

LA COEXISTENCE PACIFIQUE ET LE PRINCIPE DE LA NON-INTERVENTION

I

Bien que le droit international ne soit pas le facteur décisif dans l'évolution de la situation internationale ainsi que dans le processus de l'aménagement des rapports internationaux, il est certain que l'observation ou la non-observation des principes et des règles du droit international exercent certainement une influence sur le développement pacifique des relations internationales. Il existe un rapport direct entre les relations amicales, basées sur la coopération internationale pacifique, et le respect des principes généralement reconnus du droit international: sans le respect des règles du droit international la coopération pacifique entre les États est *impossible* et la coexistence pacifique est alors également impossible.

Le but principal du droit international contemporain est le maintien et le renforcement de la paix mondiale. C'est à cela que correspondent suivants le préambule et suivant le texte du chapitre I de la Charte également le but principal de l'Organisation des Nations Unies. C'est ainsi aussi que le texte de la Charte mentionne 39 fois la paix et la sécurité comme les buts principaux de la communauté internationale et de son organisation de sommet actuelle.

Les États existaient pendant des siècles parallèlement, mais on ne parlait pas de coexistence pacifique entre eux in même dans le cas, où par hasard leurs relations mutuelles étaient pacifiques. Dans le passé et suivant la conception du droit international de l'époque, *il n'existait pas un droit à la paix*, à une existence pacifique de l'État et d'autant moins alors à leur coexistence pacifique; ne pouvait de ce fait exister non plus l'obligation juridique internationale de l'État de respecter l'existence pacifique d'un autre État. Les États enduraient et toléraient seulement les uns les autres et encore seulement dans la mesure qui correspondait à leurs intérêts et à leurs puissance militaire et économique au moment donné. Dans le droit international de cette époque récente —et même d'une époque qui, relativement, est très récente— la paix aussi bien que la guerre étaient considérées comme des situations légales. Tous les manuels, systèmes

et cours de droit international partaient de cette conception et de cette construction juridique, en commençant par l'oeuvre célèbre de Hugo Grotius *De jure belli ac pacis* de 1625, jusqu'à la dernière édition de Fauchille ou de l'Oppenheim, il y a quelque peu d'années.

Jusqu'à 1928, à savoir jusqu'au pacte Briand-Kellog, existait dans le droit international une situation paradoxale. Le principe de la non-intervention était déjà considéré comme un principe général du droit international, mais il n'en était pas de même pour ce qui est de l'interdiction de la guerre d'agression. La forme décisive de l'intervention et de l'emploi de la force, à savoir la guerre, était licite en ce qui concerne les États, par contre le recours aux moyens *plus modérés* de coercition et de l'emploi de la force était considéré comme étant contraire au droit. Si un État avait donc l'intention d'imposer sa volonté à un autre État sans enfreindre le droit international, il ne lui restait en théorie d'autre solution que d'entrer en guerre. On ne pouvait pas donc parler de droit de coexistence pacifique.

L'existence parallèle des États a acquis un caractère qualitativement distinct à notre époque. La coexistence des États n'est pas fondée sur le fait d'endurer ou de tolérer un État par un autre État, mais sur l'obligation internationale de tout État de coopérer avec les autres États, de *développer des relations amicales* entre toutes les Nations (art. 1/2 de la Charte), sur le droit de tout État à la paix et à l'indépendance, ainsi que sur l'obligation qui y correspond de respecter l'existence d'un autre État, sa souveraineté et son égalité de droits, son droit à la paix et à l'indépendance.

Le droit international contemporain, avec son principe de la non-agression, avec son interdiction de l'emploi de la force et même de la menace de la force, avec son principe de la non intervention et avec ses dispositions positives sur l'obligation du règlement des différends par des moyens pacifiques, ne reconnaît plus la division du droit international en un droit de guerre et en un droit de paix, car du point de vue de droit international la guerre a cessé d'être un moyen permis pour régler des conflits internationaux, le "droit à la guerre" a cessé d'exister, subsistent seulement les règlements et les dispositions pour les cas d'une guerre. Si je voulais exprimer la même idée en termes strictement juridiques, il existe maintenant un *jus in bello* et non un *jus ad bellum*.

Avec les principes de la souveraineté, de l'égalité, d'autodéterminations et avec les principes mentionnés ci-dessus s'est formé le droit de la coexistence pacifique. Dans l'expression "droit de la coexistence pacifique" je mets l'accent non seulement sur les mots "coexistence pacifique", mais encore et cette fois-ci surtout, sur le mot "droit", car il ne s'agit plus du simple fait de la tolérance d'un État par un autre, mais d'un droit et d'une obligation.

En rapport avec les termes *jus in bello* et *jus ad bellum* et en rapport avec la transformation mentionnée du droit international récent en droit

international de la coexistence pacifique on doit mettre en évidence le fait que le droit international connaît soit la paix, soit la guerre et que lorsqu'il parle de guerre, il parle de la guerre chaude et non pas de la soi-disant guerre froide. Quelque chose entre les deux, qui ne serait ni paix ni guerre, n'existe pas en droit international. A certains auteurs du droit international ne plaît pas le fait que la guerre froide n'est pas reconnu en tant qu'une institution juridique indépendante par le droit internationale. Ils considèrent que c'est là une lacune dans le droit international, une lacune qu'ils voudraient bien combler au moyen de différentes constructions juridiques. Ils considèrent comme périmé le principe du droit internationale, suivant lequel les relations entre les États ne peuvent être que celles de paix ou celles de guerre. Ainsi, par exemple notre éminent collègue Jessup recommande la reconnaissance dans le droit international d'une institution nommée "intermediate status" c'est à dire d'un état intermédiaire entre la guerre et la paix. L'acceptation de cette conception signifierait en réalité la négation juridique du principe de la coexistence pacifique. Dans le droit international la "guerre froide" est aussi bien contraire au droit que la "guerre chaude", car dans son essence elle constitue une sorte de préparation à la "guerre chaude", elle constitue une menace à la paix et à la coopération pacifique. Même la préparation de l'agression —soit l'agression directe ou non— constitue une violation du droit international, soit qu'elle a lieu dans le domaine psychique, dans le domaine de la guerre psychologique, de la propagande de guerre, soit dans le domaine économique, culturel, social, politique, diplomatique ou militaire-stratégique. L'article 6 du Statut du Tribunal International Militaire, constitué pour juger les principaux criminels de guerre de la deuxième guerre mondiale sur la base de l'accord du 8 août 1945, passé entre les gouvernements de l'URSS, USA, de la France et de la Grande Bretagne, qualifie comme *crime contre la paix* non seulement le fait direct d'une agression, mais de même et sur un plan égal aussi le fait de la tramer, de la préparer ou d'inciter à une guerre d'agression. Ces principes ont gagnés une reconnaissance unanime de l'Assemblée Générale des Nations Unies¹ et *forment partie du droit international général*.

II

La Charte de l'ONU commence par l'affirmation que nous sommes résolus "à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances". Ceci est le but principal de la Charte et tous les principes et toutes les dispositions de la Charte poursuivent ce but fondamental. C'est alors aussi le critère décisif qu'il faut appliquer *en interprétant*

¹ Résolution 95/I de 11 dec. 1946.

toute la Charte. Celle-ci ne s'est pas contenté de la proclamation de la résolution "qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes" (préambule) et de la proclamation de s'abstenir "de recourir à la menace ou à l'emploi de la force" (cela signifie selon l'esprit et le teneur de l'art. 2/4 non seulement l'interdiction de la force des armes, mais suivant notre interprétation même l'interdiction de la force en général), mais elle est allée plus loin: à l'alinéa 3 de l'art. 2 elle a stipulé l'obligation pour tous les États membres de "régler leurs différences internationales par des moyens pacifiques". Le caractère progressiste du droit international et le principe de la "bona fides" qui est ancré sous une forme obligatoire à l'art. 2 al. 2 de la Charte exigent qu'en interprétant le principe du règlement pacifique des différends internationaux l'obligation des États ne soit pas interprétée comme uniquement limitée par le terme "par des moyens pacifiques", mais que l'accent soit mis aussi sur la notion "régler". Les États ont de ce fait l'obligation de ne pas laisser des différends et des problèmes internationaux *sans règlement*. Les États ont d'une part l'obligation de trouver un règlement aux problèmes en litige et *de ne pas remettre ce règlement à l'infini*, d'autre part ils ont l'obligation de régler la question par des moyens pacifiques.

La paix est devenue l'idée morale, fin juridique et humanitaire suprême du monde contemporain qui se trouve dans une situation *juridiquement anormale*. Il existe une défense de faire la guerre selon laquelle les États n'ont plus le droit de faire la guerre ni le droit d'employer n'importe quelle force dans leurs relations réciproques. Mais, par malheur, il n'existe pas une interdiction de la production et de la possession des moyens de faire la guerre. En d'autres termes, ou en termes strictement juridiques, dans la communauté internationale contemporaine, les États sont privés d'un droit qui autrefois représentait l'attribut suprême de leur souveraineté, mais en même temps les moyens de réaliser cet (non existant) attribut sont restés intacts.

Si le règlement pacifique des conflits internationaux constitue un principe du droit international contemporain, une disposition de la Charte et une obligation de tous les États, il s'en suit de ce principe logiquement un autre, à savoir celui du désarmement général et total. L'interdiction de l'agression et celle d'utilisation de la force et de la menace de force resteraient de pures déclarations de programme si elles n'étaient pas accompagnées par l'interdiction internationale juridique des moyens d'agression. De même, le respect et l'observation du principe du règlement pacifique des différends internationaux seront mis en danger en réalité aussi bien que sur le plan juridique aussi longtemps que le désarmement général et total ne devienne une réalité. Le principe du désarmement est alors du point de vue juridique un critère, une garantie et en même temps une sorte de "sanction" de l'interdiction de l'agression et du principe du règlement pacifique des différends internationaux.

Certains auteurs du droit international ne considèrent pas les disposi-

tions de la Charte comme comportant une obligation de désarmement général et total. Au contraire ils affirment que la Charte constitue à cet égard un pas en arrière en rapport avec le Pacte de la Société des Nations, car le Pacte stipulait une obligation *juridique* de réduire les armements, alors que la Charte, paraît-il, ne parle pas d'une obligation juridique de diminuer les armements, mais seulement de l'obligation de négocier au sujet du désarmement. Ils s'appuient pour cette interprétation de la Charte sur le texte de l'art. 26 et également de l'art. 47 de la Charte.

Il est vrai que la Charte —si nous voulions l'interpréter formellement et seulement formellement— ne comporte pas une disposition stipulant expressis verbis l'obligation des États de désarmer. Il faut cependant ne point perdre de vue que la Charte a dans beaucoup de questions seulement un caractère de programme et de cadre, et quelle *oblige* néanmoins les États de prendre en tout cas des mesures qui "préservait les générations futures du fléau de la guerre". De même, le principe de la liquidation du colonialisme n'est pas contenu expressément et de manière explicite dans la Charte (au contraire, certains disposition de la Charte, comme pas ex. les chapitres XI à XIII en apparence, et seulement en apparence, admettent et dans une certaine mesure légalisent même certaines formes de la domination colonialiste) et pourtant il y a toujours de moins en moins de juristes qui seraient encore aujourd'hui prêts à prendre la défense de la légitimité du système colonialiste du point de vue de la Charte; de même le principe du désarmement ou l'obligation de désarmer doivent être déduits comme une conséquence juridique directe et *inévitables des autres principes* de la Charte.

Ces "autres principes", sur lesquels s'appuie l'obligation de désarmer, ne sont pas seulement le principe de la non-agression, de l'interdiction d'emploi de la force et le principe du règlement pacifique des différends internationaux, mais il y en a aussi d'autres principes et d'autres dispositions de la Charte. L'alinéa 1 de l'article 1 stipule l'*obligation* pour les États de prendre des mesures collectives "efficaces" en vue de "prévenir et d'écarter les menaces à la paix" ou bien des "situations susceptibles de mener à une rupture de la paix". Est-ce qu'il est possible de douter que le désarmement serait du point de vue de "l'efficacité" réclamée la mesure pacifique la plus efficace? Est-ce que, pour ce qui est de l'efficacité, une autre et meilleure mesure préventive existe (et la Charte met l'accent aussi sur le caractère préventif de la mesure) que le désarmement total et général?

Vu le fait qu'une seule bombe peut aujourd'hui, par sa force d'explosion, dépasser la somme des forces d'explosion utilisées dans toutes les guerres précédentes et qu'elle peut causer plus de dégâts qu'autrefois ne pouvaient la faire des armées entières, il paraît logique que tout désarmement limité serait insuffisant. La révolution technologique dans les moyens de guerre a changé les éléments essentiels de la guerre et de la paix et —on peut dans certaine mesure dire— les éléments essentiels

de ce monde. La guerre n'est limitée ni dans l'espace ni dans la matière: la victoire et la défaite ne se distinguent presque pas. De cette façon, le caractère même de la guerre est changé, elle devient une absurdité. C'est pourquoi le désarmement est devenu aujourd'hui en quelque sorte *le problème essentiel* du monde contemporain et d'autant plus *de la coexistence pacifique*. Il n'existe aujourd'hui plus que jamais, qu'une seule garantie que les armes ne soient pas employées, celle de leur interdiction. Le désarmement est la seule alternative et la seule garantie réelle de la paix dans les conditions actuelles et de la coexistence pacifique. La guerre étant juridiquement exclue comme moyen pour la solution des différends parmi les États, il faut également le rendre *physiquement* impossible.

Le droit international actuel attribue une importance tout à fait extraordinaire au problème de la nature juridique des armes nucléaires. Selon mon opinion, les armes nucléaires en leur qualité d'armes d'extermination en masse, c'est à dire d'armes qui n'entrent pas dans la catégorie des armes conventionnelles, elles sont interdites par le droit international actuellement en vigueur.

Le caractère illégal des armes nucléaires découle aussi du fait que ces armes violent le principe du droit international qui interdit que les opérations militaires soient dirigées contre la population civile; or on sait bien que les armes atomiques, d'une part du fait de leur force explosive et destructrice, d'autre part du fait de la radiation qu'elles causent, ne respectent pas les frontières entre les États et moins encore les frontières entre l'armée et la population civile. Leurs effets, qu'il s'agisse de l'armée ou de la population civile contre lesquelles ces effets sont dirigés, sont semblables aux effets des armes chimiques et bactériologiques. C'est pourquoi les traités internationaux et les conventions portant sur l'interdiction de telles armes s'étendent aussi à l'interdiction des armes nucléaires. Beaucoup de travaux furent consacrés à l'interprétation de la Déclaration de Petersbourg, de 1868, de la Convention de la Haye de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, qui interdit l'emploi des poisons et des armes empoisonnées, ainsi que des armes et des machines causant à l'humanité des souffrances inutiles, et enfin à l'interprétation du Protocole de Genève de 1925 qui interdit non seulement le recours en temps de guerre aux armes bactériologiques, mais aussi le recours à n'importe quelle espèce de gaz. Les cruautés sans précédent dont fut victime de la part des organes nazis la population civile pendant la deuxième guerre mondiale sur les territoires occupés, ont mené à la conclusion d'une première convention internationale, consacrée exclusivement à la population civile. Il s'agit de la IV-ème Convention de Genève portant sur la protection des personnes civiles en temps de guerre et conclue en 1949.

Les armes nucléaires sont considérées en outre comme étant illégales du fait que ceux qui décident d'y recourir dans un but d'agression commettent en vertu des définitions des Statuts des tribunaux de guerre de

Nuremberg et de Tokio des *crimes contre la paix et l'humanité*. En plus, l'emploi des armes nucléaires dès par ses effets nocifs, non seulement constituerait, mais dépasserait encore le crime de génocide au sens et dans l'esprit de la Convention de 1948 sur le génocide. On pourrait mettre en avant d'autres et d'autres arguments juridiques pour soutenir la thèse que les armes atomiques sont interdites du point de vue du droit, néanmoins il y a des auteurs, que défendent l'opinion qu'il n'existe point de règle dans le droit positif, soit conventionnel, soit contumier, déclarant les armes nucléaires comme illégales et qui en déduisent nécessairement que du point de vue du droit le recours à ces armes est parfaitement légal.

Ces derniers se mettent alors dans une situation paradoxale. Leur positivisme formaliste les amène à considérer les armes bactériologiques et chimiques comme illégales, alors qu'ils considèrent comme légaux des armes infiniment plus nocives.

Comme on a démontré dans cet article, on a vu déjà surgir des paradoxes semblables dans l'histoire du droit international, mais le droit positif dans son évolution progressive les a cependant toujours dépassés. Personne ne saurait douter que la contradiction mentionnée sera liquidée aussi.

III

Quand nous parlons de la coexistence pacifique nous n'avons pas en vue seulement le refus de la guerre en tant que moyen pour régler les différends de caractère international. La non-emploi de la force, soit armée, soit force en général, est bien le postulat N° 1 de la coexistence pacifique, mais l'essence de la coexistence pacifique n'en est pas épuisée, même si on y ajoute en plus l'obligation de régler les différends par moyens pacifiques. On n'appelle pas "coexistence pacifique" n'importe quelle coexistence et n'importe quelle coopération, mais seulement de telles relations et une telle coopération qui sont basées sur certains principes du droit international exactement délimités et définis et généralement en vigueur. J'ai déjà mentionné la plupart de ces principes, ou bien plus exactement, les principaux d'entre eux; ils sont identiques avec les principes essentiels du droit contemporain et par là aussi avec les principes essentiels de la Charte. Ils ont alors le caractère juridique de *lex generalis*. Ils sont obligatoires pour chaque État, grand ou petit, riche ou pauvre, colonialiste ou anticolonialiste, capitaliste ou socialiste.

Mais en outre il faut mentionner comme une part des principes juridiques de la coexistence pacifique une autre groupe des principes qui pourrait être nommé collectivement comme le principe de la coopération non seulement pour le maintien de la paix directement, mais aussi *collaboration obligatoire dans le domaine nonpolitique* (économique, social et culturel) aux termes des art. 55 et 56 de la Charte. Ce principe tire ses origines de l'idée du bien-être collectif et du progrès commun à tous les États. Il s'agit de *l'obligation des États de coopérer aussi même, dans le*

domaine non politique en bonne foi avec tous les États de la communauté internationale sans aucune discrimination; l'obligation des États de ne pas faire valoir leur supériorité économique en vue d'exercer une contrainte ou une influence quelconque susceptible de limiter la liberté souveraine des États de se décider au sujet de leur politique intérieure ou extérieure. Part de ce groupe des principes forme aussi *l'obligation des États de fournir* d'après leurs facultés effectives l'aide économique, financière, technique et autre *aux pays en développement*, cette aide ne devant pas être abusée pour contrevenir au principe ci-dessus énoncé.

IV

Nous, les juristes, et surtout ceux parmi nous qui nous occupons du droit international, nous sommes, dirais-je, professionnellement obligés à suivre l'évolution de la situation internationale, le développement des événements. Nous serons probablement presque tous d'accord pour dire que l'antithèse politique et idéologique la plus grande de l'époque actuelle est l'antithèse qui existe entre le capitalisme et socialisme. Cette antithèse qui existe entre les forces colonialistes resp. néocolonialistes, d'une part, et les forces anticoloniales, d'autre part, constituent à l'échelle mondiale presque l'axe de tout le développement des événements internationaux.

Les principes juridiques de la coexistence pacifique sont naturellement valables —sans aucune exception— pour tous les États de la communauté internationale, mais pour la raison ci-dessus mentionnée on parle souvent de la coexistence pacifique d'États appartenant aux systèmes sociaux différents.

La base sur laquelle s'est formée l'Organisation des Nations Unies comme une coalition d'États faisant partie de deux systèmes, en guerre avec les puissances de l'Axe, coalition formée pendant la dernière guerre en vue de rétablissement de la paix et basée non seulement sur la possibilité, mais aussi sur la reconnaissance de la nécessité historique et inévitable de la coexistence et non seulement sur la possibilité, mais encore sur la nécessité de la coopération des États faisant partie de la coalition, a trouvé son expression dans la Charte. Le droit international contemporain et son document le plus important, la Charte des Nations Unies, ne peut point d'exprimer, il va s'en dire, seulement la volonté des États d'un seul système. La Charte constitue la source des principes *communs* aux deux systèmes, c'est à dire *des principes généraux du droit international*. La Charte a confié au Conseil de Sécurité la responsabilité fondamentale pour le maintien de la paix internationale et de la sécurité. Suivant l'art. 27 de la Charte *aucune* question d'une certaine importance, concernant la paix et la sécurité, ne doit être décidée sans le consentement des États dirigeants des deux systèmes sociaux existants.

Le principe de l'unanimité des grandes puissances est le principe fondamental du travail du Conseil de Sécurité et il constitue essentiellement

l'expression juridique de la coexistence pacifique. Il est également évident que la Charte ne prescrit pas aux États-membres, ni leur recommande l'adoption ou le maintien d'un certain système politique et social. En effet, de jure et de facto, c'est le contraire qui est vrai. La Charte est basée sur *le principe de l'égalité souverain de tous les États sans différence de leur système politique ou social* (l'art. 1 alinéa 1 de la Charte). Suivant l'art. 4 de la Charte peut devenir membre des Nations Unies tout État pacifique, sans égard à son système social. Le droit d'autodétermination (l'art. 1 alin. 2 et l'art. 55) est un droit naturel de *toutes* les Nations. Le but des Nations Unies est de "pratiquer la tolérance et vivre en paix l'une avec l'autre dans un esprit de bon voisinage" (préambule de la Charte), "développer entre les nations (c'est à dire toutes les nations sans aucune différence - rem. G. M.) des relations amicales" (art. 1 al. 2) et "unir leurs forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales" (préambule). L'art. 55 fixe ensuite l'obligation des États-membres de "*favoriser*" la coopération internationale. Il s'en suit des termes "unir" et "favoriser" l'obligation d'une action active, l'obligation de coopérer au maintien de la paix.

L'Organisation des Nations Unies prête secours aux États non seulement dans le cas d'une menace contre leur intégrité territoriale, mais obligatoirement aussi dans le cas d'une menace contre leur "indépendance politique". Les Nations Unies sont donc une organisation d'États dont les systèmes sociaux sont différents.

Il serait juridiquement *inadmissible* qu'un droit régional *quelconque* contienne une règle contraire aux buts et principes de la Charte des Nations Unies comme le serait une disposition qui, contrairement à la Charte de l'ONU, déclarerait l'incompatibilité entre l'institution d'un certain régime politique existant dans un des États de la région respective et entre les principes *juridiques* du système régional.

Suivant l'art. 52 de la Charte on peut créer d'accords ou d'organismes régionaux, mais ces organisations n'ont le droit d'exercer qu'une telle activité que est strictement et sans exception pleinement "compatible avec les buts et les *principes* des Nations Unies". En cas d'une éventuelle contradiction entre les buts et les principes de la Charte, d'une part, et l'activité d'un système régional, d'autre part, ou en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, suivant l'art. 103 de la Charte prévaudront toujours les dispositions de la Charte de l'ONU. En même temps on doit dire que les membres des organisations régionales —étant donné l'universalité de l'ONU— sont sans exception simultanément membres de l'ONU et comme tels suivant l'art. 2 alin. 2 ils "doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte".

V

Le respect de la souveraineté et le respect de l'égalité de droits des États constituent des principes fondamentaux du droit international. Leur observation et l'observation du principe de la non-agression et du principe du règlement pacifique des différends de caractère international est une des conditions préalables principales de la coexistence pacifique. Mais à côté de ces principes c'est le *principe de la non-intervention* qui acquiert à l'époque actuelle *une importance extraordinaire*.

L'histoire de tous les principes mentionnés est caractérisée par la lutte pour leur reconnaissance, par une lutte qui durait dans certains cas des siècles entiers. Le droit international — plus précisément la doctrine du droit international — de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle a commencé déjà à considérer le principe de la non-intervention, ensemble avec celui de la souveraineté de l'État, comme la base même de tout l'édifice de l'ordre juridique international.

Dans le *droit américain* le principe de la non-intervention fut soigneusement élaboré. Spécialement grande est la contribution de la doctrine mexicaine au développement du principe mentionné. Carlos Bosch García² dit avec toutes les raisons: "... el principio de no intervención que, nacido de una necesidad de defensa nacional, se eleva, hasta constituirse en la doctrina *que garantiza la libertad nacional*..." Et vraiment, les derniers mots de cette citation expriment l'essence même du principe mentionné.

Mais malgré l'admirable développement de la théorie de non-intervention dans la doctrine de l'Amérique Latine qui, à cet égard, pourra, sous beaucoup d'aspects, servir comme base à un développement progressiste *ultérieur* de ce principe du droit international, et malgré le fait que le principe de non-intervention est à présent considéré comme principe général de droit international, il faut constater que la doctrine de l'intervention continue à être l'un des chapitres le plus discutés et le moins élucidés de la science de droit international.

Même la *notion d'intervention* provoque parmi les différents auteurs des disputes non seulement terminologiques, mais aussi matérielles; dans la littérature de droit international, cette notion est employée aux divers sens.

Sont également discutables dans la doctrine le rapport entre l'interdiction de l'intervention et l'interdiction de l'emploi de la force, le rapport entre l'intervention et la violence et le rapport entre l'intervention et le pression (c'est à dire, l'ingérence sans violence directe).

² Carlos Bosch García, *Antecedentes históricos del principio de no intervención en torno a la guerra de 1847*, "Ciencias políticas y sociales", Universidad Nacional Autónoma de México, 1962, núm. 27, 15-25.

Certains internationalistes abusent de la similitude et quelquefois même d'une identité partielle des notions d'intervention et d'agression pour déclarer que ces notions sont indéfinissables. Mais la plupart d'auteurs de l'Amérique Latine ne partage pas cette opinion et je me penche sans réserve vers leur point de vue.

La Charte de l'ONU ne contient pas de définition de l'intervention et, à son art. 2, alinéa 7, elle ne détermine même pas en détail ce que sont les "affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État"; elle se contente d'une rédaction générale de l'interdiction de l'intervention, d'une pure stipulation du caractère général du principe de non-intervention, en incorporant ce principe dans son chapitre I. La Charte emprunta au fond la conception et, dans une grande mesure, même la formule du Pacte de la Société des Nations, dont elle diffère en appliquant le terme "essentiellement" au lieu de l'expression "exclusive" employée par le Pacte.

Le mot "essentiellement" a suscité une série de discussions pendant le fonctionnement de l'ONU et dans la doctrine. Quelles sont les affaires que relèvent "essentiellement" (on antérieurement "exclusivement") de la compétence des États? Est-ce que cela signifie que des interventions étrangères dans les affaires que ne sont pas "essentiellement" de la compétence d'un État souverain ne sauraient pas du tout être considérées comme des interventions? Qui est autorisé à décider si une affaire concrète ou une certaine catégorie d'affaires sont dans le cas concret généralement, ou seulement essentiellement ou "non essentiellement" de la compétence des États?

Quelle est la signification de la notion d'"intervention" et de celle d'"affaires nationales"? Le terme "intervenir", employé par la Charte de l'ONU, aussi bien que par la Charte de l'Organisation des États Américains (dite Charte de Bogota), suscitait et suscite également des différends. Le Pacte de la Société des Nations a évité dans son art. 15 al. 8 ce terme, de même que le terme d'intervention.

Certains auteurs (Rougier et autres) ne considèrent que l'intervention dans les affaires *internes* d'un autre État comme intervention proprement dite, mais la plupart des auteurs (entre eux toute la doctrine de droit régional américain) estiment que même l'immixtion dans les affaires extérieures d'un autre État constitue une intervention. La doctrine attirait à plusieurs reprises l'attention sur la nécessité d'éclaircir cette question (Fauchille, Dahm et autres).

En général, la doctrine désigne comme affaires internes la sphère des intérêts de l'État qui, au fond, n'est pas réglementée par le droit international. Les États ont la faculté d'aménager leurs affaires internes d'une manière absolument libre, et alors, cette liberté est également protégée par le droit international, et plus particulièrement par son principe de non-intervention. Néanmoins, une mesure qui, selon sa substance (et donc soit "essentiellement", soit "exclusivement") relève de la compétence

national d'un État, peut en même temps et dans certaines circonstances plus ou moins menacer la paix internationale; de ce fait, une telle mesure *ipso jure* cesse d'être, dans une majorité écrasante des cas, une affaire interne de l'État respectif et, par conséquent, le principe de non-intervention cesse d'être applicable, car aux termes de l'art. 2, al. 7 de la Charte de l'ONU (et sous les conditions prévues par cet article), non seulement la rupture de la paix, mais aussi toute menace contre la paix prive l'État qui trouble la paix de la protection qui lui accorde le principe de non intervention. Par conséquent, où se trouve la limite et le critère du cas en question? Est-il possible de poser, en cette connexité, la question de savoir si non seulement l'appréciation d'une telle ou telle mesure et de ses caractères et éléments sera décisive, mais aussi la considération des conditions et des circonstances concrètes dans lesquelles la mesure est exécutée, la considération des objectifs de la mesure, l'évaluation de la situation internationale concrète, les problèmes de la tension internationale en moment donné, etc.? Il pourrait même arriver que la même mesure serait considérée comme une affaire purement interne d'un certain État, tandis qu'en ce qui concerne un autre État (dans d'autres, mais même dans les mêmes conditions) elle serait réputée menace contre la paix internationale et, par conséquent, une affaire dépassant la cadre d'une affaire interne d'un État. Mais est ce que la doctrine de droit international, en procédant à la solution de ce problème et en tenant compte de l'exigence d'un développement graduel et progressiste, peut se contenter de la constatation (dont on fait fréquemment usage et maintes fois même abus) qu'une telle ou telle question n'est pas question juridique, mais en premier lieu question de fait?

Une autre question importante est également contestée dans la doctrine; il s'agit de la question de savoir s'il est non possible, sous l'angle de droit international, de parler d'un "droit d'intervention", d'une "intervention légitime", et si les actions collectives de l'ONU, exécutées correctement aux termes de la Charte,, peuvent être considérées et même désignées comme "interventions". Certains auteurs considèrent même les représailles comme une "intervention licite" et tiennent la légitime défense, individuelle ou collective, pour une "exception du principe de non-intervention", quoique la légitime défense ne constitue dans aucun cas une imposition illégale de volonté et, par conséquent, une intervention, mais au contraire: une défense contre l'intervention.

La différence entre l'intervention et l'agression indirecte (et parfois même l'agression directe) est également contestable dans la doctrine de l'intervention. L'intervention —où finit elle, et l'agression— où commence-t-elle? Est-ce que les deux visent aux objectifs identiques, ou est-ce que ce sont les objectifs poursuivis qui distinguent l'agression et l'intervention?

Même en ce qui concerne la sphère (territoriale) de l'*applicabilité* du principe de non-intervention, il n'y a pas une identité absolue de vues dans la doctrine. Le droit international, tel qu'il était en vigueur avant

la Première guerre mondiale et, dans une mesure considérable, également dans la période entre les deux guerres mondiales, exemptait du principe de non-intervention les problèmes dits coloniaux, car il procédait de la conception selon laquelle le développement et l'évolution des colonies constituent une affaire purement intérieure des puissances coloniales. La Charte (chapitres XI à XIII), les activités de l'ONU et notamment l'évolution qui avait lieu après la Seconde guerre mondiale démontrent clairement que le développement des peuples coloniaux cessa d'être une affaire nationale des puissances coloniales. Jouissent du droit à disposer d'eux-mêmes (principe de détermination) non seulement les nations qui ont conquis leur indépendance, mais aussi celles qui n'ont pas encore formé un État indépendant. La sphère de l'applicabilité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est donc plus étendue que celle de la plupart des autres principes et règles de droit international. Cela s'applique, par certaine analogie, également au principe de non-intervention; celui-ci est en vigueur non seulement à l'égard des États souverains, mais aussi, dans certaines circonstances, à l'égard des nations qui ne se sont pas encore constituées en tant qu'États indépendants, et alors en faveur des peuples et des nations qui luttent pour l'application de leur droit à disposer d'eux-mêmes. De ce fait, la sphère de l'application du principe de non-intervention s'étendit considérablement dans le droit international contemporain et elle continue à s'étendre.

Dans le domaine de droit international, on discutait beaucoup et, partiellement, discute même jusqu'à nos jours l'intervention dite *humanitaire*. Aussi, l'institution de l'intervention dite *diplomatique* n'es-elle pas suffisamment développée dans la doctrine. Cette forme d'intervention est actuellement très fréquemment employée, notamment en connexion avec les nouvelles formes et méthodes du néo-colonialisme qui se substituent aux anciennes formes classiques du colonialisme. Qu'est-ce qui est et qu'est-ce n'est pas une intervention diplomatique? Quand est-elle admise et quand est-elle interdite?

Sont également contestés dans la doctrine l'élément de l'intention (de l'État intervenant) en cas d'intervention, ainsi que l'application juridique de cet élément.

Il existe dans la littérature une variété de conceptions ce qui concerne la substance même du principe de non-intervention. Il s'agit du fait qu'une partie des auteurs (qui peuvent être tenus pour partisans de la tendance progressiste) défend l'applicabilité *générale et absolue* du principe de non-intervention, en qualité d'*élément indispensable* des rapports internationaux et du droit international, tandis qu'une autre partie de la doctrine comprend l'applicabilité générale et absolue de ce principe d'une façon *restreinte* en inventant des exceptions imaginaires où le droit international admettrait l'intervention. Une partie d'auteurs, bien qu'elle ne soit pas trop grande, nie l'applicabilité même du principe de non-intervention comme principe général et déclare par contre, se basant sur le

point de vue formaliste du positivisme juridique, que l'interdiction de l'intervention est une règle plus ou moins exceptionnelle. Lors de la XVIIème Assemblée générale de l'ONU certains représentants des puissances occidentales refusaient de reconnaître, pendant la discussion des principes juridiques de la coexistence pacifique, la nature juridique du principe de non-intervention en alléguant que ce principe n'était pas sanctionné par la Charte.

L'auteur américain D. A. Graber³ déclare même que "The United States has *never* subscribed to the view that interventions were absolutely forbidden" ("Les États-Unis n'ont jamais adhéré à l'opinion selon la quelle les interventions sont absolument interdites").

Toute une série d'autres questions et problèmes contestables se trouvent dans la théorie. Nous n'avons signalé que quelques-uns d'entre eux.

Compte tenu de toutes ces contradictions de la doctrine, il peut néanmoins être constaté que la gravité de l'intervention et de ses conséquences est actuellement presque généralement reconnue, mais que des confusions se produisent malgré ce fait, lorsque les aspects juridiques de l'intervention et plus particulièrement les éléments et les caractères de celle-ci sont examinés.

La question *préliminaire* suivante peut être posée, qui est pratique et, sous l'angle de la recherche scientifique, même nécessaire, quelle est la méthode à être appliquée, lorsque la science de droit international a l'intention de modérer ou d'écarter cette confusion dans l'intérêt du développement progressif et progressiste du droit international?

Les méthodes du procédé respectif peuvent être différentes, mais nous estimons que dans la poursuite des éléments juridiques de l'intervention ainsi que du caractère de celle-ci il est impossible de choisir la méthode qui distingue les interventions et qui les apprécie *selon leurs formes*. Selon la thèse que l'interdiction de l'intervention jouit d'une applicabilité absolue et générale, que nous maintenons, ce n'est pas la *forme*, mais la *substance* qui importe. Il est, suivant notre avis, impossible de continuer utilement la recherche scientifique de cette questions au moyen d'une méthode qui, bien qu'elle se soit acclimatée, est évidemment déjà dépassée et vieillie à présent, savoir au moyen de la méthode de distinction d'interventions et de leurs appréciation juridique selon la forme (par exemple intervention directe ou indirecte, franche ou dissimulée, politique ou non politique ou bien diplomatique, intervention accompagné de l'emploi de la force ou entreprise sans violence directe, intervention individuelle ou collective, économique, financière, commerciale, idéologique, humanitaire ou autres). Le *critère de la forme* de l'intervention menait, dans le passé, dans la doctrine nécessairement à la construction d'une intervention dite légitime, en qualité d'institution juridique (à la différence d'une insti-

³ D. A. GRABER, *Crisis Diplomacy, History of U.S. Intervention Politics and Practices*, Washington 1959, p. 402.

tution illégale), se qui suivait—soit directement ou non—le but de la non-reconnaissance de l'applicabilité absolue et générale du principe de non-intervention.

En cette connexité, il est opportun d'élucider la question de savoir si une agression armée peut être englobée dans la notion d'intervention ou—exprimé d'une manière plus étendue—dans la notion d'intervention "armée". Il est indubitable que récemment, lorsque l'emploi de la violence constituait un droit des États et même l'un des attributs de la souveraineté de l'État, le terme "intervention armée" était appliqué de bon droit. Mais actuellement il faut parler de l'agression armée, qui est non seulement interdite par le droit international, mais qui constitue en plus un crime international. Il serait donc un pas en arrière inadmissible, si l'agression était embrassée dans l'idée moins expressive d'"intervention". Ce point de vue fut adopté à l'unanimité par les États.⁴

Sous l'angle méthodologique et, d'autant plus, sous l'aspect théorique, pour la considération de la substance juridique de l'intervention non seulement la forme, mais aussi *le motif* de l'intervention est sans importance, motif qui mène à l'intervention et à l'aide duquel on tâche à justifier et à légaliser l'intervention. A présent, la théorie artificielle des soidisants motifs légitimes est insoutenable du point de vue de la science de droit international, elle n'a aucune justification scientifique. La circonstance que l'État intervenant opte pour une telle ou telle forme en vue de son intervention, qu'il s'applique à justifier son intervention au moyen de l'un ou de l'autre motif, soit réel, soit imaginaire, ou bien qu'il s'allie, pour justifier son intervention et pour la réaliser, avec plusieurs États (la soidisant intervention collective) ne prive pas d'effet les raisons juridiques pour lesquelles l'intervention est considérée comme inadmissible par le droit international. Aucune de ces "justifications" n'affaiblit pas les conséquences de la *violation de la souveraineté* de l'État contre lequel l'intervention a été dirigée. Les actes illicites ou les actions inadmissibles, y compris l'intervention, sont interdites par le droit international à cause de leur substance et non pas pour le caractère individuel de ceux qui enfreignent l'interdiction ou pour le motif imaginaire de l'acte illicite.

Aux termes de l'art. 15 de la Charte de l'Organisation des États américains, "aucun État ou groupe d'États n'est habilité à intervenir *directement ou indirectement* et pour une *raison quelconque* dans les affaires internes ou extérieures d'un autre État. Le principe précédent interdit non seulement toute ingérence par force armée, mais aussi *tout autre forme* d'intervention..." Il ressort de l'interprétation de l'art. 15 de la Charte citée: a) aucune différence n'est pas faite entre l'intervention individuelle ou collective ("aucun État ou groupe d'États..."), b) les termes "intervenir... pour une raison *quelconque*..." ne laissent aucun doute de ce qu'aucune raison n'est reconnue qui admettrait ou justifierait

⁴ Voir la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, 95/I.

une intervention et que même toute tentative d'une construction ou d'une justification d'une cause imaginaire est dès le début juridiquement insoutenable, c) la forme de l'intervention n'importe pas, étant donné que "toute forme" d'intervention est interdite par principe et sans réserve, d) même une ingérence "indirecte" est réputée intervention et, par conséquent, l'intervention indirecte est rendue égale à l'intervention directe, sous l'angle de la dite interdiction.

Pour les raisons susmentionnées, il ne serait juste, ni sous l'angle méthodologique ni sous l'aspect théorique, d'accepter la considération et la distinction des interventions licites et illicites, considération et distinction qui sont apparemment classiques, mais qui se trouvent également dans certains systèmes modernes de droit international. Beaucoup d'auteurs maintiennent même à présent cette division, mais les formules qu'ils emploient révèlent de plus en plus qu'ils se rendent compte du fait que le développement du droit international tend *nécessairement* à la reconnaissance de l'applicabilité générale et absolue du principe de non-intervention. Il est ainsi, par exemple, déjà chez Redslob,⁵ qui a écrit que l'interdiction absolue de *toute* (et par conséquent, non seulement "illicite") intervention constitue "un principe... qui porte en lui une force conquérante". En ce qui concerne cette évaluation, J. L. Brierly⁶ non seulement s'identifie à lui, mais il va même plus loin, en déclarant qu'"aucune intervention... ne saurait être réputée légitime, à l'exception de celle entreprise contre un État commettant un délit international".

Charles Rousseau,⁷ tout en distinguant formellement l'intervention licite et l'intervention illicite, pose lui-même la question de savoir s'il est du tout possible de parler d'un "droit d'intervention". Il arrive à la conclusion correcte suivante:⁸ "Il ne faut pas parler d'un droit d'intervention... le seul principe admissible, c'est le principe de non-intervention."

En cette connexité il est convenable de rappeler également l'opinion de la Cour Internationale de Justice,⁹ selon lequel on ne peut parler d'une intervention autrement que d'une manifestation de la politique de force, politique qui entraîne dans le passé des abus les plus flagrants et qui ne saurait prendre place dans le droit international.

Il y dans la doctrine une diversité d'opinions en ce qui concerne la théorie des "buts légitimes" d'intervention. A notre avis, cette théorie ne sert pas non plus de critère pour la considération des aspects juridiques de l'intervention. La science progressiste de droit international s'oppose non seulement à toutes les doctrines de l'"intervention légitime", mais

⁵ Voir la page 116 de son ouvrage "Théorie de la Société des Nations".

⁶ J. L. Brierly, *The Law of Nations*, 3rd edition, Oxford 1942, p. 248.

⁷ Charles Rousseau, *Droit international public*, Paris 1955, p. 321 et ss.

⁸ *Ibid.*, p. 326.

⁹ Arrêt de la Cour internationale de Justice prononcé, le 9 avril 1947, dans l'affaire du détroit de Corfou, p. 35.

aussi à la théorie peu scientifique de l'admissibilité de l'intervention soit en vue des buts progressistes (la soi-disant exportation de la révolution), soit aux fins des buts non démocratiques (la soi-disant exportation de la contrarévolution).

En cherchant la réponse sur la question posée préliminairement concernant la méthode à être appliquée par la science dans la poursuite des éléments juridiques de l'intervention, le procédé correct ou au moins acceptable—consistera, à notre avis, probablement dans l'élucidation de la notion d'intervention et de sa fonction dans le droit international, dans la définition de sa substance et de son contenu, dans l'éclaircissement des éléments et des caractères de l'intervention et dans l'élucidation de la position du principe de non-intervention dans le droit international.

VII

Dans les considérations de la question de savoir si seule l'immision dans les affaires internes doit être réputée intervention et désigné par ce terme (Rougier, et autres) ou bien si l'immision dans les affaires extérieures d'un État est également entendue par intervention, il est nécessaire de procéder du fait que le principe de non-intervention, tout et étant un principe général et l'un des principes primordiaux de droit international, ne constitue pas quand même un principe fondamental, tel que, par exemple, le principe de la souveraineté des États, mais qu'il forme, par rapport à ce dernier, un principe déduit. Tant la souveraineté interne que la souveraineté extérieure, c'est à dire l'indépendance tant dans les affaires internes que dans le domaine des rapports internationaux émanent de la souveraineté des États. Le droit international assure et protège justement au moyen du principe de non-intervention le droit de tout État à ce que l'exercice de ces droits souverains ne soit pas trouble—dans la sphère interne que dans le domaine extérieur—par des ingérences de force ou autres, faites par un autre État.

Par conséquent, le principe de non-intervention a un caractère de "protection". Il protège la souveraineté des États, dans le domaine juridique, contre toutes ingérences extérieures. Il rentre dans la catégorie des principes appelés "protective law".¹⁰ Cette fonction du caractère de "protection", dont le principe de non-intervention est revêtu, découle non seulement du rapport étroit de ce principe avec le principe de souveraineté, mais aussi de son rapport avec le principe d'égalité de droits; il protège les États moins puissants contre les ingérences par les États plus puissants (et il garantit donc, aux termes du préambule de la Charte, "l'égalité de droits des nations, grandes et petites"). Finalement, ce principe empêche les organisations internationales qu'elles n'interviennent dans les affaires

¹⁰ Dr. B. V. A. Röling, *International Law in an Expanded World*, Amsterdam 1960, pp. 78 et ss.

souveraines des États. A défaut du principe de non-intervention, la vie organisée des États au sein de la communauté internationale ne serait pas possible et, au fond, même les organisations internationales ne sauraient exister.

Toutefois, le principe de non-intervention exerce, outre la fonction revêtue du caractère de "protection" une autre fonction qui n'est pas moins importante, savoir: la réalisation de ce principe doit contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, puisque toute intervention constitue au fond une attaque contre la souveraineté de l'État respectif et, par conséquent, un délit international.

Dans son projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la Commission de l'ONU pour le droit international cite l'intervention en tant qu'un des *crimes internationaux*.

A l'époque où le droit international était un droit "des nations chrétiennes", les États chrétiens étaient, suivant la conception juridique prévalant dans cette période, qualifiés pour s'immiscer dans les affaires des États non chrétiens; à l'époque où le droit international était un droit "des nations civilisées", les États "civilisés" usurpaient le droit d'intervention dans les affaires de tout État ou de toute nation qu'ils considéraient, suivant leurs propres critères, comme "non civilisés"; à l'époque contemporaine où le droit international général est un droit des "États pacifiques" (aux termes de l'art. 4 de la Charte, le fait qu'un État est "pacifique" constitue le premier et, au fond, le seul critère de l'admission comme membre de l'ONU), l'interdiction de l'intervention, en qualité de règle générale et positive de droit international, est mise au service de la *paix*. Cela ressort également du fait que la seule "exception" admise par la Charte dans son art. 2, alinéa 7,¹¹ est la disposition (seconde partie de l'alinéa cité) qui ne permet à l'Organisation l'ingérence qu'en cas de menace contre la *paix*, de la rupture de celle-ci (art. 39 et suiv.) ou lorsqu'il s'agit du rétablissement de la *paix* (art. 42). Ce qui en résulte c'est la connexité étroite qui existe entre la paix et l'intervention, entre la coexistence pacifique et le principe de non-intervention.

VIII

En examinant les éléments et les caractères de l'intervention, il est nécessaire d'élucider en premier lieu la question de savoir si *l'intention* de l'intervention joue ou non un rôle dans le domaine de l'examen des

¹¹ A la différence de certains auteurs, nous guillemetons le terme "exception", parce que même dans ce cas il n'est pas absolument juste de parler d'une "exception" du principe de non-intervention; la Charte admet les mesures de coercition (non pas l'intervention) uniquement au cas où une mesure interne entraîne une menace contre la paix internationale, mais elle n'attribue pas à l'Organisation le pouvoir de procéder au règlement d'une question interne qui a donné l'impulsion à la menace contre la paix.

aspects juridiques de l'intervention. Certains auteurs (Delbez,¹² Red-slob,¹³ et autres) attribuent à l'intention de l'État intervenant une sorte de portée juridique dans la doctrine de l'intervention.

Mais suivant notre avis, l'élément d'intention est artificiellement mis en jeu dans l'ensemble des problèmes de l'intervention. Certes, celle-ci constitue un délit (international), mais cela ne signifie pas que les éléments et les facteurs susceptibles d'être importants et parfois même décisifs dans le domaine de droit pénal peuvent être mécaniquement ou par analogie appliqués également dans la sphère de droit international. L'intervention représente toujours une ingérence dans les droits souverains d'un autre État, elle constitue dans sa substance une infraction à la souveraineté. Les actes illicites sont interdits par le droit international à cause de leur substance et non seulement compte tenu de la nature intentionnelle ou non intentionnelle de l'infraction à l'interdiction. Une intervention réalisée (p. ex. un survol du territoire d'un autre État, exécuté par un aéronef sans assentiment de cet État) ne cesse pas d'être intervention du fait que l'État intervenant déclare qu'il n'avait pas l'intention d'intervenir. L'immision entraîne une infraction à la souveraineté même au cas où le facteur d'intention n'existe pas chez l'État intervenant.

L'examen de "l'élément" de *violence* est cependant plus complexe. La violence ou l'emploi de la force ou de la menace de la force ou bien un autre forme de coercition par violence, constituent-ils un caractère et un élément nécessaires de l'intervention? L'éclaircissement de l'ensemble de ces problèmes et la réponse à la question posée ont une importance extraordinaire. La doctrine n'est pas une à cet égard.

Dahm¹⁴ soutient l'opinion qu'il ne faut parler d'une intervention, sous l'angle du droit international, que dans les cas de la réalisation de la "Gewalt" (violence) et lorsque des "autoritative Einwirkungen" ("ingérences autoritaires") se produisent. Bentwick et Martin¹⁵ considèrent comme intervention uniquement "la pression directe exécutée au moyen de force ou par menace de violence"; Berthould présume une ingérence injustifiée de la "force" et Ludovicy¹⁶ ne parle de l'immision qu'en connexion avec "dictatorial interference" ("ingérence dictatoriale"). Oppenheim-Lauterpacht et Kelsen affirment également que l'intervention doit avoir le caractère de "dictatorial interference" (ingérence dictatoriale). Pour Zannini,¹⁷ l'intervention est toujours une "intromissione autoritaria" ("ingérence autoritaire").

¹² Louis Delbez, *Manuel de droit international public*, Paris 1951, pp. 194 et ss.

¹³ R. Red-slob, *Histoire des grands principes du droit des gens*, Paris 1923, p. 508.

¹⁴ G. Dahm, *Völkerrecht*, Band I, Stuttgart 1958, pp. 202 et ss.

¹⁵ Bentwick-Martin, *A Commentary of the Charter of the United Nations*, London 1950, pp. 16, 17.

¹⁶ J. Ludovicy, *Art. 2 § 7 de la Charte et la notion de domaine réservé*, "Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht", Wien, Band III, Heft 2, 1957, p. 179.

¹⁷ R. Zannini, *Dell'intervento*, Roma 1950, p. 6.

D'après Redslob (définition de 1923), l'intervention est une mesure de violence ou une menace de violence. Dans son système de droit international de 1950, il abandonne déjà l'expression "de violence" et il y substitue le terme "toute". Il écrit entre autres que tenant compte du fait que l'indépendance est la valeur suprême, garantie à l'État par le droit international, toute attaque contre cette valeur constitue une intervention.

Nous estimons que l'existence de violence, en qualité de phénomène accompagnant *toute* intervention, n'est scientifiquement guère soutenable à la lumière du droit international contemporain. Est susceptible de toucher à la souveraineté d'un État même une activité qui n'a rien en commun avec la violence, la coercition ou l'emploi de la force. Est intervention même une activité au cours de laquelle l'État intervenant arrive à l'exécution de sa volonté par la victime de l'intervention même sans coercition ou violence. Dans certaines circonstances, des "emprunts", des "donnations", une "assistance" et même pures "recommandations" ou purs "conseils" peuvent au fond constituer une intervention. Il s'agit notamment des cas où certains États impérialistes exploitent l'indigence des États plus faibles et se font accorder des concessions politiques de grande portée en compensation des avantages économiques.

En considérant l'interdiction de l'intervention, il faut tenir compte du fait que —et il est nécessaire de le réitérer— toute intervention est interdite sans égard à la forme sous laquelle elle est exécutée, et *nous regardons le problème de violence ou non violence uniquement comme une question de forme et non comme une question posée par la substance*. L'essai de joindre l'intervention et la violence, au sens de réputer et déclarer la violence une condition et un élément essentiel de l'intervention, constitue une tentative de nier le caractère absolu et général du principe de non-intervention. Si une telle jonction subsistait, il ne serait pas nécessaire que le droit international englobe deux principes, savoir le principe de l'interdiction de l'emploi de la force et de la menace de la force (art. 2, alinéa 4, de la Charte) et outre ce principe et en même temps le principe de non-intervention (art. 2, alinéa 7, et art. 2, alinéa premier), mais un seul principe, savoir l'interdiction de l'emploi de la force, suffirait au droit international.

Suivant notre avis, une intervention peut être réalisée non seulement sans violence, mais aussi par inactivité ou par *omission*. Il en est ainsi au cas où un gouvernement *tolère* inactivement sur son territoire des émissions de propagande radiodiffusée (même s'il ne s'agit pas d'un émetteur d'État) et qui est dirigée contre les droits souverains d'un autre État. Une telle propagande radiodiffusée —si elle est opérée, directement ou indirectement, par des organes d'État— peut être considérée par l'État qui en est frappé comme une intervention.

A. Verdross¹⁸ écrit que "das Völkerrecht verbietet den Staaten nur autoritative Einmischungen (Interventionen), d. h. solche, die mit *Gewalt oder Androhung von Gewalt* verbunden sind..." ("le droit des gens n'interdit aux États que les immixtions (interventions) autoritaires, c'est-à-dire celles qui sont accompagnées de la force ou de la menace de la force..."). Par conséquent, il joint l'intervention inconditionnellement ("... nur...") à l'élément de violence, mais malgré cela et contrairement à ce point de vue il arrive, aux pages suivantes de son ouvrage à la conclusion qu'une intervention peut également être commise au moyen d'une mesure telle que nous avons citée, et donc non seulement par violence, mais aussi, sous l'aspect formel, par inactivité ou par omission. Whitton l'admet également.¹⁹

Signalons un autre exemple d'inactivité ou d'omission qui, dans certaines circonstances, constituent par elles mêmes une intervention. Les éléments de fait de l'intervention se trouvent réunis, lorsqu'un État tolère l'instruction militaire sur son territoire des volontaires qui se préparent à une intervention à être entreprise contre un autre État. Aussi, la conduite passive d'un gouvernement peut-elle dissimuler un assentiment évident à la violence préparée.

La définition de l'intervention, élaborée par la Comité Juridique Inter-américain²⁰ déclare explicitement que "est réputé intervention tout cas où un État tolère que dans la région assujettie à son pouvoir un citoyen ou étranger quelconque participe aux préparatifs, à l'organisation ou à la réalisation d'une action militaire visant au déclenchement ou à l'assistance d'une insurrection dans un État américain, bien que le gouvernement n'ait pas été reconnu".²¹

J. Tomko, dans son livre *Vnútná pravomoc štátov a OSN* ("Le pouvoir interne des États et l'O. N. U."),²² ne lie pas l'intervention et la violence. Baginyan²³ ne le fait pas non plus. Beaucoup d'autres auteurs socialistes soutiennent la même opinion (Samislovskij, Outrata, Ninčić, etc.).

Même les auteurs qui ont récemment encore insisté sur l'élément de violence, commencent à pencher de plus en plus pour cette opinion. En

¹⁸ A. Verdross, *Völkerrecht*, Wien 1959, 4. Auflage, p. 167.

¹⁹ Whitton, *Cold War Propaganda*, "The American Journal of International Law", 1951, pp. 151 et ss.

²⁰ Le Conseil de l'Organisation des États américains a chargé, lors de sa session extraordinaire le 10 septembre 1959, le Comité juridique interaméricain de la tâche d'élaborer un projet de convention formulant et énumérant "un nombre le plus grand possible de cas qui représentent violation du principe de non-intervention".

²¹ Publication officielle du Secrétariat général de l'Organisation des États américains, Washington, 24 novembre 1959, doc. n° 15, réf. OEA/Ser. E XI.1.

²² J. Tomko, *Vnútná pravomoc štátov a OSN* (Le pouvoir interne des États et l'O.N.U.), Bratislava, 1960.

²³ K. L. Baginyan, *Borba Sovetskovo Soyouza protiv agressii* (La lutte de l'Union soviétique contre l'agression), Moskva, 1959, pp. 96-125.

cette connexité, signalons, outre Redslob déjà cité, Delbez selon lequel la non-intervention se manifeste pratiquement dans le "devoir de ne commettre aucune (par conséquent, non seulement violente, mais aussi non violente-note de G. M.) ingérence...". Rousseau regarde l'intervention comme un "fait (par conséquent, non pas un fait de violence-note de G. M.) de'un État qui accomplit un acte d'ingérence dans les affaires... d'un autre État". C'est également Sibert qui ne lie pas l'intervention et la violence.²⁴

A. Verdross, tout en procédant de l'élément de violence, admet franchement qu'entre l'intervention accompagnée de l'emploi de violence et celle qui ne montre pas l'élément de violence "ist natürlich die Abgrenzung nicht immer leicht möglich, da die Empfehlungen der Mächtigeren oft mit verstecktem Zwang vermischt sind" ("il n'est naturellement souvent guère possible de tracer la ligne de démarcation, étant donné que les recommandations de ceux qui sont plus puissants sont fréquemment confondues avec une coercition cachée"). I. Dahme part de la nécessité de l'élément de violence, mais attribue à l'idée de celle-ci une étendue si vaste qu'il abandonne au fond l'existence de violence proprement dite. En fait, il fait entrer dans la catégorie de la violence dite indirecte —très justement, suivant notre avis— différentes formes non violentes de pression, p. ex. l'octroi ou la dénonciation du crédit, la suspension de l'assistance économique dans la période de crise ou bien la menace d'une telle mesure.

La pratique des États démontra que les formes dites non violentes de l'intervention sont fréquemment susceptibles d'avoir les mêmes résultats et conséquences que les formes violentes, qu'elles peuvent *priver l'État respectif de sa liberté et de son indépendance dans une mesure qui n'est pas moindre qu'en cas de coercition directe*.

IX

Les efforts de certains auteurs dans le domaine de droit international pour construire différents titres et causes "légitimes" dont l'existence rendrait l'intervention admissible ou licite sont un phénomène logique qui accompagne la doctrine dite d'"*intervention légitime*".

Le titre légitime d'intervention qui est généralement cité consiste dans l'immision dite *intervention contractuelle*, ce qui veut dire, une intervention basée sur un droit contractuellement garanti et autorisant l'État intervenant à procéder à l'intervention dirigée contre l'autre partie. Peuvent servir d'exemple d'un tel traité les conventions conclues au commencement du présent siècle entre les États-Unis et Cuba, Panama, Honduras, la République dominicaine, Haiti et Nicaragua ou le Traité d'alliance entre le Japon et la Corée, de 1904.

²⁴ M. Sibert, *Traité de droit international public*, Paris 1951, pp. 341 et ss.

Il est nécessaire de poser tout d'abord la question de savoir si l'intervention dite contractuelle constitue, sous l'angle de la technique juridique une "intervention" au sens des règles de droit. A cet égard, les opinions peuvent naturellement différer. Nous estimons toutefois que si le traité d'intervention a été conclu librement du côté des deux (ou de tous) signataires, avec le consentement mutuel des parties contractantes, et s'il ne s'agit pas d'un traité qui ne serait pas égal en droits, mais d'un accord réel des manifestations véritables de la volonté des parties contractantes, l'État a naturellement le droit de s'ingérer — mais en ce cas il ne faut pas du tout parler d'une imposition de volonté ou de l'exercice d'une pression ou d'une violence contre la volonté de l'État au sujet duquel l'intervention est exécutée, et pour cette raison *il ne faut pas parler d'une intervention au sens de la technique juridique*.

En tous les cas classiques de la soi-disant intervention contractuelle il est nécessaire de prendre en considération le fait *qu'il ne s'agit jamais d'un traité égal en droits*, mais d'une convention dictée de la position de force, d'une convention forcée, soit directement, soit indirectement. C'est également en cette connexité qu'il est convenable de rappeler l'opinion citée ci-dessus de la Cour Internationale de Justice;²⁵ selon cette opinion, il ne faut pas parler du *droit* d'intervention autrement que d'une manifestation de la politique de force, politique qui ne peut prendre *aucune place dans droit international*. L'art. 17 de la Charte de l'Organisation des États américains stipule explicitement que "...aucun avantage spécial (par conséquent, aucun droit imaginaire d'intervention note de G. M.), gagné... par moyens coercitifs, ne sera pas reconnu". *Ex injuria jus non oritur*.

L'institution d'intervention contractuelle, en tant que titre légal imaginaire de la soi-disant intervention licite, ne modifie donc point *le caractère absolu et général du principe de non-intervention*. En cette connexité, Rousseau remarque correctement qu'il ne faut pas parler d'un "droit" d'intervention et que "l'intervention n'est qu'une simple pratique *politique*".

C'est en premier lieu le droit de légitime défense et de représailles et la soi-disant intervention humanitaire qui sont désignés comme autres titres et causes dits légitimes, à aide desquels certains auteurs s'appliquent, d'une part, à justifier l'intervention et, de l'autre, à réduire le caractère général et absolu du principe de non-intervention.

Il a été déjà souligné dans le cadre de la présente étude qu'en ce qui concerne les institutions de légitime défense et les représailles, il s'agit plutôt d'une défense *contre* l'intervention étrangère et non pas d'une intervention de l'État qui se défend.

A son art. 2, alinéa 7, la Charte de l'ONU attribue à l'Organisation, *mais non pas à ses membres*, le droit d'intervenir dans les affaires des différents États uniquement en cas de rupture de la paix, de menace

²⁵ Voir note n° 10.

contre celle-ci et dans l'intérêt du rétablissement de la paix. Suivant notre opinion, ce droit ne saurait cependant être appelé titre ou cause légitimes d'intervention (comme il est parfois désigné) ou par le terme "droit d'intervention légitime" ou bien exception du principe de non-intervention (comme le déclarent certains auteurs). Dès qu'un État rompt ou menace la paix internationale par une mesure qu'il prend ou par une action qu'il exécute, une telle mesure cesse d'être affaire interne de l'État, et il ne faut pas parler d'une intervention proprement dite de l'ONU. C'est une confusion incorrecte de notions, si les actions coercitives ou collectives de l'ONU sont données pour interventions légitimes ou collectives.

La doctrine de l'*admissibilité de l'intervention dite humanitaire*, en qualité d'intervention dite légitime, plie également ces dernières années. Certains chercheurs dans le domaine de droit international considèrent la soi-disant intervention humanitaire comme admissible et d'autres la regardent comme inadmissible, et la plupart des auteurs ont évité la solution de ce problème. Par exemple, Rousseau allègue que l'intervention humanitaire peut dans certaines circonstances entrer dans la catégorie d'intervention licite, il ne mentionne cependant pas quelles circonstances, à son avis, légalisent une intervention. Au contraire, il remarque que beaucoup de précaution est nécessaire pour justifier l'intervention humanitaire sous l'angle du droit contemporain. Delbez²⁸ écrit que l'intervention humanitaire est licite, mais il lie l'admissibilité de l'intervention à un assentiment, donné *par voie de traité, expressément, par écrit et d'avance*.

Suivant notre avis, l'admissibilité de l'intervention humanitaire, en qualité d'exception imaginaire de l'interdiction absolue et générale d'intervention, ne saurait être déterminée de manière appliquée par Delbez; si l'admissibilité de l'intervention humanitaire est conditionnée par un assentiment donné préalablement et expressément dans un traité, il s'applique à cette intervention, d'une part, tout ce qu'il a été dit ci-dessus, savoir qu'il ne s'agit pas d'une imposition de volonté au vrai sens de ce terme, d'une ingérence entreprise contre la volonté de l'État respectif (puisque'il ne s'agit point d'une intervention au sens des règles de droit), et d'autre part, il s'y applique la règle selon laquelle il est possible (même d'après Delbez) de donner, par la voie d'un traité valide et librement conclu, l'assentiment à toute ingérence et non seulement à l'intervention humanitaire.

L'institution de la soi-disant intervention humanitaire ne constitue, dans le droit international contemporain, aucune institution autonome, telle pour laquelle la donnent certains auteurs dans une certaine mesure. Elle ne constitue pas une exception de l'applicabilité générale et absolu de l'interdiction d'intervention. L'art. 2, alinéa 4, de la Charte interdit aux États la menace ou l'emploi de la force, et il se conçoit que l'intervention pour des raisons humanitaires n'est pas citée en tant qu'exception de cette

²⁸ Publication citée de 1951, pp. 194 et ss.

interdiction générale. Elle ne figure pas non plus, en qualité d'exception, à l'art. 2, alinéa 7. L'art. 15 de la Charte de l'Organisation des États américains interdit aux États toute ingérence directe ou indirecte "pour une raison quelconque". Par conséquent, aucune raison (y compris les motifs humanitaires) n'est reconnue pour admettre ou pour justifier l'intervention.

L'idée de "intervention diplomatique" a deux sens. Elle est appliquée tant pour désigner l'exercice normal des fonctions diplomatiques près l'État accréditaire que pour désigner une démarche diplomatique illicite, qui constitue sans aucun doute une intervention et qui dans le passé, précédait souvent une intervention armée.

D'un côté, l'intérêt des États dans le maintien de leur droit à procéder, par voie diplomatique et par les moyens habituels de la diplomatie, en vue de la protection de leurs droits souverains et des intérêts légitimes de leurs nationaux (ce droit est appelé droit d'intervention diplomatique) se heurte, de l'autre côté, à la crainte d'un abus de ce droit aux fins de l'intervention (l'intervention diplomatique au sens négatif de ce terme, en tant qu'une des formes de l'intervention). La doctrine ne donne pas une réponse précise à la question de savoir où est située la ligne de délimitation de ces deux institutions. La doctrine Hallstein, constitue-t-elle une intervention diplomatique inadmissible et qui entre dans la catégorie d'immisions (comme nous la considérons), ou bien une intervention diplomatique admissible entrant dans la catégorie du droit appelé droit d'intervention diplomatique (pour laquelle elle est tenue par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne)?

Certains documents internationaux et, également, une partie de la doctrine séparent l'institution de l'intervention diplomatique de l'interdiction générale de l'intervention. Par exemple, l'Assemblée générale de l'ONU de 1947 discuta un projet de Déclaration des droits et des devoirs des États;²⁷ ce projet contenait 24 principes, incorporant, en tant que cinquième principe, le devoir général de non-intervention et embrassant *séparément* et de manière indépendante, en tant que huitième principe, "le droit d'intervention diplomatique". En délimitant les deux institutions, la doctrine ne peut se contenter de la mule vague de la Déclaration citée, selon laquelle toute intervention diplomatique est légitime, si elle est exécutée "avec mesure et courtoisie". Même les ingérences les plus flagrantes peuvent être formulées "avec courtoisie", et toute imposition de volonté doit être considérée comme immision, qu'elle soit exécutée "avec mesure" plus grande ou moins étendue. Par conséquent, l'idée "avec mesure et courtoisie" est trop vague, relative et large; elle ne peut servir de critère sous l'angle du droit, parce que son interprétation donne un champ libre à une élucidation subjectiviste et volontariste quelconque.

²⁷ Voir la publication de l'O.N.U., *Étude préparatoire à un projet de Déclaration des droits et des devoirs des États: Mémoire présenté par le Secrétaire général* (New York, 1948), pp. 35 et ss.

Dans ce domaine, des contradictions considérables et des grandes lacunes se trouvent dans la doctrine.

Le rapport longuement discuté entre l'interdiction d'immistion et l'institution de l'intervention diplomatique d'un côté et la fonction de la diplomatie et le droit d'intervention de l'autre côté ne fut au fond réglé ni par la Convention de Vienne sur les rapports diplomatiques, en date du 18 avril 1961, bien qu'elle stipule sous une forme positive le devoir des agents diplomatiques de ne pas intervenir dans les affaires internes de l'État. Et l'art. 55, paragraphe premier, de la nouvelle Convention de Vienne sur les rapports consulaires, signée le 24 avril 1963, prévoit à cet égard, une disposition presque verbatim identique à celle de l'art. 41, paragraphe premier, de la dite Convention sur les rapports diplomatiques, disposition interdisant toute immistion dans les affaires internes de l'État.

X

Le nombre de définitions de la notion d'intervention, créés par la doctrine de droit international, est presque identique à celui d'auteurs d'une certaine importance. La pratique des États et notamment celle des organisations internationales marque également certains résultats dans le domaine de l'élaboration de cette définition. Naturellement, toutes les définitions s'opposent l'une à l'autre en ce qui concerne maints points essentiels; le même nombre d'arguments parlent en faveur et contre chacune d'entre elles. Des différences essentielles se trouvent non seulement dans le fait que selon l'une de ces définitions l'interdiction de l'intervention a un caractère absolu et général et selon l'autre elle ne l'a pas, des différences se trouvent non seulement dans les éléments et les caractères de l'intervention, mais aussi dans la méthode de la définition et dans la façon même de laquelle le problème de définition est abordé.

Sur la base de l'analyse générale *des éléments et des caractères* de l'intervention, analyse que nous avons faite dans la présente étude au moins à grands traits (notamment en ce qui concerne certains aspects contestables), nous estimons qu'à la lumière du droit contemporain la définition devrait être formulée de sorte qu'elle exprime l'idée que l'intervention est interdite à cause de sa substance et non pas à cause de sa forme, que non seulement la forme, mais aussi les motifs justifiant l'intervention et les moyens de l'exécution de celle-ci et, finalement, les buts qu'elle poursuit sont sans importance. Est intervention même une activité où l'intention de l'État intervenant n'est pas évidente. La définition devrait régler les rapports entre violence et intervention de sorte qu'il faut réputer intervention non seulement toute ingérence montrant un élément de violence, mais aussi toute ingérence qui n'est pas accompagnée de violence; la définition devrait couvrir l'interdiction de toutes ingérences, non seulement directes mais aussi indirectes, effectuées par un État, un groupe d'États

ou une organisation internationale dans les affaires qui relèvent de la compétence des États. Or, la substance de la définition devrait résider dans l'idée selon laquelle l'élément décisif de l'intervention consiste dans une activité au moyen de laquelle la volonté d'un autre État doit être imposée à la volonté de l'État contre lequel l'intervention est dirigée.

À grands traits et sous forme plutôt *descriptive*, la définition pourrait donc être libellée approximativement de la manière suivante: "Sont réputés interventions tout acte, toute activité ou toute conduite au moyen desquels un État ou un groupe d'États directement ou indirectement impose ou fait autrement valoir et prépose sa volonté à l'encontre de la volonté d'un autre État, ainsi qu'une autre ingérence quelconque, directe ou indirecte, dans les affaires internes ou extérieures d'un autre État, sans égard à la cause, la forme et les buts de l'intervention et sans égard aux moyens par lesquels l'ingérence est exécutée."

Le principe de non-intervention signifie donc, d'un côté, le droit de tout État à ce que l'exercice de ses droits souverains ne soit pas troublé, directement ou indirectement, par ingérences de force ou autres, exécutées par d'autres États et opposées à sa volonté, et de l'autre côté, le devoir incombant à tout État de s'abstenir de s'ingérer d'une telle manière dans les affaires internes ou extérieures d'un autre État.

G. MENCER

Investigador científico y director de la Sección
de Derecho Internacional del Instituto de Derecho
de la Academia Checoslovaca de Ciencias