

**LA DÉCLARATION SUR L'INADMISSIBILITÉ DE L'INTERVENTION
DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES DES ÉTATS ET LA PROTECTION
DE LEUR INDÉPENDANCE ET DE LEUR SOUVERAINETÉ
(RÉSOLUTION 2131 (XX) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DES NATIONS UNIES, EN DATE DU 21 DÉCEMBRE 1965)**

Par Edward McWhinney, Q.C.
Professeur de droit international

1. La résolution 2131 (XX) dans son contexte historique (politico-juridique)

La résolution 2131 (XX), intitulée « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté », a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 décembre 1965 sans opposition, avec 109 voix pour et une seule abstention. Au premier alinéa de son préambule, la résolution évoque « la gravité de la situation internationale et [...] la menace grandissante que font peser sur la paix universelle l'intervention armée et d'autres formes directes ou indirectes d'ingérence attentatoire à la personnalité souveraine et à l'indépendance politique des États ».

Il y a un lien de consanguinité assez évident entre cette résolution et la décision historique par laquelle l'Assemblée générale, le 14 décembre 1960, avait adopté la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux [résolution 1514 (XV)], par 89 voix contre zéro, avec tout de même 9 abstentions [voir la note introductive sur la résolution 1514 (XV)]. Après avoir invoqué le paragraphe 2 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies et le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, présenté comme le fondement des « relations amicales » entre les États, le préambule cite expressément la résolution 1514 (XV), dans laquelle l'Assemblée s'est déclarée convaincue que « tous les peuples ont un droit inaliénable à la pleine liberté, à l'exercice de leur souveraineté et à l'intégrité de leur territoire national, et [...] déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ».

Historiquement, la résolution 2131 (XX) reflète l'accélération remarquable de la décolonisation pendant les quelques années qui s'étaient écoulées depuis l'adoption de la résolution 1514 (XV). Dix-huit nouveaux États, dont un seul (la Mongolie) n'était pas une ancienne « colonie » au sens classique que le droit international donne à ce terme, étaient devenus Membres des Nations Unies durant cette période. Avec l'arrivée de ces nouveaux membres, les coalitions ou associations informelles d'États neutres avaient renforcé leur cohésion politique et, dans le domaine juridique, acquis une plus grande maîtrise, qui se manifestait certainement dans leur tactique, mais aussi quelquefois dans leur stratégie. Ces coalitions, nouvelles pour certaines, comprenaient, comme organisations officielles, l'Organisation des États américains, la Ligue des États arabes et l'Organisation de l'Unité africaine. Ces coalitions se sont peut-être avérées politiquement plus efficaces encore dans leurs configurations plus lâches, telles que la Conférence de Bandung, le Groupe des 77 et le Mouvement des pays non alignés, parce qu'elles

restaient largement ouvertes à de nouvelles adhésions. Les deux superpuissances politiques et militaires de l'époque de la guerre froide, l'Union soviétique et les États-Unis, et les deux blocs d'États qui les soutenaient respectivement, mus par un certain réalisme politique, s'étaient pour leur part engagés sur la voie de la coexistence pacifique, et d'une détente Est-Ouest fortement empreinte de pragmatisme, où les solutions apportées à des problèmes concrets mettant en jeu les intérêts partagés ou réciproques des protagonistes dans des domaines comme la paix et la sécurité, les essais nucléaires et la limitation des armements ne cadraient pas toujours avec les impératifs politiques des États du tiers monde, devenus majoritaires à l'ONU et dans d'autres instances internationales.

Sur le plan juridique, les accommodements ou compromis inhérents à ces contradictions se manifestaient – derrière la façade unanimiste des votes scellant tel ou tel accord – par le recours aux artifices de la rédaction diplomatique-juridique : une prédilection pour des formules succinctes, voire lapidaires, dont le flou normatif apparaît lorsqu'il faut les interpréter ou en tirer les conséquences pratiques, et la vogue des « clauses de sauvegarde » généralement reléguées tout à la fin de belles déclarations. Les États neutres, non alignés, qui étaient les promoteurs de la résolution 2131 (XX) n'en devaient pas moins s'accorder, dans une certaine mesure, sur la manière dont il faudrait appliquer dans des cas concrets les principes hautement abstraits énoncés dans le texte. La pratique bien connue des interventions militaires unilatérales soulèverait certainement un délicat problème d'interprétation. Tout aussi épineux seraient les cas où l'intervention prendrait une forme autre que militaire, et mettrait en œuvre des moyens encore insuffisamment définis ou sanctionnés en droit positif, comme la coercition économique et financière ou des pressions commerciales extrêmes ou des boycotts, ou encore dans les cas où l'intervention consisterait à encourager ou fomenter secrètement ou ouvertement la dissidence dans tel État ou région.

2. Négociation et rédaction du texte de la Déclaration au sein de l'Assemblée générale

L'idée de la résolution a été lancée par l'Union soviétique dans une lettre adressée le 24 septembre 1965 au Président de l'Assemblée générale. L'Union soviétique, pendant la vingtième session de l'Assemblée, a ensuite déposé, le 3 décembre 1965, un projet de résolution sur le bureau de la Première Commission. Les États-Unis ont immédiatement réagi à l'initiative soviétique en présentant une série de propositions d'amendement; le Royaume-Uni a de son côté proposé un certain nombre de modifications. Toutefois, les initiatives politiquement décisives ont été le dépôt par l'Égypte d'un projet de résolution soutenu par 26 États Membres, puis le dépôt par la Colombie d'un projet soutenu par 18 États Membres, auxquels l'Inde s'est jointe par la suite. Après le dépôt du projet initial par l'Union soviétique, les négociations ont avancé avec une rapidité extraordinaire, puisqu'il n'a fallu à l'Assemblée générale que 18 jours pour examiner les propositions d'amendement, statuer sur elles et finalement adopter la résolution 2131 (XX). Comme on l'a vu plus haut, la brièveté du texte et son côté lapidaire ont facilité le consensus. Le texte, où l'évocation de principes fondamentaux hautement abstraits l'emporte sur l'énoncé de principes et règles dérivés, est suffisamment général pour laisser une certaine marge quant à la manière de l'appliquer dans des cas précis. On y trouve au paragraphe 8 la clause finale de sauvegarde, la soupape de sûreté, sous la forme de l'affirmation que la Déclaration est sans préjudice des Chapitres VI, VII

et VIII de la Charte des Nations Unies, relatifs au maintien de la paix et de la sécurité internationales; cette affirmation n'est toutefois suivie d'aucune précision sur les modalités pratiques d'application desdits chapitres au règlement des conflits à venir.

3. Les principaux postulats juridiques sur lesquels repose la résolution 2131 (XX)

Les principes juridiques fondamentaux évoqués dans la résolution 2131 (XX) semblent procéder de la synthèse de deux courants doctrinaux historiquement distincts, mais alors convergents, à savoir les thèses de la fin des années 50 et du début des années 60 mettant en avant les impératifs propres aux États issus de la décolonisation et les doctrines classiques de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e, d'abord avancées par les États latino-américains, puis reprises sous une forme techniquement plus élaborée par Calvo et Drago; ces doctrines trouvent également leurs origines dans le mouvement de décolonisation et d'indépendance intervenu 125 ans auparavant. On se souviendra que, dès la Conférence de San Francisco qui, en 1945, a donné naissance à l'Organisation des Nations Unies, les pays latino-américains, rendus solidaires par une expérience historique commune, ont présenté un front uni en faveur de l'adoption de ce qui allait devenir le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, interdisant aux Nations Unies d'intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État. Le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte est ainsi devenu le pilier juridique de la doctrine de la non-intervention, un principe impératif du droit international contemporain, encore qu'il renferme une clause antimonique, selon laquelle il ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII de la Charte.

Les paragraphes suivants du dispositif de la résolution 2131 (XX) méritent une attention particulière :

« 1. Aucun État n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont condamnées.

2. Aucun État ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. Tous les États doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre État.

3. L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention.

[...]

5. Tout État a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel autre État.

6. Tout État doit respecter le droit des peuples et des nations à l'autodétermination et à l'indépendance et ce droit sera exercé librement en dehors de toute pression extérieure et dans le respect absolu des droits humains et des libertés fondamentales. En conséquence, tous les États doivent contribuer à l'élimination complète de la discrimination raciale et du colonialisme sous toutes leurs formes et dans toutes leurs manifestations. »

Le paragraphe 7 stipule qu'aux fins de la Déclaration, on entend par « États » aussi bien des États pris individuellement que les groupes d'États, précision qui a sans doute pour but principal d'avertir les États qui auraient des velléités d'intervention militaire ou économique qu'une action collective est tout aussi répréhensible qu'une action individuelle.

4. Contribution de la résolution 2131 (XX) à l'élaboration de la « nouvelle » conception du droit international et à l'évolution des règles de non-recours à la force et de non-intervention

Dès le dépôt, au début de décembre 1965, la première version du texte qui allait devenir la résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale, adoptée à l'unanimité après tout juste 18 jours de négociations, il était clair que la bataille politique et juridique livrée pour la décolonisation et l'accession des États à l'indépendance était gagnée, et que ce qui allait suivre ne serait qu'un processus de décantation politique et diplomatique, assorti de pressions motivées par le souci de voir la décolonisation aboutir à son terme dans les plus brefs délais.

L'un des succès les plus spectaculaires de l'après-résolution 2131 a été la décolonisation et l'accession à l'indépendance du Sud-Ouest africain, ancienne colonie allemande qui, après la Première Guerre mondiale, en application du Traité de Versailles (1919), avait été placée par la Société des Nations sous mandat de l'Union sud-africaine, gouvernée par une minorité blanche.

Au moment où le colonialisme était en voie d'extinction et n'apparaissait plus guère que comme une péripétie de l'histoire, le principe de non-intervention énoncé dans la résolution 2131 (XX) n'en a pas moins entamé une nouvelle carrière et était appelé à trouver de nouvelles applications.

En 1979, l'Assemblée générale a décidé d'inscrire à son ordre du jour une question intitulée « La situation au Kampuchea » afin de pouvoir s'occuper, entre autres choses, de l'intervention du Viet Nam dans ce pays, qui remontait à décembre 1978; elle est restée saisie de la question jusqu'au retrait des troupes vietnamiennes en 1989. Entre 1979 et 1989, l'Assemblée a demandé à maintes reprises le retrait immédiat de toutes les forces étrangères présentes au Kampuchea, en invoquant les principes de non-intervention et de non-ingérence, mais sans faire expressément référence à la résolution 2131 (XX).

Au milieu des années 80, la Cour internationale de Justice a été saisie par le Nicaragua d'une requête dans laquelle celui-ci se plaignait de ce que les États-Unis apportaient un soutien actif, notamment militaire et logistique, aux *Contras*, groupes rebelles qui opéraient en territoire nicaraguayen, et reprochait aux États-Unis d'autres actions, dont le minage de ses ports et de ses eaux côtières. Dans l'arrêt

qu'elle a rendu en cette affaire, la Cour a fait référence notamment à la résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale (voir « Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », *C.I.J., Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1986, p. 107, par. 203).

La nouvelle carrière de la résolution 2131 (XX), signe d'un recadrage scientifique et juridique qui devait aboutir à une formulation plus moderne que celle admise en droit international classique du droit à l'autodétermination politique et économique, sans intervention unilatérale ou menace d'intervention d'États ou de groupes d'États, est sans doute assez bien illustrée par les prolongements politiques de l'intervention des forces de l'OTAN contre l'ex-Yougoslavie, déclenchée au début de 1999 sans la caution juridique d'une résolution du Conseil de sécurité.

Pour apporter sa contribution au débat juridique qui se poursuivait au sujet de la licéité, en droit international, de l'opération lancée en 1999 par l'OTAN contre l'ex-Yougoslavie, l'Institut de droit international a créé la même année une commission spéciale (reconfigurée plus tard sous la forme d'une entité comprenant quatre sous-commissions), chargée d'établir des rapports sur les questions juridiques touchant la légitime défense, les interventions humanitaires, les interventions militaires sur invitation et l'autorisation par les Nations Unies du recours à la force. Bien que l'Institut n'ait pas encore publié des conclusions et recommandations définitives, les travaux qu'il a consacrés à partir de 1999 à la mise à jour ou au recadrage du droit international pour ce qui concerne l'interdiction du recours à la force en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et la non-intervention ont cependant produit, au bout de huit ans, un résultat sans ambiguïté. À la session de 2007 de l'Institut, son président a en effet constaté que les membres de l'Institut n'avaient pas réussi à s'entendre sur « la licéité des actions militaires qui n'ont pas été autorisées par les Nations Unies mais dont l'objectif déclaré est de mettre fin à un génocide, à des crimes contre l'humanité de grande ampleur ou à des crimes de guerre de grande ampleur » (*Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 72, session de Santiago du Chili, 2007, p. 365 et 366).

L'Union africaine, quant à elle, a admis qu'il y avait place pour des interventions internationales à but humanitaire (dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies). L'article 4 de l'Acte consultatif de l'Union africaine, en date du 11 juillet 2000, dispose expressément que l'Union a le droit d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Lors de la session de 2007 de l'Institut de droit international, M. Abdulqawi A. Yusuf a noté qu'un tel signe d'évolution au niveau régional était particulièrement encourageant pour l'avenir, venant de l'Afrique, « continent qui, jusqu'alors, avait été l'un des adversaires les plus acharnés des interventions humanitaires, en raison des abus auxquels elles avaient donné lieu dans le passé ».

Documentation connexe

A. Instruments juridiques

Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960 (Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux).

B. Jurisprudence

Cour internationale de Justice, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), Fond, Arrêt du 27 juin 1986, (*Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1986, p. 14).

C. Doctrine

Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 72, session de Santiago du Chili, 2007.

- Pages xi et xii : déclaration de M. J. Verhoeven, Secrétaire général.
- Pages 365 et 366 : déclaration de M. F. Orrego Vicuña, Président.
- Pages 274 et 286 à 288 : déclarations de M. B. Vukas.
- Pages 274 à 277 : déclaration de M. A. A. Yusuf.

M. Jamnejad et M. Wood, « The Principle of Non-Intervention », *Leiden Journal of International Law*, vol. 22, 2009, p. 345 à 381.

V. Lowe « The Principle of Non-intervention: Use of Force », dans *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in memory of Michael Akehurst*, ouvrage collectif publié sous la direction de V. Lowe et C. Warbrick, Londres, Routledge, 1994, p. 66 à 84.

E. McWhinney, « La Déclaration de 1960 sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », *médiathèque de droit international de l'ONU*, 2008.

E. McWhinney, *The United Nations and a New World Order for a New Millennium: Self-Determination, State Succession, and Humanitarian Intervention*, La Haye, Kluwer Law International, 2000.

E. McWhinney, « Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in Contemporary International Law. Failed States, Nation-building and the Alternative, Federal Option », Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007 (une version antérieure figure dans le *Recueil des cours* de l'Académie de droit international de La Haye, vol. 294, 2002, p. 167 à 263).

The Application of International Humanitarian Law and Fundamental Human Rights in Armed Conflicts in which Non-State Entities are Parties, ouvrage collectif publié sous la direction de M. Sahovic, 2003.

A. Zamora R., *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*, Managua, Fondo Editorial CIRA, 1999.