

Extrait de l'ouvrage :
Droit international - 11ème édition
de Dominique Carreau et Fabrizio Marrella

EAN : 978-2-233-00633-2
éditions A.Pedone 2012

QUATRIÈME PARTIE
LE CONTRÔLE
DE L'APPLICATION
DES NORMES
DU
DROIT INTERNATIONAL

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Droit international - 11ème édition
de Dominique Carreau et Fabrizio Marrella

EAN : 978-2-233-00633-2
éditions A.Pedone 2012

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

CHAPITRE XIX CONTROLE PREVENTIF ET CONTROLE REPRESSIF

1 — A titre liminaire et pour ne plus y revenir, il convient de présenter un certain nombre de remarques générales aux fins de préciser le sens de cette notion de contrôle ainsi que les divers moyens offerts par le droit international à ses sujets pour obtenir le respect de leurs droits.

SECTION I

LA DUALITÉ DES SENS DE LA NOTION DE CONTRÔLE

2. Contrôle préventif et contrôle répressif — Le contrôle de l'application des normes du droit international peut être entendu de deux manières générales fort différentes. D'une part, il peut être fait allusion aux *moyens dont disposent les sujets du droit international pour s'assurer du respect réciproque de leurs obligations internationales*. D'autre part, il peut être fait référence *aux moyens dont disposent ces mêmes sujets du droit international pour faire cesser les manquements au droit international dont certains d'entre eux se seraient rendus coupables*.

Si la notion de contrôle international recouvre ces deux types de situations, il est clair qu'elle se saurait s'analyser dans les mêmes termes selon qu'il y a ou non violation du droit international. Dans son premier sens, le contrôle est de *type préventif* : il a pour but d'éviter un manquement éventuel au droit international. Dans le second, il intervient *a posteriori* : il revêt alors le caractère *d'une sanction* ou, plus généralement, d'un mode de règlement d'un différend juridique aux fins d'obtenir une réparation appropriée. (Pour des applications pratiques, voir *Actualités des conflits internationaux*, YVES DAUDET (dir.), Paris, Pedone, 1993).

3. Nouveauté du contrôle préventif — Le premier type de contrôle préventif a beaucoup moins retenu l'attention, sans doute parce qu'il n'est pas aussi « systématisé » et qu'il est plus nouveau. Il conviendra cependant d'en montrer les grandes lignes avant de consacrer le reste de nos développements au contrôle « classique », plus traditionnel, du droit international et de son application.

LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL

SECTION II

LE CONTRÔLE EN L'ABSENCE DE TOUTE VIOLATION DU DROIT INTERNATIONAL

4. Plan — Pour l'essentiel, il s'agit d'un contrôle inorganisé sauf dans le cadre de certaines institutions internationales ou dans des secteurs bien déterminés des relations internationales.

a) Un contrôle inorganisé

5. Rôle des services diplomatiques — Tel est tout d'abord le rôle général des services diplomatiques et consulaires des Etats. L'une de leurs missions et raisons d'être est bien en effet de voir la manière dont les Etats respectent leurs engagements internationaux. C'est à eux de suivre comment le gouvernement et les tribunaux locaux appliquent le droit international. Ils en font ainsi rapport à leurs gouvernements nationaux à toutes fins utiles ; en particulier cette mission d'information générale des agents diplomatiques et consulaires est importante pour la mise en œuvre de la condition de réciprocité de l'application des traités qui est, on le rappelle, formellement prévue en France par l'article 55 de la Constitution de 1958.

Comme exemple spécifique de ce type de contrôle préventif inorganisé en l'absence de toute violation du droit international, il est loisible de citer *l'accord franco-américain du 26 février 1971 pour la répression du trafic illicite des stupéfiants*. Il s'agit d'un « accord entre la direction générale de la police nationale française et le *U.S. Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*, pour la coordination de l'action préventive et répressive contre le trafic des stupéfiants et drogues dangereuses », signé par le ministre de l'Intérieur français et l'Attorney général des Etats-Unis. Pour accélérer les échanges d'informations en la matière et mener à bien des enquêtes conjointes, il était prévu un échange de personnels compétents : c'est ainsi que des représentants du Bureau américain des narcotiques seraient en poste en France (trois à Paris et trois à Marseille), tandis que la police judiciaire française enverrait de son côté deux de ses membres à New York (article 7 de l'accord).

Dans le même sens, on peut citer l'ambitieux traité américano-soviétique du 8 décembre 1987 sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire et à plus courte portée qui institua un système *d'inspections sur place* (article XI) pour que chaque partie puisse s'assurer du respect réciproque des obligations convenues (voir le texte in *I.L.M.* 1988.84 et 190 pour le Protocole spécial régissant les inspections *in situ*).

6. Contrôles privés — Le contrôle respectif des engagements internationaux conclus entre les Etats, les Organisations internationales et personnes privées est tout aussi informel. Les moyens de contrôle sont laissés à la libre initiative contractuelle. On notera en particulier que les parties au contrat confient cette mission de contrôle à des firmes spécialisées (le plus souvent des entreprises d'ingénierie) chargées d'examiner la manière dont elles exécutent leurs obligations réciproques notamment dans le domaine commercial.

7. Diversité des moyens — *Les moyens* de ce contrôle préventif peuvent prendre des formes tout à fait diverses. Il peut s'agir, tout d'abord, d'une action de type *diplomatique*. C'est ainsi qu'un Etat pourra procéder au retrait d'une partie ou de tout son personnel diplomatique, rompre ses relations diplomatiques avec un pays

CHAP. XIX. CONTRÔLE PREVENTIF ET CONTRÔLE REPRESSIF

tiers, dénoncer éventuellement les traités en vigueur, reconnaître un gouvernement révolutionnaire. Cela peut être aussi une action de type *psychologique* par le biais d'avertissements modulés à l'adresse d'un pays étranger pour le pousser à respecter ses engagements internationaux. Ce peut être aussi – et c'est le plus souvent le cas – *une action de type économique*. Par exemple, les Etats procéderont à des hausses de droits de douane, à des restrictions de change, annuleront des prêts, fermeront des ports, saisiront des biens étrangers. Dans tous ces cas, il s'agit d'actes inamicaux qui demeurent *a priori* légaux, sauf si, bien entendu, ils sont pris en violation des obligations internationales des Etats concernés.

8. Mesures de rétorsion — Nombre de ces moyens de contrôle en l'absence de violation du droit international relèvent des mesures dites de « rétorsion ». Selon Politis : « La rétorsion consiste dans un usage rigoureux de son droit pour répondre à une rigueur analogue » (rapport à l'Institut de droit international en 1934 (p. 10). Il s'agit seulement – il convient d'y insister car cela est essentiel – d'*actes inamicaux* d'un sujet du droit international à l'égard d'un autre et non pas d'actes illégaux. Tous ces actes inamicaux ont pour but de répondre à une mesure analogue, inamicale, prise par un pays tiers, et ceci en rétorsion.

Les exemples concrets pris dans la pratique la plus contemporaine abondent. C'est ainsi que lors de la « guerre du Kippour » d'octobre 1973 entre Israël et les pays arabes voisins, certains Etats arabes exportateurs de pétrole ont imposé *un embargo pétrolier de type sélectif* pour inciter les pays tiers à soutenir la position « arabe » et faire pression sur Israël pour que cet Etat fasse preuve de plus de souplesse. De même, auparavant, les Etats-Unis avaient diminué les quotas d'importation de sucre cubain, en 1960, à la suite de certaines mesures de nationalisation prises par Cuba à l'encontre des entreprises américaines dans ce pays. Plus avant encore, une loi américaine de 1951 (« Battle Act ») avait prévu la suspension de l'aide américaine à tout pays ne respectant pas certains embargos décidés par les Etats-Unis à l'égard de l'U.R.S.S. et d'autres pays ayant des régimes communistes.

9. Ouverture aux divers sujets de l'ordre international — Il faut noter que ces mesures de rétorsion sont ouvertes aux personnes de l'ordre international autres que les Etats ; organisations internationales et personnes privées peuvent y recourir. Ces dernières le font assez souvent sous des formes très diverses : à l'encontre de pays n'ayant pas une attitude « amicale » à leur égard, les entreprises peuvent décider de ne pas procéder à des investissements, de liquider leurs investissements antérieurs, de refuser de leur vendre leurs produits (embargo privé) ou de s'abstenir d'y acheter biens et services (boycotts privés).

10. Des moyens de pression — Dans tous ces cas, ces moyens de contrôle inorganisé qui s'analysent comme des mesures de rétorsion, sont utilisés pour exercer des pressions dont l'objectif est *d'assurer une certaine application du droit international*. Ces mesures de rétorsion ne constituent pas – du moins en elles-mêmes – des violations du droit international.

b) Un contrôle parfois organisé

11. Un large éventail de moyens — Dans certains cas, relativement rares au demeurant, un contrôle a été institué afin de s'assurer du respect du droit

LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL

international et de prévenir sa violation (voir, en général « L'inspection internationale » éditée par G. FISCHER et D. VIGNES, Bruxelles, Bruylant, 1976 ; voir aussi V. COUSSIRAT-COUSTÈRE, « La contribution des Organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats », thèse Paris 2 multigraphiée, 1979).

Ce contrôle du respect du droit international peut revêtir des formes très variées. Pour l'essentiel, il a été institutionnalisé par les Organisations internationales qui ont été investies d'un pouvoir général de contrôle destiné à leur permettre de s'assurer que leurs Etats membres respectaient bien leurs engagements à leur égard.

- Tout d'abord, les Etats peuvent devoir fournir à une *Organisation internationale tous les renseignements utiles* sur la manière dont ils appliquent sa Charte constitutive et son droit dérivé, ce qui permet à l'institution en cause d'accomplir sa fonction de contrôle avec toute l'effectivité requise. Tel est le cas, par exemple, pour les pays membres du Fonds monétaire international, de l'Organisation internationale du travail, ou de l'Organisation mondiale de la Santé.

- Exceptionnellement, il a été décidé de recourir à des moyens nouveaux, par exemple, des *inspections aériennes ou par satellites*, afin de voir la manière dont les Etats signataires d'un traité en respectaient les termes. C'est le cas pour l'Antarctique afin de s'assurer de la démilitarisation effective de ce continent. Dans le même sens, les satellites dits « espions » ont été officiellement légalisés comme moyens de contrôle dans le cadre des *négociations stratégiques « Salt » entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique*, de façon à ce que l'une et l'autre partie puissent s'assurer que chacune d'elles respectaient bien ses obligations conventionnelles en la matière.

- Enfin, il peut y avoir des *inspections sur place par des observateurs internationaux*. Tel fut le cas, par exemple, des *observateurs des Nations unies* chargés de vérifier le respect des conventions d'armistice conclues au Moyen-Orient en 1948 à la suite de la première guerre israélo-arabe. La présence d'inspecteurs internationaux avait également été prévue dans les *Accords de 1954 sur l'Indochine*, afin de contrôler les élections libres qui devaient s'y dérouler dans les six mois ; ces inspecteurs devaient en outre se charger du contrôle du rapatriement des prisonniers de guerre. L'envoi sur place de personnel spécialisé est systématiquement organisé en matière de *contrôle des stupéfiants ou de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique dans le cadre de l'A.I.E.A.*, ou encore plus s'assurer du traitement « convenable » des prisonniers de guerre (cette dernière mission étant assurée par le Comité international de la Croix-Rouge).

12. Missions d'experts et d'inspecteurs — Ces inspecteurs ou observateurs envoyés sur place vont être à même de déterminer concrètement si les Etats en cause respectent bien leurs obligations internationales.

Plus simplement, des experts internationaux vont être envoyés par une organisation internationale dans les pays membres afin d'évaluer leur situation et de lui en faire rapport à toutes fins utiles. Tel est le cas, par exemple, des experts du *Fonds monétaire international* qui viennent périodiquement évaluer la situation économique et financière des pays membres et qui ensuite remettent un « rapport de mission » au F.M.I. afin de lui permettre de faire toutes les *recommandations* qui s'imposent. De même, la Banque Mondiale dut mettre sur pied des *équipes d'inspection* (inspection panels) pour s'assurer de l'effectivité de ses programmes

CHAP. XIX. CONTRÔLE PREVENTIF ET CONTRÔLE REPRESSIF

d'assistance auprès des bénéficiaires ainsi que pour « responsabiliser » son propre personnel dans l'accomplissement de leurs tâches (voir I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel*, 1994 ; R.E. BISSELL, « Recent practice of the inspection panel of the World Bank », *A.J.I.L.* 1997.741 ainsi que IBRD, *Accountability at the World Bank : the Inspection Panel at 15 years*, Washington, 2009 ; *I.L.M.* 1995.520 pour les textes constitutifs et *I.L.M.* 2000.243 pour une appréciation de la procédure).

Dans un ordre différent, tel fut encore le cas des *experts pétroliers* envoyés par les pays de l'O.P.E.P. qui sont venus vérifier sur place – c'est-à-dire sur les principaux lieux de déchargement du pétrole – le *respect effectif de l'embargo sélectif décidé par ces Etats en octobre 1973* lors du conflit israélo-arabe. Tel fut le cas des experts envoyés par les Etats-Unis au Sinaï et qui ont été chargés de surveiller sur place le plan de dégagement égypto-israélien mis sur pied dans le cadre des Accords dits de Camp David de 1978.

13. Inspections sur place et souveraineté territoriale — Cet aspect très important du contrôle de l'application des normes du droit international a pour but d'assurer leur respect en même temps que de prévenir leur violation. Malheureusement, force est de noter qu'il est peu développé et qu'il demeure exceptionnel. *Il se heurte, en effet directement à la souveraineté* de l'Etat, notamment lorsqu'il y a des *inspections sur place, in situ*. Dans ce dernier cas, il nécessite toujours l'accord du souverain territorial, accord qui n'est donné que parcimonieusement. C'est ainsi par exemple, qu'Israël a toujours refusé la présence sur son territoire d'observateurs internationaux. De même, la présence d'inspecteurs de l'A.I.E.A. en Irak pour vérifier l'existence (ou l'absence) d'armes atomiques, chimiques ou biologiques, (dites « armes de destruction massive ») bien que décidée par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII, ne cessa à l'époque de Saddam Hussein de soulever des difficultés pour sa mise en œuvre en raison des obstructions irakiennes répétées (et il en va de même pour l'Iran depuis plusieurs années ou pour la Corée du nord dans le domaine atomique). *Le contrôle organisé* le plus développé actuellement dans l'ordre international, car c'est le plus anodin et le plus respectueux de la souveraineté étatique, est celui qui se situe *a posteriori*. Mais il intervient alors en réponse à une *violation préalable du droit international*.

14. — Les moyens de contrôle à la disposition des sujets du droit international en cas de manquement par l'un d'entre eux à l'une de leurs obligations feront exclusivement l'objet des développements qui suivent.

SECTION III

MOYENS DE CONTRÔLE ET TYPES DE DIFFÉRENDS

15. Différends juridiques et différends politiques — Traditionnellement, on oppose *les moyens non juridictionnels et les moyens juridictionnels*. Une telle distinction recouvre une division plus fondamentale encore. Celle-ci repose sur la *nature des différends* : les premiers moyens sont destinés à faire face à des *règlements de différends de type politique*, les seconds, au contraire, à des *différends de type juridique*.

Cette *distinction entre différends juridiques et différends politiques est classique*. On la trouve d'ailleurs à l'article 36, al. 2 du Statut de la Cour internationale de

LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL

Justice. Il y est dit, en effet, que « la juridiction de la Cour porte sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet : a) l'interprétation d'un traité ; b) tout point de droit international ; c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ; d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ».

Telle est ainsi délimitée la catégorie des différends de type juridique ; tous les autres entrent dans celle des différends politiques.

16. Définition des différends juridiques — La Cour de La Haye a été souvent amenée à se pencher sur ce qu'il fallait entendre par *différend juridique dans l'ordre international*. La C.P.J.I., d'une manière classique, l'a défini de la façon suivante : « Un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (Sér. A, n° 2, p. 11, *affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*).

17. Règlements juridictionnels et non-juridictionnels — En règle générale, les différends juridiques seront réglés par des moyens juridictionnels. En revanche, les différends politiques, en raison de leur nature propre, doivent pouvoir être réglés d'une manière plus souple où le droit jouera une moindre part : ils sont alors soumis à des moyens non juridictionnels.

SECTION IV

L'INÉGALE ACCESSIBILITÉ AUX DIVERS SUJETS DU DROIT INTERNATIONAL DES MOYENS DE CONTRÔLE

18. — Il faut noter dès maintenant que tous ces moyens de contrôle pour s'assurer de l'application du droit international ne sont pas également accessibles à tous les sujets du droit international. *Seuls les Etats disposent de la panoplie complète de ces moyens. Ce n'est déjà plus vrai pour les Organisations internationales* qui disposent de moins de moyens à la fois juridictionnels et non juridictionnels pour faire respecter leurs droits. Cela est *encore moins vrai pour les personnes privées* qui se trouvent dans une situation de nette infériorité. Cette situation s'explique à l'évidence par leur compétence inférieure ; ces personnes ne disposent guère que de *l'arme économique* à l'égard de l'Etat ou de l'Organisation internationale qui n'aurait pas respecté leurs droits.

19. Plan — Ces remarques générales étant présentées, il convient, d'une manière classique, de suivre la distinction essentielle en la matière, qui sépare, d'une part, les moyens non juridictionnels, et, d'autre part, les moyens juridictionnels de règlement des différends. C'est ce que nous verrons dans deux titres successifs :

TITRE I. Les moyens non juridictionnels

TITRE II. Les moyens juridictionnels