

L'ESPÉRANCE EN QUESTION

ou : la crise du Système Juridique International

PAR

Jean-Pierre COLIN

PROFESSEUR À
L'UNIVERSITÉ DE REIMS

« Quand Jésus-Christ dit : Heureux ceux qui sont affamés, car ils seront rassasiés, Jésus-Christ fait un calcul de probabilités ».

(Baudelaire, « mon cœur mis à nu », LXXVI).

La deuxième guerre mondiale prit fin avec la mise sur pied d'un système international marqué du sceau des grandes puissances. Comme par le passé, la paix ne serait garantie que par le maintien d'un équilibre entre les Etats militairement les plus forts. De nouveaux principes n'en étaient pas moins affirmés qui postulaient le démembrement progressif des empires coloniaux et, à long terme, la création d'un véritable marché mondial. Il est significatif que la constitution du Fonds Monétaire International et de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement interviennent dès 1944 : en outre, si la Charte de la Havane n'est pas ratifiée, l'accord général sur le commerce mondial (GATT) entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 1948. Certes, les contradictions ne manquent pas dans cet univers, hypothéqué par le conflit Est-Ouest, largement dominé par les Etats-Unis. C'est néanmoins en son sein que naît l'espérance : celle d'un monde affranchi des vieilles servitudes où tous les peuples seront libres désormais. Au moment de la Conférence de Bandoeng en avril 1955, les perspectives semblent tracées ; plusieurs chemins existent vers le but à atteindre mais du Pandit Nehru au Premier Ministre Chou-En-Laï, du Maréchal Tito au Président Soekarno, un monde nouveau s'affirme dans la volonté de refuser la domination étrangère et son cortège d'humiliations.

La nouvelle espérance s'inscrit dans le projet d'une révision complète du système juridique international ; un immense travail commence au sein des instances qualifiées où dorénavant les juristes venus du Tiers Monde sont majoritaires ; ils font leur l'aphorisme de Lacordaire : dans un monde injuste, c'est la liberté qui opprime et la loi qui libère ; ils veulent l'égalité entre les peuples, mais une égalité réelle, concrète que, seule, une transformation du droit international peut apporter. De là, surgit un courant doctrinal

très puissant, dont l'idéalisme fait ressortir par contraste les sombres couleurs du cynisme formaliste de la majorité des auteurs occidentaux. Au demeurant, nul esprit de revanche : il s'agit de faire respecter partout le droit à l'indépendance des peuples grâce à des règles universellement établies qui constituent en même temps la véritable assurance d'une paix durable entre les Nations. Chacun de ces termes semble aujourd'hui renvoyer à une crise majeure du système international,

I. — LA CRISE DU SUJET

Le droit international public est un droit du sujet. Entendons par là qu'il ne connaît fondamentalement, réellement, qu'un sujet, plus exactement qu'une seule catégorie de sujets, les Etats, que tout procède de ces sujets uniques et que tout y ramène. L'identification est telle entre le ou les sujets et le système, le sujet dictant le droit et en appréciant lui-même le degré d'effectivité, que de bons auteurs en ont, de génération en génération jusqu'à nos jours, nié la pertinence ou, du moins, l'efficacité juridique.

Cette omniprésence de l'Etat ne change nullement à l'époque de la décolonisation. L'accession à l'indépendance de nouvelles collectivités humaines a lieu dans des conditions intellectuellement très révélatrices. Contrairement à ce qu'on affirme généralement, elle ne consacre pas vraiment le principe d'égalité des peuples : pas question pour ces derniers de se déterminer librement en fonction de leurs mœurs, de leur passé, de leurs aspirations, de leurs goûts ; ils ont bien « le libre choix de leur système de gouvernement » mais ils n'en jouissent effectivement que dans le cadre de la construction d'un Etat de modèle déposé. Les choix s'effectueront quasi automatiquement par référence aux institutions étrangères, toute tentative d'échapper à l'implacable logique, des révolutions culturelles aux révolutions islamiques, étant probablement vouée à l'échec. Lorsque plusieurs systèmes sont ainsi en relation durable, il faut bien qu'ils aient entre eux des correspondances ; les nouveaux Etats se doteront donc d'une constitution, quasi nécessaire, pour être admis à l'Organisation des Nations Unies, des organismes classiques du pouvoir d'Etat et reposeront tous sensiblement, au moins en apparence, sur une même division du travail politique, exécutif et législatif, civil et militaire, normatif ou judiciaire. Peu importe la taille du sujet, du milliard de Chinois aux quelques centaines d'habitants de Tuvalu, des vingt millions de km² de l'Union soviétique aux quelques hectares des îles micronésiennes, l'Etat n'atteint de toute façon sa perfection que dans l'abstrait. Poussée à ce point, la fiction n'en fait pas moins chanceler le système sur ses bases. C'est d'autant plus le cas que de nouveaux sujets de droit international semblent se profiler à l'horizon — qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement ceux que l'on croit. On peut être conduit ainsi à s'interroger sur les finalités d'un système dont les transformations semblent contradictoires.

1) *Le repli de l'Etat.*

L'Etat ne joue plus toujours le premier rôle. C'est vrai du fait même de l'universalisation de l'institution et de l'apparition d'Etats aux ressources extrêmement limitées, aux dimensions parfois microscopiques; c'est vrai aussi des Etats les plus anciens, conduits à d'inédits abandons de souveraineté; c'est vrai encore des Etats socialistes eux-mêmes, incapables d'engendrer leur propre système. Aussi, dans un nombre élevé de circonstances, l'Etat, en tant que sujet plénier du droit international positif, n'est qu'une apparence, souvent un simple relais.

a) Les Etats les plus faibles ou les plus petits ne constituent pas seulement des situations particulières ou même dans certains cas (les micro-Etats) quelque peu aberrantes : ils sont surtout de véritables failles dans le système, faussant fréquemment son fonctionnement habituel. C'est vrai dans le Tiers Monde où ces souverains dérisoires sont la proie des intérêts étrangers; c'est vrai également dans le monde développé. On connaît depuis longtemps les paradis fiscaux qu'ont organisé sciemment les responsables de principautés d'origine médiévale, introduisant ainsi des perturbations artificielles dans la circulation des capitaux. D'autres situations se présenteront avec le développement des technologies de communication. Dès aujourd'hui, le Grand-Duché de Luxembourg, plus petit que la moyenne d'un département français, peut parler haut et fort dès lors qu'il s'agit de contrôler des satellites géostationnaires. Toutefois, c'est moins de l'intérêt vital du peuple luxembourgeois qu'il s'agit que de l'entrée en scène d'un véritable cheval de Troie américain ...

b) Les conditions modernes de la production et des échanges imposent, à un certain stade du développement, la constitution de grands ensembles économiques. L'histoire contemporaine de l'Europe occidentale fait amplement apparaître à quel point l'Etat est devenu, dans un certain type de relation, un cadre secondaire de l'activité humaine. On est loin aujourd'hui des querelles originaires sur le caractère supranational ou non des communautés européennes. Plus personne n'oserait encore soulever la question. Certes, sur les questions d'intérêt vital, l'unanimité sera encore longtemps la règle de principe au sein du Conseil des Ministres, mais l'imbrication des économies est telle que chaque Etat membre est désormais privé, sans doute définitivement, de la maîtrise de sa politique commerciale, de sa politique industrielle, de sa politique agricole. Il le sera un jour de sa politique monétaire et il aura alors perdu le plus symbolique des attributs de la souveraineté. Nul doute que les questions de défense ne suivent. On peut penser que ce fédéralisme partiel conduira finalement à un nouvel Etat aux dimensions de ses douze composants. La situation sera probablement beaucoup plus complexe, un partage durable des responsabilités s'établissant entre des institutions communautaires qui devront se démocratiser et des Etats encore très empreints de nationalisme, voire, comme le

Royaume-Uni, d'un véritable chauvinisme Evolution d'autant plus complexe qu'à l'intérieur des Etats se cultivent fréquemment des germes de sécession L'Europe du XXI^e siècle risque ainsi de présenter des cas de figure assez variés dont l'Etat au sens classique ne rendra sans doute plus guère compte.

c) La communauté des Etats socialistes, comme on dit parfois, pourrait paraître échapper à ce mouvement contemporain de remise en question de l'Etat : en attendant le problème du dépérissement de l'appareil, ses théoriciens ont poussé au paroxysme les doctrines traditionnelles de la souveraineté. Il n'en est pourtant rien. De fait, soumises au joug soviétique, les démocraties populaires ne sont pas réellement indépendantes. Leur souveraineté doit être comprise autrement, dans la perspective d'un devenir historique dans lequel le passage au socialisme, tel que défini à Moscou, est irréversible. La doctrine de la « souveraineté limitée », un instant soutenue par maladresse ou comme ballon d'essai par quelques publicistes bulgares au moment de l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie, illustre parfaitement cette interprétation. Toutefois, elle ne rend compte que d'un certain type de rapport de force, essentiellement militaire et idéologique. Au plan économique, l'ouverture déjà ancienne des pays de l'Est européen au commerce mondial — rendue inévitable par la nécessité stratégique du transfert, même partiel, de technologie — a créé des situations beaucoup plus surprenantes. La Pologne est d'abord le lieu d'une crise politique intérieure d'une très grande gravité; son économie relativement puissante ne résiste pas à une guerre civile larvée qui voit la productivité s'effondrer; elle finit par donner les gages exigés à l'Union soviétique, mais ce n'est pas tout : elle ne peut faire redémarrer son économie qu'avec l'aide financière et l'appui technique de l'Occident auprès duquel elle s'est pourtant déjà, depuis vingt ans, lourdement endettée; elle passera donc sous les fourches caudines des banques qui se montreront d'ailleurs très compréhensives. Il n'en reste pas moins que, depuis lors, et pour de longues années, l'économie d'un pays socialiste est soumise à l'autorité de fait d'un consortium de banques occidentales.

2) *L'apparition de nouveaux sujets.*

La question des sujets du droit international est de celles qui divisent le plus la doctrine. Certains continuent de penser que seuls les Etats peuvent jouir de cette qualité en raison même de la logique propre à cet ordre juridique. Tout autre situation procède de leur volonté. La plupart des auteurs considèrent, au contraire, que le droit positif a permis l'apparition de nouveaux sujets, même si leurs compétences obéissent à de nouveaux principes, telle la spécialité des organisations internationales, et la jurisprudence leur a donné raison. Quelques uns vont jusqu'à soutenir que « la communauté internationale » est elle-même un nouveau sujet du droit international

contemporain, mais paradoxalement elle en serait un « sujet mineur » (1). Ces discussions paraîtront bien théoriques si on ne les éclaire pas par une analyse concrète de la réalité. Les juristes s'y risquent d'ailleurs parfois (2) et leurs conclusions peuvent remettre en question les idées reçues. La qualité de sujet de droit peut permettre de dissimuler le pouvoir des êtres réels qui se substituent au moment de l'action au sujet de droit abstrait; le concept de sujet de droit permet en même temps de dissimuler les inégalités de pouvoir des sujets de droit en transformant une relation inégale dans la réalité en une relation d'égalité au plan juridique. De plus, la personnalité juridique sera exigée ou accordée dans des circonstances où il n'existe pourtant pas un véritable centre de pouvoir dont on souhaiterait consacrer l'aptitude à exercer des compétences; à l'inverse, elle sera déclinée alors même qu'un centre nouveau de pouvoir est apparu : certains préféreront rester discrets, avancer masqués. Au demeurant, les phénomènes dont il s'agit ici sont complexes et mal connus. Il convient donc d'être prudent. La scène internationale n'en fait pas moins souvent penser à un théâtre d'ombres où les véritables acteurs ne sont pas ceux que l'on voit se dessiner sur le rideau.

a) Posé concrètement, le problème de la personnalité juridique des organisations internationales renvoie à l'autonomie éventuelle des institutions en cause. Elle est à la fois réelle et limitée. La crise du Congo en 1960-1961 a été l'occasion pour les Nations Unies de mesurer la marge de manœuvre dont disposait effectivement le Secrétaire Général. Aller au-delà d'une limite sur laquelle s'accordent durablement les deux superpuissances n'est pas concevable; il est d'ailleurs difficile à celui qui tenterait de le faire de ne pas devenir l'instrument de l'une d'entre elles. La crise actuelle de l'UNESCO, moins dramatique, et dont les enjeux politiques sont beaucoup plus restreints, met cependant en évidence les possibilités réelles d'un exécutif échappant au contrôle direct des Etats Membres. Certaines organisations sont d'ailleurs des centres de pouvoir tout à fait essentiels, le Fonds Monétaire International ou la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement par exemple. Leur fonctionnement n'est pas « démocratique » au sens qu'on donne à ce terme dans la société internationale mais reste fonction des apports de capitaux : comment pourrait-il en aller autrement? Cela dit, combien d'Etats souverains dans le Tiers Monde mais aussi à l'Est ou à l'Ouest de l'Europe ont dû accepter de se plier aux règles drastiques dictées par le Fonds au moment où ils recouraient à des crédits exceptionnels. Avec le GATT, ces institutions ont joué, et continuent à jouer, un rôle essentiel dans le processus inéluctable d'unification du marché

(1) NGUYEN QUOC DINH et autres, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 1980, pp. 347 et s.

(2) Voir la 5^e Rencontre de Reims, notamment le rapport de Michel TROPER, in « Discours juridique et pouvoir dans les relations internationales : l'exemple des sujets de droit », 5^e Rencontre de Reims (1980) in *Réalités du Droit International Contemporain* 3 (Faculté de Droit de Reims, 1981).

mondial. Les règles tendent ainsi à être les mêmes pour tous, même si elles aggravent souvent les inégalités plutôt que de les réduire.

b) Les organisations internationales à vocation régionale sont plus ambiguës. Les unes sont avant tout un forum où sont discutées les questions politiques, telle l'Organisation de l'Unité africaine ; elles n'apparaissent nullement en tant que sujet du droit international, même à l'état embryonnaire. D'autres sont déjà le lieu d'une concertation plus poussée et permettent la naissance, sous des formes diverses, de règles plus ou moins contraignantes, telle l'Organisation des Etats américains ; elles semblent susceptibles d'évoluer vers une situation dans laquelle elles exerceraient des compétences propres. Il en existe enfin une dernière catégorie très différente, les organisations vouées à l'intégration économique régionale et, des Andes au Sud-Est asiatique, de l'Europe occidentale à l'Afrique, elles sont aujourd'hui assez nombreuses. Si le processus mis en œuvre permet aux Etats membres d'atteindre leurs objectifs, on est alors devant un type d'institution radicalement différent : dans un certain nombre de domaines essentiels, la nouvelle organisation se substitue peu à peu aux Etats et exerce directement les compétences qui lui ont été reconnues aussi bien sur le territoire des Etats membres que dans les relations avec les Etats tiers. Comme elle agit dans le domaine commercial au premier chef, ces derniers — volens — nolens — finissent par traiter avec elle et il n'est sans doute pas exagéré de dire alors qu'on est en présence, pour certains types de compétence, d'un sujet du droit international à part entière — mais est-on encore devant une simple organisation régionale ? Il semble bien que, dans le cas de la Communauté Economique Européenne, on soit en face d'une réalité nouvelle destinée à perdurer : une institution *sui generis*, investie de compétences étatiques mais de façon partielle, et laissant subsister dans l'exercice d'une souveraineté résiduelle les Etats membres : une sorte de « fédéralisme fonctionnel », expression qu'on a d'ailleurs utilisée à l'origine. Il n'est pas douteux que si l'expérience se poursuit — le point de non-retour n'est pas atteint — elle conduira à des rapports juridiques inédits. C'est d'autant plus important que la technique de l'intégration ainsi mise au point sert de modèle partout où cet objectif paraît indispensable à assurer les conditions du développement.

c) A l'opposé, la question est de plus en plus souvent soulevée en doctrine de savoir si l'individu lui-même n'est pas devenu, dans certains types de rapport, un sujet du droit international. Elle est notamment étudiée dans le cadre régional en Europe occidentale par exemple, du fait des procédures conduisant à la saisine, ou bien de la Commission européenne des droits de l'homme, ou bien de la Cour de Justice des Communautés européennes. « Les particuliers (individus et leurs groupements) » (3), autrement dit les

(3) PAUL REUTER, *Droit International Public*, P.U.F. Paris, 1976, p. 204.

personnes physiques et les personnes morales, exerceraient des droits propres allant jusqu'à leur permettre la mise en cause de l'Etat dont ils sont les ressortissants devant une instance internationale.

L'approche doctrinale traditionnelle du problème est la source d'une grave confusion. Il n'y a pas de commune mesure entre la protection des droits de l'homme et le droit applicable aux activités transnationales des firmes publiques ou privées. Les deux questions sont aujourd'hui beaucoup mieux dissociées et la protection internationale des droits de l'homme est si faible que l'attention se porte avant tout sur les sociétés transnationales dont l'importance est devenue décisive pour l'avenir du monde. Sont-elles pour autant en train de se transformer en véritables sujets du droit international? A défaut d'un droit transnational applicable aux activités de ces firmes et notamment aux contrats qu'elles passent régulièrement avec les Etats, *lex mercatoria* dont on ne voit pas clairement les fondements, il existe des instances arbitrales ou judiciaires devant lesquelles les sociétés transnationales peuvent être parties à un litige les opposant à un Etat. Même si la convention de 1965, conclue sous les auspices de la BIRD, ne s'est appliquée que très progressivement, elle est aujourd'hui ratifiée par près de 100 Etats et le Centre International des Règlements fonctionne, beaucoup plus — ce qui est significatif — en tant qu'organe d'arbitrage qu'en tant qu'organe de conciliation.

Faut-il aller plus loin et, par le truchement d'un enregistrement auprès des Nations Unies, comme l'a par exemple proposé le rapporteur de l'Institut de Droit International, le Professeur Goldman, prévoir un véritable statut de ces entreprises multinationales, la question est avant tout politique dans les termes dans lesquels elle est posée aujourd'hui : les rapports entre les Etats et les firmes qui investissent sur leur territoire doivent-ils être soumis à un droit commun inspiré des règles traditionnelles du commerce international, ou bien l'Etat d'accueil des capitaux doit-il conserver une sorte de droit éminent au titre de la souveraineté permanente sur ses ressources naturelles? Dans les faits, la réponse est fonction des intérêts de chacun, les Etats en voie de développement se persuadant peu à peu qu'il n'est pas d'investissement durable sans garantie. Du point de vue de l'évolution du système juridique international, il y a là un facteur des plus importants. Les entreprises multinationales existent depuis la fin du 19^e siècle; pendant longtemps, elles se sont contentées des règles classiques, la « protection diplomatique » étant une véritable épée de Damoclès suspendue au-dessus des Etats avec lesquels elles traitaient. Elles ne sont sorties de l'ombre que parce qu'il le fallait, au moment de la décolonisation et dans la mesure où les principes anciens étaient remis en cause. Elles ont d'ailleurs considérablement étendu leurs activités à la faveur du démembrement des empires coloniaux, autrefois chasses gardées des métropoles et, sujets en devenir, elles sont des acteurs de premier ordre sur la scène internationale. Pendant longtemps encore, elles ne seront que des sujets dérivés, elles n'auront

qu'une personnalité fonctionnelle et la souveraineté restera le bouclier des nations. Certains imaginent pourtant l'évolution autrement. L'indépendance de ces firmes irait croissante; enregistrées, elles ne dépendraient plus directement d'un Etat; la sphère de leurs compétences pourrait s'étendre. Au fond, la science-fiction américaine décrit assez bien l'univers tel que l'imaginent beaucoup de gens dans leur subconscient : les grands empires du 3^e millénaire battent le pavillon des firmes, y compris dans la guerre. Ironie ultime de l'histoire : c'est par le capitalisme, et non par son dépassement qu'aurait lieu le dépérissement de l'Etat

II. — LA CRISE DE LA NORME

L'observateur éprouve aujourd'hui des doutes de plus en plus sérieux sur l'existence même du droit international. Ce dernier continue pourtant à régir chaque jour des rapports infiniment nombreux entre les Etats et les autres entités : dans le domaine économique, l'application des règles conventionnelles est minutieuse et, de ce point de vue, le droit international est probablement d'une effectivité supérieure à celle du droit interne. L'impression demeure néanmoins qu'il est souvent une illusion, en tous cas qu'il est à la merci des grandes puissances. Elles ont effectivement gardé l'habitude d'en prendre à leur aise et, sous des prétextes quelconques, poursuivent en fait une politique de force comme si le recours aux armes n'était pas désormais réglementé. L'hypocrisie la plus totale est de rigueur : l'agression est interdite et sa définition a été soigneusement arrêtée par l'Assemblée Générale à la suite d'une négociation de plus de 25 ans, mais la mise en œuvre de ces principes reste à la seule initiative du Conseil de Sécurité où les Grands jouissent du droit de veto. Or, en quelque sorte, par hypothèse, tout recours à la force qui n'a pas été qualifié d'agression, ou de menace d'agression, relève de la légitime défense

Et pourtant, que d'efforts pour perfectionner le système juridique international depuis la création des Nations Unies : avec les travaux de commissions spécialisées, la réunion de grandes conférences diplomatiques, tous les domaines concevables auront bientôt fait l'objet d'une codification à l'occasion de laquelle les règles sont entièrement révisées en fonction des transformations politiques contemporaines. Le droit international n'est plus cet ensemble hétéroclite de règles et de « lacunes » décrit autrefois. Il est inscrit dans une logique sur laquelle tout le monde semble s'accorder avec le rôle déterminant de la volonté de l'Etat et peut être présenté, ainsi que le font généralement les pédagogues, comme un ensemble cohérent, voire harmonieux. A bien des égards, hélas, cette réforme qui aura pourtant pris un demi-siècle, est une illusion, la question étant dès lors de savoir si de nouveaux dépassements s'amorcent à l'horizon.

1) *Une réforme illusoire.*

Les longs travaux de la Commission du droit international et la Conférence

diplomatique de Vienne de 1968-1969 ont eu pour finalité la détermination d'un droit international qui, fondé sur la volonté des Etats, protégerait en toutes circonstances la liberté de ceux-ci à s'engager vis-à-vis de leurs pairs. La Convention de Vienne obéit étroitement à une logique consensualiste, même si elle ne renonce pas à une certaine cohérence. Or, il y a loin de la coupe aux lèvres : à un consensualisme de façade fait écho une impossible harmonie.

a) Charles Chaumont a admirablement dépeint le droit international classique du point de vue de l'engagement des Etats (4) : un mélange de cynisme et d'illusion ; cynisme de ceux pour qui le formalisme de l'engagement étatique épuisait le genre, même si l'Etat ne signait et ne ratifiait que contraint et forcé ; illusion de ceux qui bâtissaient sur le sable et oubliaient que les traités qu'ils imposaient aux autres seraient inéluctablement un jour considérés comme des chiffons de papier. Certes, tous les rapports internationaux n'étaient pas de cette veine et nombre d'engagements étaient librement conclus, mais le mal, lorsqu'il existait, était une gangrène et viciait tout le système.

De ce point de vue, la Convention de Vienne introduit une immense novation en droit international. Adaptant aux traités internationaux les règles consensualistes du droit civil, elle protège l'Etat le plus faible en organisant un système de nullités qui lui permet de défendre ses intérêts en toute circonstance, de véritables cas de nullité absolue sanctionnant les atteintes les plus graves au libre consentement. Tout cela n'est cependant qu'une apparence, et c'est clair dès l'origine. Au moment même où sont réunis à Vienne les plénipotentiaires, se déroulent les événements de Tchécoslovaquie qui se traduiront finalement par un « traité » d'occupation, signé sans limitation de durée. Lors des débats de ratification de ce traité du 14 octobre 1968 devant le Parlement tchécoslovaque, le Président Joseph Smorsky, l'un des dirigeants du printemps de Prague, sera on ne peut plus clair : demandant aux députés de ratifier l'accord pour éviter le pire, il soulignera publiquement que le traité est imposé par la force au peuple tchécoslovaque, rappelant que cette situation se présente pour la deuxième fois dans le siècle, allusion limpide au traité de protectorat de la Bohême-Moravie dicté par Hitler au Président Hacha en 1939.

Depuis lors, les choses auraient pu changer. Il n'en a rien été. Aucune pratique internationale n'est venue illustrer les règles de la Convention de Vienne, aucune jurisprudence. Lorsque dans les faits, un Etat impose à un autre Etat un traité par la force, l'opinion internationale réagit à peine, à part, bien sûr, ceux qui sont visés. L'Occident trouve ainsi tout naturel qu'en 1983, Israël impose un traité au Liban après l'avoir occupé militaire-

(4) Notamment dans son cours général de La Haye (*Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1970).

ment jusqu'en son centre politique. Les exemples abondent, et pas seulement dans l'ordre politique. Le consentement requis des Etats reste formel.

b) Au demeurant, l'harmonie est impossible dans un monde contradictoire; elle est pourtant toujours recherchée par le juriste soucieux d'un univers cohérent, seul en mesure de produire des normes sur lesquelles les sujets de droit s'accorderaient durablement. Le mouvement qui a traversé tout le système juridique international à notre époque est tout à fait révélateur. Les Etats du Tiers Monde ont d'abord voulu ruiner dans son principe la cohérence toute relative de l'ancienne coutume générale : plus exactement, selon l'expression souvent employée, ils en ont accepté les règles sous bénéfice d'inventaire, écartant toutes celles qui nuisaient à leurs intérêts, proposant des interprétations nouvelles allant dans le sens de leurs intérêts. Largement majoritaires, ils purent imposer leur volonté dans une société organisée désormais de façon démocratique : doctrinalement, l'idée s'était imposée que le droit international était avant tout le fruit de la volonté des Etats, qu'en tout cas, aucune règle ne pouvait leur être imposée qu'ils refusent catégoriquement.

Les jeunes Etats prirent vite la mesure de leur victoire à la Pyrrhus : certes, l'ancien système ne les enfermait plus dans des règles inacceptables pour eux; cela ne voulait en rien dire que les Etats industrialisés avaient du même coup accepté les règles nouvelles qu'ils appelaient de leurs vœux. Le destin de la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats (5) est sans appel : jamais les Etats occidentaux n'ont accepté de la considérer comme un texte de droit positif ayant quelque effet que ce soit à leur égard. Elle est restée une simple référence doctrinale alors qu'elle avait porté les espoirs de trois continents. Elle avait été adoptée, il est vrai, au moment même où commençait la crise économique mondiale qui allait si profondément modifier l'attitude des Etats importateurs de capitaux. C'est ainsi que dans leur recherche d'une nouvelle cohérence à laquelle ils n'ont pas renoncé, les nouveaux Etats ont, de toute pièce, forgé le concept de droit impératif général : les règles procéderaient toujours de la volonté des Etats, mais de façon à ne pas sombrer dans l'arbitraire, les règles les plus importantes, une fois reconnues par « la communauté des Etats dans son ensemble » (6) ne pourraient être modifiées que par de nouvelles règles de même nature et s'imposeraient de façon particulièrement rigoureuse à tous les Etats tant qu'elles sont en vigueur. On a souvent vu, et à juste titre, dans cette tentative de réintroduire une hiérarchie des normes en droit international, un avatar de la coutume générale : pas plus que cette dernière, le *jus cogens* ne peut résoudre des contradictions aussi flagrantes que celles qui opposent le monde industrialisé et le Tiers Monde. A la faveur des graves

(5) Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 décembre 1974 (résol. 3281, XXIX).

(6) Selon la formule de l'article 53 de la Convention de Vienne.

difficultés entraînées par la crise économique, on assiste d'ailleurs aujourd'hui à de singuliers processus qui conduisent à substituer un système normatif à un autre : aux règles apparentes, marquées du sceau de la souveraineté sur les ressources naturelles, se substituent des règles provisoires, certes, mais effectives, qui sont dictées aux pays en difficulté par le Fonds Monétaire international, la Banque Mondiale ou tout autre organisme de ce type — instances inégalitaires par essence puisque la décision appartient à ceux qui fournissent les capitaux.

2) *De nouveaux dépassements.*

Sont-ils aujourd'hui seulement concevables? Sur un marché mondial dont les contradictions sont particulièrement aiguës, mais dont la nécessité n'est pas vraiment remise en cause, les questions les plus brûlantes paraissent éloigner les Etats de nouveaux efforts doctrinaux : l'étalement de la dette du Tiers Monde est chose plus pressante. Néanmoins, le régionalisme connaît un nouvel essor et peut être l'amorce de transformations réelles. Par ailleurs, le monde est traversé de courants de pensée plus vivants qu'on ne l'imaginait parfois et qui pourrait bien conduire à de nouvelles morales normatives, amorce éventuelle d'autres changements.

a) Les techniques modernes de communication permettent au marché mondial de tendre aujourd'hui, et en apparence, vers une sorte de perfection : c'est le marché idéal des économistes classiques où chaque chose, à chaque instant, a son prix. Les nouvelles contradictions qui s'y dessinent sont pourtant bien redoutables. La grande industrie émigre peu à peu vers les sources d'énergie et de matières premières, conduisant l'Occident à de grandes révisions ; il est vrai que, de la sorte, la pollution s'exporte également ; il est vrai aussi qu'en sens inverse, par un phénomène de drainage des cerveaux généralisé, la connaissance se concentre de plus en plus dans les centres de haute technologie civile et militaire. A la limite, la logique de l'évolution risque de dissocier la production du contrôle de la production : esquisse d'une inégalité plus forte que jamais.

La création de grands ensembles régionaux, susceptibles de rétablir un certain équilibre à l'échelle d'un sous-continent, est sans doute l'une des réponses à ce défi. Il est d'ailleurs significatif que les Etats-Unis et le Japon n'encouragent guère ce mouvement, où qu'il se situe. Au demeurant, il s'agit toujours de tentatives pleines d'embûches et l'exemple de la Communauté Européenne est là pour montrer que l'intégration économique régionale est une œuvre de longue haleine. Cela dit, la Communauté sert souvent de modèle et met son expérience et ses techniciens à la disposition d'institutions comparables en d'autres régions du monde, CEAO ou CEDAO en Afrique de l'Ouest, Pacte Andin ou Marché Commun de l'Amérique centrale, ASEAN en Asie du Sud-Est. Ces institutions régionales, tout à fait nouvelles par leurs objectifs, font apparaître un grand nombre de catégories nouvelles de

normes, elles-mêmes souvent très originales par rapport au droit international classique : règlements, directives, décisions, arrêts juridictionnels, toute une gamme d'interventions contribuent à modifier complètement les rapports entre les Etats, mais elles ne sont concevables aujourd'hui qu'à l'échelle régionale. Il y a tout de même là un véritable laboratoire de l'intégration économique et il n'est pas exclu, si les conditions d'une organisation rationnelle du marché mondial sont un jour réunies que l'expérience acquise ne profite alors à la communauté internationale dans son ensemble.

b) Le monde actuel ne s'épuise pas et ne s'épuisera pas pour autant dans l'organisation des marchés : d'autres courants le traversent, qui portent peut-être avec eux des normes en puissance, mais sont souvent contradictoires les uns avec les autres. Sur un fond de pessimisme, lié à la crise et aux impasses du développement, on assiste ainsi à d'assez grands bouleversements.

Le retour à la tradition, le retour à la nature sont partout présents : l'écologie, dans le sens très large du terme, a considérablement influencé les législations nationales depuis une génération et elle joue maintenant un rôle majeur au plan international. La protection de l'atmosphère et des espaces extra-atmosphériques, la protection des régions plus ou moins soustraites à la souveraineté territoriale (continent antarctique) et surtout la protection du milieu marin sont autant d'occasion de voir naître des normes nouvelles. Il est intéressant de noter qu'elles tendent à revêtir la force la plus grande : la Commission du droit international considère ainsi que les règles les plus importantes de la protection du milieu marin relèvent du droit impératif général et exposent l'Etat qui ne les respecterait pas à voir sa responsabilité gravement engagée.

Le renouveau religieux est également une marque de notre époque, qu'il s'agisse des religions révélées de la Méditerranée ou d'autres philosophies de l'absolu, telles que le bouddhisme. Ces systèmes de pensée se sont progressivement répandus à travers le monde et tendent à une certaine interpénétration de leur expérience spirituelle, sans pour autant aller jusqu'au syncrétisme. Porteurs de valeurs, ils continueront dans l'avenir à inspirer une activité normative et, sans doute de plus en plus, à l'échelle mondiale. Les Eglises chrétiennes, par exemple, et spécialement l'Eglise catholique depuis le Concile de Vatican II, se sont en quelque sorte ralliées à l'idéologie des droits de l'homme. Elles agissent désormais avec vigueur pour faire triompher ces idéaux et les inscrire dans le droit, non seulement dans l'abstrait mais également de façon très concrète : les Eglises ont ainsi joué un grand rôle pour que l'*Apartheid* soit considéré comme un crime international. Le rôle de l'Islam dans l'évolution de la société internationale est plus ambigu, du fait même des profondes divisions qu'il connaît encore en son sein. De nombreux croyants luttent néanmoins pour que les relations internationales soient conformes aux idéaux coraniques et n'ont pas hésité, par exemple, à

condamner les prises d'otages au nom de l'hospitalité. La question est posée de savoir si des principes moraux, érigés en normes universelles, peuvent un jour s'imposer à tous les Etats : disons franchement qu'un système de droit impératif qui ne consacrerait pas les règles élémentaires de protection de la personne humaine, perdrait toute crédibilité. A cela s'ajoute la nécessité d'une nouvelle éthique propre à permettre à l'homme de maîtriser l'évolution scientifique, notamment dans le domaine biologique : de ce point de vue également, les règles nouvelles protectrices de la vie et de l'intégrité humaines ne seront effectives que si elles ont une dimension universelle.

III. — LA CRISE DE LA PAIX

[Une fois de plus, l'objectif des vainqueurs était, en 1945, le maintien de la paix ; d'une certaine manière, il a été atteint. Sous la garantie des armes de destruction massive, la guerre est maintenant improbable entre les deux empires. Des conflits importants ont lieu, près d'une centaine en quarante ans avec des dizaines de millions de victimes : ils sont jusqu'à présent restés localisés, même si, dans certains cas, les grandes puissances s'affrontaient par belligérants interposés. La paix armée entre les Nations semble aujourd'hui cependant menacée d'une façon plus insidieuse et sous tous les climats : c'est qu'en réalité, la force n'a jamais cessé de jouer un rôle important dans les rapports entre les Etats, qu'on risque d'assister à la généralisation du terrorisme, y compris comme instrument de l'Etat, et que les hommes continuent à vivre dans un univers dominé par la violence.

1) *La perpétuation de la violence dans les rapports entre les Etats.*

L'équilibre de la terreur nucléaire comporte de nombreuses limites, et une nouvelle génération d'armes nucléaires tactiques dont la précision et la miniaturisation sont extrêmes, rend crédible l'option nucléaire sur le champ de bataille, en Europe occidentale notamment. Néanmoins, les armes classiques continuent de jouer un rôle essentiel et la suprématie des superpuissances doit également se maintenir constamment dans ce domaine.

Le recours à la force, ou la menace de recourir à la force, prennent, cela dit, des formes infiniment variées et ils ne caractérisent pas au même titre toutes les régions du monde. Il existe en fait des zones d'influence, définies avec une certaine précision, à l'intérieur desquelles les Etats n'ont qu'une indépendance très limitée, incapables qu'ils sont d'échapper à la domination du centre régional. C'est le cas de toute évidence du « camp socialiste » en Europe centrale et orientale : lors du coup d'Etat militaire en Pologne en 1979, les armées soviétiques menaçaient d'occuper le pays. C'est le cas du continent américain où les Etats-Unis ne sont pas décidés à admettre qu'un Etat se détache durablement du système interaméricain, surtout si c'est pour se rapprocher de Cuba et de l'Union soviétique : le régime sandiniste risque d'en faire bientôt les frais. Mais il existe d'autres zones d'influence :

celle du Vietnam qui, appuyée par l'Union soviétique, occupe le Laos et le Cambodge; celle de l'Afrique du Sud, aujourd'hui très menacée, mais qui intervient encore régulièrement sur le territoire de ses voisins de la ligne de front. Quant à d'autres régions du monde où se développent plus ou moins ouvertement des conflits armés, la lutte a pour objectif la conquête d'un leadership local : Golfe, Proche-Orient ou Maghreb, voire Afrique occidentale et centrale.

Dans cette perspective d'un monde voué pour longtemps encore, non seulement à des guerres passagères, mais surtout peut-être à un effort prolongé et démesuré d'armement, ce qui frappe le juriste, c'est l'inversion des régimes applicables. Tant que la compétence de guerre était l'apanage des Etats, ceux-ci s'efforçaient de la réglementer, déclarant la guerre, protégeant les blessés et les prisonniers, épargnant les populations civiles. Paradoxalement avec l'interdiction de la guerre — mais le droit de légitime défense individuelle des Etats est maintenu — la déclaration de guerre tombe complètement en désuétude. Il est loin le temps où une attaque-surprise était la première preuve de la volonté d'agression de son auteur. Ce sont aujourd'hui les seules auxquelles on réfléchisse dans les états-majors. Le droit de la guerre lui-même n'est plus appliqué. Ses règles ont bien été « actualisées » à Genève en 1977, avec les protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, mais il s'est agi d'une réforme en trompe-l'œil, le véritable objectif de la majorité des négociateurs ayant été de légitimer certaines formes de libération nationale (7). Prisonniers, otages, civils massacrés ou chassés de leurs terres, les conflits modernes représentent un extraordinaire recul de la conscience mondiale. Qui aurait en d'autre temps admis, sans déclaration de guerre, sans justification aucune, le bombardement méthodique d'une ville ouverte comme Beyrouth ? Winston Churchill à qui on reprochait la destruction des villes allemandes, effectivement d'une cruauté inouïe et en parfaite contradiction avec le droit applicable, aurait répondu : « le moral de l'ennemi est lui aussi un objectif militaire ». Triste anticipation du monde actuel. Les armes interdites elles-mêmes sont utilisées et les plus cruelles sont recommandées : les Etats ne parviendront d'ailleurs même pas à prohiber l'usage du napalm, si fréquemment employé par les Etats-Unis au Vietnam, ou des bombes à fragmentation (8) expérimentées par Israël au Liban. Les conflits limités sont souvent un banc d'essai pour les armes nouvelles; ainsi en Afghanistan, avec les armes chimiques mises au point par l'Union soviétique. Dans un monde aussi marqué par la violence et l'injustice, le terrorisme ne pouvait que se développer.

(7) Voir J. P. COLIN, « Guerres et luttes armées ou : le Droit introuvable » (*Revue belge de droit international*, 1/81.82, pp. 209-242).

(8) La seule interdiction retenue concernera finalement une variante particulièrement cruelle de ces bombes à fragmentation, celles « dont l'effet principal est de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain ». (voir J. P. COLIN, *op. cit.*, p. 226).

2) *La généralisation du terrorisme.*

Le discours sur le terrorisme international est l'un des plus confus qui se puisse imaginer. Chacun identifie son terroriste d'élection et banalise les actes, généralement portés au pinacle, de ses soldats de l'ombre. La France, après l'attentat du Rainbow Warrior, n'a malheureusement pas manqué à la règle. Il est clair que chacun se détermine en fonction de ses objectifs politiques et l'étiquette infamante de terroriste est utilisée pour discréditer tout adversaire potentiel. Il est de notoriété publique, et après tout c'est leur honneur, que de vieux dirigeants israéliens ont pratiqué le terrorisme en particulier contre l'occupant britannique, à commencer par Menahem Beguin : ils sont pourtant les plus acharnés à dénoncer aujourd'hui cette forme de lutte armée. Une condamnation générale, sans nuance, de tout acte individuel de violence est évidemment impossible. Le problème qui se pose effectivement aujourd'hui, non seulement du point de vue de tel ou tel Etat mais également du point de vue de telle ou telle organisation de résistance — palestinienne ou autre — est de savoir où s'arrête la lutte de libération, où commence le terrorisme aveugle. En ce qui concerne le Proche-Orient et spécialement l'Organisation de Libération de la Palestine, la réponse est donnée finalement assez tôt, après les attentats de Munich, avec la condamnation à partir de 1974 du « terrorisme international ». Les seules formes de violence admises désormais concernent les territoires occupés par Israël. Cette prise de position n'empêchera ni la poursuite d'un terrorisme revendiqué par des organisations palestiniennes, ni dans chaque cas l'incrimination par Israël de l'OLP. En réalité, cette dernière sera au contraire très fréquemment la victime d'attentats dont les auteurs seront rarement identifiés.

Au demeurant, le terrorisme sous toutes ses formes est la chose la mieux partagée au Proche-Orient. Le terrorisme d'Etat lui-même est chose habituelle et Israël a réussi à habituer l'opinion internationale à une politique sanglante de représailles qui ne doit rien ni à l'histoire, ni à la tradition, ni aux règles du droit international. Victime d'un attentat sur son territoire ou à l'étranger dans la personne des ses ressortissants, l'Etat sioniste s'estime en droit de punir qui il a décidé de frapper, là où il a décidé de le faire, et sans aucune considération propre à la légitime défense qui implique notamment une certaine proportionnalité de la réplique. Ainsi, des attentats non revendiqués en Méditerranée conduisent-ils à une attaque aérienne de Tunis, raid audacieux du point de vue technique, mais incroyablement téméraire du point de vue politique. Qu'un Etat du Tiers Monde, consacrant des crédits importants à sa défense mais doté d'armes de défense aérienne insuffisantes, subisse ainsi une pareille humiliation et c'est une vague de haine contre ses agresseurs qui traverse les trois continents. On s'interrogera d'ailleurs longtemps sur les objectifs réels de cette attaque particulièrement spectaculaire : ne fallait-il pas déstabiliser la Tunisie au moment où Israël s'étant, contraint et forcé, retiré du Liban, un règlement semblait s'amorcer dans ce pays ? Ce qu'on retient, c'est le droit que s'arroge

un Etat d'utiliser lui-même le terrorisme : comment qualifier autrement une attaque aérienne contre un pays pacifique avec des dizaines de morts, dont de nombreux Tunisiens ? Leurs noms, contrairement aux victimes des organisations se réclamant de la libération de la Palestine, sont, il est vrai, oubliés pour toujours : aucun journal international, à notre connaissance, ne les a jamais cités, même une seule fois.

Ici, très exactement se situe à nos yeux le risque le plus grave pour le monde : imagine t-on les sentiments qu'inspire dans le Tiers Monde un traitement aussi différencié de l'information, les sentiments qui prévalent chez des gens — qui ont eux aussi la télévision — lorsqu'on leur donne l'occasion de mesurer que la vie humaine n'a pas partout le même prix ! Le problème du terrorisme n'en est pas réglé pour autant, et une évolution significative s'est produite ces dernières années. Chacun a pu constater, y compris les mouvements de libération nationale, que la terreur aveugle menaçait finalement tout le monde et peu à peu se dessine un accord très large visant la répression du terrorisme : une répression universelle d'un nouvel ennemi du genre humain, avons-nous écrit par analogie avec l'ancien châtimement des pirates (9). C'est de plus en plus vrai, sans doute, mais avec beaucoup de nuances : les Etats n'ont pas définitivement renoncé à utiliser le terrorisme, y compris dans ses formes individuelles, en particulier en matière d'espionnage ; les mouvements contestataires sont souvent divisés sur la question ; sans doute y a-t-il également, et ce n'est pas le moins inquiétant, une certaine interférence de la terreur politique et de la terreur de droit commun. Cette dernière souvent inspirée par des événements politiques à l'origine, s'est beaucoup développée selon des modes jusque là inédits, prises d'otages, massacres à la mitrailleuse, attentats : il n'est pas sûr que ces criminels ne soient pas parfois au service de certaines organisations prétendument politiques. Au total — et à certains moments l'Italie en a offert le triste spectacle — la violence devient une, de la revendication la plus légitime peut-être au départ au mépris le plus total pour l'être humain. Dans ce domaine, où les plus grandes craintes peuvent être nourries, rien ne s'apaisera jamais si les Etats ne commencent pas par donner l'exemple.

3) *Un univers dominé par la violence.*

Les progrès de l'information et l'extraordinaire expansion de la communication de masse ont jusqu'à présent privilégié l'image d'un monde écrasé par la violence sous toutes ses formes. Il s'est ainsi constitué, notamment sous l'influence du cinéma et de la télévision, et plus spécialement chez les enfants et chez les adolescents, un imaginaire de la violence propre à encourager toutes les vocations. C'est souvent chez les plus jeunes que se recrutent les combattants d'aujourd'hui et, du Nicaragua au Liban, ils ont rarement

(9) J. P. COLIN, *op. cit.*, pp. 232 et s.

vingt ans, parfois seize ou même douze ans — Quelle expérience, ou quel désespoir les anime ?

Tous les phénomènes sociaux se répondent. Nos médias occidentaux donnent une certaine image du monde : la violence fait généralement recette. S'imaginer-t-on que cela est sans conséquence ? Mais prévoir la violence, la prévenir, conduit aussi beaucoup de gens à y recourir Les risques sont immenses comme le montrent aux États-Unis certains quartiers de grandes villes désormais livrés à la loi de la jungle.

Il nous semble bien qu'ainsi l'espérance d'un monde meilleur est aujourd'hui en question. Les contradictions ne vont pas manquer, qui risquent d'exacerber encore les tensions sociales. Songeons par exemple à la liberté de circulation dont jouiront de plus en plus ceux en qui « on » reconnaît des créateurs, artistes, scientifiques, grands techniciens, autorisés à se rendre vers les centres développés et aux restrictions qui, de plus en plus, seront imposées à la grande masse des travailleurs. Si elle devait se confirmer, la fin des grands courants migratoires serait à terme une catastrophe pour le monde car elle conduirait les sociétés au repli sur soi à l'heure où tout exige un métissage culturel sans frein.

D'autres perspectives ne laissent d'inquiéter : de grands déséquilibres démographiques sont d'ores et déjà prévisibles d'ici 30 ou 40 ans. En 2020, selon les experts des Nations Unies, et on peut jusqu'à un certain point admettre leurs prévisions, l'Indonésie, déjà surpeuplée aujourd'hui dans ses centres urbains, aurait plus d'habitants que la Communauté européenne. Entre-temps, le Maghreb ferait plus que doubler sa propre population. Le déclin de la natalité occidentale risque ainsi d'être pour l'Europe une fatalité.

Ces problèmes démographiques deviendront d'autant plus aigus que la rareté restera la règle en de nombreux domaines : les orbites spatiales, en particulier celles qui permettent de satelliser des charges géo-stationnaires, sont très limitées ; les fréquences hertziennes ne le sont pas moins ; les corps célestes sont peu nombreux dans le système solaire ; les flux aériens sont proches de la saturation dans certaines régions ; il en va de même des flux maritimes, etc. : toutes questions qui, à coup sûr, déboucheront sur de nombreux conflits. Dans le domaine du tourisme, par exemple, une chose est d'organiser le tourisme de masse au départ des pays développés en direction des pays en voie de développement. Cela peut contribuer à la création d'emplois et faire rentrer quelques devises. Mais si quelques millions d'Européens pourront bientôt aller en Chine chaque année, quelques dizaines de millions de Chinois viendront-ils chaque année en France dans vingt ou trente ans ? Tel qu'il est actuellement organisé, le tourisme est manifestement à sens unique.

D'autres difficultés peuvent surgir dans le domaine de l'environnement ou de la santé. La recrudescence de maladies contagieuses en donne l'exemple et le SIDA a déjà modifié maints comportements. Si le traitement de cette

maladie n'intervenait pas rapidement, ce qui heureusement est fort peu probable dès le moment où le virus a été assez rapidement identifié, les conséquences en seraient d'une gravité exceptionnelle : la progression de la maladie entraînerait en fait à la fois une restriction sans précédent dans les échanges humains et une modification radicale de la médecine, avec le déclin des transfusions sanguines. Cette situation purement hypothétique souligne néanmoins à quel point le monde est, ou devrait être solidaire aujourd'hui.

* * *