

LE PRINCIPE DE NON-INTERVENTION

par

Benedetto Conforti

Section I. - Introduction.

1. On ne sait pas toujours ce qu'on entend exactement, dans la pratique internationale et dans la doctrine, lorsqu'on parle du principe de non-intervention dans les affaires intérieures et extérieures d'un Etat. En effet, différents droits et obligations internationaux sont généralement groupés sous ce principe, qui varie en fonction bien souvent des points de vue des auteurs. Le droit international pourrait pratiquement être inclus presque entièrement dans le principe de non-intervention, étant donné que toute violation de ses règles représente dans un certain sens une ingérence dans la sphère de liberté d'autrui. Et il est significatif que l'Assemblée générale de l'ONU ait justement pris cette direction dans la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats du 9 décembre 1981 (rés. 36/103), Déclaration qui, contrairement à la précédente de 1965 (rés. 2131-XX), embrasse plusieurs secteurs du droit international, de l'autodétermination des peuples aux droits de l'homme, de la liberté politique, économique et culturelle des Etats à l'installation de bases militaires, etc. Il est bien évident que, s'il est entendu dans ce sens, le principe de non-intervention est en même temps tout et rien. D'autre part, un sens plus précis ne saurait être déduit du droit international classique et pré-colonial, si l'on considère qu'à cette époque-là on parlait plus du droit que de l'interdiction de l'intervention, dès que l'intervention de la part d'un Etat était admise non seulement en tant que moyen pour se défendre contre des violations de ses propres droits mais aussi en tant qu'instrument pour affirmer ses propres intérêts égoïstes et nationalistes. En fait, le principe

Italien; professeur de droit international à l'Université de Naples; membre du Conseil national italien de recherches; plusieurs fois professeur visiteur à l'Université d'Alexandrie (Egypte); professeur visiteur à l'Université arabe de Beyrouth.

de non-intervention – proclamé au XIX^e siècle en Europe contre la Sainte-Alliance et aux Amériques (doctrine Monroe) contre la tendance à l'ingérence des puissances européennes – se présente, à la lumière du droit international classique, plutôt comme aspiration et argument politique que comme véritable réalité juridique. D'ailleurs, à une époque où l'on était plus ou moins d'accord pour soutenir que la guerre était toujours licite pour le droit international, on ne pouvait sûrement pas attacher trop d'importance au fait qu'un Etat fort menace ou cherche à maîtriser un Etat plus faible. Le problème se pose aujourd'hui dans des termes différents, étant donné la tendance du droit international contemporain à poursuivre une plus grande justice parmi les peuples, malgré tant de conflits et de divergences même d'opinion entre les différents groupes d'Etats qui constituent la communauté internationale actuelle. Considérant cette tendance, dont on comprend les raisons, on peut se demander aujourd'hui jusqu'à quel point le droit international sauvegarde l'Etat contre des ingérences étrangères. En fait, il est difficile de douter qu'une telle sauvegarde de la part du droit contemporain existe ; et tout ce que le juriste peut faire, c'est plutôt d'examiner : 1^o si le principe de non-intervention a sa propre autonomie ou bien s'il n'est au contraire qu'une façon différente d'indiquer des droits et des obligations déjà prévus par d'autres dispositions ; et 2^o quelles sont en tout cas les applications concrètes du principe. C'est ce qu'on va essayer de faire ici, en examinant tout d'abord les relations des Etats entre eux et ensuite les relations des Etats avec les organisations internationales, notamment avec l'ONU.

Section II. – Le principe de non-intervention dans les relations entre les Etats.

§ 1. – Principe de non-intervention et emploi de la force. L'intervention dite d'humanité.

2. Dans le droit international classique, l'intervention était définie comme ingérence « autoritaire » (*dictatorial*) d'un Etat dans les affaires intérieures ou internationales d'un autre Etat ; si l'ingérence consistait seulement dans des menaces, l'on parlait d'intervention diplomatique ; si l'on arrivait, par contre, à des actions concrètes, on parlait d'intervention armée. Comme on l'a déjà dit, pour la théorie dominante, du moins en Europe, les menaces ainsi que le recours à la force armée étaient justifiés lorsqu'il s'agissait de réagir contre des violations de droits, notamment contre des violations des règles sur la protection des biens et des personnes des étrangers ; mais il y avait également, et ils n'étaient pas peu nombreux, ceux qui, se rapportant éventuellement au droit de nécessité (*Notrecht*), soutenaient la thèse suivant laquelle l'intervention était licite même si elle était effectuée dans le seul but de poursuivre des intérêts « vitaux » ou pour restaurer « l'équilibre des pouvoirs », c'est-

à-dire pour se procurer des avantages. Les deux thèses n'avaient pas trop d'opposants, si l'on exclut les Etats et la doctrine de l'Amérique latine, région qui était particulièrement... intéressée à la matière (il suffit de penser à la pratique des blocus navals des côtes de l'Amérique latine, mise en œuvre par les Puissances européennes pour sauvegarder les intérêts économiques de leurs ressortissants, et qui donna lieu à la formulation en 1902, en Argentine, de la doctrine Drago contre la récupération violente des créances) et dans laquelle se sont graduellement formés plusieurs « embryons » de règles anticolonialistes aujourd'hui en vigueur.

3. Il n'y a pas lieu ici d'approfondir le sujet des interventions consistant dans la menace ou l'emploi de la force. Quelle que soit leur réglementation, d'après le droit international classique, elles sont largement interdites par le droit international contemporain, tel qu'il s'est développé sur la base de l'article 2, § 4, de la Charte de l'ONU. D'ailleurs l'interdiction de la menace et de l'emploi de la force n'est pas un aspect du principe de non-intervention dans les affaires intérieures et internationales d'un autre Etat, mais c'est en soi une règle très générale du droit international actuel. Sous cet aspect, donc, le principe de non-intervention n'a qu'une valeur historique. Il témoigne des efforts, effectués par certains Etats déjà au siècle dernier et dans la première partie de l'actuel, afin de repousser le recours à la violence du moins en dehors du cas de guerre déclarée ; mais il n'a plus de sens, du point de vue juridique, à une époque où toute forme de violence, y compris la guerre elle-même, est interdite. Cela ne signifie pas qu'on ne puisse, pour des raisons politiques, continuer à déclarer solennellement – comme le font les deux résolutions de l'Assemblée générale 2131 (XX) de 1965 et 36/103 de 1981, citées plus haut, ou la résolution 2625 (XXV) de 1970 sur les relations amicales entre les Etats, ou bien les statuts instituant certaines organisations internationales (OEA, OUA, Ligue arabe) – que parmi les droits découlant du principe de non-intervention il y a aussi le droit à ne pas faire l'objet d'interventions armées.

4. Si ce que nous venons de dire est exact, il en résulte que même le problème de savoir si les interventions dites d'humanité (c'est-à-dire les actions armées de la part d'un Etat pour protéger ses propres ressortissants à l'étranger, ou même les ressortissants de l'Etat étranger, contre des violations graves des droits de l'homme) sont admissibles n'est pas un problème autonome, mais il doit être posé et résolu à la lumière de l'interdiction de l'emploi de la force. Il s'agit d'établir si une exception à l'article 2, § 4, de la Charte de l'ONU est admise seulement dans le cas (prévu par l'article 51) de légitime défense, limitée à la réponse à une attaque armée, ou bien même dans le cas des interventions d'humanité. A notre avis, la réponse doit être négative, non seulement sur la base de la Charte de l'ONU, qui n'autorise aucune interprétation de ce genre, mais également sur la base du droit coutumier. C'est seulement un groupe restreint d'Etats, et précisément quelques Etats occidentaux, qui admettent les interventions d'humanité et les effectuent malgré les

protestations des pays socialistes et des pays en développement ; ce qui rend la thèse selon laquelle une coutume se serait formée à ce sujet tout à fait inacceptable, bien qu'assez répandue.

5. C'est également à la lumière de l'interdiction de l'emploi de la force, et de ses exceptions, qu'il faut évaluer la licéité de la participation d'un Etat à des blocus militaires, la licéité de l'installation de bases militaires, et ainsi de suite. A notre avis, compte tenu justement de l'exception représentée par la légitime défense, on ne peut pas effectuer une évaluation de ces comportements dans un sens absolu : leur licéité ou illicéité dépend en effet de leur caractère exclusivement défensif ou non. Il faut donc critiquer du point de vue juridique – même si l'on en comprend l'importance du point de vue politique et moral – la résolution 36/103 de 1981, citée plus haut, qui fait remonter le problème de la participation aux blocus et celui des bases militaires au principe de non-intervention, parvenant à une condamnation sans discrimination.

§ 2. – Principe de non-intervention et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La non-ingérence dans le libre développement politique, économique, social et culturel.

6. A part les interventions impliquant la menace ou l'emploi de la force, on rattache habituellement au principe de non-intervention lui-même l'interdiction faite à un Etat de s'ingérer dans les affaires intérieures et internationales d'un autre Etat par des moyens de pression *politique* et *économique* afin d'obtenir que ces affaires se déroulent dans la direction qu'il désire, ou bien à son profit ou au profit de ses ressortissants. D'après la résolution 2131 (XX) de 1965, citée plus haut (reproduite par la résolution 2625 (XXV) de 1970 sur les relations amicales et par plusieurs autres textes et documents internationaux), « aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit » (art. 2). Face à cette interdiction, il y a évidemment le droit de chaque Etat à poursuivre, *en toute indépendance*, son propre développement économique, social et culturel.

7. Cette obligation de non-ingérence par des moyens de pression autres que la menace ou l'emploi de la force est aujourd'hui englobée dans une règle très générale de droit international, qui s'est graduellement formée à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale : le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce principe n'a pas seulement un aspect *positif*, il ne signifie pas seulement qu'un Etat qui gouverne un territoire qui n'est pas le sien doit en permettre l'indépendance ; il a également un aspect *négalif*, il signifie aussi qu'un Etat, une fois qu'il a obtenu l'indépendance, doit être justement laissé

libre de s'organiser comme il veut, suivant le régime politique qu'il préfère et conformément aux objectifs économiques, sociaux et culturels qu'il entend poursuivre.

D'après la résolution 1514 (XV) de 1960 sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (dont les termes sont repris par la résolution 2625 (XXV) sur les relations amicales, dans la partie consacrée au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes), l'autodétermination comprend tant l'illicéité de la « sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangère... » que le droit des peuples de « déterminer librement leur statut politique et de poursuivre librement leur développement économique, social et culturel ». Or, cette affirmation ne peut avoir d'autre signification que la liberté laissée à un Etat de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre Etat.

8. Il faut remarquer que l'aspect du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, que nous avons appelé *négalif* et qui correspond au droit à la non-ingérence, s'est imposé *avant* l'affirmation de l'aspect *positif*. En effet, alors que la condamnation et l'abolition du colonialisme ont été le produit de la *pratique* des Nations Unies qui, à la fin des années 50, ont renversé l'article 73 de la charte (article clairement inspiré d'instances colonialistes), le rappel du principe de l'autodétermination des peuples, contenu dans les articles 1 et 55 de la charte elle-même, ne voulait avoir d'autre sens que celui de la liberté des Etats indépendants (et faibles !) de déterminer sans pressions extérieures leur système politique, économique et culturel. Cela se déduit des travaux préparatoires, où l'on ne trouve aucune allusion (et il n'était pas possible de la trouver, compte tenu de l'article 73 !) à l'aspect *positif* de l'autodétermination, alors qu'on met l'accent exclusivement sur la nécessité de condamner des pratiques des Etats visant à exploiter dans des buts agressifs – comme l'avaient fait les puissances de l'Axe – « des expressions présomptives de la volonté populaire » dans d'autres Etats (voir *UNCIO*, vol. 6, p. 455).

9. L'interdiction de s'ingérer dans les affaires intérieures et extérieures même par des moyens de pression autres que la menace ou l'emploi de la force trouve elle aussi son origine dans le continent américain. La résolution 2131 (XX) de 1965, citée plus haut, s'inspire directement de l'article 18 de la charte de Bogota de 1948, instituant l'OEA, qui établit cette interdiction en termes très larges. Mais déjà auparavant, dans les déclarations issues des différentes conférences américaines qui se sont succédées dans la période de l'entre-deux-guerres, et surtout dans le protocole additionnel sur la non-intervention, adopté à Buenos Aires en 1936, le principe de non-intervention est énoncé en termes généraux, sans référence à l'emploi de la force. Remontant dans le temps, on peut même arriver au fameux message du Président des Etats-Unis d'Amérique Monroe de 1923, message qui était d'ailleurs fort ambigu du fait que la règle de la non-ingérence dans les affaires des Etats américains était formulée à l'égard des Puissances européennes mais non

pas... à l'égard des Etats-Unis eux-mêmes. De toute façon, il est significatif que l'obligation de non-intervention, par tout moyen, dans les affaires intérieures et internationales des Etats ait été proclamée par les premiers pays qui se sont libérés de la domination coloniale. Cela rend plus convaincante la thèse, que nous avons soutenue, suivant laquelle l'obligation de non-intervention conflue, à l'époque des Nations Unies, dans le principe d'autodétermination des peuples.

10. Si l'interdiction de recourir à des mesures d'ordre économique ou politique ou de toute autre nature, visant à empêcher la libre détermination des Etats (et en définitive des Etats plus faibles), est reliée au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et non pas à un principe spécifique de non-intervention, elle en résulte renforcée. Le principe d'autodétermination est, en effet, tout comme le principe de l'interdiction de l'emploi de la force, l'un des piliers du droit international contemporain, et il est donc bien difficile d'en contester les applications même en ce qui concerne la matière dont nous parlons ici.

11. Quelles sont les applications pratiques de ce que nous avons appelé l'aspect négatif du principe de l'autodétermination ? En d'autres termes, quand est-ce qu'on peut dire, à part le cas de la menace ou de l'emploi de la force, qu'il y a effectivement une ingérence *illicite* dans les choix politiques, économiques, sociaux et culturels d'un autre Etat ? A notre avis, il faut que les mesures adoptées par l'Etat qui s'ingère soient objectivement capables, compte tenu des circonstances, de *produire une modification* de ces choix. Cela veut dire tout d'abord qu'il ne faut pas considérer comme ingérence illicite la simple critique, ou même la condamnation de comportements tenus par l'Etat étranger, de son régime politique, de son système économique, de sa politique étrangère, etc. En somme, bien que certains auteurs soutiennent le contraire, la seule manifestation de sa pensée de la part d'un Etat, qui ne soit pas suivie d'une action, nous semble licite, dès qu'elle est conforme à ce qui est aujourd'hui normalement pratiqué par les Etats entre eux (le discours est bien différent pour les organisations internationales, comme on va le voir plus loin). De toute façon, même en ce qui concerne les actions, il faut identifier celles qui sont objectivement capables d'affecter le cours des affaires internationales, intérieures ou extérieures. Ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de mesures économiques — qui sont évidemment, avec les mesures militaires, les plus importantes dans notre matière —, il faut que, à des fins de pression, on utilise des mesures telles que le blocus économique, ou bien l'interruption soudaine d'une large partie des relations commerciales, ou l'abandon d'un vaste programme d'assistance technique ou d'aide au développement. Il est difficile, de façon abstraite, d'établir une liste précise de cas. Comme pour tous les principes généraux du droit international, même ici le pouvoir discrétionnaire de l'interprète joue un rôle important, et tout ce que l'on peut dire — sous l'aspect négatif et non positif —, c'est qu'il faut éviter de considérer comme illicite toute requête, même raisonnable, d'avantages de la part d'un Etat fort à l'égard d'un Etat faible, comme contrepartie des

concessions qu'il fait à l'Etat faible. Soutenir le contraire signifierait non seulement fermer les yeux devant la réalité mais aussi suggérer que la vie des relations internationales soit entièrement paralysée.

§ 3. — L'intervention indirecte.

12. Tous les actes internationaux de condamnation de l'intervention, à partir du protocole cité plus haut, adopté à Buenos Aires par les Etats américains en 1936, concernent autant les interventions directes que les interventions *indirectes*. Par la dernière expression, on entend soit les interventions armées, soit celles consistant dans des mesures d'ordre politique, économique ou autre, que l'Etat n'effectue pas à travers ses propres organes mais en utilisant (ou en tout cas avalisant) les comportements de personnes physiques ou morales qu'il contrôle.

13. En ce qui concerne l'intervention indirecte impliquant la menace ou l'emploi de la force, la notion coïncide avec celle de l'agression indirecte : cette notion comprend tous les cas dans lesquels l'Etat encourage ou simplement tolère des activités menées sur son territoire visant à bouleverser l'ordre à l'intérieur d'Etats étrangers. Reprenant les termes de la résolution 2625 (XX) de 1970 sur les relations amicales, l'Etat doit donc « s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat » (art. 2). Plus détaillée, du moins pour cette partie correspondant au droit international commun, est la résolution 36/103 de 1981, qui parle du devoir de l'Etat « de s'abstenir de favoriser, d'encourager ou d'appuyer, directement ou indirectement, les activités de rébellion ou de sécession, au sein d'autres Etats... » (point 2, II, *f*) ainsi que « ... d'empêcher sur son territoire l'entraînement, le financement et le recrutement de mercenaires ou l'envoi de ces mercenaires sur le territoire d'un autre Etat et de refuser toutes facilités, y compris les moyens de financement, pour l'équipement et le transit de mercenaires » (art. 2, II, *g*), et en outre « de s'abstenir d'organiser, de former, de financer et d'armer des groupes politiques et ethniques sur son territoire ou ceux d'autres Etats dans le but de provoquer la subversion, le désordre ou des troubles dans d'autres pays » (art. 2, II, *n*). La seule exception à l'illicéité de l'intervention armée indirecte est celle prévue à l'article 7 de la résolution 3314 (XXIX) de 1974 sur la définition de l'agression, qui exclut le cas de l'appui aux mouvements de libération luttant contre les régimes coloniaux ou racistes ou contre d'autres formes de domination étrangère.

14. Il faut considérer comme interventions indirectes n'impliquant pas la menace ou l'emploi de la force — et donc effectuées par des mesures d'ordre politique, économique ou d'une autre nature — surtout les interventions des sociétés multinationales, bien entendu lorsqu'elles

ont lieu avec l'appui ou du moins avec la connivence de l'Etat d'appartenance (l'Etat a le devoir d'empêcher – aux termes de l'article 2, II, k, de la résolution n° 36/103 – « que les sociétés transnationales et multinationales relevant de sa juridiction et de son contrôle soient utilisées comme instruments de pression ou de coercition politiques contre un autre Etat, en violation de la charte des Nations Unies »). Dans la même catégorie, pour citer un autre exemple, on peut faire rentrer les activités terroristes visant à affecter la politique intérieure ou extérieure du pays contre lequel elles sont adressées, ou au sein duquel elles sont effectuées, pourvu que l'on démontre l'existence d'un rapport entre le terroriste et un Etat déterminé.

15. Il est inutile de souligner que ce qu'on vient de dire au sujet des interventions directes est également valable pour l'interdiction des interventions indirectes ; c'est-à-dire que la prohibition n'a pas sa propre autonomie, dès qu'elle découle soit du principe qui interdit la menace ou l'emploi de la force, soit du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

§ 4. – Non-ingérence et contre-mesures en cas d'acte illicite.

16. Est-ce que l'interdiction de s'ingérer dans les affaires intérieures et extérieures d'un autre Etat peut ne plus être applicable lorsqu'il s'agit de réagir contre un acte illicite commis par cet Etat ? Est-il possible de procéder à des interventions à titre de représailles ou, pour employer une expression plus à la mode, à titre de contre-mesures. La résolution n° 36/103 de 1981, plusieurs fois citée, est catégoriquement contraire à une telle possibilité, dès qu'elle se prononce aussi bien contre les représailles-intervention impliquant le recours à la force (art. 2, II, c) que contre les représailles-intervention d'ordre économique (art. 2, II, k). Toutefois, dès que la correspondance de cette résolution au droit international commun à tous les Etats est incertaine, la question peut être considérée comme encore ouverte.

17. A notre avis, la thèse niant la possibilité du recours à la force en dehors du cas de la réponse à une attaque armée (et évidemment en dehors du cas du système de sécurité collective visé au chapitre VII de la Charte de l'ONU) doit être entièrement partagée. Nous avons d'ailleurs déjà traité ce point lorsque nous avons nié la licéité des interventions d'humanité, et il n'y a pas à se répéter. Le discours nous semble par contre différent en ce qui concerne les contre-mesures d'ordre économique. Le fait de nier, même dans ce cas, la possibilité pour chaque Etat de se protéger contre les violations du droit international commises à son égard par un autre Etat signifie – compte tenu de l'absence ou de l'inefficacité absolue des mécanismes institutionnels de contrôle international – nier l'existence même du droit international. Le problème n'est donc pas de savoir si des contre-mesures d'ordre économique peuvent être prises, mais *quand* et avec quelles *limitations*. Comme on le sait, ce sujet est fort débattu, et même la Commission du

droit international des Nations Unies, qui s'occupe depuis longtemps de la codification des conséquences des actes illicites, rencontre d'énormes difficultés à traiter ce sujet. A notre avis, si l'on veut, d'un côté, concilier l'exigence d'assurer le minimum de sauvegarde des droits admis par la structure actuelle de la communauté internationale, et, de l'autre côté, tenir compte des réactions que le recours à des représailles économiques provoque chez plusieurs Etats (comme le témoigne entre autres la résolution 36/103), il n'y a qu'une seule solution : des contre-mesures ou représailles n'impliquant pas l'emploi de la force doivent être admises pourvu qu'elles soient de même *nature* et *portée* que l'acte illicite contre lequel on réagit. Autrement dit, on ne peut pas nier que la violation d'une règle internationale entraîne la possibilité, pour l'Etat qui subit l'acte illicite, et en reçoit un *dommage*, de violer à son tour la même règle et avec la même intensité. Ce qu'il faut exclure, en tant que source d'abus et de vexations de la part des Etats plus forts à l'égard des Etats plus faibles, c'est qu'à la violation d'une disposition l'on réagisse en violant d'autres dispositions tout à fait différentes. On peut donc avoir recours à des contre-mesures d'ordre économique (même à des contre-mesures extrêmes pourvu qu'elles soient proportionnées), mais seulement dans les cas où des règles concernant les relations économiques auraient été violées.

18. Même si l'on admet en principe, bien qu'avec les limitations qu'on vient d'indiquer, la possibilité que l'obligation de non-intervention ne soit pas valable dans le cas d'actes illicites d'autrui, un discours à part doit être fait en matière des droits de l'homme. Comme il est bien connu, le groupe des Etats socialistes défend avec acharnement la thèse d'après laquelle le respect des droits de l'homme à l'égard des ressortissants de l'Etat (le problème est évidemment différent en ce qui concerne les étrangers) n'entraîne en aucun cas, donc même dans le cas de violation (prétendue) de règles internationales conventionnelles, une intervention d'autres Etats, même d'autres Etats contractants ; cela avec la seule exception des violations dites massives et flagrantes, telles que l'apartheid, le génocide, etc. On trouve trace d'une thèse pareille également dans la résolution 36/103, là où il est énoncé « le devoir d'un Etat 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 Etats, d'exercer des pressions sur des Etats, ou de susciter la méfiance ou le désordre à l'intérieur d'Etats ou de groupes d'Etats et entre eux » (art. 2, II, m). Or, que l'on partage ou non la philosophie qui est à la base de l'attitude des pays socialistes, il est certain que, dès qu'ils représentent l'une des composantes essentielles de la communauté internationale actuelle, il est impossible d'éviter d'en tenir compte dans la reconstruction du droit international commun à tous les Etats ; cela d'autant plus à l'égard d'une matière très... jeune telle que celle des engagements internationaux concernant les ressortissants d'un Etat. Sans vouloir approfondir un sujet qui nous amènerait très loin, il n'est peut-être pas osé de conclure que, à cause de cette attitude mentionnée plus

haut, les règles internationales sur les droits de l'homme (même les règles conventionnelles) – à part les systèmes de contrôle et de garantie qu'elles ont établis elles-mêmes – soient, lorsqu'il ne s'agit pas de la protection des étrangers, dépourvues de sanctions. Une telle conclusion semble admissible et elle n'est pas en contradiction avec ce qu'on vient de soutenir quant à la nécessité d'assurer la sauvegarde des droits si l'on ne veut pas nier l'existence même du droit international, comme dans le cas que nous examinons ici, la violation de la règle internationale ne comporte la lésion d'aucun intérêt concret d'Etats étrangers.

Section III. – Le principe de non-intervention des organisations internationales dans les affaires intérieures des Etats membres.

§ 1. – Caractères généraux de l'obligation de non-intervention des organisations internationales.

19. Les statuts qui prévoient expressément l'obligation de non-intervention d'une organisation internationale dans les affaires relevant de la compétence nationale (*domaine réservé, domestic jurisdiction*) des Etats ne sont pas nombreux. A ce qu'il nous semble, l'obligation, déjà énoncée à l'article 15, § 8, du Pacte de la Société des Nations, est prévue seulement à l'article 2, § 7, de la Charte des Nations Unies et à l'article 1^{er}, § 3, du statut de l'UNESCO. D'après l'article 2, § 7, de la charte (auquel se conforme essentiellement l'article 1^{er}, § 3, du statut de l'UNESCO) : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII. »

20. Malgré le silence des autres statuts, il nous semble qu'une obligation de non-intervention dans le domaine réservé, ayant un contenu plus ou moins similaire à celui de l'obligation prévue par la Charte des Nations Unies, doit être considérée comme implicitement établie pour toute organisation internationale et en vigueur dans tous les cas où l'intervention ne serait pas autorisée par des dispositions expresses.

21. D'un point de vue général, il faut remarquer que l'obligation de non-intervention des organisations internationales, lorsqu'il s'agit des *Etats membres*, est différente de celle qui incombe aux Etats dans leurs relations réciproques (et qui peut, au contraire, être étendue aux relations entre organisations, surtout entre organisations non universelles, et *Etats tiers*). La diversité concerne tout d'abord les *mesures* par lesquelles a lieu l'intervention et qui sont interdites. On a vu que, dans les relations entre

Etats, la critique et la condamnation réciproques sont tolérées, même lorsqu'elles touchent au régime intérieur, à la façon de conduire les affaires internationales, etc. Dans le cas des organisations internationales, au contraire, l'obligation de non-intervention doit être aussi considérée comme un obstacle à l'adoption de résolutions de simple critique et condamnation. Dès que les organisations disposent en principe du seul pouvoir d'émettre des *recommandations*, donc d'un pouvoir *exhortatif* et non pas *décisionnel* ou *opérationnel*, le fait de soutenir que seulement les « actions » visant à interférer dans la compétence nationale peuvent violer le principe de non-intervention signifierait vider complètement le contenu de l'obligation de non-ingérence. D'ailleurs, dans la pratique des Nations Unies, l'article 2, § 7, a toujours été invoqué contre de simples recommandations de l'Assemblée générale, et l'on comprend d'autre part que l'intérêt des Etats à empêcher des critiques et des condamnations de la part d'un organisme international – c'est-à-dire d'une communauté d'Etats – soit bien plus fort que l'exigence d'éviter des critiques et des condamnations d'un autre Etat, qui peuvent toujours être repoussées.

22. Encore différente est l'obligation de non-intervention des organisations en ce qui concerne la *sphère* qu'embrasse l'obligation elle-même. Dans le cas de relations entre Etats, on a vu que l'Etat est protégé contre les menaces ou l'emploi de la force, donc dans son intégrité territoriale, ainsi que contre les atteintes portées à son indépendance politique, économique, sociale et culturelle. Il serait difficile de transférer une protection de ce genre dans les relations entre organisations et Etats membres. En réalité, la notion de domaine réservé (*domestic jurisdiction*), introduite par le Pacte de la Société des Nations et adoptée par la Charte de l'ONU, a, comme on va le voir, une signification bien précise et technique, dès qu'elle concerne les matières par rapport auxquelles normalement l'Etat n'a pas d'engagements internationaux. Il s'agit d'une signification clairement autonome par rapport au principe de l'interdiction de l'emploi de la force et à celui de l'autodétermination des peuples, qui sont les principes dont découle l'obligation de non-intervention dans les relations entre Etats.

23. Cela dit, on va examiner rapidement certains des problèmes soulevés par l'article 2, § 7, de la Charte des Nations Unies, avec des remarques qui peuvent, *mutatis mutandis*, être également valables pour les autres organisations.

§ 2. – La notion originale de domaine réservé dans l'article 2, § 7, de la Charte.

24. La définition de domaine réservé, valable pour l'article 2, § 7, de la charte est, *grosso modo*, la même définition qui avait été accueillie à l'époque de la Société des Nations et qui a été fixée une fois pour toutes en 1923 dans un célèbre avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (CPJI, *Recueil*, série B, n° 4, p. 7 et suiv.). Le

domaine réservé – dit la Cour – comprend les matières dans lesquelles l'Etat est libre d'obligations internationales de tout genre, étant donné que seulement pour ces matières il est le « maître exclusif de ses décisions ». Aucun élément ne ressort des travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies, notamment des travaux de la Conférence de San Francisco, qui puisse faire penser à une volonté des rédacteurs de la Charte de modifier cette définition ou d'en réduire la portée. Bien au contraire, des discussions qui eurent lieu à San Francisco sur l'article 2, § 7, on déduit clairement qu'on a voulu, pour ainsi dire, « aggraver » la notion de domaine réservé en tant que limite à la compétence de l'Organisation, comprenant dans cette notion même les matières pour lesquelles un pays resterait effectivement lié par des conventions, mais cela exceptionnellement, dès qu'il s'agissait de matières *normalement* rentrant dans la sphère de liberté des Etats. L'on décida donc d'adopter la formule actuelle de l'article 2, § 7, « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale », où l'adverbe « essentiellement » (nouveau par rapport à l'article 15, § 8, du Pacte de la Société des Nations) veut justement indiquer que l'ONU ne peut s'occuper de questions qui en principe, et malgré l'existence de quelques obligations conventionnelles, ne sont pas réglées par le droit international.

25. Dès que la définition de domaine réservé est purement négative, il est difficile d'indiquer exactement les domaines qui doivent être considérés comme normalement non réglés par le droit international. On peut dire *grosso modo* (ou tout au moins on pouvait le dire à l'époque où l'article 2, § 7, fut rédigé) que dans le domaine réservé rentrent les relations entre l'Etat et ses sujets, la façon d'organiser le pouvoir étatique et l'activité d'utilisation de son propre territoire de la part de l'Etat. Cette notion comprend, en somme, les relations qui se rapportent aux « éléments » classiques de l'Etat, à savoir : peuple, territoire et souveraineté.

26. Un problème, qui a été fort débattu pendant les premières années de vie de l'ONU mais qui, comme il sera clair plus loin, doit être considéré sous certains aspects encore actuel, c'est celui de la coordination entre l'article 2, § 7, et d'autres dispositions de la charte qui semblent *internationaliser* des questions de domaine réservé, permettant à l'Organisation de s'en occuper. Il suffit de penser, à cet égard, aux dispositions qui engagent l'Organisation à promouvoir et à encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous (art. 1^{er}, § 3, art. 55, lettre a, art. 56) ou bien à favoriser « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi, et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social » (art. 55, lettre a, art. 56), et ainsi de suite. Comment peut-on concilier cela avec la non-ingérence dans la compétence nationale ? Ne faut-il pas retenir que de telles dispositions rendent nul l'article 2, § 7, ou que, tout au moins, la charte donne d'un côté ce qu'elle enlève de l'autre ? Il nous semble que, toujours si l'on veut établir le sens originaire des dispositions de la charte et donc sans considérer les développements ultérieurs de la pratique,

entre l'article 2, § 7, et les dispositions citées, il n'y a aucune contradiction ni annulation réciproque. La Charte veut clairement dire que, dans les matières telles que les droits de l'homme, les relations politiques, économiques et sociales à l'intérieur de la communauté étatique, etc., l'Organisation pourrait prendre seulement des délibérations d'ordre général et abstrait (projets de conventions multilatérales, recommandations adressées à *tous* les Etats), alors que les délibérations à l'égard d'un Etat (ou d'un groupe d'Etats) déterminé lui seraient interdites. On arrive à cette conclusion, si l'on considère la phrase initiale de l'article 2, § 7 (« Aucune disposition de la présente charte n'autorise les Nations Unies à intervenir... »), si l'on considère encore que l'article 2, § 7, interdit expressément seulement de dépasser la compétence nationale « d'un Etat » (« of any State », d'après le texte anglais) et si l'on considère enfin que la formulation des dispositions des articles 1, 55 et 56 est telle qu'elle laisse clairement entendre leur référence à des initiatives d'ordre général.

§ 3. – Les développements de la pratique.

27. Un coup d'œil sur la pratique fort nombreuse de l'ONU (surtout de l'Assemblée générale) en matière de domaine réservé suffit pour faire remarquer que l'Organisation a toujours, ou presque toujours, repoussé les exceptions fondées sur l'article 2, § 7. Elle s'est toujours, ou presque toujours, déclarée compétente à discuter et à délibérer malgré les protestations de la part de l'Etat, ou du groupe d'Etats, destinataire de la délibération. Les secteurs dans lesquels cela s'est *surtout* vérifié sont ceux de la libération des peuples soumis à la domination coloniale, de la sauvegarde des droits de l'homme et de la lutte contre les gouvernements qui se sont imposés par la force ou en tout cas contre les gouvernements considérés comme oppresseurs. Pour chacun de ces secteurs, l'Assemblée générale a non seulement adopté une série de délibérations générales et abstraites mais elle a également manifesté la tendance à contrôler ce qui se passait à l'intérieur d'un pays, ou d'un groupe de pays déterminé.

28. Si l'on juge superficiellement cette pratique, on peut être amené à soutenir, comme on l'a fait, que l'article 2, § 7, soit désormais vidé de son contenu, ou mieux, pour employer des termes plus corrects, qu'il soit désormais abrogé par désuétude. Et, de ce fait, l'organisation ne rencontrerait plus aucune limitation *ratione materiae* à sa propre compétence.

29. A notre avis, ce n'est pas exactement ainsi. Si l'on examine la pratique avec la rigueur nécessaire, si l'on considère non seulement le comportement des organes mais aussi les réactions des différents Etats et leur capacité de s'opposer efficacement aux tendances des majorités, si en somme l'on tient compte du fait que l'ONU, dès qu'elle n'a pas de pouvoirs de décision effectifs, ne peut que compter sur le consentement et la collaboration des différents Etats membres, on s'aperçoit que

l'article 2, § 7, reste encore assez vivant et viable dans son sens originaire et dans ses lignes générales. On s'aperçoit justement que, dans la plupart des cas de prétendu dépassement de la limite du domaine réservé, c'est-à-dire dans la plupart des cas où les organes de l'ONU ne se sont pas bornés à adopter des délibérations générales et abstraites sur des questions qui rentrent normalement dans le domaine réservé, mais ils ont essayé de pénétrer dans la sphère intime d'un Etat, il y a toujours eu des contestations et une opposition acharnée de groupes de gouvernement (bien souvent de grandes puissances) poussés par des raisons de principe ou par leurs liens particuliers, d'ordre idéologique, et politique, avec les destinataires. Et il s'est toujours agi d'une contestation et d'une opposition particulièrement efficaces, étant donné la capacité qu'ont montrée les opposants de paralyser l'action de l'organisation à leur égard et à l'égard de leurs partenaires.

30. En réalité, tout ce qu'on peut déduire de la pratique, c'est la formation de règles spécifiques non écrites qui ont soustrait à l'article 2, § 7, des matières déterminées. C'est uniquement dans ces matières, qui sont essentiellement la matière coloniale et, pour certains aspects seulement, la matière des droits de l'homme, que l'organisation a désormais compétence à interférer dans le domaine réservé de chaque Etat.

31. Tout d'abord, on peut désormais considérer la matière coloniale comme entièrement soustraite, par voie coutumière, à l'article 2, § 7. A peu près après 1960, s'est consolidée dans la pratique une compétence de l'ONU à s'occuper des mesures à prendre dans les différents territoires non autonomes pour les acheminer vers l'indépendance, ou mieux une compétence à s'occuper de toute question à caractère colonial (compétence qui avait été violemment contestée au cours des années précédentes au nom de l'article 2, § 7). Après 1960, en effet, cette compétence n'a plus rencontré d'objections sérieuses.

32. L'autre secteur dans lequel s'est affirmée, mais seulement dans certaines limites, une compétence de l'ONU, par dérogation à l'article 2, § 7, c'est celui des droits de l'homme. Comme on l'a déjà dit, l'activité de l'organisation dans ce secteur – qui, jusqu'à la fin des années 60, consistait surtout, bien que non exclusivement, dans la préparation d'actes normatifs (il suffit de rappeler les deux pactes de 1966 sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels) – s'est graduellement intensifiée et étendue, à partir des années 70, jusqu'à comprendre une série d'interventions visant à obtenir le respect des droits de l'homme dans certains pays. Mais il faut reconnaître qu'il n'est pas facile d'établir avec objectivité et réalisme – et donc attachant la juste valeur même aux objections efficaces que rencontre encore aujourd'hui l'action de l'Organisation – jusqu'à quel point la limite du domaine réservé soit effectivement éliminée. En effet, le seul point sur lequel tous les Etats membres semblent désormais d'accord c'est que l'ONU puisse s'occuper des violations graves et généralisées (*violations massives et flagrantes*) des droits de l'homme de

la part de chaque gouvernement. Mais déjà lorsqu'il s'agit d'identifier exactement cette catégorie, l'accord vient à manquer, dès que certains Etats (et précisément les Etats socialistes) veulent y faire rentrer seulement les pratiques de gouvernement particulièrement inhumaines et atroces, telles que l'*apartheid*, le génocide, la torture, les exécutions en masse, les traitements cruels et dégradants des prisonniers politiques, etc., alors que l'Organisation, et donc la majorité des Etats qui en font partie, insiste à l'étendre à toutes les violations des droits de l'homme pourvu qu'elles soient généralisées. D'ailleurs, à part les *violations massives et flagrantes*, il reste qu'aujourd'hui encore le groupe des Etats socialistes maintient une position ferme en faveur de la défense, dans la matière que nous examinons ici, de l'article 2, § 7, *même lorsqu'il y a des engagements pris conventionnellement*, et il repousse systématiquement toute forme d'ingérence et de contrôle de la part des Nations Unies à son égard. Une pareille attitude peut-elle être ignorée par le juriste ? Sûrement non, si l'on considère ce qui a été déjà observé à un autre sujet, c'est-à-dire que les Etats socialistes constituent toute une composante de la communauté internationale actuelle, donc l'une des composantes qu'il faut prendre en compte lorsqu'il s'agit de reconstruire des règles coutumières tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du système des Nations Unies. Dans cet état de choses, il nous semble que la situation actuelle peut être décrite de la façon suivante. Tout d'abord, la limite du domaine réservé n'existe plus pour les violations généralisées des droits de l'homme ayant un caractère inhumain et/ou atroce (même les gouvernements les plus touchés par les résolutions de l'Assemblée générale qui peuvent rentrer dans cette catégorie, tels que le gouvernement sud-africain et le gouvernement chilien de Pinochet, ont fini par ne plus les contester sur la base de l'article 2, § 7, comme ils avaient fait auparavant). Il y a ensuite une forte tendance (dont la légitimité est encore douteuse) de la part des organes qui s'occupent des droits de l'homme, notamment de la part de l'Assemblée générale, du conseil économique et social et de la Commission des droits de l'homme, à étendre dans la plus large mesure la catégorie des *violations massives et flagrantes*, jusqu'à y comprendre toutes les violations commises à l'égard de la généralité des citoyens, par exemple les violations des droits à la liberté d'expression, à la liberté d'association, à la liberté syndicale et ainsi de suite. L'article 2, § 7, enfin, couvre aussi les violations « individuelles », dès qu'une compétence des Nations Unies à intervenir sur recours, et en faveur, d'individus ne s'est pas affirmée dans la pratique.

33. Bien entendu, ce que nous venons de décrire est l'état actuel de la pratique de l'ONU en matière des droits de l'homme. Cela ne veut pas dire que la situation ne puisse changer dans un proche avenir, dès que l'organisation est inlassablement engagée dans la lutte en faveur de la dignité de l'homme et fermement convaincue de la nécessité d'abolir, à cette fin, les barrières étatiques. Tous les hommes de bonne volonté ne peuvent que souhaiter que cet engagement donne les résultats espérés.

BIBLIOGRAPHIE

Sur le principe de non-intervention entre les Etats

- Alvarez, *Le droit international américain*, 1910.
- Arangio Ruiz, « Human Rights and Non-Intervention in the Helsinki Final Act », *RCADI*, 157, 1977-IV, p. 195 et suiv.
- Bemis, *The Latin American policy of the United States. An historical Interpretation*, New York, 1943.
- Bryde, « Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln », von Münch I. (hrsg.), *Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag*, Berlin, New York, 1981, p. 227 et suiv.
- Cavaglieri, « Note critiche su la teoria dei mezzi coercitivi al di fuori della guerra », *Rivista DI*, 1915, p. 23 et suiv.
- « Coping with internal conflicts: dilemmas in international law », *Georgia JICL*, 13, 1983, p. 183 et suiv.
- Dicke, *Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln in Völkerrecht*, Baden-Baden, 1978.
- Farer, « Intervention and human rights: the Latin American context », *California WILJ*, 12, 1982, p. 503 et suiv.
- Fawcett, « Intervention in international law », *RCADI*, 103, 1961-II, p. 347 et suiv.
- Fenwick, « Intervention: individual and collective », *AJIL*, 39, 1945, p. 645 et suiv.
- Gerlach, *Die Intervention*, Hamburg, 1967.
- Jahbvala, « Unilateral Humanitarian intervention and international law », *IJIL*, 21, 1981, p. 208 et suiv.
- Jaquet (ed.), *Intervention in international politics*, The Hague, 1971.
- Joyner-Grimaldi, « The United States and Nicaragua: reflections on the lawfulness of contemporary intervention », *Virginia JIL*, 25, 1985, p. 621 et suiv.
- Lillich (ed.), *Humanitarian intervention and the United Nations*, 1973.
- Paone, « Intervento (diritto internazionale) », *Enciclopedia del diritto*, XXII, 1972, p. 521 et suiv.
- Paschos, *Die Wirtschaftliche Intervention im Völkerrecht*, Thessaloniki, 1974.
- Rumpf, *Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot*, Baden-Baden, 1981.
- Schweisfurth, « Operations to rescue nationals in third States involving the use of force in relation to the protection of human rights », *GYIL*, 23, 1980, p. 159 et suiv.
- Thomas, *Non-intervention*, « The Law and its Import in the Americas », Dallas, 1956.
- Umzurike, « Tanzania's intervention in Uganda », *Archiv des Völkerrechts*, 20, 1982, p. 301 et suiv.
- Vincent, *Non-intervention and international order*, Princeton, 1974.
- Westerdieck, « Humanitäre Intervention und Massnahmen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland », *Archiv des Völkerrechts*, 21, 1983, p. 383 et suiv.

Yepes, « Contribution de l'Amérique latine au développement du droit international public et privé », *RCADI*, 47, 1934-I, p. 51 et suiv.

Sur le principe de non-intervention entre les Etats et les organisations internationales

- Bindschedler, « La délimitation des compétences des Nations Unies », *RCADI*, 1963-I, p. 391 et suiv.
- Conforti, *Le Nazioni Unite*, 4^e éd., Padova, 1986.
- Jones, *The United Nations and the domestic jurisdiction of States*, Cardiff, 1979.
- Ouchakov, « La compétence interne des Etats et la non-intervention dans le droit international contemporain », *RCADI*, 1974-I, p. 1 et suiv.
- Preuss, « Art. 2 para. 7 of the Charter of the UN and matters of domestic jurisdiction », *RCADI*, 1949, vol. 74, p. 547 et suiv.
- Rajan, *United Nations and Domestic Jurisdiction*, 2nd ed., London, 1961.
- Ross, « La notion de "compétence nationale" dans la pratique des Nations Unies », *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, 1964, p. 284 et suiv.
- Sperduti, *Il dominio riservato*, Milano, 1970.
- Verdross, « La compétence nationale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et l'indépendance des Etats », *RGDIP*, 1965, p. 314 et suiv.
- Verdross, « The plea of domestic jurisdiction before an international tribunal and a political organ of the United Nations », *Brunns'Z*, 1968, p. 33 et suiv.
- Watson, « Autointerpretation, competence and the continuing validity of Article 2 (7) of the UN Charter », *AJIL*, 1977, p. 60 et suiv.