

LA CHARTE
DES
NATIONS UNIES

Kebo MBAYE PR.79-96

344.3.17
C11A7

Commentaire article par article
sous la direction de

Jean-Pierre COT

et

Alain PELLET

*Professeur à l'Université de Paris I
(Panthéon-Sorbonne) Ancien Ministre*

*Professeur à l'Université de Paris-Nord et
à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris*

Secrétaire de la rédaction : **Paul TAVERNIER**
Professeur à l'Université de Grenoble II

Préface de
Javier PEREZ de CUELLAR
Secrétaire général des Nations Unies



Ouvrage publié avec le concours de l'Association française pour les Nations Unies



107 018805 0

 **ECONOMICA**

49, rue Héricart, 75015 Paris

 **BRUYLANT**

67, rue de la Régence, Bruxelles 1000

ARTICLE 2
Paragraphe 1

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

En introduisant son cours à l'Académie de droit international sur «Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales»¹, BOUTROS-GHALI déclarait tout au début de son propos :

«L'inégalité des peuples se confond avec l'histoire même de l'homme et, avec elle, se perd dans la nuit des temps. Elle constitue l'un des repères les plus sûrs des faits de civilisation ou de culture.»

Bien sûr, en parlant des peuples, BOUTROS-GHALI pensait aussi aux Etats. Son jugement concernait le passé tout autant que le présent. Les mots qu'il utilise dans sa conclusion générale ne laissent aucun doute à cet égard :

«une partie seulement des Etats de la planète vit dans l'ordre, cependant que le reste se meut encore dans l'informe. Le principe d'égalité jette un pont entre ces deux mondes. Par son formalisme même, il accélérera le mouvement en faveur de l'égalité des conditions»².

1. Boutros BOUTROS-GHALI, «Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales», *RCADI*, 1964-II, p. 9.

2. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 69.

1950

Qui plus est, l'orateur restait réservé quant à l'avenir, puisqu'il déclarait ensuite :

«Encourager les regroupements d'Etats dans un monde qui se balkanise chaque jour davantage, jouer le rôle de rassembleur des peuples, offrir une aide massive et constante aux pays sous-développés, tels doivent être les premiers objectifs de l'organisation internationale. Non pour réaliser la société des égaux mais pour obtenir un minimum d'égalité de conditions»³.

Il était loin d'être optimiste quant au sort du principe d'égalité.

En faisant appel au témoignage de cet universitaire du Tiers Monde, de surcroît praticien de la politique internationale des Etats, je n'ai pas voulu d'entrée de jeu jouer au pessimiste et enlever toute illusion aux lecteurs à qui il en resterait, quant à la portée réelle du principe que proclame en une formule lapidaire et assurément très jolie, l'article 2, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies. J'ai seulement tenu, tout au début de ce bref commentaire sur la disposition précitée, à placer le principe de l'égalité des Etats dans son vrai cadre : celui du réalisme. Celui-là même que lui a forgé depuis toujours la conduite des peuples et des Etats et que le droit international contemporain a seulement réaménagé, sans modifier profondément sa structure.

I. HISTORIQUE

Si l'on excepte quelques épisodes ou cas isolés, toute l'histoire de l'Antiquité n'est que la trame de l'inégalité : inégalité entre les hommes, les groupes ethniques, les empires et les autres entités publiques. Je ne veux pas dire par là qu'il n'y avait, dans les sociétés qui ont existé, se sont développées et ensuite ont décliné pendant les quelques siècles qui ont précédé l'ère chrétienne, les balbutiements du droit des gens. Jean DAUVILLIER a montré que dès les premières heures de leur existence, les sociétés humaines ont dû établir des règles de droit⁴.

De son côté SOHIER affirme :

«aucune société, si rudimentaire soit-elle, ne peut vivre sans certaines règles qui coordonnent les rapports de ses membres entre eux et avec l'autorité directrice du groupe»⁵.

3. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 70.

4. Jean DAUVILLIER, «Problèmes juridiques de l'époque paléolithique — Droit de l'Antiquité et sociologie juridique»; *Mélanges Henry Lévy Bruhl*, 1959, p. 351.

5. Albert SOHIER, *Traité élémentaire du droit coutumier du Congo belge*, 2ème éd., 1954, p. 9.

Parlant du droit international, Roberto AGO constate :

«l'apparition d'un droit interétatique est un phénomène ancien qui s'est manifesté de tout temps chaque fois qu'une constance de rapports suivis et organisés s'établissait à l'intérieur d'un groupe d'entités politiques souveraines distinctes»⁶.

Il reste que les entités politiques anciennes étaient par nature méfiantes et hostiles vis-à-vis de leur entourage. L'égoïsme inhérent au caractère de l'homme les ont poussées à surestimer les mérites des civilisations dont elles étaient issues, au détriment des autres. De Babylone à Rome, les peuples ont méprisé les étrangers ou pour le moins méconnu la valeur des institutions de leurs voisins et essayé de les soumettre à leur propre volonté, usant à cette fin du recours à la guerre s'ils rencontraient des résistances.

Conquérir ou être conquis était cette loi de jungle qui régissait les rapports entre communautés. Cette attitude n'était pas propre à une région. Elle n'était guère différente d'un lieu à un autre, et ses manifestations ne variaient guère quand on passait de la Chine à l'Inde ou en Afrique. Ainsi, partout, les petits Etats ont eu leur «triste destinée»⁷. Ce qui a amené Raoul PADIRAC à écrire : «l'impérialisme est une des notes dominantes de l'histoire de l'Antiquité»⁸ (impérialisme babylonien, pharaonique, hittite, assyrien, achéménide, macédonien, hellénistique, carthaginois, romain)⁹.

Il arrivait que, dans une même entité, les rapports entre ses éléments fussent empreints d'une certaine tolérance. Mais les institutions libérales internes, quand elles existaient, n'avaient aucune répercussion dans les relations avec d'autres pays¹⁰.

Le Moyen Age n'a pas modifié ces données de l'histoire antique. Il a tout juste substitué dans certaines régions l'hégémonie du pouvoir divin à celui du pouvoir temporel. Ici aussi il faut admettre avec R. AGO que :

6. Roberto AGO, «Le droit international dans la conception de Grotius», Commémoration du quatrième centenaire de la naissance de Grotius, *RCADI*, tome 182, p. 377. Voir aussi du même auteur «Les premières collectivités interétatiques méditerranéennes», *Mélanges offerts à Paul Reuter — Le droit international: unité et diversité*, LGDJ Paris, 1981, pp. 99 et suiv.

7. Bengt BROMS, *The Doctrine of Equality of States in International Organisations*, 1959, p. 22 BROMS cite E.D. THOMAS, *Chinese Political Thought*, New York, 1927, qui rapporte la pensée de Tso-Chin-Ming.

8. Raoul PADIRAC, *L'égalité des Etats et l'organisation internationale*, LGDJ, Paris, 1953, p. 11.

9. Jean-Rémy PALANQUE, *Les impérialismes antiques*, PUF, «Que sais-je?», 1948, 128 p.

10. Ricardo PIERANTONI, *Le traité de Berlin de 1885 et l'Etat indépendant du Congo*, Paris, 1901 p. 60.

«... les entités politiques souveraines qui, au Moyen Age, entretenaient des relations interétatiques, étaient des entités se réclamant de la foi orthodoxe ou islamique, aussi bien que des entités fidèles à l'Eglise de Rome»¹¹.

Toujours est-il que, bâti sur les ruines de Rome et de l'empire de Charlemagne, le pouvoir de l'Eglise qui se nourrissait de la foi qui emplissait les cœurs et gonflait les voiles des bateaux des croisés, n'a pas pour autant institué l'égalité des peuples et des Etats et ne reconnaissait la souveraineté qu'aux seuls monarques d'Europe, sous l'autorité suprême des successeurs de Saint-Pierre¹². Le pouvoir spirituel n'ayant pas su complètement éclipser celui de ces monarques, de la cohabitation du Pape et de l'Empereur devait naître la rivalité qui faisait l'affaire des petits Rois féodaux. La Renaissance et la Réforme firent le reste. Elles ont esquissé dans leurs domaines respectifs l'épure de l'égalité des Etats. Les rivalités religieuses suscitées par l'opposition entre catholiques et protestants, et les inquiétudes grandissantes qu'inspirait la Maison d'Autriche, ont fini par avoir raison des hégémonies de l'époque. L'Autriche vaincue, l'Allemagne affaiblie, le terrain était prêt pour bâtir une coexistence plus égalitaire entre les peuples d'Europe.

On peut considérer que ce sont les traités de Westphalie de 1648 qui «ont organisé une société des Etats séculière». Ils marquent la désintégration définitive du système de la *Civitas Christiana*¹³. La création ou la consolidation de petits Etats indépendants a favorisé l'instauration de principes juridiques nouveaux en vue de la réglementation des rapports d'égalité qui allaient s'instaurer. Comme l'écrit G. GIDEL:

«La tendance à baser le droit international sur des principes abstraits fut favorisée par l'inclusion d'un aussi grand nombre de petits Etats pour lesquels il ne pouvait guère y avoir de sûreté si le terrain des principes était abandonné»¹⁴.

Les philosophes et les juristes se sont emparés de ces principes pour les expliquer, leur donner un fondement et les élaborer. Remontant le cours de l'histoire, ils cherchèrent alors à leur trouver des ancêtres jusque dans les temps les plus reculés et une paternité directe chez tel ou tel auteur, à

11. Roberto AGO, *op. cit.*, p. 378.

12. Au XI^{ème} siècle, Grégoire VII écrit: «En donnant à Saint-Pierre le droit souverain de lier et de délier dans le ciel et sur la terre, Dieu n'a excepté aucun droit et n'a rien soustrait à son pouvoir. Il a placé au-dessous de lui toutes les principautés et les souverainetés et l'a créé seigneur des royaumes de ce monde. Et comme Saint-Pierre, ses successeurs sont chargés par Dieu de la direction du monde entier.» Ceci est cité par Gaston JEZE dans *Etude historique et pratique sous l'occupation comme mode d'acquiescer les territoires en droit international*, Paris, 1856.

13. Raoul PADIRAC, *op. cit.*, pp. 21 et 22.

14. Gilbert GIDEL, «Droits et devoirs des Nations», *RCADI*, 1960, II, p. 9.

qui on a parfois prêté des idées auxquelles il était loin de penser. Le mérite des philosophes et des juristes est plus souvent d'analyser la réalité et de systématiser les propositions nées de l'observation des institutions plutôt que d'inventer des concepts à coller aux faits pour les guider.

Bien sûr, il n'est pas question ici de passer ces doctrines en revue en ce qu'elles sous-tendent le principe d'égalité des Etats. Je me contente de signaler que de SUAREZ à GROTIUS et de PUFENDORF à VATTEL et à DE MARTENS, les justifications naturalistes, positivistes ou éclectiques du principe d'égalité des Etats ont surtout fait apparaître chez les auteurs ses fervents défenseurs et aussi ceux que Manfred LACHS appelle les «négateurs de l'égalité»¹⁵. En réalité, parler des partisans et des adversaires du principe de l'égalité des Etats, c'est plutôt faire allusion sans nuances à deux conceptions opposées et également maximalistes de la souveraineté des Etats. J'y reviendrai brièvement.

Le Pacte de la Société des Nations a passé sous silence le principe de l'égalité des Etats, bien qu'à certaines de ses dispositions on puisse attribuer une filiation conduisant indirectement, à ce principe¹⁶. Mais le Pacte n'interdisait pas la guerre. Il la subordonnait seulement à un préalable: l'arbitrage, le règlement judiciaire ou la délibération du Conseil et exigeait un délai de trois mois après la décision de l'organe concerné pour son déclenchement.

Après la Deuxième Guerre mondiale, les peuples des Nations Unies ont entendu fonder une société internationale chargée du maintien de la paix et de la sécurité internationales, du développement de relations amicales entre les nations et de la réalisation de la coopération internationale tout en constituant un forum où s'harmonisent les efforts des Etats en vue de la réalisation des buts de l'Organisation.

Aussi la Charte de San Francisco a-t-elle établi un certain nombre de principes servant à aider à la réalisation des buts que l'ONU s'est fixés. C'est à ce titre que l'article 2, paragraphe 1, stipule:

15. Manfred LACHS, «L'égalité», étude publiée in *Egalité et politique* sous la direction de Chaim PERELMAN par Léon INGBER, Bruylant Bruxelles, 1982, p. 328.

16. On peut citer notamment les articles 5, paragraphe 1, et 10 qui disposent:

«Article 5

1. Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.»

«Article 10

Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.»

«L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'article 1, doivent agir conformément aux principes suivants:

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.»

Il convient de bien souligner que par le premier alinéa de l'article 2 de la Charte, les Etats membres de l'ONU n'entendaient pas formuler un vœu pieux, mais s'engager concrètement. C'est ce qui résulte des travaux préparatoires. En effet, à la séance du Comité I/1 de la Conférence de San Francisco, en date du 5 juin 1945, il a bien été précisé ce qui suit et il me semble important de le reproduire intégralement:

«1. L'expression «dans la poursuite» ne veut pas dire qu'on envisage de poursuivre les buts proposés d'une façon purement idéaliste, comme il a été affirmé incidemment dans une des séances de notre Comité, mais elle implique de la part de l'Organisation et de ses Membres l'intention de faire un effort pratique et effectif.

2. L'idée dominante de collectivité se retrouve à la fois dans ce qui précède et dans ce qui suit cette expression, et est exprimée clairement par ce membre de phrase «l'Organisation et ses Membres.»¹⁷.

L'article 2, paragraphe 1, de la Charte, n'est pas la seule disposition de celle-ci à mentionner le principe de l'égalité des Etats.

C'est d'abord le préambule qui, en son alinéa 2, parle de la «foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes ou petites.»

C'est ensuite l'article 1 qui dispose, s'agissant des buts des Nations Unies: «développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ...».

L'article 55 reprend la même formule ci-dessus, s'agissant de la «coopération économique et sociale internationale».

On l'aura remarqué: tant le préambule que les articles 1 et 55 parlent de l'égalité des droits des «nations» ou des «peuples». Par contre, l'article 78 tout comme l'article 2, paragraphe 1, utilise l'expression «égalité souveraine» en ces termes: «le régime de tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus membres des Nations Unies, les relations entre ceux-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine».

C'est le sens de ce principe de l'égalité souveraine que je vais m'attacher à dégager, avant de souligner l'évolution que la pratique des Etats lui a fait suivre.

17. Voir *UNCIO*, Doc. 885, CR Comité I/1, vol. VI, p. 415.

II. SENS DU PRINCIPE DE L'EGALITE SOUVERAINE

1. Prévalence de la souveraineté

Ainsi donc, l'Organisation et ses Membres font de l'égalité souveraine le premier principe devant servir à la réalisation des buts qu'ils poursuivent ensemble. Mais quelle est l'interprétation qu'il convient de donner à cette notion?

On ne peut pas dire que la formule soit heureuse. Elle n'a guère soulevé l'enthousiasme des membres du Comité I/1 de la Conférence de San Francisco. Plusieurs délégués l'ont critiquée. Certains parmi eux ont vainement essayé de la changer en lui substituant notamment «l'égalité juridique». Par ailleurs, il a été soutenu que «le concept d'une souveraineté égale» ne s'accordait pas avec certaines parties de la Charte. Le délégué du Pérou demanda que le membre de phrase concerné soit transféré dans le préambule. Quant au délégué de la Belgique, il s'attaqua au fond en soutenant que «les petites nations trouveraient tant soit peu ironique, en raison des inégalités flagrantes qui apparaissent dans l'Organisation, qu'en tête de l'exposé des principes figure une référence un peu osée à l'égalité souveraine de tous les Membres»¹⁸.

La formule «égalité souveraine» vient de la déclaration de Moscou du 30 octobre 1945, laquelle stipule:

«Les gouvernements des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de l'Union soviétique et de la Chine, reconnaissent la nécessité d'établir, dès que possible, une organisation générale internationale fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats épris de paix...»

Elle a été reprise dans les propositions de Dumbarton Oaks dans les mêmes termes. Il résulte des travaux préparatoires que certains membres du Comité de Juristes ne l'acceptaient pas de bonne grâce.

Le Rapporteur du Comité I/1 a fait observer à la suite des appréhensions exprimées par certains délégués, que l'expression «égalité souveraine» comprenait quatre éléments, à savoir:

- que les Etats sont juridiquement égaux;
- que chaque Etat jouit des droits inhérents à l'égalité souveraine;
- que l'intégrité territoriale de l'Etat doit être respectée;
- qu'un Etat doit remplir loyalement ses obligations internationales.

Peu convaincu par ces explications, le Président de la Commission I ironisa en ces termes:

«Si nous avons réussi à dire tout cela en deux mots: «souveraine égalité», nous avons battu tous les records de la concision.»

18. Voir *UNCIO*, Doc. 423, PV Comité I/1, vol. VI, p. 313, et Doc. 784, CR Comité I/1, vol. VI, p. 336.

Dans la suite de son intervention, il a fait ressortir son scepticisme et le reproche qu'il adresse aux mots «égalité souveraine». Il eût souhaité une formulation plus modeste et plus sincère¹⁹.

L'égalité souveraine fait apparaître en réalité deux notions: l'égalité d'une part, la souveraineté de l'autre. Historiquement, on ne peut s'empêcher de constater une certaine prévalence de la souveraineté. On peut même dire que la souveraineté peut être considérée comme la source juridique du principe d'égalité²⁰.

2. La souveraineté absolue

La souveraineté telle qu'elle a été reconnue aux Etats occidentaux après les traités de Westphalie, était conçue comme une souveraineté absolue. Exercer la souveraineté, c'est être la source des décisions auxquelles on se soumet. C'est un attribut qui appartient à une autorité qui n'en a aucune autre au-dessus d'elle. On peut parler de souveraineté interne et de souveraineté externe. Seule la seconde nous intéresse ici. La conception de la souveraineté absolue a été particulièrement développée et défendue chez les auteurs allemands du XIX^e siècle, et notamment chez FICHTE et SAVIGNY²¹. Elle culmine avec la règle de la *Kompetenz-Kompetenz*, qui autorise l'Etat qui en est investi à définir ses compétences et à en fixer les limites et les conditions d'exercice. Ce qu'implique une telle théorie poussée à l'extrême, c'est la négation de l'égalité des Etats. Tirant leurs compétences et les règles de leur conduite de leur seule volonté et en considération de leurs seuls intérêts particuliers, les Etats se meuvent dans un univers où ils s'ignorent mutuellement et dans un désordre fatal. Et comme les points de friction ne peuvent pas manquer en raison des intérêts par nature divergents, la seule solution des différends devient le recours à la force qui est la négation même de l'égalité puisqu'il se fait au détriment des faibles. D'ailleurs, comme dans la conception darwinienne de l'évolution, dans une telle société la sélection naturelle risque de faire disparaître les faibles qui se trouvent naturellement inadaptés.

3. La souveraineté relative

La conception de la souveraineté absolue est bien excessive et existe rarement dans sa forme brute qui privilégie le droit interne par rapport au droit international.

Aussi préfère-t-on l'atténuer en admettant l'existence d'un droit international supérieur au droit interne et donc limitant les pouvoirs de l'Etat,

19. Voir *UNCIO*, Doc. 1123, PV Commission I, vol. VI, p. 90.

20. Voir Raoul PADIRAC, *op. cit.*, p. 25.

21. Voir Djura NINCIC, *The Problems of Sovereignty in the Charter and the Practice of the UN*, Nijhoff, La Haye, 1970, p. 6.

étant toutefois entendu que toute limitation de la souveraineté doit être acceptée. Il existe des réalités contraignantes et des intérêts communs qui justifient des abandons de souveraineté par suite de nécessité. Cela justifie l'acceptation d'une «souveraineté relative» qui a trouvé ses meilleurs défenseurs pendant la période d'entre deux guerres. Pour Ch. DE VISSCHER:

«la théorie de la souveraineté relative explique le fait que les Etats individuels sont inclus dans des relations qui nécessairement imposent certaines limitations sur leur volonté d'être autonomes».

4. Critique du principe d'égalité souveraine

Le pouvoir de tout faire sans aucune limitation n'a pas manqué d'attirer la critique. Accordé d'abord au Prince, ce pouvoir est passé au XVIII^e et XIX^e siècles au peuple. La souveraineté est soit «de droit» soit «de fait». Les relations internationales modernes ont vite fait apparaître que la souveraineté omnipotente est à la fois danger et pure illusion. Si tous les Etats sont également souverains au point de n'obéir qu'à eux-mêmes respectivement, leurs rapports conduisent fatalement à l'usage de la force qui reste le seul recours quand le pouvoir n'a pas de bornes.

Cette conception absolutiste s'est érodée au contact de la réalité des rapports entre entités publiques.

KLÜBER, complétant la pensée de WOLFF et celle de VATTEL, fait la distinction entre les droits absolus et les droits conditionnels.

Au fil du temps, souveraineté est devenue synonyme d'indépendance, de non-subordination à une autre autorité et de non-ingérence. La souveraineté absolue peut être considérée comme dépassée par l'esprit de la Charte elle-même, qui érige la coopération internationale en but poursuivi par les Nations Unies. Or, qui dit coopération dit nettement harmonisation des politiques des nations liées ensemble par le devoir de solidarité.

Aujourd'hui c'est l'égalité qui prévaut sur la solidarité. Le principe d'égalité revêt une importance capitale tant vis-à-vis des organisations internationales que dans les rapports entre Etats. Le principe d'égalité peut s'exprimer de deux façons: l'égalité devant la loi et l'égalité de droits. L'égalité devant la loi n'est pas autre chose que l'obligation de traiter les sujets de droit conformément à la loi. C'est en réalité l'expression du principe de légalité. L'égalité de droit est généralement opposée à l'égalité de fait. G.F. DE MARTENS formula le principe d'égalité comme une règle de droit international. Le contenu actuel de l'égalité souveraine ne diffère pas de ce qu'il exprimait; «malgré la différence, disait-il, du pouvoir et de la forme du gouvernement, tous les Etats jouissent, d'après le droit des gens universel, d'une égalité entière de droits relativement à l'honneur ainsi que relativement à tout ce qui les

concerne»²². Tant à la Société des Nations qu'à l'Organisation des Nations Unies, l'égalité des Etats est fondée sur le principe que l'on peut ainsi exprimer et que rapporte M. LACHS dans l'article précité:

«La représentation des différentes nations dans les organes de la Société devant être en proportion des responsabilités des obligations qu'elles assument.»

C'est ce qui explique l'institution du Conseil de sécurité, dans lequel une décision ne peut être prise qu'en l'absence du veto de l'une des cinq grandes puissances membres permanents de ce Conseil.

Voilà pourquoi certains estiment que le principe de l'égalité souveraine n'est pas un vrai principe. Les critiques qui lui sont généralement adressées sont nombreuses. Pour KELSEN, la notion d'égalité souveraine est confuse²³. Il reprend à son compte quelques-uns des reproches qui avaient été formulés par de nombreux délégués à la Conférence de San Francisco. En outre, il soutient que l'article 1, paragraphe 2, de la Charte parle déjà du principe d'égalité et de la souveraineté. Selon lui, la référence aux peuples que fait cette disposition n'est pas significative, puisque ce sont les Etats qui finalement ont proclamé la Charte. C'est donc d'eux qu'il s'agit quand l'article 1, paragraphe 2, parle d'égalité et de droit à l'autodétermination. Il en déduit qu'elle fait la différence entre «l'égalité de droits» qu'elle consacre ou égalité tout court, et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou souveraineté. Il ajoute que la distinction ainsi faite n'est pas reprise à l'article 2, paragraphe 1, qui introduit la notion confuse d'«égalité souveraine».

Cette critique me paraît bien sévère. Par ailleurs, je considère pour ma part que l'article 1, paragraphe 2, tout comme l'article 55 de la Charte, se réfère bien aux droits des peuples et à leur égalité. Un peuple sans Etat n'en a pas moins des droits. Il reste souverain et possède des droits au même titre que les autres, dans une stricte égalité. Le peuple sans Etat peut avoir perdu son territoire ou être sur le point de le retrouver. Certes les deux notions (principe d'égalité et droit à l'autodétermination) ont «un lien très étroit». C'est ce que constate M. LACHS en ces termes:

«... la notion d'égalité a acquis une contexture nouvelle, car elle renferme non seulement une garantie pour ceux qui en jouissent déjà, mais aussi une promesse juridique pour d'autres qui ont droit d'y prétendre»²⁴.

Pour M. LACHS, la Charte parle d'égalité souveraine et non d'égalité souveraineté, ce qui implique que l'égalité ait été fonction de la souverai-

22. Georges-Frédéric DE MARTENS, *Précis de droit des gens moderne de l'Europe*, Guillemin, Paris, 1864, p. 150.

23. Hans KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, pp. 52-53.

24. Manfred LACHS, «L'égalité», préc. n. (15), p. 334.

neté tout au long de l'histoire et elle en est comme une dimension dans les domaines de la politique, de la défense et de la vie économique notamment²⁵.

Au seuil du XIXème siècle, beaucoup d'auteurs considéraient déjà l'égalité comme un principe creux, un leurre qui ne correspond pas à la réalité. Les juristes défenseurs de la doctrine du militarisme et partisans de l'impérialisme allemand de cette époque, se sont attachés à faire apparaître que le principe de l'égalité des Etats était faux et inapplicable. Pour TREITSCHKE par exemple,

«il est bien évident que si l'Etat est puissance, ce n'est bien que l'Etat le plus puissant qui répond à son idée. De là l'indubitable ridicule qu'il y a dans l'existence d'un petit Etat.»²⁶

D'autres auteurs puisant leur raisonnement dans la pratique des Etats, qui reconnaît à un petit nombre d'entre eux, les grandes puissances, le pouvoir de constituer le «Concert» (des nations) et le droit de décider seuls des règles qui s'imposent à tous, ils en déduisaient que c'est le droit international lui-même qui reconnaît la fausseté et l'inapplicabilité du principe de l'égalité des Etats, car il n'a pas d'autre objet que de prendre en compte ce que la politique internationale instaure.

Il faut bien reconnaître que la société internationale a toujours révélé des inégalités qui ont leurs répercussions dans les rapports entre Etats, soit directement, soit au sein des organisations internationales. S'agissant de ces dernières, elles font généralement un sort différent compte tenu des Etats en cause. Ainsi le Pacte de la SDN prévoyait trois catégories de Membres: les «fondateurs», les «invités» et les «élus». Les uns et les autres avaient toutefois le même sort. Mais les Etats ont écarté de la SDN les petites entités politiques avec un certain mépris incompatible avec le principe de l'Egalité. Quant à la Charte des Nations Unies, comme cela vient d'être dit, elle fait une distinction entre les membres permanents et les membres non permanents du Conseil de sécurité.

GUGGENHEIM estime que le principe est inutile. Selon lui, il «se confond avec celui de souveraineté dont il ne fait que doubler l'idéologie»²⁷. Cette critique me paraît sérieuse. La base des rapports entre Etats peut être trouvée aujourd'hui dans leur souveraineté, qui traduit au niveau collectif la liberté de l'individu. Dans une société internationale régie par le volontarisme, chaque Etat est souverain et ne s'oblige que dans la mesure qu'il détermine lui-même. Ce n'est donc pas le principe de l'égalité des Etats qui est le fondement du droit international. C'est plutôt le principe de la souveraineté des Etats.

25. Manfred LACHS, *op. cit.*, p. 335.

26. Heinrich G. von TREITSCHKE. *Politik* rapporté par R. PADIRAC, *op. cit.*, p. 80, qui lui-même cite C. DUPUY, «Le droit des gens», p. 517.

27. Paul GUGGENHEIM, *L'organisation de la société internationale*, La Bâconnière, Neuchâtel, 1944, p. 108.

Critiquant les tenants du droit naturel, GIDEL se méfie du principe de l'égalité des Etats qu'il trouve dangereux²⁸.

Il faut, en observant la société internationale actuelle, se rendre bien compte qu'elle n'est en rien égalitaire et que le principe de l'égalité des Etats est bien porteur de postulats inexacts. Cette inadéquation entre le principe proclamé et la réalité pourrait conduire à des situations fausses, qui peuvent avoir des conséquences graves dans les relations entre Etats et le devenir de la société internationale qui se bâtit avec peine. La division du monde autour de deux super-puissances fait qu'au nom de l'égalité certains petits Etats sont amenés à créer des situations qui peuvent être dangereuses même pour la paix.

Il est donc évident que le principe, tel qu'il est proclamé, ne correspond ni à la réalité du droit international, ni à la conduite des Etats. L'égalité elle-même est-elle possible entre Etats? Ne pas répondre franchement «non» en l'état actuel de l'ordre politique et économique international serait se cacher la réalité. L'immensité du territoire d'un côté, l'exiguïté de l'autre, le grand nombre d'habitants d'un côté, la minuscule population de l'autre, l'opulence d'un côté, la famine de l'autre. Voilà les quelques exemples que nous offre le monde d'aujourd'hui. L'égalité n'existe pas. Mais faut-il pour autant abandonner le principe de l'égalité souveraine? Assurément non! Il faut au contraire le réaffirmer et tendre à son règne. La plupart des critiques faites à «l'égalité souveraine» font peu de cas du fait qu'il s'agit d'un principe. Or un principe cesse d'en être un s'il a besoin de la réalité pour se justifier. Ce n'est pas parce que les Etats ne sont pas égaux que le principe d'égalité est faux. C'est parce que les Etats ne sont pas égaux qu'il faut un principe d'égalité. Certes, les délégués à la Conférence de San Francisco avaient pris soin de préciser qu'en édictant entre autres principes l'égalité souveraine, l'Organisation des Nations Unies «n'envisageait pas de poursuivre les buts proposés d'une façon purement idéaliste...». Certes, il en est des buts comme des principes. Mais il est évident que dans un cas comme dans l'autre, il s'agissait moins de constater ce qui est, que de dire ce qui doit être, ce qui implique «de la part de l'Organisation et de ses Membres, de faire un effort pratique et effectif» pour faire appliquer les principes et pour atteindre les buts.

Ainsi, il ne me semble pas déterminant de faire la différence entre l'égalité devant la loi et l'égalité des droits et d'accepter la première pour réfuter la seconde. L'égalité devant la loi n'a pas de sens si l'on n'accepte pas l'égalité des droits puisque c'est la loi qui en définitive est source de droits. Dans une société organisée c'est la loi qui fixe les règles d'attribution, d'acquisition et de conservation des droits. C'est aussi vrai pour l'ordre interne que pour l'ordre international. Quand les droits sont

28. Gilbert GIDEL, «Droits et devoirs des nations», *RCADI*, tome 10, pp. 593 et suiv.

inégaux, c'est parce que la loi est encore inégale et qu'il n'est pas possible de parler d'un vrai règne de l'égalité, même si c'est le règne de la légalité. Dans un régime de lois injustes ou même scélérates, l'égalité devant la loi, c'est-à-dire l'application de la loi à tous sans discrimination, a fatalement des conséquences d'inégalité. «L'Etat souverain exerce sa volonté dans les relations internationales»²⁹. Ces relations sont régies par un droit qui admet encore l'inégalité: c'est sur lui qu'il faut agir.

Je rétiens que l'égalité souveraine est un principe. Voilà tout.

III. EVOLUTION DU PRINCIPE

Plusieurs textes ont, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, précisé ou réaffirmé le principe de l'égalité souveraine.

Le projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats préparé par la Commission du droit international a fait l'objet de la résolution 375 (IV) de l'Assemblée générale et été transmis aux Etats membres de l'Organisation. Le projet précise en son article 5 que «tout Etat a droit à l'égalité juridique avec les autres Etats». Il reprend ainsi la formule que certains juristes préféraient à celle finalement adoptée par la Conférence de San Francisco.

En second lieu la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies a été adoptée par la résolution 2625 (XXV). Elle proclame entre autres principes, le principe de l'égalité souveraine des Etats³⁰.

D'autres résolutions de l'Assemblée générale et de différents organes de l'ONU se sont référées à l'égalité souveraine, sans avoir l'importance des deux textes ci-dessus.

29. B. CULSON, *The Conceptual System of Sovereign Equality*, Philosophie du droit international, Leuven 1984, p. 3.

30. La Déclaration précise que: «Tous les Etats jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature.

«En particulier, l'égalité souveraine comprend les éléments suivants:

- a) Les Etats sont juridiquement égaux;
- b) Chaque Etat jouit des droits inhérents à la pleine souveraineté;
- c) Chaque Etat a le devoir de respecter la personnalité des autres Etats;
- d) L'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Etat sont inviolables;
- e) Chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel;
- f) Chaque Etat a le devoir de s'acquitter pleinement et de bonne foi de ses obligations internationales et de vivre en paix avec les autres Etats.» (A/RES/2625 (XXV)).

Ainsi sont repris les quatre éléments qui avaient été indiqués lors de la Conférence de San Francisco comme contenus dans le principe de l'égalité souveraine (v. par. a), b), c) et f). Y sont ajoutés les paragraphes d) et e) relatifs à l'intégrité territoriale, à l'indépendance politique et au libre choix pour chaque Etat, de son développement politique, social, économique et culturel.

Le constat de la flagrante inégalité de fait entre les Etats a fait naître une idée nouvelle, destinée à donner au principe d'égalité souveraine un contenu dynamique. C'est ainsi que «l'inégalité compensatrice» est devenue une notion du droit international économique. Cette notion est diversement exprimée. Elle est au centre du débat tel qu'il a été défini par R.J. DUPUY³¹, et est admise comme une des conséquences de l'institution d'une société internationale. Son fondement est généreux.

«Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère». Ainsi s'exprimait LACORDAIRE. Il apparaît que la société internationale comprend des puissants et des faibles: les pays industrialisés d'une part, les pays en développement d'autre part. Dans une telle société, inégalitaire de fait, le droit international doit venir au secours des Etats qu'une liberté totale de chaque élément basée sur le principe d'égalité livrerait fatalement à un triste sort. Les effets néfastes de l'écart grandissant qui sépare les pays de l'hémisphère nord de ceux de l'hémisphère sud conduisent à envisager de «pondérer» le principe d'égalité des Etats en avantageant les seconds. Il ne s'agit pas d'abandonner le principe, mais d'en faire, «une réalité tangible en distinguant plusieurs catégories d'Etats en fonction de leur degré de développement et en appliquant à chacune des règles de fond différentes»³². Cette politique législative sélective constitue un des aspects du droit international du développement³³ destiné à assurer le développement économique et social des pays du Tiers Monde. Ce droit ne se contente pas de constater et de traduire la réalité. Il précède celle-ci en édictant des règles auxquelles s'adaptent la pratique et avec elle les mentalités. De plus en plus le droit international tient compte de la situation particulière des pays en développement. Un exemple frappant nous est fourni par le paragraphe 3 de

31. René-Jean DUPUY, «Cours général — Communauté internationale et disparités de développement», *RCADI*, tome 165, pp. 10-231. L'auteur écrit notamment: «Nous nous trouvons au carrefour de deux routes: l'une se situe au plan des structures et nous montre la communauté internationale au cœur de la dialectique du pouvoir et du droit. Comment le pouvoir est-il soumis au droit et comment dans cette lutte entre ces deux forces antagonistes, la communauté internationale progresse, ou, au contraire, se trouve contrariée? La seconde voie se situe dans la substance même des rapports internationaux: elle place la communauté internationale au cœur d'une autre tension, celle de la puissance et de la justice. Il s'agit ici d'étudier des oppositions de valeurs et de mesurer jusqu'à quel point la communauté internationale est en train de consacrer des valeurs de justices sociales, ou au contraire, si elle demeure dominée par le phénomène de la puissance et de la lutte pour l'hégémonie.»

32. Alain PELLET, *Droit international du développement*, PUF, «Que sais-je?», Paris, 1978, 128 p. Michel VIRALLY, «Vers un droit international du développement», *AFDI*, 1965 pp. 3-12; et «Où en est le droit international du développement», *RJPIC*, 1975, pp. 279-290; Kéba MBAYE, «Droit et développement en Afrique francophone de l'Ouest», dans *Aspects juridiques du développement économique*, Dalloz, 1966, pp. 137 s.; Guy de LACHARRIERE, «L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international», *RCADI*, 1973-II, n° 139, p. 227.

33. NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 1980, p. 728.

l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Selon cette disposition:

«Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants.»

Le droit international du développement recouvre l'aide aux pays en développement, la reconnaissance de la libre disposition des richesses et ressources naturelles, la restructuration des termes de l'échange et l'affirmation d'un droit au développement.

1. L'assistance

L'assistance aux pays en développement est soit multilatérale soit bilatérale. Certaines formes d'assistance combinent les deux voies. Elle peut consister en subventions, en prêts à faible taux d'intérêt ou en assistance technique.

L'aide multilatérale emprunte les canaux des organisations internationales. C'est ainsi que l'assistance financière des Nations Unies est accordée principalement par l'intermédiaire de la BIRD.

Ecrasés sous le poids de leur dette, les pays en développement attendent avec anxiété une décision qui permettrait de renégocier celle-ci et de trouver des mécanismes juridiques et financiers permettant de l'alléger sans pour autant leur enlever le droit de contracter d'autres prêts au développement. Les exigences du FMI les inquiètent dans la mesure où elles ajoutent à leurs soucis financiers des mesures économiques qui ont souvent des conséquences sociales graves à cause du sacrifice énorme qu'elles imposent aux éléments les plus démunis de la population.

L'aide bilatérale est presque toujours «liée». Elle entraîne des clivages et des «satellisations» parmi les pays du Tiers Monde et provoque des situations de tension localisées en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Cette aide est en outre nettement insuffisante pour embrayer valablement sur les économies concernées et provoquer un effet d'entraînement significatif.

L'assistance technique ne répond pas toujours aux besoins des assistés dont les préférences vont plutôt vers le transfert de technologie.

2. La souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles tend à atténuer les injustices des rapports économiques internationaux.

La division internationale du travail entre Etats réserve aux pays en développement le rôle ingrat de fournir les matières premières et dans certains cas une main-d'œuvre non qualifiée. Les matières premières et la main-d'œuvre n'étant pas payées au juste prix, le système constitue une prime considérable versée aux pays riches par les plus démunis. L'action de l'OPEP a infléchi le cours de cet ordre et fait voir de nouvelles

perspectives des rapports de force entre pays industrialisés et pays en développement.

Corollaire du principe de l'égalité souveraine et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la souveraineté sur les richesses et ressources naturelles proclamée par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme est l'un des premiers pas vers la conquête par le Tiers Monde d'une place plus confortable dans le marché international des biens et services³⁴.

3. La restructuration des termes de l'échange

L'ordre économique international est centré sur les besoins et les intérêts des pays industrialisés maîtres de l'échange international des biens et services. Cet échange se caractérise par sa forme hautement inégalitaire. Aussi l'Organisation des Nations Unies a forgé la doctrine du nouvel ordre économique international, destinée à reconsidérer les rapports entre pays développés et en voie de développement selon des normes plus justes³⁵.

Des institutions fort nombreuses qui ont précédé ou suivi l'expression du Nouvel ordre économique international concourent à essayer de faire régner plus d'équité dans l'ordre international.

4. Le droit au développement.

Le développement est désormais conçu comme un droit³⁶. Il s'agit du «droit qu'a tout homme et tous les hommes pris collectivement, à la jouissance, dans une proportion juste et équitable, des biens et services produits par la communauté à laquelle ils appartiennent»³⁷. Fondé sur le principe de solidarité, le droit au développement a deux caractéristiques essentielles : il permet de considérer les droits civils et politiques comme

un élément du développement et globalise l'ensemble des droits de la personne humaine sans établir de hiérarchie entre eux. Il se nourrit du principe de communauté de destin de l'ensemble des hommes qui peuplent la terre.

L'institution de biens communs de l'humanité participe de la même idée dont le fondement est la solidarité.

CONCLUSION

Le principe de l'égalité souveraine n'est ni linéaire ni statique. Dans un monde de plus en plus tiraillé entre le besoin d'unité et la volonté de se différencier, entre le devoir de solidarité et le confort de l'égoïsme, entre le désir de la paix et la crainte de ne pas s'armer, l'observateur attentif découvre que les grands pays redoutent que le principe d'égalité en s'exprimant par «un Etat-un vote» ne leur impose à plus ou moins brève échéance un droit qu'ils n'approuvent pas. Mais, somme toute, le risque est mineur tant que survit le principe de la souveraineté. Quant aux petits pays, ils sont avant tout attachés à leur droit à être reconnus comme entités souveraines, comme sources uniques de leurs obligations et seuls titulaires du droit à définir et à forger leur destin, à suivre ce destin et à régir leurs territoires et les hommes qui les peuplent. Ces principes sauvegardés (ne serait-ce qu'à titre formel), ils sont prêts semble-t-il à s'engager de bonne foi dans la coopération internationale et à en payer le prix même si celui-ci exige quelques abandons d'attributs de souveraineté. Il est donc possible d'aménager une société internationale essentiellement fondée sur l'idée de destin commun. Ce destin doit se forger par la coopération dont les acteurs doivent rester égaux devant la loi et exercer les droits qui leur sont reconnus en fonction des rôles qu'ils tiennent dans le jeu international mais aussi en rapport avec leurs besoins et compte tenu des règles du droit international. S'il est arrivé aux uns et aux autres de marquer quelques réticences à l'égard de ce droit, c'est comme l'a judicieusement remarqué Roberto AGO, parce que les nouveaux venus le considèrent (quelquefois à juste titre) comme «un système juridique créé par les seuls grands Etats d'Europe, au moment de leur consolidation et de leur débordement au-delà des frontières de leur continent exigü, pour les besoins exclusifs de leurs intérêts et en vue de leur domination du reste du monde»³⁸. Quant aux «anciens», ils estiment ne devoir avancer et accepter des règles nouvelles qu'avec une grande prudence. Ils se méfient du nouveau droit qui bouleverse leurs habitudes. A cette réserve près, les Etats acceptent le principe de l'interdépendance. Comme le souligne M. AZEVEDO, «l'égalité souveraine des Etats est régulièrement limitée afin de favoriser l'harmonie entre les

34. Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2. Voir aussi A/RES/3281 (XIX), 2158 (XXI), 1314 (XIII) et 1803 (XVII). Voir également l'article 21 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui dispose : «Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles.»

35. Mohammed BEDJAOUI, *Pour un nouvel ordre économique international*, Unesco, Paris, 1979, 295 p.

36. Kéba MBAYE, «Le droit au développement, comme un droit de l'homme», *Revue internationale des droits de l'homme*, 1972, pp. 503 s.; «Le droit au développement en droit international», *Mélanges M. Lachs*, pp. 153 s.; Philip ALSTON, «Development and the Rule of Law: Prevention Versus Cure as a HR Strategy» dans *Development, Human Rights and the Rule of Law*, rapport de la Conférence tenue à La Haye du 27 avril au 1er mai 1981 par la Commission internationale de juristes sur le thème : «Droits de l'homme et développement», p. 106; voir aussi Louis B. SOHN, «Le nouveau droit international, protection des droits des individus et non des Etats» (Conférence faite au Collège de France à Paris, en juin 1982).

37. Voir l'avant-projet de la troisième partie des «Droits de l'homme» (Fondation internationale pour les droits de l'homme), articles 7 et 10.

38. Roberto AGO, «Le droit international dans la conception de Grotius», Commémoration du quatrième centenaire de la naissance de Grotius, Académie de droit international, 1984, *RCADI*, tome 182, pp. 271 s.

peuples» (CPJI, série B, n° 13, p. 22), et il faut reconnaître que toutes les nations, grandes et petites, ont dû admettre des limitations à leur activité internationale»³⁹. Assurément la société internationale qu'on a voulu ériger en 1945 est à ce prix. Et le droit nouveau qui le sert n'a pas été totalement négatif. Il faut bien reconnaître qu'il y a eu des conquêtes significatives, en faveur de tous les partenaires du jeu international et le principe de l'égalité souveraine n'en est peut-être pas le moindre dans ses développements actuels. Aussi la communauté internationale a tenu à les conserver par l'institution de normes impératives du droit international. C'est ce à quoi tend l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁴⁰. Certes, la détermination du contenu des règles du *jus cogens* soit ouverte. Sûrement que les générations futures s'y engageront, à la seule condition que leur soit reconnu le droit à la différence.

Kéba MBAYE

Juge à la Cour internationale de Justice

39. M. AZEVEDO, Opinion individuelle, *CJI Recueil 1947-1948*, p. 46.

40. «Article 53 — Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général («*Jus Cogens*») :

«Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.» (Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969.)

41. Voir Claude NIGOUL et Maurice TORELLI, *Les mystifications du nouvel ordre international*, PUF, Paris, 1984, pp. 53 et 54.