

LES RÉVOLUTIONS ET LE PRINCIPE DE NON-INGÉRENCE

Par Jean Matringe / Professeur de droit public, Université de Versailles Saint-Quentin

Non, le droit international n'interdisait pas à un Etat comme la France de se prononcer hier sur les révolutions tunisiennes comme égyptienne ou aujourd'hui sur celles qui sont en cours. Cette retenue de la France au nom avancé d'un principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat n'est aucunement commandée par le droit. D'ailleurs, le discours diplomatique français est traversé en la matière de multiples contradictions entre l'affirmation hier d'un droit et même d'un devoir d'ingérence et cette retenue affichée ces derniers temps ou entre le fait de prendre position sur la situation interne de certains pays et de garder le silence concernant celle d'autres.

On pourrait également s'interroger sur le moment choisi par la diplomatie française pour enfin s'exprimer à l'égard de ces situations alors pourtant que les révolutions ne sont pas encore terminées et qu'on resterait donc, à en croire les discours prononcés, dans une logique d'ingérence. On pourrait encore relever les nombreuses contradictions internes aux discours, communiqués et diverses autres interventions à propos d'une même affaire ou condamner les errements politiques d'une politique étrangère qui ne s'appuie plus depuis bien longtemps sur une quelconque doctrine digne de ce nom.

On voudrait ici parler seulement de légalité internationale, chose à laquelle l'exécutif français se rattache en partie pour expliquer certains silences embarrassants ; ces derniers en effet s'expliqueraient, à en croire certains discours (1), par le respect par la France de la souveraineté et de l'indépendance des autres Etats et le respect corollaire du principe de non-ingérence qui en découlerait. Il est vrai qu'il existe un principe de non-ingérence ou de non-intervention en droit international qui interdit à un Etat de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre Etat qui, souverain, lui est égal en droit. Cependant, la teneur et la portée de cette interdiction sont très différentes de ce que le discours diplomatique français a voulu faire croire à chaque fois qu'il n'a pas voulu prendre position contre nos pires amis.

L'affirmation du principe

Il existe bien un principe de non-ingérence selon lequel un Etat ne saurait intervenir dans ce qu'on appelle généralement les affaires intérieures ou la compétence nationale, réservée ou encore exclusive d'un autre Etat (2).

Ce principe a partie liée avec le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, lui aussi incontestablement posé par le droit international sans que sa teneur ni sa portée ne soient précisément déterminées. Cependant, les rapports entre ces deux principes sont ambivalents. En particulier, la non-intervention favorisera de facto l'un ou l'autre clan en cas de mouvement de résistance entre le peuple et le gouvernement selon la configuration du rapport de forces. Sur un autre plan, il n'est pas évident de savoir qui est le bénéficiaire de ce droit : est-ce l'Etat établi (en réalité le gouvernement) qui peut mater librement l'insurrection du peuple ou ce dernier dans son droit de déterminer son organisation politique, économique et sociale malgré les obstacles posés par un gouvernement tyrannique ? En effet, si on considère que le droit international protège les populations dans leur droit de choisir leur système, le gouvernement contesté ne peut plus invoquer le principe de non-ingérence à son profit et les Etats étrangers peuvent donc intervenir pour soutenir la résistance. Si, en revanche, ce principe de non-ingérence bénéficie au gouvernement, il pourra l'invoquer contre une intervention dans sa façon de mater l'insurrection. Quelle intervention, donc, en cas d'insurrection, est interdite pour un Etat étranger ? Il semble encore aujourd'hui que ce soit l'Etat qui bénéficie de ce principe (3) ; cependant, la période est propice par l'intensité et l'étendue du phénomène révolutionnaire à une évolution du droit coutumier et il faudra regarder attentivement la pratique des différents Etats impliqués pour apprécier si le droit international est en train de changer.

Cette interdiction de l'ingérence est opposable aux autres Etats et est généralement fondée à ce titre, on l'a dit, outre sur la souveraineté de chaque Etat, sur le principe d'égalité des Etats.

Elle est également opposable à certaines organisations internationales en vertu de l'inclusion dans leur traité constitutif de clauses visant à protéger la compétence exclusive ou nationale des Etats membres. Le cas de l'ONU est particulier ; la disposition pertinente est l'article 2 §

7 de la Charte des Nations Unies qui dispose : « Aucune disposition de la présente charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte. Toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ». En somme, le Conseil de sécurité bénéficierait d'un privilège inouï quand il utilise son pouvoir de contrainte : il ne se verrait pas opposer le principe de non-intervention. En réalité, la formule n'est pas très heureuse car ce dernier ne joue tout simplement pas dans le cadre de la deuxième phrase de l'article 2 § 7. En effet, le chapitre VII de la Charte gouverne l'action du Conseil de sécurité en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, c'est-à-dire dans trois hypothèses qui intéressent la paix et la sécurité internationales et donc d'autres Etats et entités dont, au premier plan, le Conseil de sécurité revêtu en vertu de l'article 24 de la Charte de la responsabilité principale en la matière qui, donc, ne relève plus, dès qu'il s'en saisit, de la compétence exclusive de l'Etat concerné.

Portée du principe : ce qui est interdit

Pour bien mesurer ce qui est interdit par le principe de non-intervention, il faut déterminer cette sphère de liberté d'un Etat dans laquelle ses pairs n'ont pas le droit de s'immiscer, puis plus précisément, les comportements de ces derniers qui peuvent être qualifiés d'ingérences illicites dans cette sphère.

Le champ de la compétence réservée

Selon le droit international, la compétence nationale ou réservée d'un Etat désigne le champ d'action de celui-ci qui relève de son seul pouvoir de décision et échappe à l'empire de règles internationales (4). Rien, à ce titre, ne relève « par nature » de ce champ en ce sens que certaines matières seraient fondamentalement et donc éternellement « nationales » et échapperaient par conséquent aux regards étrangers. Par définition, cette compétence nationale varie au fur et à mesure du développement du droit international, toute nouvelle règle de ce dernier relative à la manière dont doivent se comporter les Etats constituant une limite supplémentaire à la liberté de ceux-ci. Et puisque l'appréciation de la sphère de liberté

de l'Etat dépend de l'existence ou non de règles internationales applicables à l'Etat, très logiquement, pour le droit international, c'est de son point de vue qu'il faut opérer l'appréciation et non du point de vue de l'Etat qui invoque sa liberté (5).

Concernant notre question, le constat est trivial ; le champ de la liberté des Etats qui font face aux insurrections actuelles s'est considérablement réduit au fur et à mesure du développement, conventionnel comme coutumier, du droit international, en particulier en matière de droits de l'homme. Le tissu des normes internationales est en effet devenu si serré qu'un grand nombre de règles internationales sont opposables à la plupart des Etats.

Certes, il est communément affirmé que le choix d'un système politique, économique ou social relève du noyau de cette compétence exclusive de l'Etat (6). Cependant, cela n'est plus du tout si évident. D'abord, dès que des normes internationales spéciales posent des exigences de démocratie - et ces normes sont de plus en plus nombreuses -, la compétence des Etats auxquels elles sont opposables n'est plus nationale et une prise de position étrangère ne peut plus s'analyser comme une ingérence. En outre, il convient d'admettre que l'énonciation de droits de l'homme devient un vecteur de pénétration dans la manière dont un Etat gouverne et gère sa population. Plus précisément, la consécration universelle d'un certain nombre de droits politiques, économiques, sociaux ou culturels peut être analysée comme commandant aux Etats l'adoption d'un type de système politique, économique ou social et en tout état de cause comme proscrivant les systèmes dictatoriaux faisant l'objet des insurrections actuelles. On peut songer notamment aux libertés d'expression, d'association ou de la presse qui ne peuvent être réellement assurées que dans le cadre d'une forme démocratique du pouvoir politique.

La pratique est à ce titre particulièrement éloquent. Il n'y eut guère que la France pour considérer qu'intervenir oralement au sujet de l'insurrection tunisienne puis de la révolution égyptienne - car elle ne s'interdit pas de donner son avis sur d'autres situations simultanées - pouvait constituer une ingérence dans les affaires intérieures de ces deux Etats.

Les comportements interdits

L'intervention qui est interdite est l'exercice de la contrainte matérielle (7), pas une prise position orale ainsi que l'a très clairement déclaré la Cour internationale de justice : « L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte. 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, soit sous la forme directe d'une action militaire soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives ou terroristes à l'intérieur d'un autre Etat » (8). De même : « La Cour considère qu'en droit international si un Etat, en vue de faire pression sur un autre Etat, appuie et assiste, dans le territoire de celui-ci, des bandes armées dont l'action tend à renverser son gouvernement, cela équivaut à intervenir dans ses affaires intérieures et cela que l'objectif de l'Etat qui fournit appui et assistance aille ou non aussi loin ». En l'espèce, « l'appui fourni par les Etats-Unis, jusqu'à fin septembre 1984, aux activités militaires et paramilitaires des contras au Nicaragua, sous forme de soutien financier, d'entraînement, de fournitures d'armes, de renseignements et de soutien logistique, constituait une violation indubitable du principe de non-intervention » (9).

En revanche, « Il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international » (10). De même, enfin, concernant le fait de prendre au détriment d'un gouvernement certaines mesures économiques, notamment l'interruption de l'aide économique, la réduction de quotas d'importation provenant de cet Etat et un embargo commercial, la Cour déclara : « Pour le moment, il suffira d'indiquer que la Cour ne peut considérer les mesures économiques mises en cause comme des violations du principe coutumier de la non-intervention » (11).

D'une manière générale, s'il est très difficile de dire précisément ce qui constitue une intervention illégale (12), il ne fait aucun doute qu'une simple déclaration politique n'est pas interdite même si elle peut être tenue pour discourtoise par celui qui en ferait l'objet.

On l'aura compris, parce que le sujet échappe aux seuls gouvernements en proie aux révolutions et parce que seule une certaine contrainte pourrait en tout état de cause

constituer une ingérence, c'est pour des raisons exclusivement politiques que la France ne se prononce sur chaque insurrection actuelle en faveur de celle-ci - et des attentes de liberté politique qu'elle porte - que lorsque le dictateur ami est tombé (13).

(1) Voir notamment l'entretien de Michèle Alliot-Marie avec le Journal du Dimanche, le 16 janvier 2011, la conférence de presse du Président de la République du lundi 24 janvier 2011, la note de présentation sur la situation en Egypte sur le site du ministère des affaires étrangères le 27 janvier 2011.

(2) En ce sens p. ex. l'arrêt au fond de la Cour internationale de justice, dans l'affaire Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique), C.I.J. Rec. 1986, p. 14, § 202 : « Le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout Etat souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure ; bien que les exemples d'atteinte au principe ne soient pas rares, la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier. Comme la Cour a eu l'occasion de le dire : « Entre Etats indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux » (C.I.J. Recueil 1949, p. 35), et le droit international exige aussi le respect de l'intégrité politique ».

(3) V. ainsi Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique), fond, arrêt 27 juin 1986, C.I.J. Rec. 1986, p. 14, § 246 : « le principe de non-intervention relève du droit international coutumier. Or il perdrait assurément toute signification réelle comme principe de droit si l'intervention pouvait être justifiée par une simple demande d'assistance formulée par un groupe d'opposants dans un autre Etat, en l'occurrence des opposants au régime du Nicaragua, à supposer qu'en l'espèce cette demande ait été réellement formulée. On voit mal en effet ce qui resterait du principe de non-intervention en droit international si l'intervention qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci. Tout Etat serait ainsi en mesure d'intervenir à tout coup dans les affaires intérieures d'un autre Etat, à la requête, tantôt de son gouvernement, tantôt de son opposition. Une telle situation ne correspond pas, de l'avis de la Cour, à l'état actuel du droit international ».

(4) En ce sens, la Cour permanente de justice internationale, Avis consultatif concernant les décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, donné par la Cour le 7 février 1923, Rec. C.P.J.I. Série B, n° 4, pp. 22-23 : « Les mots «

compétence exclusive » semblent ''' envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international. En ce qui concerne ces matières, chaque Etat est seul maître de ses décisions ».

(5) Ibidem, p. 24 : « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux. C'est ainsi que, dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans ce domaine réservé ».

(6) En ce sens Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique), fond, arrêt 27 juin 1986, C.I.J. Rec. 1986, p. 14, 108 : « ce principe interdit à tout Etat ou groupe d'Etats d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. L'intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principes de souveraineté des Etats permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures ».

(7) Voir en ce sens la Cour internationale de justice dans l'Affaire du Détroit de Corfou, arrêt du 9 avril 1949 : C.I.J. Rec. 1949, p. 4, p. 35.

(8) Rec. 1986, p. 108, § 205. Lire aussi § 206 : « 'Avant de parvenir à une conclusion sur la nature de l'intervention prohibée, la Cour doit s'assurer que la pratique des Etats justifie cette conclusion. Or un certain nombre d'exemples d'interventions étrangères dans un Etat au bénéfice de forces d'opposition au gouvernement de celui-ci ont pu être relevées au cours des dernières années. La Cour ne songe pas ici au processus de décolonisation. Cette question n'est pas en cause en la présente affaire. La Cour doit examiner s'il n'existerait pas des signes d'une pratique dénotant la croyance en une sorte de droit général qui autoriserait les Etats à intervenir, directement ou non, avec ou sans force armée, pour appuyer l'opposition interne d'un autre Etat, dont la cause paraîtrait particulièrement digne en raison des valeurs politiques et morales avec lesquelles elle s'identifierait. L'apparition d'un tel droit général supposerait une modification fondamentale du droit international coutumier relatif au principe de non-intervention » ; § 209 : « La Cour constate par conséquent que le droit international contemporain ne prévoit aucun droit général d'intervention de ce genre en faveur de l'opposition existant dans un autre Etat. Sa conclusion sera que les actes

constituant une violation du principe coutumier de non-intervention qui impliquent, sous une forme directe ou indirecte, l'emploi de la force dans les relations internationales, constitueront aussi une violation du principe interdisant celui-ci ».

(9) Ibidem, p. 124.

(10) Ibid., p. 124.

(11) Ibid., pp. 125-126.

(12) Les résolutions de l'Assemblée générale A/RES/2131 (XX), du 21 décembre 1965, « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté » ; A/RES/31/91, du 14 décembre 1976, « Non-intervention dans les affaires intérieures des Etats » et A/RES/36/103, 9 décembre 1981, « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats » sont très imprécises sur le type d'intervention interdite, tout comme la très importante (car plus fidèle au droit coutumier) résolution 2625 (XXV), « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies » du 24 octobre 1970.

(13) La situation en Libye est différente en raison de l'usage qui y est fait par le pouvoir en place de la force armée ; pourtant, on ne trouve sur le site du ministère des affaires étrangères qu'une intervention relative à la seule Libye qui concerne le rapatriement des français ' Le président de la République n'interviendra quant à lui que le 21 février 2011 sans expliquer pourquoi, soudainement, ne constitue pas une ingérence la formule suivante : « Le Président de la République appelle à l'arrêt immédiat des violences et à une solution politique afin de répondre à l'aspiration du peuple libyen à la démocratie et à la liberté ».

OBSERVATOIRE DES MUTATIONS POLITIQUES DANS LE MONDE ARABE

Dirigé par Béligh Nabli, directeur de recherche à l'IRIS

nabli@iris-france.org

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
2 bis rue Mercœur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

iris@iris-france.org

www.iris-france.org