

DROIT D'INGÉRENCE OU OBLIGATION DE RÉACTION NON ARMÉE ? (*)

**Les possibilités d'actions non armées
visant à assurer
le respect des droits de la personne
face au principe de non-ingérence**

PAR

Olivier CORTEN et Pierre KLEIN

ASPIRANTS F.N.R.S.,
CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL DE L'U.L.B.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	§ 1-6
CHAPITRE I ^{er} . — Une réaction non contraignante n'est pas constitutive d'ingérence : la définition de la « contrainte »	§ 7-36
SECTION 1 ^{re} . — L'ARTICLE 2 § 7 DE LA CHARTE N'INTERDIT QUE LES MESURES ASSIMILABLES À UNE VÉRITABLE « EXI- GENCE »	§ 10-20
SECTION 2. — LE PRINCIPE GÉNÉRAL DE NON-INTERVENTION N'INTERDIT QUE LES MESURES ASSIMILABLES À UNE VÉRI- TABLE « EXIGENCE »	§ 21-32
CHAPITRE II. — Une réaction contraignante n'est pas constitutive d'ingérence si elle ne s'exerce pas dans le domaine réservé d'un État : le problème du « domaine réservé »	§ 37-79
SECTION 1 ^{re} . — LA RÈGLE DE NON-INGÉRENCE N'INTERDIT PAS UNE CONTRAINTÉ NE PORTANT PAS SUR LES DROITS SOU- VERAINS DE L'ÉTAT : LA LICÉITÉ DES MESURES DE RÉTOR- SION	§ 40-53

(*) La matière abordée ici fera l'objet d'une étude plus vaste englobant aussi la question des réactions armées dans un ouvrage à paraître prochainement, sous le titre *Droit d'ingérence unilatérale ou obligation collective de réaction ?*

SECTION 2. — LA RÈGLE DE NON-INGÉRENCE N'INTERDIT PAS UNE CONTRAINTE NE PORTANT PAS SUR LES DROITS SOUVE- RAINS DE L'ÉTAT ET ACCOMPAGNÉE DE LA SUSPENSION DE L'EXÉCUTION D'OBLIGATIONS INTERNATIONALES : LA LICÉITÉ DES MESURES DE REPRÉSAILLES	§ 54-75
---	---------

CONCLUSION	§ 80-82
----------------------	---------

*

* *

1. L'idée d'un « devoir », ou en tout cas d'un « droit d'ingérence », est actuellement présentée comme un facteur destiné à réformer profondément le droit des gens, et à le mettre en concordance avec les données nouvelles des relations internationales. Plus précisément, le « droit d'ingérence » viserait à assurer un respect effectif et universel des droits de la personne les plus fondamentaux. En réalité, cette idée n'a rien de nouveau.

Grotius écrivait déjà, en évoquant le principe de la souveraineté des États,

« Mais le droit de la société humaine ne sera pas exclu pour cela, lorsque l'oppression est manifeste : si quelque Busiris, Phalaris, Diomède de Thrace, exerce sur ses sujets des cruautés qui ne peuvent être approuvées par aucun homme équitable. C'est ainsi que Constantin prit les armes contre Maxence et contre Licinius ; que d'autres empereurs des Romains les prirent, ou menacèrent de les prendre contre les Perses, s'ils ne cessaient de persécuter les chrétiens à cause de leur religion » (1).

De même, on connaît la position de Vattel, selon laquelle, « toute puissance étrangère est en droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande son assistance » (2). On peut trouver des formules similaires chez d'autres auteurs classiques tels Puffendorf (3), Suarez (4) ou de Vittoria (5).

C'est sur de telles bases que s'est développée au XIX^e siècle la doctrine de l'« intervention d'humanité » en vertu de laquelle,

« Lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité, ... par des excès de cruauté et d'injustice qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime. Car, quelque respectables que soient les droits de souveraineté

(1) GROTIUS, *Le droit de la guerre et de la paix*, Livre II, Chapitre XXV, VIII, 2.

(2) VATTEL, *Le code diplomatique de l'Europe*, vol. II, p. 279.

(3) PUFFENDORF est plus réticent que Grotius et n'admet qu'avec réserve qu'on puisse « entreprendre une guerre en faveur des sujets d'un autre prince, pour les délivrer de l'oppression de leur souverain » ; *Du droit de la nature et des gens*, VIII, C., V.

(4) SUAREZ, *De Bello*, S.5, n° 5-8.

(5) Selon DE VITTORIA, « quiconque peut remédier au péril ou au malheur du prochain est tenu de le faire », *De Jure Belli*, 1, 22, 26 ; voy. aussi Saint Augustin qui écrivait plus généralement : « on appelle ordinairement justes les guerres qui ont pour but la punition d'une injustice » ; *Décret, causa XXIII, Q.2, c.2.*

et d'indépendance des États, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité ou de la société humaine qui ne doit pas être outragé » (6).

Cette doctrine n'allait jamais cesser de trouver d'ardents défenseurs qui, même après la mise en place du système de la Charte des Nations Unies, ont continué à affirmer la subsistance dans certaines circonstances d'un droit d'intervention unilatérale (7).

Quant à la formulation actuelle du concept de « devoir d'ingérence », elle se retrouve pour la première fois (8) en 1987, comme titre d'un ouvrage (9) reprenant les conclusions de la « Première Conférence internationale de droit et de morale humanitaire », organisée à Paris en janvier de la même année par Mario Bettati et Bernard Kouchner, et clôturée par une résolution finale intitulée « *résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance* » (10). À partir de cette date, l'expression allait être fréquemment reprise et développée (11).

2. Mais c'est surtout depuis l'intervention des puissances européennes dans le Kurdistan irakien en avril 1991 que ce concept a fait son chemin. La résolution 688 du Conseil de sécurité sur base de laquelle s'est déroulée cette opération a, dès son adoption, été qualifiée d'« historique » (12) car elle aurait montré « que le principe de non-ingérence n'est pas une valeur suprême » (13) ni une « sacro-sainte notion » (14), et elle aurait consacré l'introduction d'un devoir d'ingérence en droit international (15).

(6) ROLIN-JACQUEMYS, Gustave, « Note sur la théorie du droit d'intervention », *R.D.I.L.C.*, 1876, p. 675 ; nous soulignons.

(7) Voy. par exemple PEREZ-VERA, Elisa, « La protection d'humanité en droit international », *R.B.D.I.*, 1969, pp. 401-424, et, plus récemment, TESON, Fernando R., *Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality*, New York, Transnational Publisher, 1988, xv et 272 p.

(8) On attribue parfois la paternité de la formule à Eugène Ionesco ; voy. DAVID, Eric, « Droit ou devoir d'ingérence humanitaire ? », *Journal des Juristes démocrates*, Bruxelles, n° 80, juin-juillet-août 1991, p. 1, § 1^{er}.

(9) BETTATI, Mario et KOUCHNER, Bernard, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987. En avril 1980, *Le Monde diplomatique* éditait déjà un dossier intitulé « Respect des souverainetés ou devoir d'intervention ? ».

(10) L'Académie internationale des droits de l'homme avait déjà organisé en 1986 un symposium consacré au droit à l'assistance humanitaire ; voy. PAYE, Olivier, « Du droit à l'assistance humanitaire au droit à l'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux », *Journal des Juristes démocrates*, Bruxelles, n° 80, juin-juillet-août 1991, p. 8, note 4.

(11) Ainsi, en 1989, *La Revue nouvelle* publiait un numéro spécial consacré au « devoir d'ingérence », dans lequel on trouvait notamment évoquée la notion de « non-assistance à peuple en danger », *La Revue nouvelle*, Bruxelles, décembre 1989. Voy. par ailleurs, JULLIARD, Jacques, « L'adieu au XX^e siècle », *Le Nouvel Observateur*, 28 décembre 1989 ; voy. dès 1980, l'article de BETTATI, Mario, « Le devoir d'assistance à peuples en danger », *Le Monde diplomatique*, avril 1980, p. 11.

(12) *Le Soir*, 8 avril 1991.

(13) LEBRUN, Michel, Président du groupe PSC à la Chambre, rapporteur de la mission parlementaire à l'ONU, « L'O.N.U. : une évolution indispensable », carte blanche, *Le Soir*, 6 juin 1991.

(14) CHERON, Marcel et MORAEL, Jacky, *Communiqué de presse d'Écolo*, Bruxelles, 8 avril 1991.

(15) V. not. FONTAINE, André, « La Ingerencia », *El País*, 24 juillet 1991, p. 9 ; HADAS-LEBEL, Raphaël, « Ingérence. Un droit en marche », *Le Monde*, 20 avril 1991 ; « Violation des droits de l'homme et droit d'ingérence », communiqué de l'Association belge des juristes démocrates,

Ainsi, le ministre belge des Affaires étrangères déclarait-il à l'époque dans une entrevue à un quotidien bruxellois,

« Nous sommes à un moment charnière pour le droit international : c'est du droit innovateur, qui peut être interprété comme un droit, sinon un devoir d'ingérence. Dès lors que l'on prend à cœur le respect des droits de l'homme, on ne peut laisser son aspect coercitif à la seule appréciation des États souverains : on verserait dans l'arbitraire » (16).

Depuis, le « devoir d'ingérence » s'est souvent retrouvé placé au centre du débat politique. On peut même dire que, contrairement aux notions de « guerre juste » et d'« intervention d'humanité », le devoir d'ingérence s'est taillé une place de choix dans les médias, et a engendré au sein même de l'opinion publique nombre de controverses (17). Dans ce contexte, on a englobé sous ce vocable les actions les plus diverses : campagne de presse, sanctions économiques, problème de ventes d'armes, envoi de secours aux populations, intervention militaire unilatérale, recours au mécanisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, ... Exemple parmi d'autres de la confusion qui règne actuellement à ce sujet, un responsable d'une organisation humanitaire se laissait récemment aller à déclarer que la Belgique avait un « devoir d'ingérence » *« afin de soutenir une population zaïroise qui paie actuellement un trop lourd tribut à l'incertitude politique et économique de son pays » (18).*

Il semble qu'on en soit ainsi arrivé à une situation où sont confondus le juridique et le politique, le droit existant et le droit souhaité, les États et les organisations internationales — ou même les O.N.G. — et, surtout, la réaction non armée et le déclenchement d'une guerre qualifiée de juste. Le constat est d'autant plus inquiétant que les droits de la personne suscitent souvent des réactions passionnelles, qui ont conduit dans le passé aux pires amalgames et aux plus grandes inexactitudes.

L'ambition de cette étude est de clarifier les différents aspects de cette problématique, en précisant quel est l'état du droit international actuel sur ces points, et en se prononçant sur l'existence éventuelle d'une évolution récente en la matière.

*

* *

3. À cet égard, une première clarification s'impose d'emblée : il existe bien en droit international une obligation pour chaque État de réagir à des

J.J.D., Bruxelles, n° 79, mai 1991, p. 11 ; JULLIARD, Jacques, « Souveraineté des États et droits de l'homme », *Commentaire*, été 1991, vol. 14, n° 54. Pour une vue générale de la question, v. PAYE, Olivier, *op. cit.*, pp. 4-9.

(16) Mark Eyskens, *Le Soir*, 10 avril 1991, p. 1.

(17) V. not. les débats de la Commission des Relations extérieures de la Chambre des Députés belge du 11 avril 1991.

(18) Conclusion de la carte blanche ; « Zaïre : 'droit d'ingérence' » de Pierre GREGA dans *Le Soir* du 3 mai 1991.

violations des droits fondamentaux de la personne, où qu'elles se produisent.

La base en est d'abord fournie par le préambule (19) et l'article 1^{er} de la Charte des Nations Unies, un des buts proclamés de l'O.N.U. étant de :

« réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre ... humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

L'article 55, al. c de la Charte précise que *« les Nations Unies favoriseront ... le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales ... »* (20). On pourrait encore citer la Déclaration universelle des droits de l'homme, et en particulier son article 28, qui semble instaurer un *« ordre international des droits de la personne »* en disposant :

« Toute personne a le droit à ce que règne sur le plan ... international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet » (21).

Ce ne sont certes là que des principes généraux, mais qui démontrent bien que ces objectifs, qui s'imposent à l'ensemble des États en vertu de l'article 56 de cet instrument, requièrent des actions concrètes (22).

Les articles 1^{er} commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et 1^{er} § 1^{er} commun à leurs deux Protocoles additionnels de 1977 sont plus explicites puisqu'ils disposent : *« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter le présent Protocole en toutes circonstances »* (23).

Il est donc clair que les États ne peuvent se contenter d'agir sur leur propre territoire. Cette exigence n'est pas une clause de style. Dans son commentaire officiel, le C.I.C.R. en décrit le contenu de la manière suivante :

« Si une autre Puissance manque à ses obligations, chaque Partie doit chercher à la ramener au respect de la Convention. Le système de protection prévu exige en effet, pour être efficace, que les États ne se bornent pas à l'appliquer mais encore fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour en assurer le respect universel » (24).

(19) *« Nous, peuples des Nations Unies, résolu ... à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme ... avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins ... »*, voy. DAVID, Eric, *op.cit.*, p. 1, § 4.

(20) Nous soulignons.

(21) Le préambule reprend le libellé de l'article 55 de la Charte ; voy. MORIN, Jacques-Yvan, RIGALDIES, Francis, TURP, Daniel, *Droit international public. Notes et documents*, tome I^{er}, Montréal, Thémis, 1987, pp. 489 et ss.

(22) MARIN, Jean-Bernard et QUESTIAUX, Nicole, *« Article 55 al.c »*, in COT & PELLET, *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 2^e éd., 1991, pp. 869 et ss.

(23) Nous soulignons.

(24) *Commentaire*, III, p. 24, art. 1^{er}. La Croix Rouge précise plus loin : *« on doit bien constater que l'art. 1^{er}, loin d'être une simple clause de style, a été volontairement revêtu d'un caractère impératif. Il doit être pris à la lettre »*, *Id.*, p. 28. V. aussi BOISSON DE CHAZOURNE, Laurence et CONDORELLI, Luigi, *« Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et de faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances' »*, in *Mélanges Piclet*, Genève - La Haye, CICR-Nijhoff, 1984, pp. 17 à 36.

Loin d'être contestée, cette interprétation a été consacrée par la presque totalité des membres de la communauté internationale au cours de la Conférence internationale des droits de l'homme de Téhéran en 1968 dont une résolution a rappelé aux États parties aux conventions de Genève « *la responsabilité qui leur incombe de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter ces règles humanitaires en toutes circonstances par les autres États, ...* » (25). La reproduction de l'obligation dans l'article 1^{er} § 1^{er} des deux Protocoles a donc bien été opérée « en connaissance de cause » (26).

Enfin, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la Cour internationale de Justice a condamné les États-Unis pour violation de l'obligation de « faire respecter le droit humanitaire », qui, par ailleurs, s'est vue attribuer un statut de « principe général du droit humanitaire » qui dépasse le simple cadre conventionnel (27).

On rétorquera peut-être que la règle reste limitée au droit des conflits armés. Cependant, on peut aujourd'hui affirmer que l'article 3 commun aux Conventions de Genève s'applique, selon son propre intitulé « en toutes circonstances », c'est-à-dire aussi en période de simples troubles internes ou plus généralement de paix. Dans l'affaire que nous venons de citer, la Cour assimile les dispositions de l'art. 3 commun aux « *considérations élémentaires d'humanité* » qu'elle avait évoquées dans son arrêt du *Détroit de Corfou*, où elle avait déclaré que leur respect s'impose « *plus encore en temps de paix qu'en temps de guerre* » (28). L'obligation de « faire respecter » cet article voit donc sa portée augmenter d'autant et recouvre indéniablement un « noyau dur » des droits de la personne comprenant le droit à la vie et l'interdiction de la torture. On peut donc conclure que, dès que ces droits sont atteints, et particulièrement en cas de violations massives, chaque État a une obligation de réaction.

4. Reste à connaître les formes que peuvent revêtir une telle réaction.

À cet égard, il semble qu'on ait très souvent considéré que le droit international ne fournissait pas les instruments adéquats permettant de réagir efficacement à une violation des droits de la personne. Fondé sur le concept

(25) Résol. XXIII adoptée par 67 voix contre 0 et 2 abstentions.

(26) LEVRAT, Nicolas, « Les conséquences de l'engagement pris de 'faire respecter' les conventions humanitaires » in KALSHOVEN, Frits et SANDOZ, Yves (éd.), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, pp. 269 et ss.

(27) Point 9 du dispositif, *Recueil 1986*, p. 148. On rappellera que la Cour ne pouvait en cette instance appliquer aucune convention multilatérale et a donc essentiellement fondé son jugement sur le droit international coutumier. En effet, la réserve des États-Unis à la compétence de la Cour (réserve Vandenberg) excluait notamment les « *différends résultant d'un traité multilatéral, à moins que 1) toutes les parties au traité que la décision concerne soient également parties à l'affaire soumise à la Cour, ou que 2) les États-Unis d'Amérique acceptent expressément la compétence de la Cour* » (C.I.J., *Annuaire 1980-1981*, n° 35, pp. 61-62), ce qui n'était pas le cas.

(28) *Ibid.*, p. 114, § 218 et *Recueil 1949*, p. 22.

de souveraineté, il s'avérerait dans sa formule actuelle inadéquat à l'évolution des relations internationales (29).

Mais que permet ou interdit réellement le droit international actuel ? Dans quelle mesure peut-on parler d'ingérence — et doit-on dès lors recourir à un concept de droit d'ingérence, lorsqu'on ne fait que réagir à une violation massive des droits de la personne ? Enfin, est-il souhaitable d'ériger l'ingérence en règle générale ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre en examinant de quelle manière peut s'exercer cette obligation de réaction à laquelle tous les États sont tenus.

Pour y parvenir, il nous paraît fondamental de distinguer deux types de réaction de caractère radicalement différent : les mesures armées et les mesures non armées. En effet, le droit international interdit d'une manière générale le recours à la force, et n'admet d'exceptions à ce principe que dans les cas de la légitime défense et du recours à des mécanismes de sécurité collective. Cette prohibition contraste avec l'autorisation de principe d'adopter des mesures unilatérales de réaction, qu'il s'agisse de rétorsions ou de représailles non armées.

Le cadre réduit du présent article nous contraint à limiter l'objet de l'analyse aux mesures non armées. On ne traitera donc pas ici de la licéité d'actions souvent qualifiées d'ingérence humanitaire mais consistant en des mesures militaires, comme l'opération effectuée au Kurdistan en avril 1991 (29bis). Par contre, nous analyserons la licéité des mesures de pression non armées exercées sur un État coupable de violations des droits de la personne.

*

* *

5. D'une manière générale, l'existence de relations internationales implique un réseau complexe de pressions exercées par les États les uns sur les autres, et ce dans les domaines les plus divers. Lorsque deux États concluent un traité, toute une série de facteurs seront pris en compte dans la négociation, parmi lesquels les jugements respectifs que chacune des parties portera sur l'autre. Ainsi, les discussions diplomatiques qui ont actuellement lieu dans le cadre de la Conférence de paix au Proche-Orient donnent quotidiennement lieu à des pressions exercées sur les États concernés. Ces pressions forment en réalité l'essence même du jeu diplomatique.

(29) Voy. à ce sujet les réflexions développées au XIII^e Congrès de l'Association internationale des Juristes démocrates, et en particulier, le droit des peuples à l'autodétermination — droits de l'homme — application à des cas concrets ; ABELLAN HONRUBIA, Victoria, *Rapport introductif* ; CORTEN, Olivier et DAEMS, Alain, « Compte-rendu des travaux » in *Revue internationale de droit contemporain*, 1990-1991, pp. 111 et ss. et 123 et ss.

(29bis) Les mesures armées feront l'objet de la suite de la présente étude qui sera publiée dans la prochaine livraison de cette *Revue*.

Les limites de ce pouvoir discrétionnaire sont les mêmes que celles de la souveraineté, et peuvent se ramener d'une manière générale au principe de non-ingérence, selon lequel,

« Aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État » (30).

Cette règle est unanimement admise et constamment rappelée au sein des instances internationales. Son existence et sa persistance ne posent aucun problème particulier.

On ne peut malheureusement pas en dire autant de sa signification. Dans la pratique, on pourrait relever des déclarations d'États qui qualifient d'ingérence à peu près n'importe quel acte, accompli dans n'importe quel domaine. La doctrine a dès lors souvent cherché — en vain — à déterminer avec précision ce que le professeur David a appelé le « seuil de l'illicite » (31). Il est pourtant indispensable de s'atteler à cette tâche si nous voulons mener à bien notre entreprise : déterminer quelles actions non armées sont permises par le droit international, et plus précisément par la règle de non-ingérence, dans le domaine des droits de la personne.

6. Une chose semble cependant admise quant au contenu de la notion d'ingérence. Pour reprendre les termes de la Cour dans son arrêt de référence en la matière :

« ... l'intervention interdite doit ... porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement ... L'intervention est illicite lorsque à propos de ces choix qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte » (32).

Deux éléments doivent donc être démontrés pour conclure à l'existence d'une intervention illicite, constitutive d'ingérence. Premièrement, il faut une utilisation de « moyens de contrainte » ; à défaut, il ne saurait être question d'ingérence. Cette exigence sera examinée dans le premier chapitre de cette étude, centré sur la définition de la notion de « contrainte ». Deuxièmement, ces moyens de contrainte doivent porter sur des matières où l'État a préservé des droits souverains. Il s'agira dès lors de mieux cerner dans le second chapitre la notion de « domaine réservé » de l'État.

Au cours du premier chapitre, nous nous attellerons donc à préciser la limite entre mesures non contraignantes et mesures contraignantes. Ceci se fera indépendamment de la notion de domaine réservé. La raison en est simple : si l'ingérence suppose toujours une « contrainte », qualifier une mesure de non contraignante revient à la faire échapper à la prohibition de l'ingérence, ceci quel que soit le domaine sur lequel portent ces mesures. Après

(30) Résol. 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

(31) DAVID, Eric, « Le seuil de l'illicite dans le principe de non-intervention », in *Réalités du droit international contemporain*, Actes de la septième rencontre de Reims, 1987, pp. 122 à 174.

(32) Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Recueil 1986, p. 108, § 205.

avoir éliminé les mesures non contraignantes, nous examinerons seulement dans le second chapitre la notion de domaine réservé, afin de déterminer, parmi les mesures contraignantes, lesquelles sont constitutives d'ingérence.

Avant d'entamer ce premier chapitre, une précision terminologique s'impose. L'« intervention », au sens où nous emploierons ce terme dans la présente étude, requiert seulement la présence du premier des éléments constitutifs mentionnés ci-dessus : la contrainte. On ne parlera d'« ingérence » que lorsque cette intervention (par définition contraignante) s'opérera dans le domaine réservé de l'État. En d'autres termes, si toute ingérence constitue *ipso facto* une intervention, toute intervention ne sera pas spécialement constitutive d'ingérence.

CHAPITRE I^{er}. — Une réaction non contraignante n'est pas constitutive d'ingérence : la définition de la « contrainte »

7. On a souvent réagi à certains problèmes qui se sont déroulés à l'intérieur d'autres États de la manière la plus bénigne, en se retranchant explicitement ou implicitement derrière le principe de non-ingérence.

Ainsi, à plusieurs parlementaires belges qui s'inquiétaient de la passivité totale de leur gouvernement face à une opération militaire turque en 1983 contre les Kurdes sur le territoire irakien, le ministre des Affaires extérieures de l'époque répondit que « *le gouvernement belge ne peut évidemment pas intervenir dans une question qui concerne les deux pays ... [en cause]* » (33). Il semblait par là assimiler toute forme de réaction à une « intervention ».

8. L'établissement juridique d'une « ingérence » suppose pourtant que l'action visée soit qualifiée de contraignante ou de coercitive : toute action n'est pas interdite. L'élément de contrainte apparaît même comme ce qui permet de distinguer la simple pression d'une véritable « intervention » : selon la Cour internationale de Justice, cet élément est « *constitutif de l'intervention prohibée et form(e) son essence même* » (34).

C'est sans doute pourquoi la plupart des instruments procédant à une définition de l'intervention le reprennent systématiquement. C'est le cas de la résolution 2625 (XXV), qui ne fait que reprendre les termes de la résolution 2131 (XX) en énonçant qu'

« *Aucun État ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains ...* » (35).

(33) A.P., Chambre, 16 juin 1983, p. 3036.

(34) C.I.J., Affaire des *Activités militaires et paramilitaires* ..., *Recueil* 1986, § 205 ; nous soulignons.

(35) Nous soulignons.

Cette exigence de la contrainte se retrouve également dans certaines résolutions ou déclarations issues de l'initiative de pays du Tiers monde, qu'on présente pourtant souvent comme les partisans d'une définition large de l'« intervention ». Ainsi, l'article 32 de la Charte des droits et devoirs économiques des États interdit le recours à des mesures dirigées contre un autre État « pour contraindre l'exercice de ses droits souverains » (36), tandis que la résolution 3171 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies (Déclaration sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles) souligne que « les États ont le devoir de s'abstenir de toute forme de contrainte militaire, politique, économique ou autre ... » (37). La résolution 41-165 de cette même Assemblée, datée du 5 décembre 1986 et intitulée « mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement », est particulièrement significative puisqu'elle

« réaffirme que les pays développés doivent s'abstenir de menacer d'appliquer ou d'appliquer aux pays en développement, en tant que moyen de coercition politique et économique préjudiciable à leur développement économique, politique et social, des restrictions commerciales, des blocus, des embargos et d'autres sanctions économiques incompatibles avec les dispositions de la Charte des Nations Unies ... » (38).

Il découle *a contrario* de cette disposition que des mesures aussi importantes qu'un embargo ne sont assimilables à une intervention que si on peut les qualifier de contraignantes.

Enfin, la doctrine est presque unanime à considérer que la contrainte est un élément constitutif de l'intervention, que ce soit sous cette dénomination ou d'autres, telles la « *dictatorial interference* » (39). Pour ne reprendre qu'un exemple, Krystina Marek définit l'intervention comme « un acte coercitif unilatéral, visant les affaires intérieures d'un État » (40).

(36) Reproduit dans MORIN, ..., *op. cit.*, pp. 523 et ss. ; nous soulignons.

(37) Nous soulignons ; voy. aussi la résolution 3201 du 1^{er} mai 1974 portant « Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », dont le § 4, al.e) dispose : « ... *Aucun État ne peut être soumis à la coercition économique, politique ou autre visant à empêcher l'exercice complet de ce droit inaliénable* » [la souveraineté permanente sur les ressources naturelles] ; nous soulignons. Certaines résolutions paraissent certes adopter des termes plus extensifs. C'est le cas de la résolution 31/91 du 14 décembre 1976 (Non-intervention dans les affaires intérieures des États) qui « *condamne ... toute technique avouée, subtile et complexe de coercition, de subversion et de diffamation visant à perturber l'ordre politique, social ou économique d'autres États ou à déstabiliser les gouvernements qui cherchent à libérer leur économie du contrôle ou de la manipulation de l'étranger* » (§ 4 du dispositif de la résolution).

(38) Adoptée par 115 voix contre 23 (essentiellement les pays occidentaux) et 2 abstentions ; nous soulignons.

(39) Ainsi, pour Yeppe, « la contrainte ou la tentative de contrainte appartient donc à l'essence même de l'intervention » ; YEPPE, J.M., « Problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique », *R.C.A.D.I.*, 1934-I, p. 70 ; v. par ailleurs, NOEL, Jacques, *Le principe de non-intervention. Théorie et pratique dans les relations interaméricaines*, Bruxelles, Bruylant, U.L.B., 1981, pp. 75 et ss.

(40) « Réponse au questionnaire de l'Institut du droit international sur les droits de l'homme et le principe de non-intervention », *A.I.D.I.*, 1989, vol. 63, I, p. 358 ; nous soulignons ; et plus loin, « ce qui les [les simples pressions] distingue de l'intervention, c'est l'élément de contrainte, le caractère clairement coercitif de cette dernière », *ibid.*, p. 409 ; de même, le professeur Salmon considère qu'en vertu du principe de non-ingérence, les États « ne peuvent exercer une influence de

En conclusion, l'élément de contrainte est inhérent à la notion d'ingérence, malgré les réticences parfois manifestées par certains auteurs (41). Ceci ne résout cependant pas la question de la définition de la notion.

9. On ne trouve pas en droit international de définition précise de la contrainte. Le plus souvent, les auteurs renvoient à d'autres dénominations synonymes comme la « coercition », « forcer », « obliger » ou « *to coerce* ». Par ailleurs, il n'existe aucun précédent où une instance internationale se serait prononcée explicitement sur la question. Une chose est cependant sûre : la « contrainte » n'est pas limitée à l'hypothèse d'un recours à la force ; toutes les résolutions que nous avons examinées ci-dessus recouvrent des mesures militaires mais aussi économiques, diplomatiques, politiques ou autres (42).

Il est vrai que, historiquement, l'« intervention » est un terme qui a surtout désigné des opérations militaires. La formulation d'une règle générale de non-intervention totalement autonome de celle du non-recours à la force se retrouve clairement pour la première fois dans la Charte des Nations Unies, qui la codifie en son article 2 § 7. Cet article est toujours présenté comme une source de référence en la matière. C'est pourquoi nous précisons le contenu du concept d'intervention en le prenant pour base (section 1^{re}), avant d'élargir l'analyse à un examen de la pratique en dehors du cadre de l'O.N.U. (section 2).

SECTION 1^{re}. — L'ARTICLE 2 § 7 DE LA CHARTE N'INTERDIT QUE LES MESURES ASSIMILABLES À UNE VÉRITABLE « EXIGENCE »

10. Pour déterminer le contenu précis de l'obligation mentionnée à l'article 2 § 7 nous l'interpréterons conformément aux principes généraux d'interprétation codifiés aux articles 31 et suivants de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Nous utiliserons d'abord des moyens principaux d'interprétation : le texte de la Charte et la pratique des Nations Unies. Ensuite, nous nous référerons à des moyens complémentaires et auxiliaires d'interprétation : les travaux préparatoires et la doctrine.

A. *Moyens principaux d'interprétation*

1. *Le texte de la Charte*

11. L'article 2 § 7 semble *a priori* peu utile pour préciser la notion d'intervention puisqu'il commence par interdire aux Nations Unies d'« *interve-*

nature contraignante dans les affaires des autres États ... », SALMON, Jean, *Droit des gens*, P.U.B., éd. 1982-1983, p. 513 ; nous soulignons. Voy. aussi TESON, Fernando, *op.cit.*, p. 208.

(41) DAVID, Eric, « Portée et limite du principe de non-intervention », cette *Revue*, 1990, p. 352, § 7.

(42) V. *supra*, § 8.

nir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ... ». Cependant, il se termine par une phrase, relativement anodine en apparence, mais permettant en réalité de préciser l'« intervention », et plus précisément la contrainte, avec une exactitude assez satisfaisante :

« ... toutefois, ce principe [de non-ingérence] ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ».

Ce passage enlève la possibilité pour un État membre d'invoquer la règle de la non-ingérence si l'action visée est une « mesure de coercition prévue au chapitre VII » de la Charte, c'est-à-dire une action coercitive décidée par le Conseil de sécurité dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A contrario, toutes les autres mesures, c'est-à-dire les actions non coercitives prévues au chapitre VII, ainsi que celles permises en vertu d'autres chapitres, ne peuvent être prises par l'O.N.U. que dans le respect du principe de non-ingérence.

On se rappelle que ce principe contient deux éléments : la contrainte et le domaine réservé.

Or, il est incontestable que les Nations Unies peuvent éventuellement aborder des domaines relevant du domaine réservé des États. Cela découle de l'existence même de l'exception contenue à l'article 2 § 7 *in fine*, qui n'a de sens que si l'action peut éventuellement concerner de tels domaines : le Conseil de sécurité peut évidemment prendre des mesures coercitives dans tout domaine, à partir du moment où la paix et la sécurité internationales sont menacées. Nous verrons d'ailleurs que, dans la pratique, l'O.N.U. a souvent abordé des questions relevant du domaine réservé de certains États (§§ 13 et ss.).

Ces mesures ne sont donc licites que si elles ne sont pas assimilables à une « contrainte », premier élément du concept de non-ingérence.

Le système de la Charte est donc parfaitement cohérent : soit une mesure est coercitive, et elle est couverte par l'exception formulée dans la dernière phrase de l'art. 2 § 7 soit elle est non coercitive et elle n'a pas besoin d'être couverte par cette exception, puisqu'elle n'enfreint pas la règle générale formulée au début du même article. Il n'y a dès lors violation de la règle de non-ingérence que si une action coercitive est prise en dehors du chapitre VII ou/et nonobstant les garanties contenues dans ce dernier.

Certains auteurs ont dans le passé interprété l'art. 2 § 7 de manière radicalement différente. Selon eux, la dernière phrase de l'art. 2 § 7 malgré son libellé, s'appliquerait en réalité à toutes les mesures du chapitre VII, coercitives ou non coercitives (43). Ces auteurs considèrent en effet que, dans le

(43) V. not. BERTHOUD, Paul, « La compétence nationale des États et l'Organisation des Nations Unies. L'article 2, paragraphe 7 de la Charte de San Francisco », *Ann. Suisse Dr. Int.*, 1947, vol. IV, p. 41 et SALOMON, André, *L'O.N.U. et la paix*, Paris, Éditions internationales, 1948, pp. 75 et 76.

cas contraire, l'action des Nations Unies serait paralysée, puisque les actions non coercitives ne sont pas couvertes par l'exception. À titre d'exemple, le Conseil de sécurité ne pourrait procéder à une discussion d'une question relevant des affaires internes d'un État, action non coercitive soumise à l'art. 2 § 7 mais serait habilitée à ordonner une opération militaire contre cet État, action coercitive ne pouvant être entravée par cet article. Pourtant, la seconde mesure ne pourrait être prise qu'ultérieurement à la première.

Nous venons cependant de voir que le système de la Charte est parfaitement logique si l'on considère que les mesures non coercitives ne sont tout simplement pas constitutives d'intervention, car non contraignantes. Il y a donc lieu à notre sens de s'en tenir à la seule interprétation qui respecte à la fois la lettre même de l'art. 2 § 7 et la pratique dans l'application des mesures prises en vertu de la Charte (44). De plus, on peut relever que l'interprétation contraire développée par une partie de la doctrine va à l'encontre du principe général « qui peut le plus peut le moins ».

Ceci nous permet de conclure que l'article 2 § 7 donne une définition implicite de la notion de contrainte en renvoyant aux « mesures coercitives » du Chapitre VII de la Charte (45). Reste à définir ces dernières.

12. On ne trouve nulle part dans la Charte une définition précise des « mesures coercitives », même si ces termes se retrouvent au sein de plusieurs articles.

En particulier, l'article 53 de la Charte dispose notamment qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ». On a parfois conclu que seules les actions militaires étaient coercitives au sens de cet article 53, en se basant essentiellement sur les mesures économiques de grande envergure prises par l'O.E.A. à l'encontre de Cuba, sans l'autorisation du Conseil de sécurité (46). Cette assimilation des mesures militaires et coercitives est d'ailleurs souvent opérée d'une manière générale. Toutefois, nous considérerons les mesures « coercitives » dans le sens plus large de

(44) V. § 13 et ss. pour un examen de cette pratique.

(45) Cela ne semble pas l'avis du Secrétaire général des Nations Unies qui distingue la contrainte des mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité ; v. *Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement*, Rapport du Secrétaire général, A.G., A/41/739, 24 octobre 1986, p. 8, § 32. Cependant, on ne voit pas dans cette hypothèse ce qui peut justifier au regard de la non-ingérence les mesures non coercitives prises par l'O.N.U. dans les affaires intérieures d'un État (voy. ci-dessous).

(46) Voy. sur ce point, NOËL, Jacques, *op. cit.*, 188 ss ; VERHOEVEN, Joe, « Communautés européennes et sanctions internationales », *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 85, n. 15, l'auteur admettant que sa conclusion « peut être discutée » ; voy. aussi EHLERMAN, Claus-Dieter, « Communautés européennes et sanctions internationales, une réponse à Joe Verhoeven », *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 100 ; AKEHURST, M., « Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States », *B.Y.B.I.L.*, 1967, pp. 175-227.

« mesures de contrainte », sans les limiter à cette interprétation, particulière à l'article 53.

On a aussi évoqué la distinction qui existerait entre les articles du chapitre VII, les articles 41 et 42 permettant la mise en œuvre de mesures coercitives tandis que les autres resteraient limités à l'énonciation de mesures non coercitives (47). Cependant, la pratique a consacré une autre solution, le Conseil ne se référant le plus souvent à aucun article dans la mise en œuvre de ses actions, et adoptant parfois sur base des articles 41 ou 42 des mesures manifestement non coercitives (48).

Par contre, on peut tirer certains enseignements de la répartition des compétences existant entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies, telle que mise en exergue par la Cour internationale de Justice dans l'affaire concernant *Certaines dépenses* : cette répartition correspond précisément à une distinction entre mesures coercitives et non coercitives.

En vertu de l'art. 11 § 2 de la Charte, l'Assemblée générale ne peut prendre aucune « action », mesure qui reste l'apanage du Conseil de sécurité. Or, la Cour a précisé dans l'affaire concernant *Certaines dépenses* que l'« action » qui est mentionnée dans cette disposition équivaut en réalité à toute mesure coercitive (49). Autrement dit, l'Assemblée générale peut uniquement adopter des mesures non coercitives, et doit transmettre au Conseil de sécurité tout autre type d'action.

En définissant ensuite les actions qui peuvent être prises par l'Assemblée générale, la Cour définit donc *a contrario* les « mesures coercitives ». L'article 11 § 2 donne déjà certaines indications puisqu'il précise que cette Assemblée peut « discuter » certaines questions et « faire ... des recommandations ». La Cour décide sur cette base que l'obligation de transférer toute « action » prévue à l'art. 11 « ne peut avoir trait à des recommandations que le Conseil de sécurité pourrait faire », et que ;

« ... c'est donc au Conseil de sécurité qu'est dévolu le pouvoir d'imposer l'obligation explicite de se conformer aux ordres qu'il peut émettre au titre du chapitre VII ... » (50).

(47) Voy. à cet égard les termes ambigus de la C.I.J. dans l'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, selon laquelle « si l'article 25 ne visait que les décisions du Conseil de sécurité relatives à des mesures coercitives prises en vertu des articles 41 et 42 de la Charte, ... » (nous soulignons ; *Recueil 1971*, p. 53).

(48) Voy. not. KLEIN, Pierre et SCHAUS, Annemie, « Deux poids, deux mesures — L'inégalité dans l'application du pouvoir de décision du Conseil de Sécurité », in *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international*, Bruxelles, Créadif, 1991, pp. 59 à 78 ; EISEMANN, Pierre-Michel, « article 41 », in COT, J.P. et PELLET, A. éd., *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 1^{re} éd., pp. 698 et ss. ; KARAOSMANAGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Genève, Droz, 1970, 320 p.

(49) C.I.J., *Recueil 1962*, p. 163.

(50) *Ibid.*

Sur base de ces passages, et de l'avis en général, on peut affirmer que le critère qui permet de conclure au caractère coercitif d'une mesure est *le passage d'une simple recommandation à une véritable exigence*. En d'autres termes, une action devient coercitive lorsque son auteur cesse de discuter, de s'informer, de demander, de prier ou de recommander pour commencer à exiger. Peu importe le caractère politique, économique ou diplomatique de l'action envisagée.

Au terme de cet examen du texte de l'article 2 § 7 on arrive donc à une définition de la contrainte, par l'intermédiaire de la notion de « mesures coercitives » qui y est contenue. Nous allons à présent confronter cette définition à la pratique des Nations Unies, pour déterminer dans quelle mesure elle confirme l'interprétation textuelle.

2. La pratique des Nations Unies

13. L'examen de la pratique des Nations Unies peut nous éclairer dans la mesure où elle permet de préciser plus concrètement le contenu des termes « mesures coercitives » au sens de la Charte dans son ensemble. Il apparaît difficile de définir la coercition sur la base des seules mesures coercitives adoptées par les organes de l'O.N.U. car ces derniers ne sont, en principe, jamais tenus d'en adopter. Il existe par contre plusieurs hypothèses dans lesquelles ces organes ne peuvent adopter que des mesures non coercitives. En relevant les termes d'actes ou de résolutions dépourvus de caractère coercitif émanant d'organes de l'O.N.U., il nous sera alors possible d'arriver *a contrario* à une définition plus précise de la notion de coercition.

Examinons dès lors les hypothèses dans lesquelles la Charte interdit aux organes qu'elles institue de prendre des mesures coercitives.

En ce qui concerne le Conseil de sécurité, nous savons que l'article 2 § 7 lui permet dans certaines circonstances de prendre des mesures coercitives. Mais ce pouvoir est limité. Ainsi, le Conseil de sécurité ne peut se prévaloir de cette disposition pour prendre des mesures coercitives à l'encontre d'États non membres de l'O.N.U. Les rapports avec ces derniers restent régis par le droit international général. Celui-ci, par application du principe de non-ingérence, ne permet que les mesures non coercitives, en tout cas si ces mesures concernent le « domaine réservé » d'un État (51). Nous ne pourrions donc examiner les résolutions du Conseil de sécurité destinées à des États non membres que si elles concernent le domaine réservé de ces États. Ceci suppose évidemment une définition fût-ce sommaire de cette dernière notion. L'entièreté du second chapitre de cette étude y est consacrée (52). Qu'il suffise pour les besoins du développement qui suit de considérer que

(51) On retrouve donc ici les deux éléments du principe de non-ingérence ; v. *supra*, § 6.

(52) Voy. *infra*, § 37 et ss.

demeurent dans le domaine réservé de l'État toutes les questions pour lesquelles il continue à disposer d'une entière liberté de décision en vertu du droit international. En conséquence, nous n'examinerons des résolutions du Conseil de sécurité que si elles s'adressent à des États non membres dans un domaine relevant de leur domaine réservé (v. § 14 ci-dessous).

Quant à l'Assemblée générale, elle ne peut en principe jamais adopter de mesures coercitives, en vertu de l'art. 11 § 2 de la Charte tel qu'interprété par la C.I.J. dans l'affaire concernant *Certaines dépenses* (53). Il faut évidemment exclure de notre analyse le cas d'actes comparables au cas exceptionnel de la résolution Acheson, qui octroie des compétences à l'Assemblée dans des matières qui relèvent normalement du Conseil de sécurité, telles que l'autorisation de recourir à la force armée en cas de rupture de la paix ou d'agression. Sous cette réserve, l'ensemble de ses résolutions peut donc être envisagé pour préciser concrètement ce que recouvrent les mesures non coercitives (v. § 15 et ss.).

14. Le Conseil de sécurité a fréquemment adopté des résolutions s'adressant à des États non membres dans des affaires qui relèvent de leur « domaine réservé ». Cela a été le cas chaque fois qu'il s'est adressé à eux pour les inciter à respecter les termes d'une résolution adressée en ordre principal à des États membres. Dans ces hypothèses, les États non membres, n'étant pas liés par la force obligatoire des résolutions du Conseil, disposent évidemment d'une liberté de décision en vertu du droit international, de sorte qu'on se trouve bien dans le cadre de leur « domaine réservé ».

Or, le Conseil de sécurité se garde bien d'exiger quoi que ce soit de ces États, ce qui n'est pas le cas à l'égard des États membres. Ainsi, dans sa résolution 232 du 16 décembre 1966 édictant des sanctions à l'encontre de la Rhodésie, s'il

« Décide que tous les États membres des Nations Unies empêcheront : ... [suit un ensemble de mesures constituant un embargo commercial],

il,

» Demande instamment, compte tenu des principes énoncés à l'art. 2 de la Charte des Nations Unies, aux États qui ne sont pas membres des Nations Unies de se conformer aux dispositions du paragraphe 2 de la présente résolution » (54).

De même, dans la résolution 253 du 29 mai 1968, il ... « Décide ... que les États membres des Nations Unies empêcheront ... [et que ces mêmes États] ... devront ... », alors qu'il « Demande instamment ... » aux États non-membres d'appliquer cette résolution (55).

(53) V. *supra*, § 12.

(54) §§ 2 et 7 de la résolution ; nous soulignons.

(55) §§ 3, 5 et 14 de la résolution ; nous soulignons.

Par ailleurs, en 1947, le Conseil de sécurité n'a fait qu'« inviter » l'Albanie, État non membre, à accepter un recours devant la Cour internationale de justice pour régler son différend avec la Grande-Bretagne, mesure qui, ici encore, restait de la compétence discrétionnaire de cet État et ressortait donc de son domaine réservé (56).

Ces exemples démontrent parfaitement les limites du principe de non-ingérence : l'Organisation ne peut intervenir dans les affaires intérieures d'un État non membre, qu'on se trouve ou non dans le cadre de « mesures de coercition prévues au chapitre VII ». Les recommandations adressées doivent donc être considérées comme non contraignantes, à partir du moment où elles concernent le domaine réservé des destinataires : on ne voit pas très bien dans le cas contraire ce qui fonderait leur adoption.

15. L'Assemblée générale ne pouvant adopter des mesures coercitives, l'ensemble des résolutions qu'elle a adoptées pourrait être utilisé pour préciser le contenu concret de la notion de mesures non coercitives. Or, le seul point commun à toutes les résolutions de cet organe est qu'on y retrouve toujours que des invitations, des prières ou des recommandations, mais jamais d'injonctions.

Peu importe *a priori* la matière envisagée.

La question a ainsi été posée dès les premières années de l'activité de l'Organisation. En effet, l'Assemblée générale a été rapidement amenée à aborder le problème des droits de la personne dans certains États. Une controverse importante s'est alors développée à propos des compétences de l'O.N.U., au cours de laquelle on a invoqué explicitement le principe de non-ingérence en prétendant que les droits de la personne relevaient du domaine réservé des États en cause (57). Que cela ait été ou non le cas à l'époque, l'Assemblée ne pouvait de toute manière adopter de mesures coercitives à leur encontre. Cela ne l'a pas empêchée de discuter de ces questions et d'adopter trois résolutions en vertu desquelles elle

« exprime le profond souci que lui inspirent les graves accusations portées contre le gouvernement de la Bulgarie et celui de la Hongrie touchant la suppression des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans ces pays ... » (58) ;

« exprime son intérêt continu et son souci croissant face aux graves accusations formulées contre la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie ... » (59) ;

« constate avec inquiétude que des accusations graves continuent d'être portées à cet égard contre les gouvernements de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie ... » (60).

(56) Cf. Rés. du 9 avril 1947.

(57) Voy. O.N.U., *Répertoire de la pratique*, vol. 1, p. 56 et MAHIOU, Ahmed, *op. cit.*, p. 135.

(58) Résolution 272-III ; nous soulignons.

(59) Résolution 294-IV ; nous soulignons.

(60) Résolution 385-V ; nous soulignons.

Cet exemple est loin d'être unique : on serait bien en peine de relever un seul précédent où l'Assemblée générale ait exigé quoi que ce soit d'un État, membre ou non membre, et ceci quelle que soit la matière envisagée.

16. Mais on peut ici encore faire une distinction entre les résolutions portant sur le domaine réservé d'un État et les autres.

Quant aux premières, l'interdiction pour l'Assemblée générale de prendre des mesures coercitives est double : elle découle statutairement de l'article 11 § 2 de la Charte, mais aussi, sur le plan du droit international général, du principe de non-ingérence. On sait en effet que, contrairement au Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ne peut se prévaloir de l'exception des « mesures de coercition prévues au chapitre VII » mentionnée dans l'article 2 § 7 : elle ne peut donc prendre des mesures coercitives sur cette base.

Cette double interdiction d'adopter des mesures coercitives n'a pas empêché l'Assemblée générale de prendre des résolutions portant sur le domaine réservé de certains États.

On peut ainsi mentionner une résolution s'adressant à des États non-membres en litige par laquelle l'Assemblée générale

« recommande aux gouvernements intéressés : ...

(c) de régler les différends de frontières au moyen de commissions mixtes de frontières ou autres méthodes pacifiques de leur choix » (61).

On remarquera que la recommandation porte en partie sur des domaines où les choix de l'État restent souverains.

Par ailleurs, la situation dans plusieurs pays d'Amérique latine a fait l'objet de plusieurs résolutions abordant le domaine des droits de la personne dans ses aspects les plus larges, au travers desquelles l'Assemblée générale

« Recommande que les réformes nécessaires soient poursuivies et élargies en El Salvador et en particulier que la réforme agraire y soit effectivement appliquée, de façon à contribuer à la solution des problèmes économiques et sociaux qui sont à l'origine du conflit interne dans ce pays » (62).

Il est extrêmement intéressant de constater que l'O.N.U se juge habilitée à traiter de questions aussi inhérentes à la politique interne des États que la mise en œuvre d'une réforme agraire, qui ne fait évidemment l'objet d'aucun engagement international, l'État visé restant pleinement souverain.

(61) Résolution 509-VI (plainte pour activités hostiles dirigées contre la Yougoslavie par le gouvernement de l'U.R.S.S., les gouvernements de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Roumanie et de l'Albanie ainsi que les gouvernements de la Pologne et de la Tchécoslovaquie).

(62) Résol. 41/157 du 4 décembre 1986, adoptée sans aucune voix d'opposition ; voy. aussi les résol. 35/192 du 15 décembre 1980, 36/155 du 16 décembre 1981, 37/185 du 17 décembre 1982, 38/101 du 16 décembre 1983, 39/119 du 14 décembre 1984 et 40/139 du 13 décembre 1985.

Face à cette double limitation des pouvoirs de l'Assemblée, il apparaît manifeste que l'adoption de recommandations portant sur ces sujets ne peut être fondée, comme dans le cas du Conseil de sécurité, que sur la considération que ces recommandations ne possèdent aucun caractère coercitif.

Mais il arrive plus souvent que des résolutions de l'Assemblée générale portent sur des matières ne relevant pas du domaine réservé de ses destinataires. Cette fois, l'interdiction de prendre des mesures coercitives est simple : elle ne découle plus que de l'article 11 § 2 de la Charte, le principe général de non-ingérence n'interdisant pas les mesures portant sur des matières où l'État s'est engagé internationalement.

Ainsi, l'Assemblée générale réagit parfois à de graves violations des droits de la personne internationalement protégés (63) constatées sur le territoire d'un État membre.

Par exemple, après avoir « *Exprimé sa profonde préoccupation* devant les violations massives des droits de la personne au Guatemala ... », elle

« *Prie instamment le Gouvernement guatémaltèque de faire en sorte que les droits de l'homme et les libertés fondamentales soient pleinement respectés par toutes les autorités et tous les organismes de son ressort, y compris ses forces de sécurité* » (64).

De même, l'Assemblée générale

« *Prie instamment le Gouvernement de la République islamique d'Iran, en tant qu'État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de respecter les droits énoncés dans ce Pacte et d'en assurer l'exercice à toutes les personnes vivant sur son territoire et soumises à sa juridiction* » (65).

La limite à ne pas franchir semble ici encore consister en la formulation d'une véritable exigence, malgré la gravité des violations du droit international.

En définitive, l'examen de la pratique des Nations Unies conforte la conclusion obtenue à l'aide du texte de la Charte : la contrainte se définit, par l'intermédiaire des mesures coercitives, comme une mesure assimilable à une exigence. Nous allons voir si cette interprétation peut être confortée par un examen des travaux préparatoires et de la doctrine.

B. Moyens complémentaires et auxiliaires d'interprétation

1. Les travaux préparatoires

17. D'une manière générale, les travaux préparatoires de l'art. 2 § 7 démontrent surtout une attitude des États extrêmement timorée à l'égard de l'Organisation.

(63) V. *infra*, §§ 40 et ss.

(64) Résol. 38/100 du 16 décembre 1983 ; voy. aussi la résol. 37/184 du 17 décembre 1982.

(65) Résol. 41/159 du 4 décembre 1986.

Ainsi, le rapporteur d'une des commissions chargées de l'élaboration de l'article avait déclaré lors de ces travaux que la place de l'art. 2 § 7 en début de Charte — par opposition à celle de l'article correspondant (15 § 8) du Pacte de la S.d.N. qui ne concernait que l'action du Conseil de sécurité — constituait une compensation à l'élargissement des compétences de l'Organisation (66). À cet égard, John Foster Dulles, qui représentait aussi les quatre puissances invitantes, avait évoqué explicitement le chapitre IX qui ne donne à l'O.N.U. que le pouvoir de faire des études, des rapports ou des recommandations (67). Le Comité chargé d'étudier la coopération économique et sociale avait d'ailleurs déclaré que « *rien dans le chapitre IX ne peut être interprété comme autorisant l'Organisation à intervenir dans les affaires intérieures des États* » (68). Ainsi, le principe de non-intervention pouvait être invoqué même lors de l'adoption de mesures non coercitives. Certains États avaient même explicitement contesté la compétence du Conseil de sécurité d'adresser un avis, de procéder à une enquête ou même à des discussions à propos de questions relevant de la compétence nationale des États (69).

Quant à l'introduction dans l'article 2 § 7 de l'exception relative aux mesures de coercition prévues au chapitre VII, elle est due à un amendement australien qui visait en réalité à empêcher le Conseil de sécurité de prendre des mesures non coercitives dans la sphère du domaine réservé des États ! (70).

18. Les travaux préparatoires vont donc totalement à l'encontre de l'interprétation que nous défendons, selon laquelle ces mesures non coercitives sont permises tout simplement parce qu'elles ne peuvent être constitutives d'intervention.

Cependant, cette méthode complémentaire d'interprétation ne peut, en vertu de l'article 32 de la Convention de Vienne de 1969 (71), contredire le texte et la pratique de la Charte, qui s'est développée en sens inverse. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement car, si on appliquait la Charte telle que l'avait conçue ses rédacteurs, le Conseil de sécurité ne pourrait même pas discuter d'une question avant de mettre en œuvre une action coercitive, ce qui paraît pourtant une étape préalable indispensable (72). On peut à l'évidence tirer de la pratique l'existence d'un accord des États permettant

(66) U.N.C.I.O., VI, p. 514.

(67) U.N.C.I.O., VI, p. 514 ; BERTHOUD, Paul, *loc. cit.*, p. 29.

(68) U.N.C.I.O., X, p. 284.

(69) BERTHOUD, Paul, *loc. cit.*, pp. 36-37.

(70) U.N.C.I.O., XII, p. 231.

(71) Article 32 : « *Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires ..., en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 : a) laisse le sens ambigu ou obscur ; ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable* ».

(72) BERTHOUD, Paul, *loc. cit.*, pp. 31 et ss.

à l'Organisation d'exercer ses compétences. L'Organisation des Nations Unies est avant tout une institution politique qui doit se donner les moyens de mettre en œuvre les buts pour lesquels elle a été créée, dont le respect des droits de la personne.

2. La doctrine

19. C'est sans doute pourquoi une partie de la doctrine reconnaît qu'une recommandation ne peut équivaloir à une intervention. Ainsi, pour Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, la pratique de l'O.N.U. a consacré

« ... Une interprétation restrictive de l'art. 2 § 7 ... ce dernier n'interdit pas une discussion, même suivie de l'adoption d'une recommandation, mais seulement une intervention, laquelle suppose une action en vue d'imposer aux États un comportement déterminé. ... l'adoption d'une recommandation par un organe d'une organisation ne saurait être considérée comme une intervention » (73).

Schachter est plus explicite lorsqu'il affirme fort pertinemment que « le fait de critiquer ou de blâmer, sans plus, n'équivaut pas à une ingérence puisqu'il n'implique aucune contrainte » (74).

Plusieurs auteurs ont certes soutenu une thèse différente.

Certains vont jusqu'à contester le droit pour l'Assemblée générale de prendre une quelconque recommandation en cas d'application de l'art. 2 § 7. Par exemple, pour Goodrich et Hambro,

« le sens de la disposition est que l'Organisation ne doit faire aucun usage de son autorité, ni même faire une recommandation, lorsqu'elle est en présence d'une question qui 'relève essentiellement de la compétence nationale d'un État' » (75).

D'autres prétendent que les recommandations pouvaient être prises d'une manière générale, mais sans nommer un État en particulier (76). C'est le cas de Jean Salmon qui subordonne la formulation d'une recommandation particulière visant une situation litigieuse au consentement des parties, par exemple dans le cas d'une guerre civile (77).

(73) NGUYEN QUOC, Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *Droit international Public*, 3^e éd., Paris, L.G.D.J., 1987, pp. 403, §§ 289 et 345, § 252.

(74) SCHACHTER, Oscar, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière de droits de l'homme », *A.F.D.I.*, 1977, p. 61. On remarquera que l'affirmation vaut généralement tant pour l'activité de l'O.N.U. que pour les rapports inter-étatiques. La même remarque peut être faite à propos de TESON, pour qui certaines attitudes telles une protestation diplomatique sont par excellence non contraignantes, *Humanitarian Intervention*, *op. cit.*, p. 214.

(75) GOODRICH et HAMBRO, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel, La Bâconnière, 1946, p. 135, cité dans GUILLAUME, *op. cit.*, p. 151 ; v. aussi, BRUGIERE, Pierre F., *Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière de politique et de sécurité*, Paris, Pedone, 1955, p. 53 ; BINDSCHEDLER, Rudolf L., « La délimitation des compétences des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1963-I, vol. 108, p. 344.

(76) GOODRICH, *The United Nations*, Londres, 1960 ; voy. aussi les références dans ERMACORA, Felix, *op. cit.*, p. 433.

(77) SALMON, Jean, *Droit des gens*, Bruxelles, P.U.B., éd. 1982-1983, 1985, p. 510.

On ne peut cependant que rappeler l'existence d'une pratique abondante que nous avons déjà eu l'occasion d'examiner, notamment dans le domaine des droits de la personne. Comme le soulignent à juste titre les trois auteurs déjà cités,

« ... La protection accordée à cet égard par l'art. 2 § 7 suppose une atteinte juridique aux souverainetés nationales ; il convient de ne pas en étendre le champ d'application aux inconvénients politiques d'une prise de position de l'Organisation même si [s]es recommandations peuvent être politiquement très contraignantes » ... « [Est] ainsi garantie la possibilité d'une pression politique, à défaut d'une contrainte juridique » (78).

20. En conclusion, les organes de l'organisation se sont systématiquement estimés habilités à émettre publiquement des jugements, avis, invitations, prières ou recommandations notamment dans le cadre de problèmes relatifs aux droits de la personne. Ceci vaut quel que soit le destinataire, membre ou non membre de l'O.N.U., des mesures, et quels que soient la nature ou le domaine visé par ces dernières.

Cette pratique ne fait que confirmer notre lecture du texte de la Charte, et particulièrement de l'art. 2 § 7 qui implique que toute mesure non coercitive n'est pas constitutive d'intervention. Elle est aussi en concordance avec les enseignements donnés par la Cour internationale de Justice dans l'affaire concernant *Certaines dépenses*, où les recommandations ont logiquement été qualifiées d'actions non coercitives. Une partie de la doctrine les appuie.

Ces conclusions ne concernent que l'art. 2 § 7 de la Charte des Nations Unies. Il convient à présent de se demander si le critère dégagé peut être généralisé à l'ensemble des relations internationales.

SECTION 2. — LE PRINCIPE GÉNÉRAL DE NON-INTERVENTION N'INTERDIT QUE LES MESURES ASSIMILABLES À UNE VÉRITABLE « EXIGENCE »

21. Les enseignements que nous venons de tirer peuvent-ils être généralisés en dehors du système des Nations Unies ?

La réponse à cette question est à notre sens positive.

Tout d'abord, nous avons pu constater que cette définition s'étendait aux relations entre l'O.N.U. et les États non membres. Le Conseil de sécurité s'est à plusieurs reprises estimé habilité à « inviter », « *prier instamment* » ou « *recommander* » un comportement à de tels États, sans rien en « *exiger* ». Cette pratique ne pouvant se baser sur la Charte, à laquelle les États en cause n'avaient pas adhéré, ne peut qu'illustrer le principe général et coutumier de non-ingérence. On pourrait donc conclure sur cette seule base que

(78) NGUYEN QUOC, Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *op. cit.*, pp. 403, §§ 289 et 345, § 252. Nous soulignons.

ce dernier permet également aux États de procéder à des discussions ou de formuler des recommandations à propos de n'importe quelle matière.

Par ailleurs, à partir du moment où on ne se trouve pas dans le cadre des mesures de coercition prévues au chapitre VII, il n'y a aucune raison de ne pas généraliser les enseignements de la pratique entre l'O.N.U. et ses propres États membres. On ne voit pas pourquoi il existerait une différence radicale entre l'interdiction d'« *intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale d'un État* » prévue à l'art. 2 § 7 et celle d'« *intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État* » contenue dans la résolution 2625 (XXV). D'autres résolutions de l'Assemblée générale confirment ce point de vue. Ainsi, la résolution 36/103, intitulée « inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures » énonce un certain nombre d'actions que les États ne peuvent prendre « *en violation de la Charte des Nations Unies* » (79). Cette résolution qui concerne les relations interétatiques renvoie donc directement à la Charte quant à la règle de non-ingérence. Les travaux préparatoires de l'article 2 § 7 démontrent d'ailleurs que les États étaient loin de vouloir conférer à l'Organisation une latitude d'intervention plus grande que celle des États (80).

Certains pourraient cependant considérer qu'il ressort de la pratique générale des États des enseignements fondamentalement différents de ceux tirés de la pratique des Nations Unies, qui aurait consacré une extension de compétence de l'O.N.U. (81).

Il apparaît donc indispensable d'examiner en détail la pratique interétatique, ce qui nous permettra de conforter l'enseignement tiré sur base des relations entre l'O.N.U. et les États non-membres. Nous accorderons une importance toute particulière au seul précédent où une instance internationale s'est explicitement prononcée, à savoir l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*. Nous examinerons ensuite la pratique d'un angle plus général en abordant les domaines des relations économiques internationales et des positions officielles exprimées à propos de problèmes internes.

A. *L'affaire des « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua »*

22. Dans le souci de faire pression sur le régime sandiniste établi en 1979 au Nicaragua, les États-Unis ont adopté certaines mesures à grande échelle notamment dans le domaine économique. Ainsi, après avoir suspendu l'aide économique et réduit substantiellement le quota d'importation de sucre en

(79) Résol. 36/103 du 9 décembre 1981.

(80) Voy. CAVARE, Louis, « Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1952, t. 80, pp. 208 et ss.

(81) *Ibid.*, p. 209.

provenance du Nicaragua, le président Reagan rendit public le 1^{er} mai 1985 un *Executive Order* établissant une interdiction d'importer ou d'exporter des marchandises en provenance ou à destination du Nicaragua, ainsi qu'une interdiction pour les navires immatriculés dans ce pays de se rendre dans un port des États-Unis et d'y opérer des transactions (82).

Le même jour, une note diplomatique fut envoyée au gouvernement sandiniste fournissant certaines explications relatives à la mise en œuvre de cet embargo. On y apprend que :

« The United States is taking these measures in response to the aggressive behavior of the Nicaraguan Government in Central America, including its persistent efforts to subvert its neighbors, its destabilizing military buildup, its continued military and security relations with Cuba and the Soviet Union and its refusal to honor its promises to respect democratic pluralism while in fact moving to consolidate a communist totalitarian political system. This pattern of behavior, and the threat to regional and U.S. security that it represents, are incompatible with normal commercial relations between the two countries.

The Government of the United States of America has made clear to the Government of Nicaragua repeatedly its desire for a peaceful political settlement in the region that respects the rights of all nations and promotes national reconciliation and has made clear its profound concern over Nicaragua's behavior. The United States reiterates its wish for a peaceful solution ... ».

The United States reiterates its belief that a political dialogue between the Government of Nicaragua and all elements of the opposition, along the lines proposed by the Nicaraguan unified opposition on March 1, 1985, is an essential first step in the process of national reconciliation within Nicaragua, which is indispensable to an overall settlement of the conflict in the region » (83).

L'effet de ces mesures a été substantiel au Nicaragua même, qui a subi immédiatement d'énormes pertes et a dû totalement réorienter son commerce extérieur (84). On peut dire d'une manière générale que l'influence de ces mesures sur la politique intérieure et extérieure du Nicaragua a été énorme.

23. Lorsque l'ensemble des activités des États-Unis a été portée au jugement de la Cour internationale de Justice, celle-ci a été amenée à se prononcer sur l'allégation du Nicaragua portant sur l'illicéité des mesures décrites ci-avant. Cela a donné lieu au seul précédent décisif où des mesures non assimilables à un recours à la force ont été confrontées au principe de non-ingérence devant une instance judiciaire internationale.

(82) Economic Sanctions against Nicaragua, *Executive Order 12513, I.L.M.*, 1985, vol. XXIV, nber 3, p. 809.

(83) U.S. Diplomatic Note concerning Economic Sanctions, *I.L.M.*, 1985, vol. XXIV, nber 3, pp. 811-815 ; nous soulignons.

(84) Voy. à cet égard, CORTEN, Olivier, « U.R.S.S.-Nicaragua : les liaisons dangereuses », *Revue des pays de l'est*, Bruxelles, 1990-1, pp. 44 et ss., sp. § 24 et CORTEN, Olivier, « Éléments pour une analyse de la situation actuelle en Amérique centrale », *Contradictions*, Bruxelles, n° 62, automne 1990, pp. 109-132.

Or, la Cour affirme dans son jugement qu'elle « ... ne peut considérer les mesures économiques mises en cause comme des violations du principe coutumier de non-intervention » (85).

Malheureusement, pas un mot de motivation n'accompagne cette prise de position. On en est donc réduit à des déductions si on veut interpréter ce passage de l'arrêt.

24. Dans l'ensemble, les commentateurs ont mis en évidence la conception particulièrement restrictive de la Cour ; si on suit l'enseignement de l'arrêt, il est évident que le seuil de l'illicéité se situe à un niveau extrêmement élevé en dehors du domaine militaire. On peut même se demander, étant donné l'ampleur des mesures économiques nord-américaines, à partir de quand des mesures non-armées deviennent assimilables à une intervention. Cela étant, plusieurs enseignements peuvent à notre sens être tirés de cet arrêt.

Tout d'abord, le caractère économique, diplomatique ou autre des mesures mises en cause ne semble pas devoir exercer une influence sur leur licéité. En effet, la Cour s'est gardée de rejeter l'accusation du Nicaragua sur base de ce critère, la licéité des mesures économiques ayant bien été examinée au fond (86). Ceci est d'ailleurs parfaitement en accord avec les résolutions citées par la Cour dans cette affaire énonçant et définissant le principe de non-intervention en y incluant les mesures non militaires (87).

Le critère de l'importance des mesures paraît également devoir être rejeté, tout comme celui de la gravité de leurs effets : le Nicaragua a été fortement touché par ces mesures de grande envergure.

En fait, il faut considérer que lesdites mesures n'ont pu être jugées comme licites qu'en raison de leur caractère non contraignant. En effet, comme la Cour le note par ailleurs (88) et comme il ressort de la lecture de la note diplomatique annonçant l'embargo (89), un des buts de ces mesures était d'influencer la politique souveraine du Nicaragua, notamment dans le domaine de ses alliances extérieures. On se trouve donc bien dans le cadre du domaine réservé du Nicaragua ; la licéité de ces mesures ne peut résulter que de leur caractère non contraignant (90).

Or, la seule manière de qualifier les mesures d'embargo de non contraignantes est de considérer que les États-Unis n'ont, en les adoptant, rien

(85) C.I.J., *Recueil* 1986, p. 126, § 245.

(86) *Ibid.*

(87) *V. supra*, § 8.

(88) *Recueil* 1986, § 241.

(89) *Supra*, § 22.

(90) *Voy. supra*, § 5 pour un rappel des deux éléments de l'intervention : la contrainte, et le domaine réservé. C'est l'avis de Teson pour qui : « the only reason why the Court may say that economic sanctions do not amount to unlawful intervention is that they are not coercive », TESON, Fernando R., *Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality*, New York, Transnational Publishers, 1988, p. 231.

« exigé » du Nicaragua. Comme les passages soulignés dans le texte de la note diplomatique le démontrent, Washington ne fait d'abord que porter un jugement et critiquer sévèrement la politique sandiniste. Ensuite, les États-Unis en tirent les conséquences : ils estiment que ce comportement est incompatible avec des relations commerciales normales avec eux, et expriment leur souhait et leur désir d'un changement d'attitude de leur vis-à-vis. Autrement dit, ils laissent les autorités sandinistes libres d'adopter la politique qu'ils souhaitent, mais leur font savoir que, dans ces conditions, ils utilisent à leur encontre leur pouvoir discrétionnaire de principe de nouer ou de ne pas nouer des relations commerciales avec un État tiers (91).

La Cour conclut donc sur cette base à la licéité des mesures mises en cause au regard de la règle de non-ingérence, l'embargo étant par ailleurs déclaré illicite par rapport au traité d'amitié qui liait les deux États (92).

25. Cette position est évidemment extrêmement critiquable. Il ne fait pas de doute que les États-Unis ont, en réalité, exigé du Nicaragua qu'il adopte certaines positions, même s'ils n'ont pas formulé explicitement cette exigence. Il faut cependant conclure que la Cour a préféré adopter une position formaliste et a considéré que la preuve du caractère contraignant des mesures économiques n'avait pas été apportée. C'est la seule logique possible de son raisonnement : le principe du pouvoir souverain d'un État de nouer des relations extérieures ne semble devoir plier, hors les limitations conventionnelles ou coutumières étrangères à la non-ingérence, que dans l'hypothèse de mesures édictées clairement de manière à exiger un comportement d'un autre État. On remarquera que cette prudence a aussi été observée dans le chef de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui, saisie de la question, n'a jamais condamné explicitement les États-Unis (93).

L'examen du précédent judiciaire décisif relatif à une intervention non armée confirme donc les conclusions tirées de l'analyse de l'art. 2 § 7 et de la pratique de l'O.N.U. Chaque État peut porter des jugements, opérer des constatations et même formuler des recommandations ou des souhaits portant sur des matières appartenant au domaine réservé d'un autre. Il peut dans cette optique utiliser sa politique extérieure et avertir l'État visé qu'il continuera à le faire dans certaines conditions. La seule limite est qu'on ne puisse assimiler cette politique de pression à une véritable exigence.

Cette conclusion se vérifie aussi si on élargit l'examen à la pratique en général, tant dans le domaine des relations économiques internationales (§§ 26 et ss.) que dans celui des positions officielles exprimées à propos de conflits internes (§§ 30 et ss.).

(91) *Supra*, § 22.

(92) *Recueil 1986*, § 276.

(93) Résolutions 40/188 du 17 décembre 1985, 41/164 du 5 décembre 1986, 42/176 du 11 décembre 1987 et 43/185 du 20 décembre 1988.

B. La pratique générale

1. Les relations économiques internationales

26. Si l'argent est le nerf de la guerre, c'est aussi celui des relations internationales dans leur ensemble. Il est banal de rappeler que l'arme économique est utilisée quotidiennement par tous les États.

Cette possibilité est d'ailleurs expressément prévue dans les conventions internationales réglementant la matière.

Ainsi, une décision du Conseil d'administration du F.M.I. du 14 août 1952 autorise chaque État à imposer des restrictions aux paiements et transferts courants pour « préserver sa sécurité nationale et internationale », moyennant certaines procédures (94). Cette possibilité a été abondamment utilisée par la suite : États-Unis à l'encontre de Cuba (1963) ou de l'Iran (1979), Inde à l'encontre du Pakistan (1965), Royaume-Uni et autres États à l'encontre de la Rhodésie, ... Le F.M.I. ne semble jamais s'être officiellement opposé à de telles mesures (95).

Quant à l'art. XXI du G.A.T.T., considéré par certains auteurs comme reflétant le droit coutumier (96), il autorise « toute mesure ... nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ... en cas de grave tension internationale ». Cet article a été invoqué par des États, appartenant à divers groupes, qui mettaient en œuvre un embargo contre un autre : États-Unis contre Tchécoslovaquie (1949 et 1951) et Cuba (1962), Tchécoslovaquie contre Pérou (1955), Ghana contre Portugal (1961), ... Le G.A.T.T. n'a jamais contesté la licéité de ces mesures (97).

Les précédents que nous venons d'évoquer dans un cadre conventionnel ne sont que des exemples d'une pratique généralisée. Pour ne rappeler que les exemples les plus mémorables, on peut citer l'embargo pétrolier des pays de l'O.P.A.E.P. (98), les sanctions économiques d'États occidentaux à l'encontre de l'U.R.S.S. à la suite de l'instauration en 1981 de l'état d'urgence en Pologne, les sanctions économiques infligées à l'Égypte par certains États arabes à la suite de la signature des accords de Camp David, les sanctions économiques soviétiques à l'encontre de la Yougoslavie en 1948, de la

(94) Voy. not. CORTEN, Olivier, DAEMS, Alain, ROBERT, Eric, « Les questions monétaires devant le tribunal des différends irano-américain », *R.B.D.I.*, 1988, I, pp. 151 et ss.

(95) Voy. not. *The International Monetary Fund, Twenty Years of Cooperation*, I.M.F., 1969, vol. I, pp. 275-276 et CARREAU, Dominique, « Les moyens de pression économique au regard du F.M.I., du G.A.T.T. et de l'O.C.D.E. », *R.B.D.I.*, 1984-1985, pp. 23-25.

(96) *Ibid.*, p. 25.

(97) *Id.* et JACKSON, J.H., *World Trade and the Law of G.A.T.T.*, Bobbs Merrill, 1969, pp. 748-752.

(98) Voy. not. sur ce point *A.J.I.L.*, 1974, pp. 591-627 et 410-439.

Chine en 1964, de Cuba en 1968, ... (99). Ces pratiques sont d'ailleurs parfois institutionnalisées dans des instruments législatifs (100) ou proclamées en termes généraux. Ainsi, un sous-secrétaire d'État américain déclarait en 1981 : « *Economic relations must reflect and reinforce our political goals of influencing the behavior of Communist States* » (101).

Même si, cette fois, aucune instance internationale n'a eu l'occasion de se prononcer, et n'a par là implicitement cautionné de telles mesures, il est significatif de constater que les États adoptant ce type de politique proviennent de groupes d'États les plus divers (102).

En conséquence, on peut affirmer que l'adoption d'une politique économique destinée officiellement à faire pression sur les choix, souverains ou non, d'autres États est, dans son principe, unanimement considérée comme licite.

27. Ce principe posé, il reste à savoir à partir de quand la pression économique normale se mue en véritable contrainte constitutive d'intervention.

À cet égard, la pratique récente du F.M.I. dans sa politique d'octroi de prêts est particulièrement significative (103). En effet, on sait qu'elle est basée sur le principe de « conditionnalité », en vertu duquel l'octroi de prêts est subordonné à l'adoption de certaines mesures de politique économique. Ces mesures sont parfois assez importantes. Ainsi, le Zaïre a-t-il accepté, dans les années 1970, de nommer des fonctionnaires du F.M.I. aux postes de gouverneur de sa banque centrale et de contrôleur général du ministère des Finances (104).

Ce type de pratique est-il équivalent à une intervention ? Ici encore, il faut remarquer que le F.M.I. n'exige formellement rien de l'État emprunteur : il ne fait qu'énumérer les conditions auxquelles l'organisation est disposée à libérer des fonds supplémentaires. La procédure d'octroi est d'ailleurs organisée en ce sens. Le pays désireux d'obtenir un nouvel emprunt prend ainsi officiellement l'initiative en expédiant une « lettre d'intention », par laquelle il fait part de son engagement d'adopter certaines mesures,

(99) V. LOUIS, Jean-Victor, « L'efficacité des moyens de pression », *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 127.

Voy. aussi SAUVIGNON, Edouard, « La clause de la nation la plus favorisée dans les relations commerciales américano-soviétiques », *R.G.D.I.P.*, 1983, pp. 565 et 579.

(100) Voy. not. le titre IV du « *Trade Act* » américain de 1974, en vertu duquel l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée est liée à l'absence de restrictions importantes à l'émigration dans le pays candidat ; texte dans *I.L.M.*, janvier 1975, pp. 200-222 ; v. SAUVIGNON, E., *loc. cit.*, pp. 567 et ss.

(101) BROUGHNER, J., « Linkage-Trade Policy », in *Soviet Economy in the Eighties*, cité dans LOUIS, Jean-Victor, *op. cit.*, p. 127.

(102) Comme le souligne J.V. Louis, « il y a un usage généralisé du commerce à des fins politiques, même par le Japon et l'Union soviétique », *op. cit.*, p. 127.

(103) Voy. not. CARREAU, Dominique, JUILLIARD, Patrick, FLORY, Thibaut, *Droit international économique*, Paris, L.G.D.J., 2^e éd., 1980, pp. 132 et ss.

(104) Voy. CARREAU, D., « Droit international économique », *A.F.D.I.*, 1978, p. 659.

négociées préalablement avec des spécialistes du F.M.I. (105). C'est sur la base de cette lettre que l'emprunt lui est accordé. Les représentants du Fonds ont donc beau jeu de faire remarquer qu'ils n'exigent rien des États qui s'adressent à lui, ceux-ci restant juridiquement libres d'accepter ou de refuser les conditions de financement proposées.

L'absence d'une contrainte formelle ne fait bien sûr pas toujours disparaître son existence dans la réalité : il faut rappeler que, si la contrainte est ainsi exclue sur un plan juridique, l'État en difficulté est, en pratique, presque obligé de recourir à ce type d'emprunt et donc aux mesures qui l'accompagnent. Cela est d'autant plus évident que l'ensemble des opérateurs privés n'accorde souvent de nouveaux prêts à un État que sur base des accords conclus par lui avec le F.M.I. (106).

28. Certains États ont d'ailleurs mis en cause la licéité de ces pratiques (107). On a parfois cité certaines résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui comporteraient une condamnation implicite du mécanisme de la conditionnalité. Ainsi, la Déclaration 36/103 sur l'« inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures » énonce

« ... l'obligation pour un État de ne pas user ... de ses programmes d'aide économique extérieure ... contre un autre État en violation de la Charte des Nations Unies » (108).

Cette formule n'est cependant pas très précise, puisqu'elle ne fait que renvoyer à la règle de non-ingérence. Or, dans la pratique, l'ensemble des États continue de recourir aux mécanismes du F.M.I., de sorte que leurs critiques doivent surtout être considérées comme un moyen de pression politique visant à améliorer les conditions de financement à avantage (109). Il peut cependant exister des hypothèses particulièrement dramatiques où l'austérité mise en œuvre par un État est le résultat d'une exigence du F.M.I., non formulée officiellement mais bien réelle : c'est tout le problème de la contrainte implicite, tout aussi illicite que la contrainte formulée, mais beaucoup plus difficile à définir. Ce problème sera approfondi dans les conclusions de ce premier chapitre (110). Pour l'instant, il suffit de relever

(105) CARREAU, D., « Droit international économique », *A.F.D.I.*, 1977, p. 698 et NGUYEN QUOC, Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *Droit international Public*, 3^e éd., Paris, L.G.D.J., 1987, p. 917, § 641.

(106) Voy. CARREAU, Dominique, « Le rééchelonnement de la dette extérieure des États », *Clunet*, 1985, pp. 39-40, § 60, iii.

(107) Voy. par exemple *Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement*, Rapport du Secrétaire général, A.G., A/41/739, 24 octobre 1986, p. 5, § 14.

(108) Résol. 36/103 du 9 décembre 1981.

(109) Comme on l'a remarqué, « Il convient probablement de faire preuve d'une certaine prudence à ce propos, les considérations politiques jouant un rôle non négligeable en la matière : la critique des organisations internationales est souvent un 'parapluie' commode pour des gouvernements en difficulté », NGUYEN QUOC, Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 908, § 633.

(110) V. *infra*, § 34.

que le mécanisme de la conditionnalité dans son ensemble démontre que les États ne s'estiment pas habilités à exiger un comportement de l'État emprunteur.

29. Ce mécanisme de la conditionnalité n'est d'ailleurs pas limité au cadre du seul F.M.I. D'abord, les États eux-mêmes n'accordent souvent de nouveaux prêts qu'aux États qui se conforment à la politique prônée par le Fonds monétaire (111). Ensuite, la conditionnalité est utilisée par les États tant en groupe — comme c'est le cas pour certaines aides accordées par les pays de la C.E.E. ou pour certaines réunions informelles comme le « Club de Paris » (112) —, que sur une base bilatérale. Ici aussi, les procédures suivies tendent à insister sur la qualité de demandeur de l'État emprunteur, et se révèlent formellement non contraignantes (113).

La conditionnalité est par ailleurs utilisée dans le cadre de questions davantage politiques. On se souvient de la politique du président Carter tendant à lier l'aide économique américaine à la nature du régime interne du bénéficiaire (114). Plus récemment, les États-Unis ont officiellement subordonné l'octroi d'avantages économiques à l'U.R.S.S. à un affaiblissement de ses relations avec Cuba, le « G.7 » liant quant à lui un accroissement de l'aide à un approfondissement des réformes internes en juillet 1991 (115). De même, le président Bush ne s'est pas privé lors de son voyage à Moscou en juin 1991 de formuler des conseils sur la manière de mener les réformes intérieures et de lier l'accroissement de l'aide américaine à leur respect (116). Dans un tout autre domaine, les Douze ont suspendu leur aide économique à la Yougoslavie en juillet 1991 pour inciter certains protagonistes de la guerre civile à un cessez-le-feu effectif (117). Plus récemment encore, ces mêmes États ont suspendu toute aide économique à l'U.R.S.S. à la suite du renversement par la force de Mikhaïl Gorbatchev, et ont conditionné son rétablissement à celui de l'ordre constitutionnel (118).

(111) C'est le cas de certains prêts accordés par le « Club de Paris » à des membres du F.M.I. ; voy. CARREAU, Dominique, *op. cit.*, *Clunet*, 1985, pp. 20-21, § 29.

(112) C'est le cas lorsque l'État emprunteur n'est pas membre du F.M.I. Ainsi, la Pologne a soumis à l'évaluation de ses créanciers un plan de redressement économique pour bénéficier d'un emprunt ; v. CARREAU, Dominique, *op. cit.*, *Clunet*, 1985, p. 21, § 29.

(113) *Ibid.* ; voy. la procédure suivie par le « Club de Paris », pp. 21-22, § 31.

(114) Voy. SCHACHTER, Oscar, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière des droits de l'homme », *A.F.D.I.*, 1977, pp. 43-74.

(115) Pour des exemples plus anciens, voy. SAUVIGNON, Edouard, *op. cit.*, pp. 571 et ss.

(116) Autre exemple, un officiel japonais en visite à Pékin a récemment « souhaité » que la Chine fasse des réformes, dans le cadre d'une mission destinée à étudier un approfondissement des relations économiques, *Le Soir*, 12 août 1991, p. 7. Il s'est par ailleurs déclaré « très préoccupé » par la situation des droits de la personne dans le pays, *Le Soir*, 14-15 août, p. 8.

(117) La conditionnalité ne saurait à cet égard faire aucun doute puisque, le 29 juillet 1991, les Douze manifestaient leur intention de rétablir leur aide en cas de respect du cessez-le-feu ; *Le Soir*, 30 juillet 1991.

(118) Dès le 19 août, le premier ministre britannique John Major annonçait que son pays suspendait toute aide à l'Union soviétique, « tant que la situation ne sera pas claire et devant les pers-

Dans chacune de ces hypothèses, aucune « exigence » n'est formulée : on ne fait qu'utiliser son pouvoir souverain de nouer des relations commerciales selon ses affinités idéologiques (119). En définitive, comme le souligne Schachter,

« il semble aller de soi que le simple fait de refuser une aide ne représente ni une contrainte, ni une ingérence ; tous les pays se sont toujours estimés libres de ne pas accorder leur soutien aux pays pour lesquels ils ne nourrissent pas de sympathie » (120).

En conclusion, il apparaît que l'ensemble des États accepte des pressions extrêmement importantes s'exerçant sur leur politique économique, pourvu qu'on ne formule à leur encontre aucune exigence (121). La conclusion est donc la même que celle tirée tant à partir de l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* que de la pratique de l'O.N.U.

2. Les positions officielles exprimées à propos de situations internes

30. Il arrive fréquemment que les États ou les organisations internationales émettent des déclarations exprimant une position officielle à propos d'une situation interne à un autre État. Ces déclarations restent parfois purement verbales et ne sont accompagnées d'aucune mesure particulière.

Un des exemples les plus classiques est sans doute la déclaration franco-mexicaine du 28 août 1981 à propos du conflit salvadorien, dans laquelle,

« ... conscients de leurs responsabilités en tant que membres de la Communauté internationale et s'inspirant des buts et des principes des Nations Unies, ... les gouvernements français et mexicain reconnaissent que l'alliance du Front Farabundo Martí pour la libération nationale et du Front démocratique révolutionnaire constitue une force politique représentative, disposée à assurer les obligations et à exercer les droits qui en découlent, ... [et notamment] l'instauration des mécanismes de rapprochement et de négociation nécessaires à la solution politique de la crise » (122).

On peut aussi rappeler une résolution de l'O.E.A. du 23 juin 1979 qui « invite » les parties au conflit armé opposant somozites et sandinistes au Nicaragua à trouver une solution à la guerre civile,

pectives peu réjouissantes dans le domaine des droits de l'homme », cité dans *Le Soir*, 20 août 1991, p. 6. Le lendemain, les pays de la C.E.E. adoptaient une mesure similaire, *Le Soir*, 21 août 1991, p. 1.

(119) Autre exemple, on a évoqué dans le cadre du « groupe des 7 » le principe d'une liaison entre l'aide économique à des États et l'affaiblissement de leur budget militaire ou l'amélioration de leur lutte contre les atteintes à l'environnement ; v. *Le Soir*, 13 et 14 août 1991.

(120) SCHACHTER, Oscar, *op. cit.*, p. 70.

(121) Dans ses conclusions au colloque de Bruxelles sur les moyens de pression économique, Yves VAN DER MENSBRUGGHE remarque que : « ... Sans avoir le champ entièrement libre, les États disposent d'une très large gamme de mesures leur permettant de peser sur le destin économique d'autrui, sans pour autant enfreindre le droit international. Comme il est somme toute assez rare que la licéité de telles mesures soit contestée devant les instances judiciaires ou arbitrales internationales, on en vient à croire que leur existence est largement, fût-ce tacitement admise, en dépit des protestations d'usage », *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 127.

(122) Texte dans JELIC, Jordan, « Dossier : le Groupe de Contadora », *Revue de politique internationale*, 20 février 1987, p. 15 ; nous soulignons.

« grave problème ... qu'il appartient exclusivement au peuple nicaraguayen de résoudre. À son avis, cette solution doit reposer sur les bases suivantes :

1. Remplacement immédiat et définitif du régime de Somoza ;
2. Installation au Nicaragua d'un gouvernement démocratique dont la composition comprenne les principaux groupes de l'opposition au régime de Somoza, et soit librement choisi par le peuple nicaraguayen ; ... » (123).

Dans un tout autre domaine, on connaît la pratique consistant à subordonner l'établissement de relations diplomatiques à la non-reconnaissance de certaines situations, dont la « doctrine Hallstein » est l'exemple le plus frappant (124).

Dans chacune de ces situations, les formules utilisées ne sont pas impératives : il ne s'agit que de jugements de valeur ou de propositions plus ou moins précises portant sur des problèmes de politique interne. On pourrait multiplier les exemples (125).

31. Certains événements récents ont encore démontré que les États étaient prompts à exprimer publiquement leur avis à propos de situations comportant des aspects de politique interne.

Ce fut notamment le cas à propos de la crise interne qui a secoué l'Union soviétique entre le 19 et le 21 août 1991.

Plusieurs États ou organisations ont en effet réagi en exprimant d'abord leur « vive préoccupation » (126), leur « grande inquiétude » (127), leur « consternation » (128) ou simplement leur « grand intérêt » (129). Ils ont aussi

(123) O.E.A./Sér.F./11.17., cité par le juge Schwebel dans son opinion dissidente dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires*, Recueil 1986, p. 399, § 8.

(124) Voy. VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 618 et ss. Cette doctrine consistait, pour la R.F.A., à ne nouer des relations qu'avec les États qui ne reconnaissaient pas la R.D.A.

(125) Ainsi, la Belgique s'est émue de l'exécution de 13 peines capitales au Zaïre, en mars 1978, dans une déclaration officielle du 17 de ce mois :

« Le gouvernement belge a accueilli l'annonce de l'exécution du verdict du tribunal de Kinshasa avec surprise et consternation. Le gouvernement zaïrois nous avait en effet habitué à agir avec plus de clémence dans des cas comparables ... Ceci indique que le Zaïre, comme d'ailleurs certains autres pays africains, traverse une période de troubles et d'excès qui ne peut laisser l'Europe et l'Occident indifférents », *Annales Parlementaires*, Chambre, 1977-1978, n° 4-VIII/5, 17 avril 1978, pp. 20-22 ; cité dans : SALMON, Jean et VINCINEAU, Michel, « Chroniques », *R.B.D.I.*, 1970-II, pp.626-627, n° 1456. Par ailleurs, l'O.T.A.N. a régulièrement demandé ou appelé l'U.R.S.S. à adopter certaines mesures relevant de sa compétence discrétionnaire ; voy. p. ex. la Déclaration du 10 juin 1982 appelant cet État à intensifier sa collaboration dans la réduction des armements, *I.L.M.*, 1982, op. cit., pp. 905-906, § 8. Enfin, l'O.E.A. a réagi à la prise de contre-mesures par les États européens à l'encontre de l'Argentine à la suite de son invasion des Malouines en les « priant instamment » d'y mettre fin, cité dans DAVID, Eric, « Les sanctions économiques prises contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines », *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 155.

(126) Selon l'expression du président italien Francesco Cossiga et du secrétaire général du Conseil de l'Europe ; voy. aussi la déclaration du secrétaire général de l'O.N.U., *Le Monde*, 21 août 1991, p. 6.

(127) Déclaration du ministre belge des Affaires étrangères et position du gouvernement japonais, *id.*

(128) Déclaration du gouvernement helvétique, *id.*

(129) Gouvernement vietnamien, *id.*

qualifié le renversement du président Gorbatchev de « *coup d'État* » (130), « *en violation de la constitution soviétique* » (131) ou au contraire d'« *acte historique courageux* » (132). Mais certains ont exprimé une position beaucoup plus explicite. C'est le cas du président Bush, pour qui

« *Il est important de se souvenir qu'un coup d'État peut échouer. Ses auteurs peuvent d'abord prendre le pouvoir puis se heurter à la volonté du peuple ... [se référant ensuite expressément à Boris Eltsine, il affirme qu'il] pense que ce qu'il fait exprime la volonté de cette fraction de la population de voir la poursuite et le renforcement des réformes démocratiques. J'espère que le peuple va tenir compte de cet appel ...* » (133).

De même, l'O.T.A.N. publie le 21 août un communiqué selon lequel elle :

« *demande le rétablissement immédiat du président Gorbatchev dans ses fonctions légitimes et la reprise du processus de réforme politique et économique en U.R.S.S.* » (134).

On aura constaté à la lecture de ces exemples que les États n'hésitent pas, non seulement à émettre un jugement, mais aussi à proposer des solutions concrètes et à recommander, parfois avec une certaine insistance, certains comportements dans le chef de l'État visé. Les propositions sont même souvent relativement précises, et portent sur des domaines relevant incontestablement pour une part de la stricte politique interne.

Cependant, on aura remarqué une fois encore que rien n'est jamais formellement exigé de l'État auquel s'adresse la déclaration : aucune formule impérative n'est utilisée.

32. Il est vrai qu'il est assez rare que les autorités se prononcent expressément sur les raisons de telle ou telle formulation. On peut toutefois relever certains précédents.

Il est en tout cas évident que les États n'estiment pas devoir rester passifs lorsque surviennent des événements restant du ressort des affaires intérieures d'autres États. En ce sens, le Quai d'Orsay explique son désir de voir se dérouler incessamment des élections à Madagascar au plus fort de la crise de l'été 1991 :

« *La France n'entend pas s'immiscer dans les affaires intérieures de la République de Madagascar, mais elle ne peut non plus rester indifférente aux événements qui se déroulent dans un pays ami* » (135).

Par ailleurs, le récent communiqué conjoint américano-soviétique sur le Proche-Orient trace les limites entre ce qui est permis et interdit lorsqu'on fait pression sur un État pour qu'il adopte un certain comportement :

(130) *Id.*

(131) Voy. not. les propos du président Bush et la Déclaration du gouvernement espagnol, *id.*

(132) Déclaration du colonel Khadafi, *Le Soir*, 20 août 1991.

(133) *Le Monde*, 21 août 1991, p. 6.

(134) *Le Soir*, 22 août 1991, p. 5 ; nous soulignons.

(135) *Le Monde*, 15 août 1991.

« Reconnaissant que la paix ne peut pas être imposée et qu'elle ne peut résulter que de négociations directes entre les parties, les États-Unis et l'Union soviétique s'engagent à faire le maximum pour promouvoir et assurer la continuité d'un processus de paix » (136).

On ne peut donc rien « imposer » à un État dans les matières relevant de son domaine réservé. C'est sans doute pourquoi les représentants de la C.E.E. ont bien précisé lors de la crise yougoslave qu'ils ne voulaient imposer aucune solution :

« Nous avons offert une assistance technique, tout en ne voulant pas nous ingérer dans les affaires intérieures du pays. Nous avons voulu être des partenaires objectifs et proposer une collaboration impartiale ... Mais nous ne sommes pas en mesure de prendre des décisions à leur place » (137).

Ce critère semble être accepté par les parties au conflit, puisque, lorsque les Serbes ont critiqué ces émissaires, ils ont prétendu qu'ils « ont exigé que l'on adopte leurs propres mesures » (138).

Enfin, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires ...*, une des défenses des officiels nord-américains sur le problème de la non-intervention consistait à affirmer : « nous n'avons pas cherché à renverser le gouvernement nicaraguayen ni à imposer au Nicaragua un système particulier de gouvernement ... [mais seulement à] provoquer des changements » (139).

Ces déclarations montrent bien les limites du droit de réaction, qui peut revêtir la forme de simples demandes. L'examen de la pratique étatique à propos des conflits internes confirme donc une fois encore nos conclusions : les États estiment manifestement pouvoir recommander, sans s'estimer habilités à exiger (140).

Conclusion du chapitre

33. Au terme de cet examen sommaire de la pratique en matière d'intervention, nous sommes amenés à conclure à une interprétation plutôt extensive du droit souverain de chaque État de réagir à des événements qui se sont déroulés à l'intérieur d'un autre.

Cette position découle d'abord de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies, qui ne peut s'interpréter que comme permettant toute réaction non coercitive. La pratique des organes de l'O.N.U. légitime sur cette base des actes comme une discussion, une recommandation ou une demande publiques. Elle range par contre au rang des mesures coercitives les actes assimi-

(136) Reproduit dans *Le Monde*, 2 août 1991, p. 4 ; nous soulignons.

(137) *Le Monde*, 6 août 1991, p. 3 ; nous soulignons.

(138) *Le Monde*, 7 août 1991, p. 3 ; nous soulignons.

(139) C.I.J., *Recueil 1986*, p. 124, § 240 ; nous soulignons. Le Nicaragua avait invoqué plusieurs déclarations d'officiels américains qui constituaient selon lui de véritables « exigences », *id.*, p. 123.

(140) En ce qui concerne la doctrine, voy. la déclaration de SCHACHTER déjà citée : « le fait de critiquer ou de blâmer, sans plus, n'équivaut pas à une ingérence puisqu'il n'implique aucune contrainte », *op. cit.*, p. 61.

lables à une exigence, qui restent l'apanage du Conseil de sécurité et qui ne peuvent s'envisager que dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Les États agissent d'ailleurs quotidiennement en ce sens dans leurs relations bilatérales ou multilatérales ; ils mettent en œuvre des moyens de pression dans tous les domaines, sans s'estimer habilités à exiger un comportement de l'État visé. Enfin, le seul précédent jurisprudentiel décisif confirme totalement ce point de vue. Dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires*, la Cour a qualifié les mesures nord-américaines prises contre le Nicaragua de non-contraindantes : la seule motivation possible semble être la prise en compte de leur formulation non impérative.

Ainsi, le principe de non-intervention, parfois énoncé en termes particulièrement larges, se trouve en pratique singulièrement réduit. La pratique examinée démontre un certain accord de base entre les États sur le contenu de cette règle, et en particulier sur celui de la notion de « contrainte » qui est systématiquement rappelée.

On nous rétorquera peut-être que certains États ont invoqué le principe de non-ingérence dans de toutes autres circonstances. Le fait est indéniable, mais il ne remet pas en cause ces conclusions. D'abord, l'adoption de déclarations ne peut revêtir un certain sens que si elles s'accompagnent d'un comportement cohérent. Or, il est indiscutable que *tous* les États effectuent ouvertement certaines pressions sur des autres dans la conduite de leurs relations extérieures, pressions qu'ils qualifient souvent d'ingérence lorsqu'ils en sont eux-mêmes les victimes (141). Ensuite, il est évident que la plupart des accusations relèvent non pas de l'interprétation d'une règle de droit, mais de l'utilisation d'arguments politiques dirigés en priorité vers l'opinion publique.

Pour ces raisons, il y a lieu à notre sens de s'en tenir à la fois à la lettre de la règle de non-ingérence et à la pratique unanime des États et des organisations internationales, qui n'interdisent ni les discussions, ni les prières, ni les recommandations, mais seulement les exigences.

34. On ne manquera probablement pas de se poser des questions sur la définition de ce que constitue une « exigence », afin d'affiner encore le contenu de la notion de contrainte.

Un premier point est acquis : si un État enjoint et ordonne explicitement à un autre État d'adopter un comportement, il y a bel et bien exigence.

(141) En ce sens, SCHACHTER, pour qui, « certains de ces États qui s'opposent à un droit général de censure se sont eux-mêmes livrés à des critiques contre d'autres États ... », *Ibid.* Ainsi, si l'U.R.S.S. a parfois qualifié d'« ingérence » le *linkage* décidé par les États-Unis entre l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée et certains problèmes de droits de la personne (*Le Monde*, 31 décembre 1974 et ROUSSEAU, Charles, « Chronique », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 817), ce même État n'a pas hésité à utiliser l'arme économique pour des raisons politiques, comme contre la Yougoslavie en 1948 ou l'Albanie en 1961 ; v. SAUVIGNON, Édouard, « La clause de la nation la plus favorisée dans les relations commerciales américano-soviétiques », *R.G.D.I.P.*, 1983, p. 579.

Mais la situation est extrêmement rare, précisément parce que les États s'accordent pour reconnaître qu'il s'agit là d'une intervention.

Il existe cependant toute une série de situations où, sans exiger formellement qu'un autre État adopte un comportement qui relève de sa souveraineté, on exige, en fait, qu'il l'adopte. On peut ranger parmi celles-ci le cas des mesures prises par l'O.E.A. contre Cuba, les États-Unis contre le Nicaragua ou certains trains d'austérité imposés indirectement par le F.M.I. Dans tous ces précédents, la contrainte se définit aussi par la référence à l'exigence, mais cette dernière, n'étant pas formulée explicitement, doit être déduite d'autres facteurs. Cette pratique ne va pas à l'encontre de la définition de la contrainte par référence à l'exigence. Au contraire, on constate que lorsque les États veulent exiger quelque chose, ils n'osent pas le faire ouvertement : c'est donc bien qu'ils considèrent qu'il existe une obligation de ne pas exiger.

La difficulté consiste plutôt à qualifier une action de contrainte implicite. Or, comme le relevait déjà Rougier en 1910, « ... la limite entre ces procédés de contrainte et les suggestions amicales reste extrêmement délicate à tracer » (142).

35. Plusieurs critères peuvent toutefois être relevés.

1°. D'abord, il faut rappeler l'existence de ce qu'on appelle l'« intervention indirecte ». Si un État aide une force d'opposition qui, elle-même, adopte un comportement coercitif à l'encontre de son gouvernement, il pose évidemment un acte de contrainte. C'est sur cette base que les États-Unis ont été condamnés pour leur soutien aux *contras* :

« La Cour considère qu'en droit international si un État, en vue de faire pression sur un autre État, appuie et assiste, dans le territoire de celui-ci, des bandes armées dont l'action tend à renverser son gouvernement, cela équivaut à intervenir dans ses affaires intérieures, et cela que l'objectif politique de l'État qui fournit appui et assistance aille ou non aussi loin » (143).

On ne peut donc fournir aucune aide à des forces d'opposition usant de moyens coercitifs. Une exception importante mérite toutefois d'être soulignée. La Cour précise en effet dans son arrêt qu'une aide strictement humanitaire, accordée sans discrimination « ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international » (144). Une aide humanitaire n'est donc jamais assimilée à une contrainte, quels que soient ses destinataires. Les autres types d'aide ne le sont pas non plus si l'opposition agit de manière pacifique.

(142) ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité », *R.G.D.I.P.*, 1910, p. 512.

(143) C.I.J., *Recueil* 1986, p. 124, § 241.

(144) *Ibid.*, § 242. Voy. *infra*, § 74 et ss.

2°. Hors ces cas d'« intervention indirecte », la contrainte peut découler de la démonstration de l'intention coercitive de l'État agissant. La doctrine se réfère souvent à ce critère (145).

Cependant, des problèmes de preuve compliquent considérablement sa prise en compte : ce n'est pas sans raison que la Cour a préféré recourir à l'« intervention indirecte » pour condamner les États-Unis. Dans le même arrêt, elle considère même que les mesures économiques prises par cet État n'étaient pas contraignantes, malgré les intentions apparemment claires des États-Unis de renverser le gouvernement sandiniste à l'aide de ces mesures. On peut en tout cas éliminer sur base du critère de l'intention les mesures prises par un État pour assurer, en priorité, sa propre sécurité. Ainsi, Domini-que Carreau estime qu'en matière économique,

« ... un embargo alimentaire de 'protection' pourra aisément être qualifié de licite s'il a pour but d'éviter une disette de la population locale ou une désorganisation du marché ; en revanche, il n'en ira pas de même en présence d'un 'embargo de coercition' destiné à obtenir d'un pays déterminé un avantage ou une concession qu'il n'est pas disposé à accorder » (146).

Les problèmes de preuve ne seront certes pas totalement résolus, puisqu'il faudra démontrer que ces mesures sont bien justifiées de manière immédiate par le rétablissement d'une sécurité intérieure.

3°. C'est pourquoi on peut aussi faire appel à d'autres indices plus tangibles. Ainsi, si un État profère des menaces à l'égard d'un autre s'il n'adopte pas un comportement, on peut présumer qu'il exige ce comportement (147). De même, les demandes insistantes, réitérées malgré le refus de l'État destinataire, démontrent une tendance à la coercition (148). Enfin, il faut tenir compte du rapport de forces existant entre les deux États, qui peut dans certaines circonstances transformer une simple invitation en véritable exigence (149). À cet égard, on peut aussi relever le critère de l'absence de choix réel du destinataire de la mesure : si tel est le cas, on doit assimiler cette mesure à une exigence, même si elle n'est pas formulée explicitement.

36. On sera peut-être quelque peu déçu du degré de précision relativement faible atteint par l'ensemble de ces critères. Il reste difficile de définir rigoureusement l'exigence, et donc la contrainte. Il est évident que les

(145) Comme le souligne BOWETT en matière économique, « *measures not illegal per se may become illegal only upon proof of an improper motive or purpose* », « *International Law and Economic Coercion* », *Va. J.I.L.*, 1975-1976, p. 5.

(146) CARREAU, D., « Les moyens de pression économique au regard du F.M.I., du G.A.T.T. et de l'O.C.D.E. », *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 22.

(147) Voy. not. NOEL, Jacques, *Le principe de non-intervention : théorie et pratique dans les relations interaméricaines*, *op.cit.*, pp. 60 et ss. et SALMON, Jean, *Droit des gens*, *op.cit.*, éd. 1982-1983, p. 533.

(148) NOEL, Jacques, *Ibid.* et BREM, C.G., *Intervention short of Armed Force in Latin America*, Chicago, 1945, p. 316.

(149) NOEL, Jacques, *Id.*, p. 82.

divergences de positions persistent ; elles ont déjà été évoquées à propos de certains sujets comme la conditionnalité dans le cadre du F.M.I. Elles témoignent du flou qui règne en ce domaine, imprégné de considérations politiques et qui se prête mal à une catégorisation juridique rigide. Tout semble à cet égard être question d'espèce, une généralisation restant extrêmement difficile à réaliser.

Ceci ne doit pas ôter sa valeur au critère de l'« exigence ». Il permet en effet d'écarter sûrement toute une série de réactions à des événements se déroulant à l'extérieur de ses frontières, notamment dans le domaine des droits de la personne. On ne peut ainsi qualifier d'intervention une simple critique, fût-elle exprimée publiquement, mais aussi la formulation de demandes ou de recommandations, pourvu qu'on ne puisse les assimiler à des ordres. De même, la pratique permet en matière économique de nouer ou de rompre ses relations selon les critères qu'on juge opportuns, et même d'en avertir officiellement un État.

Tous ces actes ne peuvent être qualifiés de contrainte, d'intervention ou d'ingérence. Il est donc totalement inutile de parler dans cette hypothèse d'un « droit » ou d'un « devoir d'ingérence ». Mais, à l'inverse, toute contrainte n'est pas pour autant interdite. Nous savons en effet que l'ingérence suppose deux éléments distincts : la contrainte, que nous venons de définir, mais aussi le « domaine réservé » dans lequel doit s'exercer cette contrainte. À l'issue de ce premier chapitre, nous avons éliminé toute une série de mesures par leur caractère non contraignant. Il faut encore déterminer, parmi les mesures contraignantes, lesquelles s'exercent dans le domaine réservé et sont donc assimilables à une ingérence.

CHAPITRE II. — Une réaction contraignante n'est pas constitutive d'ingérence si elle ne s'exerce pas dans le domaine réservé d'un État : le problème du « domaine réservé »

37. Certains États ont invoqué implicitement ou explicitement l'obligation de non-ingérence pour justifier leur passivité à l'égard d'autres États qui s'étaient rendus coupables de graves violations du droit international.

Ainsi, plusieurs États ont refusé de prendre en compte le génocide perpétré par les Khmers rouges lors de l'examen à l'O.N.U. de la question de l'invasion vietnamienne du Kampuchea. Cet État avait au moment des faits ratifié la Convention de 1948 interdisant le génocide. Or, selon le représentant de Singapour au Conseil de sécurité,

« It has been said by others that the Government of Democratic Kampuchea, led by Pol Pot, has treated its people in a barbarous fashion. Whether that accusation is true or false is not the issue before the Security Council. We hold the view that the Government of Democratic Kampuchea is accountable to the

people of Democratic Kampuchea. No other country has the right to topple the Government of Democratic Kampuchea, however badly that Government may have treated its people. To hold the contrary principle is to concede the right of a foreign to intervene ... » (150).

Plusieurs États ont affirmé l'impossibilité de toute réaction sur base d'un raisonnement similaire (151).

38. L'établissement juridique d'une ingérence suppose pourtant que l'action visée s'exerce dans un domaine où l'État concerné a préservé ses compétences nationales.

La totalité des instruments reprenant l'obligation de non-ingérence reprennent ce critère. L'article 2 § 7 de la Charte n'interdit l'intervention que « *dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ...* », la résolution 2625 précisant que cette interdiction ne concerne que « *les affaires relevant de la compétence nationale d'un État* », c'est-à-dire « *les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État* ».

Il en découle qu'un acte de contrainte, tel que défini dans le chapitre I^{er} de cette étude, s'exerçant dans un domaine où l'État ne s'est pas réservé ses compétences nationales ne viole pas la règle de non-ingérence (152).

39. Cependant, si la possibilité d'exercer des pressions coercitives dans des domaines ne relevant pas de la compétence nationale est unanimement admise, le contenu de cette dernière notion pose beaucoup plus de problèmes. Plus particulièrement, on a souvent discuté de la licéité de mesures visant à contraindre un État à respecter les droits de la personne. L'objet de ce second chapitre sera de déterminer à partir de quand de telles mesures sont licites.

À cet égard, deux types de mesures doivent être distinguées. Les premières consistent en des actions qui ne violent *a priori* aucun principe de droit international : c'est le cas lorsqu'un État, en guise de protestation contre une violation alléguée des droits de la personne dans un autre État, décide de ne pas conclure de nouveaux accords commerciaux avec lui, et exige qu'il cesse la violation. Dans cette hypothèse, on se trouve en présence d'un acte de rétorsion, qui ne deviendrait illicite que s'il s'exerçait dans le domaine réservé de l'État destinataire. Il s'agira donc dans un premier temps de préciser les limites de ce domaine réservé, particulièrement en ce qui concerne les droits de la personne (section 1^{re}).

(150) U.N. Doc. S/PV. 2110, 13 janvier 1979, pp. 18-20, cité dans RONZATTI, Natalino, *Rescuing Nationals abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, p. 100.

(151) Voy. par ex. les déclarations des représentants nigérian, 34 U.N. SCOR, 2111th meeting, 15 January 1979, § 36 et australien, *id.*, § 25. Voy. par ailleurs SICILIANOS, Linos-Alexandre, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, L.G.D.J., 1990, pp. 477 et ss.

(152) DAVID, Eric, *Le seuil de l'illicite ...*, *loc.cit.*

Mais un État peut réagir à des violations des droits de la personne observées dans un autre en adoptant de véritables mesures de représailles, par exemple s'il cesse d'exécuter des accords commerciaux déjà entrés en vigueur. Cette fois, la licéité de la réaction est subordonnée à la réalisation de deux conditions : il faut d'abord, comme dans le cas des rétorsions, que la mesure ne vise pas le domaine réservé de l'État ; il faut ensuite que certaines conditions soient remplies pour pouvoir suspendre l'exécution d'autres obligations internationales en vigueur. La première condition étant examinée dans le cadre de la première section, il restera à analyser la seconde, consacrée aux conditions de licéité des « contre-mesures » en matière de droits de la personne (section 2).

SECTION 1^{RE}. — LA RÈGLE DE NON-INGÉRENCE
N'INTERDIT PAS UNE CONTRAINTE NE PORTANT PAS
SUR LES DROITS SOUVERAINS DE L'ÉTAT :
LA LICÉITÉ DES MESURES DE RÉTORSION

40. Les États ont fréquemment protesté contre ce qu'ils considéraient comme une intervention dans leurs affaires intérieures, dans les situations les plus diverses.

Ainsi, récemment encore, la Chine a exprimé « *sa ferme indignation et son profond regret* » à la suite du vote par le Parlement européen en avril 1989 d'une résolution portant sur la violation des droits de la personne par la Chine au Tibet, considérée par cet État comme une immixtion dans ses affaires intérieures et le gouvernement roumain a qualifié de la même manière une démarche effectuée début 1989 par la Coopération politique européenne qui visait à lui demander des informations sur la situation de citoyens roumains ayant protesté contre la politique gouvernementale (153). De même, les accusations lancées par la presse belge concernant la situation des droits de la personne au Zaïre ont été en 1989-1990 à la base d'une crise importante entre la Belgique et son ancienne colonie, dont les autorités considéraient que pareilles accusations constituaient « *une ingérence et une immixtion dans ses affaires intérieures* » (154).

Le contenu donné par les États aux notions d'affaires intérieures ou de compétence réservée apparaît, sur base de ces déclarations, particulièrement variable. Il convient donc pour le préciser de confronter ces déclarations aux critères servant à déterminer le contenu du « domaine réservé », avant d'appliquer ces critères à la matière des droits de la personne.

(153) Exemples rapportés par Touscoz, Jean, « Actions de la Communauté européenne en faveur des droits de l'homme dans les pays tiers », in CASSESE, Antonio, CLAPHAM, Andrew et WEILER, Joseph (Ed.), *Human Rights and the European Community : Methods of Protection*, Baden-Baden, Nomos, 1991, p. 518.

(154) V. KLEIN, Pierre, « Le contentieux belgo-zaïrois — Développement récents », à paraître dans cette *Revue*, 1991.

A. Critères déterminant le contenu du « domaine réservé »

41. Les instruments internationaux qui prohibent l'intervention dans ces domaines n'en donnent aucune définition précise.

C'est pourquoi nous déterminerons ces critères sur base de diverses sources, notamment de l'O.N.U. Nous énoncerons d'abord le critère fondamental permettant de définir le « domaine réservé », et nous examinerons ensuite les conséquences de son application.

1. Le critère de l'engagement international

42. Il ne fait plus aucun doute aujourd'hui que c'est l'existence d'un engagement international qui constitue le critère fondamental en la matière.

Dans son arrêt de 1986, la Cour internationale de justice, après avoir affirmé que

« [l']intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'eux de se décider librement » (155),

précise que les domaines visés sont ceux « où chaque État jouit d'une entière liberté de décision en vertu du principe de souveraineté » (156). Plus loin, alors qu'elle est amenée à appliquer ces principes, elle définit très clairement le domaine réservé en énonçant que :

« Les orientations politiques internes d'un État relèvent de la compétence exclusive de celui-ci, pour autant, bien entendu, qu'elles ne violent aucune obligation de droit international » (157).

La Cour examine ensuite longuement si le Nicaragua a conclu des engagements internationaux dans les matières qui ont fait l'objet d'une intervention des États-Unis (158). C'est sur base d'une réponse négative qu'elle conclut à l'existence d'une ingérence illicite.

C'est donc bien l'existence d'une obligation internationale pour un État dans une matière particulière qui fera sortir cette matière de ses affaires intérieures.

L'examen de la pratique interétatique en dehors du cadre de l'O.N.U. confirme ce point de vue. Ainsi, à l'occasion de la récente crise soviétique, la CEE a mené une politique de pressions sur l'URSS pour que cet État adopte une politique conforme à ses engagements internationaux et lui a

(155) C.I.J., *Rec.*, 1986, *op. cit.*, § 205.

(156) *Ibid.*, § 241 ; nous soulignons.

(157) *Ibid.*, § 258 ; nous soulignons.

(158) § 259 et ss.

demandé la « stricte application » de ceux-ci (159). Au cours d'un entretien télévisé diffusé dans le même contexte, le Président Mitterrand a rejeté la qualification d'intervention donnée aux réactions occidentales en rappelant qu'il ne s'agissait que d'obtenir le respect des engagements internationaux souscrits par l'Union soviétique (160).

Enfin, la doctrine adopte la même solution.

Pour ne reprendre qu'un exemple, l'article 1^{er} de la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 1954 définit le domaine réservé comme « *celui des activités étatiques où la compétence de l'État n'est pas liée par le droit international* » et précise que « *[l]'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement* » (161). La solution est donc claire et la conséquence en est, aux termes de l'article 3 de la même résolution, que

« *[l]a conclusion d'un engagement international dans une matière relevant du domaine réservé exclut la possibilité pour une partie à cet engagement d'opposer l'exception du domaine réservé pour toute question se rapportant à l'interprétation ou à l'application dudit engagement* » (162).

Il ressort de ces considérations que toute action visant à contraindre un État à respecter ses obligations internationales ne constitue pas une « ingérence ». Dès lors, il est complètement erroné d'évoquer dans cette hypothèse l'existence d'un « droit d'ingérence ». Plusieurs questions concernant l'application de ce critère de l'engagement international restent toutefois à résoudre.

2. Les conséquences de l'application du critère de l'engagement international

43. La première conséquence de cette référence au droit international est le caractère essentiellement variable du domaine réservé.

Le domaine réservé est d'abord variable dans le temps. On connaît le *dictum* de la C.P.J.I. qui a posé le principe fondamental du caractère évolutif du domaine réservé en soulignant que

« *[l]a question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un État est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux* » (163).

Mais le domaine réservé est aussi variable « dans l'espace ».

(159) *Le Monde*, 22 août 1991, p. 6 et *Le Soir*, 21 août 1991, p. 4. L'OTAN a, au même moment, « insisté » pour que l'URSS respecte ses engagements internationaux, notamment la Charte de Paris et l'Acte final d'Helsinki (*Le Soir*, 22 août 1991, p. 5 et *Le Monde*, 21 août 1991, p. 8).

(160) Journal télévisé de 20 heures d'Antenne 2, lundi 19 août 1991.

(161) *A.I.D.I.*, 1954, p. 292. V. toutefois les critiques sévères adressées par J. Verzijl au texte de cette résolution, *loc. cit.*, pp. 399 à 403.

(162) *Ibid.*

(163) C.P.J.I., Affaire des *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, Série B, n° 14, p. 24.

Il existe des matières que tous les États ont soustrait à leur domaine réservé, comme l'usage de la force ou certains droits fondamentaux de la personne. Cependant, toute une série d'autres domaines ne font l'objet d'engagements internationaux que de la part de certains États. Le domaine réservé de ces derniers s'avère donc plus restreint que celui des premiers.

Mais il y a plus. Chaque État ne s'engage pas à l'égard de tous les autres dans certains domaines, mais choisit restrictivement les destinataires de ses obligations. Autrement dit, on peut dire qu'il y a autant de corps de règles différents qu'il existe de relations entre sujets de droit international distincts. La conséquence logique de cette constatation est qu'il existe aussi autant de domaines réservés. En conséquence, un État pourra affirmer qu'une matière relève de son domaine réservé à l'égard de tel État mais pas à l'égard de tel autre. Dès lors, une intervention dans ladite matière sera ou non une ingérence selon que l'État qui en est l'auteur bénéficie ou non de l'obligation violée.

Ces principes ont été appliqués par la C.I.J. dans l'affaire que nous avons déjà citée. En effet, après avoir constaté que le Nicaragua n'avait souscrit qu'une simple promesse politique envers l'O.E.A. dans le domaine qui avait fait l'objet de l'intervention américaine, elle affirme que

« Qui plus est, à supposer même que cette promesse politique ait eu valeur d'engagement juridique, elle n'aurait nullement pu permettre aux États-Unis de réclamer la mise en œuvre d'un tel engagement, pris non pas envers eux directement mais à l'égard de l'Organisation, seule habilitée à en vérifier l'exécution » (164).

Seule l'O.E.A. aurait donc pu exiger l'exécution d'une obligation internationale dont elle était l'unique destinataire. Ce passage démontre bien que le domaine réservé varie selon les rapports internationaux envisagés.

B. Application de ces critères aux droits de la personne

44. Les droits de la personne relèvent-ils du domaine réservé des États ?

C'est souvent en ces termes que la question d'une réaction à des violations de droits de la personne a été discutée.

À l'origine, la plupart des auteurs soutenaient que les droits de la personne relevaient de la compétence exclusive des États, et ce sur base d'une interprétation des travaux préparatoires de la Charte.

De multiples débats ont eu lieu par la suite à ce sujet, et les positions ont largement évolué (165). Un de leurs derniers développements est l'adop-

(164) *Recueil 1986*, § 262.

(165) Il ne saurait être question d'en rendre compte ici ; pour plus de détails, v. ERMACORA, Felix, *op. cit.*, pp. 424 à 440 et GUILLAUME, Gilbert, « commentaire de l'article 2 § 7 », in COT, Jean-Pierre et PELLET, Alain (Éd.), *op. cit.*, pp. 154 et 155. Parmi les auteurs qui défendaient, parfois depuis longtemps, leur exclusion du domaine réservé, on mentionnera entre autres SCHAchter, Oscar, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière de droits de l'homme », *A.F.D.I.*, 1977, p. 61 ; N'KOLOMBUA, André, « L'ambivalence des relations entre le

tion par l'Institut de droit international d'une résolution portant sur « *la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États* » lors de sa récente session de Saint-Jacques-de-Compostelle. Ayant rappelé l'importance toujours croissante des droits de la personne dans l'ordre juridique international, la résolution énonce en son article premier que l'obligation de les respecter « *incombe à tout État vis-à-vis de la communauté internationale dans son ensemble* », ce qui a pour conséquence, aux termes de l'article 2, qu'

« [u]n État agissant en violation de [cette] obligation [...] ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en prétendant que ce domaine relève essentiellement de sa compétence nationale »,

et que les mesures que prendraient, individuellement ou collectivement, les autres membres de la communauté internationale pour réagir à ces violations « *ne peuvent pas être considérées comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de l'État* » qui en est l'auteur (166).

La question ne semble cependant pas résolue définitivement, plusieurs auteurs continuant à affirmer que les droits de la personne relèvent par nature de la compétence des États (167).

45. Mais il semble en réalité que la question ne doive pas être posée de cette manière.

Si l'on applique le critère de l'engagement international tel que nous l'avons décrit ci-dessus, il est évident qu'aucune matière n'appartient, en soi, au domaine réservé. Il convient dans chaque cas d'examiner les relations entre les sujets de droit international afin de déterminer l'étendue respective de leurs domaines réservés à un moment donné.

C'est exactement de cette manière qu'a procédé la C.I.J. dans son arrêt concernant le Nicaragua lorsque les États-Unis ont prétendu n'agir que pour forcer ce pays à respecter les droits de la personne. Nous avons déjà relevé que la Cour avait conclu à l'absence d'engagement du Nicaragua : c'est en vertu de cette conclusion que les matières en cause ont été considérées comme relevant du domaine réservé de cet État. L'enseignement de l'arrêt est donc aussi qu'il existe une présomption d'appartenance au domaine réservé de toute matière, dont les droits de la personne.

Cette présomption est extrêmement large si on se réfère au § 263 de l'arrêt :

droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'intégrité territoriale des États en droit international contemporain », *Mélanges Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, p. 458.

(166) *A.I.D.I.*, 1990, pp. 338 à 344. Voy. aussi les rapports de Giuseppe SPERDUTTI pour qui, « *que l'on se place sur un plan élémentaire de logique juridique : si l'on accepte que le droit international est véritablement 'droit', il est foncièrement contradictoire qu'un État se considère comme lié par le droit international dans le domaine des droits de l'homme et que cet État se prétende seul juge de ses propres comportements en ce domaine* », *A.I.D.I.*, 1989, pp. 321-322.

(167) Voy. les auteurs cités dans le rapport de Giuseppe SPERDUTTI, *A.I.D.I.*, 1989, pp. 309 et ss., sp. p. 318.

« Le Congrès des États-Unis a aussi dans sa conclusion, exprimé l'opinion que le Gouvernement du Nicaragua avait pris des 'mesures révélant l'intention d'établir une dictature communiste totalitaire'. Quelque définition qu'on donne du régime du Nicaragua, l'adhésion d'un État à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier ; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international, et la liberté qu'un État a de choisir son système politique, social, économique et culturel. En conséquence, les choix politiques internes du Nicaragua, à supposer même qu'ils répondent à la description qui en est donnée dans la conclusion du Congrès, ne peuvent pas légitimer, sur le plan juridique, les diverses conduites reprochées au défendeur à son égard. La Cour ne saurait concevoir la création d'une règle nouvelle faisant droit à une intervention d'un État contre un autre pour le motif que celui-ci aurait opté pour une idéologie ou un système politique particulier » (168).

Il découle de ce passage fondamental de l'arrêt que l'établissement d'un régime interne assimilable à une « dictature communiste totalitaire » reste en principe dans le domaine réservé de l'État considéré (169).

Il existe donc toute une catégorie de droits de la personne qui continuent à appartenir au domaine réservé : ce sont ceux qui ne sont protégés que par des dispositions de droit interne, ou qui ne sont pas protégés du tout. L'État reste donc en principe lui-même le premier promoteur et défenseur des droits de la personne. Cette constatation n'est d'ailleurs pas propre à un groupe d'États particulier, même si elle a souvent été mise en exergue par les anciens pays socialistes (170).

En conclusion, les droits de la personne appartiennent, comme toute matière, au domaine réservé des États, sauf dans la mesure où ils sont protégés internationalement. Si l'on s'accorde à dire que l'existence d'obligations internationales fait sortir les droits sur lesquels ces obligations portent du domaine réservé de l'État, ce n'est qu'en déterminant l'étendue de ces obligations en matière de droits de la personne que l'on pourra préciser l'étendue du domaine réservé pour ces questions. On peut à cet égard distinguer les droits généraux de la personne, et d'autres droits plus spécifiques, tels ceux découlant de l'établissement d'une démocratie libérale.

1. Les droits généraux de la personne

46. La détermination des droits qui sont protégés internationalement montre la relativité essentielle de la notion, puisque les engagements des

(168) C.I.J., *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil 1986, § 263 ; nous soulignons.

(169) Pour une critique de l'arrêt, voy. TESON, Fernando R., « Le peuple, c'est moi !. The World Court and Human Rights », *A.J.I.L.*, 1987, pp. 174 et ss.

(170) Ainsi, pour TUNKIN, « *by their very nature human rights in the society of sovietic States belong essentially to the internal affairs of States, except in so far as there are international obligations of a State* », *A.I.D.I.*, 1989, p. 411.

États varieront à l'évidence pour chacun d'entre eux. Deux groupes peuvent toutefois être distingués.

47. Certains droits ont acquis une valeur de coutume universelle et sortent donc du domaine réservé de *tous* les États (171). Ces droits constituent le « noyau dur » des droits de la personne, que l'on qualifie aussi de droits « indérogeables ». L'engagement souscrit par les États à leur égard est un engagement absolu et leur violation n'est en aucun cas excusable.

Ainsi, la Cour affirme dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran* que :

« le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre, dans des conditions pénibles, à une contrainte physique est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies et avec les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme » (172).

Pareillement, la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, dont la valeur coutumière est incontestée, interdit le génocide, c'est-à-dire,

« l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : a) meurtre de membres du groupe ; b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe » (173).

Enfin, selon l'article 3 commun aux Conventions de Genève, dont nous avons déjà relevé la valeur absolue (174),

« ... sont et demeurent prohibés en tout temps et en tout lieu à l'égard des personnes [qui ne participent pas directement aux hostilités] : a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ; b) les prises d'otage ; c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ; d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendues par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés, ... »

On pourrait encore citer l'interdiction de la discrimination raciale, ou de la politique d'*apartheid*.

Il paraît en conséquence radicalement impossible dans des situations telles que celles du Kampuchéa des Khmers rouges d'affirmer que ce qui se passe dans un État ne concerne que les affaires intérieures de celui-ci.

(171) V. MERON, Theodor, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon, 1989, p. 80.

(172) C.I.J., *Recueil 1980*, p. 42 ; nous soulignons.

(173) Article 2 de la convention.

(174) Voy. *supra*, introduction, § 3. Pour une qualification de cette règle de *jus cogens*, voy. MERON, Theodor, « On a Hierarchy of International Human Rights », *A.J.I.L.*, 1986, p. 15.

Comme le souligne Sicilianos, « *le génocide n'est ni une 'idéologie', ni un 'système socio-politique' ou 'socio-économique'. C'est un crime contre l'humanité tout entière* » (175).

48. D'autres droits n'ont été reconnus internationalement que par certains États et ne sortent donc de leur domaine réservé que dans leurs rapports respectifs. À l'inverse des précédents, ces droits peuvent faire l'objet de restrictions dans des circonstances exceptionnelles conventionnellement prévues.

On peut d'abord citer des instruments à vocation universelle mais ratifiés par une partie de la communauté internationale. Ainsi, le Pacte relatif aux droits civils et politiques protège notamment les droits d'association et de réunion, les libertés d'opinion, de pensée, de religion et de conscience mais aussi le libre accès à la fonction publique ou le droit de se marier et de fonder une famille, ... De même, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît le droit au travail, la liberté syndicale, le droit à la sécurité sociale, à un « niveau de vie suffisant », à la santé physique et mentale, à l'éducation, ...

D'autres droits de la personne ont une vocation plus limitée, mais sont souvent mieux protégés. Ce seront essentiellement les proximités géographiques, se confondant parfois avec les affinités idéologiques, qui permettront aux États d'arriver à un accord plus complet et plus étendu sur les droits à protéger. On pense en premier lieu à la Convention européenne des droits de l'homme qui introduit un mécanisme de recours ouvert aux particuliers, ou à la Convention interaméricaine des droits de l'homme.

2. Les droits découlant de l'établissement d'une démocratie libérale

49. Il existe aussi des accords régionaux à vocation politique qui ne concernent pas directement les droits de la personne, mais qui peuvent influencer leur contenu. On sait par exemple que l'adhésion au Conseil de l'Europe ou à la C.E.E. est subordonnée à l'établissement d'un régime de démocratie libérale (176).

De manière similaire, les États de la C.S.C.E. ont élaboré en novembre 1990 la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe » qui proclame entre autres « *la démocratie comme seul système de gouvernement* ». Cette notion est précisée de la manière suivante :

« *Le gouvernement démocratique repose sur la volonté du peuple, exprimée à intervalles réguliers par des élections libres et loyales. La démocratie est fondée sur le respect de la personne humaine et de l'État de droit ... La démocratie, de par son caractère représentatif et pluraliste, implique la responsabilité envers*

(175) SICILIANOS, *op. cit.*, p. 478.

(176) La C.E.E. adopte d'ailleurs périodiquement des déclarations se référant à ces principes ; voy. par exemple la déclaration sur les droits de la personne adoptée à l'issue du sommet de Luxembourg de 1991.

l'électorat, l'obligation pour les pouvoirs publics de se conformer à la loi et l'exercice impartial de la justice ... » (177).

Ici aussi, seul un État partie à un de ces instruments peut exiger d'un autre État partie qu'il le respecte.

Cependant, on peut se demander si la multiplication d'instruments régionaux de ce type ne témoigne pas de l'établissement progressif d'une « *pratique générale acceptée comme étant le droit* » (art. 38 du statut de la Cour) (178). Plus particulièrement, les événements qui se sont déroulés depuis 1989 dans les anciens pays socialistes mais aussi dans plusieurs pays du Tiers monde ont accrédité l'idée d'une généralisation du modèle libéral de la démocratie (179). Ceci aurait pour conséquence que toute une série de droits de la personne sortiraient du « domaine réservé » des États pour devenir des obligations internationalement reconnues.

50. Depuis quelques années, on constate que les Nations Unies accordent de plus en plus d'intérêts aux droits de la personne dans leur aspect libéral, c'est-à-dire principalement civil et politique.

Une limite à la liberté des États de choisir leur type de régime est donnée par une résolution de l'Assemblée générale du 16 décembre 1981 qui condamne

« toutes idéologies et pratiques totalitaires ou autres, en particulier nazies, fascistes ou néo-fascistes, fondées sur l'exclusivisme ou l'intolérance raciaux ou ethniques, la haine, la terreur, le déni systématique des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou y conduisant » (180).

Mais on se rend bien compte que peu de régimes correspondent à cette définition. En outre, des « idéologies » sont seulement « condamnées » ; il n'y a donc là aucun engagement particulier.

En réalité, le seul critère de légitimité est, selon la résolution du 9 décembre 1981 sur la non-ingérence, que le choix du système politique d'un État ait été effectué « *conformément à la volonté de son peuple* » (181).

Ici encore, cette formule est trop vague pour être efficace, surtout lorsqu'on se rend compte que des pays comme le Maroc de Hassan II, la Roumanie de Ceaucescu ou le Zaïre de Mobutu ont voté en faveur de cet instrument.

(177) 1^{er} principe, « Droits de l'homme, démocratie et État de droit », texte in *R.G.D.I.P.*, 1991, pp. 294 et ss.

(178) Voy. à cet égard SCHACHTER, Oscar, « International Law in Theory and Practice », *R.C.A.D.I.*, 1982-V, vol. 178, pp. 334-335 ; *Restatement of the Law Third, Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (1987)*, § 701, cité par MERON, Theodor, *Human Rights ...*, op. cit., p. 93.

(179) Voy. sur ce point SALMON, Jean, *Droit des gens*, Bruxelles, P.U.B., addendum à la 12^e édition, 1^{re} édition, 1990-1991/I, pp. 1-3.

(180) Résolution 36/162.

(181) Résolution 36/103.

51. Cependant, des actions plus précises ont récemment été menées dans le cadre de l'O.N.U.

L'Assemblée générale a ainsi promu la tenue d'élections libres dans certains États afin de résoudre les conflits qui les déchiraient depuis plusieurs années. On pense par exemple au Nicaragua, à Haïti ou à la Namibie (182). À propos du Cambodge, une résolution du 16 novembre 1989

« souligne que le peuple Kampuchéen doit pouvoir exercer son droit inaliénable à l'autodétermination par voie d'élections libres loyales et démocratiques, tenues sous surveillance internationale » (183).

Plus généralement, la résolution 45/150 du 18 décembre 1990 « concernant le renforcement de l'efficacité du principe d'élections libres et honnêtes »,

« déclare que pour déterminer la volonté du peuple, il faut un processus électoral qui donne à tous les citoyens des chances égales de devenir candidats et de faire valoir leurs vues politiques, ..., comme le prévoient la constitution et la législation nationales »

On peut dire sur base de ces résolutions que les États se sont engagés internationalement à mettre en œuvre un processus électoral.

52. Mais cela ne signifie pas que les critères libéraux de la tenue d'élections soient sortis du domaine réservé de tous les États (184).

La résolution 45/150 prend bien soin de rappeler qu'*« il n'existe aucun système politique ni aucune méthode électorale qui puisse convenir également à toutes les nations et à tous les peuples »* (185), alors qu'une résolution adoptée le même jour, intitulée « respect des principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État en ce qui concerne les processus électoraux » affirme qu'

« il n'existe pas de système politique unique ni de modèle unique de processus électoral convenant également à toutes les nations et à tous les peuples et que les systèmes politiques et les processus électoraux sont conditionnés par des facteurs historiques, politiques, culturels et religieux » (186).

Quant à la « Charte de Paris » que nous venons de citer, il ne semble pas non plus qu'elle permette d'extraire du domaine réservé de ses membres les matières qu'elle régit.

En effet, les États y déclarent que les principes repris les *« guideront vers cet objectif ambitieux [l'instauration de la démocratie] comme ils ont éclairé [leur] voie vers des relations meilleures au cours des quinze dernières années »*.

(182) Voy. not. la résolution 45/2 du 10 octobre 1990.

(183) Résolution 44/22.

(184) Voy. en ce sens SALMON, Jean, *Droit des gens*, addendum, *op. cit.*, pp. 26-27. Comme le remarque le professeur Salmon, lors de la crise du Golfe, le Conseil de sécurité a qualifié les dirigeants du Koweït, qui répondent pourtant peu aux critères de la démocratie libérale, de *« gouvernement légitime »* (Rés. 662 et 665, 1990).

(185) Voy. *Ibid.*

(186) Résolution 45/151 du 18 décembre 1990 (111 pour, 29 contre, dont les pays de la C.E.E., 11 abstentions dont l'U.R.S.S.)

Il est significatif de constater que le texte spécifie qu'il n'est « *pas recevable pour être enregistré au titre de l'article 102 de la Charte des Nations Unies* » ; il ne s'agit donc pas, selon ses propres signataires, d'un « accord international », mais plutôt d'une sorte de « droit directif » (187). Ceci n'empêche pas, que, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme, certains principes contenus dans cet instrument — dont ceux relatifs aux élections — acquièrent éventuellement à l'avenir un statut de droit coutumier.

53. En revanche, c'est en vain qu'un État invoquerait une atteinte à ses droits souverains pour s'opposer à une demande ou à une action de son co-contractant visant à obtenir de sa part le respect de ses obligations internationales reconnues. En s'engageant dans ces liens conventionnels, il a précisément fait usage d'une faculté qui, comme l'a précisé la C.P.J.I. dans la première affaire dont elle a eu à connaître, constitue « *un attribut de la souveraineté de l'État* » (188).

Encore faut-il que pareille réaction vise bien *in fine* à amener l'État contre lequel elle est dirigée à respecter ses obligations internationales, et non à chercher à s'immiscer dans d'autres domaines, qui relèvent de ses affaires intérieures. Ce sera le cas toutes les fois où, prétextant d'atteintes aux droits de la personne ou de violations de ses engagements internationaux par un membre de la communauté internationale, un État se livrera sur celui-là à des pressions visant en fait à le contraindre à adopter des positions particulières en matière économique, de politique interne ou extérieure.

Il faut donc bien que la mesure adoptée reste limitée à ce qui est nécessaire au respect des droits de la personne. On doit malheureusement constater que cela est loin d'avoir été toujours le cas dans le passé, les droits de la personne n'ayant bien souvent été que le prétexte à la mise en œuvre d'une politique impérialiste d'États puissants. Il suffit de penser à la politique des États-Unis à l'égard du Nicaragua sandiniste (189).

La crainte de semblable « détournement » explique le *caveat* que contient la résolution 36/103 de l'Assemblée générale à propos des droits de la personne. Selon le point II 1) de celle-ci, les États ont le devoir

« *de s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des États, d'exercer des pressions sur des États, ou de susciter la méfiance ou le désordre à l'intérieur d'États ou de groupes d'États et entre eux* ».

Cette limitation découle de la logique même de la règle de la non-ingérence. À partir du moment où la mesure s'exerce au-delà de ce qui est stric-

(187) Selon l'expression de PREVOST, Jean-François, « Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *A.F.D.I.*, 1975, p. 153.

(188) C.P.J.I., Affaire du *Wimbledon*, *Sér. A*, n° 1, p. 25.

(189) V. à ce propos, CORTEN, Olivier, « U.R.S.S.-Nicaragua : les liaisons dangereuses », *Revue des pays de l'Est*, Bruxelles, 1990-I, pp. 29-72.

tement nécessaire pour assurer le respect d'une obligation internationale, elle dépasse la sphère régie par le droit international et pénètre en partie dans le domaine réservé de l'État.

En dehors d'une telle hypothèse, il ne saurait par contre être question d'« ingérence », ni par conséquent de « droit d'ingérence ». Mais la règle de non-ingérence permet-elle à un État de mettre en œuvre des mesures portant aussi atteinte à d'autres règles particulières de droit international, comme c'est le cas lorsqu'il suspend unilatéralement l'exécution d'un traité à l'encontre d'un État qui viole les droits de la personne ? C'est tout le problème de l'adoption de « contre-mesures » ...

SECTION 2. — LA RÈGLE DE NON-INGÉRENCE
N'INTERDIT PAS UNE CONTRAINTE NE PORTANT PAS
SUR LES DROITS SOUVERAINS DE L'ÉTAT ET ACCOMPAGNÉE
DE LA SUSPENSION DE L'EXÉCUTION D'OBLIGATIONS INTERNATIONALES :
LA LICÉITÉ DES MESURES DE REPRÉSAILLES

54. Si le fait pour un État de contraindre un autre à respecter les droits de la personne ne constitue pas une violation du principe de non-ingérence, d'autres règles de droit international pourraient être concernées. En effet, il arrive fréquemment qu'on ne se contente pas d'exiger verbalement le respect des droits de la personne, mais qu'on adopte des mesures matérielles de coercition dans ce but.

Le premier degré de réaction active à l'illicite se situe dans l'adoption de simples mesures de rétorsion. Celles-ci ne sont pas contraires au droit international, mais consistent en actes « inamicaux » posés par l'État qui s'estime lésé par un acte illicite, inamical ou hostile, dans des domaines où le droit international lui laisse une entière liberté de mouvement (190). On cite habituellement comme exemples d'actes de rétorsion le rappel d'ambassadeurs, la privation d'avantages reconnus sur une base discrétionnaire à l'État auteur de l'acte illicite ou la rupture des relations diplomatiques (191). Nous avons examiné dans la première section les conditions de licéité de ces mesures.

L'efficacité de la réaction impliquera cependant souvent qu'une étape ultérieure soit franchie, qui entraînera alors une violation du droit international : suspension de l'application d'un traité d'aide économique, rupture unilatérale d'une convention accordant des facilités réciproques en matière douanière, rupture d'un traité d'amitié, ... On peut qualifier généralement ces actions de « contre-mesures ».

(190) V. e.a. LEBEN, Charles, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, 1982, p. 14 ; ZOLLER, Elisabeth, *Peacetime Unilateral Remedies — An analysis of Countermeasures*, Dobbs-Ferry, Transnational Publishers, 1984, p. 5 ; ARANGIO-RUIZ, 3^e rapport sur la responsabilité des États, 10 juin 1991, Doc. A/CN.4/440, p. 9.

(191) *Ibid.*, et NGUYEN QUOC, Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 828, § 584.

L'adoption de telles mesures suscite évidemment certaines interrogations, particulièrement lorsqu'elles sont appliquées dans le domaine des droits de la personne. On peut ainsi distinguer la question de l'admission du principe même de l'adoption de « contre-mesures », et celle de ses conditions d'application.

*A. Principe de l'adoption de contre-mesures
en matière de droits de la personne*

55. Depuis quelques années, les États ont commencé à réagir à des violations des droits de la personne commises à l'intérieur d'autres États en adoptant des mesures de représailles à leur encontre.

Ainsi, le Congrès des États-Unis vote en octobre 1978 l'*Uganda Embargo Act* interdisant toute importation d'articles en provenance de ce pays ainsi que l'exportation à sa destination de plusieurs produits. Cet embargo, mis en œuvre en dépit des règles du G.A.T.T. liant les deux États en cause, était officiellement fondé sur le fait que :

« The Government of Uganda under the regime of General Idi Amin Dada has committed genocide against Ugandans ... The Government of the United States should take steps to disassociate itself from any foreign government which engages in the international crime of genocide » (192).

Plus récemment, la C.E.E. a annoncé le 20 août 1991 la rupture de toute aide économique à l'Union soviétique dans le but officiel de voir ce pays cesser ce qui était considéré comme des violations de la Charte de Paris (193).

Ces réactions étaient-elles justifiées ?

56. Le pouvoir d'un État de réagir unilatéralement à une violation du droit international a subsisté à l'installation de l'Organisation des Nations Unies.

Il est évidemment toujours possible de s'adresser à une organisation qui pourra, si les conditions de vote sont réunies, adopter des sanctions à l'encontre de l'État coupable de violations des droits de la personne. C'est ce qui s'est passé à plusieurs reprises, essentiellement à l'encontre de l'Afrique du Sud (194). Ce type de réaction est assurément le plus souhaitable dans son principe, puisqu'il enlève aux États la tentation de réagir unilatéralement et à des fins égoïstes en assurant un contrôle sur la nécessité et la proportionnalité des mesures. Mais les lenteurs et les divergences d'opinions propres à l'action collective entravent souvent l'efficacité des sanctions. On

(192) Exemple cité dans SICILIANOS, Linos-Alexandre, *Les réactions décentralisées à l'illicite — Des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, L.G.D.J., 1990, p. 156 ; voy. les réf. notes 295 et 298.

(193) *Le Monde*, 22 août 1991 et *Le Soir*, 21 août 1991.

(194) EISEMANN, Pierre-Michel, « article 41 » in COT, Jean-Pierre et PELLET, Alain, *op. cit.*, pp. 700 et ss.

pense par exemple à la violation systématique par Israël des droits de la personne dans les territoires occupés, qui laisse le Conseil de sécurité sans réaction concrète (195).

C'est pourquoi on observe fréquemment des réactions unilatérales décentralisées à des violations des droits de la personne. Il reste de règle, en effet, que « *chaque État apprécie pour lui-même sa situation juridique au regard des autres États* » (196) et qu'il porte sa propre appréciation sur ce qui constitue ou non une violation du droit international susceptible d'appeler une réaction de sa part.

57. C'est ainsi que la Commission du droit international a retenu les « contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite » parmi les « circonstances excluant l'illicéité » reprises au chapitre V de la première partie de son projet de code sur la responsabilité des États. L'article 30 de ce projet dispose que

« [l]'illicéité d'un fait d'un État non conforme à une obligation internationale 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 » (197).

Reste à déterminer si la matière des droits de la personne peut aussi donner lieu à l'adoption de contre-mesures.

En principe, le domaine des droits de la personne ne semble pas devoir faire l'objet d'un régime particulier. L'article 30 de la première partie du projet de la C.D.I. n'en établit pas, et, dans son arrêt de 1986, la Cour admet implicitement que des contre-mesures peuvent être prises en cas de violation initiale des droits de la personne, même si en l'espèce il n'y avait pas eu violation (198).

Cependant, la mise en œuvre de contre-mesures dépend, outre des conditions d'application que nous examinerons ci-après (B), de l'existence éventuelle d'autres moyens de règlement (199). En matière de droits de la personne, cette condition revêt une importance particulière eu égard à l'existence de systèmes conventionnels de protection, qui peuvent imposer l'utilisation de recours devant des instances internationales (1) ou internes (2).

(195) V. KLEIN, Pierre et SCHAUS, Annemie, « Deux poids, deux mesures — L'inégalité dans l'application du pouvoir de décision du Conseil de sécurité », in *Entre les lignes — La guerre du Golfe et le droit international*, Bruxelles, Créadif, 1991, pp. 59-78.

(196) Affaire du *Service aérien*, R.S.A., XVIII, p. 483, § 81. La sentence reprend un *dictum* prononcé initialement dans l'affaire du *Lac Lanoux*, R.G.D.I.P., 1958, p. 110.

(197) A.C.D.I., 1979, vol. II, 2^e partie, p. 115.

(198) Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Recueil 1986*, § 267 et ss.

(199) A.C.D.I., 1979, vol. II, 2^e partie, p. 118, n. 595. Voy. la réaffirmation détaillée du principe dans le 6^e rapport sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale (2^e partie du projet d'articles) de W. RIPHAGEN, rapporteur spécial, A.C.D.I., 1985, vol. II, 1^{re} partie, p. 12.

1. L'épuisement des voies de recours externes

58. Des mécanismes particuliers de règlement sont parfois prévus au sein de conventions protégeant les droits de la personne.

Un exemple est fourni par le mode de règlement organisé par la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale de 1965 qui prévoit que

« si un État partie estime qu'un autre État également partie n'applique pas les dispositions de la présente Convention, il peut appeler l'attention du Comité sur la question. Le Comité transmet alors la communication à l'État intéressé. Dans un délai de trois mois, l'État destinataire soumet au Comité des explications ou déclarations écrites éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qui peuvent avoir été prises par ledit État, pour remédier à la situation » (200).

Un comité a ainsi été créé et fonctionne depuis plusieurs années.

Le problème est ici de savoir si des contre-mesures unilatérales sont permises alors que des recours internationaux sont expressément prévus dans la convention dont l'État prétend vouloir faire assurer le respect.

59. La solution dépend avant tout du texte même du traité envisagé, et plus précisément des dispositions instituant le mécanisme de protection.

Aucune convention n'exclut explicitement l'adoption éventuelle de contre-mesures.

Tout d'abord, il se peut évidemment qu'aucun mécanisme particulier de règlement ne soit prévu dans la convention. C'est le cas des Conventions de Genève sur le droit des conflits armés. Si un État viole une disposition de ces Conventions, et en particulier l'article 3 commun dont nous connaissons l'importance en matière de droits de la personne, un autre État partie pourra toujours lui infliger des contre-mesures, par exemple en suspendant une aide économique, et ce sans devoir au préalable mettre en œuvre un mécanisme particulier.

À l'inverse, certains traités prévoient un mécanisme et enlèvent explicitement la possibilité aux États de recourir à un autre mode de règlement en cas de violation de la convention par un autre État partie. C'est le cas de la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 62 dispose :

« Les Hautes Parties contractantes renoncent réciproquement, sauf compromis spécial, à se prévaloir des traités, conventions ou déclarations existant entre elles, en vue de soumettre, par voie de requête, un différend né de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention à un mode de règlement autre que ceux prévus par ladite Convention ».

Un État partie à la Convention européenne est donc tenu de s'adresser en cas de différend à la Commission ou à la Cour européenne, et ne peut par exemple assigner un État partie devant la Cour Internationale de Jus-

(200) Article 11 ; voir également SCHREIBER, M., « Pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme », *R.C.A.D.I.*, 1975, T. 145, p. 360.

tice (201). Mais cette disposition n'exclut pas expressément l'adoption de contre-mesures, qui se distingue des modes de règlement classiques des différends.

Certains traités indiquent que d'autres modes de règlement que les mécanismes prévus sont accessibles. C'est ainsi que l'article 44 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, prévoit que :

« Les dispositions de mise en œuvre du présent Pacte s'appliquent sans préjudice des procédures instituées en matière de droits de l'homme aux termes ou en vertu des instruments constitutifs et des conventions de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, et n'empêchent pas les États parties de recourir à d'autres procédures pour le règlement d'un différend conformément aux accords généraux ou spéciaux qui les lient » (202).

Ce passage désigne à l'évidence les modes classiques de règlement, comme la négociation, la médiation ou le recours à la C.I.J. (203). Rien n'est prévu quant aux contre-mesures.

Enfin, certaines conventions, comme la Convention sur l'interdiction du crime de génocide, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou la Convention des Nations Unies contre la torture, instituent un mécanisme de règlement sans préciser si d'autres mécanismes peuvent être utilisés (204).

En définitive, aucun de ces textes ne règle la question de savoir si l'adoption de contre-mesures est possible ou subordonnée à certaines conditions.

60. On peut toutefois définir les rapports qui doivent exister entre les mécanismes particuliers prévus dans les conventions de protection des droits de la personne et les mécanismes du droit international général comme les contre-mesures. Il semble qu'il faille accorder une priorité aux premiers sur les seconds.

Dans son arrêt de 1986, la Cour a observé que

« quand les droits de l'homme sont protégés par des conventions internationales, cette protection se traduit par des dispositions prévues dans le texte des

(201) L'exclusivité des modes de règlement de la C.E.D.H. a été réaffirmée en 1970 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans la résolution (70) 17 concernant les États parties à la fois à la Convention européenne et au Pacte relatif aux droits civils et politiques et qui ont fait une déclaration en vertu de l'art. 41 du Pacte. La résolution déclare que ces pays ne peuvent utiliser la procédure prévue par le Pacte que pour assurer le respect de droits non garantis par la Convention européenne ou en relation avec des États non parties à cette convention ; v. MERON, Theodor, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon, 1989, p. 233.

(202) Nous soulignons.

(203) MERON, Theodor, *Human Rights Law-Making in the United Nations : A critic of Instruments and Process*, Oxford, Clarendon, 1987, pp. 235-236. Les travaux préparatoires indiquent que les procédures de mise en œuvre du Pacte ne devraient normalement pas être utilisées lorsqu'une autre procédure accessible aux États parties concernés en vertu d'un accord général ou spécial est plus spécifiquement adaptée pour fournir une solution au litige ; v. BOSSUYT, Marc, *Guide to the « Travaux Préparatoires » of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, p. 724.

(204) Voy. les art. 16 et ss.

conventions elles-mêmes et qui sont destinées à vérifier ou à assurer le respect de ces droits » (205).

La Cour répond ainsi à l'accusation des États-Unis selon laquelle le Nicaragua aurait violé les droits inscrits dans la Convention interaméricaine des droits de l'homme en renvoyant aux mécanismes prévus par cette Convention, et plus précisément à la Commission interaméricaine, qui avait pris des mesures et établi des rapports après s'être rendue sur le territoire nicaraguayen (206).

Il ressort de ce précédent que, lorsque des mécanismes de protection existent, ils doivent être utilisés en priorité. À cet égard, il ne serait pas possible pour un État de se prévaloir d'une règle coutumière consacrant les mêmes droits que ceux reconnus dans la convention pour échapper aux mécanismes particuliers institués par cette dernière. C'est ce que la Cour souligne dans le même arrêt, à propos du traité d'amitié liant les États-Unis au Nicaragua. Ce traité ne concerne évidemment pas les droits de la personne, mais la Cour déclare que

« D'une manière générale, les règles conventionnelles ayant le caractère de lex specialis, il ne conviendrait pas qu'un État présente une demande fondée sur une règle de droit international coutumier si, par traité, il a déjà prévu des moyens de régler une telle demande » (207).

Ce critère de la *lex specialis* n'est pas sans poser certains problèmes. Que faire par exemple lorsqu'un droit particulier, comme le droit à la vie, est reconnu dans deux conventions à caractère universel dont une seule prévoit un mécanisme particulier ? On serait tenté dans une telle hypothèse de permettre à l'État de choisir le mode de règlement qu'il juge le plus approprié, à moins que les textes concernés ne l'excluent. Par ailleurs, l'application de ce critère aboutit à une solution où un État lié coutumièrement n'a pas intérêt à ratifier un traité consacrant le même droit mais assorti de procédure spécifique de règlement. Or, le but de tels traités est généralement de renforcer, et non de diminuer, la protection effective des droits de la personne (208).

61. Le *dictum* de la C.I.J. dans l'affaire des *Activités militaires* ... doit dès lors être interprété avec énormément de prudence. On remarquera d'ailleurs que les États-Unis n'étaient pas parties à la Convention interaméricaine dont ils prétendaient assurer le respect ; il était donc logique que la Cour mette l'accent sur la compétence des organes établis par cette Convention. On peut en déduire que la Cour accorde la priorité et non l'exclusivité aux mécanismes spécifiques de protection prévus conventionnellement.

(205) C.I.J., *Recueil*, 1986, p. 134, § 267.

(206) *Id.*

(207) *Id.*, § 274 ; nous soulignons.

(208) TESON, Fernando R., *Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality*, New York, Transnational Publishers, 1988, pp. 218 et ss.

Ce critère de la non-exclusivité accordée aux mécanismes conventionnels est consacré implicitement par W. Riphagen qui, dans son 6^e rapport à la C.D.I., a présenté un projet d'article 10 selon lequel :

« 1. *L'État lésé ne peut prendre aucune mesure en application de l'article 9 [contre-mesures] avant d'avoir épuisé les procédures internationales de règlement pacifique du différend auxquelles il pouvait avoir recours ...* » (209).

Ce texte vise les contre-mesures en général mais ne fait aucune exception relative aux droits de la personne.

Une partie de la doctrine affirme également que les mécanismes particuliers de protection ne présentent aucune exclusivité, en se basant essentiellement sur le texte des conventions. Ainsi, pour Meron,

« *To the extent that treaty language does not exclude recourse to remedies dehors the treaty, the rules of customary international law, of course, continue to apply as residual rules* » (210).

En définitive, la priorité accordée aux mécanismes spécifiques de protection des droits de la personne n'entraîne pas leur exclusivité : l'adoption de contre-mesures suppose seulement leur épuisement préalable.

62. Toutefois, comme c'est le cas pour les voies de recours internes, celui-ci ne saurait être exigé en toutes circonstances.

En particulier, l'épuisement des recours externes ne sera pas requis s'ils ne présentent pas une efficacité suffisante.

En 1986, la C.I.J. observe que les mécanismes prévus par la Convention interaméricaine des droits de l'homme pour vérifier ou assurer le respect de ces droits « *ont fonctionné* » : la Commission interaméricaine a été saisie, a examiné la question, et publié deux rapports après s'être rendue sur place (211). Elle n'a pas estimé nécessaire de prendre de sanctions particulières. C'est donc parce que ces mécanismes avaient fonctionné efficacement que les États-Unis ne pouvaient prendre des contre-mesures ; il est évident que lorsque l'organe habilité à ce faire estime qu'il n'y a pas de violation, aucun État ne peut prétendre adopter des contre-mesures.

Dans le même arrêt, la Cour affirme d'ailleurs à propos des mécanismes institués par le traité d'amitié et qui devaient être utilisés en priorité avant sa saisine qu'« *en la présente espèce, ... [l'application de ce mécanisme], si elle avait été invoquée, eût été totalement artificielle ... [et qu'il eût été] excessivement formaliste d'exiger du Nicaragua qu'il épuise la procédure prévue ... avant de la saisir de la question* » (212). Ces propos sont parfaitement transposables à l'adoption de contre-mesures en matière de droits de la personne.

(209) *A.C.D.I.*, 1985, vol. II, 1^{re} partie, p. 12. Le § 2 exclut cette exigence pour l'adoption de mesures conservatoires par l'État lésé ou en cas de non-respect par l'État auteur de mesures conservatoires ordonnées par un tribunal international.

(210) MERON, Theodor, *Human Rights and Humanitarian Norms ...*, op. cit., p. 230. L'auteur cite dans le même sens le professeur Henkin et le *Restatement Third*, op. cit.

(211) C.I.J., *Recueil*, 1986, p. 134, § 267.

(212) *Ibid.*, § 274.

La jurisprudence dans son ensemble a d'ailleurs admis la possibilité pour les États de prendre des contre-mesures lorsque les procédures de règlement engagées ne permettaient pas d'arriver à une solution immédiate et efficace au litige. Ainsi, le tribunal a estimé dans l'affaire des *Services aériens* que, même si les États avaient accepté « le principe d'un recours à l'arbitrage ou à la justice », ils n'avaient pas renoncé pour autant à l'adoption de contre-mesures et qu'« il val[ai]t mieux qu'il en soit ainsi si cela leur permet[tait] d'accepter plus facilement le recours à l'arbitrage ou à la justice » (213). De même, la C.I.J., dans l'affaire précitée du *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, n'a pas mis en cause la licéité des contre-mesures prises par les États-Unis à l'encontre de l'Iran alors qu'elle était déjà saisie du litige (214).

La pratique démontre aussi que les États qui ont adopté des contre-mesures n'ont pas attendu l'épuisement des mécanismes spécifiques dans la mesure où le but officiel de ces contre-mesures était de faire cesser immédiatement des massacres ou actes de torture perpétrés à l'encontre de la population (215).

La doctrine appuie largement ce point de vue.

Dans le commentaire de son projet d'article 10 déjà cité, W. Riphagen souligne qu'« il convient ... d'opérer des distinctions selon le degré d'efficacité de la procédure de règlement du différend » (216). Il attire particulièrement l'attention sur le fait que les pouvoirs accordés à l'organe chargé du règlement du différend peuvent être « limités et non adaptés aux circonstances » (217), ce qui justifierait l'adoption de contre-mesures. O.Y. Elagab précise quant à lui qu'une procédure préexistante de règlement des différends doit être efficace pour faire obstacle à l'application de contre-mesures avant ou *sub judice* (218). Enfin, Sicilianos admet que « l'efficacité de l'intervention de l'organe juridictionnel [...] constitue un paramètre à prendre en compte » (219).

(213) Affaire des *Services aériens*, *op. cit.*, p. 485, § 95. Ce *dictum* a été critiqué ; v. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, « L'interprétation de l'accord franco-américain relatif au transport aérien international, sentence du 9 décembre 1978 », *A.F.D.I.*, 1979, p. 337. Voy. aussi les réserves formulées par SICILIANOS (*op. cit.*, pp. 237-238). Ces critiques ne portent toutefois pas sur le critère de l'efficacité mais sur son application trop extensive par le tribunal.

(214) La Cour se contente de mentionner ces mesures, sans autre commentaire, au § 31 de son arrêt (*Rec.*, 1980, p. 18).

(215) Voy. les exemples cités *supra*, § 55.

(216) *A.C.D.I.*, 1985, vol. II, 1^{re} partie, p. 12.

(217) *id.*

(218) ELAGAB, Omer Yousif, *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law*, Oxford, Clarendon, 1988, pp. 188 et 189.

(219) SICILIANOS, Linos-Alexandre, *op. cit.*, p. 237. C'est sur base de conclusions similaires que Simma opère une distinction entre les instruments régionaux et universels de protection des droits de la personne. S'il reconnaît une priorité aux mécanismes de supervision et de contrôle que contiennent les premiers, il constate que les seconds sont « virtually sanctionless » et qu'au niveau universel, « a limitation of the enforceability of most human rights treaties to their own proce-

63. En conclusion, il apparaît de manière générale que les limitations au pouvoir des États de prendre des contre-mesures pour réagir à une violation des droits de la personne découlent de l'objectif même que celles-ci sont censées atteindre. Si les moyens de protection établis par les conventions ne présentent pas le degré d'efficacité souhaitable, il n'existe aucune raison de ne pas recourir aux modes de réactions qu'offre le droit international général : les contre-mesures. Adopter une autre position relèverait d'un formalisme exagéré et, comme le souligne B. Simma, reviendrait à amoindrir l'efficacité de la règle dont on prétend défendre le respect (220).

2. L'épuisement des voies de recours internes

64. La nécessité de recourir préalablement aux voies de recours externes que nous venons de constater présuppose que les conditions nécessaires à la mise en œuvre de ces recours soient réalisées. Au premier rang de celles-ci figure l'épuisement des voies de recours internes, chaque État étant en principe le premier garant de la protection des droits de la personne.

Le texte des conventions renvoie parfois explicitement à la règle de l'épuisement des voies de recours internes.

Ainsi, l'article 11 § 3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose :

« Le Comité ne peut connaître d'une affaire ... qu'après s'être assuré que tous les recours internes disponibles ont été utilisés ou épuisés, conformément aux principes de droit international généralement reconnus » (221).

La Convention européenne des droits de l'homme (art. 26), la Convention interaméricaine (art. 46), le Pacte relatif aux droits civils et politiques (art. 41 c.), la Convention des Nations Unies contre la torture (art. 21 § 1 c. et 22 § 5 b.) contiennent une disposition similaire.

Par contre, d'autres conventions ne prévoient pas la réalisation de cette condition. On peut citer la Convention interdisant le crime de génocide, les Conventions de Genève relatives au droit humanitaire ou le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, ces instruments n'excluent pas explicitement la condition de l'épuisement préalable des voies de recours internes.

Or, comme la C.I.J. l'a récemment réaffirmé dans l'affaire de l'*Ellettronica Sicula*, elle

dures would result in a clear minus compared with the general legal consequences of treaty violations » (SIMMA, Bruno, « Self-Contained Regimes », *N.Y.I.L.*, 1985, p. 133).

(220) *Loc. cit.*, p. 136.

(221) Voy. à ce sujet, LERNER, Natan, *The U.N. Convention on the elimination of all forms of racial discrimination*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1980, p. 80.

« ne saurait accepter qu'on considère qu'un principe important du droit international coutumier a été tacitement écarté, sans que l'intention de l'écarter soit clairement établie » (222).

La Cour rejetait sur cette base la thèse des États-Unis qui prétendaient que, puisque les recours internes n'étaient pas prévus dans le traité dont l'application faisait l'objet du litige, ils ne devaient pas être épuisés. Le recours aux mécanismes externes de protection des droits de la personne prévus dans les conventions suppose donc toujours, en principe, un épuisement préalable des voies de recours internes, à moins que le texte l'exclue de manière certaine.

65. Toutefois, les recours internes doivent eux-mêmes remplir certaines conditions pour qu'il soit obligatoire de les épuiser. Ici encore, c'est le critère de l'efficacité qui est décisif.

Ce critère est d'ailleurs parfois spécifié conventionnellement. Ainsi, les articles 21 et 22 de la Convention des Nations Unies contre la torture disposent que la règle :

« ne s'applique pas si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables ou s'il est peu probable qu'elles donneraient satisfaction au particulier qui est la victime d'une violation de la présente convention ».

L'article 41 du Pacte prévoit pareillement que *« cette règle ne s'applique pas dans les cas où les procédures de recours excèdent les délais raisonnables ».*

Ces précisions conventionnelles ne sont d'ailleurs que l'expression du principe général auquel se réfère la C.D.I. dans son commentaire de l'article 22 de la première partie du projet (épuisement des voies de recours internes), selon lequel, *« une voie de recours ne doit être utilisée que si elle offre des perspectives réelles de succès ... » (223)*. La Commission précise que le recours doit être *« effectivement disponible » (224)*. Le principe est aussi consacré par la jurisprudence (225), ainsi que par la doctrine (226). Ceci vaut *a fortiori* lorsque les recours sont inexistants.

66. On peut conclure d'une manière générale que la faculté d'adopter des contre-mesures en cas de violation de droits de la personne est limitée dans son principe par les mécanismes de règlements internationaux et internes.

Il est assez rare que les conventions ne prévoient aucun recours ; on ne peut citer que le cas des Conventions de Genève de 1949. Dans cette hypothèse, il est possible d'adopter immédiatement des contre-mesures, moyennant le respect de certaines conditions que nous examinerons ci-après.

(222) C.I.J., *Rec.* 1989, p. 31, § 50.

(223) *A.C.D.I.*, 1977, vol. II, 2^e partie, pp. 47-48.

(224) *Ibid.*

(225) Dans l'affaire *Brown*, le tribunal spécifie : *« Là où le caractère illusoire de tout recours a été complètement démontré, la prétendue négligence à épuiser les recours locaux internes ne peut être considérée comme un chef d'irrecevabilité »*, *R.S.A.*, vol. VI, p. 120. Dans le même sens, affaire du *Forêt du Rhodope central*, *R.S.A.*, vol. III, p. 1405 ; affaire *S-S Lismann*, *R.S.A.*, vol. III, p. 1767.

(226) NGUYEN QUOC, Dinh, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain, *op. cit.*, pp. 704 et ss., § 501.

Dans la plupart des cas, des mécanismes spécifiques sont prévus, et doivent être utilisés en priorité. Leur mise en œuvre est elle-même subordonnée à l'épuisement préalable des recours internes, ces derniers n'étant pas explicitement exclus. L'épuisement de l'ensemble de ces recours suppose cependant qu'ils présentent une efficacité suffisante, eu égard aux circonstances entourant la violation.

Ainsi, en cas de violation massive et grave des droits fondamentaux de la personne, il est probable que les recours internes ne seront pas efficaces. De même, si la procédure internationale est longue et ne peut aboutir qu'à un blâme ou à une simple constatation de la violation, on peut admettre l'adoption de contre-mesures destinées à mettre fin immédiatement à une répression d'ensemble, pourvu que cette procédure ait été préalablement enclenchée. Tout est évidemment question d'espèce, non seulement sur le plan des faits, mais aussi sur celui du texte de la convention violée.

Enfin, il est évident qu'un État qui n'a pas accepté la compétence des organes institués par les conventions pour le règlement des différends ne pourra se prévaloir de l'existence de ceux-ci, ni par conséquent de la règle de l'épuisement des voies de recours, externes ou internes. On pourra donc immédiatement prendre des contre-mesures à son encontre.

Cette condition relative à l'existence de recours est loin d'être la seule qui limite le pouvoir de prendre des contre-mesures.

B. Modalités de l'adoption de contre-mesures en matière de droits de la personne

67. Comme l'a souligné la C.D.I.,

« le fait d'avoir subi de la part d'un autre État la violation d'une obligation internationale est loin d'autoriser purement et simplement, dans tous les cas, l'État lésé à violer à son tour une obligation internationale à l'encontre de l'État auteur de la violation initiale » (227).

Un certain nombre de conditions doivent en effet se trouver réunies pour que l'adoption de contre-mesures par un État soit autorisée. Ces conditions concernent l'acte à l'origine de la contre-mesure (1), la qualité de l'État qui les adopte (2) et l'acte constitutif de la contre-mesure (3).

1. Les conditions relatives à l'acte motivant la contre-mesure

68. Il est unanimement entendu que les contre-mesures doivent répondre à un « fait internationalement illicite » préalable.

Comme le soulignait déjà le tribunal arbitral dans l'affaire du *Naulilaa*, la représaille « serait illégale si un acte préalable contraire au droit des gens n'en avait fourni le motif » (228). On ne saurait l'admettre à titre préven-

(227) *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 129.

(228) *R.S.A.*, vol. II, p. 1027.

tif (229). C'est pourquoi la C.D.I. spécifie dans son article 30 relatif aux contre-mesures que celles-ci ne sont permises qu'« à la suite d'un fait internationallement illicite ».

Si on applique ce principe au domaine qui nous intéresse ici, les violations des droits de la personne commises par un État constituent à n'en pas douter un fait internationallement illicite (230). Elles justifient donc la réaction des autres membres de la communauté internationale, qui pourra impliquer le non-respect de certains de leurs engagements internationaux de la part de ceux-ci à l'encontre de l'État auteur de la violation.

Rappelons aussi à cet égard que l'État auteur des contre-mesures est, *a priori*, seul juge de l'existence de la violation d'une obligation internationale (231).

69. On a cependant prétendu, en matière de droits de la personne, que la violation de l'obligation internationale devait être d'une certaine gravité pour justifier l'adoption de contre-mesures.

Ainsi, Giuseppe Sperdutti avance que

« pour ne pas empiéter sur les affaires intérieures d'un État, des mesures en défense des droits de l'homme ne devraient être prises par d'autres États que dans les seuls cas de violations graves de ces droits, voire même de violations 'massives et flagrantes' » (232).

En réalité, cette affirmation ne peut être retenue.

Tant la C.D.I. que l'Institut de droit international n'ont finalement pas retenu cette restriction. La première définit l'« État lésé » sans tenir compte de la gravité de la violation de l'obligation internationale. Le second s'est contenté de remarquer à travers l'art. 2 § 2 de sa résolution de 1990 que

« ... Des mesures propres à assurer la protection collective des droits de l'homme sont tout spécialement justifiées lorsqu'elles répondent à des violations particulièrement graves de ces droits, notamment des violations massives ou systématiques, ainsi qu'à celles portant atteinte aux droits auxquels il ne peut être dérogé en toute circonstance » (233).

Cet article exprime parfaitement l'état du droit international. Des contre-mesures sont évidemment « spécialement justifiées » en cas de violations graves, ou de violations de droits fondamentaux ; mais elles ne sont pas exclues dans les autres cas, pourvu, bien entendu, qu'elles soient conformes à toutes les autres conditions, dont la proportionnalité, qui retiendra spécialement l'attention dans cette hypothèse (234). Mais d'autres

(229) SICILIANOS, Linos-Alexandre, *op. cit.*, pp. 20 et s.

(230) V. *supra*.

(231) Un amendement tendant à exiger que la violation initiale soit constatée préalablement par un organisme impartial a été rejeté lors de l'élaboration de la résolution de l'Institut du droit international relative aux droits de la personne ; v. *A.I.D.I.*, 1990, p. 262.

(232) *A.I.D.I.*, 1989, p. 335.

(233) *A.I.D.I.*, 1990, p. 342 ; nous soulignons.

(234) V. *infra*, § 74.

conditions posent aussi problème, en particulier celle relative à la qualité pour agir de l'État auteur de contre-mesures.

2. Les conditions relatives à l'État auteur de la contre-mesure

70. Un principe de base en matière de contre-mesures est que seul un État à l'égard duquel une obligation a été violée peut en adopter : il n'existe pas de droit général de réagir à des violations du droit international.

Comme le souligne la C.D.I., il faut que l'État puisse être considéré comme lésé par le fait illicite qui provoque sa réaction, car seule cette lésion l'habilite « à invoquer le fait illicite afin de mettre en œuvre les conséquences qui en découlent » (235).

Reste à préciser la notion d'« État lésé ».

La C.D.I. l'a définie dans la deuxième partie de son projet d'articles portant sur le « contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale ». L'article 5 de ce texte, adopté provisoirement par la Commission à sa trente-septième session, dispose de manière générale que

« l'expression 'État lésé' s'entend de tout État qui est atteint dans un droit par le fait d'un autre État, si ce fait constitue [...] un fait internationalement illicite de cet État » (236).

Cette formulation générale est ensuite précisée, entre autres pour le domaine qui nous intéresse. Le deuxième paragraphe de l'article 5 prévoit ainsi qu'

« [e]n particulier, l'expression 'État lésé' désigne :

...

e) si le droit auquel le fait d'un État porte atteinte résulte d'un traité multilatéral ou d'une règle du droit international coutumier, tout autre État partie au traité multilatéral ou lié par la règle du droit international coutumier, lorsqu'il est établi :

...

iii) que le droit a été créé ou est reconnu pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; ... » (237).

L'Institut de droit international a consacré ce point de vue dans sa résolution sur la protection des droits de la personne, dont l'article premier rappelle que « ... tout État a un intérêt juridique à la protection des droits de l'homme » (238).

71. L'article 5 de la deuxième partie du projet de la C.D.I. constitue dans une certaine mesure l'aboutissement de l'évolution entamée par la

(235) SICILIANOS, Linos-Alexandre, *op. cit.*, p. 100 ; v. aussi *A.C.D.I.*, 1985, vol. II, 2^e partie, p. 25.

(236) *A.C.D.I.*, 1985, vol. II, 2^e partie, p. 25.

(237) *Ibid.*

(238) *A.I.D.I.*, 1990, p. 340.

C.I.J. en 1970. En effet, la Cour avait reconnu dans l'affaire de la *Barcelona Traction* qu'il existait des obligations *erga omnes* concernant tous les États et que tout État avait un intérêt juridique à ce que les droits que ces obligations génèrent soient protégés (239). Mais si elle faisait figurer parmi celles-ci « [l]es principes et [l]es règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine » (240), la haute juridiction affirmait néanmoins plus loin dans l'arrêt que

« sur le plan universel, les instruments qui consacrent les droits de l'homme ne reconnaissent pas qualité aux États pour protéger les victimes de violations de ces droits indépendamment de leur nationalité » (241),

ce qui pourrait signifier qu'à tout le moins des aménagements procéduraux étaient encore nécessaires pour que chaque État puisse concrétiser « l'intérêt juridique » qu'il possède « à ce que ces droits soient protégés ».

L'article 5 de la deuxième partie du projet lève cette incertitude. Et malgré la formulation très générale de l'extrait que nous en avons cité, son optique semble bien être de maintenir une différence de traitement selon les normes protectrices des droits de la personne concernées. Le commentaire de la Commission précise en effet que

« les droits énoncés dans les instruments [protecteurs des droits de l'homme] n'entraînent pas tous nécessairement l'application de la disposition en question » (242).

Malgré le laconisme de cette énonciation, on peut en inférer que ce n'est qu'en cas de violation de droits fondamentaux de la personne qu'un État partie à une convention ou lié par la coutume qui protège ceux-ci pourra se prétendre lésé au sens de l'article 5 et prétendre à l'application à son égard des conséquences juridiques qu'entraîne la violation de telles obligations. Ceci serait cohérent avec la classification de ces seuls droits, et non de tous les droits de la personne, dans la catégorie des obligations *erga omnes*. Dans la matière même des contre-mesures, une restriction du même ordre est exprimée par B. Simma lorsqu'il affirme qu'elles devraient être mises en œuvre « *only against severe human rights violations* » et seulement dans les cas « *where there exists a certain minimum consensus on the content of the human rights provisions breached* » (243).

En conclusion, on peut donc affirmer que tout État membre de la communauté internationale est lésé par les violations importantes de droits fondamentaux de la personne, tels le droit à la vie ou l'interdiction de la torture, et qu'il a qualité à ce titre pour adopter des contre-mesures à l'encontre de l'État auteur de ces violations. Pour ce qui concerne les autres droits, il ne suffira pas d'invoquer la violation d'un traité ou d'une norme

(239) C.I.J., *Recueil*, 1970, p. 33, § 33.

(240) *Ibid.*, § 34.

(241) *Ibid.*, p. 48, § 91.

(242) *A.C.D.I.*, 1985, vol. II, 2^e partie, p. 27.

(243) SIMMA, Bruno, *loc. cit.*, p. 134.

coutumière pour prétendre adopter des contre-mesures. Il faudra en outre que l'État lésé se prévale d'un préjudice subi, directement ou par l'intermédiaire de l'un de ses ressortissants.

La forme et la teneur des contre-mesures sont toutefois elles aussi soumises à condition.

3. *Les conditions relatives à l'acte constitutif de contre-mesure*

72. Par définition, un État peut enfreindre certaines obligations internationales dans le cadre de l'adoption de contre-mesures légitimes. La première question qui se pose est de savoir si n'importe quelle obligation peut ainsi être violée.

Le premier critère à respecter est celui de la légitimité. Cette exigence ressort du texte même de l'article 30 du projet de la C.D.I. qui précise que la contre-mesure doit être une « *mesure légitime d'après le droit international* ». La principale exclusion envisagée par la Commission est celle des mesures impliquant un recours à la force armée (244), conformément à une pratique constante des Nations Unies (245). De manière plus générale, c'est l'atteinte à ce que Sicilianos appelle les « *obligations absolues* » (246) qui est prohibée.

Or, on retrouve parmi ces obligations « *réfractaires aux contre-mesures* » (247) celles relatives à la protection des droits de la personne, ainsi qu'un « *noyau irréductible du droit diplomatique* » (248). Comme le souligne encore Sicilianos, ce qui justifie l'exclusion de ces obligations internationales des objets potentiels de contre-mesures, c'est le fait qu'elles sont

« *intrinsèquement réfractaires au principe de réciprocité en ce sens qu'elles ne trouvent pas leur fondement dans l'engagement parallèle des différents membres de la communauté internationale mais garantissent juridiquement des intérêts extra-étatiques* » (249).

On conviendra qu'il serait de toute manière particulièrement absurde d'accepter qu'un État porte atteinte aux droits de la personne dans sa juridiction sous prétexte de faire respecter ces mêmes droits de la personne ailleurs. L'interdiction du recours à la force en semblables circonstances nous paraît posséder une justification similaire. De même, dans tous les cas de violations d'obligations *erga omnes*, l'État viole le droit international non seulement à l'encontre de l'État à l'égard duquel il veut adopter une contre-mesure, mais aussi à l'égard de tous les autres, ce qui est en contra-

(244) *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, pp. 129 et 131.

(245) V. e.a. le principe 1^{er} de la résolution 2625 (XXV) de l'A.G. prohibant les représailles armées. L-A. SICILIANOS relève aussi l'« *uniformité des condamnations des représailles armées in abstracto* » (*op. cit.*, p. 421).

(246) *Op. cit.*, p. 339.

(247) *Ibid.*

(248) *Ibid.*, p. 351.

(249) *Ibid.*, p. 361.

diction avec la règle selon laquelle seul l'État auteur de la violation initiale peut être visé par des contre-mesures.

En matière strictement conventionnelle, l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit à cet égard que l'*exceptio non adimpleti contractus* ne s'applique pas

« aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités ».

C'est là une des raisons pour laquelle il n'y a pas lieu de restreindre le champ de la réaction à la violation d'une règle à cette règle même.

73. Il se peut évidemment qu'un État réagisse à la violation d'un traité qui contient des clauses protectrices des droits de la personne en suspendant l'application d'autres dispositions de ce même traité qui, elles, portent sur une autre matière. Mais si le traité violé ne contient que des dispositions protectrices des droits de la personne, l'État lésé sera amené à violer une autre obligation internationale, qu'elle soit d'origine non-conventionnelle ou qu'elle trouve sa source dans un autre traité (250). La solution contraire résulterait d'une application de la réciprocité trop stricte pour pouvoir être appliquée, au domaine qui nous intéresse en tout cas (251). D'ailleurs, ni l'article 30 de la C.D.I., ni la doctrine, ni la jurisprudence ne restreignent le droit de prendre des contre-mesures en fonction de la source juridique de l'obligation violée.

Par contre, l'acte constitutif de contre-mesures est limité par d'autres exigences.

74. En effet, les conditions de sommation et de proportionnalité s'appliquent à toutes les contre-mesures.

L'exigence d'une sommation préalable a été notamment énoncée par la C.D.I. (252). Certaines exceptions à l'exigence d'une sommation préalable semblent cependant acceptables. Ainsi, la gravité du fait internationalement illicite et l'urgence d'y réagir pourraient en dispenser l'État qui recourt à des contre-mesures pour mettre fin à la violation du droit (253).

(250) ZOLLER, Élisabeth, *op. cit.*, pp. 85 et s. ; SICILIANOS, Linos-Alexandre, *op. cit.*, p. 263.

(251) W. RIPHAGEN a défini la réciprocité comme « les mesures consistant dans la non-exécution par l'État lésé d'obligations lui incombant au titre de la même règle que celle qui a été violée par le fait internationalement illicite ou au titre d'une règle qui lui est directement liée » (A.C.D.I., 1984, vol. I, p. 323). E. ZOLLER a souligné l'inapplicabilité de cette théorie dans les cas où, comme pour la protection des droits de la personne, les obligations conventionnelles des parties ne sont pas des obligations réciproques (*op. cit.*, p. 90).

(252) V. le commentaire de l'article 30 de la première partie du projet par la Commission, A.C.D.I., 1979, vol. II, 2^e partie, p. 131, n. 595.

(253) SICILIANOS en dispense l'État directement lésé par un crime international (*op. cit.*, p. 210). GRAEFRATH estime de manière plus générale qu'une sommation n'est pas nécessaire pour les mesures prises contre l'État responsable d'un tel fait (« Responsibility and Damages Caused : Relationship between Responsibility and Damages », R.C.A.D.I., 1984, T. II, vol. 185, p. 65 et n. 125).

Plus généralement, la forme de cette sommation importe peu ; il suffit de mettre l'accent sur la violation initiale des droits de la personne pour remplir cette condition. Ainsi, si on a mis en œuvre des mécanismes conventionnels spécifiques de règlement, en recourant par exemple à une commission, il faut considérer que la sommation a valablement été effectuée.

La proportionnalité des contre-mesures participe de leur légitimité (254). Des contre-mesures qui causent un préjudice nettement plus important que celui auquel elles sont supposées répondre ne peuvent être considérées comme légitimes. C'est pourquoi le recours à des contre-mesures avec l'objectif avoué de faire respecter les droits de la personne ne pourrait bien sûr servir de prétexte à une action qui viserait en réalité à renverser le gouvernement étranger.

75. En définitive, l'ensemble de ces conditions réduit considérablement le droit d'adopter des contre-mesures pour mettre fin à des violations de droit de la personne.

Toutefois, ces conditions ne font pas obstacle à une contre-mesure répondant à des violations graves et répétées de droits fondamentaux, comme le droit à la vie ou l'interdiction de la torture. Dans cette hypothèse en effet, tous les États membres de la communauté internationale peuvent être considérés comme lésés. Moyennant le dépôt d'une réclamation préalable devant les instances internationales conventionnellement prévue, si la compétence a été acceptée par l'État auteur de la violation, chaque État pourra réagir immédiatement en suspendant l'exécution de tout ou partie de ses obligations à son égard, pourvu qu'elles ne figurent pas au rang de ses « obligations absolues » et que cette réaction soit proportionnée.

Si les contre-mesures étaient toujours appliquées selon ces critères, elles auraient toutes les chances de participer une protection effective des droits de la personne, et non de paraître comme un moyen de servir les intérêts supérieurs de l'État sous prétexte de défendre la légalité internationale.

Toute réaction à un fait internationalement illicite devrait être « *un pari sur la sagesse et non sur la faiblesse de l'autre partie* » (255).

Conclusion du chapitre

76. Il est admis que la plupart des droits de la personne sont sortis du domaine réservé de la majorité des États. Les droits fondamentaux de l'individu, quant à eux, ne relèvent plus de la compétence nationale d'aucun État.

L'exigence de leur respect ne peut donc être considérée comme une ingérence, fût-elle accompagnée de la violation d'une obligation internationale

(254) *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 129, § 5.

(255) *Affaire des Services aériens, R.S.A.*, vol. XVIII, p. 484.

qui bénéficiait à l'État auteur de la violation. Il ne saurait donc être question non plus de « droit d'ingérence » dans ces hypothèses, mais d'une réaction admise et réglementée par le droit international actuel.

77. On a cependant souvent évoqué l'existence d'un « droit » ou d'un « devoir » d'ingérence qui viserait à assurer le secours de populations en détresse situées sur le territoire d'un État qui refuserait l'envoi de secours strictement humanitaires.

La règle de non-ingérence telle que nous l'avons détaillée au cours de ce chapitre ne fait pourtant pas obstacle à certains types d'opérations humanitaires.

Tout d'abord, l'aide humanitaire ne peut dans son principe être assimilée à une ingérence. Comme l'a souligné la C.I.J. dans l'affaire des *Activités militaires* ...,

« [i]l n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international » (256).

En ce sens, l'article 5 de la résolution de l'Institut de droit international déjà citée dispose :

« L'offre, par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.), de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État ... » (257).

Une opération de secours doit cependant répondre à certaines conditions : elle ne peut revêtir les apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute autre mesure d'intimidation, elle doit se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour soulager les populations et elle doit être menée sans discrimination (258).

78. Mais le succès de telles opérations ne dépend-il pas du consentement de l'État sur le territoire duquel se trouvent ces populations ?

On remarquera tout d'abord qu'il est parfois possible de fournir une assistance par l'intermédiaire d'États voisins qui accordent leur consentement. Il faudra dans ce cas que des représentants de ces populations se rendent eux-mêmes dans cet État pour percevoir une aide qu'ils achemineront dans leur État d'origine. C'était d'ailleurs l'hypothèse appréhendée par la

(256) C.I.J., *op. cit.*, § 242, p. 124.

(257) A.I.D.I., 1990, p. 344. Il apparaît que l'article 5 recouvre non seulement l'offre de secours mais aussi l'opération de secours elle-même. En effet, son texte mentionne par la suite les « *moyens mis en œuvre* » pour mener à bien l'opération de secours.

(258) *Ibid.* et C.I.J., *Recueil 1986*, § 243, p. 125.

Cour dans l'arrêt cité, puisque l'aide humanitaire dont il était question était celle acheminée aux *contras* nicaraguayens *via* le Honduras.

Par ailleurs, il est fondamental de relever que le gouvernement dont une partie de la population est gravement menacée dans sa vie ou dans sa santé ne peut refuser arbitrairement l'acheminement de secours à sa destination.

Cette interdiction est particulièrement évidente dans les situations de conflits armés. Ainsi, la IV^e Convention de Genève l'énonce explicitement dans son art. 59 pour les populations des territoires occupés. Israël, par exemple, ne pourrait refuser une mission humanitaire destinée à secourir les populations de Cisjordanie, de Gaza ou de Jérusalem Est. Par ailleurs, le second Protocole additionnel aux Conventions de Genève prohibe en son article 14 l'utilisation de la famine comme méthode de combat, et son article 18 prévoit que

« [l]orsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère favorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée ».

Ainsi que le souligne le commentaire de cette disposition, *« le fait que le consentement [de l'État] soit requis ne donne pas un pouvoir discrétionnaire »*, ce qui implique que *« l'État ne peut opposer un refus non fondé [qui] équivaldrait à transgresser l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de combat »* (259).

L'interdiction d'un refus arbitraire de secours se justifie dans toutes les situations.

Les organes de l'O.N.U. se sont certes prononcés de manière prudente sur ce sujet. Ainsi, l'Assemblée générale, dans sa résolution 45/100 intitulée *« assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre »*, après avoir réaffirmé le principe de la souveraineté des États,

« invite tous les États dont les populations ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en œuvre par ces organisations [humanitaires] de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourritures, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable ».

Quant au Conseil de sécurité, dans sa résolution 688 prise à la suite des événements du Kurdistan irakien, il

« insiste pour que l'Irak autorise l'accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les régions de l'Irak et qu'ils mettent à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur intervention ».

(259) *Commentaire des Protocoles additionnels*, Genève, CICR-Nijhoff, 1986, pp. 1501 et 1502. V. aussi TCHANILLE, Tchakoly, « Actions de secours en faveur de la population civile dans les conflits armés internationaux et les conflits armés non internationaux », in KALSHOVEN, Frits et SANDOZ, Yves, *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, op. cit., pp. 395 et ss.

Ces résolutions, tout en rappelant la nécessité de principe du consentement de l'État, semblent cependant considérer que sa compétence en la matière n'est pas absolue.

Dans ce contexte, un refus arbitraire pourrait être considéré comme un abus de droit. Son interdiction résulte aussi de l'obligation de respecter et de faire respecter les règles du droit humanitaire. Nous avons relevé au début de cette étude que cette obligation s'étendait à l'ensemble des droits fondamentaux de la personne. L'article 5 de la résolution de l'I.D.I. énonce d'ailleurs en termes généraux que

« les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires » (260).

La doctrine abonde en ce sens, comme en témoigne notamment la résolution finale de la « Première Conférence internationale de droit et de morale humanitaire », intitulée *« résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance »* (261).

79. La nécessité du consentement du gouvernement dont la population est menacée est donc loin de représenter un obstacle insurmontable à une action de secours.

À partir du moment où les circonstances le justifient, c'est-à-dire si, d'une part, l'État sollicité n'est plus apte à secourir une partie de sa population qui est menacée gravement dans sa vie et sa santé, et, d'autre part, les organisations humanitaires présentent *a priori* toutes les garanties d'impartialité et manifestent leur intention d'agir dans un but strictement humanitaire en acceptant le contrôle des opérations par l'État, ce consentement devra être accordé ; les organisations humanitaires pourront exiger qu'il en soit ainsi.

Si le refus arbitraire persiste, après négociations restées infructueuses, un autre État pourra réagir à cette violation du droit international en adoptant une « contre-mesure » légitime. Cette réaction pourrait consister en l'envoi sur le territoire de l'État visé d'une mission strictement humanitaire, *non accompagnée d'une quelconque utilisation de la force*, qui acheminerait des secours aux populations en détresse. Dans cette hypothèse, toutes les conditions nécessaires à la légitimité des contre-mesures seraient réunies : qualité pour agir, utilisation de modes de règlement préalables, proportionnalité et respect des « obligations absolues ».

Moyennant le respect de ces conditions, une telle action respecte pleinement le principe de non-ingérence, et ne relève donc nullement de la mise en œuvre d'un quelconque « droit » ou « devoir d'ingérence ».

(260) *Op. cit.*

(261) L'Académie internationale des droits de l'homme avait déjà organisé en 1986 un symposium consacré au droit à l'assistance humanitaire ; voy. PAYE, Olivier, *loc. cit.*, p. 8, note 4.

Conclusion générale

80. La règle de non-ingérence permet donc toute une série de réactions non armées à des violations des droits de la personne observées dans un autre État. Cette permission se mue en obligation de réagir si on prend en compte le devoir de « faire respecter » effectivement les droits de la personne, qui découle notamment de la Charte des Nations Unies.

Ainsi, un État pourra d'abord adopter toute action non assimilable à une contrainte, et ce même si les droits de la personne enfreints ne sont pas protégés internationalement. Sur cette base peuvent être entreprises des rétorsions qui peuvent s'avérer extrêmement efficaces, comme la mise en œuvre d'un embargo, pourvu qu'on n'exige rien de l'État visé, mais qu'on lui fasse seulement savoir qu'on préfère commercer avec d'autres États tant que le comportement désapprouvé persiste.

Si les droits de la personne enfreints sont protégés internationalement, c'est-à-dire si l'État visé s'est engagé à les respecter, un autre État lié par l'obligation pourra adopter une action contraignante à son encontre. Celle-ci pourra d'abord consister en l'adoption de mesures similaires à celles que nous venons d'énoncer, mais accompagnées cette fois d'une véritable exigence de respect du droit international. L'État pourra encore franchir un pas supplémentaire dans la réaction en n'appliquant plus à son tour une obligation dont bénéficiait l'État auteur d'une violation des droits de la personne, en respectant des conditions plus ou moins strictes selon la gravité de l'acte répressif initial.

À côté de ces actes individuels, les États pourront aussi s'adresser aux organisations internationales compétentes, qui pourront mettre en œuvre des sanctions, éventuellement coercitives, sous le contrôle du Conseil de sécurité dans ce dernier cas. À cet égard, le Chapitre VII de la Charte confère au Conseil le droit de prendre toute mesure coercitive à l'encontre d'un État membre, même si le domaine visé relève de sa compétence nationale. La seule condition est qu'il existe une menace contre la paix, ce qui confère une très large marge de manœuvre à cet organe. Le seul « droit d'ingérence » actuellement existant est bien celui-là.

Ce pouvoir du Conseil de sécurité peut aller jusqu'à l'adoption de mesures armées. Rappelons toutefois que le cadre restreint de cette étude est limité à l'hypothèse de réactions non armées (262).

81. L'usage de ces possibilités de réaction à l'occasion d'événements récents démontre bien la différence existant entre affaires relevant encore du domaine réservé et obligations internationales.

(262) Pour les mesures armées, voy. l'ouvrage à paraître cité dans la première note du présent article.

Un communiqué de la C.S.C.E. rendu public le 9 août 1991 est à cet égard significatif. Si les 35 « *lancent un appel pressant à toutes les parties impliquées dans le conflit yougoslave leur demandant de s'abstenir de tout acte de violence ou de force préjudiciable à la reprise des négociations pacifiques* », ils « *soulignent que toutes les parties doivent agir dans le respect des droits de l'homme* » (263). C'est toute la différence entre le recours à la force encore permis à l'intérieur des frontières, et le respect des droits de la personne, protégés internationalement.

De même, à la suite du renversement de Mikhaïl Gorbatchev le 19 août 1991, le président allemand Helmut Kohl a réagi en « *exigeant* » que l'U.R.S.S. respecte les traités et ses obligations internationales, en se référant notamment au retrait des troupes soviétiques de l'ancienne R.D.A., tout en « *demandant* » que la politique de désarmement et de démocratisation interne se poursuive. Il ajoutait que le maintien de l'aide allemande et européenne à l'Union soviétique était à ce prix (264).

Si les éphémères successeurs de Mikhaïl Gorbatchev avaient gardé le pouvoir plus longtemps, on aurait sans aucun doute pu observer les autres types de réactions que nous venons d'évoquer.

82. En mai 1991, l'Autriche annonçait son intention de proposer un amendement à la Charte des Nations Unies tendant à reconnaître de manière générale un « *droit d'ingérence pour motifs humanitaires* ».

Un tel amendement s'avère à la fois dangereux et inutile dans l'état actuel du droit international.

Dangereux, car il pourrait signifier l'introduction d'un droit unilatéral d'intervention armée dans les États voisins. Le recours à la force est strictement réglementé, précisément pour éviter que les abus et les discriminations que nous venons d'observer dans le domaine des mesures non armées ne s'étendent au déclenchement de conflits armés.

Inutile, parce que les possibilités de réactions non armées aux violations des droits de la personne existent. Elles pourraient être quotidiennement utilisées, contre la Turquie, la Chine, le Maroc, Israël, l'Indonésie et bien d'autres États encore. Elles ne le sont pas : la reconnaissance d'un droit d'ingérence va-t-elle y changer quelque chose ? On peut fortement en douter.

À l'évidence, la réaction à des violations des droits de la personne dépend avant tout de la volonté politique des États. Voudra-t-on croire, par exemple, qu'aucune violation grave des droits de la personne n'est survenue au sein d'États membres du Conseil de l'Europe depuis 1978, dernière date à laquelle un État membre a estimé nécessaire de saisir la Cour européenne des droits de l'homme pour se plaindre des manquements d'un autre État

(263) Communiqué cité dans *Le Soir*, 10-11 août 1991, p. 6.

(264) *V. El País*, 20 août 1991, p. 10.

membre à ses obligations en vertu de la Convention européenne ? Quelles considérations juridiques s'opposaient à ce qu'un État, parmi les dizaines qui sont parties à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, saisisse la Cour internationale de Justice, comme le prévoit l'article IX de ce texte, pour trancher le différend qui aurait pu être soulevé dans les années 70 entre cet État et le « Kampuchéa démocratique » relativement à son respect par ce dernier État (265) ? Comment expliquer par les « lacunes du système international » que seuls deux ou trois États (sur les 165 parties aux Conventions de Genève de 1949) aient daigné répondre à l'appel du C.I.C.R. et rappeler à l'Irak et à l'Iran les obligations qui pesaient sur eux en vertu du droit des conflits armés (266) ?

Tout ceci n'a rien à voir avec un quelconque obstacle juridique : l'introduction d'un hypothétique « droit d'ingérence » aboutirait avant tout à masquer à la fois l'existence bien réelle d'une obligation de réaction non armée de la communauté internationale face à de graves violations des droits de la personne et l'inexécution de cette obligation par les États.

9 octobre 1991.

(265) Le Kampuchéa a adhéré à la Convention le 14 octobre 1950 et n'a émis aucune réserve quant à l'application de la clause compromissoire contenue à l'article IX (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire Général*, État au 31 décembre 1989, ST/LEG/SER.E/8, pp. 101 et s.).

(266) Voy. CASSESE, Antonio, « Remarks on the Present Legal Regulation of Crimes of States », *Mélanges Ago*, vol. III, Milan, Giuffrè, 1987, p. 62.