

NON-INTERVENTION : « AFFAIRES INTERIEURES » OU « VIE PRIVEE » ?

par

Joe VERHOEVEN

Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain

La non-intervention d'un Etat dans les affaires dites intérieures d'un autre Etat a suscité depuis une trentaine d'années de très nombreux commentaires, qui sont loin au demeurant d'être parfaitement convergents. Leur abondance s'explique sans doute par l'importance même d'une règle que l'on a dit « absolue et sacrée » et dont « l'inobservation pourrait avoir des conséquences désastreuses et causer d'indicibles souffrances à l'humanité » (1) ; il y a là, selon les termes mêmes de Michel Virally, un principe « capital pour assurer le respect de la souveraineté étrangère (surtout dans une société aussi inégalitaire que la société internationale) » (2). Elle tient néanmoins aussi aux incertitudes d'une notion que certains n'hésitent pas à ranger parmi les plus obscures du droit des gens, n'en déplaise à ceux qui en vantent assidûment les mérites (3). Il est vrai qu'il n'est à l'expérience pas simple de préciser la portée utile que présenterait la règle de non-intervention en droit positif, nonobstant les multiples rappels dont elle est régulièrement l'objet. Il serait assurément plus qu'hasardé de prétendre dissiper toutes ces incertitudes en quelques lignes ; il n'est pas inutile cependant de s'y attarder quelque peu, fût-ce pour tenter de mesurer la place exacte qu'occupe en l'occurrence la souveraineté.

L'attention prêtée à la règle de non-intervention dans les affaires intérieures est relativement nouvelle, en ce sens que celle-ci ne paraît pas avoir suscité, avant la décolonisation, de très grandes passions. Pas plus que le Pacte de la Société des Nations, avant elle, la Charte des Nations Unies ne l'affirme d'ailleurs expressément, même si,

(1) N. Singh, *op. ind.*, affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, fond), C.I.J., Rec., 1986, p. 156.

(2) « Panorama du droit international contemporain - Cours général de droit international public », R.C.A.D.I., t. 183 (1983-V), pp. 107-108.

(3) H. Haedrich, « Intervention », in K. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2^e éd. par H.J. Schlochauer, t. II, Verlag W. De Gruyter, Berlin, 1961, p. 144.

vingt-cinq ans plus tard, le « devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat » est élevé par l'Assemblée générale au rang de principe fondamental touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, dans sa célèbre déclaration du 24 octobre 1970 (4). Cela ne signifie toutefois pas que la règle ne soit apparue que postérieurement à la Seconde guerre mondiale. Bien au contraire, elle a suscité dès le XIX^e siècle de fréquentes discussions, qui fourniront d'ailleurs l'occasion de remonter aux premiers âges de la doctrine internationale pour trouver l'enracinement dans le droit des gens d'un prescrit qui est déjà jugé fondamental (5).

Il est clair dès lors que la non-intervention a une longue histoire, bien antérieure à ses controverses présentes. Force est pourtant de constater qu'avant la Seconde guerre mondiale, la compréhension de la règle soulève en principe peu de difficultés. A l'époque, l'enjeu essentiel est en effet de limiter l'emploi de la force armée (6), qui est toujours licite, en s'efforçant plus subsidiairement d'organiser quelque intervention collective des Etats pour exercer le cas échéant les responsabilités qui relèvent de la « famille des Nations » dans son ensemble (7). La portée utile de la règle ne fait en pareille perspective aucun doute : dans la mesure où elle prohibe l'intervention unilatérale, elle réduit les hypothèses d'un emploi licite de la force armée, par exemple en le limitant à ce qui est raisonnablement requis pour se protéger des violations du droit commises par autrui (8), tandis qu'elle anticipe une organisation effective de la société internationale dans la mesure où elle préconise une action collective des Etats. On peut assurément mettre en doute l'opportunité d'une telle règle ; techniquement, son utilité n'en est pas moins incontestable.

Cet intérêt disparaît à l'évidence dès l'instant où l'emploi de la force armée est par principe catégoriquement interdit. Dans un système où la légitime défense constitue la seule dérogation qui puisse être apportée à l'interdiction du recours à la force armée, il n'y a aucun sens à débattre de l'interdiction d'utiliser celle-ci pour intervenir dans les affaires intérieures d'autrui (9) ; il suffit qu'il ne soit plus permis de recourir à la force. Si l'on persiste néanmoins à débattre de l'intervention, ce ne peut être que dans une perspective radicalement différente. L'important n'est plus en effet de s'entendre — ce qui est acquis — sur la prohibition du recours à la force ; ce

(4) Résolution 2625 (XXV).

(5) Pour une brève analyse de ces doctrines, voy. I. Fabela, *Intervention*, Paris, Pedone, 1961, pp. 12 ss. ; R.J. Vincent, *Nonintervention and International Order*, Princeton, Princeton University Press, 1971, pp. 19 ss.

(6) Voy. p. ex. A. von Flöcker, « Les conséquences de l'intervention », *R.G.D.I.P.*, 1895, pp. 329 ss. ; *id.*, *De l'intervention en droit international*, Paris, Pedone, 1896.

(7) Comp. p. ex. G. Rolin-Jacquemyns, « Le droit international et la phase actuelle de la question d'Orient », *R.D.I.L.C.*, 1876, pp. 295 ss. ; « Note sur la théorie du droit d'intervention », *ibid.*, 1876, pp. 673 ss.

(8) Comp. p. ex. E. Stowell, *Intervention in International Law*, Washington, John Byrne, 1921, pp. 455 ss.

(9) Comp. F. Lattanzi, *Garanzie del diritto dell' uomo nel diritto internazionale generale*, Milan, Giuffrè, 1987, pp. 336 ss.

serait tout au contraire d'admettre qu'indépendamment du droit « naturel » de légitime défense, certaines exceptions pourraient lui être apportées. C'est par exemple ce qui est fondamentalement en cause dans les controverses que suscite présentement l'intervention d'humanité (10). Si l'on réserve l'existence éventuelle d'un « droit à l'assistance humanitaire » (11), difficile à affirmer dans le droit positif actuel, l'enjeu est très exactement de déterminer la mesure dans laquelle des impératifs humanitaires pourraient exceptionnellement justifier un recours à la force, sans que les conditions de la légitime défense soient remplies : il importe peu à cet égard que celle-ci soit le cas échéant largement entendue, de manière à couvrir les actions qui sont entreprises par un Etat en territoire étranger pour protéger ses nationaux (12).

Si l'on sort de ces débats sur l'emploi de la force, où l'intervention prend totalement le pas sur la non-intervention, il est singulièrement plus difficile de s'entendre sur la portée utile que celle-ci revêt dans le droit des gens contemporain.

L'accent est à l'ordinaire posé sur la contrainte exercée sur autrui, sur cette « *dictatorial interference* » (13) qui caractériserait en l'occurrence l'intervention prohibée. Dans son arrêt en l'affaire des activités militaires ou paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis), la Cour internationale de Justice a souligné à ce propos que « l'intervention est illicite lorsque à propos de (...) choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte », en précisant que « cet élément de contrainte, constitutif de l'intervention prohibée et formant son essence même, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force » (14). La précision est cependant techniquement inutile si la force qui est utilisée est la force armée ; il suffit que l'emploi de celle-ci soit en principe radicalement interdit. De manière plus générale, il est sans intérêt de se référer à la règle de non-intervention pour condamner une ingérence, si les moyens utilisés à cette fin sont de toute manière illicites ; il suffit qu'ils le soient pour que puisse être sanctionnée l'action de l'Etat qui y a recours. Si l'on admet que la contrainte économique est *per se* interdite (15), il n'est aucun besoin par exemple de la règle de non-intervention pour que l'illicéité de son emploi soit reconnue. Il n'est certes pas impossible que l'intervention éventuelle dans des affaires intérieures constitue en l'occurrence

(10) Parmi une abondante littérature, voy. notamment R. Lillich (Ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1973 ; P. R. Teson, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York, Transnational Publishers, 1988 ; W.D. Verwey, « Humanitarian Intervention », in A. Cassese (Ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, Nijhoff, 1986, pp. 57 ss.

(11) Voy. M. Bettati, « Un droit d'ingérence humanitaire », in Mario Bettati et Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël 1987, p. 25.

(12) Voy. D. Bowett, « The Use of Force for the Protection of Nationals Abroad », in A. Cassese (Ed.), *op. cit.*, pp. 39 ss.

(13) L. Oppenheim, *International Law*, 8^e éd. par H. Lauterpacht, Londres, Longmans, 1955, p. 305.

(14) Fond, *Rec.*, 1986, p. 108, § 205.

(15) Voy. p. ex. Dicke, *Die Intervention mit Wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1978, pp. 143 ss., 201 ss.

quelque circonstance aggravante. On ne voit guère toutefois quel pourrait être *de lege lata* l'intérêt d'une telle aggravation en dehors d'une répression (quasi) pénale, qui est inconnue du droit des gens actuellement en vigueur.

Si la règle de non-intervention doit conserver un intérêt autonome, ce ne peut être partant qu'à la condition d'incriminer des comportements qui sont intrinsèquement licites mais que l'ingérence recherchée corrompt fondamentalement. Ce n'est plus la contrainte objectivement exercée mais la finalité subjectivement poursuivie qui est alors déterminante : l'acte est illicite non pas parce qu'il est en soi interdit mais parce que l'objectif qui l'inspire est incompatible avec le respect dû à la souveraineté. Nul doute que la règle de non-intervention retrouve en pareil cas une utilité certaine puisqu'elle entache d'illégalité des actes qui auraient été conformes au droit s'ils n'avaient pas poursuivi un objectif interventionniste. Il ne faut cependant pas la surestimer. Il y a gros à parier en effet que les contraintes objectivement les plus sérieuses — comme l'emploi de la force armée — seront intrinsèquement interdites, ce qui réduit d'autant le champ utilement laissé à la non-intervention. Force est par ailleurs de constater que l'application de celle-ci demeure singulièrement malaisée. Comment en effet apporter de manière convaincante la preuve d'une intention condamnable — influencer sur la décision d'autrui dans une mesure incompatible avec la souveraineté — hors des excès manifestes qui se suffisent normalement de l'interdiction de l'abus de droit pour être condamnés, sans qu'il soit une fois de plus besoin d'une règle spécifique de non-intervention ? On conçoit dès lors sans peine que l'on puisse demeurer sceptique sur la probabilité d'application d'une règle qui risque bien de demeurer plus théorique que pratique, quelle que soit la fonction symbolique qui lui serait hâtivement reconnue.

Sauf à se réfugier dans une science politique aux concours incertains, la difficulté est sérieuse. Elle l'est d'autant plus d'ailleurs que la notion d'« affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat » n'est guère moins obscure. Comment déterminer en effet ce qui relève d'une telle compétence, peu importe au demeurant que les affaires soient « intérieures » ou « extérieures » ? Sans doute faut-il toujours que celles-ci relèvent de la compétence de l'Etat. Cela va de soi, sauf à priver l'intervention de toute raison d'être. Comment néanmoins distinguer, parmi les compétences étatiques, ce qui participe d'une compétence « nationale » de ce qui n'en participe pas ? A l'ordinaire, c'est l'existence d'une obligation internationale qui est en l'occurrence jugée déterminante : « (...) Il n'existe pas d'affaires intérieures par nature ; une affaire intérieure, et par conséquent fermée à la curiosité des autres Etats et des organisations internationales, c'est seulement celle qui n'a pas cessé de l'être du fait d'un engagement international envers d'autres Etats, les fondant à en exiger l'exécution » (16).

(16) J. Combacau, « Souveraineté et non-ingérence », in M. Bettati et B. Kouchner (Ed.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, p. 231.

La distinction, cruciale pour l'application de la règle de non-intervention, paraît ainsi épouser la démarcation entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international : relèvent de la compétence nationale de l'Etat toutes les matières, « constitutionnelles » disait-on autrefois, qui sont substantiellement régies par son droit interne, alors qu'y sont soustraites toutes celles qui obéissent aux règles du droit des gens. Le domaine protégé par la règle de non-intervention coïncide dès lors avec les sphères de compétence traditionnellement réservées aux droits internes. La précision est quelque peu déconcertante : comment expliquer qu'une règle formelle d'attribution de compétences, étroitement dépendante de quelque postulat doctrinal, fasse soudain irruption dans une matière où des politiques de force se sont historiquement exprimées avec une grande brutalité ? Cela étant, l'étrangeté pourrait trouver des explications raisonnables, étant entendu qu'il est en toute hypothèse propre au droit de formaliser des conduites grossières pour faire respecter des commandements sociaux.

Est-ce à dire qu'ainsi précisée, la règle de non-intervention soit aisément applicable ? Il faut en douter. Il est peu de matières en effet qui ne soient pas d'une manière ou d'une autre internationalisées, soit que l'Etat ait assumé par la voie de traités des engagements à leur propos, soit que leur substance même ait cessé d'être régie par le droit interne pour relever directement du droit des gens. La matière des droits de l'homme est à cet égard très caractéristique. Si le traitement qu'un Etat réserve à ses nationaux relevait naguère de sa compétence exclusive, il n'en va plus de même actuellement. Les traités s'étant multipliés, la protection des droits fondamentaux des personnes dépend élémentairement du droit des gens dans la pratique contemporaine, ce qui doit autoriser aujourd'hui des imixtions qui eussent été en principe inconcevables hier. On sait d'ailleurs que le domaine de cette protection s'est considérablement étendu, par suite des diverses générations de droits de l'homme qui se sont succédé depuis que la Déclaration universelle en requit officiellement la sauvegarde en 1948. Plus généralement, ce sont d'immenses pans de la vie sociale qui ont, au moins pour partie, basculé dans les sphères du droit des gens, à la faveur d'une internationalisation croissante des rapports humains. Il demeure certes des secteurs vierges de toute obligation internationale. Ils n'en sont pas moins de plus en plus rares, ce qui réduit d'autant les chances d'application d'une règle de non-intervention qui ne trouve plus guère de domaine réservé à protéger. On dira que c'est le résultat heureux d'une évolution irréversible. Peut-être. Ce qui demeure néanmoins peu compréhensible, c'est que, dans le moment même où son aire se réduit comme une peau de chagrin, la règle de non-intervention soit plus que jamais mise en avant, notamment dans de multiples résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Comment croire qu'elle puisse avoir à la limite pour seule raison d'être de préserver le droit souverain de l'Etat d'organiser comme il l'entend les bibliothèques publiques sur son territoire ou de choisir à son gré les uniformes d'apparat de sa police nationale ? C'est bien peu pour un principe réputé fondamen-

tal pour la communauté internationale ! On dira que la boutade est excessive. Elle l'est assurément. Cela étant, il n'y a pas d'illusions à se faire : les domaines qui échappent à toute emprise du droit des gens sont de plus en plus rares, et sont de toute manière sans aucune commune mesure avec l'emphase qui ne cesse d'entourer la règle de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat.

Qui ne douterait dès lors d'une règle qui paraît sans grandes possibilités d'application pratique, et qui est en outre difficilement applicable dans la mesure où elle requiert, pour conserver une portée utile, d'aléatoires recherches d'intentions ? On pourrait en conséquence expliquer par le seul poids des habitudes la faveur dont la règle continue apparemment de jouir dans l'opinion. Ce ne serait au demeurant pas la première fois que celle-ci serait en retard sur les évolutions qui se sont fait jour au sein de la société internationale. L'explication est-elle satisfaisante ? Ce n'est pas sûr, beaucoup s'en faut. Si l'on ne s'en contente pas, il n'y a pas trente-six solutions pour maintenir à la non-intervention un contenu utile.

Une solution commode peut être de dénier à la règle toute juridicité, en lui assignant un ordre normatif qui n'est plus, quel qu'il soit, celui du droit pour y déployer en toute quiétude ses effets propres. Il est possible qu'une telle règle anticipe heureusement certaines évolutions du droit, à l'instar de celles qui conduisirent à mettre la force hors-la-loi à une époque où la non-intervention cherchait à en réduire les légitimes emplois. Il n'empêche que, dans l'immédiat, elle ne véhicule comme telle aucune obligation juridique. La solution n'est pas sans séduction. On voit mal cependant qu'elle puisse être sérieusement défendue, tant elle paraît peu compatible avec les convictions qui se dégagent de la pratique contemporaine. C'est en effet un principe du droit international, et non quelque précepte politique ou moral, que vise par exemple l'Assemblée générale dans sa résolution 2625 (XXV) lorsqu'elle traite de la non-intervention, et c'est sur ce principe que s'appuiera expressément la Cour internationale de Justice dans l'affaire des activités militaires ou paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci pour dénoncer la violation du droit par les Etats-Unis. Comment raisonnablement prétendre dès lors que la règle de non-intervention ne serait pas juridique ?

Si la règle est juridique, une solution pourrait être de l'interpréter, par analogie avec l'article 2, § 7, de la Charte des Nations Unies, comme prohibant l'intervention dans les affaires qui relèvent « essentiellement » de la compétence nationale d'un Etat. La conclusion ne dispense certes pas d'apporter la preuve d'une intention coupable, qui fait conclure à l'illicéité d'un acte ou d'un comportement qui n'est pas en soi contraire au droit. Elle se satisfait néanmoins des implications éventuelles du droit des gens dans une matière donnée, dès l'instant au moins où celle-ci demeure principalement, sinon exclusivement, de la compétence nationale de l'Etat intéressé. Est-ce vraiment convaincant ? Il faut en douter. On ne voit pas très bien en effet quel critère pourrait jamais être trouvé pour établir de manière efficace le départ entre ce qui est suffisamment internationalisé pour autoriser une ingérence et ce qui ne l'est pas. Ce n'est au

demeurant pas la pratique des Nations Unies qui démentira cette conclusion, même s'il est vrai que l'article 2, § 7, de la Charte se démarque *a priori* nettement du Pacte de la Société des Nations dont l'article 15, § 8, visait les questions « que le droit international laisse à la compétence exclusive » des Etats.

A dire vrai, il faut sans doute radicalement s'écarter de toute idée d'un partage de compétences entre le droit interne et le droit des gens si l'on veut retrouver une règle de non-intervention pourvue d'une crédibilité minimale. Il n'est pas sûr au demeurant que celle-ci ait jamais eu un tel soubassement. Avant toute répartition de compétences entre ordres juridiques concurrents, il est probable en effet que la règle ait plus simplement cherché à protéger le droit élémentaire de tout Etat « de se décider librement » — pour reprendre les termes de la Cour internationale de Justice dans son arrêt *Nicaragua c. Etats-Unis* (17) — dans toutes les matières, internes ou internationales, sur lesquelles il lui appartient de se prononcer. La souveraineté de l'Etat est en soi parfaitement accessoire sur ce point : c'est l'autonomie d'un sujet de droit, qu'il soit ou non souverain, qui seule importe et qui demande à être protégée, particulièrement lorsque ses relations avec autrui ne sont pas directement en cause. Autrement dit, c'est la « vie privée » d'un sujet plutôt que les « affaires intérieures » d'un Etat qu'il convient de sauvegarder, en la préservant d'ingérences abusives. L'analogie avec les personnes physiques est en l'occurrence délicate ; elle n'est cependant pas, beaucoup s'en faut, dénuée de tout bien-fondé. Ici comme ailleurs, c'est la dignité élémentaire d'un sujet de droit qu'il importe fondamentalement de faire respecter, particulièrement dans les sphères où son intimité est directement en cause, ce qui vise pour les Etats la manière dont ils se comportent chez eux, c'est-à-dire sur leur territoire, avec leurs gens. Encore faut-il s'entendre. Ce n'est pas qu'il y ait quelque sphère « privée », c'est-à-dire des affaires « intérieures », qui serait soustraite au droit des gens ; c'est simplement que l'Etat doit toujours prendre librement, dans le respect des obligations qui pèsent régulièrement sur lui, les décisions qui lui incombent, notamment — mais pas exclusivement — pour mettre en place le système économique, politique et social qui a ses préférences. Ce n'est rien d'autre au fond des choses que l'exercice de cette liberté fondamentale que la Charte des Nations Unies a consacrée, en son article 1, § 2, sous la forme d'un droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (18). Il est très remarquable à cet égard que l'expression « *selbstbestimmungsrecht* » ait été utilisée par le Tribunal constitutionnel en Allemagne fédérale pour qualifier les droits de la personnalité, ce qui confirmerait que toute analogie entre Etats et particuliers n'est pas en l'occurrence illusoire. Sans doute ceux-là seuls sont-ils souverains. L'important, fondamentalement, n'est cependant pas la souveraineté ; c'est seulement que soit respectée la liberté de disposer d'elle-même

(17) *Loc. cit.*

(18) Ce qui ne préjuge à l'évidence pas de l'application de ce droit à d'autres sujets que les Etats.

qui doit appartenir à toute personne au sein d'un milieu social, et notamment à l'Etat dans la société internationale.

Une telle approche entraîne deux modifications radicales par rapport à la compréhension traditionnelle, au moins implicite, de la règle de non-intervention.

Elle dispense en premier lieu de distribuer préalablement les compétences entre le droit des gens et les droits internes. Il importe peu que l'affaire soit ou non « interne » ; il suffit que la libre décision de l'Etat doive être, tant que faire se peut, préservée, dès le moment où le droit international prend un sens, c'est-à-dire dès l'instant où s'établit une relation avec un autre Etat. Il est possible que, dans les matières que ne règle pas le droit des gens, cette liberté doive être plus qu'ailleurs respectée ; substantiellement, la question demeure cependant exactement la même, que l'affaire soit interne ou internationale.

Il est clair ensuite qu'il n'y a plus lieu d'avoir égard, sinon très accessoirement, à des intentions ou à des finalités, plus ou moins inavouées. La règle de non-intervention demeure certes sans intérêt si le moyen utilisé pour intervenir est *per se* illicite. Il suffit en pareil cas de son illégalité intrinsèque. S'il ne l'est pas, il n'est plus besoin toutefois de s'aventurer dans la voie incertaine des subjectivités. Il convient seulement de trancher sur ses mérites objectifs le conflit d'intérêts, en son principe classique, qui oppose deux Etats : celui qui, tout en agissant conformément au droit, est réputé intervenir illégalement et celui que la règle dite de non-intervention est censée protéger. Il y a assurément plusieurs manières de régler un tel conflit ; à l'expérience, la plus sage est probablement d'établir une pondération entre les intérêts rivaux, comme en témoignent par exemple les jurisprudences allemande (*Interessen Abwägung*) ou américaine (*interests balancing test*) qui sont certainement les plus remarquables pour ce qui concerne la protection de la vie privée des particuliers (19). La faiblesse du droit des gens est sans doute en cette matière de ne connaître aucune juridiction obligatoire, ce qui rend très problématique l'équilibre délicat qui doit être établi entre les intérêts contradictoires soit de deux Etats, soit de la société internationale dans son ensemble, d'une part, et de l'un de ses membres, d'autre part. Si sérieuse soit-elle, elle ne devrait pas s'opposer toutefois à ce que quelque *right to privacy* soit reconnu aux Etats et soit dûment protégé sous le couvert de la règle de non-intervention.

(19) Sur ces jurisprudences, voy. F. Rigaux, *La protection de la personne et de la vie privée*, U.C.L., Faculté de Droit, 1988-89.