus de signature et de transmission des instruments à l'avenir.</i></p>
<p>32. <u>Pour les États</u> :</p> <p>Exigez-vous toujours que les accords juridiquement non contraignants soient établis dans votre propre langue ou acceptez-vous également que de tels accords soient établis exclusivement dans la langue du partenaire / en anglais (ou toute autre langue « neutre ») ?</p> <p><i>Le texte doit en principe prévoir une version en français. Pour les traités et accords intergouvernementaux, il s'agit d'une exigence constitutionnelle. L'article 2 de la Constitution française de 1958 énonce en effet que « la langue de la République est le français ».</i></p> <p><u>Pour les organisations internationales</u> :</p> <p>Quelle langue exigez-vous habituellement pour le texte de vos accords juridiquement non contraignants ?</p>
<p>33. Disposez-vous d'exigences formelles s'appliquant exclusivement à la conclusion d'accords juridiquement non contraignants ? (par exemple, utiliser un type de papier spécial uniquement pour les accords juridiquement non contraignants)</p> <p><i>Il n'existe pas d'exigences formelles s'appliquant exclusivement à la conclusion de textes juridiquement non contraignants.</i></p>
<p><b>IX. Enregistrement et publication</b></p>
<p>34. Disposez-vous d'un registre/d'archives/d'une base de données (numériques) pour tous les accords juridiquement non contraignants signés par votre pays ?</p>

*Il existe une base de données regroupant les différents accords, juridiquement contraignants ou non, sous forme numérisée : [CADIC](#). Son contenu n'est cependant pas exhaustif. Notamment elle ne recense qu'une partie des actes juridiquement non contraignants, étant donné qu'ils ne sont couverts par aucune obligation réglementaire de conservation.*

35. Si oui, quelle entité conserve l'accord juridiquement non contraignant après sa signature ?

*Le pôle des traités de la Direction des archives du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé de la conservation des accords et traités signés par la France, peut également assurer la conservation des actes juridiquement non contraignants, notamment lorsqu'ils sont signés par le ministère lui-même ou par ses opérateurs. Les actes de même nature émanant d'autres ministères ou entités sont en principe conservés par les services d'archives de ces derniers.*

36. Publiez-vous vos accords juridiquement non contraignants et sont-ils librement accessibles ?

*Les actes juridiquement non contraignants ne sont pas publiés au Journal officiel de la République française ; cependant, les ministères ou les entités signataires sont libres de les publier sur leurs sites officiels.*

37. Existe-t-il certaines raisons (confidentialité, sécurité, etc.) permettant de soustraire les accords juridiquement non contraignants à l'enregistrement/au stockage centralisé ou (le cas échéant) à la publication ? Si oui, lesquelles ?

*Aucune règle ne fait obstacle à ce qu'un acte juridiquement non contraignant puisse faire l'objet d'une classification pour des raisons de sécurité et/ou de confidentialité.*

#### **X. Enseignement/Formation**

38. Comment diffusez-vous les informations en interne concernant les différences entre les accords juridiquement contraignants et juridiquement non contraignants ? Par exemple, organisez-vous des ateliers réguliers ou des sessions de formation régulières avec les unités en charge de la rédaction des accords juridiquement non contraignants ? Existe-t-il certains formulaires standards (« modèle de memorandum d'accord ») que ces unités peuvent utiliser comme aide à la rédaction ?

*Voir la réponse à la question 22.*

#### **C. OBSERVATIONS SUR LA PRATIQUE DES ÉTATS/PRINCIPES GÉNÉRAUX**

39. Quel est, selon vous, le principal avantage de l'utilisation d'accords juridiquement non contraignants ? Quelle est votre principale préoccupation ?

*Le principal avantage est la souplesse de la procédure. Voir également les avantages mentionnés aux questions 11 et 12.*

*Le principal inconvénient est que l'utilisation d'actes juridiquement non contraignants peut, en certaines circonstances, entraîner une incertitude juridique sur la portée exacte des engagements souscrits par les signataires.*

40. Ces dernières années, avez-vous conclu un nombre croissant d'accords internationaux non contraignants ? Si oui, pourquoi pensez-vous que c'est le cas ?

*Il est constaté que les services négociateurs ont de plus en plus recours à ce type d'instrument, du fait de la souplesse de la procédure. Les avantages liés à la procédure de négociation, de rédaction et de signature (rapidité de la procédure, flexibilité, etc.) expliquent sans doute ce constat.*

Pour les organisations internationales :

41. Comment décririez-vous les principales différences entre les résolutions/déclarations adoptées par les OI et les accords juridiquement non contraignants conclus par les OI d'un point de vue juridique et pratique ?

42. Attribuez-vous un quelconque effet normatif aux accords juridiquement non contraignants ? Ou les considérez-vous comme de simples arrangements statutaires et administratifs répondant aux besoins des organisations internationales ?