

LE FONDEMENT DU POUVOIR DE CONTROLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par

Jean CHARPENTIER

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques
de l'Université de Nancy II

De tout temps, les internationalistes ont dû se méfier de deux déviations ; l'une — est-ce une déviation de gauche ? — consiste à croire que la société internationale est soumise à des règles et à des mécanismes juridiques analogues à ceux de l'ordre interne ; l'autre, traduisant peut-être une déception qu'il n'en soit pas ainsi, refuse au droit toute emprise sur une juxtaposition d'Etats qui ne s'ordonnent qu'en fonction de leur puissance respective. Pour avoir dénoncé la première, le maître auquel ces lignes sont dédiées s'est vu autrefois reprocher d'entretenir la seconde (1). Suivant son exemple, et au risque de me heurter à la même incompréhension, je voudrais défendre le droit international certes contre ceux qui en nient l'existence, mais aussi et surtout contre ceux qui en méconnaissent les limites.

Le droit n'est pas, en effet, forcément à l'image du droit interne contemporain ; son existence se révèle dès que les membres d'une société donnée se sentent liés par des obligations ; les techniques de formation et d'application de ces obligations peuvent varier, doivent même varier en fonction des caractères socio-politiques de la société considérée ; le rôle du juriste n'est pas de rêver des techniques plus perfectionnées mais de déterminer celles qui s'appliquent à la société qu'il étudie et, si possible, de dégager un « principe », un fil conducteur qui traduira la correspondance nécessaire entre ces techniques et cette société.

Il se trouve que le consentement des Etats est ce principe qui adapte les exigences de la règle de droit à celles de leur souveraineté. Que ce principe permette des abus — refus de se lier à des règles utiles à la communauté, ou de se soumettre à des mécanismes en garantissant l'application — rien de plus évident ; mais au moins il assure le départ entre ce qui est obligatoire et ce qui est discrétion-

(1) Georges Burdeau, *Traité de science politique*, 2^e éd., t. 1, p. 362 et s.

naire, entre ce qui est conforme au droit, ce qui est compatible avec lui, et ce qui le viole. Aller au-delà, en cherchant à imposer aux Etats des obligations qu'ils n'ont pas acceptées, c'est courir le risque de multiplier les règles inappliquées, et se prêter aux manœuvres de ceux qui, faute d'avoir pu rallier leurs adversaires à leurs revendications, cherchent à les légitimer en leur attribuant un masque juridique.

L'organisation internationale constitue aujourd'hui le terrain d'élection pour entretenir une confusion de ce genre entre le droit international et les intérêts nationaux ; j'entends l'organisation classique, de coopération, et spécialement l'organisation politique à vocation universelle, autrement dit l'O.N.U. En effet, l'universalité de sa composition, l'ampleur de ses objectifs, l'égalité juridique qui préside à sa structure, accréditent l'analogie entre son Assemblée Générale et un Parlement mondial. Dès lors, les résolutions qu'elle adopte, pour le bien commun de l'humanité et à des majorités impressionnantes, n'expriment-elles pas une volonté générale qui leur confère un caractère quasi législatif ? Et n'est-il pas de son devoir de se doter des moyens de contrôle qui inciteront les Etats à les respecter ?

Mais il faut se garder de vouloir soumettre une institution inter-étatique à un régime juridique formé dans le contexte tout différent de la société interne. L'Assemblée Générale des Nations Unies n'est pas un parlement mondial, elle n'est pas dépositaire d'une quelconque souveraineté de l'humanité, elle n'est investie d'aucun pouvoir législatif ; elle n'est que la réunion de représentants d'Etats qui cherchent à y promouvoir leurs intérêts nationaux ; et s'il se dégage de leurs débats de larges majorités, c'est que l'évolution du monde a multiplié, au cours de ces dernières années, le nombre des Etats, généralement sous-développés et parfois minuscules, dont les intérêts convergent, de sorte qu'ils disposent automatiquement de la majorité requise pour adopter les résolutions qui leur sont favorables ; mais l'égalité juridique, grâce à laquelle les Comores comptent autant que les Etats-Unis dans la formation des actes de l'organisation, est le corollaire de la souveraineté des Etats membres, souveraineté qui interdit précisément à l'organisation d'imposer à ses membres des obligations qu'ils n'ont pas acceptées.

C'est, une fois encore, le test du consentement — et lui seul — qui peut déterminer celles des résolutions de l'organisation qui présentent un caractère obligatoire, et ceux des contrôles auxquels les Etats membres ne doivent pas se soustraire. L'étude des premières a été faite ailleurs (2), de façon exhaustive. Celle des contrôles est

(2) Voir notamment, pour une conception extensive de la valeur obligatoire de ces résolutions : Castaneda : *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, *Recueil cours La Haye*, vol. 129, p. 205 et s., et, pour une conception critique, G. Arangio-Ruiz : *Codification of the Principles of International Law on Friendly Relations and Cooperation between States*, *Recueil cours La Haye*, vol. 137, p. 431.

moins développée ; on voudrait, par les pages qui suivent, y contribuer en montrant comment l'obligation de s'y soumettre est liée au consentement des Etats membres.

Le contrôle a pu être défini, dans un sens large, comme une « surveillance exercée en vue de vérifier la conformité d'un acte, d'une situation, de l'exercice d'un pouvoir à une règle, à un engagement ou aux exigences d'une bonne administration » (3). Difficile à mettre en œuvre dans les relations interétatiques, si ce n'est sous la forme, dénaturée, des mesures de rétorsion, il a pu se développer dans le cadre des organisations internationales grâce à leurs structures permanentes et à l'adhésion de leurs membres à un certain nombre d'objectifs poursuivis en commun.

Dans les rapports entre l'organisation et ses membres, il ne saurait cependant porter sur la soumission de ces derniers « aux exigences d'une bonne administration », c'est-à-dire prendre le caractère d'un contrôle d'opportunité. Le contrôle d'opportunité ne se conçoit, en effet qu'à l'intérieur de structures hiérarchisées dans lesquelles les organes inférieurs concourent à l'application d'une politique commune qui reste de la responsabilité première des organes centraux. Or, les Etats, tout membres qu'ils soient d'une organisation internationale, conservent leur souveraineté, c'est-à-dire leur droit à disposer d'eux-mêmes ; ce droit n'est limité que par les engagements qu'ils ont assumés : un contrôle exercé par l'organisation sur ses membres ne peut donc viser que l'exécution de leurs obligations : c'est un contrôle de légalité.

La première condition requise à l'exercice d'un contrôle par l'organisation internationale est donc l'assentiment des Etats membres à l'obligation contrôlée. Mais ce n'est pas la seule, ni même la principale. Les Etats membres doivent aussi, et surtout, consentir au contrôle lui-même, l'acceptation d'une obligation n'impliquant pas celle du contrôle de son application.

I. — Le consentement à l'obligation contrôlée.

Dans la plupart des cas où une organisation internationale exerce un contrôle sur ses membres, il est facile de discerner les obligations dont le respect est vérifié, et d'en désigner la source. Le plus souvent, c'est le même instrument — dans des clauses distinctes — qui détermine les obligations au fond des Etats et les pouvoirs de contrôle de l'organisation : le régime des mandats résultait ainsi de l'article 22 du pacte de la S.D.N. complété par chacun des Actes du mandat, celui de la tutelle des chapitres 12 et 13 de la Charte de l'O.N.U. complétés par les accords de tutelle, celui des minorités des Traités de minorités,

(3) Dictionnaire de la terminologie du droit international, p. 167.

celui de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, du statut de l'A.I.E.A. complété par les accords de garantie passés entre cette institution et les Etats, etc...

Parfois les obligations contrôlées naissent d'instruments particuliers, telles les conventions de l'O.I.T. ou les actes de droit dérivé obligatoires adoptés par les organes qualifiés des Communautés Européennes.

Mais il est des cas, où le comportement de l'Etat soumis à contrôle ne semble pas lié par une obligation préexistante et où néanmoins le contrôle s'exerce. L'exemple le plus frappant en est fourni par l'O.I.T. L'organisation internationale du travail s'est attachée, depuis sa création, à perfectionner un ensemble très complet de contrôles — qui a servi de modèle à d'autres organisations — de l'application des textes adoptés en son sein. Ces textes se divisent, on le sait, en conventions, obligatoires pour les Etats qui les ont ratifiées, et en recommandations, qui ne le sont pas. Que l'organisation examine, comme l'article 22 de sa Constitution l'y invite, « les mesures prises par (chaque Etat membre) pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré », rien de plus normal. Mais ce contrôle s'étend (article 19, 6, d) aux recommandations, lesquelles n'imposent aux Etats membres aucune obligation « si ce n'est qu'ils devront faire rapport au Directeur Général du B.I.T., à des périodes appropriées... sur l'état de leur législation et sur la pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation... ». Bien plus, un autre article de la même Constitution (art. 19, 5, e) impose, dans les mêmes termes, le même contrôle pour les conventions non ratifiées. Ainsi l'Etat membre de l'O.I.T. est-il tenu de fournir des explications sur les conditions d'application de textes dépourvus de valeur obligatoire, et même de textes auxquels il a expressément refusé de se lier. S'agit-il encore d'un contrôle de légalité ? Et où est le consentement à l'obligation contrôlée ?

En réalité, si les membres de l'O.I.T. ne sont, évidemment, pas liés par une recommandation de l'organisation, ni par une convention non ratifiée, ils n'exercent pas pour autant un pouvoir totalement discrétionnaire sur les questions qui font l'objet de ces textes ; ils ont en effet limité ce pouvoir discrétionnaire en adhérant à la Constitution de l'O.I.T., ou plus exactement à la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'O.I.T., dite Déclaration de Philadelphie, qui y est annexée, et par laquelle ils reconnaissent un certain nombre de principes fondamentaux en matière sociale, que l'organisation est chargée de mettre en œuvre. Cette déclaration oriente donc la politique sociale des Etats membres vers la réalisation des principes énoncés, un peu comme les directives des Communautés Européennes lient les Etats membres quant au résultat à atteindre tout en leur laissant la liberté des moyens.

Un contrôle du respect de ces principes peut donc être envisagé, et il peut porter sur la manière dont les Etats membres ont introduit dans leur ordre interne ceux de ces principes qui ont fait l'objet de recommandations de la part de l'organisation, ou de conventions proposées à la ratification des membres. Bien entendu, ce contrôle ne s'étendra pas à l'adoption des mesures prescrites par ces textes, il devra se limiter à une vérification, forcément assez vague, de la conformité de la politique des Etats membres avec les objectifs généraux de la Déclaration de Philadelphie, à l'occasion de l'adoption des textes par lesquels l'organisation s'est efforcée de les mettre en œuvre.

Si cette analyse est correcte, elle n'a aucune raison d'être limitée à l'O.I.T., ni aux systèmes de contrôle qui s'en sont inspirés (4). Toute recommandation d'une organisation internationale se présente comme un rappel d'obligations préexistantes posées par la Charte de l'organisation. Si, en elles-mêmes, ces recommandations sont dépourvues de valeur obligatoire, les principes qu'elles mettent en œuvre s'imposent aux Etats, et un contrôle de leur exécution peut être envisagé pour autant — comme on le verra plus loin — que les Etats membres y aient consenti. Ainsi se présentent de nombreux contrôles institués par les Nations Unies, notamment en matière de décolonisation, pour vérifier l'application par les Etats membres de simples résolutions de l'Assemblée Générale, telle la célèbre résolution 1514 (XV) portant « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux ». Mais ces contrôles ne sont justifiés que dans la mesure où, d'une part, les résolutions que l'on cherche à rendre efficaces mettent en œuvre des principes de droit positif préexistants liant les Etats membres (principes posés par la Charte ou éventuellement coutumiers), et où, d'autre part, la conduite des Etats contrôlés est appréciée par rapport à ces principes et non par rapport aux mesures prescrites par ces résolutions. Autant dire, dans ces conditions que « l'obligation de décolonisation » formulée par la résolution 1514 ne pouvait passer, au moins à l'époque où elle a été adoptée, pour la mise en œuvre d'un principe juridique préexistant, et que le contrôle auquel son application a été soumise, avec la création du « Comité des 24 » ne pouvait valablement être imposé aux Etats membres.

Cette constatation faite, il faut bien se rendre compte que la création, par une assemblée délibérante, d'un organe de contrôle ne procède pas du souci d'instaurer le règne du droit, mais de la volonté de la majorité d'accroître l'efficacité de ses revendications ; c'est un des moyens de pression qui s'ajoute à la mise en accusation permanente, par les débats et les résolutions, des Etats qui se heurtent à ces revendications ; il s'agit, à force de les harceler de demandes

(4) C'est le cas en particulier de la Charte sociale européenne ; voir à ce sujet les articles de Wiebringhaus dans *A.F.D.I.*, 1968, p. 784 et 1973, p. 928.

d'explications et de critiques, de les amener, de guerre lasse, et pour rompre l'isolement où l'on cherche à les enfermer, à modifier leur politique.

C'est ce qu'on appelle, pudiquement, la diplomatie multilatérale. Le droit y tient, reconnaissons-le, peu de place. Celle qu'il conserve, cependant, est liée à l'exigence du consentement de l'Etat qui, seule est capable d'exprimer l'adéquation du droit au fait dans les relations internationales. Même sur le terrain de l'efficacité, il n'est en effet pas indifférent que l'Etat, à qui une organisation internationale cherche à imposer un contrôle, ait la conviction que les principes qu'on lui demande de respecter ne sont pas obligatoires à son égard ; sa résistance en sera renforcée, et plus encore s'il a des raisons de contester les conditions dans lesquelles a été institué l'organe de contrôle.

II. — Le consentement au contrôle.

1. — CONSENTEMENT AU PRINCIPE D'UN CONTRÔLE.

S'il est vrai que le contrôle exercé par l'organisation internationale sur ses membres est un contrôle de légalité, et qu'il ne s'impose à eux que dans la mesure où il porte sur l'exécution d'une obligation qu'ils ont acceptée, on pourrait être tenté de penser que ce contrôle n'est que le développement de l'obligation assumée : l'obligation étant acceptée pour être appliquée, le consentement à l'obligation impliquerait le consentement au contrôle.

Ce serait méconnaître profondément la condition de l'Etat au regard du droit international : non seulement il n'est tenu qu'à l'égard des obligations qu'il a acceptées, mais en outre il reste maître de déterminer, de bonne foi, la portée de ses engagements et les modalités de leur exécution. Le contrôle, par un organe international, d'une obligation librement assumée, constitue donc une charge supplémentaire, une nouvelle limitation de souveraineté, qui ne saurait lui être imposée sans son consentement.

C'est ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, que le traité de non prolifération des armes nucléaires, du 1^{er} juillet 1968, impose certaines obligations de fond aux puissances nucléaires (art. 1) — ne transférer aucune arme ni aucune technologie nucléaire — et aux puissances non nucléaires (art. 2) — renoncer à en acquérir — mais il n'impose un contrôle de ces obligations — exercé par l'A.I.E.A. — qu'aux secondes (art. 3) (5).

(5) Ce qui est vrai pour un contrôle administratif, l'est a fortiori pour un contrôle contentieux : ainsi les conventions par lesquelles les Etats membres des Communautés Européennes harmonisent leur législation, bien que conclues en application d'une disposition expresse du traité de Rome, ne tombent pas d'elles-mêmes sous le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice des Communautés, de telle sorte qu'il a fallu un protocole spécial pour lui attribuer

Mais peut être certains prétendront-ils que le consentement au contrôle est impliqué dans l'adhésion à la charte de l'organisation, ou, plus précisément, dans le pouvoir de créer des organes subsidiaires, conféré à toute organisation par sa charte ? Il est vrai que toute organisation internationale est habilitée à prendre les mesures nécessaires à son fonctionnement interne, que la création d'un organe subsidiaire tel qu'un organe de contrôle, est une de ces mesures, que cette mesure est un acte de l'organisation, qui ne saurait être contesté même par les Etats qui n'ont pas voté en sa faveur, de sorte qu'ils ne sauraient s'opposer, par exemple, à l'inscription au budget de l'organisation des sommes nécessaires à son fonctionnement (6). Mais une chose est de tirer de cet acte ses effets dans l'ordre interne de l'organisation, une autre est de lui faire produire des effets contraignants à l'encontre des Etats membres, dans leurs rapports avec l'organisation ; autrement dit, la faculté de créer un organe subsidiaire n'implique pas celle de le doter de pouvoirs, que l'organe principal lui-même ne possède pas, à l'égard des Etats membres.

Le consentement au contrôle doit donc être exprimé indépendamment du consentement à l'obligation. Il l'est normalement par la charte même de l'organisation.

On a pu remarquer à ce propos (7) que les débats qui se déroulent au sein des organes délibérants permettent déjà un contrôle de l'exécution par les Etats membres des obligations qu'ils ont acceptées en signant la charte de l'organisation : ces débats, et les résolutions qui les sanctionnent, sont eux-mêmes prévus et autorisés par la charte, dans la mesure où les Etats ne se sont pas réservés un domaine d'activité dans lequel l'organisation ne devrait pas intervenir. En dehors de cette hypothèse de contrôle un peu diffus, les contrôles spécifiques mis en œuvre par l'organisation le sont en principe sur la base d'habilitations expresses de la charte ; tels sont les articles 19 et 22 de la constitution de l'O.I.T. imposant un contrôle de l'application de ses conventions et recommandations, l'article 20 de celle de l'O.M.S., l'article 6 de celle de l'U.N.E.S.C.O. ; tels sont encore les articles 169 et 170 du traité C.E.E. fixant le régime du recours en manquement. Parfois les dispositions de la charte sont précisées par un accord particulier : ainsi du contrôle de la tutelle, défini par

compétence en matière d'interprétation (voir le protocole, signé à Luxembourg le 3 juin 1971, concernant l'interprétation par la Cour de Justice de la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale). De même le pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale de l'O.N.U. le 16 décembre 1966, sera obligatoire pour tous les Etats qui l'auront ratifié, mais n'imposera un contrôle contentieux, combien léger, qu'à ceux qui en auront accepté le principe par une déclaration expresse prévue par l'article 41 sur le modèle de la déclaration facultative de l'article 36 § 2 du statut de la C.I.J.

(6) L'avis consultatif de la C.I.J. du 13 juillet 1954, relatif aux effets de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnités, estimant que l'Assemblée générale n'a pas le droit de refuser d'exécuter un tel jugement, ne va pas au-delà.

(7) Michel Virally, *L'organisation mondiale*, p. 191.

les chapitres XII et XIII de la charte de l'O.N.U. et par chaque accord de tutelle. Parfois c'est une convention qui impose aux Etats signataires des obligations nouvelles et qui charge une organisation existante d'en contrôler l'application : ainsi la Charte Sociale européenne du 18 octobre 1961, au regard du Conseil de l'Europe, ou, dans une certaine mesure, la Convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961, au regard de l'O.N.U.

Dans tous ces cas, le consentement au contrôle est exprès : les Etats sont donc tenus de s'y soumettre, sans contestation possible. Il n'en va pas de même lorsqu'un organe d'une organisation internationale prétend, sans y être expressément habilité par la charte, ou par une convention ultérieure, soumettre les Etats membres à un contrôle de leurs obligations sociétaires.

Le problème est délicat, et la solution incertaine, lorsque l'organe en question est doté d'un pouvoir réglementaire ou décisionnel. D'un côté, on peut estimer que le consentement donné par les Etats membres aux pouvoirs attribués par la charte à cet organe vaut aussi pour les contrôles qu'il pourrait instituer en vue de l'application de ces décisions : de ce point de vue, rien ne saurait empêcher le Conseil de Sécurité, par exemple, d'organiser, comme il l'a fait à propos de la Rhodésie par sa résolution 253, aux alinéas 18 et 20, un contrôle de l'exécution des mesures qu'il prenait. D'un autre côté, partant du principe que l'acceptation par un Etat d'une obligation n'implique pas l'acceptation du contrôle de son exécution, on peut se refuser à y déroger dans le cas où précisément la naissance de l'obligation échappe en partie à la volonté de l'Etat. Tout dépend sans doute des termes dans lesquels la charte définit les pouvoirs de l'organe en question.

La situation est beaucoup plus nette — et d'ailleurs beaucoup plus fréquente — lorsqu'un organe dépourvu de pouvoir réglementaire prétend, dans le silence de la charte, imposer aux Etats membres un contrôle des recommandations qu'il leur adresse. Dans ce cas, s'il n'est pas possible d'empêcher cet organe de réclamer des renseignements aux Etats membres, ni même de créer des comités pour les interroger, rien ne saurait obliger ces Etats à fournir ces renseignements ou à comparaître devant ces comités.

Exemplaire à cet égard est l'attitude du « Comité des renseignements relatifs aux territoires non autonomes » créé dès 1946 pour la mise en œuvre de l'article 73 de la charte. Cet article énumère, dans ses alinéas a à d, un certain nombre d'obligations à la charge des Etats assumant la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes (T.N.A.), et notamment celles d'assurer le développement du progrès politique, économique, social et culturel des populations de ces territoires, et il leur prescrit, dans son alinéa e), de communiquer au secrétaire général des renseignements « relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction » dans ces territoires. L'omission des renseignements relatifs aux conditions politi-

ques ne saurait être involontaire : elle signifie au contraire que les Etats qui ont accepté l'obligation d'assurer le progrès des populations des T.N.A. dans tous les domaines, n'ont pas accepté l'obligation de contrôle dans le domaine politique. Et le Comité des renseignements, soucieux d'étendre son contrôle à l'évolution politique des T.N.A., se heurtant à cet obstacle juridique, a régulièrement sollicité les puissances administrantes de leur fournir « spontanément » (8) les informations d'ordre politique qu'il ne pouvait exiger d'elles.

A partir de 1960, année de la « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux », le Comité des renseignements et l'Assemblée Générale, dont il relevait, se sont libérés de ces scrupules juridiques et ont énuméré les territoires qu'ils considéraient comme non autonomes et qui relevaient dès lors du contrôle du Comité. Certains auteurs (9) soutiennent qu'une telle qualification (résolution 1542 [XV]) bénéficie, en quelque sorte par ricochet, du caractère obligatoire du régime de contrôle dont elle déclenche l'application : selon leur raisonnement, les T.N.A. sont obligatoirement soumis à un contrôle de l'O.N.U., en vertu de l'article 73 de la charte ; ce régime obligatoire est lié à la qualification des T.N.A. ; donc, la résolution qui qualifie un territoire de T.N.A. est obligatoire. C'est oublier que l'obligation n'implique pas contrôle, que l'Etat doit y consentir spécialement et que le pouvoir de déclencher le contrôle en qualifiant la situation contrôlée n'appartient à l'organe de contrôle que si l'Etat assujetti y a consenti (10).

Il ne faut pas se dissimuler que notre analyse ouvre la porte à des abus de la part d'Etats soumis à un contrôle d'obligations positives et qui tenteront d'y échapper en présentant sous une fausse qualification la situation considérée. Mais ces abus — qui sont dans la logique de la « règle du jeu » — et qui favorisent, pour y porter remède, l'esprit de négociation, me semblent finalement moins fâcheux que les excès de pouvoir de l'organisation qui ne feront pas pour autant plier la volonté des Etats et entretiennent au sein de l'organisation un climat de confrontation permanente. Si l'on veut parer à toute échappatoire, c'est au moment où sont élaborées les chartes des organisations internationales qu'il faut prévoir les pouvoirs de contrôle dont leurs organes seront investis, non seulement dans leur principe mais aussi dans leurs modalités.

(8) Cette pratique est rapportée dans le Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies, vol. IV, p. 25 et s.

(9) J. Castaneda, *op. cit.*, p. 287 et s., qui table sur la pratique rapportée au répertoire cité, supplément 3, vol. III, p. 18 et s.

(10) C'est pourquoi, en 1971, la conférence d'experts du C.I.C.R. a renoncé, devant l'opposition des Etats, à établir une procédure de constatation de l'existence d'un conflit armé non international déclenchant l'application de l'article 3 des conventions de Genève de 1949 (C.I.C.R., rapport conf. d'experts, 1971, §§ 210-211).

2. — CONSENTEMENT AUX MODALITÉS DU CONTRÔLE.

Les informations sur la base desquelles l'organe de contrôle apprécie dans quelle mesure l'Etat membre respecte ses engagements proviennent de sources diverses ; les unes sont fournies par le gouvernement contrôlé, et établies soit librement, soit dans le cadre d'un questionnaire imposé ; d'autres, établies par le gouvernement ou ses services, n'étaient pas destinées à l'organe de contrôle, mais lui sont accessibles (toutes sortes de publications officielles par exemple) ; certaines proviennent de ressortissants de l'Etat contrôlé, soit qu'ils adressent des pétitions écrites, soit qu'ils les soutiennent oralement ; certaines, enfin, sont recueillies directement par l'organe de contrôle ou ses agents au cours d'inspections sur place.

Les différentes modalités de contrôle respectent plus ou moins l'autorité du gouvernement dans le pays, accordent plus ou moins de crédit aux forces d'opposition : elles ne sont pas, loin de là, équivalentes pour l'Etat. Le problème est alors de savoir si l'acceptation par un Etat du principe d'un contrôle l'oblige à le subir dans toutes ses modalités ou si l'assentiment donné à une forme de contrôle se limite à cette forme à l'exclusion de toutes les autres, autrement dit si chaque mode de contrôle doit faire l'objet d'un assentiment distinct.

La deuxième solution est évidemment dangereuse pour l'efficacité du contrôle : les Etats, n'ayant que trop tendance à se dégager de leurs obligations, ne manqueraient pas d'interpréter si restrictivement la portée de leur acceptation que l'organe de contrôle serait bientôt privé de tout moyen d'action réel. Mais la première n'est pas meilleure, car si les Etats, pour avoir accepté un jour de fournir le moindre renseignement, se voyaient, de fil en aiguille, tenus de se soumettre aux investigations de brigades polyvalentes internationales, ils se garderaient à l'avenir de tomber dans le piège et ne consentiraient plus à aucun contrôle du tout.

Il faut donc s'en tenir à une solution intermédiaire, qui concilie l'efficacité du contrôle et la souveraineté de l'Etat. Cette solution qui se dégage de la pratique des organisations internationales, et qu'il appartient à la doctrine de systématiser, peut être présentée en deux propositions complémentaires, que les dimensions forcément réduites de cet article contraignent à revêtir un aspect un peu trop schématique : d'une part, nul Etat n'est tenu de se prêter à un mode de contrôle plus rigoureux que celui auquel il a consenti ; mais, dans le cadre d'un mode de contrôle accepté par lui, l'Etat doit donner son plein effet à l'exercice du contrôle.

A) Nul Etat n'est tenu de se prêter à un mode de contrôle plus rigoureux que celui auquel il a consenti. Les termes de cette proposition sont évidemment, et volontairement, vagues et il s'agit de préciser ce qu'il faut entendre par « mode de contrôle plus rigoureux ».

Dans une première approximation, on peut admettre que, du point de vue de l'atteinte qu'ils portent à la souveraineté de l'Etat contrôlé, les procédés par lesquels l'organe international se procure les informations requises se classent en trois catégories : le plus respectueux de cette souveraineté est celui qui laisse au gouvernement la responsabilité de fournir les informations destinées à apprécier son comportement ; le droit de pétition est plus rigoureux, puisque les ressortissants de l'Etat, échappant à son autorité, informent directement l'organe international ; enfin, l'inspection sur place porte l'atteinte la plus grave à la souveraineté de l'Etat puisque, non content de devoir renoncer à exercer ses compétences, il doit laisser l'organe de contrôle les exercer à sa place.

La pratique confirme qu'un consentement particulier est nécessaire pour que l'Etat soit soumis à l'un de ces deux derniers modes de contrôle.

Pour ce qui est de l'inspection sur place, cette exigence est d'autant plus universellement respectée que l'autorité effectivement exercée par le gouvernement sur son territoire lui permet de l'interdire aux agents internationaux qu'il n'aurait pas expressément habilités (11).

Le droit ne coïncide pas si étroitement avec le fait en ce qui concerne le droit de pétition, qui peut être exercé au siège de l'organisation nonobstant l'opposition du gouvernement de l'Etat national du pétitionnaire. Néanmoins, avant 1960, le droit de pétition n'a jamais été exercé que dans la mesure où il était prévu par un texte (12) : pratiqué en matière de tutelle, en vertu de l'article 87 de la charte, il ne l'était pas à l'égard des territoires non autonomes, puisque l'article 73 n'imposait aux puissances administrantes que la communication au Secrétaire Général de divers renseignements. Depuis 1960, le Comité des 24, le Comité spécial des territoires sous administration portugaise, la quatrième Commission de l'Assemblée générale, n'ont cessé d'entendre des pétitionnaires, sans qu'aucun texte à valeur obligatoire les y habilite. Cependant, il s'agit peut être moins d'un renversement de la pratique antérieure que d'une situation particulière, dans laquelle les impératifs de la décolonisation l'em-

(11) C'est ainsi que, quelque soit la désinvolture du Comité des 24 à l'égard de la souveraineté des puissances coloniales, il n'a pu vaincre le refus de la Grande-Bretagne à recevoir des sous-comités d'enquêtes à Aden et en Guyane britannique (voir répertoire... cité suppl 3, vol. III, p. 59).

De même le Comité spécial des Nations Unies, chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme en territoire occupé n'a pas été autorisé à se rendre sur place, ce qui ne l'a pas empêché de déposer des conclusions (rapport du 5 octobre 1970, O.N.U., Chr. Mens., mai 1971, p. 62), mais ces conclusions, à moins d'être totalement fantaisistes, sont basées sur l'audition de pétitionnaires et non plus sur une enquête sur place.

(12) A vrai dire, ni le pacte de la S.D.N. ni les actes de mandat ne l'avaient envisagé en matière de mandat, mais la question, rapidement soulevée devant la commission des Mandats, fut tranchée affirmativement par le conseil le 31 janvier 1923.

portent sur le respect de la souveraineté ; partout où la souveraineté n'est pas battue en brèche, l'exigence du consentement de l'Etat à l'exercice du droit de pétition doit sans doute être maintenue.

FF
X A partir de ces réflexions étayées sur la pratique, on est alors tenté de proposer une explication plus systématique. La base de cette explication réside dans l'idée que l'exigence de l'assentiment de l'Etat au contrôle de ses obligations repose sur sa souveraineté. Si l'on considère, avec le Professeur Chaumont (13) que la souveraineté est « l'expression internationale de la nation », ou, plus précisément peut-être, l'expression internationale de la nation enracinée sur un territoire, on admettra qu'elle fasse sentir ses effets plus ou moins profondément selon le titre de compétence exercée. Lorsque l'Etat exerce sa compétence territoriale, il se doit de préserver le mode de vie qui règne à l'intérieur de ses frontières de toute ingérence extérieure : sa souveraineté est intransigeante. Elle l'est encore lorsque l'Etat exerce sa compétence personnelle, car il se doit de sauvegarder l'originalité de la nation. Elle peut être plus souple lorsque l'Etat exerce sa compétence de service public car l'organisation politico-administrative n'est qu'un moyen, susceptible d'aménagements, au service de la nation. Or, il existe une correspondance entre les trois modes de contrôle international dégagés plus haut et les trois titres de compétence appartenant à l'Etat, en ce sens que chaque mode de contrôle implique une atteinte à l'un des titres de compétence étatique : le contrôle sur place porte atteinte à la compétence territoriale, le droit de pétition à la compétence personnelle, l'envoi d'informations à la compétence de service public. On conçoit dès lors qu'un Etat ayant accepté de se soumettre à un mode de contrôle restreignant l'exercice d'un de ses titres de compétences, ne soit pas tenu sans un consentement nouveau de subir un autre mode de contrôle portant atteinte à un autre titre de compétence plus étroitement lié à sa souveraineté. La portée du consentement est ainsi limitée par la nature des compétences affectées par le procédé de contrôle. Mais à l'intérieur du titre de compétence, volontairement limité, les pouvoirs de contrôle doivent pouvoir s'exercer pleinement.

b) Dans le cadre du mode de contrôle accepté par lui, l'Etat doit donner son plein effet à l'exercice du contrôle. Ici, comme ailleurs, l'exécution des obligations assumées par l'Etat s'entend au bénéfice de la bonne foi. Ayant renoncé à invoquer un de ses titres de compétence afin de permettre à l'organisation internationale de l'informer, selon certaines modalités, sur son comportement, l'Etat doit s'abstenir d'entraver, et même faciliter l'activité de l'organe de contrôle, tant qu'elle ne s'écarte pas des modalités convenues. Ainsi, l'engagement de fournir des renseignements implique l'obligation de les présenter

(13) Charles Chaumont, Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat, dans *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, p. 133.

conformément au questionnaire établi par l'organisation et selon la périodicité qu'elle fixe ; de même, la reconnaissance d'un droit de pétition peut s'étendre de la transmission de pétitions écrites à l'audition de pétitionnaires (14).

On me reprochera peut-être de faire une place trop grande à la souveraineté de l'Etat et de m'accommoder trop facilement des abus qu'elle entraîne. Je persiste à penser que ce n'est pas en cherchant à imposer aux Etats des règles qu'ils n'ont jamais admises qu'on parviendra à renforcer l'ordre juridique international, mais au contraire que c'est en exaltant la nécessité de leur consentement qu'on l'obtiendra et qu'on pourra exiger d'eux le respect de bonne foi des obligations volontairement assumées. Le développement du droit international est affaire de tact, non de bluff.

(14) Telle a été la pratique du Conseil de Tutelle. En revanche le Conseil de la S.D.N. avait été plus sensible aux récriminations des puissances administrantes et avait refusé, par une résolution du 7 mars 1927, d'admettre l'audition des pétitionnaires devant la Commission des mandats. La C.I.J., dans son avis consultatif du 1^{er} juin 1956 sur l'admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest Africain, n'a pas exclu la possibilité de remplacer, dans certaines conditions, l'envoi de pétitions écrites par l'audition de pétitionnaires.