

PORTÉE ET LIMITE DU PRINCIPE DE NON-INTERVENTION (*)

PAR

Eric DAVID

CHARGÉ DE COURS
À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

1. Déterminer la portée et la limite du principe de non-intervention revient, au fond, à définir avec plus de précision la notion d'intervention. Vaste problème, car la notion est ancienne, floue et en constante évolution (1). Or, dans le cadre d'une communication qui ne peut qu'être brève et limitée, il est difficile d'envisager un traitement exhaustif de la question.

2. Sans examiner toutes les définitions que la doctrine et la pratique ont pu donner de l'intervention (2), on observera que le principe de non-intervention a des origines lointaines puisqu'on en trouve des consécutions pratiques et doctrinales dès le début du XIX^e siècle (refus de la Grande-Bretagne d'aider la Sainte-Alliance à réprimer des mouvements insurrectionnels en 1820, affirmation de la doctrine de Monroe en 1823) même si elles sont souvent assorties d'exceptions (3). Pourtant, le principe ne fera jamais l'objet d'une véritable codification conventionnelle au contraire de ce qui s'est fait, par exemple, pour le droit de la guerre (Conventions de La Haye du 18 octobre 1907, de Genève du 12 août 1949 et du 8 juin 1977, etc.), le droit de la mer (Conventions de Genève du 29 avril 1958 et de Montego Bay du 10 décembre 1982), les relations diplomatiques et consulaires (Conventions de Vienne du 18 avril 1961 et du 24 avril 1963), le droit des traités (Conventions de Vienne du 23 mai 1969, 22 août 1978 et 21 mars 1986), etc.

(*) Version modifiée (en 1989) d'un exposé intitulé « Le seuil de l'illicite dans le principe de non-intervention », et paru in « Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale » (Actes de la 7^e rencontre de Reims, 2-3 juin 1986), *Réalités du droit international contemporain*, 5, Presses universitaires de Reims, n.d., pp. 122-174.

(1) Comme l'est également le domaine réservé dont la non-intervention est dans une large mesure le corollaire ; sur le caractère évolutif du domaine réservé, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, C.P.J.I., Avis consultatif du 7 février 1923, *Série B n° 4*, p. 24.

(2) Sur ce point, NOEL, J., *Le principe de non-intervention : théorie et pratique dans les relations inter-américaines*, Bruxelles, Bruylant et Éd. de l'Université de Bruxelles, 1981, pp. 45 et s.

(3) Cfr. CALVO, C., *Manuel de droit international public et privé*, Paris, 1892, pp. 108-109 ; HEFFTER, A.G., *Le droit international public de l'Europe*, Paris, 1866, § 44 ; NYS, E., *Le droit international*, Bruxelles, 1905, t. II, p. 191.

Les seules définitions officielles du principe figurent dans les résolutions 2131 (XX), 2625 (XXV) et 36/103 adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies respectivement le 21 décembre 1965, le 24 octobre 1970 et le 9 décembre 1981. Nous partirons donc de ces textes pour déterminer la portée et la limite du principe de non-intervention, mais nous ne nous fonderons que sur les résolutions 2131 et 2625 car la résolution 36/103 n'a pas reçu le même degré d'accord que les deux autres résolutions. La résolution 2131 a en effet été adoptée par 100 voix et 1 abstention et la résolution 2625 a fait l'objet d'un consensus tandis que la résolution 36/103 n'a été adoptée que majorité contre minorité (États occidentaux) (120 oui, 22 non et 6 abstentions) (4)

Le fait que les sources actuelles du principe de non-intervention soient énoncées dans des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ne diminue pas leur valeur juridique. La Cour internationale de Justice a d'ailleurs reconnu la juridicité de la résolution 2625 en ce qui concerne précisément la non-intervention dans l'affaire des *activités militaires et para-militaires au Nicaragua* (arrêt du 27 juin 1986) (5).

3. Aux termes des résolutions 2131 (XX) (§ 2) et 2625 (XXV) (3^e principe, 2^e al.) — la seconde se bornant à reproduire l'essentiel de la première en ce qui concerne le principe de non-intervention —, l'intervention peut se définir comme

« l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit ».

Cette définition peut recouvrir un spectre étendu de comportements : *n'importe quelle mesure* prise par un État contre un autre État est susceptible d'être qualifiée d'intervention dès lors qu'elle vise à

« contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains »

et à

« obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit ».

Autrement dit, c'est moins la *nature* de la mesure que son *but* qui détermine l'existence ou l'inexistence d'une intervention.

4. Littéralement, le texte n'exige même pas que les mesures en cause aient réellement produit l'effet recherché : il suffit qu'elles aient pour objet de « contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souve-

(4) Sur les contradictions non résolues par cette résolution, VINCINEAU, M., « Quelques commentaires à propos de la 'Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États' (rés. 36/103 du 9 décembre 1981) », *Mélanges Chaumont*, Paris, Pédone, 1984, pp. 555-577.

(5) C.I.J., *Rec. 1986*, p. 106, § 203.

rains » pour qu'elles soient constitutives d'intervention ; peu importe que cet objectif soit — ou non — atteint en fait.

En réalité, la distinction entre la mesure et la réalisation de son objet — l'atteinte aux droits souverains d'un État — semble théorique car on ne voit guère d'exemples où l'adoption de mesures visant à affecter les droits souverains d'un autre État n'aboutirait pas *ipso facto* à ce résultat, ne fût-ce que parce que ces mesures obligent l'État victime à se défendre pour éviter précisément qu'elles n'atteignent leur but.

Il n'en demeure pas moins que s'il y a confusion entre la mesure et son objectif, c'est bien ce dernier qui lui donne sa « couleur » et permet de la qualifier d'intervention.

5. Le but de la mesure est donc l'élément essentiel de la définition. Le texte précise toutefois que l'intervention doit réunir trois critères :

- la contrainte ;
- l'atteinte aux droits souverains de la victime ;
- la recherche d'un quelconque avantage.

On va voir, cependant, que l'énonciation des premier et troisième critères ne paraît pas indispensable pour définir l'intervention.

6. Le troisième critère — la recherche d'un quelconque avantage — est implicitement contenu dans le deuxième car on imagine mal qu'un État porte atteinte aux droits souverains d'un autre État sans espérer en tirer « des avantages » particuliers. Le critère est donc superflu.

Pris isolément, il est même excessif car toute relation internationale impliquant pour chacun des partenaires la recherche d'avantages, il serait absurde d'y voir autant de formes d'interventions !

7. Le premier critère — la contrainte — n'est pas non plus inhérent à la notion d'intervention.

Sans doute observera-t-on que dans l'affaire des *activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la Cour internationale de Justice semble avoir indissolublement lié la notion de contrainte à celle d'intervention puisqu'elle dit :

« l'intervention est illicite lorsque à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres (choix du système politique, économique, social et culturel, ...), elle utilise des moyens de contrainte. Cet élément de contrainte, *constitutif de l'intervention prohibée et formant son essence même*, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force ... » (6). (Nous soulignons).

Il ne faut cependant pas exagérer la portée de ces énonciations qui, *in casu*, se rapportent surtout à des actes d'intervention armée, directe et indirecte.

(6) Arrêt du 27 juin 1986, *Rec. 1986*, p. 108, § 205.

De toute façon, l'approche de la Cour nous paraît trop restreinte car elle ne rend pas compte de toutes les facettes de l'intervention mises en évidence par la pratique et d'où il ressort que des comportements habituellement qualifiés d'intervention et caractérisés par une atteinte aux droits souverains de l'État victime ne s'accompagnent pas nécessairement de mesures de contrainte.

Sans doute, la contrainte n'est pas définie en droit international, mais indépendamment du sens étroit donné par la pratique aux « mesures coercitives » visées par l'art. 53 de la Charte des Nations Unies (7), on ne risque guère de se tromper en disant que la notion de contrainte recouvre dans sa signification usuelle et ordinaire, des mesures armées et non armées analogues à celles visées par les art. 41 et 42 de la Charte des Nations Unies. Or, la pratique qualifie d'intervention des mesures qui, à l'évidence, peuvent s'exercer sans contrainte directe contre l'État victime : reconnaissance prématurée dans le cas d'une guerre civile (8), reconnaissance « de situations créées par la menace ou l'emploi de la force » (9), non-reconnaissance d'un gouvernement effectif et constitué sans violation du droit international (10), propagande hostile, campagne de diffamation ou de dénigrement (11).

Si en dépit de leur aspect « non contraignant », toutes ces mesures sont réputées constitutives d'intervention, c'est parce qu'elles affectent les droits souverains de l'État victime.

C'est donc, non pas le critère de la contrainte, mais celui de l'atteinte aux droits souverains qui sert de dénominateur commun à toutes les formes d'actes catalogués d'intervention, ce qui atteste du caractère accessoire du premier critère.

8. Si le critère de l'atteinte aux droits souverains permet de déterminer l'existence de l'intervention, il reste alors à préciser ce qu'on entend par « droits souverains ».

L'expression « droits souverains » implique pour l'État qui en est titulaire des pouvoirs moins étendus que celle de « souveraineté » considérée comme

« the right to exercise (in regard to a portion of the globe) to the exclusion of any other State, the functions of a State » (12).

(7) NOEL, *op. cit.*, pp. 184 et s. ; DAVID, E., « Les sanctions économiques prises contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines », *R.B.D.I.*, 1984-1985, pp. 158 et s.

(8) NOEL, *op. cit.*, pp. 83-84 ; SALMON, J., *La reconnaissance d'État*, Paris, A. Colin, 1971, p. 37 ; CHARPENTIER, J., *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Pédone, 1956, pp. 304-306.

(9) A/Res. 36/103, § 2, III, e.

(10) NOEL, *op. cit.*, pp. 86 et s. ; comp. CHARPENTIER, *op. cit.*, pp. 291-294, 311-314 ; VERHOEVEN, J., *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pédone, 1975, pp. 576-586.

(11) A/Res. 36/103, 9 décembre 1981, § 2, II, j.

(12) *Île de Palmas*, P.-B./E.-U., Sentence arbitrale du 4 avril 1928, *R.S.A.*, II, p. 838.

C'est ainsi que si l'État côtier dispose d'une entière « souveraineté » sur ses eaux territoriales (13), en revanche, au-delà de celles-ci, c'est-à-dire, dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, il n'exerce plus que des « droits souverains » (14).

Dès lors, si la notion de « droits souverains » est plus étroite que celle de souveraineté, et si la seule atteinte aux premiers est déjà constitutive d'intervention, il en découle que cette dernière est envisagée de manière large. De fait, cette conclusion est cohérente avec l'objectif poursuivi à l'Assemblée générale des Nations Unies par la majorité des États lors de l'élaboration de la résolution 2131 (XX), à savoir, l'interdiction de l'intervention considérée non *stricto sensu*, mais *lato sensu* (15).

L'intervention réside donc, non seulement dans le fait pour un État de chercher à « subordonner » la *souveraineté* d'un autre État mais aussi dans le simple fait d'essayer de porter atteinte aux droits souverains de cet État.

9. En ce qui concerne le contenu des droits souverains, il est exclu de chercher ici à les recenser ou à en établir une synthèse complète. On se bornera à observer fort sommairement qu'il s'agit de l'ensemble des droits que l'État est fondé à exercer sur les espaces et les biens soumis à sa juridiction, soit en vertu de règles internationales attributives de compétence (16), soit en l'absence de règle prohibitive particulière (17).

De cette constatation banale, on peut conclure qu'est constitutive d'intervention au sens des résolutions précitées 2131 (XX) et 2625 (XXV) toute action par laquelle un État vise à entraver l'exercice ou la jouissance des droits ainsi définis, c'est-à-dire, toute mesure destinée, soit, à *empêcher* un État de faire *ce qu'il est en droit de faire*, soit, à *obliger* un État à faire *ce qu'il est en droit de ne pas faire*.

A contrario, — et ceci nous paraît fondamental — il n'y a donc pas d'intervention lorsque la mesure prise par un État vise à faire cesser dans le chef d'un autre État un comportement qui *ne fait pas partie* des droits souverains du second, c'est-à-dire, un comportement qui *excède* lesdits droits et, par conséquent, viole le droit international.

Bien entendu, il faut que cette mesure obéisse aux règles qui régissent sa mise en œuvre et qui s'apparentent généralement aux institutions de la rétorsion et des contre-mesures considérées au sens le plus large.

(13) Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, art. 2.

(14) *Ibid.*, art. 56 et 77.

(15) NOEL, *op. cit.*, pp. 64 et s.

(16) Cfr. *Sud-Ouest Africain* (Deuxième phase), C.I.J., arrêt du 18 juillet 1966, *Rec. 1966*, pp. 32-33 ; MAREK, K., « Le problème des sources du droit international dans l'arrêt sur le plateau continental de la Mer du Nord », *R.B.D.I.*, 1970, pp. 48-50 ; ERGEC, R., *La compétence extra-territoriale à la lumière du contentieux sur le gazoduc euro-sibérien*, Bruxelles, Éd. de l'U.L.B.-Bruylant, 1984, pp. 25 et s.

(17) Cfr. Affaire du *Lotus*, C.P.J.I., arrêt du 7 septembre 1927, *Série A*, n° 9, p. 19 ; DAVID, E., *Éléments de droit pénal international*, Presses universitaires de Bruxelles, 1986-1987, pp. 82-87.

10. En résumé, lorsqu'on parle d'intervention, deux situations doivent être distinguées :

- un État prend une mesure qui vise à porter atteinte aux droits souverains d'un autre État ; il s'agit d'une intervention ;
- un État prend, dans le respect du droit international, une mesure qui vise à porter atteinte au comportement illicite d'un autre État ; il ne s'agit pas d'une intervention.

Pour déterminer la portée et la limite du principe de non-intervention, il faut donc essayer de préciser davantage les contours de ces deux situations. Ce sera l'objet des deux parties de la présente note.

*

* * *

I. IL Y A INTERVENTION, SOIT, QUAND UN ÉTAT OBLIGE UN AUTRE ÉTAT À FAIRE CE QU'IL EST EN DROIT DE FAIRE, SOIT, QUAND UN ÉTAT OBLIGE UN AUTRE ÉTAT À FAIRE CE QU'IL EST EN DROIT DE NE PAS FAIRE.

11. La notion d'intervention se ramenant au point de savoir si les droits souverains de l'État victime sont touchés, il faut cerner la notion d'atteinte aux droits souverains.

Cette notion — on l'a dit — est extrêmement large. Elle suppose qu'un État est l'objet de mesures qui peuvent aller de la contrainte armée à des mesures qui ne sont ni armées, ni même coercitives dans certains cas.

Toutes ces mesures sont-elles constitutives d'intervention ? D'une part, n'y a-t-il pas un seuil en deçà duquel il n'y a pas d'intervention quand bien même il y aurait volonté de nuire aux droits souverains d'un État ? Ce sont les problèmes de seuil de l'intervention (A). D'autre part, n'y a-t-il pas des mesures qui bien que visant à porter atteinte aux droits souverains d'un État ne constituent pas une intervention car elles sont licites *per se* ? Ce sont les problèmes de conflits de règles (B).

A. À partir de quand y a-t-il atteinte aux droits souverains d'un État ?

12. La gamme des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits souverains d'un État est tellement étendue qu'elle décourage tout effort visant à en dresser le catalogue.

C'est pourtant ce qu'il conviendrait de faire en indiquant pour chacune de ces mesures le moment où le seuil à partir duquel la mesure en cause enfreint les droits souverains de l'État victime et devient constitutive d'intervention — entreprise d'autant plus difficile que le problème se pose en termes différents pour chaque type d'intervention.

Par exemple, s'il est clair que l'État qui se borne à accueillir sur son territoire des exilés politiques d'un État étranger ne porte pas atteinte aux droits souverains de ce dernier, et de même, s'il est clair qu'il y porte atteinte en autorisant ces exilés à constituer des forces armées destinées à renverser leur État d'origine, il est en revanche beaucoup moins clair de dire s'il y a, ou non, atteinte aux droits souverains de cet État quand l'État d'accueil de ces réfugiés tolère qu'ils se livrent à diverses manifestations ou critiques écrites et verbales à l'égard du régime qu'ils ont fui, compte tenu, en outre, des règles relatives d'une part, à la liberté d'expression (18), d'autre part, à l'interdiction de la propagande hostile (19).

Autre exemple : s'il est interdit à tout État « d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre État » (20), encore faut-il définir ce qu'on entend par « luttes intestines », « État », « intervenir ». Ainsi, à partir de quand dira-t-on qu'il y a « lutte intestine » ? Faut-il reprendre les critères de la reconnaissance de belligérance dégagés par l'Institut de droit international en 1900 (21) ou ceux tirés du droit humanitaire et codifiés pour l'application du 2^e Protocole additionnel du 8 juin 1977 (22), ou non codifiés pour l'application de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 (23) ?

Et si l'on tombe d'accord sur les éléments constitutifs d'une « lutte intestine », comment devra-t-on considérer la notion d'« État » ? Recouvre-t-elle indifféremment le gouvernement légal et les insurgés conformément aux termes mêmes des résolutions 2131 (XX), 2625 (XXV) et 36/103 qui parlent seulement de l'État et ne distinguent pas le gouvernement de la population, alors que la doctrine est divisée sur ce point (24) et que la C.I.J. semble faire cette distinction (25) ? Ces questions préalables résolues, on pourra enfin se demander quelle forme de relation entre un État tiers et une des parties en lutte est constitutive d'intervention : si l'envoi d'hommes armés ou la vente d'équipements militaires à une des parties sont des interventions, et si l'aide humanitaire en vivres et médicaments accordée impar-

(18) Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, art. 19 ; Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, 1950, art. 10 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, art. 19, etc. ... Voy. GRAHL-MADSEN, A., *The Status of Refugees in International Law*, Leiden, Sijthoff, II, pp. 148 et s.

(19) Cfr. Pacte de non-agression France-U.R.S.S. du 29 novembre 1932, art. V, § 1^{er}, S.D.N., R.T., vol. 157, p. 415 ; DAVID, E., *Mercenaires et volontaires internationaux en droit des gens*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 1978, pp. 132-134 ; A/Rés. 36/103, § 2, j ; NOEL, *op. cit.*, pp. 124-126.

(20) A/Rés. 2131 (XX), § 2, 2^e phrase.

(21) *Annuaire de l'Institut de droit international*, éd. nouvelle abrégée, vol. IV, 1897-1904, p. 638.

(22) Art. 1^{er}, § 1.

(23) Cfr. DAVID, *Mercenaires et volontaires ...*, *op. cit.*, pp. 421-423.

(24) *Ibid.*, pp. 79-80 ; NOEL, *op. cit.*, pp. 129-148.

(25) Dans l'affaire *Nicaragua c. E.-U.*, la Cour dit assez curieusement : « On voit mal en effet ce qui resterait du principe de non-intervention en droit international si l'intervention, qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci » (nous soulignons). Arrêt du 27 juin 1986, *Rec. 1986*, p. 126, § 246.

tialement aux deux parties ne l'est pas (26), qu'en sera-t-il de l'assistance économique ou technique apportée au gouvernement, ou aux insurgés, ou aux deux à la fois ? (27).

Qu'il s'agisse des droits d'exilés politiques sur le territoire d'un État tiers ou de l'assistance extérieure à des parties en lutte, chacune de ces questions devrait donner lieu à une monographie pour réussir à dégager des critères du seuil de l'intervention !

Tel n'est pas l'objet de la présente analyse. Nous nous bornerons donc simplement à essayer de dégager certaines conséquences purement théoriques du critère de l'atteinte aux droits souverains afin de montrer à quel point ce critère est *extensible* et tend à *abaisser* le seuil de l'illicite.

Nous ne nous attarderons donc pas aux exemples classiques d'atteinte aux droits souverains des États que sont des actions coercitives banales telles que l'envoi de forces régulières sur le territoire d'un autre État, l'organisation de bandes armées ou d'expéditions militaires, le déploiement d'activités armées subversives ou terroristes, l'adoption de mesures d'embargo ou de boycott économique, etc. — sous réserve, bien sûr, de ce qui sera dit plus loin à propos des contre-mesures (*infra*, II).

Nous considérerons plutôt des mesures qui, de prime abord, n'apparaissent pas toujours comme constitutives d'intervention et qui, cependant, pourraient l'être sur base du critère de l'atteinte aux droits souverains dégagé par les Nations Unies.

Nous n'allons pas détailler ces mesures, mais seulement montrer leur aptitude à être qualifiées d'intervention. Les remarques qui suivent, répétons-le, restent superficielles et sommaires ; elles n'ont d'autre ambition que d'ouvrir la porte à la discussion.

13. On a déjà évoqué le fait que des mesures non coercitives au sens courant du terme sont parfois apparues comme des formes d'intervention (*supra*, § 7) : il s'agit tantôt de la reconnaissance de situations contraires au droit international, tantôt de la reconnaissance prématurée des insurgés dans le cas d'une guerre civile, tantôt du refus de reconnaissance d'un nouvel État dont la naissance et le comportement sont pourtant conformes au droit international.

En l'occurrence, la qualification d'intervention donnée par la pratique et la doctrine à ces formes de reconnaissance et de refus de reconnaissance n'est pas excessive si l'on admet l'idée que les comportements visés aboutissent à nier la souveraineté d'un État au prix d'une falsification du droit ou de la réalité.

(26) *Ibid.*, pp. 124-125, §§ 242-243.

(27) Pour la C.I.J., si le fait d'armer et d'entraîner des insurgés constitue un « emploi de la force » contre l'État où se retrouvent ces insurgés, « le simple envoi de fonds » à ces insurgés ne constitue qu'« un acte d'intervention dans les affaires intérieures » de cet État, *ibid.*, p. 119, § 228.

Reconnaître une situation contraire au droit international, parce qu'acquise en violation des droits souverains d'un État tend à nier les droits souverains de cet État, donc à nier le droit et légaliser l'infraction.

Reconnaître prématurément un parti rebelle conduit à refuser au gouvernement légal le droit souverain de continuer à s'exprimer au nom de l'ensemble de l'État alors que, par hypothèse, les insurgés n'ont pas encore conquis une effectivité suffisante pour prétendre contester l'exercice de ce droit.

Refuser de reconnaître un nouvel État qui remplit la condition d'effectivité et dont la naissance est exempte de tout vice revient à entraver son droit souverain de participer à tout ou partie de la vie internationale.

Il convient cependant de rester prudent et d'approfondir ces conclusions qui d'une part sont trop simplificatrices pour rendre compte de la complexité des cas d'espèce, et qui, d'autre part, ne font pas l'unanimité de la doctrine (28).

14. Dans la mesure où le concept d'État implique, entre autres, un gouvernement et une population, il en résulte que les droits souverains de l'État, loin de se limiter aux seuls droits du gouvernement, comprennent également ceux de la population (29).

C'est d'ailleurs ce principe du respect égal des droits souverains du peuple et du gouvernement qui, selon nous, fonde la règle interdisant l'intervention d'une force étrangère dans une guerre civile, de quelque côté qu'elle se produise — gouvernement légal ou insurgés (*supra*, § 12).

Mais le principe est susceptible d'entraîner d'autres conséquences. Ainsi, lorsque de puissants intérêts étrangers participent à l'exploitation économique d'un pays et de sa population, avec l'assistance des autorités locales et sans réel bénéfice pour l'ensemble de la population exploitée, on pourrait également parler d'une atteinte aux droits souverains de cet État dans le chef de sa population.

Cette idée se retrouve en filigrane de la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le progrès et le développement dans le domaine social qui range au nombre de ses « Principaux objectifs », en son article 12, c :

« Éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales » (30).

(28) Pour une discussion approfondie, VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 575-626.

(29) Cfr. VINCINEAU, *loc. cit.*, p. 576.

(30) A/Rés. 2542 (XXIV), 11 décembre 1969 ; sur l'intervention économique contre la population d'un État, DAVID, E., « Réflexions sur l'égalité économique des États », *R.B.D.I.*, 1974, pp. 416 et s.

Cette thèse se heurte toutefois à deux difficultés. D'une part, il faut bien constater que le droit international parle de moins en moins des peuples et de plus en plus des États (31), même si les seconds ne peuvent occulter les premiers. D'autre part, en considérant que jusqu'à preuve du contraire, le peuple reste bien un élément constitutif de l'État et qu'à ce titre, il est *implicitement* pris en considération par le droit international, il n'en restera pas moins difficile dans le cas d'espèce, de fixer, même approximativement, le seuil de l'illicite : à partir de quand l'exploitation des richesses nationales d'un État porte-t-elle atteinte aux droits souverains du peuple de cet État ? On se retrouve devant le vide des qualifications du droit international (32) et ce ne sont pas quelques énoncés de principes qui permettront de le combler.

*
* * *

B. *N'y a-t-il pas des mesures qui, bien que visant à porter atteinte aux droits souverains d'un État ne sont pas constitutives d'intervention car elles sont licites per se ?*

15. Poussé à l'extrême, le critère de l'atteinte aux droits souverains implique que des mesures parfaitement *licites en la forme* pourraient être constitutives d'intervention si leur mise en œuvre visait à entraver les droits souverains de l'État qui en est victime. Ainsi, en serait-il

- des mesures de rétorsion (33) ou des sanctions de caractère protocolaire telles que l'annulation d'une visite de chef d'État, le refus de participer à une cérémonie officielle ou à une conférence diplomatique, le refus de conclure un traité, etc.
- des sanctions diplomatiques *stricto sensu* telles que la réduction de la mission diplomatique, le rappel de l'ambassadeur, l'expulsion de diplomates, la rupture des relations diplomatiques, etc. (34)
- la suspension ou la dénonciation d'un traité dans les formes prévues par ce dernier, la suspension des droits et privilèges d'un État membre au sein d'une organisation internationale, etc.

(31) Voy. les suppressions du mot « peuple » à plusieurs endroits du projet initial de la rés. 36/103, VINCIGNEAU, *loc. cit.*, pp. 566-567.

(32) Cfr. CHEMILLIER-GENDREAU, M., « Rapport sur la fonction idéologique du droit international », in *Les méthodes d'analyse en droit international, Rencontres des 23 et 24 juin 1973, Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Reims*, n.d., pp. 225-228 ; aussi, p. 291.

(33) Sur la licéité de la « rétorsion », *Ann. C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 131, n. 596 ; ZOLLER, E., *Peacetime Unilateral Remedies : an Analysis of Countermeasures*, New York, Dobbs Ferry, 1984, p. 5 ; LEBEN, Ch., « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, 1982, p. 30.

(34) Sur le caractère normalement discrétionnaire de ces mesures, Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, art. 9 ; SALMON, J., *Fonctions diplomatiques, consulaires et internationales*, P.U.B., 1985-1986, T. 1^{er}, pp. 81 et s.

Toutes ces mesures, parfaitement légales *a priori*, pourraient apparaître comme autant d'interventions dès lors qu'elles ne sont adoptées que pour empêcher un État d'agir comme il l'entend dans le cadre de ses droits souverains.

Cette conclusion nous paraît toutefois discutable si l'on voit dans le principe de non-intervention une *lex generalis*, et dans les règles régissant les mesures précitées, une *lex specialis* dérogeant à la première et marquée d'une légalité absolue.

L'imprécision du droit international sur ce point autorise ce type d'interprétation, même si elle peut aussi être discutée : l'utilisation des mesures discrétionnaires qu'autorisent, par exemple, le droit des relations diplomatiques ou le droit des traités, doit se mesurer, comme l'application de toute règle de droit international, à l'aune de la bonne foi (35) et de l'interdiction de l'abus de droit (36). Or, admettre qu'on puisse utiliser le droit international pour tenter de porter atteinte à la souveraineté des États est manifestement contraire à l'esprit, voire à la lettre de ce droit (37).

*

* *

16. Les exemples qui précèdent montrent l'étendue des potentialités mais aussi les difficultés d'application du critère de l'atteinte aux droits souverains comme condition de l'intervention. On peut conclure :

- 1° Il y a non pas un, mais plusieurs seuils de l'intervention et sans doute autant de seuils que de types de mesures destinées à porter atteinte aux droits souverains d'un État ; le seuil de l'intervention varie donc en fonction de la mesure considérée et son élasticité exclut toute tentative d'en fixer un critère unique.
- 2° La fixation du seuil de l'intervention se réduit à déterminer si les mesures prises par l'État visent à porter atteinte aux droits souverains d'un autre État : il s'agit donc d'une opération classique de qualification consistant à établir la réalisation d'une condition avec toutes les difficultés propres à ce type d'entreprise.

(35) A/Rés. 2625 (XXV), 24 octobre 1970, 7° principe ; pour des considérations sceptiques sur la juridicité du principe, ZOLLER, E., *La bonne foi en droit international public*, Paris, Pédone, 1977, pp. 335 et s.

(36) E. Zoller admet que des mesures de rétorsion, généralement considérées comme légales *per se*, pourraient dans certaines conditions, s'avérer abusives et donc illégales au regard des critères de l'équité, *Peacetime Unilateral Remedies*, *op. cit.*, p. 13.

(37) Cfr. les nombreux instruments prescrivant que leurs dispositions ne peuvent être interprétées d'une manière qui serait contraire aux buts et principes de la Charte des Nations Unies ou qui permettrait la violation de l'instrument lui-même ou d'autres règles de droit international : Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 30 ; Déclaration sur les relations amicales, A/Rés. 2625 (XXV), 24 octobre 1970, § 2 ; Charte des droits et devoirs économiques des États, A/Rés. 3281 (XXIX), 12 décembre 1974, art. 33 ; Déclaration sur le droit au développement, A/Rés. 41/128, 4 décembre 1986, art. 9 ; Convention européenne des droits de l'homme, art. 9 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 5, etc. ...

3° Le critère général de l'atteinte aux droits souverains ne suffit cependant pas à invalider des mesures qui, bien que de nature à affecter les droits souverains d'un État, sont parfaitement conformes aux règles particulières qui les régissent : le principe *lex specialis derogat generali* justifie ces mesures ; encore faut-il cependant qu'elles satisfassent le critère de la bonne foi.

II. IL N'Y A PAS D'INTERVENTION QUAND UN ÉTAT OBLIGE UN AUTRE ÉTAT, SOIT, À FAIRE CE QU'IL DOIT FAIRE, SOIT À NE PAS FAIRE CE QU'IL NE PEUT PAS FAIRE.

17. À partir du moment où le droit international assimile la notion d'intervention illicite aux mesures destinées à porter atteinte aux droits souverains d'un autre État, c'est-à-dire, aux droits dont cet État est juridiquement titulaire, il en résulte *a contrario* que ne sont pas des interventions illicites les mesures destinées à empêcher un État d'exercer des « droits » qui ne font pas partie de ses droits souverains dès lors que pareil exercice viole le droit international.

Encore faut-il, bien entendu, que ces mesures remplissent les conditions que le droit international requiert pour leur mise en œuvre.

Ces mesures peuvent être de plusieurs types, mais on ne risque guère de se tromper en affirmant qu'elles sont, *en fait*, identiques aux mesures constitutives d'intervention, à savoir, des mesures qui vont de la simple dénonciation verbale aux sanctions armées en passant par les mesures de rétorsion, de suspension, de rupture des relations politiques, diplomatiques, commerciales, etc.

De telles mesures sont, soit licites *a priori*, soit illicites *a priori* mais justifiées *a posteriori* en fonction de leur but et de l'institution à laquelle ces mesures se rattachent.

Survolons rapidement les unes et les autres.

A. Les mesures licites *a priori*.

1. La dénonciation par un État des violations du droit international commises par un autre État.

18. Une telle dénonciation n'est pas constitutive d'intervention. Il est bien établi depuis l'affaire des *Décrets de nationalité* (38) que les matières régies par le droit international ne font pas partie du domaine réservé des États (39) et qu'un État est donc parfaitement fondé à réclamer le respect

(38) C.P.J.I., Avis consultatif du 7 février 1923, *Série B n° 4*, pp. 24 et s.

(39) Résolution de l'Institut de droit international sur « la détermination du domaine réservé et ses effets », art. 1^{er}, sur rapport de Ch. ROUSSEAU, *Ann.I.D.I.*, 1954, vol. 45, T. II, p. 292.

par un autre État des obligations internationales auxquelles tous deux ont souscrit. Pareille réclamation n'est évidemment pas constitutive d'atteinte aux droits souverains de l'État mis en cause. D'une part, les droits de ce dernier ne sont pas absolus : limités par le droit international, ils ne comprennent évidemment pas la possibilité de violer le droit international — sauf dans la mesure de ce que celui-ci prévoit (*infra*). D'autre part, l'État, en s'engageant internationalement,

« exclut la possibilité ... d'opposer l'exception du domaine réservé pour toute question se rapportant à l'interprétation ou à l'application dudit engagement » (40).

Par conséquent, le fait pour un État de dénoncer les violations du droit international commises par un autre État ne porte nullement atteinte aux droits souverains de ce dernier, et ne constitue donc pas une intervention illicite dans ses affaires intérieures.

La résolution 36/103 de l'Assemblée générale des Nations Unies tend — non sans ambiguïté (41) — à confirmer ce raisonnement : ce qu'elle condamne au titre de l'intervention, c'est non pas le fait de dénoncer de bonne foi des infractions au droit international commises par un État, mais le fait de mener des campagnes de « diffamation » ou de « dénigrement », ou « d'exploiter et (42) de déformer les questions relatives aux droits de l'homme », ou de diffuser des « informations erronées ou déformées ... », et, ajoute-t-elle, de manière quelque peu pléonastique, « aux fins d'intervention ou d'ingérence dans les affaires intérieures d'autres États » (43).

En l'occurrence, seul importe le point de savoir si l'État mis en cause a réellement violé le droit international : dans l'affirmative, les États victimes de cette violation sont fondés à la dénoncer, et, ce faisant, ils ne commettent pas d'intervention.

(40) Cfr. *ibid.*, art. 3.

(41) VINCINEAU, *loc. cit.*, pp. 570, 571, 577.

(42) Nous pensons qu'il s'agit d'un « et » copulatif, et non alternatif ou disjonctif, mais peut-être est-ce naïveté de notre part quand on voit les réticences des États à admettre que l'on regarde s'ils respectent leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, cfr. VINCINEAU, *loc. cit.*, pp. 570-571. Il n'en demeure pas moins qu'il y aurait quelque absurdité à soutenir que les droits de l'homme, objectif de la Charte des Nations Unies (art. 1^{er}, § 3 et 55, c) et objet d'innombrables instruments internationaux, fassent l'objet du domaine réservé des États ; or, comme chacun sait, « toute interprétation qui mène à l'absurde doit être rejetée ... », VARTTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, texte de 1758, L. II, Ch. XVII, 282 ; voy. aussi sur le rejet d'une interprétation qui conduit à un résultat absurde, *Service postal polonais à Dantzig*, C.P.J.I., avis consultatif du 16 mai 1925, *Série B*, n° 11, p. 39 ; *Emprunts norvégiens*, C.I.J., opinion dissidente Read, *Rec. 1957*, pp. 94-95 ; *Compétence du Conseil de l'OACI*, C.I.J., opinion individuelle de Castro, *Rec. 1972*, p. 136 ; implicitement, Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 32.

(43) A/Rés. 36/103, § 2, II, j et l, III, d.

2. Les pressions relevant des mesures de rétorsion, du droit des traités et du droit des relations diplomatiques.

19. Considérées comme licites *a priori* (*supra*, § 15), ces mesures peuvent parfois apparaître, ainsi que nous l'avons vu, comme constitutives d'intervention lorsqu'elles ne sont adoptées que pour empêcher un État d'exercer librement ses droits souverains (*supra*, § 15).

En dehors de cette hypothèse, ces mesures sont évidemment licites, et elles le sont *a fortiori* lorsqu'elles visent à faire cesser des violations du droit international. Ainsi en va-t-il

- des mesures de rétorsion telles que l'annulation de rencontres officielles, un boycott sportif, etc.
- des mesures diplomatiques telles que la réduction du personnel de la mission, le rappel du chef de la mission, l'expulsion de diplomates, la rupture des relations diplomatiques ...
- des mesures de suspension ou de dénonciation des droits d'un État conformément aux traités les régissant (suspension ou dénonciation de traités, suspension des droits et privilèges de membres d'une organisation internationale, suspension ou exclusion d'un membre d'une organisation internationale, interdiction de passer dans l'espace aérien ou maritime d'un État, etc., le tout dans le respect des règles conventionnelles s'appliquant à ces diverses situations).

Adoptées de bonne foi, dans le but de faire cesser une violation du droit international, et conformément aux règles qui régissent leur mise en œuvre, ces mesures ne sont pas des interventions.

B. *Les mesures illicites a priori, mais fondées a posteriori.*

1. Les mesures non armées.

20. Il s'agit de toutes les mesures non armées de quelque nature qu'elles soient (embargo, boycott économique, suspension ou rupture des communications, dénonciation des traités, fermeture de frontière, etc.), prises en violation des règles internationales, coutumières ou conventionnelles, qui les gouvernent. Illicites *a priori*, ces mesures se justifient pourtant si elles constituent une réponse appropriée à une violation préexistante du droit international commise par un État. C'est la doctrine des contre-mesures légitimes que la Commission du droit international a consacrée dans l'article 30 de la première partie de son projet d'articles sur la responsabilité des États :

« L'illicéité d'un fait d'un État non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre État est exclue si ce fait constitue une mesure légitime

d'après le droit international à l'encontre de cet autre État à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier État » (44).

En l'occurrence, la mesure illicite devient licite moyennant le respect de plusieurs conditions (45), et notamment :

- elle est dirigée contre un État qui a commis une infraction internationale ;
- le droit international ne limite pas la réaction de l'État lésé à la seule faculté d'exiger réparation (46) ;
- la mesure est proportionnée à la lésion résultant de l'infraction ;
- l'État lésé doit épuiser les modes de règlement pacifique du différend, qui lui sont ouverts *in casu* ;
- l'État lésé doit agir de bonne foi (47).

Dans le respect de ces conditions, la contre-mesure est licite et ne constitue donc pas une intervention illicite.

2. Les mesures armées.

21. Interdites au titre de la prohibition du recours à la force (48) ou de l'intervention armée (49), ces mesures sont toutefois justifiées en tant que réponse à une agression, à une menace ou une rupture de la paix et de la sécurité internationales, ou à une situation de domination coloniale, étrangère ou minoritaire raciste, c'est-à-dire, dans le cadre, respectivement, de la légitime défense (50), des décisions ou recommandations du Conseil de sécurité (51), des recommandations de l'Assemblée générale des Nations Unies (52), et de la légitimité des guerres de libération nationale (53).

Ici aussi, lorsque la mesure se conforme aux règles relatives à l'emploi de la force, elle ne constitue pas une intervention illicite.

*

* *

(44) *Ann. C.D.I.*, 1979, II, 2^e partie, p. 128.

(45) *Ibid.*, pp. 129-131, spécialement, §§ 4-5 et n. 595 ; RIPHAGEN, W., « Cinquième rapport sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationales », art. 8-11, *Ann. C.D.I.*, 1984, II, 1^{re} partie, pp. 3-4 ; pour une discussion approfondie de ces conditions, ZOLLER, *Peace-time Unilateral Remedies*, *op. cit.*, pp. 103-137.

(46) Par exemple, en cas de manquement d'un État membre de la C.E.E. à ses obligations communautaires, le seul droit des autres États membres est de saisir la Commission et la C.J.C.E. conformément à l'art. 170 du Traité CEE.

(47) Aff. du *Nautilaa*, Portugal/Allemagne, Sentence arbitrale du 31 juillet 1928, *R.S.A.*, II, p. 1026.

(48) Charte des Nations Unies, art. 2 § 4 ; A/Rés. 2625 (XXV), 1^{er} principe.

(49) A/Rés. 2131 (XX), 2625 (XXV) 3^e principe, 36/103.

(50) Charte des Nations Unies, art. 51 ; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, *loc. cit.*, pp. 102-105, §§ 193-200.

(51) Charte des Nations Unies, art. 39 et s.

(52) A/Rés. 377 (V), 3 novembre 1950, Union pour le maintien de la paix, § 1^{er}.

(53) A/Rés. 2625 (XXV), 4^e principe, 5^e al. ; A/Rés. 36/103, § 4.

22. Nous n'avons pas évoqué la question de savoir *qui* peut réagir à une violation du droit international : uniquement l'État victime ou bien l'État victime et des États tiers ? Si dans le cas de l'agression armée, la question est nettement résolue en faveur de la deuxième branche de l'alternative puisque l'article 51 de la Charte des Nations Unies consacre « le droit naturel de légitime défense, individuelle ou *collective* » (nous soulignons), pour les autres hypothèses, le droit international ne fournit pas de réponse précise.

La Cour internationale de Justice, sans guère d'explication, semble considérer que seul l'État victime est fondé à réagir (54) ; plus prolixe, elle avait soutenu, quelque vingt ans auparavant, dans l'arrêt le plus critiqué de son histoire, à propos du droit des États d'agir en justice et de demander réparation d'un dommage dont ils ne sont pas directement victimes, que

« les droits ou intérêts juridiques ne sauraient exister que s'ils ont été clairement conférés à ceux qui les revendiquent par un texte, un instrument ou une règle de droit ... » (55).

Un auteur, également favorable à l'interprétation restrictive consistant à refuser aux États tiers le droit de réagir à la violation d'une norme internationale, invoque le caractère anarchique et politique que revêt nécessairement pareille réaction (56).

Ces explications ne sont guère convaincantes. La Cour, elle-même, s'efforçant probablement de reprendre ce qu'elle avait dit quatre ans plus tôt, reconnaît en 1970 l'existence d'« obligations *erga omnes* » où

« vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés » (57).

C'est la consécration, dans une certaine mesure, de l'*actio popularis*, et certains y voient la justification des États tiers à prendre des mesures de réaction vis-à-vis de l'auteur d'une violation d'une norme internationale alors que cette violation ne leur porte pas directement préjudice (58). Mais, ces États sont-ils véritablement tiers à l'égard de la violation ?

De fait, si l'on admet l'idée que la violation d'un droit propre autorise la réaction du titulaire lésé (59) et, si l'on admet en corollaire de cette idée que la violation d'une norme de *jus cogens* ou d'une obligation *erga omnes* ou, tout simplement, d'une règle à portée universelle viole *les droits propres*

(54) *Activités militaires au Nicaragua*, loc. cit., p. 117 § 249.

(55) *Sud-Ouest Africain (deuxième phase)*, arrêt du 18 juillet 1966, *Rec. 1966*, p. 32.

(56) DUPUY, P.M., « Observations sur la pratique récente des 'sanctions' de l'illicite », *R.G.D.I.P.*, 1983, p. 523.

(57) *Barcelona Traction (deuxième phase)*, arrêt du 5 février 1970, *Rec. 1970*, p. 32.

(58) KUYPER, P.J., « Community Sanctions against Argentina : Lawfulness under Community and International Law », in *Essays in European Law and Integration*, Deventer, Kluwer, 1983, p. 157.

(59) VERHOEVEN, J., « Sanctions internationales et Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 1984, p. 273 ; *id.*, *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 87 ; EHLERMANN, C.D., « Communautés européennes et sanctions internationales - Une réponse à J. Verhoeven », *ibid.*, p. 103 ; *Ann. C.D.I.*, 1979, II, 2^e partie, pp. 128 et s.

de tous les États (60), il nous paraît logique de considérer que tous les États sont alors fondés à réagir (61).

En revanche, si les droits de l'État tiers ne sont pas atteints par la violation d'une norme internationale, on voit moins bien ce qui l'autoriserait à prendre des mesures contre l'auteur de la violation ; rien ne s'opposerait cependant à ce qu'il apporte à l'État victime une aide lui permettant de réparer ou de supporter le préjudice subi. La question n'en reste pas moins ouverte et mériterait sans doute des développements plus approfondis.

*
* *

23. En conclusion, on observera que les diverses mesures précitées de pression et de contrainte qui pourraient apparaître comme des mesures d'intervention d'un État contre un autre État, ne le sont pas lorsqu'elles ont pour objet de faire cesser une violation du droit international commise par le second au détriment du premier.

Leur licéité reste toutefois soumise au respect de l'ensemble des règles particulières qui régissent leur mise en œuvre et qui varient en fonction de l'institution dont chaque mesure relève.

Cette variabilité se retrouve dans la détermination du seuil de l'intervention qui, en se confondant avec le dépassement ou la transgression des règles propres à la mesure en cause, échappe à toute unicéité de critères.

24. Sans doute, peut-on être tenté d'établir un parallélisme entre le problème de l'intervention illicite et celui des contre-mesures *lato sensu*, mais si les modes de raisonnement sont identiques, les approches concrètes sont différentes : dans les deux cas, l'atteinte ou l'absence d'atteinte aux droits souverains d'un État permet de déterminer ou d'expliquer l'illicéité ou la licéité des mesures prises contre cet État par un autre État, avec pour conséquence que même des mesures apparemment licites *a priori* peuvent devenir illicites et qu'inversement des mesures illicites *a priori* peuvent néanmoins apparaître comme licites au regard du critère ainsi défini.

Cependant, au-delà de cette constatation générale, il existe pour les deux catégories de problèmes des règles propres qui soulèvent des difficultés particulières de seuil qui doivent être résolues *in casu*.

Comme ces règles sont généralement peu détaillées, tout essai de déterminer à l'avance, pour chacune d'elles, le seuil de l'intervention reste nécessairement théorique et doctrinal sinon spéculatif.

(60) RIPHAGEN, *loc. cit.*, art. 5 d et e.

(61) EHLERMANN, *loc. cit.*, pp. 104-105 ; ZOLLER, *Peacetime Unilateral Remedies, op. cit.*, pp. 116-117 ; RIPHAGEN, *loc. cit.*, art. 9 combiné avec l'art. 5 d et e, *loc. cit.*, p. 3.

Retenons simplement que le principe de non-intervention est une règle de comportement des États extrêmement large et dont l'étendue doit être appréciée dans chaque cas particulier en fonction non seulement du critère de l'atteinte aux droits souverains, mais aussi des normes spécifiques qui régissent le comportement visé.