

CONFLITS INTERNES ET LE REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS DANS LE CADRE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES*

Ali L. KARAOSMANOĞLU

I. Introduction

Nous nous proposons d'examiner, dans cette étude, les possibilités d'action des organisations internationales (régionales et globale) en vue de résoudre les conflits internes ayant un aspect militaire actuel ou potentiel. Les guerres civiles peuvent revêtir la forme d'opérations militaires conventionnelles ou celle d'une guerre de guerillas. Un conflit peut présenter des aspects militaires potentiels dans la période qui précède ou dans celle qui suit les hostilités. Dans ces périodes, malgré l'absence d'un affrontement armé direct, les deux parties en conflit peuvent concevoir la réalisation de leurs objectifs politiques en termes militaires, ce qui crée la possibilité de l'éclatement d'un conflit armé de grande envergure. La guerre civile peut opposer factions politiques ou classes sociales, groupes ethniques et religieux. Elle peut mettre en jeu le régime politique ou l'intégrité territoriale d'un Etat. Par conséquent, les problèmes posés par des luttes politiques non armées et des litiges relevant de l'application ou de la violation des droits de l'homme, ainsi que tout conflit qui se déroule dans le cadre constitutionnel d'un Etat ne feront pas l'objet de ce travail.

Au point de vue formel, il n'est pas difficile de distinguer le conflit interne du conflit international, en soulignant le fait

* La présente étude a été rédigée pendant la participation de l'auteur en 1974 au Centre d'étude et de recherche de l'Académie de droit international. Il exprime sa reconnaissance de ce qu'il doit à l'Académie et aux autres participants à cette session du Centre. En outre l'auteur tient tout particulièrement à remercier Monsieur le professeur Daniel Bardonnnet à Paris, Monsieur le professeur Remigiusz Bierzanek à Varsovie et Monsieur le professeur Şeha L. Meray à Ankara pour leurs conseils précieux et pour l'attention bienveillante qu'ils ont portée à ce travail. Mais on ne trouvera ici que le point de vue personnel de l'auteur, n'engageant que lui.

que la guerre civile ne constitue pas un affrontement entre Etats indépendents. Cependant, malgré sa simplicité apparente, cette distinction se présente comme un des problèmes les plus difficiles du droit international moderne, car les guerres civiles ont presque toujours d'importantes répercussions sur le plan des relations internationales. Malgré la terminologie, la guerre civile ne fut jamais, et n'est pas aujourd'hui, une affaire purement et entièrement interne.

D'ailleurs, le système d'interactions créé par la guerre civile ressemble considérablement aux relations internationales. Il est tout à fait normal que soit le gouvernement établi soit le parti insurgé tâchent d'accroître leurs forces. Par conséquent, afin de bouleverser l'équilibre des forces en leur faveur ou de la maintenir tel qu'il est, ils cherchent l'assistance des Etats tiers qui sont à leur tour tentés d'intervenir, suivant les impératifs de leur politique étrangère, soit aux cotés du parti insurgé, soit aux cotés du gouvernement légal. Les conflits internes deviennent ainsi des épisodes de l'équilibre des forces régionale ou /et mondiale¹. Cette particularité de la guerre civile a été magistralement décrite par Vattel: "La guerre civile rompt les liens de la société et du gouvernement, ou elle en suspend au moins la force et l'effet; elle donne naissance, dans la nation, à deux partis indépendants, qui se regardent comme ennemis et ne reconnaissent aucun juge commun. Il faut donc de nécessité que ces deux partis soient considérés comme formant désormais, au moins pour un temps, deux corps séparés, deux peuples... D'ailleurs, qui les jugera, qui prononcera de quel coté se trouve le tort ou la justice? Ils n'ont point de supérieur commun sur la terre. Ils sont donc dans le cas de deux nations qui entrent en contestation, et qui, ne pouvant s'accorder, ont recours aux armes."²

Dans le système international actuel, le jeu de l'équilibre est influencé par l'existence des armes thermonucléaires. "Le danger

1 Voir G. Modelski, "International Relations of Internal War" dans J. N. Rosenau (ed). *International Aspects of Civil Strife*, Princeton University Press, 1964; Ch. Zorgbibe, "La guerre civile", *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Clermont*, 1969, p. 95; Richard A. Falk, *The International Law of Civil War*, The Johns Hopkins Press, 1971, pp. 1-2.

2 Emmerich de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, livre III, chapitre XVIII, par. 293.

d'ascension aux extrêmes est devenu si grand que la marge de liberté d'action s'est considérablement rétrécie."³ Les deux grandes puissances tâchent d'éviter, à tout prix, de s'engager dans un affrontement direct risquant de conduire à une guerre générale. La crainte de destructions massives leur inspire une certaine modération, mais elle ne suffit pas à le réconcilier. Afin d'élargir leurs zones d'influence, elles continuent à s'opposer par des méthodes indirectes et hors de la zone d'affrontement direct.⁴ "La stratégie indirecte" est ainsi devenue importante, "car elle permettait seule de s'attaquer au *statu quo* que prétendait maintenir la dissuasion nucléaire."⁵ Autrement dit, c'est le tiers monde qui constitue à l'heure actuelle l'enjeu principal de la rivalité entre les grandes puissances. Aussi, la propagande idéologique, la provocation, l'assistance économique et militaire, l'envoi de techniciens, de "volontaires" ou de mercenaires, engendrent-elles de nouveaux conflits ayant le plus souvent un caractère de guerre civile.

En outre, le système international contemporain est essentiellement hétérogène: Les Etats de chaque bloc sont organisés selon les principes socio-économiques contradictoires et se réclament d'éthiques politiques opposées. La reconnaissance de l'Etat hétérogène ne comporte pas une reconnaissance de sa légitimité. Dans un tel système, ce qui se passe à l'intérieur d'un Etat intéresse inévitablement les autres membres de la société internationale. Ceux-ci "ne peuvent affecter l'indifférence quand la substitution d'un régime à un autre entraîne un changement de camp".⁶

La réalité internationale des conflits internes contemporains impose une réglementation internationale de ce type de conflit pour prévenir son extension au-delà des frontières de l'Etat divisé, et par là-même, pour éviter le danger d' "ascension aux extrêmes". Les organisations internationales⁷ peuvent intervenir

3 Général Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris: Armand Colin, 1965, p.97.

4 Voir Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris: Calmann-Lévy, 1962, pp. 535-536 et 469 ss.

5 Général Beaufre, *op. cit.*, p. 97.

6 Raymond Aron, *op. cit.*, p. 717. Sur les systèmes hétérogènes, voir *ibid.*, pp. 108-113, et 373-378; Panayis A. Papaligouras, *Théorie de la société internationale*, thèse, Genève, 1941, pp. 246 ss.

7 Dans cette étude, nous n'examinerons que trois organisations régionales (la Ligue des Etats Arabes, l'Organisation de l'Unité Africain, l'Organisation des Etats Américains), et l'Organisation des Nations Unies.

soit pour la défense du régime existant ou d'une certaine légitimité, soit pour jouer un rôle conciliateur en vue de régler le conflit d'une manière pacifique. Le premier type d'intervention est un mode de solution autoritaire qui aboutit à imposer aux parties la politique de l'organisation internationale, et le cas échéant, à transformer l'équilibre politico-militaire entre les parties au conflit. Dans le deuxième type d'intervention, l'organisation internationale n'agit pas d'une manière "dictatoriale". Elle doit posséder la confiance des parties, et son action ne doit pas influencer sur la situation politico-militaire sans leur assentiment.

II. L'action en vue de garantir la légalité ou la légitimité

1. La Ligue des Etats Arabes

Le "Protocole d'Alexandrie" du 7 octobre 1944 propose la constitution d'une Ligue arabe, et précise les objectifs de la future organisation. Dans son paragraphe 3, ce protocole considère la Ligue comme un premier pas dans la création de l'unité arabe. Dans son paragraphe 5 concernant la Palestine, le même document fait appel au "territoire arabe", au "monde arabe" et à la "nation arabe". "Ainsi l'unité du monde arabe" apparaît comme l'objectif le plus essentiel de la Ligue. 8 Cependant, le principe de la non-intervention de la Ligue arabe ou des Etats membres de la Ligue dans les affaires internes des Etats membres est affirmé plus d'une fois dans le Pacte de la Ligue du 22 mars 1945.⁹ La Ligue arabe est une association d'Etats souverains dont l'indépendance s'affirme tant dans leurs rapport réciproques que dans leurs relations avec l'organisation elle-même.¹⁰ Le préambule du Pacte souligne que le but de la Ligue arabe est

8 Sur la question de l'unité arabe et la Ligue, voir Robert W. Macdonald, *The League of Arab States - A Study in the Dynamics of Regional Organization*, Princeton University Press, 1965, pp. 300-305; Abbas Kelidar, "The Struggle for Arab Unity" in Cantori and Spiegel, *The International Politics of Regions*, New Jersey: Prentice-Hall, 1970, pp. 109-116.

9 Voir B. Boutros-Ghali, "La Ligue des Etats Arabes", *RCADI*, 1972 (II), p. 25.

10 Claude-Albert Colliard, *Institutions Internationales*, Paris: Dalloz, 1967, p. 513.

de renforcer le lien entre les Etats membres "sur la base du respect de l'indépendance et de la souveraineté de ces Etats". De même, l'article 8 du Pacte pose le principe que chaque Etat membre s'engage à respecter le régime de gouvernement établi par les autres et à s'abstenir de toute action tendant au changement de ce régime.

Malgré l'affirmation du principe de la non-intervention dans le Pacte de la Ligue, certains Etats membres ont soutenu à diverses reprises qu'il y avait une contradiction entre ce principe et l'arabisme, car toute association internationale présupposait pour réussir, l'acceptation d'un minimum commun de principes politiques.¹¹ Mais la définition de cette idéologie commune à tous les Etats arabes posait un grand problème. Au début, l'idée de la "coopération dans le cadre des souverainetés étatiques" était prépondérante. Entre 1955 et 1967, la Ligue était influencée par la personnalité charismatique du président Nasser et par l'idéologie révolutionnaire qui était tout de même opposée par le réformisme traditionnel. Après la guerre de 1967, "la coopération dans le cadre des souverainetés étatiques" est redevenue prépondérante, et le principe de non-intervention a repris sa primauté.¹² L'histoire de la Ligue des Etats Arabes est ainsi dominée par la dialectique entre "l'arabisme d'une seule patrie" et "l'arabisme des patries".¹³ Par conséquent, l'action ou l'inaction de la Ligue en vue du règlement des conflits internes reflète l'opposition entre ces deux éléments.

Nous nous proposons d'examiner brièvement les conflits internes les plus importants qui ont eu lieu dans les Etats du monde arabe, et ont été discutés par les organes de la Ligue. Le 21 mai 1958, le gouvernement libanais adressa, au Secrétariat de la Ligue arabe, une demande pour convoquer une session extraordinaire du Conseil afin d'examiner "la situation créée par l'intervention de la République arabe unie dans ses affaires intérieures". Le lendemain, le Liban déposa une plainte au Conseil de sécurité contre la RAU l'accusant d'intervenir

11 Voir B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 26.

12 *Ibid.*, p. 26. Néanmoins, B. Boutros-Ghali ajoute: "Mais les intérêts des Etats arabes sont tellement imbriqués qu'il est fort probable que le principe de la non-intervention reste toujours une clause de style."

13 Voir Olivier Carré, "La Ligue des Etats Arabes", *Revue française de science politique*, 1971, pp. 362-365.

dans ses affaires intérieures et alléguant qu'une rébellion avait été fomentée de l'étranger sur le territoire libanais. Cependant, sur la demande du représentant de la Ligue arabe accrédité auprès des Nations Unies, Le Conseil de sécurité ajourna l'examen de la plainte libanaise conformément aux dispositions de l'article 52 de la charte des Nations Unies pour permettre au Conseil de la Ligue des Etats Arabes de régler le conflit. Le conseil de la Ligue, réuni à Benghazi du 31 mai au 4 juin 1958, adopta un projet de résolution qui prévoyait que le gouvernement libanais devait retirer sa plainte adressée au Conseil de sécurité, et que le Conseil de la Ligue devait former une commission chargée de trouver une solution au conflit. Mais le Liban ayant refusé ce projet, le Conseil de sécurité se réunit de nouveau, et décida, le 11 juin 1958, "d'envoyer d'urgence un groupe d'observation au Liban de façon à faire en sorte qu'aucune infiltration illégale de personnel ni aucun envoi illégal d'armes ou d'autres matériels n'aient lieu à travers les frontières libanaises".¹⁴

Le 27 septembre 1962 éclata au Yémen une révolution qui renversa la monarchie. La République Arabe Unie reconnut aussitôt le nouveau gouvernement et le soutint activement. L'ancien chef monarchique, l'imam Badr, appuyé par l'Arabie Saoudite, regroupa ses partisans le long de la frontière séoudienne et contesta l'autorité du gouvernement révolutionnaire. C'est ainsi que commença un long conflit armé entre deux clans soutenus chacun par des forces étrangères. La Ligue des Etats Arabs fut saisie du différend à la fois par les royalistes et par les révolutionnaires. Mais le Secrétaire général de la Ligue se borna à informer les Etats membres sans émettre de suggestions.¹⁵ En revanche, l'Organisation des Nations Unies put entreprendre une action plus active. Dans un rapport du 29 avril 1963¹⁶, le Secrétaire général des Nations Unies déclarait que les trois gouvernements intéressés (La RAU, l'Arabie Saoudite et la République Arabe

14 S/4023. Voir B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 50-51; Cérès Wissa-Wassef, "La Ligue des Etats Arabes face aux conflits inter-arabes", *Politique Etrangère*, 1973 (1), p. 81. Sur les aspects politiques de l'affaire libanaise, voir Malcolm Kerr, "The Lebanese Civil War", dans Evan Luard, *The International Regulation of Civil Wars*, New York University Press, 1972, pp. 65-90.

15 Cérès Wissa-Wassef, *op. cit.*, p. 71.

16 S/5298.

du Yémen) avaient officiellement accepté les conditions d'un désengagement. Le gouvernement de l'Arabie Saoudite cessait tout appui aux royalistes, tandis que la RAU s'engageait à retirer progressivement les troupes qu'elle avait envoyées au Yémen à la demande du maréchal Sallal. Une zone démilitarisée devait être établie sur une profondeur de 20 km. de part et d'autre de la frontière entre l'Arabie Saoudite et le Yémen. Des observateurs des Nations Unies devaient être postés dans cette zone pour vérifier que les conditions du désengagement étaient respectées. La mission d'observation commença effectivement le 4 juillet 1963. La RAU toutefois, jusqu'à la guerre de 1967, n'a pas retiré ses troupes.¹⁷

Ces deux conflits montrent l'incapacité de la Ligue d'intervenir dans les guerres civiles. Dans le conflit libanais, la Ligue n'a pas pu intervenir pour défendre la légalité du régime du gouvernement établi conformément à l'article 8 de son Pacte, car le mouvement insurrectionnel était fomenté et aidé par la RAU qui exerçait à cette époque une influence prépondérante dans la Ligue. D'autre part, une action médiatrice s'avérait impossible à cause du même rôle prédominant joué par l'Egypte qui avait créé une méfiance à l'égard de la Ligue. Quant à l'affaire du Yémen, l'opposition entre les deux légitimités au sein de la Ligue a condamné l'organisation à une inaction. Il convient de noter toutefois qu'avant Nasser, en 1948, la Ligue était intervenue au Yémen avec un certain succès.¹⁸ Néanmoins, à la suite de la guerre de 1967, la ranimation de "l'arabisme des patries" a élargi la marge d'action de la Ligue arabe dont la médiation a abouti, le 23 octobre 1972, à la conclusion d'un accord entre les premiers ministres des deux Yémens, mettant fin au conflit entre le Sud et le Nord.¹⁹

2. L'Organisation de l'Unité Africaine

La Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, signée à Addis-Abéba le 25 mai 1963, affirme les principes de la "non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats" (Art. 3 pr. 2)

17 Sur les aspects politiques de l'affaire yéménite, voir Dana Adams Schmidt, "The Civil War in Yemen", dans Evan Luard, *op cit.*, pp. 125-147.

18 Voir Olivier Carré, *op. cit.*, p. 376.

19 Voir le *Monde diplomatique*, décembre 1972, p. 14.

et de la "condamnation sans réserve de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par des Etats voisins, ou tous autres Etats" (Art. 3 par. 5). Les mêmes principes sont réaffirmés par la résolution du 25 octobre 1965 adoptés à la Conférence des chefs d'Etats africains d'Accra. Cette résolution énumère les diverses formes possibles de subversion qui serait dirigée contre l'OUA ou contre ses membres, ainsi que les différentes méthodes et les obligations juridiques des Etats membres pour renforcer le principe de la non-subversion.²⁰

En outre, l'Organisation de l'Unité Africaine affirme avec insistance l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Ce principe de l'*uti possidetis* a reçu une confirmation générale dans la première Conférence des chefs d'Etats tenue au Caire en 1964. Dans la résolution AGH/Res. 16 I, intitulée "Litiges entre Etats africains au sujet des frontières", les Etats africains "déclare solennellement que tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existantes au moment où ils ont accédé à l'indépendance..."²¹ Cette règle a deux aspects différents. Premièrement, elle interdit l'annexion d'une partie du territoire d'un Etat membre par un autre Etat membre. Deuxièmement, elle exprime la prohibition de la sécession. Ce dernier aspect de l'*uti possidetis* trouve sa confirmation dans la résolution AHG/Res. 27 adoptée par la Conférence d'Accra. La résolution prévoit l'exclusion du recours à l'autodétermination par les minorités ethniques ou tribales qui existent dans les Etats africains.²² L'organisation adopte à juste titre cette interprétation de l'autodétermination, car la situation en Afrique est telle que ce principe qui était à l'origine de l'indépendance des Etats de l'Afrique pouvait provoquer leur désagrégation.²³

Il convient de remarquer enfin que le document rédigé à Addis-Abéba est une charte de décolonisation. Cette forte tendance anticolonialiste est évidente dans le préambule de la Charte, ainsi que dans son article 3 paragraphe 6 qui confirme le "dévouement sans réserve" de l'OUA "à la cause de l'émanci-

20 Voir B. Boutros-Ghali, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, Paris: Armand Colin, 1969, pp. 42-47; et Zorgbibe, *op. cit.*, p. 138.

21 B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 49-52; Mirlande Manigat, "L'Organisation de l'Unité Africaine", *Revue française de science politique*, 1971 (2), p. 389.

22 B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 45.

23 *Ibid.*, p. 9.

pation totale des territoires non encore indépendants". A cet égard, la résolution de 1965 adoptée à la Conférence d'Accra fait une distinction importante en précisant que les principes de la non-ingérence et de la non-subversion ne sont pas applicables aux territoires africains non-indépendants.²⁴

Toutes ces dispositions peuvent servir de fondement juridique sur la base desquelles l'OUA peut intervenir dans des conflits internes soit pour défendre la légalité des gouvernements établis, soit pour soutenir la légitimité de l'anticolonialisme.

Contrairement à la Ligue arabe, les Etats africains manifestent en général une réticence pour porter leurs conflits devant l'ONU. Ils préfèrent l'OUA comme le cadre le plus appropriée pour le règlement de leurs litiges. Les Etats africains demeurent persuadés qu'une "intrnationalisation de la paix" dans le cadre des Nations Unies pourrait déboucher sur une "internationalisation de la crise" par la mise en jeu d'intérêts étatiques étrangers au continent.²⁵ D'autre part, les Nations Unies montrent une forte tendance à reconnaître à l'OUA une compétence primaire dans le règlement pacifique des conflits africains.²⁶ De même, la priorité a été reconnue à l'OUA dans les guerres civiles du Congo et du Biafra. En décembre 1964, le Conseil de sécurité a confirmé, lors de la grave crise du Congo, la position privilégiée de l'OUA "dans le cadre de l'article 52 de la Charte des Nations Unies".²⁷ Enfin, grâce à la volonté conjuguée du général Gowon, des Etats africains et du Secrétaire général U Thant, le conflit nigérian a été tenu hors de la compétence des Nations Unies. A la Conférence de Kinshasa en septembre 1967, les Etats africains ont condamné tout acte de sécession, réaffirmé leur confiance dans le gouvernement fédéral du Nigéria, et souligné que le conflit nigérian n'était qu'une affaire intérieure du Nigéria. La même conférence a constitué une Commission d'enquête et de consultation qui a été acceptée par le gouvernement fédéral seulement, et non par le Biafra dont l'existence légale et la légitimité n'ont jamais été reconnues par l'OAOU. Cette

24 *Ibid.*, p. 46; et Zorgbibe, *op. cit.*, p. 140.

25 Voir Mirlande Manigat, *op. cit.*, p. 387.

26 Voir Mohammed Bedjaoui, "Le règlement pacifique des différends africains" *AFDI*, 1972, pp. 86 et 91-92.

27 S/6128. Voir aussi *Ibid.*, p. 92.

commission qui dépendait du consentement d'une seule partie au conflit avait évidemment une mission peu réaliste. Elle avait pour tâche de concilier les positions des deux parties alors qu'elle se trouvait liée par le principe de l'intégrité territoriale du Nigéria. Par conséquent, sa fonction médiatrice a dégénéré en action autoritaire qui soutenait le gouvernement fédéral.²⁸

3. L'Organisation des Etats Américains

Dans la société internationale des Etats américains, la "légitimité" des gouvernements établis joue un rôle beaucoup plus important que dans les autres organisations régionales. La légalité des gouvernements des Etats américains n'est assurée que si ces gouvernements respectent les principes de base de la solidarité régionale. Le maintien des institutions démocratiques et républicaines constituent la norme la plus essentielle de la solidarité interaméricaine.²⁹ Ce principe trouve son origine dans la doctrine de Monroe qui est une expression du désir de protéger le Nouveau Monde contre la Sainte Alliance européenne. Voici le paragraphe 48 de la Déclaration de Monroe: "Le système politique des puissances alliées (c'est-à-dire la Sainte Alliance) est essentiellement différent de celui de l'Amérique. Cette différence provient de celle qui existe entre leurs gouvernements respectifs. Toute la nation est vouée à la défense de notre propre système dont l'établissement a coûté tant de sang et d'argent, qui a été mûri par la sagesse de nos meilleurs citoyens et sous lequel nous avons joui d'un bonheur sans pareil... que nous considérerions toute tentative de leur part visant à étendre leur système à une portion quelconque de cet hémisphère comme dangereuse à notre paix et à notre sécurité..."³⁰ A la suite de la deuxième guerre mondiale, les normes fondamentales du panaméricanisme sont interprétées selon les exigences de la guerre froide, et la préservation de l'intégrité politique des Etats de l'Amérique latine contre "l'infiltration communiste" devient le

28 Voir Mirlande Manigat, *op. cit.*, p. 397.

29 Sur les forces agissant sur la solidarité panaméricaine, voir J. M. Yepes, *Philosophie du Panaméricanisme et organisation de la paix*, Neuchâtel: Ed. de la Baconnière, 1945, pp. 82-83. L'auteur souligne, et à juste titre, qu'en "Amérique, une démocratie signifie le régime représentatif mais pas nécessairement parlementaire". (p. 234).

30 *Ibid.*, p. 70.

souci le plus important des Etats-Unis et de l'OEA. En réponse aux commentaires du premier Khrouchtchev sur la doctrine de Monroe, le Département d'Etat affirme le 12 juillet 1960: "En premier lieu les principes de la doctrine de Monroe sont aussi valables aujourd'hui qu'ils étaient en 1823... Les principes proclamés par le gouvernement des Etats-Unis face aux tentatives des vieux impérialismes d'intervenir dans les affaires de cet hémisphère sont aussi valables aujourd'hui à l'égard des tentatives du nouvel impérialisme."³¹

Dans son article 5, la Charte de Bogota de 1948, l'acte constitutif de l'OEA, réaffirme la même politique de solidarité. Elle rappelle que "la démocratie représentative" est le régime politique des Etats américains. Quelle est donc la possibilité d'action de l'OEA dans un conflit interne? Pourrait-elle agir en vue de soutenir le parti qui se bat pour la défense de ce principe? A première vue, une autre disposition de la même Charte semble exclure un tel soutien au parti insurgé, même légitime. Il s'agit du principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats prévus par l'article 15.³² Néanmoins, ce principe a un caractère subsidiaire dans le système interaméricain. Il ne marque qu'une tendance à interdire toute intervention unilatérale d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat, en laissant subsister la possibilité d'une action collective de l'Organisation.³³ En effet, par un article (art. 19) semblable à la disposition de l'article 2 paragraphe 7 *in fine* de la Charte des Nations Unies, la Charte de Bogota précise que les mesures prises en vue du maintien de la paix en application des traités en vigueur, ne peuvent être contrariées par l'exception de l'article 15.³⁴ De telles mesures collectives sont d'ailleurs prévues par le Traité interaméricain d'assistance mutuelle signé à la Conférence de Rio de Janeiro en date du 2 septembre 1947. L'article 6 du Pacte de Rio adopte, à côté de l'agression militaire au sens traditionnel, la notion de "l'agression politique", en précisant que si la souveraineté ou l'indépendance politique d'un Etat

31 *RGDIP*, 1960 (64), pp. 893-894.

32 Sur la non-intervention dans le cadre de l'OEA, voir César Sepúlveda, "The Reform of the Charter of the OAS", *RCADI*, 1972 (III), pp. 96-97.

33 Voir Zorgbibe, *op. cit.*, p. 142.

34 Voir René-Jean Dupuy, "Organisation internationale et unité politique-La crise de l'OEA", *AFDI*, 1960, p. 200.

américain étaient affectées par "une agression qui ne soit pas une attaque armée... ou par quelque autre fait ou situation susceptible de mettre en péril la paix de l'Amerique, l'Organe de Consultation se réunira... afin de décider des mesures..." En outre, l'article 8 du Pacte prévoit une série de mesures coercitives, y compris l'emploi de la force armée.³⁵

Ainsi l'apparition d'un régime pro-communiste dans un Etat américain ou même une simple possibilité d'une telle apparition étaient-elles considérées comme créant une menace contre la paix interaméricaine, et par conséquent, comme susceptible d'entraîner, sur la base du Pacte de Rio, une intervention autoritaire de l'OEA.³⁶

La dixième conférence panaméricaine, qui s'est tenue à Caracas du 1^{er} au 28 mars 1954, s'est occupée des questions politiques soulevées par l'affaire du Guatemala, et le secrétaire d'Etat Foster Dulles a réussi à faire adopter une "déclaration de solidarité pour la préservation de l'intégrité politique des Etats américains contre une ingérence du communisme international".³⁷

La déclaration de Santiago, adoptée en août 1959 lors de la cinquième réunion des ministres des affaires étrangères, traitait, des problèmes posés par les conflits entre les régimes populaires et les régimes dictatoriaux aux Caraïbes, et condamnait "tout système tendant à supprimer les libertés politiques et civiles, et en particulier, l'action du communisme international ou de tout régime totalitaire".³⁸

La septième réunion, tenue à San José en août 1960, a adopté une déclaration qui, sans viser expressément Cuba, rejetait "la prétention des Puissances sino-soviétiques d'utiliser la situation politique, économique et sociale de n'importe quel Etat américain", et soulignait que "l'acceptation d'une mena-

35 Voir Annuaire juridique interaméricain, 1948, pp. 274-278, et Ruth C. Lawson, *International Regional Organizations - Constitutional Foundations*, New York: Praeger, 1962, pp. 339-344.

36 Voir René-Jean Dupuy, *op. cit.*, p. 200.

37 Voir Colliard, *op. cit.*, p. 405. Pour l'affaire du Guatemala, voir Jean-Paul Hubert, "L'Organisation des Etats Américains", *Revue française de science politique*, 1971 (2), 351-353.

38 Voir René-Jean Dupuy, *op. cit.*, p. 202; et Colliard, *op. cit.*, p. 405.

ce d'intervention extra-continentale (mettait) en danger la solidarité et la sécurité américaines".³⁹

Cuba a été au centre des préoccupations de la huitième réunion des ministres des Affaires étrangères de Punta del Este, en janvier 1962. La résolution du 31 janvier, adoptée par 14 voix contre 1 (Cuba) et avec 6 abstention (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Equateur, Mexique), après avoir réaffirmé l'incompatibilité des principes du communisme avec ceux du système panaméricain, écartait le gouvernement cubain des activités de l'OEA.⁴⁰

Dans l'affaire dominicaine en 1965, l'intervention unilatérale des Etats-Unis a été "multilatéralisée" et couverte par l'OEA.⁴¹ Le Département d'Etat souhaitait de voir d'autres pays américains envoyer des contingents pour maintenir l'ordre public en République dominicaine. La commission d'enquête envoyée par l'OEA à Saint-Dominique a aussi recommandé la création d'une force interaméricaine. Cette idée ayant été approuvée par le Conseil de l'OEA, la force interaméricaine de paix est devenue opérationnelle à la fin du mois de mai 1965. Honduras, Nicaragua, le Salvador et le Brésil ont envoyé de petits contingents, tandis que les Etats-Unis ont intégré dans la Force leurs 22.000 soldats sur place. Il faut noter qu'à l'origine, les "constitutionnalistes" ont laissé les unités de la Force patrouiller dans la zone contrôlée, par eux-mêmes. Mais, le 16 juin 1965, la Force interaméricaine a entrepris une opération sanglante afin de diminuer la zone occupée par les "constitutionnalistes". Après ces événements qui suscitaient une profon-

39 RGDIP, 1960 (64), pp. 895-896 Voir aussi R.-J. Dupuy, *op. cit.*, pp. 220-223.

40 Voir René-Jean Dupuy, "Les Etats-Unis, L'OEA et l'ONU à Saint-Dominique", *AFDI*, 1965, pp. 86-87. Sur la réunion de Punta del Este, voir OEA / Ser. C/11.8 (1962). Voir aussi Jean-Paul Hubert, *op. cit.*, pp. 354-356.

41 Voir René-Jean Dupuy, *op. cit.*; Jerome Slater, "The Limits of Legitimization in International Organizations: The OAS and the Dominican Crisis", *International Organization*, 1969 (XXIII), pp. 48-72. Voir aussi Thomas M. Franck and Edward Weisband, "Regional Interventionism by the Superpowers: A Study of Words and Acts as Inchoate Law Making", dans Rodley and Ronning, *International Law in the Western Hemisphere*, The Hague: Nijhoff, 1974, pp. 99-111, qui souligne l'interdépendance entre l'interventionisme régional des Etats-Unis et celui de l'Union soviétique, en montrant que l'interventionisme des premiers a constitué des précédents sur la base desquels l'URSS a justifié ses propres actions régionales.

de émotion en Amérique latine, le Colonel Caamano a retiré son consentement à la présence de la Force. Le règlement pacifique de l'affaire avait été également confié à l'OEA qui a envoyé à Saint-Dominique des missions d'enquête et de conciliation dont le but était la recherche d'un compromis politique entre les forces du général Wessin y Wessin et les "constitutionnalistes", mais non pas d'éliminer une des parties au conflit. Pourtant, cet aspect de l'action de l'OEA n'était pas suffisant pour convaincre l'opinion locale et mondiale qui voyait, dans toutes ces initiatives une tentative de légitimation *a posteriori* de l'intervention américaine.

Il convient de noter qu'à l'heure actuelle, les pays membres de l'OEA manifestent leur volonté de mettre en question les modalités de la participation des Etats-Unis aux activités de l'Organisation. En avril 1973, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté une résolution qui fait état de la nécessité de restructurer le système interaméricain de façon à observer, dans les relations politiques, économiques, sociales et culturelles de tous les Etats membres, les principes d'égalité juridique, de libre-détermination des peuples, de non-intervention et de reconnaissance de la pluralité des régimes politiques, économiques et et culturels.⁴²

4. L'Organisation des Nations Unies

L'article 2 paragraphe 7 de la Charte prohibe l'intervention de l'Organisation dans les conflits internes en tant qu'affaires relevant essentiellement de la compétence nationale des Etats. Toutefois, selon le même article, cette disposition ne peut pas être invoquée, lorsque sont en jeu des mesures de coercition prévues au chapitre VII de la Charte. Il en découle que le Conseil de sécurité possède toutes les possibilités juridiques pour pouvoir prendre des mesures coercitives des articles 41 et 42 de la Charte en cas d'un conflit interne. Il suffira de constater, en vertu de l'article 39, que le développement du conflit interne est tel que le maintien de la paix internationale se trouve en danger. Une telle intervention de l'ONU peut avoir pour but soit de soutenir le gouvernement légal, soit de défendre une certaine légitimité qui pourrait, par exemple, être constituée par le droit des

42 *Le Monde Diplomatique*, Juin 1973, p. 30.

peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce dernier principe, quoique vague, trouve en effet son expression non seulement dans la Charte, mais aussi dans une série de résolutions de l'Assemblée générale.

C'est dans une guerre civile que les Nations Unies sont intervenues au Congo. Le Conseil de sécurité a condamné les activités sécessionnistes au Congo et il a autorisé la Force des Nations Unies à prendre des mesures coercitives impliquant l'emploi de la force armée. Cependant, il n'a ni invoqué expressément les dispositions de la Charte sur lesquelles il entendait se baser, ni précisé, d'une manière, les limites et les buts de l'action qu'il ordonnait.

La déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud ouvrait en novembre 1965 une crise internationale, en violant les principes de la Charte des Nations Unies. Par sa résolution 221/1965, le Conseil de sécurité a constaté que cette situation constituait "une menace pour la paix". Dans sa résolution du 16 décembre 1966 qui prévoyait un blocus économique contre la Rhodésie du Sud, le Conseil a invoqué expressément les articles 39, 41 et 25 de La Charte, et souligné ainsi le caractère obligatoire de sa décision pour les Etats membres.⁴³ Dans le même sens, la résolution du 29 mai 1968 a réaffirmé les mesures économiques obligatoires et a demandé au Etats membres de fournir une assistance morale et matérielle au peuple de la Rhodésie du Sud dans la lutte pour la liberté.⁴⁴

III. L'action qui depend du consentement des parties au conflit interne

Nous avons déjà souligné que les relations internationales contemporaines exigent une réglementation des conflits internes par l'intervention des organisations internationales. A diverses occasions, l'Organisation des Nations Unies s'est considérée compétente pour jouer un rôle actif en vue de faciliter le règlement pacifique des conflits de ce genre. Toutefois, lorsqu'on étudie la Charte des Nations Unies, on voit que les pouvoirs de cette organisation en cas de conflit interne sont limitées. Le but

43 S/RES/232 (1966).

44 S/RES/253 (1968).

principal des Nations Unies est le maintien de "la paix et la sécurité internationale". En plus, l'article 2 paragraphe 7 de la Charte dispose: "Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence national 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..." L'importance de cette disposition saute aux yeux, si l'on considère que la "paix interne" des Etats est une affaire qui relève essentiellement de leur compétence nationale.

De nombreux articles de la Charte, y compris l'article 2 paragraphe 7, ont un caractère ambigu et imprécis. Ils permettent des interprétations contradictoires qui, d'un point de vue strictement juridique, sont d'égale valeur. Ce fait a été magistralement illustré par le professeur Kelsen, dans son grand ouvrage sur le droit des Nations Unies⁴⁵, et confirmé par la pratique des Organes de l'Organisation. La doctrine s'est concentrée sur les expressions "intervenir" et "affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat" dans l'article 2 paragraphe 7, et elle les a interprété de différentes manières.⁴⁶ Les auteurs qui étudient la pratique des Nations Unies adoptent eux aussi ces deux expressions comme le point de départ de leurs analyses.⁴⁷ Nous sommes d'avis que ces interprétations qui sont essentiellement littérales ont considérablement perdu leur importance, car la pratique des Nations Unies qui s'est évoluée sur la base des considérations politiques, est dominée par le

45 *The Law of the United Nations*, London: Stevens, 1951.

46 Voir, par exemple, H. Lauterpacht, "The International Protection of Human Rights", *RCADI*, 1947 (70), pp. 19-27; L. Preuss, "Article 2 paragraphe 7 of the Charter of the United Nations and Matters of Domestic Jurisdiction", *RCADI*, 1949 (74), pp. 605-609; P. Berthond, "La compétence nationale des Etats et l'ONU", *Annuaire suisse de droit international*, 1947, pp. 66-68; D.R. D. R. Gilmour, "The Meaning of (intervene) within Article 2 par. 7 of the the UN Charter", *ICLQ*, 1967, p. 330. Voir aussi A. Verdross, "Le principe de la non intervention dans les affaires relevant de la compétence national d'un Etat", *Mélanges Rousseau*, Paris: Pedone, 1974, p. 268, qui critique l'interprétation de l'art. 2 par. 7 par Sir Hersch Lauterpacht.

47 Voir R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the UN*, Oxford University Press, 1963, pp. 65-76; L. M. Goodrich, E. Hambro and A. P. Simons, *Charter of the UBN Commentary and Documents*, Columbia University Press, 1969, pp. 66-72.

concept d'“international concern”⁴⁸. Les organes des Nations Unies préfèrent examiner plutôt d'un point de vue général, si l'intérêt international en cause est assez important pour justifier une action.

La jurisprudence et la doctrine ont également l'habitude d'avoir recours aux propositions de Dumbarton Oaks et aux travaux de San Francisco, en tant qu'élément d'interprétation. Pour notre part, nous avons beaucoup de hésitations à cet égard. Sur le plan des relations de forces, il y a des différences considérables entre le monde tel qu'il a été en 1945 et celui d'aujourd'hui, et l'ONU a mené une existence indépendante des travaux préparatoires de sa Charte. Les auteurs de la Charte avaient envisagé l'ONU comme un système de sécurité collective ayant pour but la prévention des conflits internationaux et le maintien de la paix internationale. Cependant, la guerre froide a rompu l'accord entre Moscou et Washington et a enlevé toute réalité au système de sécurité collective. Par conséquent, suivant le changement des circonstances socio-politiques, l'Organisation a développé, d'une manière pragmatique, un nouveau système d'intervention qui est tout à fait différent de celui prévu par la Charte. De même, l'ONU est intervenue non seulement dans des conflits interétatiques comme en Corée et au Moyen-Orient, mais aussi dans des conflits internes comme au Yémen, au Liban, au Congo et à Chypre.

La constatation de l'intention primitive des contractants, sans prendre en considération les circonstances contemporaines, est donc susceptible de conduire à des conclusions trompeuses. Il serait alors utile de tenir compte du fait que la Charte et son application constituent un élément de communication entre les membres de l'ONU, et que les points d'accord entre les Etats que dégage cette pratique ont une importance capitale. C'est ainsi qu'il devient possible de comprendre ce que les Etats attendent de l'Organisation mondiale.⁴⁹ Le but du recours aux travaux préparatoires ne doit être que d'élucider le présent et le futur.⁵⁰

48 Voir L. Preuss, *op. cit.*, p. 627 ; P. Berthond, *op. cit.*, p. 102; Higgins, *op. cit.*, pp. 77-82.

49 Voir M. S. McDougal, H. D. Lasswell, J. C. Miller, *The Interpretation of Agreements and World Public Order*, New Haven: Yale University Press, 1967, pp. 98-99.

50 Ibid, pp. 39-41.

En outre, afin de prévenir la paralysie de l'ONU en élargissant les pouvoirs de ses organes politiques, la plupart des Etats membres, la jurisprudence de la CIJ, ainsi que certains auteurs ont fait appel à l'interprétation "fonctionnelle" (téléologique) de la Charte. Cette interprétation part d'une conception "dynamique" des organisations internationales. La Charte établit un mécanisme destiné à réaliser certains buts. A cet effet, son texte, a été rédigé en termes assez généraux. Pour pouvoir s'adapter aux transformations de la société internationale, l'ONU doit se voir progressivement accorder les compétences nécessaires à la réalisation de ses buts. En conséquence, le but que poursuit la Charte doit être la considération principale quand il s'agit d'interpréter le texte de celle-ci. De la sorte, ce point de vue aboutit, dans son application, à reconnaître à l'ONU des compétences implicites (implied powers) en ce qui concerne le règlement des conflits internes et internationaux.⁵¹ Cependant les défenseurs de ce point de vue entendent par "l'efficacité de l'Organisation" l'élargissement des pouvoirs des organes des Nations Unies seulement sur le plan juridique, sans considérer l'effectivité de l'interprétation; et ils ne prennent pas en considération les "principes" des Nations Unies. Par conséquent, ils déterminent les buts des Nations Unies de la sorte que le résultat de l'interprétation dépasse la volonté des parties et ne répondent pas à ce que les Etats attendent de l'Organisation mondiale. En outre, lorsqu'on applique le principe de l'effet utile à l'article 2 paragraphe 7 d'une manière traditionnelle, il est très difficile, voire impossible, d'éviter le paradoxe suivant: Quelle interprétation pourrait réellement accroître l'efficacité

51 Voir Pollux, "The Interpretation of the Charter", *BYIL*, 1946, pp. 68-69; E. P. Hexner, "Teleological Interpretation of Basic Instruments of Public International Organisations", *Essays in Honor of Hans Kelsen*, Knoxville: The University of Tennessee press, 1964, pp. 125, 129 et 134; De Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire*, Paris: Pedone, 1963, p. 129; Rouyer-Hameray, *Les compétences implicites des organisations internationales*, Paris, 1962, pp. 1962, pp. 97-98. Pour les avis consultatifs dans lesquels la cour reconnaît aux organes de l'ONU des pouvoirs non expressément prévus par la Charte, voir *CIJ, Rec. 1949 (Réparation des dommages subis au service des NU)*, pp. 178, 182-184; *CIJ, Rec. 1954 Effets des jugements du Tribunal administratif des NU accordant indimite*, p. 57. Dans son avis consultatif relatif à *certaines dépenses des NU*, la Cour fait largement état des buts de l'Organisation, sans toutefois invoquer la notion de compétences implicites. (*CIJ, Rec. 1962*, p. 168).

de l'Organisation ? Est-ce l'interprétation qui élargirait les compétences des Nations Unies en limitant les droits souverains des Etats membres, ou bien l'interprétation qui ne porterait en aucun cas atteinte aux droits souverains de ces Etats ? La réponse à ces questions dépend de ce qu'on entend des mots "efficacité" et "but". Il est vrai que le but principal des Nations Unies est de "maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces...". Mais il faut tout de suite ajouter que selon l'article 2 de la Charte, l'ONU, dans la poursuite de ce but, doit agir conformément aux principes de l'Organisation dont l'un est énoncé à l'article 2 paragraphe 7. Autrement dit, suivant la perspective adoptée, on peut mettre l'accent soit sur l'article 1 prévoyant les buts de l'Organisation, soit sur l'article 2 énonçant ses principes ; et ces deux interprétations seraient également valables d'un point de vue purement juridique.⁵²

Le but de toute interprétation doit être de rechercher, et finalement de déterminer, ce que les parties signataires attendent de l'accord international.

Alors, qu'est-ce que les Etats membres attendent de l'ONU ? D'une part, ils veulent que l'Organisation mondiale remplisse efficacement sa tâche de maintien de la paix ; de l'autre, ils s'abstiennent de renoncer à leurs droits souverains pour faciliter la tâche des Nations Unies. Les souverainetés étatiques continuent à se superposer aux intérêts suprêmes de l'humanité. Mais il est également vrai que l'ONU est un mécanisme vivant chargé de réaliser certains buts. Pour pouvoir remplir ses fonctions, elle doit prendre en considération les besoins sociaux de l'époque et doit avoir les compétences nécessaires à la réalisation de ses objectifs dans les circonstances changeantes. De ce point de vue, les pouvoirs de l'Organisation sont étroitement assujettis à ses fonctions, à un but d'utilité sociale qui est, en l'occurrence, le maintien de la paix. Ce but doit se superposer aux intérêts particuliers. N'est-ce pas d'ailleurs, d'une manière générale, l'espérance de la communauté internationale.

52 Le même argument a été avancé par prof. J. Stone qui critiquait l'interprétation extensive de l'article 27 de la Charte. ("Fictional Elements in Treaty Interpretation", *Sydney Law Review*, 1954, ss. 334 et 353).

L'évolution des mécanismes des Nations Unies et la pratique reflètent la tension qui subsiste entre les réalités sociologique, politique et militaire, et les constructions juridiques trop poussées; entre les buts de l'Organisation conçus d'un point de vue dynamique et les pouvoirs qu'entendent se réserver les Etats membres.⁵³ En aboutissant aux solutions juridiques prématurées dont le contenu est trop en avance sur l'évolution des relations internationales, on risque de tomber dans l'ineffectivité. Pour cette raison, nous sommes d'avis que rien de solide ne peut être construit en envisageant l'ONU uniquement dans des perspectives dynamiques.⁵⁴ Une telle approche peut même produire des effets fâcheux pour la paix internationale en favorisant les objectifs politiques particuliers d'un groupe d'Etats déterminés et détournant par conséquent l'Organisation mondiale de son but réel. En recherche de l'efficacité, il doit s'agir non seulement de l'adéquation des moyens aux buts ou de donner à la règle juridique "son maximum d'effet intellectuellement concevable", mais aussi de lui assurer, compte tenu des réalités du milieu social, une existence et un fonctionnement effectifs.⁵⁵ Le juriste doit donc tenir compte de cette tension, et dans sa recherche de l'efficacité, il ne doit pas dépasser les limites posées par l'état des rapports internationaux en oubliant le fait que les organes politiques de l'ONU ne constituent que des mécanismes par l'intermédiaire desquels les Etats membres expriment leurs vues et agissent. En d'autres termes, il faut considérer les interprétations extensive et restrictive comme les deux aspects complémentaires d'une même politique d'interprétation.⁵⁶

C'est la question de l'existence en Espagne d'"un régime non conforme aux principes des Nations Unies" qui a fourni pour la première fois l'occasion à l'Organisation de se prononcer sur le sens et la portée de la disposition de l'article 2 paragraphe 7. le rapport du Sous-Comité créé par le Conseil de sécurité déclarait, en date du 1er juin 1946, que, bien qu'aucune menace à la paix n'eût été établie au sens du chapitre VII, le fait que la

53 Voir Ch. de Visscher, *Problèmes d'interprétation*, p. 129, et *Les effectivités en droit international public*, Paris: Pedone, 1967, p. 78.

54 Ch. de Visscher, *Les effectivités*, p. 150.

55 *Ibid.*, pp. 77-78.

56 Voir M. S. McDougal, H. D. Lasswell, J. C. Miller, *op. cit.*, p. 185.

situation en Espagne semblait menacer le maintien de la paix internationale avait pour effet de soustraire cette question au domaine de la compétence nationale. De plus, il constatait que les faits établis par la documentation dont il disposait ne sauraient être considérés comme présentant un intérêt essentiellement local ou purement espagnol. En outre, malgré les objections fondées sur l'article 2 paragraphe 7, l'Assemblée générale a adopté, par 34 voix contre 6 avec 13 abstentions, le 12 décembre 1946, une résolution dans laquelle elle recommandait aux Etats membres de rappeler de Madrid leurs ambassadeurs et ministres plénipotentiaires.⁵⁷ Cette affaire montre qu'en l'absence d'une menace contre la paix clairement établie, l'initiative de l'ONU peut se fonder sur la constatation des simples répercussions internationales des affaires intérieures, et que l'interprétation de l'article 2 paragraphe 7 dépend essentiellement de considérations politiques.⁵⁸

Si une affaire intérieure peut être inscrite à l'ordre du jour, susciter des débats au fond, provoquer même une recommandation, en raison de son caractère international, ce dernier ne suffit pas, à notre avis à justifier des interventions plus poussées comme des missions d'enquête et d'observation, des actions médiatrices ou des opérations de maintien de la paix. Autrement dit, l'Etat en proie de la guerre civile n'a pas l'obligation d'accepter de telles initiatives des Nations Unies; il a le droit d'invoquer l'exception de l'article 2 paragraphe 7. Sinon la notion vague et hautement politique d'"intérêt international" viderait cet article de sa substance. Car l'"intérêt international" existe très souvent en raison des effets internationaux que peut avoir une crise interne. Non seulement la guerre civile, mais le caractère même d'un certain régime peut, par l'enchaînement des circonstances, finir par constituer une menace indirecte pour la paix. D'autre part le domaine d'intervention des Nations Unies est très large, en raison des buts généraux fixés par la Charte.

Selon un rapport présenté à l'Institut de droit international par le professeur Rousseau, "le domaine réservé est celui des

57 Voir *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. I, pp. 114-119 et 67-73.

58 Voir A. Verdross, *op. cit.* p. 271; R. Higgins, *op. cit.*, pp. 77 ss, et J. M. Howell, "Domestic Questions in International Law", *Proceedings of the ASIL*, 1954 1954 (49), p. 92.

activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international."⁵⁹ D'après cette définition, les Etats doivent librement régler toutes les affaires qui ne sont pas déterminées par des normes du droit international. Par conséquent, toute ingérence autoritaire dans ce domaine constitue une intervention illicite. D'autre part, les Etats peuvent limiter leurs propres compétences en entrant dans des engagements internationaux. Autrement dit chaque Etat a le droit de ne plus considérer tel ou tel domaine comme appartenant à son domaine réservé.⁶⁰ Ceci explique la signification juridique du "consentement". En accordant son consentement à l'initiative de l'ONU, l'Etat en question renonce aux droits qu'ils tiennent de l'article 2 paragraphe 7.

Cependant, en cas d'un conflit interne, les interventions des Nations Unies, relevant des dispositions des chapitres IV et VI de la Charte et allant au-delà de simples recommandations, ont besoin non seulement du consentement du gouvernement légal du pays, mais également de l'assentiment, au moins tacite, des insurgés. Ce double consentement est nécessaire à l'action impartiale de l'ONU qui, pour pouvoir réaliser le règlement pacifique du conflit interne, doit maintenir de bonnes relations avec toutes les parties intéressées. En outre la nature même d'une telle action exige que l'équilibre politico-militaire ne soit pas influencée par cette action contre la volonté des parties au conflit.

La nécessité juridique de l'assentiment des insurgés peut être expliquée d'une autre manière: la légalité constitutionnelle n'a de signification juridique que dans l'ordre interne de l'Etat. En l'absence d'un système de valeurs politiques commun à toute l'humanité, à tous les Etats, seule l'effectivité du gouvernement légal peut assurer sa légitimité sur le plan du droit international. L'existence même d'une guerre civile, d'un mouvement insurgé laisse à penser que l'effectivité du pouvoir et la représentativité du gouvernement établi ont été réduites. La guerre civile crée un "vide institutionnel" dans le cadre de l'Etat. Le consentement du gouvernement légal serait ainsi, dans une

59 Vol. 45 (1954), tome II, p. 292. Voir aussi A. Verdross, *op. cit.*, pp. 269-270.

60 Ce caractère relatif du domaine réservé a été confirmé par la CPIJ dans l'affaire des *Décrets tunisiens et marocains*, série B, No 4, p. 24.

certaine mesure, "fictif". Il n'exprimerait plus, en réalité, que la volonté de "certains secteurs de l'appareil d'Etat".⁶¹ Toutefois il convient de noter que la notion d'effectivité n'a pas un sens objectif clairement déterminé. La pratique de l'ONU dans ce domaine est également dominée par des considérations subjectives. Néanmoins, nous pourrions dire, d'une manière générale, que si l'ONU veut entreprendre une action en vue de règlement pacifique d'un conflit interne (mission d'enquête ou d'observation, action médiatrice, opération de maintien de la paix...), il doit inévitablement accepter l'effectivité des deux parties en conflit (gouvernement légal et mouvement insurgé) et prendre leur consentement. Il s'agit là d'une condition exigée non seulement par la nature même de ce type d'action, mais aussi par l'article 2 paragraphe 7 de la Charte dont la disposition reflète la distinction entre mesure de coercition et action de règlement pacifique.

L'ONU a joué, à diverses occasions, un rôle de règlement pacifique dans des conflits internes. Par exemple, elle a envoyé des missions d'observation au Liban en 1958 et au Yémen en 1962. En outre, à l'occasion de l'affaire de Chypre, elle a entrepris non seulement une opération de maintien de la paix en tant qu'un moyen auxiliaire de règlement pacifique, mais également une action médiatrice. Ces interventions se basaient sur le consentement exprès ou tacite de toutes les parties intéressées.⁶²

Quant à l'affaire congolaise, l'intervention des Nations Unies a été loin d'être une action de règlement pacifique proprement dite. Le Conseil de sécurité a condamné les activités sécessionnistes au Congo et la Force des Nations Unies a mis fin au mouvement sécessionniste du Katanga. En outre elle a pris des mesures de coercition contre d'autres groupes insurgés au Congo. L'ONU a effectué toutes ces opérations sans invoquer les dispositions des articles 39, 41 et 42, ce qui constituait, à notre avis, une violation de l'article 2 paragraphe 7 de la Charte.⁶³

61 Zorgbibe, *op. cit.*, p. 100.

62 Pour des explications sommaires sur ces affaires, voir David W. Wainhouse, *International Peace Observation*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1966, pp. 373-385, 421-435, 436-460.

63 Sur les problèmes posés par l'affaire congolaise, voir Ali L. Karaosmanoğlu, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Genève: Droz, 1970, pp. 71-89.

IV. Remarques finales

Le système international dans lequel la Ligue des Etats arabes a été créée est un système politiquement hétérogène. La prépondérance de l'Egypte du président Nasser d'une part, et l'absence de légitimité commune au sein de la Ligue arabe composée de monarchie théocratiques et d'Etats républicains révolutionnaires de l'autre, ne facilitaient ni une action médiatrice ni une intervention en vue de garantir la légalité des gouvernements établis conformément à l'article 8 du Pacte. Ce fut précisément cette hétérogénéité et ce déséquilibre relatif des forces qui ont condamné la Ligue à une inaction dans les cas du Yémen et du Liban. C'est seulement après la défaite de 1967 que des compromis sont devenus possibles dans la Ligue, et ceci a facilité, dans une certaine mesure, des efforts en vue de règlement pacifique des conflits internes.

Pour créer l'OUA les Etats africains ont surmonté l'antagonisme entre "l'Afrique révolutionnaire" et "l'Afrique réformiste", et ils ont accepté certains principes d'éthique politique comme la base de leur organisation régionale. Pour cette raison, malgré la diversité des régimes politiques des pays africains, leur fidélité à ces principes élargit le champ d'action de l'OUA par rapport à la Ligue arabe. La première montre une forte tendance à intervenir dans des conflits internes soit pour défendre la légalité de certains gouvernements soit pour maintenir une certaine légitimité.

Dans l'Organisation des Etats américains, la garantie de la légalité des gouvernements établis n'est assurée que si ces gouvernements observent les normes essentielles de la solidarité régionale. La défense du régime représentatif et républicain (anticommuniste) constitue la norme principale du panaméricanisme. L'assistance au parti insurgé par l'OEA est également possible, s'il lutte pour la défense des idéaux panaméricains contre un gouvernement établi qui imposerait un régime politique contraire à ce principe de base du système interaméricain. L'OEA possède en outre tous les moyens juridiques nécessaires pour agir ainsi. L'intervention de 1965 à Saint-Dominique montre cependant que l'action autoritaire de l'organisation régionale pourrait principalement servir les intérêts de certains de ces membres, plus précisément les intérêts de l'Etat le plus puissant

de la région. Néanmoins, à la lumière des développements récents, il convient de remarquer que l'organisation régionale peut aussi jouer un certain rôle modérateur assez utile pour limiter les visées politiques des grandes puissances du système régional. L'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies et l'existence des systèmes socio-politiques diamétralement opposés au sein de l'ONU semblent, à première vue, exclure toute action de l'organisation mondiale en matière de conflits internes. Pourtant, depuis sa création, l'ONU s'est considérée comme compétente pour intervenir, et est en effet intervenue, dans un grand nombre de guerres civiles. L'hétérogénéité du système, tout en excluant des interventions autoritaires en vertu du chapitre VII de la Charte à l'exception de l'affaire de la Rhodésie du sud, a permis, et même favorisé, certaines formes d'action en vue d'isolement et de règlement pacifique des conflits internes.

Nous estimons que l'article 2 paragraphe 7 de la Charte doit être interprété avec circonspection. Une interprétation trop extensive risque de condamner l'ONU à l'ineffectivité en dépassant les conditions politico-sociologiques du système. D'autre part, une interprétation trop restrictive peut indûment empêcher l'Organisation de faire usage de toutes les possibilités politiques existantes.

Nous devons avouer que ce rapport est loin de constituer une étude complète du sujet. Nous le considérons comme le plan d'une recherche plus détaillée et plus approfondie que nous avons l'intention d'effectuer plus tard. Un travail comparatif sur "les organisations internationales et le règlement pacifique des conflits internes" ne peut être réalisé que par une analyse plus approfondie des conditions politico-sociologiques de divers sous-systèmes et de la société internationale globale et par une étude plus détaillée de diverses guerres civiles dans lesquelles les organisations internationales sont intervenues. La première est utile pour situer le problème dans un cadre conceptuel et pour comprendre les liens étroits entre la nature du système international en question et les interventions de l'organisation internationale. La deuxième montre les problèmes que rencontre l'organisation dans l'application des moyens juridiques au niveau des conditions politiques locales.

En outre, il serait peut-être intéressant d'inclure dans une telle étude les problèmes posés dans le cadre des alliances militaires comme L'OTAN et le Pacte de Varsovie en ce qui concerne le règlement des conflits internes.

Finalement, il conviendrait de compléter la recherche sur "les organisations internationales et le règlement pacifique des conflits internes" en étudiant les rapports et les possibilités de coordination entre l'action des organisations régionales et celle des Nations Unies.