

CHAPITRE I

Les principes du droit international intéressant les relations entre les États

Ces principes sont ceux qui ont fait l'objet d'une sorte de codification dans la résolution 2625 du 24 octobre 1970 intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États » (cf. tome I, p. 82) : le principe de non-recours à la force et son corollaire, le principe du règlement pacifique des différends (section I), le principe de non-intervention (section II), le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (section III), le principe de l'égalité souveraine (section IV). Ces principes intéressent aussi l'action des organisations internationales.

SECTION I

LE PRINCIPE DE NON-RECOURS À LA FORCE ET SON COROLLAIRE, LE PRINCIPE DU RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS

Ces principes figurent dans la Charte des Nations unies. L'article 2, §3 stipule : « Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques... » et l'article 2, §4 : « Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force... »

§1 – LE PRINCIPE DE NON-RECOURS À LA MENACE OU À L'EMPLOI DE LA FORCE

Le droit international pendant longtemps ne prohibe pas le recours à la force. Sont parfaitement licites le recours à la guerre comme aux représailles, celles-ci désignant des ripostes, d'envergure plus limitée que ce qu'implique la notion de guerre, à un comportement considéré comme irrégulier.

La Convention Drago-Porter (*cf.* tome I, p. 30) crée les premières hypothèses d'interdiction partielle du recours à la force. Le pacte de la SDN en étend le champ de l'interdiction sans la rendre absolue (*cf.* tome I, pp. 33 et s.). Les représailles armées restent licites mais il résulte de la sentence arbitrale rendue en juillet 1928 dans l'affaire de Naulilaa que cette licéité est enserrée dans certaines limites: les représailles doivent être dirigées contre l'État auteur de l'acte illicite, proportionnées à l'acte illicite contre lequel elles réagissent, n'être employées qu'en cas de nécessité, c'est-à-dire d'impossibilité d'obtenir le redressement de la situation par d'autres moyens et après des sommations restées infructueuses. Peu après, le pacte de renonciation générale à la guerre, dit pacte Briand-Kellogg du 27 août 1928 interdit tout recours à la guerre sans viser les représailles. L'étape suivante est constituée par l'article 2, §4 de la Charte des Nations unies interdisant tout type de recours à la force mais aussi à la menace d'emploi de la force, ce qui est difficile à caractériser. La formulation n'est guère explicite et c'est pourquoi l'effort de précision réalisé par la résolution 2625 ou par la résolution 3314 du 14 décembre 1974 portant définition de l'agression n'est pas inutile. Qu'est-ce qui est interdit? Existe-t-il des cas de recours licite à la force?

A. La portée de l'interdiction

L'interdiction du recours à la force vise l'emploi de la force armée: guerre, représailles ou toute autre forme d'utilisation des armes; s'il prend la forme d'une agression, c'est-à-dire, selon la résolution 3314, d'un acte d'« une gravité suffisante », celle-ci

peut être directe (utilisation des forces armées régulières d'un État) ou indirecte (forces irrégulières, mercenaires, subversion sous la forme d'une aide à des actes de guerre civile ou de terrorisme). Ainsi caractérisée, l'interdiction du recours à la force est considérée par la Cour internationale de justice (CIJ) comme une règle coutumière (Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, 1986, § 187 à 192); la Commission du droit international (CDI), organe des Nations unies de codification du droit international, la range dans les exemples de normes impératives ne souffrant aucune dérogation, dites normes de *jus cogens*; dans l'affaire du Nicaragua, la CIJ ne la qualifie pas expressément de norme impérative mais se contente de relever la prise de position de la CDI ainsi que celle des parties (Nicaragua et États-Unis) pour qui cette règle appartient au *jus cogens*, c'est dire l'importance qui semble bien être celle de cette prohibition. Pour le moment elle ne s'étend pas à l'emploi de la contrainte économique ou idéologique bien que cette extension ait été souhaitée par les pays communistes à l'époque des blocs et par certains pays du tiers-monde.

B. Les cas de recours licite à la force

Le recours à la force armée reste licite dans deux séries d'hypothèses: lorsqu'il est autorisé par le Conseil de sécurité pour maintenir ou rétablir la paix internationale au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies (*cf.* p. 192) et en cas de situation de légitime défense. Cette dernière possibilité est un peu comme la langue d'Esopé: la meilleure et la pire des choses, car si elle n'est pas contenue dans des limites précises, elle autorise tous les débordements. L'exception de légitime défense a une origine coutumière (affaire du Nicaragua, § 193 à 201), relativement malaisée à caractériser, qui subordonne sa validité à une réaction nécessaire et proportionnée à une attaque ou agression armée. Depuis l'adoption de la Charte des Nations unies, la règle a aussi une origine conventionnelle: l'article 51 de la Charte, qui s'applique en principe à tous les membres de l'Organisation (191), soit la quasi-totalité des États; au cas où un

État écarterait par une réserve son application à un différend (cas des États-Unis dans l'affaire du Nicaragua), la CIJ estime que la règle coutumière trouve alors à s'appliquer, mais hors un tel cas, l'article 51 détermine largement le droit applicable. Celui-ci consacre le « droit naturel de légitime défense individuelle et collective » : un État peut faire appel à un ou plusieurs États ou à une organisation (du type de l'OTAN), sur la base ou non d'un accord préalable. La mise en œuvre de ce droit suppose que l'État « est l'objet d'une agression armée ». Agression avérée, agression imminente ou agression vraisemblable ? C'est toute la question de la légitime défense préventive ou préemptive. Certains États n'hésitent pas à se prévaloir de l'utilisation préventive (Israël, États-Unis, République sud-africaine à l'époque de l'apartheid). Cette thèse pourrait trouver une justification dans le fait que le principe de non-recours à la force prohibe aussi la menace de l'emploi de la force ; l'exception au principe devrait donc s'appliquer aussi bien dans le cas de la simple menace, donc préventivement, que dans celui de l'emploi de la force concrétisé. Comment priver l'État de réagir à une menace, elle-même condamnée par le droit ? Cependant l'article 51 n'évoque pas la *menace* d'agression et les prises de positions de la grande majorité des États ou de la doctrine¹ sont défavorables à la légitime défense préventive car celle-ci dénaturerait inéluctablement le principe de non-usage de la force ; d'autre part, on voit mal comment combiner l'action préventive et les principes de nécessité et de proportionnalité. Quid alors de la légitime défense *préemptive*, en cas de menace imminente ? Sur ce point, les points de vue apparaissent plus divers. Certes, c'est le plus souvent une réponse négative qui est apportée, mais il y a des points de vue discordants. Faut-il attendre d'être touché quand il est *manifestement* évident – pour transposer la notion

1. La CIJ décide qu'elle « ne se prononcera pas sur ce sujet » dans l'affaire du Nicaragua, les parties ne l'invoquant pas (§ 194) ; de même dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo C. Ouganda), dans laquelle cependant elle semble exiger que les actes justifiant la légitime défense aient « déjà eu lieu » (arrêt du 19 décembre 2005, § 143).

française d'*erreur manifeste* – que le coup va partir ? Cela « semble quelque peu irréaliste² ». Cela le devient particulièrement en matière de terrorisme car la seule action efficace contre lui est la prévention, la défense contre une menace non réalisée : une fois qu'il a frappé, soit le terroriste est mort en commettant l'attentat, soit il s'évanouit dans la nature ; certes la légitime défense peut alors prendre l'allure d'une traque sur le modèle, si l'on peut dire, de l'opération *Liberté immuable* en Afghanistan depuis octobre 2001, après le 11 septembre : l'écoulement du temps donne la mesure de son inefficacité. C'est pourquoi le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement créé à l'initiative du Secrétaire général des Nations unies en septembre 2003, rendu en décembre 2004 sous le titre « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » (document A/59/565), s'il écarte le recours à l'action préventive (§ 189, 190, 191) estime (§ 188), exagérant quelque peu le caractère établi de l'affirmation : « Traditionnellement, en droit international, un État menacé peut lancer une opération militaire à condition que l'agression dont il est menacé soit *imminente*. » Certes, il ne s'agit que du point de vue d'un Groupe de seize personnalités ; mais le niveau de leur compétence et le retentissement présumé de leur travail ne laissent aucun doute quant à son sérieux et à son caractère réfléchi. On peut y voir le reflet d'un virage amorcé, auquel se rallie, avec prudence le professeur Antonio Cassese dans son commentaire de l'article 51 de la Charte dans : *La Charte des Nations unies, commentaire article par article* (ouvrage dirigé par Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, Economica, 2005, pp. 1342 et 1360). Certes il est évident qu'il conviendrait d'être très mesuré et prudent dans l'admission d'une *dose d'imminence* en matière de légitime défense.

Le terrorisme soulève une autre question : celle du destinataire de la riposte. S'en tenant à une approche très classique, très interétatique, la CIJ, dans son avis du 9 juillet 2004 sur les Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, évoque (§ 139) l'« agression armée

2. Joe Verhoeven, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 684.

d'un État contre un autre État » ; est-ce à dire qu'en dehors du terrorisme d'État, il serait impossible de réagir contre un réseau terroriste, certes sans doute localisable sur le territoire d'un ou plusieurs États, mais aussi en haute mer ou dans l'espace aérien international ? On sent là que le phénomène de réseaux éventuellement déconnectés de l'État met en difficulté le droit international classique. Comme le souligne Raphaële Rivier dans son étude de l'avis de la CIJ : « L'objet du droit international [...] tend aujourd'hui à dépasser ce cadre purement interétatique » (AFDI, 2004, p. 335).

L'article 51 exige que les mesures prises en légitime défense soient immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et qu'elles ne soient utilisées que « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». La légitime défense répond donc au principe de subsidiarité : elle ne joue que tant que le Conseil de sécurité ne réagit pas lui-même ; la mise en œuvre du mécanisme de sécurité collective exige nécessairement un peu de temps : c'est celui de la légitime défense ; ensuite elle perd droit de cité. Il se peut aussi que l'organe de la sécurité collective n'agisse pas et que se prolonge l'action en légitime défense de l'État : cas des États-Unis en Afghanistan. Après tant de temps, est-ce encore de la légitime défense ou de l'action préventive ?

§2 – LE PRINCIPE DU RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS

C'est le corollaire du principe de non-recours à la force : si les États n'ont pas le droit d'utiliser les armes, ils ne peuvent régler leurs différends que de manière pacifique.

À vrai dire, ce principe est surtout générateur d'une obligation négative : dès lors que des États veulent vider une querelle, ils ne peuvent le faire autrement que pacifiquement. Sous cette forme, la CIJ (affaire du Nicaragua, §290) y voit un principe complémentaire de celui de non-recours à la force et de valeur coutumière. En revanche les États ne sont pas tenus de régler un différend et peuvent le laisser pendant aussi longtemps

qu'ils le souhaitent; cette attitude attentiste pourra être préférée par un État qui se sent en position d'infériorité par rapport à l'autre partie. Cependant, la résolution 2625 prévoit que les États « doivent... rechercher rapidement une solution équitable de leurs différends internationaux » sans que des conditions de délais soient précisées, ce qui ne donne guère de force à l'affirmation. Les États ont le choix des moyens, juridictionnels ou non, faisant appel ou non à des tiers (*cf.* tome I, pp. 27-30).

Le principe peut devenir contraignant s'il existe un traité, une clause ou une déclaration prévoyant le règlement obligatoire du différend selon tel ou tel procédé; encore faut-il que toutes les parties au différend soient liées et que des réserves ne vident pas l'engagement de toute portée.

SECTION II

LE PRINCIPE DE NON-INTERVENTION

Il est caractérisé dans la résolution 2625 comme « le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État ».

Son contenu apparaît simple et pourtant ses contours sont malaisés à déterminer.

§1 – LE CONTENU DU PRINCIPE

L'intervention est le fait pour un État de pénétrer dans la sphère de compétence exclusive d'un autre pour l'aider à régler une affaire, la régler à sa place ou l'obliger à la régler d'une certaine manière, par l'emploi direct ou indirect de la force, ou par des pressions politiques ou économiques; le principe a donc des frontières communes avec le principe de non-recours à la force mais les deux ne se recoupent pas totalement. La CIJ note dans l'affaire du Nicaragua (§207) que « d'après les formulations généralement acceptées, ce principe interdit à tout État ou groupe d'États d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. L'intervention

interdite doit donc porter sur des matières à propos desquels le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte. »

L'origine du principe est relativement récente bien qu'il soit lié à la souveraineté et à l'égalité des États dégagées à l'époque des traités de Westphalie (1648). En effet, au XIX^e siècle les grandes puissances se reconnaissent le droit d'intervenir, au moins collectivement (Concert européen), pour maintenir un certain ordre. L'idée de non-intervention surgit avec la doctrine de Monroe formulée en 1823 non sans ambiguïté puisque si le président américain fait savoir que son pays n'interviendra pas dans les affaires des États européens et que ceux-ci devront faire de même pour les affaires du continent américain tout entier, lui-même ne prétend pas l'appliquer au sous-continent latino-américain ; il s'agit d'une non-intervention à géométrie variable. Le principe apparaît véritablement durant l'entre-deux – guerres mondiales dans le contexte interaméricain (affaire du Nicaragua, §204). Il sert de justification aux États comme la France ou le Royaume-Uni qui ne veulent pas se mêler de la guerre civile espagnole en 1936. On le retrouve après 1945 dans la Charte de l'OUA (1963) ou dans la déclaration finale de la Conférence de Bandoung en 1955. La Charte des Nations unies ne le mentionne pas comme obligation pesant sur les États, mais sur l'Organisation ; c'est le célèbre article 2, §7 : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État... » En tant qu'obligation pesant sur les États, le principe est développé dans la résolution de l'AG A/2131 (XX) du 21 décembre 1965 (109 voix pour et une abstention, celle du Royaume-Uni) et réaffirmé dans la résolution 2625. Il est consacré comme règle coutumière par la CIJ dans l'affaire du Nicaragua au §202 : « Le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout État

souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure; bien que les exemples d'atteinte au principe ne soient pas rares, la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier » (il est rappelé au §264).

Si le principe apparaît indiscutable, il existe cependant des incertitudes quant à ses contours exacts dans la mesure où les États invoquent des justifications juridiques à certaines formes d'interventions.

§2 – LA DÉLICATE DÉTERMINATION DES CONTOURS DU PRINCIPE

La question de la licéité de l'intervention est posée dans trois séries d'hypothèses: celle des interventions pratiquées pour faire respecter le droit international, celle des interventions dites *consenties*, celle des interventions à finalité humanitaire, la plus complexe.

A. L'intervention pratiquée pour faire respecter le droit international

La société internationale n'étant encore que très imparfaitement institutionnalisée, en l'absence d'un système de sanction sociale organisée en cas de violation du droit (absence de juridiction totalement obligatoire, de l'équivalent d'un parquet ou d'une action populaire pour dénoncer les manquements), les États invoquent parfois leur souci d'obtenir l'application du droit international pour justifier telle ou telle intervention. Par exemple, la France et le Royaume-Uni invoquent, entre autre, en 1956 la nécessité de faire respecter la liberté de navigation dans le canal de Suez garantie par traité pour justifier leur opération militaire; aux Nations unies, cette thèse n'a guère rencontré de soutien mais elle n'a pas été expressément condamnée non plus. Pourtant quelques années auparavant, la CIJ s'est clairement prononcée contre ce type d'argument dans l'affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni c/ Albanie, 1949). Des navires britanniques ayant été endommagés en octobre 1946 par des mines immergées dans les eaux territoriales albanaises du détroit de

Corfou, la marine britannique procède les 12 et 13 novembre au déminage contre la volonté de l'Albanie en invoquant l'« extrême urgence » de « mettre la main, dans le plus bref délai possible, sur les *corpora delicti* par crainte que ceux-ci fussent enlevés sans laisser de trace par les auteurs du mouillage ou par les autorités albanaises ». L'intervention est donc justifiée par la nécessité de s'assurer de moyens de preuve, ce que la Cour refuse : « La Cour ne peut admettre un tel système de défense. Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par elle que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui dans le passé a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. L'intervention est peut-être moins acceptable encore dans la forme particulière qu'elle présentait ici, puisque, réservée par la nature des choses aux États les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale elle-même. » L'intervention est donc illicite en pareil cas.

B. L'intervention sollicitée

Il s'agit de l'intervention pratiquée à la suite d'une demande d'assistance d'un État, éventuellement, ce qui la conforte, sur la base d'un accord de défense ou d'assistance mutuelle du type du pacte de Varsovie ou du traité de l'Atlantique Nord ou encore des accords de défense comme ceux conclus par la France avec certains États d'Afrique. Il y a donc en pareil cas consentement de l'État sur le territoire duquel l'intervention est pratiquée puisqu'il la sollicite, d'où l'appellation souvent utilisée d'intervention *consentie*, bien qu'en pareil cas l'adjectif *sollicitée* soit plus satisfaisant. L'argument est souvent invoqué par les intervenants : France en Afrique à plusieurs reprises, notamment en Côte-d'Ivoire en 2002, URSS en 1956 en Hongrie, en 1968 en Tchécoslovaquie. Il est recevable, à certaines conditions. La CIJ estime dans l'affaire du Nicaragua, que l'intervention « peut être justifiée par la demande d'un gouvernement » (§246). Encore faut-il que la demande émane d'un gouvernement légal,