

LE DROIT INTERNATIONAL ET LA QUESTION DE L'ASSISTANCE AUX MOUVEMENTS DE LIBÉRATION NATIONALE

PAR

Antonio CASSESE

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL
À L'UNIVERSITÉ DE FLORENCE

SOMMAIRE

Observations liminaires.

Contexte dans lequel s'inscrit la réglementation juridique actuelle de l'assistance aux mouvements de libération : contraste entre le droit international traditionnel et les nouvelles tendances qui sont apparues au sein de la communauté mondiale depuis la seconde guerre mondiale.

La réglementation juridique actuelle du droit des peuples dépendants de lutter pour leur autodétermination et du droit des autres sujets du droit international de les y aider.

A. *Les positions des Etats.*

I. *Domaines d'accord.*

- 1) Les peuples assujettis à une domination coloniale ou étrangère ou à un régime raciste ont un droit internationalement reconnu à l'autodétermination.
- 2) Les peuples fondés à exercer le droit à l'autodétermination n'ont pas le droit de légitime défense contre la puissance qui les opprime.
- 3) L'ancienne règle interdisant aux Etats tiers de prêter une assistance aux rebelles ne s'applique pas aux guerres de libération nationale.

II. *Domaines de désaccord.*

- 1) Les peuples et les mouvements de libération ont-ils un droit reconnu d'employer la force (le *Jus ad Bellum*) ?
- 2) L'assistance aux peuples et aux mouvements de libération porte-t-elle seulement sur l'aide humanitaire ou englobe-t-elle également l'assistance militaire ?

B. *L'analyse juridique : A la recherche du plus petit dénominateur commun.*

- a) L'emploi de la force par les mouvements de libération.
- b) L'assistance aux peuples et mouvements de libération.
 - i) Assistance humanitaire.
 - ii) Assistance politique et financière.
 - iii) Assistance militaire.

Observations finales.

OBSERVATIONS LIMINAIRES

1. L'objet de la présente étude (*) est de donner un bref aperçu de la manière dont le droit international contemporain régleme la question de l'assistance aux peuples qui luttent contre le colonialisme, le racisme et l'*apartheid*. Nous nous demanderons notamment premièrement, si les règles du droit international donnent actuellement aux Etats le *droit* d'aider les peuples et les mouvements de libération et deuxièmement, si tel est le cas, *quelle sorte d'assistance* est permise : les Etats tiers devraient-ils se contenter de prêter une aide politique, économique ou humanitaire ou peuvent-ils aller jusqu'à fournir une assistance militaire? Dans ce dernier cas, le droit d'accorder une assistance est-il limité à la fourniture d'armes, de munitions et de matériels militaires ou va-t-il jusqu'à l'envoi de troupes pour aider à la libération du peuple opprimé?

De toute évidence ces questions ne sont pas seulement très importantes, elles sont aussi très épineuses car elles empiètent sur des principes qui sont au nombre des « piliers » les plus fondamentaux de la communauté internationale : souveraineté nationale, non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, interdiction générale du recours à la force. D'une façon ou d'une autre ces questions ont une incidence sur ces quatre principes et, partant, mettent en présence des intérêts diamétralement opposés : l'intérêt qu'il y a pour le pays colonial, « étranger » ou raciste à défendre son statut de pouvoir souverain et son droit à la non-ingérence dans ses affaires intérieures ; le droit du peuple soumis à une domination coloniale ou étrangère ou à un régime raciste de lutter pour son autodétermination ; les sentiments de solidarité qui conduisent des Etats tiers à vouloir aider des peuples opprimés dans la lutte qu'ils mènent pour leur libération ; le souci de la communauté mondiale de maintenir la paix, d'où la nécessité de restreindre la prolifération des actes de violence et la participation des Etats aux guerres de libération nationale.

Les profondes répercussions des luttes que mènent les mouvements de libération et leur incidence sur les structures de la communauté internationale expliquent la prudence avec laquelle les Etats (notamment les pays occidentaux) ont abordé les questions susmentionnées au sein de l'Organisation des Nations Unies. Cela explique aussi pourquoi les points de vue et les comportements des Etats *sont si divergents* sur nombre de ces questions, à telle enseigne que dans certains domaines nous assistons à un *profond clivage* entre les pays socialistes et en développement d'une part et les pays occidentaux (auxquels se sont joints récemment quelques pays latino-américains) de l'autre. Ces divergences expliquent à leur tour pourquoi il s'avère

(*) Cette étude a été rédigée au titre de document de base pour le séminaire des Nations Unies sur l'assistance et l'aide internationales aux peuples et aux mouvements qui luttent contre le colonialisme, le racisme, la discrimination raciale et l'*apartheid* (Yaoundé, mai 1986).

aussi difficile de préciser avec certitude les changements récemment intervenus dans la réglementation juridique de ces questions.

Pour toutes ces raisons, il convient de replacer dans une *perspective historique* l'ensemble des questions auxquelles la présente étude est consacré. Je me propose donc, en premier lieu, de donner un aperçu du contexte dans lequel il conviendrait de considérer le problème de l'assistance aux mouvements de libération, puis de passer brièvement en revue certaines des caractéristiques majeures de la communauté internationale actuelle et enfin de montrer comment la réglementation juridique internationale de l'assistance aux mouvements de libération a évolué.

Une autre mise en garde s'impose. Comme nous le verrons, pour fournir une réponse valable aux questions soulevées ci-dessus, il ne suffit pas d'examiner les points de vue exprimés par les Etats car ils s'avèrent à bien des égards contradictoires et pour ainsi dire inconciliables. Il sera nécessaire aussi de faire appel à certains *principes généraux qui régissent les relations internationales*. Parce qu'ils établissent des directives générales pour l'action des Etats, ces principes nous permettent de concilier les points de vue des Etats touchant les questions examinées.

Contexte dans lequel s'inscrit la réglementation juridique actuelle de l'assistance aux mouvements de libération : contraste entre le droit international traditionnel et les nouvelles tendances qui sont apparues au sein de la communauté mondiale depuis la seconde guerre mondiale.

2. On sait que pendant de nombreuses années la structure de la communauté internationale, ainsi que la teneur de l'ensemble de règles que nous appelons le « droit international », étaient à bien des égards différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. Sous l'empire du modèle dit « Westphalien », c'est-à-dire entre la paix de Westphalie (1648) et la seconde guerre mondiale, seuls les *Etats souverains* étaient membres de la communauté internationale. Leur *liberté d'action ne connaissait pas d'entraves*, à tel point qu'il leur était loisible d'utiliser leur force, soit pour faire valoir leurs droits juridiquement reconnus, soit pour protéger leurs intérêts économiques, politiques ou militaires. De plus, l'*intérêt personnel* primait et il n'existait aucun lien de solidarité permanent (les alliances politiques ou militaires ne servaient qu'à promouvoir les intérêts de chaque membre, qui se sentait mieux protégé sous l'égide des autres puissances). Ce qui frappe vraiment dans la structure traditionnelle c'est que *ni l'individu ni les peuples n'avaient leur mot à dire* dans l'arène internationale : ainsi que nous l'avons fait remarquer ci-dessus, seuls les Etats souverains prenaient une part active aux relations internationales. Le droit international leur servait essentiellement à régir leur coexistence et à protéger leurs intérêts respectifs. C'était particulièrement le cas en ce qui concerne la protection des Etats souverains contre toute rébellion interne : une règle générale s'est dégagée pendant cette période, selon laquelle les Etats devaient s'abstenir de prêter aide et assistance aux rebelles

luttant contre le pouvoir central dans des pays étrangers. De toute évidence, en interdisant l'intervention étrangère en faveur des rebelles (le gouvernement en place pouvait bénéficier de toute l'aide voulue) les gouvernements cherchaient à s'accorder mutuellement une protection de portée générale.

Les choses ont changé, toutefois, dans le courant de ce siècle en raison principalement des facteurs suivants : tout d'abord l'émergence de l'Union soviétique après 1917 (avec des conceptions radicalement différentes de celles de l'Etat traditionnel, mettant l'accent, avec beaucoup d'insistance sur le postulat de l'autodétermination des peuples) ; puis l'éclatement de la communauté mondiale causé par la seconde guerre mondiale et la création subséquente de l'ONU. L'émergence de nombre de nouveaux sujets internationaux — les pays en développement — a porté le dernier coup à l'unité culturelle et idéologique. Tous ces facteurs historiques et politiques font que la communauté mondiale d'aujourd'hui présente certaines caractéristiques qui la rendent très différente de ce qu'elle était traditionnellement (1).

Premièrement, indépendamment des Etats souverains, certaines catégories de *peuples* (ceux opprimés par le colonialisme, par une domination étrangère ou par des régimes racistes) prennent part désormais aux relations internationales et ont certains droits et devoirs internationaux. De même, dans une certaine mesure, les organisations intergouvernementales et les particuliers jouent aussi un rôle dans les affaires internationales. Deuxièmement, la *paix* est devenue l'objectif ultime de la communauté mondiale dont les aspirations se sont traduites par la proclamation d'une *interdiction générale de l'emploi ou de la menace de l'emploi de la force*, la seule exception étant l'exercice du droit de légitime défense (et les mesures collectives prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies). Troisièmement, à l'esprit d'individualisme ont fait place les *liens de solidarité*, qui se sont noués en particulier entre pays en développement. Alors que dans la communauté internationale traditionnelle — et malgré le slogan de la « famille des nations » repris tant de fois par tant d'hommes d'Etat et de diplomates — chaque Etat poursuivait ses propres intérêts sans se préoccuper particulièrement des besoins des autres membres de la communauté, on en est maintenant venu à penser qu'il est indispensable qu'une coopération active s'instaure entre tous les sujets du droit international non seulement afin de prévenir le déclenchement de la violence armée mais aussi pour éliminer les causes profondes de la « violence structurelle » : à savoir la pauvreté, le sous-développement et l'oppression. Cela est si vrai que la coopération internationale est le sujet de l'un des sept principes fondamentaux concernant les relations amicales énoncés dans la fameuse Déclaration adoptée en 1970 par l'Assemblée générale.

(1) Pour une comparaison entre les structures classiques et nouvelles de la communauté internationale, voir A. CASSESE, *International Law in a Divided World*, Oxford University Press, 1986, pp. 34-73 (traduction publiée par BERGER et LEVRAULT [« *Le droit international dans un monde divisé* »], Paris 1986, pp. 17-72).

En bref, de nouvelles valeurs sont apparues : la paix, la coopération internationale, le respect de la dignité et de la liberté des peuples et des individus. Ces valeurs ont eu une influence énorme sur les relations internationales, non seulement sur le plan structurel mais aussi sur le *plan normatif*. Trois concepts novateurs se sont fait jour, qui marquent fortement de leur empreinte la scène internationale actuelle : 1) le concept des obligations *erga omnes*, c'est-à-dire à l'égard de tous les membres de la communauté (chacun sait qu'à la suite du fameux *obitendictum* énoncé par la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Barcelona Traction* (2), il est désormais généralement admis que chaque Etat est tenu à l'égard de *tous* les autres Etats de respecter le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que de s'abstenir de commettre des actes de génocide, de discrimination raciale, de torture et d'autres violations flagrantes des droits de l'homme ; en outre, chaque Etat a le même devoir à l'égard du maintien de la paix) ; 2) ces mêmes valeurs ont été jugées si importantes que les règles internationales les protégeant ont été élevées au rang de *jus cogens*, c'est-à-dire de règles impératives auxquelles il n'est pas permis de déroger par traité ; 3) les violations flagrantes de ces règles impératives peuvent être considérées comme des *crimes d'Etats* (à la différence des actes dommageables ou délits ordinaires), et il s'ensuit que des contre-mesures allant au-delà de la simple demande en réparation peuvent être prises pour y répondre, et en outre, que tous les membres de la communauté internationale (et non pas simplement l'Etat lésé) peuvent participer à la prise de sanctions (3).

On commettrait une grave erreur en sous-estimant l'importance de ces tendances nouvelles lors de l'analyse des opinions et de la pratique des Etats en matière d'assistance aux mouvements de libération. Il faudra en particulier en tenir compte lorsqu'on jugera les opinions et les attitudes divergentes des Etats pour voir si elles peuvent dans une certaine mesure être conciliées.

La réglementation juridique actuelle du droit des peuples dépendants de lutter pour leur autodétermination et du droit des autres sujets du droit international de les y aider

A. — LES POSITIONS DES ETATS

3. Si l'on garde à l'esprit les considérations générales qui précèdent, il sera beaucoup plus facile de faire un tour d'horizon de la pratique internationale.

(2) Cour internationale de Justice, *Recueil*, 1970, p. 32.

(3) L'article 19 du projet de convention sur la responsabilité des Etats, adopté par la Commission du droit international, dispose au paragraphe 3 b) qu'un « crime international » peut résulter « d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, comme celle interdisant l'établissement ou le maintien par la force d'une domination coloniale » (voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1976, vol. II, deuxième partie, p. 89 et suivantes). Quant aux conséquences résultant de la commission d'un « crime d'Etat », voir également l'article 14 du projet (Deuxième partie) élaboré par M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) pour la CDI, A/ON. 4/380 et Corr. 1 (texte français), p. 8. Voir également *Annuaire de la Commission du droit international*, 1982, vol. II, Première partie, p. 39 et suivantes.

Avant de procéder à ce tour d'horizon, il importe de préciser une chose. A plusieurs égards, la question de l'assistance aux peuples et aux mouvements qui luttent pour leur libération est étroitement liée à *la question de savoir si les peuples ont un droit à l'autodétermination* et en particulier si l'autodétermination englobe le droit de *recourir à la force*, et elle en constitue en fait le *corollaire*. En conséquence, la réponse à la première question dépendra pour beaucoup de la réponse à la deuxième. En d'autres termes, la conclusion à laquelle on pourrait aboutir, en ce qui concerne le point de savoir si les États ont le droit de prêter assistance aux mouvements de libération et si ce droit va jusqu'à l'octroi d'une aide militaire, dépend foncièrement de la position que l'on adopte à l'égard du droit des mouvements de libération à l'autodétermination. Il s'avère donc nécessaire d'envisager la question de l'assistance aux mouvements de libération en même temps que la question *préliminaire* de savoir si ces mouvements ont le « droit » d'employer la force pour parvenir à l'autodétermination.

Par souci de clarté, la section ci-après (qui traite de la pratique internationale et de l'opinion des États) sera divisée en deux parties : la première concerne les questions sur lesquelles toutes les composantes de la communauté mondiale sont finalement parvenues à un accord ; la seconde traitera des domaines dans lesquels les États — en pratique les pays occidentaux d'un côté et les pays socialistes et les pays en développement de l'autre — sont toujours en désaccord. J'essaierai ensuite de formuler une thèse permettant sinon de concilier les positions divergentes des États, à tout le moins de démontrer qu'il existe bien un plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire qu'il existe des domaines d'accord sur lesquels une certaine forme de réglementation juridique internationale s'est cristallisée en conséquence.

I. Domaines d'accord

- 1) *Les peuples assujettis à une domination coloniale ou étrangère ou à un régime raciste ont un droit internationalement reconnu à l'autodétermination*

4. Alors que l'URSS proclamait énergiquement dès 1917 le droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes, les pays occidentaux ont longtemps résisté aux tentatives visant à traduire le principe de l'autodétermination en des règles juridiquement contraignantes. Nul n'ignore qu'en 1945 la Belgique s'est efforcée d'empêcher que ce principe soit mentionné sous quelque forme que ce soit dans la Charte des Nations Unies (4) et que par la suite, pendant de nombreuses années, un certain nombre de pays occidentaux ont soutenu que les références à l'autodétermination que l'on

(4) Sur la position de la Belgique ainsi que, d'une manière plus générale, sur les travaux préparatoires concernant l'autodétermination, voir A. CASSESE, « Political Self-Determination — Old Concepts and New Developments », dans A. CASSESE (ed.), *U.N. Law, Fundamental Rights*, Sijthoff et Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1979, p. 138 et suivantes.

trouve dans la Charte des Nations Unies visaient seulement à proclamer un principe politique dénué de toute force juridiquement contraignante et destiné simplement à orienter l'action de l'Organisation mondiale. Toutefois, les pays socialistes et les pays en développement qui insistaient farouchement sur l'importance de l'autodétermination, ont progressivement gagné l'Ouest à leurs vues. La Déclaration des Nations Unies sur les relations amicales, adoptée par consensus en 1970, démontre que l'on est parvenu au sein de la communauté mondiale à un accord général sur le fait que l'autodétermination est un *droit juridiquement reconnu* appartenant à *trois catégories de peuples* (les peuples assujettis à un régime colonial, à la domination étrangère ou à un régime qui établit une discrimination fondée sur la race, la couleur ou la conviction).

Les effets positifs de cet événement capital ont bientôt été renforcés par l'apparition, au sein de la communauté internationale, des trois concepts juridiques mentionnés à la section 2 ci-dessus : une majorité écrasante d'États estiment désormais que l'autodétermination est tellement importante qu'elle impose des obligations *erga omnes* énoncées dans une règle *impérative* du droit international ; on a également avancé l'idée que la violation de ces obligations constitue un « crime d'Etat » (5).

Bien que les pays et les spécialistes occidentaux n'aillent pas jusqu'à l'admettre en termes aussi nets, la conséquence logique du principe de l'autodétermination est que les États tiers doivent *s'abstenir de prêter assistance* aux États qui refusent par la force le droit à l'autodétermination à un peuple opprimé. Si l'assistance accordée à ces États (pour les aider à opprimer un peuple dépendant) est prévue par un traité international, ce traité est nul et non avenu, dans la mesure où il est contraire à une règle impérative du droit international.

2) *Les peuples fondés à exercer le droit à l'autodétermination n'ont pas le droit de légitime défense contre la puissance qui les opprime*

5. Depuis de nombreuses années, certains pays en développement et pays socialistes font valoir devant les instances de l'ONU que les peuples coloniaux et les autres peuples opprimés sont victimes d'une agression permanente de la part du gouvernement colonial, étranger ou raciste sous la dépendance duquel ils se trouvent. On soutient que, puisque ces peuples possèdent une personnalité internationale distincte, ils sont fondés à exercer

(5) Il résulte de tout ceci que : 1) les États coloniaux qui refusent par la force le droit à l'autodétermination violent une obligation qu'ils ont à l'égard de tous les autres membres de la communauté internationale ; 2) en conséquence, tout autre pays a un droit légitime d'exiger du pays colonial qu'il accorde le droit à l'autodétermination ; 3) le refus par la force du droit à l'autodétermination équivaut à un *crime d'Etat*, auquel les autres sujets du droit international peuvent réagir en prenant conjointement des contre-mesures.

Cela vaut également pour les États qui occupent un territoire étranger et pour ceux qui se livrent à des pratiques racistes, à condition bien entendu que les deux catégories d'États refusent par la force le droit à l'autodétermination.

le droit de légitime défense prévu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies ou plutôt par la règle coutumière qui a pris corps à partir de cette disposition (laquelle n'accorde le droit en question qu'aux « Membres » de l'ONU).

L'argument de la légitime défense suppose également que les États tiers peuvent exercer le droit de « légitime défense collective » et par conséquent envoyer des troupes pour aider un mouvement de libération. De fait, la légitime défense collective a été invoquée (entre autres arguments) par l'Inde en 1961, lorsqu'elle a envahi la colonie portugaise de Goa (6). Cependant, la prétention de l'Inde n'a pas été approuvée par de nombreux autres pays, et on peut même dire que c'est essentiellement en raison du veto de l'Union soviétique que son initiative n'a fait l'objet d'aucune condamnation officielle de la part du Conseil de sécurité. Il est intéressant de noter qu'en 1963, la première Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a proposé l'établissement d'une « force spéciale » composée de troupes fournies par les États membres qui serait chargée d'assister militairement les mouvements de libération d'Afrique (7). Cette proposition a été reprise en juin 1972 au Conseil des Ministres de l'OUA par le Nigeria (8), mais il semblerait qu'aucune mesure pratique n'ait été prise. Il semble aussi qu'il n'ait pas été donné suite à une proposition faite en 1977 par le Président de l'Éthiopie, M. Mengistu. Il avait suggéré qu'une « force d'intervention militaire » petite mais efficace soit créée par les États africains sous le contrôle de l'OUA pour prêter assistance aux mouvements de libération (9). Par contre, l'intervention de Cuba en Angola en 1975 pour aider le Mouvement populaire de libération de l'Angola ne peut être considérée comme un cas d'intervention, militaire contre une puissance coloniale, à savoir le Portugal (10). De même, les déclarations invoquant la notion de légitime défense faites à l'ONU (11)

(6) L'Inde a déclaré au Conseil de sécurité : « Nous sommes entrés à Goa pour aider le mouvement de libération, pour prêter assistance au mouvement de résistance » : Conseil de sécurité, 988^e séance, 18 décembre 1961, par. 83. Voir également 987^e séance, 18 décembre 1961, par. 55, 988^e séance, par. 76.

(7) Voir B. BOUTROS GHALI, *Les difficultés institutionnelles du panafricanisme*, Genève, 1971, p. 40 et suivantes. (Voir également, du même auteur, *L'Organisation de l'unité africaine*, Paris, 1969, p. 69 et suivantes).

(8) Voir C. LEGUM, « Naissance d'un Panafricanisme militant? », *Le Monde diplomatique*, décembre 1973, p. 36.

(9) Voir *Le Monde*, 5 juillet 1977, p. 2.

(10) Sur l'intervention cubaine et sa nature controversée, voir A. HASBI, *Les mouvements de libération nationale et le droit international*, Rabat, Éditions Stouky, 1981, p. 361 et suivantes. (Il conclut que « la situation en Angola n'avait pas été internationalisée par l'envoi des soldats cubains [5 novembre 1975], mais par l'invasion sud-africaine [octobre 1975] », p. 362).

(11) Voir par exemple la proposition soumise au Comité spécial des Nations Unies sur les relations amicales par les pays non alignés, selon laquelle les peuples qui sont privés de leur droit à l'autodétermination « sont habilités à exercer leur droit naturel de légitime défense » (A/AC.125/L.48), ainsi que les déclarations faites soit au Comité spécial soit à la Sixième Commission de l'Assemblée générale par la Pologne (A/AC.125/SR.88 et 93), la Yougoslavie (A/AC.125/SR.4, 9, 40 et A/C.6/SR.996), le Cameroun (A/AC.125/SR.70 et 91), la Syrie (A/AC.125/SR.41), Cuba (A/C.6/SR.998), la Hongrie (A/AC.6/SR.999), l'URSS (A/C.6/SR.883 et 931), la Tchécoslovaquie (A/AC.125/SR.4 et 8), la Roumanie (A/AC.125/SR.7 et 16), le Kenya (A/AC.125/SR.41), la RAU (A/AC.125/SR.8 et 17).

sont restées des cas isolés. Bien plus, la vive opposition des pays occidentaux (12) et les conséquences dangereuses de l'application de la notion de légitime défense (le « droit » des États de se ranger militairement du côté des mouvements de libération risquerait de provoquer une escalade de la violence et la prolifération de conflits impliquant de nombreux États) ont incité les pays en développement et les pays socialistes à tempérer leurs arguments.

Ce qui importe davantage, c'est que finalement la notion a été abandonnée. En fait, ni la Déclaration sur les relations amicales de 1970 ni la Définition de l'agression de 1974 ne reconnaissent le droit de légitime défense dans le cas de guerres de libération nationale.

3) *L'ancienne règle interdisant aux États tiers de prêter une assistance aux rebelles ne s'applique pas aux guerres de libération nationale*

6. L'aide accordée par les États tiers aux mouvements de libération est un troisième point sur lequel l'accord s'est fait entre les trois grandes composantes de la communauté mondiale.

Au début, les pays occidentaux ont soutenu que les peuples luttant contre les puissances coloniales ou les régimes blancs en Afrique australe ne pouvaient être distingués des insurgés luttant contre le pouvoir central en cas de guerre civile. De ce fait, la règle traditionnelle protégeant les gouvernements en place (contre lesquels la guerre civile a été déclenchée) devait s'appliquer. En conséquence, les États tiers devaient s'abstenir de prêter aide ou assistance, sous quelque forme que ce soit, aux mouvements de libération. S'ils le faisaient, ils violaient la règle susmentionnée et se rendaient coupables d'un fait internationalement illicite.

Les pays socialistes et les pays en développement ont rejeté cet argument en faisant valoir que l'on ne pouvait comparer les mouvements de libération et les rebelles : d'abord, à la différence des rebelles, les mouvements de libération combattent pour un territoire distinct de celui de la métropole ; ensuite, leur lutte est légitimée par une série de résolutions de l'ONU. Il s'ensuit que leur combat n'est pas une affaire intérieure comme c'est le cas lorsqu'il y a désordre civil, mais une question *internationale*. En outre, ces États ont fait observer que les mouvements de libération luttent pour faire triompher les principes proclamés solennellement par la communauté internationale dans son ensemble.

Ces arguments ont progressivement eu gain de cause. Les pays occidentaux ont été peu à peu convaincus que les guerres de libération nationale

(12) Voir par exemple les déclarations faites au Comité spécial sur les relations amicales par le Royaume-Uni (A/AC.125/SR.16 et 69), l'Australie (*ibid.*, SR.17 et 70), les États-Unis (*ibid.*, SR.17 et 44), le Canada (*ibid.*, SR.6), l'Italie (*ibid.*, SR.7 et 16), les Pays-Bas (*ibid.*, SR.7), le Japon (*ibid.*, SR.5), la Suède (*ibid.*, SR.14). Voir également les déclarations de l'Argentine (*ibid.*, SR.70), du Liban (*ibid.*, SR.7), du Nigeria (*ibid.*, SR.7).

formaient une classe à part et qu'on ne pouvait donc pas leur appliquer les règles traditionnelles en matière de guerre civile. On peut donc raisonnablement soutenir que l'on est parvenu à un accord général sur le fait que les Etats ne sont pas tenus de s'abstenir de prêter aide et assistance aux mouvements de libération. En d'autres termes, ils sont autorisés à fournir une telle assistance, s'ils le souhaitent.

Reste encore à régler, et c'est ce que nous ferons plus loin, la question de la nature de l'assistance que les Etats sont autorisés à fournir.

II. Domaines de désaccord

1) *Les peuples et les mouvements de libération ont-ils un droit reconnu d'employer la force (le Jus ad Bellum)?*

7. Bien que, comme je l'ai souligné plus haut, la majorité écrasante des États (y compris la plupart des pays socialistes et des pays en développement) ne soient pas d'avis que les mouvements de libération sont juridiquement fondés à agir dans l'exercice du droit de légitime défense, il ne s'ensuit pas que les pays socialistes et les pays en développement aient abandonné l'idée que ces mouvements ont le droit d'utiliser la force. En fait, ils défendent vigoureusement ce point de vue, même si souvent ils n'avancent pas d'argument purement juridique pour l'étayer. Il semblerait que le meilleur argument avancé à l'appui de leur thèse soit le suivant : au fil des ans, une règle générale disposant que les mouvements de libération ont un droit juridiquement reconnu d'employer la force contre l'Etat oppresseur s'est cristallisée au sein de la communauté mondiale ; cette règle constitue une dérogation à l'Article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies et à l'interdiction totale du recours à la force qui y est énoncée. Quoi qu'il en soit, le fait est que de nombreux pays socialistes et pays en développement défendent la légitimité du recours à la force par les mouvements de libération. Divers juristes internationaux partagent ce sentiment (13).

Il convient d'ajouter qu'en raison de l'opposition des pays occidentaux, cette opinion n'a pas été consacrée en termes aussi nets dans les deux documents fondamentaux de l'ONU qui concernent l'emploi de la force. La Déclaration sur les relations amicales de 1970 parle des peuples qui « réagissent et résistent » à une mesure de coercition visant à priver les peuples de leur droit à disposer d'eux-mêmes ; elle ne précise pas ce qu'il faut entendre par ces termes. De même, la Définition de l'agression de 1974 parle à l'article 7 du « droit de ces mêmes peuples de lutter à cette fin » (c'est-à-dire pour leur autodétermination), mais n'indique pas les formes de « lutte » qui

(13) Voir par exemple, G. ABI-SAAB, « Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols », *Recueil de La Haye*, 1979-IV, vol. 165, p. 369 à 374. Voir également I.P. BLISHCHENKO, « The use of Force in International Relations and the Role of the Prohibition of Certain Weapons », dans A. CASSESE (éd.), *Current problems of International Law*, Milan, Giuffrè, 1975, p. 172 à 174 ; N. RONZITTI, « Resort to Force in Wars of National Liberation », *ibid.*, p. 350 à 352.

seraient admissibles. Cependant, avant ou après l'adoption de ces Déclarations, les pays en développement et les pays socialistes se sont appliqués à souligner que selon eux les dispositions susmentionnées visaient à proclamer le droit des mouvements de libération d'employer la force contre l'État oppresseur. En outre, ces pays ont réussi à faire adopter par l'Assemblée générale diverses résolutions déclarant expressément que « la lutte armée » est un des moyens légitimes par lesquels les mouvements de libération peuvent réaliser leur droit à l'autodétermination (14).

Les pays occidentaux, pour leur part, ont constamment soutenu que ces dispositions ne sauraient être interprétées comme justifiant l'emploi de la force armée par les peuples opprimés. A leur avis, la référence à la lutte ne peut être interprétée que comme visant la lutte par des moyens pacifiques et non pas comme constituant un pardon implicite de l'emploi de la force en violation de la Charte des Nations Unies (15). En particulier, s'agissant de la Définition de l'agression de 1974, les pays occidentaux ont souligné que l'article 7 devait être lu dans le contexte de l'article 6 de la même Définition (en vertu duquel « rien dans la présente Définition ne sera interprété comme élargissant ou diminuant d'une manière quelconque la portée de la Charte, y compris ses dispositions concernant les cas dans lesquels l'emploi de la force est légitime »). Interprété de la sorte, l'article 7 ne légitime de toute évidence pas des actes de force qui seraient par ailleurs illégaux (16).

Un fait nouveau intéressant mérite d'être souligné. Au cours des années 70, de nombreux pays latino-américains ont commencé à partager le point de vue occidental. Maintenant, ils excluent nettement la possibilité pour les mouvements de libération de recourir légitimement à la force armée (17).

(14) Voir par exemple les résolutions ci-après de l'Assemblée générale : 33/24 adoptée le 29 novembre 1978 (par. 2), 34/44, adoptée le 23 novembre 1979 (par. 2) ; 35/35 A, adoptée le 14 novembre 1980 (par. 2) et 35/206 A, adoptée le 16 décembre 1980 (par. 1), 39/17, adoptées le 23 novembre 1984 (par. 2).

(15) Pour les diverses déclarations faites par les délégués des pays occidentaux, voir par exemple, *Yearbook of the U.N.* 1974, vol. 28, p. 769-770 ; *Yearbook of the U.N.* 1980, vol. 34, p. 207 et 839.

Voir également les déclarations faites en 1980 en séance plénière de l'Assemblée générale par le Luxembourg (Documents officiels de l'Assemblée générale, xxxv^e session, 98^e séance, 16 décembre 1980, par. 12), la Nouvelle-Zélande (*ibid.*, par. 27), le Portugal (*ibid.*, par. 49), le Canada (*ibid.*, par. 59), l'Irlande (*ibid.*, par. 39), l'Autriche (*ibid.*, par. 123), les Pays-Bas (*ibid.*, par. 126), la France (*ibid.*, par. 141), l'Islande (au nom des cinq pays nordiques : *ibid.*, par. 153), le Japon (*ibid.*, par. 168), l'Australie (*ibid.*, par. 180).

Plus récemment, en 1984, des déclarations analogues ont été faites à la Troisième Commission de l'Assemblée générale par la France (A/C.3/39, SR.35, par. 17), l'Espagne (*ibid.*, par. 18), la République fédérale d'Allemagne (*ibid.*, par. 20), l'Irlande (*ibid.*, par. 24), l'Italie (*ibid.*, par. 26), les Pays-Bas (*ibid.*, par. 30), le Royaume-Uni (*ibid.*, par. 51 et 52), l'Autriche (*ibid.*, par. 56).

(16) Voir *Yearbook of the U.N.*, 1974, vol. 28, p. 845-846.

(17) Par exemple, en 1978, des pays comme l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Pérou, la Trinité-et-Tobago, le Venezuela, l'Uruguay et le Brésil se sont opposés à l'Assemblée générale à la réaffirmation de la légitimité de la lutte pour l'indépendance par tous les moyens disponibles, en particulier la lutte armée (*Yearbook of the U.N.*, 1978, vol. 32, p. 695). Singapour a émis des doutes analogues. Voir également les déclarations faites en 1979 par la

Il est donc clair que sur ce point il existe encore un fossé profond entre les idées des pays en développement et des pays socialistes d'une part et celles des Etats occidentaux (et de quelques Etats latino-américains) d'autre part.

Nous allons retrouver ces divergences de vues dans les interprétations de la notion « d'assistance » aux mouvements de libération.

2) *L'assistance aux peuples et aux mouvements de libération porte-t-elle seulement sur l'aide humanitaire ou englobe-t-elle également l'assistance militaire?*

8. Depuis plusieurs années déjà, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte des résolutions invitant les Etats à fournir une « assistance » aux peuples qui luttent pour l'autodétermination (18). Ces résolutions sont si nombreuses et elles ont été appuyées par tant d'Etats membres de l'ONU que le droit des Etats tiers de fournir une « assistance » aux mouvements de libération semble être incontesté. Reste encore à savoir, cependant, ce qu'il faut entendre par « assistance ».

De l'avis des pays occidentaux, étant donné que les mouvements de libération n'ont aucun droit de recourir à la force, et ne doivent assurer leur libération que par des moyens pacifiques, c'est-à-dire politiques, « l'assistance » qui leur est accordée ne peut revêtir que les formes d'aide compatibles avec les objectifs de la Charte des Nations Unies. Comme le représentant du Royaume-Uni l'a dit à l'ONU, l'assistance aux peuples « se limitait à un appui conforme aux buts et principes de la Charte et relevait donc du devoir primordial de maintenir la paix et la sécurité internationales » (19). Les pays occidentaux excluent donc la possibilité de toute aide militaire et soutiennent que seule une assistance humanitaire est admissible.

A l'inverse, les pays socialistes et les pays en développement ont vigoureusement défendu la fourniture d'un « appui militaire » aux mouvements de libération. Ils partent du principe que ces mouvements ont un droit juridiquement reconnu de recourir à la force armée ; par voie de conséquence, les Etats tiers sont fondés à fournir une aide qui aura réellement de l'import-

Colombie et le Costa Rica (appuyés par la Papouasie-Nouvelle-Guinée), qui ont estimé qu'il n'était pas indiqué de recommander la lutte armée (*Yearbook of the U.N.*, 1979, vol. 33, p. 835).

Voir également les déclarations faites en 1980, en séance plénière de l'Assemblée générale, par l'Argentine (Documents officiels de l'Assemblée générale, xxxv^e session, 98^e séance, 16 décembre 1980, par. 67), le Chili (*ibid.*, par. 187), l'Uruguay (*ibid.*, par. 198).

Voir en outre les déclarations faites en 1984, à la Troisième Commission de l'Assemblée générale, par l'Uruguay (A/C.3/39/SR.35, par. 32), le Pérou (*ibid.*, par. 36), le Chili (*ibid.*, par. 43), le Honduras (*ibid.*, par. 63).

(18) Des résolutions sur cette question ont été adoptées pour la première fois en 1966. Voir par exemple les résolutions ci-après : 2189 (xxi), du 13 décembre 1966 ; 2002 A (xxi), du 16 décembre 1966 ; 2426 (xxiii), du 18 décembre 1968 ; 2704 (xxv), du 14 décembre 1970 ; 31/149 (xxx), du 20 décembre 1976 ; 34/931, adoptée le 12 décembre 1979 ; 35/206 A, adoptée le 16 décembre 1980 ; 38/11, adoptée le 15 novembre 1983 ; 39/2, adoptée le 28 septembre 1984 ; 39/15, adoptée le 23 novembre 1984 ; 39/17, adoptée le 23 novembre 1984.

(19) A/8018, p. 122, par. 235.

tance pour les peuples en lutte, c'est-à-dire une aide militaire. Une fois qu'il est admis qu'un mouvement de libération peut légitimement recourir à la force des armes pour se libérer de l'oppression, il serait illogique, soutiennet-ils, d'interdire de lui fournir le type d'aide qui le mettra le mieux à même de réaliser le droit pour lequel il lutte, c'est-à-dire le droit à l'autodétermination. Les pays en développement et les pays socialistes font également observer que le fait de considérer comme juridiquement fondée une aide militaire (qui n'irait pas jusqu'à l'envoi de troupes) a deux autres mérites. Tout d'abord, il légitime la réalité actuelle (on sait que de nombreux pays prêtent un appui militaire aux mouvements de libération). En serait-il autrement, cette réalité devrait être considérée comme juridiquement indéfendable, et ce serait faire preuve là d'un manque total de réalisme. Deuxièmement, le fait de souscrire à un tel point de vue n'implique aucun risque d'escalade ou de généralisation de la violence ; cela ne serait le cas que si c'était l'envoi de forces militaires par des Etats tiers qui était autorisé.

B. — L'ANALYSE JURIDIQUE : À LA RECHERCHE DU PLUS PETIT DÉNOMINATEUR COMMUN

9. Efforçons-nous maintenant de dégager les domaines dans lesquels, en dépit d'un désaccord profond et persistant, les principaux groupes d'Etats partagent des idées communes. Si nous pouvons délimiter ces domaines, nous pourrions conclure qu'ils forment la matière de règles juridiques internationales par lesquelles tous les Etats, ou tout au moins la majorité écrasante des Etats, se sentiraient tenus.

Je tiens à répéter qu'en cherchant à trouver les points sur lesquels les opinions des Etats concordent, il importe de toujours apprécier celles-ci dans le contexte des *principes* généraux qui se sont dégagés au cours de ces dernières années au sein de la communauté mondiale.

Par souci de clarté, nous examinerons séparément a) l'emploi de la force par les mouvements de libération ; b) l'aide aux peuples et aux mouvements de libération : i) l'aide humanitaire, ii) l'aide politique et financière, iii) l'aide militaire.

a) *L'emploi de la force par les mouvements de libération*

Lorsqu'on analyse les opinions divergentes des Etats sur la question de savoir si les mouvements de libération ont ou non le droit d'utiliser la force, il est nécessaire d'appeler l'attention en premier lieu sur la notion de paix consacrée dans la Charte des Nations Unies et dans la pratique ultérieure de l'Organisation, et, en deuxième lieu, sur le rôle primordial du principe de l'autodétermination.

On sait qu'en 1945, les « Pères Fondateurs » avaient attaché une importance extrême à la notion de « paix négative », c'est-à-dire au fait d'éviter les conflits armés internationaux grâce au maintien *de statu quo*. Cet état d'esprit est tout à fait normal si l'on songe aux horreurs de la seconde guerre mondiale et à la nécessité de préserver les générations futures du « fléau de la

guerre ». Cependant, l'instauration d'une paix plus « positive » est un but qui n'a pas laissé les auteurs de la Charte complètement indifférents : nous voulons dire par là qu'ils étaient conscients de la nécessité de prendre des mesures positives pour éliminer les causes profondes de la guerre (injustice sociale, pauvreté, déséquilibres économiques entre les pays, répression généralisée, etc.). Diverses dispositions de la Charte mettent en évidence l'importance de satisfaire les besoins économiques et sociaux, et il y est également fait mention de la nécessité de mettre un terme à la discrimination raciale et aux violations flagrantes des droits de l'homme, ainsi que de permettre aux peuples dépendants d'accéder à l'indépendance.

Mais ce qui est plus important encore, au cours des ans, les États Membres de l'ONU ont pris de plus en plus conscience que les mécanismes mis en place pour mettre fin aux conflits armés une fois qu'ils avaient éclaté étaient insuffisants et difficiles à appliquer. On a reconnu que l'établissement de règles, d'institutions et de dispositifs destinés à prévenir les conflits en s'attaquant aux causes économiques et sociales sous-jacentes, avait autant sinon plus d'importance.

Progressivement, on en est venu à considérer la nécessité d'aboutir à une « paix positive » comme la première des priorités au point que, dans certains cas, l'ONU a été jusqu'à penser que le maintien du *statu quo* constituait une injustice insupportable et équivalait même à une menace contre la paix. (Cela s'est produit dans le cas de la Rhodésie du Sud, au temps de la suprématie blanche). L'ONU a estimé que cette « injustice insupportable » risquait de déboucher sur la révolte, une intervention étrangère et un conflit armé international généralisé. Comme le grand juriste international néerlandais, B. V. A. Röling l'a fait observer (20), dans sa politique de promotion et d'encouragement des guerres de libération nationale contre le racisme et le colonialisme, l'ONU a jugé que mieux valait un peu de violence « circonscrite » pour éliminer les causes profondes de l'oppression que le danger d'affrontements généralisés que le maintien des systèmes existants d'oppression avait toute chance d'engendrer (21).

En même temps, le principe de l'autodétermination des peuples a pris au cours des ans une importance capitale au sein du système des Nations Unies et de la communauté mondiale dans son ensemble. On en est venu peu à peu à considérer la libération des peuples de l'oppression des puissances coloniales ou étrangères ou de régimes racistes comme l'un des principaux sujets de

(20) B.V.A. RÖLING, « Peace Research and Peace-Keeping », dans A. CASSESE (ed), *United Nations Peace-Keeping — Legal Essays*, Sijthoff et Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p. 247 et suivantes.

(21) Il serait peut-être bon de rappeler que le 14 décembre 1967 le délégué du Royaume-Uni à l'Assemblée générale, Lord CARADON, a déclaré ce qui suit : « Nous voyons les forces du nationalisme africain au nord du fleuve Zambèze et les forces de suprématie blanche au sud de ce fleuve se faire face et s'affronter. Cet affrontement crée, j'en suis persuadé depuis longtemps, l'un des plus grands périls du monde, le péril d'un conflit racial, qui embraserait toute l'Afrique et s'étendrait au monde entier » (cité par RÖLING, *op. cit.*, p. 251 et 252).

préoccupation de la communauté internationale et comme un but que les Etats et les organisations intergouvernementales devaient poursuivre en toute priorité. C'est précisément en reconnaissance de l'importance primordiale du droit à l'autodétermination que, comme je l'ai fait observer plus haut, la règle accordant ce droit en est venue à être considérée comme une règle *impérative* du droit international, si bien que les violations flagrantes de celles-ci pourraient être considérées comme des *crimes d'Etats*.

Si l'on considère ces faits comme des phénomènes parallèles exprimant les tendances d'opinion qui se sont dégagées récemment au sein de la communauté mondiale, il devient clair que les guerres de libération nationale *ne peuvent être stigmatisées comme étant des formes illicites de violence, dangereuses pour la communauté internationale*. Ces guerres visent à libérer les peuples opprimés des puissances qui leur refusent leur liberté en employant la force. Elles sont donc menées dans le but d'atteindre un objectif qui est pleinement approuvé par la communauté mondiale. Du même coup, elles servent dans une certaine mesure à empêcher des conflits internationaux plus graves : le refus persistant, sanctionné par la force, de reconnaître le droit à l'autodétermination, pourrait déboucher sur des conflits armés plus étendus où se trouveraient engagés des Etats de la région ou même des Etats appartenant à d'autres régions. En un certain sens, donc, les luttes de libération nationale servent également à éliminer les causes profondes de conflits *plus importants* qui risqueraient de compromettre la paix internationale *d'une manière beaucoup plus grave*.

Pouvons-nous déduire des observations qui précèdent que la communauté internationale est allée jusqu'à reconnaître aux mouvements de libération un *droit légitime* d'utiliser la force armée? La vive opposition de tant de pays occidentaux, et plus récemment d'une poignée de pays d'Amérique latine (22), n'autorise pas une telle conclusion. Cependant, à regarder les choses de plus près, il semble que si ces pays refusent d'accorder à proprement parler aux mouvements de libération un tel droit, ils ne qualifient pas pour autant l'emploi effectif de la force par les mouvements de libération d'*illégitime*. En fait, chaque fois qu'ils condamnent et critiquent ce type d'emploi de la force, leurs reproches sont foncièrement motivés par des considérations politiques ou des raisons de convenance. Ils n'ont pas stigmatisé l'emploi de la force par les mouvements de libération comme étant contraire au droit international.

On est donc fondé à soutenir que l'emploi de la force armée par les mouvements de libération (reconnus par les organisations intergouvernementales), même s'il ne constitue pas l'exercice d'un droit juridiquement reconnu, n'en est pas pour autant interdit. En bref, le droit international donne aux mouvements de libération la *permission* d'utiliser la force, sans élever cette permission au rang de droit juridiquement reconnu à proprement

(22) Voir *supra*, note 17.

parler. En dernière analyse, le droit international adopte la même attitude à l'égard de l'emploi de la force par les mouvements de libération qu'à l'égard du déclenchement de la violence dans la guerre civile. Les insurgés n'ont pas le droit d'utiliser la force contre le pouvoir central, mais ils n'ont pas non plus un devoir international de s'abstenir de recourir à la violence. Il en va de même des mouvements de libération, à ceci près qu'en principe, ces derniers possèdent une personnalité juridique internationale (tandis que la personnalité des insurgés est généralement contestée) et que les guerres de libération nationale sont des conflits armés internationaux (c'est-à-dire qu'elles sont régies par les règles gouvernant les conflits armés entre États), alors que les guerres civiles sont des conflits internes.

Dans la pratique, la position dont nous venons d'exposer les grandes lignes ne diffère pas sensiblement de l'opinion selon laquelle les mouvements de libération ont un droit international à proprement parler. La différence entre les deux points de vue tient à ce que l'octroi d'un droit juridiquement reconnu implique un *degré plus élevé de légitimation politique, diplomatique et psychologique* que le fait de considérer simplement une action comme admissible.

b) *L'assistance aux peuples et mouvements de libération*

10. L'attitude adoptée de nos jours par la communauté mondiale à l'égard des guerres de libération nationale a plusieurs conséquences. Entre autres choses, la règle traditionnelle interdisant de prêter assistance aux rebelles ne s'applique pas à ces guerres (comme nous l'avons vu plus haut à la section 6). En outre, le principe interdisant la non-intervention dans les affaires intérieures des États étrangers ne protège ni le pays colonial ou « étranger », ni un régime raciste. Il s'ensuit que les États tiers sont libres d'accorder une aide aux peuples ou aux mouvements de libération (reconnus par les organisations intergouvernementales).

Examinons maintenant plus en détail les points suivants : 1) Y a-t-il à proprement parler un *droit juridiquement reconnu* d'accorder une assistance ? 2) Les États tiers ont-ils peut-être même le *devoir* d'accorder une telle assistance ? et 3) L'aide *militaire* est-elle admissible ?

Que les États aient le *droit* d'accorder une assistance a été soutenu à maintes reprises à l'ONU par de nombreux pays. Que les États aient même le *devoir* de fournir cette assistance a été avancé par certains juristes (le Soviétique Ouchakov, le Roumain Cristescu, l'Uruguayen Gros-Espiell) (23) et par le Gouvernement mexicain (24). Le juriste international français

(23) H. GROS-ESPIELL, *The Right to Self-Determination — Implementation of the United Nations Resolutions*, E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1, 1980, p. 14, par. 91 ; (Il soutient qu'« il existe un devoir juridique positif pour tous les États de respecter, de promouvoir et d'aider les peuples dans l'exercice de leur droit » à disposer d'eux-mêmes.) ; N. OUCHAKOV, « La compétence interne des États et la non-intervention dans le droit international contemporain », *Recueil de La Haye*, 1974-I, p. 73, A. CRISTESCU, document des Nations Unies E/CN.4/Sub.2/241, par. 163.

(24) Voir E/CN.4/Sub.2/377, p. 23, note 48.

Guilhaudis et le Marocain Hasbi ont exprimé un avis contraire (25). Les opinions exprimées par les Etats et la pratique internationale ne semblent pas étayer la thèse selon laquelle un tel devoir existe avec l'ampleur que lui attribuent les auteurs susmentionnés.

A des fins d'analyse, il paraît opportun d'examiner séparément les diverses formes d'assistance.

i) *Assistance humanitaire*

11. Elle implique l'octroi d'une aide dans le domaine de la *santé, de l'éducation, de l'alimentation, du logement*, etc. Cette assistance peut être fournie soit en nature, soit sous forme de fonds affectés à l'un de ces domaines.

L'octroi de cette forme d'assistance est entièrement conforme tant au principe de l'autodétermination des peuples qu'à celui du respect des droits de l'homme. Il faut souligner qu'il existe à l'ONU un vaste consensus sur le fait que cette forme d'aide devrait être accordée par tous les Etats, dans la mesure où elle favorise de manière pacifique l'objectif consistant à améliorer le sort des peuples dépendants. Il est intéressant de noter que même les Etats-Unis, qui sont résolument hostiles aux autres formes d'assistance, contribuent au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'Afrique du Sud et au Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe (26).

L'attitude adoptée à l'ONU par un grand nombre d'Etats, y compris des pays occidentaux, le fait que la fourniture de ce type d'assistance revient à concrétiser dans la pratique certains principes fondamentaux des Nations Unies et l'importance primordiale accordée au principe de la coopération (qui constitue l'une des pierres angulaires de l'Organisation) donnent à penser que l'octroi d'une aide humanitaire constitue un *devoir* : les Etats Membres de l'ONU sont tenus de fournir une aide humanitaire, soit bilatéralement, soit par des voies multilatérales.

ii) *Assistance politique et financière*

12. Il semble très difficile de prétendre que les Etats sont tenus de fournir ce type d'assistance aux mouvements de libération. En fait, il ressort clairement des opinions exprimées à l'ONU par plusieurs pays occidentaux qu'ils ne se considèrent pas comme tenus de prêter un appui politique ou de fournir une aide financière aux mouvements de libération, que souvent ils ne reconnaissent même pas officiellement.

(25) J.F. GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1976, p. 325 ; A. HASBI, *Les mouvements de libération nationale et le droit international*, Rabat, éditions Stouky, 1981, p. 354.

(26) Voir les déclarations faites en 1980 aux séances plénières de l'Assemblée générale par le délégué des Etats-Unis, Documents officiels de l'Assemblée générale, xxxv^e session, séances plénières, 98^e séance, 16 décembre 1980, par. 199.

Sans doute est-il donc impropre de parler d'un devoir, mais le nombre important de résolutions de l'Assemblée générale sur la question et l'attitude adoptée par la majorité des Etats Membres de l'ONU semblent indiquer que les Etats ont le *droit* de fournir une telle assistance. Cela signifie que les Etats qui refusent l'autodétermination à un peuple assujéti en s'appuyant sur la force, ne peuvent s'élever contre l'octroi d'une aide de ce genre, et que les organes collectifs des organisations internationales ne peuvent pas non plus la condamner.

iii) *Assistance militaire*

13. Ce type d'assistance peut comprendre : 1) la fourniture d'armes, de munitions et de matériel militaire ; 2) la fourniture d'un soutien logistique aux forces armées des mouvements de libération ; 3) l'entraînement de ces forces et la possibilité d'utiliser des « sanctuaires » sur le territoire des pays qui fournissent leur aide.

Comme nous l'avons fait observer plus haut, l'assistance militaire constitue de loin le principal sujet de discordance car les opinions des pays occidentaux et de certains pays d'Amérique latine, d'une part, et celles des pays socialistes et des pays en développement, d'autre part, diffèrent profondément.

Une détermination équilibrée du statut juridique de ce type d'assistance doit tenir compte de quatre éléments différents.

Premièrement, les Etats sont maintenant de plus en plus proches d'un consensus sur l'idée que le refus par la force du droit d'autodétermination relève de la catégorie des « crimes d'Etats ». Il s'ensuit que la puissance qui refuse ce droit en ayant recours à la force ne commet pas un acte dommageable ou un délit ordinaires ; elle commet une action illégale qui engendre un type spécial de responsabilité entraînant deux conséquences principales : en premier lieu, non seulement l'Etat directement lésé, s'il en est, peut exiger qu'il soit mis fin à l'action dommageable, mais également tous les Etats membres de la communauté internationale ; en second lieu, la réaction au crime d'Etat n'est pas limitée à une demande de réparation, mais peut englober une vaste gamme de « contre-mesures » de caractère pacifique, c'est-à-dire de sanctions n'impliquant pas l'emploi direct de la force.

Deuxièmement, les mouvements de libération, comme je l'ai montré plus haut, bien qu'ils ne possèdent pas un droit juridiquement reconnu de recourir à la force, ne violent pas le droit international lorsqu'ils mènent une lutte armée contre la puissance qui les opprime.

Troisièmement, les pays occidentaux soutiennent que l'octroi d'une aide militaire aux mouvements de libération n'est pas admissible ; en conséquence, chaque fois que l'Assemblée générale adopte des résolutions engageant les Etats à fournir une assistance, ces Etats font consigner le fait

qu'ils interprètent cette invitation comme signifiant que seule une aide humanitaire ou non militaire est demandée.

Quatrièmement, à plusieurs reprises, le Conseil de sécurité a examiné des plaintes émanant d'Etats africains (l'Angola, le Swaziland, le Botswana, le Lesotho) dans le territoire desquels l'Afrique du Sud ou la Rhodésie du Sud (au temps de la suprématie blanche) avaient opéré des incursions militaires contre les « combattants de la liberté » qui y étaient accueillis ou abrités. Le Conseil de sécurité a toujours condamné ces incursions comme étant incompatibles avec la Charte des Nations Unies, sans pour autant critiquer le pays qui en avait fait l'objet d'avoir offert un refuge aux « combattants de la liberté ». Il semble donc que le Conseil de sécurité ait implicitement nié qu'il soit illicite de fournir des camps d'entraînement ou des bases militaires à des peuples menant des guerres de libération nationale.

Rassemblons maintenant ces pièces quelque peu contradictoires et apparemment disparates, comme nous le ferions pour un puzzle. A mon avis, on peut dans une certaine mesure parvenir à les articuler en disant que les Etats tiers *n'ont ni un droit juridiquement reconnu* d'accorder une aide militaire aux mouvements de libération *ni ne violent le droit international* lorsqu'ils fournissent en fait une telle aide. Leur comportement n'est ni élevé au rang et au statut de droit juridiquement reconnu ni stigmatisé comme étant illicite. Le droit international contemporain, qui procède d'une fusion des attitudes divergentes des principaux groupes d'Etats, se borne à considérer que l'octroi de l'aide est *admissible*.

Deux réserves s'imposent toutefois. Tout d'abord, comme le principe de l'autodétermination doit être considéré dans ses rapports avec les autres principes fondamentaux concernant la protection des droits de l'homme, l'aide militaire n'est admissible *que lorsque les bénéficiaires de cette aide ne se livrent pas à des actes de terrorisme*, c'est-à-dire qu'ils n'attaquent pas des personnes innocentes.

Ensuite, le principe de l'autodétermination doit également être coordonné avec les principes fondamentaux qui forment la base du droit humanitaire des conflits armés. Il s'ensuit que l'aide militaire doit être subordonnée *au respect de ces principes généraux* par les « combattants de la liberté ». Au nombre de ces principes, on peut mentionner ceux qui interdisent les attaques arbitraires, c'est-à-dire les attaques portées à la fois contre des combattants et des civils ou contre des objectifs civils, ou les attaques portées contre des civils seulement.

OBSERVATIONS FINALES

14. Vu les intérêts divergents des pays socialistes et des pays afro-asiatiques d'une part et des pays occidentaux et de certains pays d'Amérique latine d'autre part, le droit international ne peut être que le fruit d'une

solution moyenne ou d'un compromis entre les deux positions divergentes. Comme aucun camp ne peut imposer sa volonté à l'autre, le droit international ne peut pleinement refléter ni l'un ni l'autre des points de vue opposés. Il admet et sanctionne le plus petit dénominateur commun partagé par les deux camps.

L'un dans l'autre, le droit international entérine les luttes pour la libération nationale, en considérant le refus de l'autodétermination sanctionné par la force comme totalement contraire au droit, mais le recours des mouvements de libération (reconnus par les organisations intergouvernementales) à la lutte armée comme admissible. De même, le droit international n'interdit pas l'octroi d'une assistance aux peuples et aux mouvements de libération. Dans ce domaine, son attitude varie suivant le type d'assistance : il *impose* aux Etats le *devoir* d'accorder une assistance humanitaire ; il leur *confère le droit* de prêter une assistance financière ou politique ; il leur *donne la permission* de fournir une aide militaire (qui ne saurait aller jusqu'à l'envoi de troupes) sous réserve toutefois de certaines restrictions. Ces degrés dans la réglementation juridique de la question ne doivent pas surprendre, car ils correspondent au degré d'opposition manifesté par les pays occidentaux (et certains pays d'Amérique latine).

Bien que dans l'ensemble le droit international contemporain soit bien plus favorable aux mouvements de libération et aux Etats qui ont pris leur parti qu'aux Etats qui refusent, par la force, l'autodétermination, il existe encore des domaines dans lesquels on pourrait faire bénéficier les mouvements de libération d'une meilleure protection. Ainsi, par exemple, l'idée que le refus par la force du droit à l'autodétermination constitue un « crime d'Etat » devrait être mieux approfondie et bénéficier d'une reconnaissance internationale plus large. Ce qui est plus important, elle devrait être rendue opérante (cela pourrait être le cas si le Conseil de sécurité recommandait ou même décidait de prendre des « contre-mesures » collectives contre les Etats qui violent le droit à l'autodétermination de façon flagrante et systématique).

Un autre domaine de la réglementation juridique actuelle a grand besoin d'être renforcé : c'est celui qui concerne « l'assistance politique et financière ». Les Etats devraient s'employer à énoncer un *devoir* réel de fournir ce type d'assistance. Cela comporterait notamment le devoir de verser des contributions financières par l'intermédiaire de l'ONU, le devoir de légitimer les mouvements de libération reconnus par les organisations intergouvernementales, le devoir de coopérer étroitement avec les institutions spécialisées qui aident actuellement les mouvements de libération, etc.

Ces mesures ne peuvent bien entendu être prises que si un climat politique favorable aux mouvements de libération se dégage plus nettement. Ce climat politique est évidemment le fondement même de toute réglementation juridique et ce n'est qu'en le renforçant que des progrès pourront être accomplis sur le plan juridique.