

L'ETAT ET L'ORGANISATION DE LA SOCIETE INTERNATIONALE

RAPPORT PRESENTE

par

Hubert THIERRY

Professeur émérite à l'Université de Paris X

Pendant la période de la guerre froide, les analyses politiques et juridiques faisaient apparaître au sein de la « société internationale » trois ensembles d'Etats : ceux du monde libre, ceux du système socialiste ou communiste et ceux du tiers monde dont beaucoup appartenaient au mouvement des pays non alignés. Ces trois composantes avaient une certaine cohérence et un certain équilibre s'était établi entre elles. Mais l'effondrement du communisme, le dévoilement de la condition économique réelle des pays du système soviétique et aussi les changements politiques et économiques survenus dans le tiers monde ont eu pour effet de simplifier la structure de la Société internationale qui, pour l'essentiel, comporte désormais deux catégories d'Etats, envisagées sous l'angle de la puissance.

D'un côté un petit nombre d'Etats, développés, avancés, démocratiques et stables, en dépit des fluctuations économiques et des changements de majorité, ici où là. Ce sont ces mêmes Etats qui sont capables d'exporter des capitaux publics ou privés et qui disposent de moyens militaires et logistiques leur permettant d'intervenir en force dans des régions éloignées de leur territoire et sur d'autres continents que le leur. Ceux de ces Etats qui ont la qualité de membres permanents du Conseil de Sécurité y ont désormais un rôle d'initiative. La France fait partie de ce groupe mais seuls les Etats-Unis d'Amérique sont en mesure d'entreprendre, à bref délai, de grandes opérations militaires du type « tempête dans le désert ».

De l'autre côté, un grand nombre d'Etats très divers par l'étendue de leur territoire, leurs populations et leurs civilisations mais qui, même lorsqu'ils disposent de vastes ressources matérielles et humaines, sont économiquement faibles, politiquement instables et, dans des cas extrêmes, devenus anarchiques.

Economiquement faibles, il s'agit des pays « en voie de développement », selon les critères retenus par les Nations-Unies mais aussi — et c'est là le fait nouveau — des Etats anciennement communistes dont la condition économique se révèle pareillement déficiente.

Les premiers sont principalement des pays du tiers monde, mais l'expression de « pays en voie de développement » est toutefois pour beaucoup d'entre eux un euphémisme. La décennie des années quatre-vingt a comporté, en effet, dans ce domaine du développement, non pas un progrès mais une importante régression. C'était, a-t-on dit, quant au développement, la « décennie perdue ».

S'appuyant sur les données les plus fiables et résumant les conclusions admises, Claire Brisset écrit par exemple :

Entre 1960 et 1980, la misère, l'analphabétisme, la mortalité infantile avaient significativement régressé dans la plupart des pays du Sud. Le revenu moyen dans l'ensemble des pays en voie de développement avait même progressé de 2,9 % par an et la consommation par habitant s'était fortement accrue. Mais le début des années quatre-vingt a marqué une rupture dans cette évolution, en particulier en Afrique subsaharienne et en Amérique latine [...]. Sur le continent noir le revenu par habitant a décliné en moyenne de 2,4 % par an sur la décennie. Le nombre des pauvres (moins de 370 dollars par an) pourrait y atteindre, voire dépasser les 400 millions d'ici la fin du siècle. Poids grandissant de la dette, détérioration constante des termes de l'échange, chute des revenus tirés des matières premières, désertification, guerres et conflits : tout se conjugue en Afrique noire pour paupériser le continent entier. Une évolution similaire s'est produite en Amérique latine où le revenu par habitant avait pourtant progressé de 3,8 % par an entre 1965 et 1980. Les raisons sont comparables à celles que l'on a observées en Afrique subsaharienne, en particulier le poids de la dette et des politiques d'ajustement structurel mal conduites [...].» (1)

Ce sont là des données globales qui, sans doute, ne rendent pas compte de la diversité des situations, tandis que dans certains pays d'Amérique latine, des signes d'amélioration sont perceptibles au cours des toutes récentes années. Le tableau d'ensemble n'en est pas moins pour l'essentiel véridique.

Mais les pays en voie de développement ne sont plus désormais les seuls pays économiquement faibles. Tel est aussi le sort des pays anciennement communistes au premier rang desquels la Russie. Aux effets de gestions déplorables longtemps cachés sous les apparences entretenues par les régimes déchus, s'ajoutent les difficultés de la reconversion vers l'économie de marché. Baisse de la production, inflation galopante, pénuries, chômage, développement de circuits économiques clandestins, sont les traits communs de leurs conditions, en dépit de différences sensibles quant à leurs aptitudes à surmonter les crises qu'ils subissent.

(1) *L'état du monde*, Edition 1993, p. 571.

Le lien est évident entre le désordre économique et l'instabilité politique de telle façon que les Etats appartenant à ces deux ensembles — tiers monde et pays anciennement communistes — sont également pour la plupart d'entre eux politiquement faibles et instables.

Certes, la fin du communisme a ouvert la voie, pour les pays qui étaient soumis à des régimes totalitaires, à la démocratie, à la liberté, au pluralisme tandis qu'en Amérique latine, en Afrique et dans certains pays d'Asie comme aux Philippines, des dictatures, civiles ou militaires, cèdent la place à des structures démocratiques. Il s'agit toutefois de démocraties naissantes ou renaissantes, fragiles, souvent troublées et dans certains cas, par exemple en Afrique, plus apparentes que réelles.

Le Secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros-Ghali, écrit dans le rapport intitulé « *Agenda pour la paix* », établi en juin 1992, que :

« Les processus de démocratisation diffèrent dans la forme, l'ampleur, l'intensité, selon qu'il s'agit de l'Amérique latine, de l'Europe ou de l'Asie, mais ils présentent suffisamment de similitudes pour que l'on puisse y voir un phénomène mondial » (2).

Ces termes sont mesurés et rendent compte d'un mouvement incontestable. Il serait, en revanche, beaucoup plus hasardeux de souscrire aux thèses de certains auteurs tels que Francis Fukuyama, auteur d'un ouvrage au titre flambant : « *La fin de l'histoire* » qui soutiennent que la victoire de la démocratie, liée au capitalisme libéral, serait désormais un fait acquis et irréversible de façon qu'il n'y aurait plus rien à attendre de la suite des temps, si ce n'est la dégradation des vertus de courage et d'énergie qui s'amolliraient dans les sociétés de consommation guidées par les médias (3).

Ce sont là des vues très exagérées et qui ne résistent pas un instant à la lecture d'un journal quotidien. Le mouvement vers la démocratie n'est pas universel dès lors qu'il n'a entraîné jusqu'à présent ni la Chine ni l'Iran, ni l'Irak, ni d'autres pays islamiques où les progrès du fondamentalisme musulman sont plus sensibles que ceux de la démocratie. Plus encore les démocraties naissantes dans le Sud et dans l'Est sont fragiles, faute de base économiques et sociales et des traditions qui en garantissent l'authenticité et la durée. Sans prétendre être grand clerc en science politique, il suffit pour s'en convaincre de lire au sujet de l'évolution politique en Afrique, dans l'un de ces ouvrages qui retracent les événements de l'année écoulée le résumé suivant au demeurant nuancé :

« Si la formule d'une conférence nationale entre les différentes forces politiques sociales et morales en présence [...] a permis au Bénin de connaître un véritable changement, elle n'a pas offert un modèle transposable ailleurs. Au Congo elle a piétiné,

(2) Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de Sécurité le 31 janvier 1992, N.Y. New York, 1992.

(3) Voir notre compte rendu de cet ouvrage dans *Le trimestre du monde*, 2^e trimestre 1992, p. 157.

au Togo et au Zaïre elle a donné une nouvelle image du désordre installé [...]. L'évolution des autres pays où l'on avait cru voir les signes d'une extension des libertés n'a guère incité à l'optimisme. La force des pouvoirs installés, le fractionalisme politique, les ressources du clientélisme et du détournement des fonds publics, souvent aussi les faiblesses et divisions des oppositions ont transformé le changement en immobilisme politique parfois entaché de violence » (4).

Enfin la démocratie n'a aucun sens lorsqu'un Etat devient anarchique. Tel est le cas du Zaïre où la situation est décrite de la façon suivante dans le *Monde diplomatique* daté du 20 mars 1993 :

« Au Zaïre vaste comme quatre fois la France, les infrastructures, routes, moyens de communication ont disparu, les universités sont fermées, les hôpitaux sont devenus des mouiroirs, les programmes de lutte contre les grandes endémies sont suspendus et on ne mesure plus les ravages du Sida... Face au risque d'une implosion qui déstabiliserait toute l'Afrique centrale et qui pourrait prendre une dimension plus tragique qu'en Somalie ou au Libéria les Nations Unies et la Communauté internationale sont confrontés à un nouveau défi. »

Les nouvelles démocraties de l'Est sont aussi exposées. Dans certains cas comme dans celui de la Roumanie le personnel politique et administratif n'a guère été renouvelé. Il est dit qu'en Pologne dans le climat de national-populisme, la population, surtout préoccupée par la dramatique situation économique a perdu ses points de repère, tandis qu'en Russie, comme les événements le montrent, les institutions encore provisoires sont en danger et d'autant plus que la situation économique et sociale appelle des mesures impopulaires qu'un régime démocratique hésite à prendre. En fait, en Russie le totalitarisme a été détruit sans pour autant que la démocratie ait été construite.

Enfin l'actualité comporte des exemples, non exceptionnels, d'Etats où les tensions tribales, nationales, religieuses, culturelles sont telles qu'elles suscitent des situations de détresse. Tantôt les guerres civiles, les luttes de factions, comme en Somalie, au Zaïre, au Libéria, en Angola, en Afghanistan, au Soudan, en Ethiopie provoquent la rupture de la vie économique et sociale, la paralysie de la production, des échanges et des services publics de telle façon que l'Etat lui-même est en détresse, tantôt ces mêmes tensions conduisent à des actions militaires et à d'odieuses exactions tandis que les populations et les réfugiés en grand nombre qui fuient l'oppression ou les combats sont livrés au dénuement le plus total, à la famine et à d'insupportables souffrances. Telle était la situation des Kurdes en Irak et telle est celle des victimes de l'abominable purification ethnique en Bosnie-Herzégovine.

Ainsi l'image que les faits et les événements donnent de la société internationale est-elle bien différente de celle qui procède d'une vision purement juridique de cette société. Selon cette vision,

(4) *L'état du monde 1993*, Editions La découverte, p. 246.

reflétée par les cent quatre-vingt drapeaux qui flottent côte à côte devant le siège de l'ONU à New York, la Société internationale est formée d'Etats souverains, égaux en droit et capables d'exercer les compétences qui découlent de leur souveraineté, à commencer par le maintien d'un ordre public sur leur territoire.

La considération des réalités fait apparaître qu'un grand nombre d'Etats sont dépendants de l'aide extérieure pour leur survie, des investissements extérieurs pour leur développement ou leur reconversion et dans certains cas, comme au Rwanda, du concours de forces étrangères pour assurer l'ordre public sur leur territoire tandis que dans des cas extrêmes — Somalie, Zaïre — des Etats souverains ont cessé d'exister, non pas sans doute en tant qu'entités juridiques dans les relations internationales, mais en tant qu'entités politiques organisées.

Il n'est pas moins clair que seuls les Etats du premier groupe, développés, avancés, sont en mesure d'agir pour aider les Etats faibles et pour porter secours aux populations en détresse et lorsque des actions sont entreprises par les Nations-Unies, ce sont ces mêmes Etats qui seuls sont capables de les mener à bien, ou tout moins d'y contribuer lorsqu'elles revêtent une certaine ampleur.

Il y a donc un certain écart entre la vision juridique de la société internationale et sa conditions réelle. Ce n'est pas là un fait entièrement nouveau mais il revêt dans l'actualité un caractère particulièrement accusé et manifeste. Or, lorsque les situations de fait s'écartent excessivement du droit, ce ne sont pas celles-ci qui sont nécessairement redressées, c'est le droit qui en subit les conséquences et en vient à être changé.

De fait, ce sont les principes fondamentaux du droit international tels qu'ils étaient conçus dans la période de la guerre froide, qui, sans être abandonnés ou formellement redéfinis, sont l'objet d'interprétations nouvelles, de changements suscités par le nouvel équilibre — ou déséquilibre — au sein de la Société internationale.

En premier lieu, en raison de la prééminence des Etats développés, démocratiques, la souveraineté des Etats de la périphérie tend à être réinterprétée. Le principe de l'égale légitimité des régimes politiques, envisagé comme un corollaire de la souveraineté, tend à céder le pas à un principe de légitimité démocratique, soit que les Etats affaiblis dans le tiers monde et à l'Est aient pris conscience de l'échec des régimes non démocratiques et du lien entre les exigences du développement et celles des droits de l'homme, soit qu'ils cèdent à la pression exercée par les puissances démocratiques. L'évolution en ce sens est naissante mais de façon plus radicale le libre choix des modèles de développement et des politiques économiques qui apparaissait, particulièrement dans le droit du développement, comme un corollaire de la souveraineté, cède le pas à des choix économiques guidés ou imposés par les dispensateurs d'aides et de concours aux Etats qui en sont les bénéficiaires.

En second lieu, les Etats forts, agissant individuellement, ou des

organisations internationales et particulièrement les Nations Unies sont appelés à porter secours aux populations en détresse, mais aussi à contribuer à la restauration d'Etats déchirés ou devenus anarchiques. Cela implique une extension du champ de l'intervention fondée sur différentes bases juridiques et par la même une limitation de la non-intervention.

Dès lors toutefois que les changements qui sont intervenus dans la société internationale sont récents, que le droit évolue lentement, que l'ordre juridique défini dans la période de la Guerre froide et de la coexistence pacifique n'a pas été formellement révisé, les manifestations du changement peuvent être considérées soit comme des transgressions du droit, soit au contraire comme les premiers éléments d'une évolution du droit. Il y a lieu, en tout état de cause, d'en prendre acte et d'en rendre compte.

I. — LA SOUVERAINETE

DANS LA NOUVELLE CONJONCTURE INTERNATIONALE

Naguère, c'est-à-dire avant que ne se produisent au sein de la société internationale les changements d'équilibre consécutifs à l'effondrement du communisme, la Souveraineté des Etats n'était pas seulement fortement mise en valeur dans le langage des rencontres internationales et des résolutions normatives adoptées par l'Assemblée Générale des Nations Unies, elle était conçue de façon large quant à son contenu juridique et aux conséquences que l'on en tirait. Cette accentuation de la souveraineté correspondait aux exigences de la « coexistence pacifique » qui était la traduction juridique de la guerre froide et sans doute un moyen de la contenir. Elle correspondait aussi au souci des nouveaux Etats, issus de la décolonisation, dont certains s'engageaient dans des expériences de type socialiste, de préserver leur indépendance contre ce qui leur apparaissait comme les entreprises de l'impérialisme ou du colonialisme. Cette conception forte de la souveraineté, commandée par les divisions de la Société internationale prévalait autant dans l'ordre politique que dans le domaine des relations économiques internationales et du développement.

Dans l'ordre politique l'accent était mis sur l'égale légitimité des régimes politiques envisagée comme une conséquence immédiate et majeure de la souveraineté. Cela impliquait que tous les régimes politiques fussent légitimes et donc les régimes non démocratiques — dictatures du tiers monde ou régimes marxistes — autant que les autres. Une seule exception était admise au sujet de laquelle les composantes de la Société internationale s'accordaient suffisamment pour l'admettre : celle des régimes fondés en Afrique australe sur l'apartheid (Rhodésie, Afrique du Sud). Ce principe de l'égale légi-

timité était fortement formulé bien qu'au prix de rédactions qui, au premier abord, pouvaient prêter à confusion. « *Chaque Etat* — est-il énoncé par exemple dans la fameuse résolution de 1970 sur les relations amicales qui codifiait le droit de la coexistence pacifique — *a le droit de choisir librement son système politique social et culturel* ». L'emploi des mots « choisir » et « librement » dans cette formule ne doit pas faire illusion dès lors que le libre choix est exercé par « chaque Etat » et non pas par chaque peuple, de telle façon que ce droit peut procéder de la volonté de gouvernements non démocratiques qui imposent leur choix aux peuples.

De même, c'est sous le signe de la coexistence pacifique que l'expression de « non ingérence » jusqu'alors mal définie en droit international (5) et qui ne figure pas dans la Charte (l'article 2 paragraphe 7 se réfère à l'intervention) a été mise en honneur. La même résolution sur les relations amicales porte à ce sujet qu'

« *Aucun Etat ni groupe d'Etat n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat. En conséquence non seulement l'intervention armée mais toute autre forme d'ingérence ou toute menace dirigée contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels sont contraires au droit international.* »

Cette rédaction qui ajoutait la non-ingérence, à la non-intervention, correspondait au souci des Etats fermés (Etats communistes et certains Etats du tiers monde) de soustraire, sous le prétexte de la préservation de leur personnalité ou de leur identité, des politiques répressives et gravement attentatoires aux droits de l'homme, à toute mise en cause. Ainsi conçue, en effet, la non-ingérence excluait non pas seulement comme la non-intervention les atteintes à l'exercice par un Etat de ses compétences exclusives particulièrement au titre de sa souveraineté territoriale, mais aussi les pressions politiques ou diplomatiques touchant à sa « personnalité » et à ses « éléments politiques, économiques et culturels ».

De fait ce concept extensif de « non-ingérence » n'a jamais été accepté par les puissances occidentales, autrement qu'en vertu du consensus par lequel certaines résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies ont été adoptées. Dès 1970, en pleine guerre froide, la Cour Internationale de Justice, dans le fameux *obiter dictum* de l'affaire de la Barcelona Traction l'a rejeté, tout au moins dans le domaine des droits de l'homme en affirmant que tous les Etats ont un « *intérêt juridique* » à la protection des droits découlant « *des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine* ».

(5) Le Dictionnaire de la terminologie du droit international porte au sujet du mot « ingérence » : « *Terme qui ne correspond pas à une catégorie déterminée et qui est employé soit à propos de l'intervention pour désigner une partie de ce que celle-ci implique, soit en dehors de l'intervention ou pour en distinguer la simple ingérence, non accompagnée de pression diplomatique ou militaire...* » (Dictionnaire, p. 333).

La souveraineté était toutefois aussi le principe majeur du droit du développement tel qu'il était conçu dans ses beaux jours, c'est-à-dire dans les années soixante et soixante-dix à l'époque du « Nouvel ordre économique international ».

En vertu de leur souveraineté, les Etats et particulièrement les pays en voie de développement étaient libres de choisir leur modèle de développement et appelés à bénéficier, sans discrimination, de l'aide extérieure. Préférence était donnée à l'aide multilatérale et « non liée », c'est-à-dire inconditionnelle. Plus encore le concept de « *souveraineté permanente sur les ressources naturelles et les activités économiques* » avait pour objet de conférer aux pays en voie de développement un droit exclusif de réglementer ces activités et éventuellement de nationaliser les entreprises étrangères selon des modalités particulièrement avantageuses pour l'Etat nationalisant et spoliatrices pour ces entreprises.

Dans ce domaine, la conception intransigeante de la souveraineté s'est révélée être un obstacle aux investissements et à l'aide dès lors que les Etats capables d'investir ou de contribuer à l'aide avaient à redouter que l'exercice de leur souveraineté par les bénéficiaires soit contraire à leurs intérêts ou qu'un mauvais usage soit fait de leurs apports.

De fait le droit du développement tel qu'il a été conçu dans les années soixante et soixante-dix n'a guère contribué au développement et le retournement dans le sens négatif de l'évolution économique des pays en voie de développement, dont il a été fait état ci-dessus, a suivi de peu l'adoption en 1974 des grandes résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le « Nouvel ordre économique international ».

C'est cette conception extensive de la souveraineté, tant dans l'ordre politique que dans l'ordre économique qui tend à être remise en cause dans la nouvelle conjoncture internationale. L'égale légitimité des régimes politiques est en voie de céder le pas à un principe de légitimité démocratique bien que l'évolution dans ce domaine n'ait pas franchi le stade des commencements. De façon plus décisive, le droit international économique évolue également dans le sens de la limitation de la souveraineté des Etats faibles et endettés dont les politiques économiques sont désormais assujetties aux directives des institutions qui leur assurent des concours.

A. — Vers un principe de légitimité démocratique

Le mouvement de faveur pour la démocratie s'accompagne d'initiatives normatives qui incitent à évoquer la naissance d'un principe de légitimité qui impliquerait au terme de son progrès que seuls soient légitimes, au regard du droit international, les régimes de démocratie libérale, fondés sur les droits de l'homme et sur des processus électoraux pour le choix des gouvernants. Il y aurait alors

lieu de préciser les sanctions de ce principe qui consisteraient sans doute en une mise en quarantaine des Etats non démocratiques.

Certains auteurs, tel Thomas Franck — dont on connaît le talent et l'autorité — soutiennent que l'évolution dans ce domaine est déjà sensible ou avancée. Dans l'*American Journal of International Law*, l'éminent internationaliste écrit sous le titre « The emerging right to democratic governance » :

« This emerging law - which requires democracy to validate governance is not merely the law of a particular State like the United States under its constitution. It is also becoming a requirement of international law applicable to all and implemented through global standards with the help of regional and international organisations » (6).

On peut sans doute souscrire à ces termes mais non sans quelques réserves et tout en étant convaincu que l'évolution dans le sens du renforcement et de l'extension de la démocratie est chose éminemment souhaitable.

L'examen du droit positif laisse penser en effet que si un principe de légitimité démocratique a pris forme dans des communautés régionales : celles des Etats membres du Conseil de l'Europe, de l'OEA (Organisation des Etats américains) et désormais de la CSCE, le progrès demeure beaucoup plus timide dans l'ordre mondial où de grands obstacles freinent la démocratisation des régimes et donc l'adoption d'un principe ou d'une norme de portée universelle. On voudrait aussi être sûr que le principe admis au sein de la CSCE résistera à tous les événements.

De longue date la démocratie est une exigence du Conseil de l'Europe dont le statut établi au lendemain de la seconde guerre mondiale prévoit dans son article 2 que :

« Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales »,

tandis que le premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme adopté en 1952 fait obligation aux parties d'organiser des élections libres et périodiques. La Cour européenne des droits de l'homme a fait application de ces principes dans l'affaire du régime des colonels en Grèce en 1969 et le Comité des Ministres, en vertu de l'article 3 du Statut veille au caractère démocratique des Etats qui posent leur candidature pour devenir membre du Conseil.

Un contrôle sévère est exercé par le Conseil de l'Europe quant aux progrès dans la voie de la démocratie des Etats qui forment des demandes d'adhésion. La Bulgarie, la Hongrie et la Pologne sont devenus membres du Conseil, mais l'Albanie, le Belarus, la Croatie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Moldavie, la République slova-

(6) AJIL, 1992, vol. 86, N° 1, p. 47.

que, la République tchèque, la Roumanie, la Russie, la Slovénie et l'Ukraine ne bénéficient jusqu'à présent (15 février 1993) que du statut d'« invité spécial » (6 bis).

La Charte de l'OEA comporte une formule moins forte que celle du Statut du Conseil de l'Europe puisque son article 5 prévoit seulement l'obligation des Etats membres « *de promouvoir l'exercice effectif de la démocratie* » mais le Comité des ministres des Etats de l'OEA a affirmé en 1991 que la représentation des Etats membres doit être fondée sur l'exercice effectif de la démocratie représentative tandis que le Secrétaire général de cette organisation est appelé à convoquer immédiatement le Conseil en cas de rupture d'un Etat membre avec la démocratie (7).

L'avancée toutefois la plus significative dans la voie de la légitimité démocratique est celle de la CSCE. Alors que l'Acte final de la Conférence d'Helsinki, en 1975, reflétait encore le droit de la coexistence et reprenait la formule de la résolution sur les relations amicales : « *le droit de chaque Etat de choisir et de développer librement son système politique, social et culturel* », le document de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990) affirme que « *la démocratie est un élément inhérent à l'Etat de droit* », tandis que dans la Charte de Paris du 21 novembre 1990, les Etats participants s'engagent « *à édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de leurs nations* ».

Ainsi et quelle que soit l'autorité juridique de tel ou tel texte, la légitimité démocratique prend place dans d'importantes communautés régionales.

Il n'en va pas de même dans l'ordre universel où le progrès est beaucoup moins avancé. L'Assemblée Générale des Nations Unies a bien adopté en 1990 une résolution sur « *le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* » dont les termes prudents se réfèrent aux constitutions et législations nationales et où il est dit que

« les efforts déployés par la communauté internationale pour renforcer le principe des élections périodiques et honnêtes ne doivent pas remettre en question le droit souverain qu'a chaque Etat de choisir et de développer librement son système politique, social, économique, et culturel »,

(6 bis). — Dans le même sens, la démarche de la Communauté européenne, au sujet de la reconnaissance des nouveaux Etats issus de démembrement de l'URSS et de la Yougoslavie, est significative. Selon les termes de la Déclaration sur « les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale et en Union Soviétique » du 16 décembre 1991, une position commune a été adoptée en vertu de laquelle le processus de la reconnaissance de ces nouveaux Etats implique : « le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l'Acte Final d'Helsinki et la Charte de Paris notamment en ce qui concerne l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme ». Voir à ce sujet : Jean Charpentier : les Déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats. *RGDIP*, 1992, n° 343-356 et Pierre-Marie Dupuy : *Droit International public*. Précis Dalloz, p. 66-67.

(7) Voir *AJIL*, 1992, p. 66.

tandis qu'une autre résolution adoptée en même temps que la précédente a pour titre : « Respect des principes de souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures de chaque Etat en ce qui concerne les processus électoraux » (8).

Plus significative en revanche est la réaction de l'Assemblée Générale des Nations Unies lors du coup d'Etat qui, en septembre 1991, a chassé le président élu de Haïti, Jean-Bertrand Aristide. L'Assemblée a adopté, sans vote, une Résolution demandant le retour d'Aristide au pouvoir, la pleine application de la constitution et le respect intégral des droits de l'homme à Haïti. Ce précédent toutefois demeure singulier et ne suffit pas à fonder une norme, d'autant plus que la Résolution de l'Assemblée n'a pas été, jusqu'à présent, suivie d'effet. Aristide attend toujours d'être rétabli dans ses droits constitutionnels.

Un certain recul du principe de l'égalité légitimité des régimes politiques mérite donc d'être pris en compte sans pour autant que ce principe ait été abandonné sur le plan universel. Les résistances dans ce domaine demeurent très fortes, particulièrement au sein de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Plus sensible en revanche est le fléchissement de la souveraineté dans le domaine économique des Etats faibles, massivement endettés et dépendants de concours extérieurs pour leur survie.

B. — Le fléchissement de la souveraineté des Etats faibles dans l'ordre économique.

On pourrait sans doute montrer que l'exercice de la souveraineté de tous les Etats et donc même celle des Etats développés, avancés, subit des limitations soit en raison de la formation d'entités à vocation fédérale telle que la Communauté européenne — et il est clair que le Traité de Maastricht, (qu'on l'approuve ou non) va dans ce sens — soit en raison de contraintes économiques ou financières. C'est ainsi que la fixation des taux d'intérêts en France est, comme chacun le sait, étroitement tributaire des décisions de la Bundesbank.

Plus spectaculaires sont toutefois les limitations de leur liberté de choix économiques des Etats faibles. Le recul du développement au cours des années quatre-vingt, l'échec du modèle soviétique et des politiques d'inspiration socialiste dans le tiers monde, l'endettement massif des pays du tiers monde ont placé les Etats faibles dans une situation de dépendance accrue par rapport aux Etats avancés et plus particulièrement des institutions internationales financières et des grandes banques commerciales.

Dans le même temps, le renouveau du libéralisme, les exigences de l'efficacité économique et les contraintes auxquelles les entités capables de dispenser des concours financiers sont assujetties en

(8) Rés. 45-150 et 45-151 du 18 décembre 1990.

raison des lois du marché, ont conduit ces entités à subordonner leurs concours non pas seulement à des garanties fournies par les bénéficiaires mais à l'engagement de ceux-ci dans la voie de politiques économiques et de réformes structurelles conformes aux directives de leurs créanciers. C'est dire que la dépendance des pays faibles s'est accrue au point que leurs options économiques sont guidées ou imposées de l'extérieur. Leur souveraineté demeure sans doute intacte en principe mais elle n'en est pas moins substantiellement réduite.

Les contraintes que subissent les Etats faibles relèvent sans doute davantage de la nécessité que du droit. Au cours des années quatre-vingt toutefois et depuis lors, de nouveaux usages et la mise en œuvre de nouvelles techniques financières, particulièrement quant au traitement des situations d'endettement des pays faibles, ont pour effet d'orienter les relations économiques internationales dans de nouvelles directions. Ces usages et ces techniques sont d'une grande complexité et le plus souvent défendues par un vocabulaire ésotérique qui doit beaucoup à l'emploi de l'anglais tel qu'il est utilisé dans les milieux bancaires et financiers. Il ne saurait être question de les décrire dans le présent rapport. Il apparaît toutefois que ces usages et ces techniques financières sont aux antipodes du droit du développement tel qu'il avait été conçu et formulé dans les années soixante-dix.

Le droit du développement procédait de résolutions normatives des Nations Unies et éventuellement de traités multilatéraux (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, accords de Lomé) ou bilatéraux (accord de coopération). Il comportait des principes et des normes générales alors même que celles-ci ne revêtaient pas un caractère obligatoire et relevaient de la « soft law ». Le droit nouveau procède de décisions unilatérales des institutions internationales ou encore d'accords particuliers conclus par le FMI avec des Etats tels que les « standby arrangements » ou accords de confirmation (9) par lesquels sont définis dans chaque cas les engagements réciproques : octroi de crédits, assistance financière, rééchelonnement de la dette et engagements des bénéficiaires quant aux paiements mais aussi quant aux mesures de redressement et d'assainissement jugées nécessaires. Lorsque les créanciers sont des banques privées, par exemple américaines, référence est faite au droit des Etats-Unis et les différends sont appelés à être réglés soit par l'arbitrage soit par les juridictions nationales. Jusqu'en 1992, les contrats de rééchelonnement de la dette extérieure brésilienne contenaient une clause attribuant compétence aux tribunaux de l'Etat de New York en cas de différend survenant entre une ou plusieurs banques créancières et la Banque centrale du Brésil.

(9) La définition des accords de confirmation est donnée par l'article XXX (b) du Statut du FMI : par accord de confirmation il faut entendre une décision par laquelle le Fond donne à un Etat membre, l'assurance qu'il pourra, conformément à ladite décision, effectuer des achats au compte des ressources générales pendant une période donnée et jusqu'à concurrence d'un montant spécifié. Le non respect de l'accord de confirmation et des « critères de réalisation » entraîne la révision des relations du Fond avec l'Etat concerné.

Le droit du développement se référait à la « Communauté internationale » mais il mettait surtout en présence des Etats dont les droits et les devoirs économiques étaient définis dans la fameuse Charte de 1974. Le nouveau droit ou si l'on préfère les nouvelles techniques internationales mettent en présence un grand nombre d'acteurs : le FMI et la Banque mondiale y ont une part prédominante dans la mesure où ces institutions ont un rôle de « catalyseur ». Cette dénomination empruntée au langage scientifique, désigne l'aptitude de ces institutions à coordonner des financements privés ou gouvernementaux et à agir pour le compte de l'ensemble des pourvoyeurs de crédits ou de concours dans les négociations avec un Etat. Mais bien d'autres entités participent aux relations financières avec les Etats faibles et endettés — Banque des règlements internationaux, banques privées, BERD dont la mission est de :

« contribuer au progrès et à la reconstruction économique des pays d'Europe centrale et orientale qui s'engagent à respecter et à mettre en pratique les principes de la démocratie pluraliste du pluralisme et de l'économie de marché, de favoriser la transition de leurs économies vers les économies de marché et d'y promouvoir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise ».

Il y a également d'autres acteurs tels que les groupements informels d'Etats créanciers parmi lesquels le Club de Paris est le plus représentatif.

Le droit du développement était l'expression d'une approche globale des problèmes du développement. Ses normes ou directives étaient applicables « sans discrimination » à tous les Etats ou à certaines catégories d'Etats : PVD, PMA, etc. Les techniques de financement du développement des pays endettés ou de la restructuration des pays de l'Est sont au contraire mises en œuvre au cas par cas. Lors du sommet de Londres du G 7 en juillet 1991, le refus de toute négociation d'ensemble a été clairement rappelé.

Enfin, alors que le Nouvel ordre économique international était fondé sur l'idée d'une solidarité internationale désintéressée, les nouvelles techniques tiennent compte au contraire des lois du marché et tendent à l'universalisation du modèle économique libéral. Les maîtres mots dans les nouveaux rapports économiques internationaux sont « conditionnalité » et « ajustement structurel ». La conditionnalité n'est pas chose nouvelle puisque le statut du FMI prévoit depuis l'origine que son assistance est soumise à certaines conditions et particulièrement à l'engagement des bénéficiaires de rééquilibrer leur balance des paiements. L'ajustement structurel va beaucoup plus loin et subordonne les concours à la mise en œuvre effective de politiques dont le but est de rééquilibrer la balance extérieure par la compression de la consommation intérieure et la réduction du déficit budgétaire et donc des programmes sociaux (10). Les PAS (Programmes

(10) La quatrième Convention de Lomé (15 décembre 1989) marque un souci des conséquences sociales de l'ajustement structurel : l'article 244 précise que les réformes, aussi draconiennes soient-elles, doivent être accompagnées d'une « attention toute particulière aux catégories sociales les plus vulnérables ». Le principe cardinal de l'ajustement est énoncé par l'article 243 : l'ajustement doit être « économiquement viable et socialement et politiquement supportable ».

d'ajustement structurel) définis par la Banque mondiale comportent essentiellement trois volets, la réduction des dépenses budgétaires, l'ouverture sur le marché mondial et des programmes de privatisation des entreprises publiques.

Enfin, un lien tend à être établi entre la conduite politique des Etats et les concours dont ils peuvent bénéficier. C'est ainsi qu'en 1992 l'Egypte a été récompensée pour sa bonne tenue dans la Guerre du Golfe. Elle a bénéficié d'une annulation de 30 % de sa dette ainsi que d'un rééchelonnement sur vingt ans du montant restant. La Pologne a eu droit à un traitement de faveur pour ses choix résolument libéraux. La même faveur n'a pas été accordée à la Côte-d'Ivoire en dépit de l'appui qui lui était donné par la France. On voit ainsi que le libre choix du modèle de développement est devenu théorique pour autant qu'un Etat soit dans une situation économique qui appelle des concours extérieurs.

Mais la nouvelle conjoncture internationale ne comporte pas seulement des pressions politiques et économiques qui incitent les Etats à plus de démocratie et à plus de libéralisme économique, elle donne lieu également à des interventions des Etats forts et des Nations Unies sur le territoire des Etats faibles.

II. — L'INTERVENTION

DANS LA NOUVELLE CONJONCTURE INTERNATIONALE

Les populations en détresse, les Etats en détresse doivent être secourus. La Société internationale s'y emploie. Il ne s'agit pas seulement, dans la nouvelle conjoncture internationale, de maintenir la paix et la sécurité internationale, ce qui est depuis l'origine la tâche prioritaire des Nations Unies en vertu de la Charte ; il s'agit de sauver des centaines de milliers de malheureux de la famine et de restaurer des Etats déchirés et délabrés. Les ONG mais aussi désormais les Etats qui sont en mesure de le faire, entreprennent de vastes opérations d'assistance humanitaire, placées sous l'autorité des Nations Unies et généralement liées à des efforts de maintien ou de rétablissement de la paix. Les Nations Unies sont appelées en outre à contribuer à la remise en état des institutions, à la réformation des services publics et à la démocratisation d'Etats détruits par la carence des pouvoirs publics ou les luttes de factions. Ainsi les ONG, les Etats, les Nations Unies interviennent directement, sur place, dans différentes parties du monde sur le territoire d'Etats souverains.

Ces interventions soulèvent, particulièrement en France, un débat politique qui a trait aux orientations et aux choix dont elles procèdent,

L'efficacité de ces entreprises peut être mise en cause compte

tenu de la limitation des moyens qui sont mis en œuvre et particulièrement de ceux dont l'ONU dispose.

« Il n'y a plus aucune commune mesure, écrit le Secrétaire Général dans Agenda pour la paix, entre les tâches confiées à l'Organisation et les moyens financiers mis à sa disposition. »

Les entreprises humanitaires se heurtent en outre à l'hostilité, à la mauvaise volonté de certaines parties prenantes : factions somaliennes ou milices serbes appuyées par la Serbie. Les efforts de rétablissement de la paix et de restauration de l'Etat rencontrent de semblables obstacles comme au Cambodge faute de coopération des kmers rouges.

Mais des questions politiques sont également soulevées. La critique s'attache au caractère inégalitaire de l'assistance humanitaire. Telle population en détresse bénéficie de secours qui ne sont pas accordés à telle autre. C'est ainsi que l'on a pu déplorer qu'en Irak, les populations chiites, victimes des agissements du pouvoir, n'aient pas bénéficié de la protection accordée aux Kurdes ou encore que le Soudan ou le Libéria n'aient pas été l'objet de la même sollicitude que la Somalie, le Cambodge ou la Bosnie-Herzégovine. Ces « discriminations » sont imputées à l'importance politique ou stratégique de telle ou telle région pour les puissances intervenantes. C'est là une considération que notre collègue, le Doyen Torrelli, met particulièrement en valeur (11). Plus encore les politiques d'assistance humanitaire sont contestées, surtout en France, dans la mesure où elles peuvent apparaître comme des substituts ou des « alibis » qui dispensent d'avoir recours à des actions coercitives contre les factions ou les Etats qui portent la responsabilité des situations de détresse. S'agissant par exemple de l'aide humanitaire dont les Kurdes ont bénéficié, M. Ruffin, qui est l'un des distingués orateurs de notre colloque, écrit que :

« S'il s'agit de lutter contre un Etat fort et un régime criminel il ne peut être seulement question d'apporter des secours à ceux que l'on maintient sous la botte des bourreaux [...]. C'est pourtant un mécanisme analogue qui a conduit à apporter aux Kurdes une aide humanitaire purement palliative alors qu'une réponse militaire, consistant à empêcher Saddam Hussein d'utiliser contre eux ses hélicoptères, eût été le seul moyen d'empêcher le drame » (12).

A plus forte raison, s'agissant de la Bosnie, un même raisonnement conduit à reprocher aux gouvernements occidentaux de ne pas s'engager davantage dans des actions militaires contre les milices serbes ou la Serbie elle-même.

Enfin, aux yeux de certains, l'engagement des Etats et des Nations Unies dans des actions humanitaires entraînerait une confusion entre

(11) « De l'assistance à l'urgence humanitaire », *Revue de la Croix-Rouge*, mai-juin 1992, p. 238.

(12) *Le Monde des débats*, janvier 1993, p. 4.

la politique et l'action humanitaire qui serait en quelque sorte la chasse gardée des ONG.

Il ne nous appartient pas de prendre part, dans le cadre de cet exposé, à ces débats. Les interventions soulèvent en revanche des questions juridiques qu'il y a lieu d'envisager. Elles concernent principalement l'incidence de ces interventions sur le principe coutumier de non-intervention, la pratique des Nations Unies quant à l'article 2 paragraphe 7 de la Charte et de façon plus générale les relations de la Société internationale et des Etats sous l'angle de la responsabilité de cette Société. Sous cet angle juridique, il y a lieu de s'attacher successivement à l'action des ONG et à leur accès aux victimes de situations de détresse, aux politiques et aux interventions des Etats relayées par les Nations Unies et légitimées par celles-ci et enfin aux efforts des Nations Unies aux fins de la restauration des Etats (et non plus des populations) en détresse ou de leur démocratisation.

1. — Dès avant la fin de la Guerre froide, lorsque des situations de détresse procédant de catastrophes naturelles ou de conflits politiques comme en Afghanistan ont été portées à l'attention de l'opinion, en France, aux Etats-Unis, en Angleterre, et ont suscité une légitime émotion, ce sont les ONG qui se sont portées au secours des victimes. Lors de la famine qui a sévi au Soudan en 1984 et 1985, 80 % des secours ont été fournis par les ONG. Dans le même temps, des ONG formées en France : Médecins sans frontières, Médecins du monde, se donnaient pour mission d'assurer des secours médicaux aux populations et aux réfugiés privés de soins et souffrants des maux engendrés par le dénuement et la famine.

L'action toutefois de ces organisations au Biafra, en Afghanistan, en Ethiopie, au Soudan, au Nicaragua a été entravée par les autorités territoriales qui étaient celles-là même qui portaient généralement la responsabilité des situations de détresse (13).

C'est pourquoi, en vertu de formules ou de concepts délibérément choisis pour frapper l'opinion telles que « le droit » ou « le devoir d'ingérence », une action diplomatique a été entreprise par la France, à laquelle notre collègue, le Doyen Bettati, a été étroitement associé, afin de faciliter et d'encourager les efforts des ONG et de surmonter la mauvaise volonté des Etats quant au développement de l'assistance humanitaire et à l'accès aux victimes. (Une terminologie rigoureuse exigerait que l'on évoque non pas un droit ou un devoir « d'ingérence », mais simplement un droit ou un devoir *d'intervention* dès

(13) Actuellement par exemple les organisations humanitaires au Soudan sont réduites à l'impuissance par un régime décidé à empêcher toute aide aux populations du sud du pays. Confrontées à une logique totalitaire, elles ne peuvent secourir les personnes déplacées que ce soit au Salfour, au sud Kardofan ou même dans la périphérie de Khartoum où les populations regroupées en plein désert sont totalement dépendantes de l'aide des organisaions islamistes, seules autorisées à travailler dans les camps. Au Soudan l'espace humanitaire se rétrécit comme peau de chagrin et les organisations de secours ont perdu toute possibilité d'accès aux populations menacées. *Populations en danger*, Hachette, 1992, Collection Pluriel, p. 75.

lors que l'assistance aux victimes, sur place, donne lieu à l'exercice d'une compétence qui relève normalement de la souveraineté territoriale de l'Etat concerné).

En fonction de propositions françaises, des résolutions ont été adoptées par l'Assemblée Générale des Nations Unies (Rés. 43-131 et 45-100) en 1988 et en 1990 sous le titre « Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence de même ordre ».

Leur adoption a été considérée, à juste titre, comme un succès de la diplomatie française. Mais, tout en faisant une part au concept de droit à l'assistance, ces résolutions portent la marque de l'attachement des pays du tiers monde, qui forment la majorité au sein de l'Assemblée Générale, à leur souveraineté. Une « invitation » est adressée à tous les Etats concernés par l'assistance humanitaire « à faciliter la mise en œuvre » par les ONG de cette assistance tandis que le Secrétaire général a été convié à « étudier » différents moyens de faciliter l'acheminement des secours aux victimes, y compris par la mise en place de « couloirs d'urgence ». Ainsi ces résolutions sont elles quelque peu en deçà de la reconnaissance d'un droit d'accès inconditionnel aux victimes ou de l'obligation de l'Etat territorial d'assurer cet accès. Les mêmes résolutions réaffirment la souveraineté des Etats affectés et le rôle prioritaire qui leur revient dans l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance, de telle façon que l'action des ONG revêt, en principe, un caractère subsidiaire par rapport à l'exercice par les Etats affectés de leur responsabilité principale quant au sort des victimes.

Ces résolutions ont donc une portée limitée bien qu'elles manifestent une orientation dans le sens de l'illégitimité du refus, en cas d'urgence, d'assurer l'accès des ONG aux victimes (13 bis). Un très vif débat a été instauré au sujet de ces résolutions et du « droit d'ingérence » sous lequel elles ont été placées. Il apparaît toutefois que, si la question de l'accès des ONG aux victimes n'a pas cessé de revêtir une grande importance (comme l'exemple du Soudan le montre), le débat au sujet de l'assistance humanitaire s'est quelque peu déplacé, dès lors que cette assistance tend, au moins dans certains cas particulièrement spectaculaires, à être prise en charge par les Etats et placée sous les auspices des Nations Unies.

2. — L'étendue et la gravité des situations de détresse touchent des populations entières et des milliers de réfugiés, les entraves mises à l'acheminement des secours (par le gouvernement en Irak, par les pillages en Somalie, par les milices en Bosnie) ont conduit les Etats à s'engager dans des politiques humanitaires et à entreprendre des actions au moyen de forces armées appelées à protéger l'achemine-

(13 bis). — Au sujet de l'accès aux victimes en Somalie et en Bosnie, les résolutions du Conseil de Sécurité comportent des termes plus comminatoires : le Conseil prie ou « demande instamment » (Rés. 733 et 746) et « exige » un accès sans entrave (Rés. 758, 770, 771, 794). La résolution 770 du 13 août 1992 qui concerne l'accès aux camps et lieux de détention en Bosnie a été adoptée explicitement en vertu du chapitre VII de la Charte.

ment des secours. Les actions des Etats, ou dont ceux-ci prennent l'initiative, sont légitimées par les Nations Unies qui en prennent le relais.

Tel a été le cas en Irak où, au lendemain de l'opération « Tempête dans le désert », les alliés se sont portés au secours des Kurdes pourchassés par les troupes de Saddam Hussein. Par la Résolution 688 du 5 avril 1991, le Conseil de Sécurité, en notant que la répression des populations civiles, particulièrement dans les zones de peuplement kurde, menaçait la paix et la sécurité internationale, a « exigé » que l'Irak mette fin à la répression et à

« insisté pour que l'Irak permette à un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action. »

En application de cette Résolution, des centres et des relais humanitaires furent constitués par les alliés puis placés sous l'autorité de l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies qui a organisé les opérations en accord avec le gouvernement irakien.

En Somalie, le Conseil de Sécurité a demandé aux Etats, aux termes d'une série de résolutions, de s'associer aux efforts déployés pour fournir une assistance humanitaire et de coopérer avec le Secrétaire Général pour faciliter l'acheminement des secours et pour assurer la sécurité du personnel engagé dans cette tâche. Mais ce sont les Etats-Unis qui, en décembre 1992, ont pris l'initiative de l'opération « Rendre l'espoir » qui a comporté l'envoi d'un corps expéditionnaire, auquel une vingtaine de pays ont participé, placé sous commandement américain, afin de sauver de la famine et de la guerre des centaines de milliers de Somaliens et de réfugiés. Cette opération a été entreprise en vertu de la Résolution 794 du Conseil de Sécurité (3 décembre 1992), adoptée à l'unanimité, qui a autorisé les Etats qui coopèrent à la mise en œuvre de l'offre d'un Etat membre (les Etats-Unis) à employer tous les moyens nécessaires pour assurer la sécurité des opérations de secours.

Dans l'ex-Yougoslavie, les mesures économiques adoptées contre la Serbie l'ont été en vertu du chapitre VII de la Charte, de même que l'interdiction des vols militaires dans l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine. En revanche, le mandat élargi de la FORPRONU (Forces des protections des Nations Unies) ne procède pas du chapitre VII. Il est entre autres

« d'appuyer les efforts du HCR (Haut Commissariat pour les Réfugiés) pour acheminer les secours dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine et de fournir une protection à la demande du HCR lorsque celui-ci le jugerait utile » (14).

Cette réserve est la conséquence des hésitations des puissances occidentales et du Conseil quant à l'emploi délibéré de moyens coercitifs contre les milices serbes ou contre la Serbie.

(14) Rés. 776 du 14 septembre 1992.

C'est dans ce cas — celui de la Bosnie — que la critique de l'assistance humanitaire sous l'angle de « l'alibi » qu'elle constituerait en permettant de faire l'économie de mesures véritablement coercitives, paraît la mieux fondée.

Quel que soit toutefois le fondement de ces interventions (décisions prises en vertu du chapitre VII ou consentement des intéressés au déploiement d'une opération de maintien de la paix), il apparaît que l'assistance humanitaire ne relève pas seulement d'un droit des victimes à l'assistance mais d'une responsabilité collective de la Société internationale dans le prolongement du maintien de la paix. Comme notre collègue Pierre-Marie Dupuy l'a écrit excellemment :

« L'application du droit d'assistance humanitaire, droit des victimes à la survie et obligation des Etats à sa mise en œuvre deviendrait-elle l'un des moyens de restaurer l'ordre public international ? C'est peut être dans cette dimension collective générale que le droit d'assistance humanitaire donnera désormais la pleine mesure de son originalité par rapport au droit international classique » (15).

3. — Ce n'est toutefois pas seulement aux fins de l'assistance humanitaire que l'intervention est requise. Un champ nouveau lui est ouvert, sous le signe du rétablissement et de la consolidation de la paix, dès lors qu'à ces fins les Nations Unies sont appelées à contribuer à la restauration des Etats délabrés et à leur démocratisation.

La multiplication des opérations de maintien de la paix et l'extension de leurs missions n'est pas moins significative quant aux nouvelles responsabilités de la Société internationale, que le développement de l'assistance humanitaire.

Les opérations de maintien de la paix reposent sur le consentement de l'Etat sur le territoire duquel elles sont déployées et dont la souveraineté est en principe sauvegardée. Elles impliquent néanmoins une part d'intervention, d'autant plus importante que leurs tâches débordent du maintien de la paix « *stricto sensu* ». Initialement en effet, les opérations de maintien de la paix comportaient des tâches spécifiques de nature militaire confiées à des contingents militaires : assurer la cessation des hostilités ou le respect du cessez-le-feu comme dans le cas des FUNU 1 et 2 (1956, 1967), séparer les combattants ou contrôler le retrait des troupes comme à Chypre (UNFICYP) ou au Liban (FINUL). Au cours des récentes années, ces opérations ont été multipliées : treize avaient été entreprises jusqu'en 1987 et treize autres l'ont été depuis lors. Certaines d'entre elles revêtent une très grande ampleur comme il en a été en Namibie et actuellement au Cambodge et leurs missions ont été diversifiées. Elles comportent désormais à côté des tâches de nature militaire des tâches de nature civile. Tel a été le cas en Namibie, où en plus de la surveillance du retrait des forces en présence, l'UNTAG a été chargée de vérifier l'abrogation des normes discriminatoires, de contribuer à la mise en place des institutions nouvelles et de surveiller les élections. Il s'agis-

(15) *Le Monde des débats*, janvier 1993.

sait donc d'accompagner de fond en comble le processus de l'accès de la Namibie à l'indépendance.

De même, mais cette fois sur le territoire d'un Etat, le Cambodge, l'APRONUC n'a pas seulement de vastes missions de type militaire : la supervision du cessez-le-feu et du retrait des forces étrangères, le désarmement et la démobilisation des forces des quatre factions cambodgiennes, mais aussi des missions civiles telles que le contrôle et la supervision des activités administratives et des forces de police existantes ainsi que des mesures visant à promouvoir le respect des droits de l'homme, y compris des enquêtes sur leurs violations et l'adoption de solutions.

Au Salvador, selon le rapport du Secrétaire général des Nations Unies pour 1992, l'ONU joue un rôle sans précédent dans la période de transition :

« Une nouvelle nation, dotée d'institutions réformées, sortira d'une période de transition qui durera vraisemblablement jusqu'aux élections générales prévues pour le début de 1994.

L'ONU joue un rôle important, sans précédent, dans cette transition, en vérifiant l'exécution de tous les accords, y compris en supervisant le respect des droits de l'homme dans tout le pays, ce qu'elle avait commencé à faire l'année dernière. Les tâches nouvelles dans ce domaine concernent la séparation des forces et le cessez-le-feu, le cantonnement des combattants et la réinsertion des membres du FMLN dans la société, outre la réduction et la réforme des forces armées, ainsi que la réforme du système judiciaire et du système électoral. Une police civile est mise en place actuellement ; elle remplacera les anciens organes de sécurité qui étaient contrôlés par les forces armées. L'ONU joue un rôle central en coordonnant l'assistance internationale à cette entreprise. Elle supervise en outre les mesures ayant trait au régime foncier et d'autres mesures économiques et sociales. »

Il s'agit donc là encore de la prise en charge d'un Etat par les Nations Unies.

D'un autre côté, au titre de leurs activités opérationnelles, les Nations Unies sont appelées à superviser les processus électoraux et à attester de leur caractère honnête et cela dans des Etats souverains. Il en a été ainsi au Nicaragua, à Haïti et le Secrétaire général, dans son rapport concernant l'année 1992, mentionne que l'ONU a accordé une assistance technique en prévision d'élections dans les pays suivants : Albanie, Congo, El Salvador, Ethiopie, Guinée, Libéria, Madagascar, Mali, Rwanda et Togo et tout particulièrement en Angola.

Ainsi le champ de l'intervention s'étend-il. Elle procède le plus souvent du consentement des Etats, plus exceptionnellement de la mise en œuvre du chapitre VII de la Charte. La différence est importante sous l'angle juridique. Elle l'est moins quant à ses effets. Il s'agit toujours d'un accroissement des responsabilités de la Société internationale et d'une limitation de l'exercice par les Etats des leurs.

Quelles sont les conséquences de ces évolutions sur le sort de l'Etat et sur l'organisation de la société internationale ?

La multiplication du nombre des Etats faibles est le trait dominant de l'évolution de la société internationale. Elle entraîne, non pas sans doute l'effacement de la souveraineté, mais l'amenuisement du champ de son exercice. Ce processus est lié à une certaine occidentalisation de la société internationale. En contrepartie toutefois de la multiplication des Etats faibles, les tâches de la société internationale et donc de l'ONU qui en est l'institution majeure s'accroissent considérablement, sans qu'elle dispose des moyens matériels et juridiques de les mener pleinement à bien.

1. — Les empires se sont repliés ou ont succombé : les empires coloniaux d'abord, l'empire soviétique ensuite. La multiplication des Etats, à leur lieu et place, témoigne de l'attrait de la souveraineté pour les peuples qui subissaient une domination ou avaient le sentiment de la subir. Des Etats qui ont eu un passé historique renaissent, tels les Etats baltes, d'autres accèdent à une souveraineté neuve : l'Ukraine, la Slovaquie, la Slovénie, ... Les processus de formation des nouveaux Etats peuvent être rattachés au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le succès de ce principe paraît éclatant mais sa mise en œuvre qui n'a jamais été réglementée de façon tant soit peu élaborée revêt un caractère empirique et se heurte dans certains cas à des contradictions tragiques lorsque des populations de diverses allégeances sont mêlées sur un même territoire (Bosnie) (16).

Tout laisse penser toutefois que le mouvement dans le sens de la multiplication du nombre des Etats n'a pas épuisé ses forces. Le réveil ou l'éveil des nationalismes dans l'Europe de l'Est et dans le vaste domaine de l'ex-Union soviétique sont de nature à engendrer d'autres nouveaux Etats tandis que les Etats du tiers monde, naguère si attachés à leur intégrité territoriale ne sont pas à l'abri des démembrements comme l'exemple de l'Erythrée le montre. Il y a donc de grandes chances pour que le nombre des Etats s'accroisse encore.

2. — Les nouveaux Etats se veulent souverains et le sont. Leurs compétences au titre de la souveraineté : leur droit d'ouvrir des ambassades, de conclure des traités, de soumettre des différends à la Cour internationale de justice ne sont pas contestés. Ils accèdent sans difficulté (sauf dans des cas particuliers comme celui de la Macédoine) à la qualité de membre des Nations Unies. Ainsi non seulement l'Etat fait-il recette, mais la souveraineté est formellement préservée.

(16) Les avis de la Commission d'Arbitrage instituée auprès de la Conférence de Paix sur la Yougoslavie, définissent toutefois certains principes relatifs à l'exercice au droit à l'autodétermination particulièrement quant au respect des frontières existant au moment des indépendances (Uti possidetis). Ces avis comportent aussi des indications relatives aux droits des minorités. Voir les textes des Avis n° 2 et n° 3 du 11 janvier 1992 dans RGDIP, 1992, p. 206 et s. et l'article précité de Jean Charpentier. Egalement l'étude de M. Ejidara. Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes européens de minorités. AFDI, 1991, n° 349.

3. — La souveraineté n'en est pas moins dévaluée dans la mesure où les Etats souverains ne disposent que d'une liberté de choix politiques et économiques de plus en plus limitée par le droit et plus encore par leur condition.

Cette évolution procède moins de la coercition ou de l'abus de leur puissance par ceux des Etats qui la détiennent que d'un processus d'occidentalisation de la société internationale lié au succès de la démocratie et de l'économie libérale qui sont objectivement des produits de la civilisation européenne et nord américaine.

Ce processus d'occidentalisation correspond peut-être au véritable « sens de l'histoire ». Commencé au XVI^e siècle par la conquête de l'Amérique, poursuivi au XIX^e siècle par la colonisation de l'Afrique et d'une partie de l'Asie, il a été interrompu par la révolution de 1917 en Russie et par la décolonisation. L'Union soviétique, les pays du tiers monde, dressaient murs et barrières contre « l'impérialisme » et une certaine conception de la souveraineté procédait de ce mouvement défensif. Mais l'effondrement du communisme et l'échec des indépendances dans le tiers monde valent réouverture à l'Occident. On conçoit toutefois que ce processus d'occidentalisation et son accélération nouvelle se heurtent à des résistances dont le fondamentalisme musulman est apparemment la plus intransigeante. Faut-il déplorer cette occidentalisation ? Certains, tel M. Bertrand Badie, dans un ouvrage récent, « *L'Etat importé* », répondent par l'affirmative parce que l'occidentalisation serait destructrice des cultures et des identités non européennes, tandis que la « greffe » serait vouée à l'échec. A ces raisons toutefois on peut opposer que ce que l'on appelait au XVIII^e siècle la « propagation des lumières » qui est celle de la rationalité et des techniques scientifiques et politiques qu'elle a engendré est en dernière analyse un bienfait, pour autant que soit préservé, ce qui dans les cultures non-occidentales mérite de l'être, à l'exclusion des fanatismes et des structures archaïques dont les peuples sont les véritables victimes. On ajoutera que de cette occidentalisation, les juristes seraient mal venus de se plaindre tant il est vrai que comme Pierre Legendre le montre si bien :

« Ce que nous appelons le droit se rapporte avant tout au parcours et aux inventions du monde européen, élargi à l'Amérique, dans le domaine de la normativité » (17).

4. — La multiplication des Etats faibles n'a toutefois pas seulement pour effet d'amenuiser le champ de la souveraineté. Elle a aussi pour conséquence d'augmenter les tâches et les responsabilités de la société internationale.

L'infirmité de nombreux Etats, leur incapacité à exercer les compétences qui procèdent de leurs souverainetés et dans les cas extrêmes leur incapacité à exister, exige que la société internationale les aide, les guide et substitue éventuellement son pouvoir au leur,

(17) « Ce que nous appelons le droit », Entretien avec Pierre Legendre, *Le débat*, mars-avril 1993, p. 107.

trop défaillant. (C'est là l'intervention). Ainsi les tâches et les responsabilités de la société internationale s'accroissent-elles en proportion de la faiblesse des Etats. Les Nations-Unies volent au secours des Etats afin de pourvoir au rétablissement de la paix mais aussi de l'ordre public interne, au développement, au respect des droits de l'homme, au sauvetage de populations affamées, à la mise en place ou à la restauration d'institutions que des Etats, si souverains soient-ils, ne parviennent pas à édifier sans assistance extérieure.

Ce sont là des tâches immenses par leur ampleur et qui se heurtent à de grands obstacles. Elles exigent dans de nombreux cas une part de coercition lorsque les factions — milices, kmers rouges, seigneurs de la guerre — entravent les efforts déployés pour la paix civile, l'assistance humanitaire, le rétablissement de situations normales. Mais la « société internationale », c'est-à-dire les entités qui sont en mesure d'agir pour son compte : Nations Unies, Etats qui leur prêtent leur concours, ONG, ne disposent que de moyens limités et qui le sont d'autant plus que les opinions publiques dans nos grandes démocraties ne sont guère disposées à l'engagement de forces militaires considérables aux fins du rétablissement de la paix civile dans des Etats lointains géographiquement ou moralement. L'action de la société internationale est donc limitée par des considérations politiques ou psychologiques autant et davantage que par l'insuffisance des moyens. Cette action est également limitée par la structure juridique de la société internationale qui fait obstacle à l'intervention si évidemment nécessaire au moins lorsqu'il s'agit de sauver hommes, femmes et enfants mourant de famine comme les médias nous les montrent.

L'immensité des tâches, les obstacles que leur mise en œuvre doit surmonter, la limitation des moyens conduisent à douter que ces entreprises puissent toutes être menées à bien. Mais le doute ne devrait pas prévaloir sur la conscience de la nécessité de les entreprendre.

Hubert Thierry, 1^{er} mai 1993.