

**LE DROIT INTERNATIONAL
AU SERVICE DE LA PAIX,
DE LA JUSTICE
ET DU DÉVELOPPEMENT**

Mélanges Michel VIRALLY

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE

13, rue Soufflot

1991

ADAPTATION DU DROIT INTERNATIONAL AUX RELATIONS NOUVELLES ENTRE ETATS

par

Suzanne BASTID

*Professeur émérite à l'Université de droit, d'économie
et de sciences sociales de Paris (Paris II)*

Membre de l'Institut de France

Les réflexions de Michel Virally sur le droit international ont été menées à la fois sur la place du droit dans les sociétés humaines et sur les données concrètes des relations internationales dans leur évolution et leur diversité. Les circonstances lui ont permis de connaître de situations internationales exigeant des innovations de la part des hommes qui avaient la réalité du pouvoir. Il a été amené à définir la place du droit, au-delà de son rôle dans une société étatique donnée.

Dès sa thèse de doctorat sur *L'administration de l'Allemagne du 8 mai 1945 au 24 avril 1947* (1), la nouveauté du but poursuivi par les Alliés est très fortement soulignée. L'antinomie absolue entre le régime de l'occupation, défini dans le règlement de la 4^e Convention de la Haye, avec la gestion de la communauté allemande dont les Puissances alliées assumaient l'entière responsabilité, domine la description des mécanismes établis. Les analogies avec d'autres situations d'administration internationale, notamment le régime des mandats, comme les différences dans les données essentielles, permettent d'énoncer les particularités de « cette institution nouvelle du droit des gens », « qui devient un mode généralisé de liquidation de la guerre » avec des différences de degré et non de nature. Lorsque se sépare à Moscou, le 24 avril 1947, la première des conférences des Ministres des affaires étrangères instituées à Potsdam, consacrée à l'ensemble du problème allemand, il constate que l'évolution reste inachevée. Des thèses opposées sur les procédés d'administration ont subsisté. Le désaccord fondamental sur l'unité économique et les réparations s'est avéré irréductible. Envisageant l'avenir il estime que l'organisation bizonale, fusion des zones américaine et anglaise, doit recevoir

(1) Paris, Pedone, 1948.

une impulsion nouvelle qui va creuser le fossé entre la partie orientale et la partie occidentale de l'Allemagne.

Dans ce cadre, Michel Virally arrive à la conclusion, dont les termes méritent la pleine attention : « L'adhésion de la zone française à ce système constitue un problème politique dont le juriste n'a pas à connaître. Indiquons seulement qu'elle exigerait une transformation importante des Institutions allemandes de la zone française accélérant le développement de la politique d'administration indirecte afin d'atteindre un niveau comparable à celui de zones voisines » (p. 160).

Ainsi est abordé, s'agissant de l'exercice d'un pouvoir exterritorial de la France sur la base de la capitulation sans condition, la distinction du juridique et du politique.

Examinant plus tard la condition internationale de la République Fédérale d'Allemagne après les accords de Paris, Michel Virally souligne l'importance de la profonde modification qu'ils entraînaient. Mais il note que les droits que les trois Puissances déclarent conserver, constituent une survivance de l'autorité suprême « présentant tous les caractères juridiques de celle-ci » (2). Sur le plan juridique, la condition internationale de la République Fédérale est marquée d'une précarité incompatible avec ce qu'implique la notion d'Etat souverain, maître, en droit, de son avenir, comme il l'est de sa politique. La République Fédérale ne fait qu'« exercer » la pleine autorité d'un Etat souverain sur ses affaires extérieures et intérieures. Cependant l'association aux deux organisations internationales, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et Union de l'Europe occidentale, les règles auxquelles elles soumettent leurs membres, les engagements qu'y assume la République Fédérale « vont devenir partie intégrante de sa condition internationale ».

L'analyse minutieuse d'une situation née de la Seconde guerre mondiale a conduit Michel Virally à examiner un régime dont l'évolution est due à des circonstances politiques, mais qui, à chaque étape, requiert un examen spécial de la condition des entités en présence du point de vue du droit international.

L'expérience que Michel Virally a acquise dans les services juridiques du Commandant en chef français en Allemagne, puis comme conseiller juridique du Haut Commissaire, lui a permis une analyse très complète de la situation créée au lendemain de la Seconde guerre mondiale à raison d'un objectif politique défini et d'une situation de fait qu'il a pu qualifier comme celle d'un espace *terra nullius*. Le statut juridique établi par les puissances victorieuses s'est progressivement transformé, lorsqu'un régime politique, inspiré par les principes de la démocratie occidentale, s'est fondé en 1949, soutenu par l'effort économique du peuple allemand.

**

(2) M. Virally, « La condition internationale de la République Fédérale d'Allemagne occidentale après les accords de Paris », *A.F.D.I.*, 1955, p. 31-52.

Le développement de l'ordre juridique sous d'autres aspects des relations internationales a été considéré par Michel Virally, à propos de la décolonisation, en fonction de l'existence et du fonctionnement des Nations Unies et de l'orientation idéologique dominante. Il a orienté sa recherche vers les procédés utilisés par les Nations Unies « pour tenter de pallier l'insuffisance de leurs pouvoirs juridiques ». Il a analysé « les méthodes utilisées par l'Assemblée générale pour développer une action quasi législative *stricto sensu* » (3).

Tout en constatant l'utilisation de moyens politiques, Michel Virally montre que les débats ont été alimentés par des arguments juridiques et ont abouti à des résolutions de l'Assemblée générale, *actes* de celle-ci, « pris dans l'exercice de compétences juridiques, posés au terme d'une procédure réglée par le droit et soulevant des problèmes de validité. Pour ces raisons elles méritent d'être qualifiées d'*actes juridiques* ». Ainsi les aspects juridiques de l'action de l'O.N.U. en matière de décolonisation doivent être analysés avec soin. La formulation du droit de la décolonisation, puis l'application de ce droit, font l'objet d'une étude particulière qui porte sur les conditions de développement du droit international. Il s'agit des observations sur le rôle des précédents institutionnels posés par les organisations internationales, précédents qui doivent être considérés à côté des précédents étatiques, et sur les conditions dans lesquelles il faut tenir compte du consensus des Etats exprimé lors de l'énoncé d'une résolution, mais aussi de leur comportement s'agissant de la mise en œuvre des termes énoncés. Ecrivant il y a plus de vingt-cinq ans, Michel Virally montre le rôle que peut jouer dans l'organisation internationale, pour la formation d'éléments du droit positif, une pratique « acceptée comme étant le droit » : « le développement de la pratique des Nations Unies permet une singulière accélération du processus de formation de la coutume, il n'en modifie pas la nature » (4).

La réflexion sur la place du droit dans les problèmes nés entre Etats des écarts de développement a conduit Michel Virally à une recherche en profondeur sur les divers aspects des régimes économiques nationaux et les problèmes que rencontrent les rapports à établir entre ceux-ci. Dans un article écrit au lendemain de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, réunie à Genève en 1964, il a tenté de mettre de « l'ordre dans les créations de la pratique, de prendre un peu de hauteur pour en faire la synthèse et la critique, de les raccrocher aux principes dont ils devraient constituer l'application, de jeter enfin les bases d'un véritable droit international du développement » (5).

Les problèmes sont tracés, l'inventaire nécessaire est défini, les niveaux dans lesquels les recherches doivent être poursuivies sont

(3) M. Virally, « Droit international et décolonisation devant les Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1963, p. 508-541.

(4) *Ibid.*, p. 539 et s.

(5) M. Virally, « Vers un droit international du développement », *A.F.D.I.* 1965, p. 3-12.

précisés : principes, institutions, règles gouvernant les relations inter-étatiques, règles mettant en cause des organes dus à l'initiative privée.

Une exigence impérieuse des relations internationales subsiste pour la plupart des Etats qui posent le problème du développement, même si quelques-uns ont trouvé une autre voie.

La méthode pour définir la place de droit dans ce problème du développement provoque une réflexion fondamentale de Michel Virally : « L'avenir du droit international du développement n'exige pas seulement l'établissement du bilan du droit existant dont nous avons parlé plus haut. Il demande encore de l'esprit d'invention. Cela fait partie aussi de l'esprit juridique ». Le rôle du droit dans un domaine où les données nouvelles sont liées à l'évolution technique, économique, sociale, ne peut se définir que par une étude systématique de la portée et de la nature juridique de l'Etat dans le monde d'aujourd'hui. Dans ces diverses situations est en cause la transformation de la structure de la société internationale correspondant à une idéologie dominante. La place du droit se trace en fonction des éléments de fait et de données concrètes de la vie internationale.



L'évolution de la carrière de Michel Virally lui a donné l'occasion de connaître directement d'une situation où la place du droit dans des relations entre Etats se posait d'une façon particulière eu égard à un conflit de civilisations. Il a jugé opportun d'exposer le problème dans une communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques qu'il a prononcée le 18 janvier 1988 sous le titre : « Le rôle du droit dans un conflit de civilisations : le cas Iran-U.S.A. » (6). Dans un milieu attentif et éclairé, mais inégalement au fait des réalités techniques des relations internationales, Michel Virally a jugé bon de s'expliquer au départ sur la diversité des systèmes juridiques existant dans les différents Etats : « La pluralité des systèmes juridiques est la résultante de la pluralité des civilisations ». Il a rappelé que dans le Statut de la Cour internationale de Justice sont mentionnées « les grandes formes de la civilisation. »

Il a estimé nécessaire de s'expliquer sur la contradiction que l'on prétend opposer à la portée universelle du droit international, eu égard à l'apparition de nombreux Etats d'Afrique et d'Asie nés du processus de décolonisation et se réclamant de traditions culturelles étrangères à l'Europe. Il a rappelé la thèse suivant laquelle il serait impossible d'assurer par le droit international le règlement de conflits internationaux dus à l'affrontement du rapport des forces dans un conflit de civilisations. A cette « évidence » il croit pouvoir s'opposer par des considérations qui méritent une attention particulière, car elles sont formulées par l'homme qui a été choisi par l'accord de l'Iran et des Etats-Unis en 1985, pour contribuer à trancher avec force obligatoire certains litiges entre ces Etats après avoir, tout au

(6) *Revue des sciences morales et politiques*, Gauthier-Villars, n° 1, 1988, p. 37-52.

cours de sa carrière, par sa réflexion, mais aussi par son action, contribué à définir et préciser de tels problèmes.

D'une part « l'opposition ne porte guère sur les principes, encore moins sur les concepts, qui sont unanimement acceptés, mais sur le contenu des règles et sur leur hiérarchie ». D'autre part, les litiges qui mettent en cause les intérêts géopolitiques des Etats, et notamment des grandes Puissances, échappent au juge, de même que, dans l'ordre interne, les affrontements entre forces politiques mettant en danger la paix publique ne sont pas tranchés par des juridictions.

Cependant Michel Virally observe que les données et les enjeux d'un différend international sont bien souvent juridiques et qu'en conséquence, le débat juridique occupe toujours une place de premier plan dans l'action diplomatique menée pour le résoudre. Le droit est à la fois le langage et l'un des instruments de la politique. Ici la combinaison est définie dans les termes suivants : « Même si la solution sera finalement trouvée ou imposée par des moyens politiques, voire même militaires, où les intérêts, le rapport de force et l'habileté manœuvrière seront déterminants, elle devra être coulée dans une forme juridique, dont les qualités et les insuffisances seront de grande importance pour sa solidité et sa durée. Et ceci reste vrai, apparemment, quelle que soit la nature du différend, même s'il s'agit d'un conflit de civilisations ».

Dans l'espèce les facteurs de l'opposition sont retracés avec une grande rigueur : objectifs de la Révolution Islamique, législation d'exception, agitation politique, action contre l'ambassade des Etats-Unis et détention de diplomates américains accusés d'espionnage. La réaction du gouvernement américain se déploie essentiellement sur les plans diplomatique et juridique. Sur le plan militaire, « indépendamment des problèmes politiques, économiques, militaires et psychologiques qu'une guerre contre l'Iran aurait posés aux Etats-Unis, le droit international a changé depuis le XIX^e siècle ». Un manquement au devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force aurait placé Washington dans une situation embarrassante. Sur le plan diplomatique la manœuvre a cherché à isoler et à faire condamner le comportement de l'Iran. Le facteur juridique du fait de l'atteinte au droit diplomatique international a favorisé le succès diplomatique. L'action juridique proprement dite a pris la forme de recours des Etats-Unis à la Cour internationale de Justice. Celui-ci a abouti à une décision unanime du 15 décembre 1979 prononçant à titre conservatoire la remise en possession des Etats-Unis de l'ambassade et des consulats, ainsi que la libération des ressortissants américains détenus, puis à un arrêt du 24 mai 1980 réaffirmant à l'unanimité l'obligation impérative pour l'Iran de se conformer aux obligations du droit. Sur le plan interne, le Président des Etats-Unis, après une décision d'embargo sur les importations de pétrole d'Iran, a pris le 14 novembre 1979 une ordonnance bloquant les avoirs iraniens aux Etats-Unis et dans les filiales à l'étranger des banques américaines. Les Etats étrangers ont considéré qu'il y avait exercice du droit d'auto-protection sans en contester le principe. En fait ces mesures ont renforcé la position diplomatique des Etats-Unis.

Toute négociation directe était exclue. Par là se manifestait de la façon la plus nette le « conflit de civilisations ». Les demandes de l'Iran, exprimées dans une déclaration de l'Assemblée parlementaire iranienne, posaient des problèmes très complexes. Le règlement sera opéré dans les accords d'Alger. Deux « déclarations du Gouvernement de la République Algérienne » sont des actes unilatéraux d'un Etat tiers. Ces déclarations exposent son rôle d'intermédiaire dans la recherche d'une solution mutuellement acceptable dans les relations qui découlent de la détention des 52 ressortissants américains détenus en Iran et définissent la procédure suivie pour déterminer les engagements. Sur la base des adhésions formelles, le gouvernement algérien déclare quels engagements interdépendants ont été pris par les deux gouvernements. Les obligations assumées par les parties sont définies, mais le gouvernement algérien continue à jouer un certain rôle pour l'application des accords. La disposition essentielle concerne la libération par l'Iran des ressortissants américains, sains et saufs. Les Etats-Unis, outre l'engagement de non-ingérence, sont tenus de débloquer les avoirs iraniens qui sont transférés à une banque centrale étrangère (la Banque d'Angleterre). Des dispositions complexes concernent le sort de ces fonds. Par ailleurs est stipulée l'annulation de toutes les procédures devant les tribunaux américains, entreprises à la requête de sociétés ou de nationaux américains contre l'Iran et les entités contrôlées par lui. Faute de règlement à l'amiable dans un court délai, les réclamations devront être portées devant un tribunal arbitral. Celui-ci fait l'objet de la deuxième déclaration du Gouvernement algérien sur le règlement du contentieux entre les Etats-Unis et l'Iran. Michel Virally a présenté les traits essentiels de cette juridiction internationale, sa constitution, sa formation, le nombre et la diversité des affaires qui en relèvent, les bases juridiques des décisions qu'elle est tenue d'appliquer. « Le volume de ce contentieux est en fait le plus important qui ait été porté devant un tribunal international ». Enfin les dispositions relatives à l'exécution des sentences sont complétées de chiffres particulièrement évocateurs.

Les conclusions tirées de cette « expérience unique » sont particulièrement frappantes : la création du tribunal a été un des éléments centraux du règlement du différend. Le conflit politique n'a pas empêché de se référer au droit international en acceptant de terminer le différend par un traité qui engageait l'avenir et stipulait que le contentieux serait réglé sur la base du droit, « plus précisément du droit commercial et du droit international ». Ainsi le conflit de civilisations a laissé « un pont intact, le pont du droit, plus précisément du droit international ». Michel Virally a souligné que le débat sur les règles a consisté à répondre à l'accusation de grave violation de celles-ci, en invoquant les circonstances sans récuser les règles en elles-mêmes.

Répondant aux interventions des membres de l'Académie, Michel Virally a relevé que, s'agissant d'un conflit entre Etats, aucun gouvernement responsable n'a envisagé de recours à la force à la suite des décisions de la Cour internationale de Justice. Il y a une limite au droit en général pour le règlement des grands conflits politiques

internationaux. Il a enfin esquissé la condition de l'universalité du droit international : solutions pratiques apportées à des problèmes que tous les Etats ont à affronter dans des termes comparables et « émergence de valeurs qui, en dépit des différences de civilisations, peuvent bénéficier d'une reconnaissance universelle ».

La dernière phrase de la communication mériterait aujourd'hui la méditation : « avec toutes les ambiguïtés qu'ils comportent, les droits de l'homme en fournissent un exemple ». Qu'apporterait Michel Virally depuis que le 14 février 1989, l'Imam Khomeiny, dans un message adressé aux musulmans du monde entier, diffusé par Radio Téhéran, a informé que l'auteur d'un livre qui offense l'Islam, le Prophète et le Coran, ainsi que les éditeurs qui l'ont publié en connaissant son contenu, sont « condamnés à la peine de mort » ? Il a demandé à tous les musulmans d'exécuter rapidement l'auteur et les éditeurs du livre « où qu'ils se trouvent » (7). Le gouvernement iranien a appuyé les propos de l'Imam Khomeiny qui revêtaient la force d'un décret religieux. Les réactions contre le livre et l'auteur, qui avaient déjà commencé auparavant, se sont multipliées, notamment en Angleterre où réside l'auteur, de nationalité britannique.

Les Ministres des affaires étrangères des douze Etats membres de la Communauté ont, le 20 février 1989, dans une déclaration commune, condamné « l'incitation au meurtre comme une violation inacceptable des principes et des obligations les plus élémentaires qui gouvernent les relations entre Etats souverains » et estimé que « des principes fondamentaux sont en jeu ». Si l'Iran veut développer des relations constructives normales, il doit déclarer « son respect des obligations internationales et renoncer à l'usage et à la menace de la violence ». Une riposte diplomatique était annoncée sous la forme du rappel des chefs de mission à Téhéran et la suspension des échanges de visites officielles (8).

Dans son sermon du vendredi 24 février, le président du Parlement iranien a déclaré que l'Imam avait « compris que le problème était complexe et ne pouvait être réglé par un simple tribunal islamique ». « Si les Etats-Unis ont le droit de juger des terroristes ayant commis des crimes hors des frontières américaines, l'Iran a le droit de condamner un écrivain vivant en Grande-Bretagne » (9). La rupture des relations diplomatiques avec la Grande-Bretagne a été décidée par l'Iran en tant que « soutien de la politique étrangère du monde islamique contre le blasphème, chargé d'un devoir à la fois divin et légal » (10). Le président du Parlement iranien a lui-même déclaré que l'affaire Rushdie illustre l'affrontement direct entre la culture occidentale et la *charia* (la loi islamique). C'est la situation que définissait dans sa communication du 18 janvier 1988 Michel Virally.

L'affaire a été abordée à la dix-huitième session ministérielle de l'Organisation de la Conférence Islamique, qui s'est tenue à Riad

(7) *Le Monde*, 16 février 1989.

(8) *Le Monde*, 21 février 1989.

(9) *Le Monde*, 27 février 1989.

(10) *Le Monde*, 9 mars 1989.

le 13 mars 1989 (11). Les représentants des quarante-cinq pays n'ont pas suivi l'appel au meurtre contre Salman Rushdie. Cependant ils ont jugé l'ouvrage en question « blasphématoire », et ils ont qualifié d'« apostat » son auteur, accusation qui, dans un pays islamique entraîne généralement la mort pour un musulman. Cependant il semble que des commentaires autorisés aient relevé que l'Organisation de la Conférence Islamique n'était pas compétente dans ce domaine et que ce livre ne peut constituer un motif de conflit entre l'est et l'ouest ou l'Islam et la Chrétienté. Mais, suivant la déclaration finale, le blasphème ne peut se justifier sur la base de la liberté de pensée et d'expression (12).

La décision de Bruxelles du 21 mars 1989 autorisant le retour à Téhéran des chefs de poste a été interprétée par le Ministre des affaires étrangères d'Iran comme la réalisation par les Douze de l'« importance de l'Islam » (13).

Dans le débat qui s'est institué dans les milieux les plus divers, des arguments tirés du droit ont été invoqués, mais l'appel aux croyances et aux traditions a joué un rôle dominant. Il ne semble pas que l'on ait tenté d'user d'une procédure permettant d'apprécier les points de vue divergents (14). Peut-être a-t-on estimé que le résultat, quel qu'il soit, ne pourrait par lui-même aboutir à apaiser les passions ou prévenir de semblables débordements pour l'avenir. En songeant aux réflexions de Michel Virally sur le rôle du droit international dans un conflit de civilisations, on peut imaginer les conséquences à tirer de l'affaire qu'a fait surgir à nouveau la République Islamique. Il faut souhaiter que les problèmes de fond comme les souvenirs du passé puissent conduire à rechercher d'autres techniques que les listes de signatures et les manifestations de masse.

(11) T. Bouachba, « L'Organisation de la Conférence islamique », *A.F.D.I.*, 1982, p. 265-291.

(12) *Newsweek*, 27 mars 1989, p. 29.

(13) *Le Monde*, 23 mars 1989.

(14) Une déclaration du Directeur général de l'UNESCO, M. Federico Mayor, a été diffusée le 20 février 1989 à propos de l'ouvrage de Salman Rushdie, *Versets sataniques* : « Maison mondiale du dialogue et de compréhension, l'UNESCO tient pour essentielle la liberté de création, d'opinion et d'expression, dans le respect des convictions, des croyances et des religions. Maison de la liberté, l'UNESCO s'afflige toujours de voir contesté un droit fondamental de l'individu : celui d'exprimer sa pensée. Maison de la créativité, elle se sent amoindrie chaque fois que l'imagination d'un être humain se trouve condamnée au silence. Maison de la paix, elle souffre dès lors que se déchaîne la violence. Il est du devoir de chacun de respecter la religion d'autrui ; il est aussi du devoir de chacun de respecter la liberté d'expression d'autrui. Et quelle que soit l'offense, aucun appel à la violence, d'où qu'il vienne, n'est admissible. La communauté humaine s'affirme vivante dans ses différences — de race, de langue, de croyance, de culture — ; c'est de ces différences qu'elle tire sa richesse ; c'est de leur respect par toutes ses composantes que dépend sa survie ».

Le recours à la procédure concernant les droits de l'homme dans le domaine relevant de l'UNESCO (*Festschrift für Herman Mosler*, Berlin Springer Verlag, Contribution S. Bastid, p. 45-58) serait concevable. Il faut relever les dispositions qui assurent la discrétion de la procédure tout en organisant le caractère contradictoire de l'instruction et la qualité des personnes responsables.