

**LE PRINCIPE DE LA NON INTERVENTION DANS LES AFFAIRES  
RELEVANT DE LA COMPÉTENCE NATIONALE D'UN ÉTAT  
ET L'ARTICLE 2 (7) DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES**

par

**Alfred VERDROSS**

---

**I. — INTERPRÉTATION DU TERME « INTERVENIR »**

D'après un principe bien établi du droit international public les Etats sont tenus de ne pas intervenir dans les affaires intérieures et extérieures d'un autre Etat. Etant donné, cependant, que le terme « intervenir » présente « des variantes suivant l'emploi qui en est fait » (1) le problème se pose si le mot « intervenir » se trouvant dans l'article 2 (7) a le même sens que dans la norme susindiquée.

Notons d'abord que même dans le cadre du droit international général le terme « intervenir » n'a pas toujours la même portée. Car d'une part on parle d'un « droit d'intervention », droit revendiqué par tous les Etats pour protéger leurs ressortissants et biens se trouvant à l'étranger (2). D'autre part le terme « intervenir » est employé « pour désigner l'action impérative d'un ou de plusieurs Etats qui, par pression diplomatique, usage de force ou menace d'en user, imposent ou cherchent à imposer leurs vues à un autre Etat dans une affaire relevant de la compétence de celui-ci » (3).

(1) *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, publié sous le patronage de l'Union académique internationale (1960), p. 347.

(2) Rapport de Max Huber du 23 octobre 1924 reconnu comme sentence arbitrale par l'Espagne et la Grande-Bretagne dans l'affaire des responsabilités de l'Espagne dans la zone espagnole du Maroc, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 641.

(3) Note 1.

L'article 2 (4) de la Charte des Nations Unies confirme cette norme en interdisant aux Etats membres de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat.

La Résolution acceptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 décembre 1970 sur les « Principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies » (4) renforce la règle de l'article 2 (4) en déclarant que « non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international. « Cette disposition, il est vrai, donne à l'article 2 (4) un contenu plus précis, mais maintient tout de même son idée centrale, à savoir qu'une intervention illicite implique toujours un certain acte de pression, militaire, politique ou économique.

Tout autre est le sens de l'article 2 (7) de la Charte qui défend aux Etats membres d'« intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ». Le regretté sir Hersch Lauterpacht, il est vrai, a défendu la thèse que le terme « intervenir » inclus dans cette disposition doit également être entendu dans le sens d'une intervention autoritaire, exercée avec menace de contrainte (5). Mais cette interprétation se heurte aux raisons suivantes : la Charte défend à tous les organes des Nations Unies d'intervenir dans les affaires essentiellement nationales d'un Etat. Or, comme d'après la Charte seul le Conseil de sécurité a le pouvoir d'ordonner des mesures de contrainte, tandis que les autres organes n'ont que la compétence de faire des recommandations (abstraction faite de certaines compétences de l'Assemblée générale et de la Cour internationale de Justice), ces organes ne peuvent jamais intervenir dans le sens technique du mot. L'article 2 (7) serait donc pour eux vide de toute substance. Même pour le Conseil de sécurité il n'aurait aucun sens, car la dernière phase de cet article lui donne le pouvoir de procéder à une intervention autoritaire, si les conditions du chapitre VII sont réunies, mais l'autorise seulement à une telle intervention sous ces conditions. Partant, l'interdiction à « intervenir » de l'article 2 (7) serait privée de toute portée si elle voulait interdire aux organes des Nations Unies d'exercer des mesures qui dépassent leur compétence. D'où il résulte que le terme « intervenir » dans l'article 2 (7) de la Charte ne

(4) *Annuaire français de droit international* (1970), pp. 515-521.

(5) *International Law and Human Rights* (1950), I, 166.

peut que signifier : « s'ingérer d'une manière non impérative » (6). Sous l'interdiction d'une telle ingérence ne tombe cependant pas la discussion sur la question de savoir si l'affaire tombe ou ne tombe pas dans le domaine réservé. Car une décision en la matière n'est pas possible sans un tel débat préalable (7).

A cette interprétation de l'article 2 (7) de la Charte on pourrait objecter que d'après la fameuse Résolution « *Uniting for Peace* », votée par l'Assemblée générale le 3 novembre 1950, celle-ci peut recommander aux Etats de prêter assistance militaire à l'Etat attaqué. Or, comme l'Assemblée générale n'a aucune compétence pour exercer des mesures de contrainte et par conséquent ne peut déléguer une telle fonction aux Etats, une interprétation correcte de ladite Résolution nous conduit au résultat que tout ce que l'Assemblée peut faire, en cas de carence du Conseil de sécurité, c'est de recommander aux Etats de faire usage du droit qu'ils ont d'après l'article 51 de la Charte, à savoir de venir en aide à l'Etat victime d'une agression (8). La Résolution « *Uniting for Peace* » ne constitue donc pas une exception à la disposition de l'article 2 (7) de la Charte.

## II. — INTERPRÉTATION DE LA PHRASE « AFFAIRES QUI RELÈVENT ESSENTIELLEMENT DE LA COMPÉTENCE NATIONALE D'UN ETAT »

Nous pouvons passer maintenant à l'interprétation de la disposition de l'article 2 (7) qui interdit aux Etats membres d'« intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ». A cet effet nous nous demanderons d'abord quel sens a l'expression : « compétence nationale » se trouvant dans cette disposition. Sur cette question l'Institut de droit international a adopté le 30 avril 1954 à Aix-en-Provence une réso-

(6) De même Alf Ross, « La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies », dans *Mélanges offerts à Henri Rolin* (1964), pp. 284-299.

(7) De même Hans Kelsen, *The Law of the United Nations* (1950), p. 772 et Alf Ross (note 6).

(8) En ces sens mon article : « The Charter of the United Nations and General International Law », dans *Law and Politics in the World Community, Essays on Hans Kelsen's Pure Theory and Related Problems in International Law*, compiled and edited by S.A. Lipski, 1953, pp. 153-161, p. 160. Cette interprétation fut confirmée par le Secrétaire général des Nations Unies dans son Rapport annuel du 5 septembre 1947 ; v. J.L. Kunz, *American Journal of International Law*, t. 51 (1958), pp. 300-304

lution sur la base d'un savant rapport présenté par notre éminent « jubilaire » (9) qui porte : « Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international » (10). D'après cette définition les Etats peuvent librement régler toutes les affaires qui ne sont pas déterminées par des normes du droit international. Par conséquent toute ingérence impérative dans ce domaine constitue une intervention illicite.

Le problème se pose, cependant, de savoir si ces affaires sont synonymes de celles qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat » (art. 2 (7)). Pour comprendre cette expression on doit tenir compte du fait que la Conférence de juristes tenue à Dumbarton Oaks a voulu modeler cette disposition de la Charte conformément à l'article 15 (8) du Pacte de la Société des Nations, d'après lequel le Conseil ne pouvait pas faire une recommandation aux Parties en litige « si l'une des Parties prétend et le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie ».

Cependant le projet des grandes Puissances a modifié le projet des juristes en vue de le rendre plus souple. La même intention a inspiré la majorité des Etats réunis à la Conférence de San Francisco. Par ce désir de trouver une formule plus favorable à la souveraineté des Etats que la phrase citée du Pacte, celle-ci fut remplacée par les termes de compétence « essentiellement » nationale (11). Elle se distingue de l'ancienne formule sur trois points : d'abord, elle ne se réfère plus au droit international comme étalon de mesure du domaine réservé ; ensuite elle ne s'adresse pas seulement au Conseil, mais à tous les organes des Nations Unies ; enfin elle introduit le mot vague « essentiellement », en supprimant l'expression « compétence exclusive ».

Toutefois ce terme imprécis a eu pour conséquence que l'interprétation de l'article 2 (7) de la Charte telle qu'elle résulte de la pratique des Nations Unies a pu avoir la conséquence de renverser le sens de son historique (12). Car l'Assemblée générale des Nations Unies a toujours interprété cette disposition en la faveur de pouvoir « intervenir », même dans des cas, où l'exception de son

(9) *Annuaire*, vol. 43 (1950), t. I, pp. 5-41 ; vol. 44 (1952), t. I, pp. 137-180 ; vol. 45 (1954), t. II, pp. 108-190.

(10) *Annuaire*, vol. 45 (1954), t. II, p. 292.

(11) *U.N.C.I.O.*, doc. VI, pp. 50-509.

(12) Lawrence Preuss, « Art. 2, par. 7 of the Charter of the United Nations and Matters of Domestic Jurisdiction », in *Recueil de l'Académie internationale*, t. 74 (1949), pp. 547-651 ; H.F. Köck, « Ist Art. 2, Zif 7 Satzung der Vereinten Nationen tot », in *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 22 (1972), pp. 327-361.

incompétence fut soulevée par un Etat mis en cause (13). Il semble donc que l'interprétation de cette disposition dépend uniquement des considérations politiques (14). Dans ce sens milite aussi un article de l'éminent professeur et ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme Henri Rolin, où il s'exprime ainsi : « La compétence nationale que la Charte protège de toute ingérence des Nations Unies englobe toutes les affaires qui ne sont pas réglées par le droit des gens, ni considérées, en général, comme intéressant d'autres Etats » (15). Une décade après mon ancien collègue de la même Cour, Alf Ross, dit que les affaires du domaine réservé sont celles qui ne portent pas atteinte aux droits des autres Etats ainsi que les questions « qui n'affectent pas de façon essentielle leurs intérêts » (16).

Néanmoins, les résolutions de l'Assemblée générale nous fournissent un indice pour une solution juridique de notre problème. Une telle solution peut surtout se dégager de l'interprétation de la Résolution de l'Assemblée du 25 avril 1949 dans l'affaire d'une citoyenne soviétique mariée avec un étranger qui n'avait pas reçu l'autorisation de quitter son pays avec le mari. Cette Résolution porte :

« Considérant que l'art. 1 § 3 de la Charte oblige tous les Etats membres à encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion et que par l'art. 55 c de la Charte les Etats membres se sont engagés à favoriser le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ;

« Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies prévoit dans ses articles 13 et 16 que toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et que l'homme et la femme d'âge nubile ont le droit de se marier sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion ;

« Déclare que les mesures qui empêchent des épouses de ressortissantes d'une nationalité différente de quitter leur pays en compagnie de leur mari ou pour rejoindre leur mari à l'étranger ou les contraignent à ne pas le faire ne sont pas conformes à la Charte... Recommande au gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques de rapporter les mesures de cette nature qui ont été prises par lui. » (17)

(13) Alf Ross (note 6), p. 4.

(14) L. Preuss (note 12).

(15) Henri Rolin, *International Organization* (1954), pris de la citation de Alf Ross (note 6), p. 9.

(16) Alf Ross (note ), pp. 9 et *The United Nations, Peace and Progress* (1966), pp. 66 et 71.

(17) A.G., Rés. 285 (III) du 25 avril 1948, G.A.O.R., III, 2, Résol. (A/900).

Une analyse de cette Résolution nous démontre clairement que d'après l'opinion de l'Assemblée générale celle-ci peut s'occuper d'une affaire qui n'est pas réglée par des normes concrètes du droit international, mais qui appartient à un domaine qui *en principe* est déjà régi par ce droit. En effet la Déclaration des droits de l'homme, citée dans cette Résolution, n'a pas pu créer l'obligation juridique pour les Etats de se conformer à ces règles, étant donné que l'Assemblée n'a pas un pouvoir législatif à l'égard des Etats, mais seulement la faculté de leur faire des recommandations. Toutefois la protection des droits de l'homme n'est pas complètement en dehors du domaine international général, puisque, par l'article 56 de la Charte, les Etats membres se sont engagés à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, parmi lesquels figure, sous c, « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

A la base de ladite Résolution de l'Assemblée générale se trouve donc l'idée qu'elle peut voter une recommandation non seulement si l'affaire qui lui est soumise est réglée par des normes concrètes du droit des gens, mais aussi si elle est entrée *en principe* dans le domaine international. C'est précisément la situation actuelle de la protection des droits de l'homme dans la communauté internationale universelle jusqu'à la mise en vigueur de deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, adoptés par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966 (18), tandis que dans la communauté du Conseil de l'Europe des normes concrètes ont été introduites par la convention de Rome du 4 novembre 1950 relative à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que par son Protocole additionnel du 20 mars 1952.

Par la Résolution du 25 avril 1949 l'Assemblée générale reconnaît que les questions de la protection des droits de l'homme dans la communauté internationale universelle ne sont plus des « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat » (art. 2 (7) de la Charte), car elles sont déjà *en principe* régies par le droit international, bien que ce soit encore le droit interne qui les règle normalement. D'où il découle que l'Assemblée générale n'interprète pas le terme « essentiellement » dans le sens de « normalement », comme l'a été la volonté des rédacteurs de la

(18) J. Mourgeon, « Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », *Annuaire français de droit international* (1967), pp. 326-363.

Charte (19), mais elle donne au mot « essentiellement » le sens de la phrase « en principe ». Cette interprétation n'est donc pas en harmonie avec les travaux préparatoires, mais elle est compatible avec le texte et confirmée par une pratique constante (20).

Plus difficile est de donner une réponse positive à la question de savoir *quelles* affaires tombent dans la catégorie des affaires relevant « en principe » de la compétence nationale d'un Etat, car nous n'en trouvons aucune solution dans la pratique des Nations Unies. Or, comme ce problème me semble d'une grande importance pour la liberté des Etats membres des Nations Unies, nous chercherons à donner une réponse à cette question épineuse.

### III. — AFFAIRES APPARTENANT EN PRINCIPE AU DOMAINE NATIONAL

La notion des affaires dont la réglementation est laissée en principe au droit national était inconnue au droit international de la Communauté internationale non organisée, dans le cadre de laquelle aucun Etat était obligé de soumettre un conflit à une instance internationale, s'il n'avait pas conclu avec l'autre Etat en litige un compromis ou une convention d'arbitrage.

La situation a complètement changé avec la création de la Société des Nations, car son Pacte oblige les Etats membres à soumettre *tous* leurs conflits entre eux, susceptibles d'entraîner une rupture, soit à l'examen du Conseil (ou subsidiairement à l'Assemblée), soit à la procédure de l'arbitrage. Ces organes étaient donc compétents de s'occuper de tous les différends et de s'efforcer d'assurer un règlement pacifique. Ce principe comportait, cependant, une exception. Car d'après l'article 15 § 8 du Pacte le Conseil ne pouvait pas recommander une solution aux Parties en litige, si l'une d'elles « prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie ». Cette règle constitue donc une dérogation au principe général, d'après lequel la Société des Nations a le pouvoir de trancher tous les litiges entre ses membres. La notion du domaine exclusif ou réservé des Etats était donc une catégorie *nouvelle*. Elle suppose l'existence d'une Organisation internationale, dotée de la faculté de régler un principe tous les différends internationaux, à la seule exception de ceux qui sont expressément exclus de sa réglementation.

(19) Kelsen (note 7), p. 778.

(20) Plusieurs exemples dans H. Köck (note 12), pp. 350 et s.

L'expression « compétence exclusive » nous indique déjà qu'il ne peut s'agir de toute affaire non encore réglée par des normes du droit international, mais uniquement de celles que la Communauté internationale organisée veut exclure, en principe, de son règlement, car elle reconnaît la nécessité de laisser leur réglementation, en principe, à ses membres.

Si, par contre, on admettait que la compétence exclusive n'est pas autre chose que la compétence non liée par le droit international, on arrivait à la conclusion absurde que tout Etat aurait pu, dans un différend porté devant le Conseil, prétendre qu'il n'était pas obligé par le droit international à faire ou à omettre ce que l'autre Partie demande. En soulevant une telle exception un Etat en litige aurait donc pu se soustraire à la procédure de conciliation du Conseil, en le forçant ainsi à donner une décision juridique en la matière. Pour bien comprendre cette idée je me permettrai de donner un exemple, tiré de la pratique de la Société des Nations : en 1921 le Conseil a été saisi par le gouvernement polonais d'un différend avec la République d'Autriche, concernant un cas d'expulsion d'un groupe de Polonais (21). Or, si l'interprétation de la « compétence exclusive » critiquée par nous était exacte, l'Autriche aurait pu invoquer devant le Conseil qu'il n'est pas tenu par le droit international de tolérer ces personnes sur son territoire et le Conseil aurait été obligé de se prononcer sur cette question juridique, sans pouvoir proposer aux Parties une solution amiable du différend.

Pour éviter un résultat aussi absurde il me semble nécessaire d'accepter l'interprétation du terme « compétence exclusive » donnée par un des meilleurs internationalistes autrichiens, le regretté professeur et Président de l'Institut de droit international en 1924 Leo Strisower, à savoir que cette compétence n'embrasse pas toutes les questions non encore réglées par le droit international, mais seulement celles qui sont si intimement liées à l'ordre national que l'ordre international veut les exclure en principe de son règlement (22).

(21) Schücking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes* (2<sup>e</sup> édition, 1924), p. 478.

(22) L. Strisower, « Intervention », dans Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, I (1924), p. 590. Cette interprétation a été développée dans mes articles : « Die ausschliessliche Zuständigkeit der Staaten », in *Scitti di diritto internazionale*, in onore di T. Perassi, vol. II (1957), pp. 381-387 ; « La compétence nationale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies », in *Revue générale de droit international public*, t. 36 (1965), pp. 314-325 ; « Domestic jurisdiction under International Law », in *The University of Toledo Law Review*, 1971 (in memoriam Professor J.L. Kunz), pp. 119-126.



Certains auteurs de haute autorité, comme Hans Kelsen et Paul Guggenheim nient, il est vrai, la possibilité d'un tel domaine réservé aux Etats, car — disent-ils — les normes du droit international peuvent se rapporter à n'importe quel objet. Par conséquent il y a bien des affaires qui sont normalement réglées par le droit interne, mais pas des questions qui sont laissées à la compétence exclusive ou essentielle des Etats (23).

En effet on ne peut méconnaître que même des questions qui normalement sont réglées par des normes de droit interne peuvent être transformées par une convention internationale en affaires internationales. Ainsi le traité d'Etat conclu entre les Puissances alliées et la République d'Autriche le 15 mai 1955, oblige cet Etat dans son article 8 à maintenir un régime démocratique, fondé sur des élections générales au scrutin universel.

Pourtant la doctrine susmentionnée me semble oublier que le droit international peut bien *restreindre* la liberté des Etats dans une matière quelconque, mais il ne peut pas *supprimer* totalement leur *autonomie*, en tant que le droit international conserve son caractère spécial qui se base sur l'existence d'organisations humaines se gouvernant elles-mêmes. Partant un Etat peut même cesser d'exister en exécution d'un traité international, mais il ne peut pas vivre sans compétence autonome.

Or, comme la Communauté internationale organisée est fondée sur l'existence des Etats souverains, ceux-ci doivent avoir la compétence de régler librement les questions touchant à leur autonomie. A ce cadre appartiennent la Constitution de l'Etat, sa structure politique, juridique et économique ainsi que le statut, les droits et obligations de ses ressortissants, à l'exception des droits fondamentaux de l'homme dont le règlement est déjà entré en principe dans le domaine international, comme nous l'avons vu. Cela nous démontre que même une matière faisant partie en principe du domaine réservé des Etats, peut être restreinte, par des raisons spéciales, par des normes de droit international.

Cette manière de voir est confirmée par l'avis de la Cour permanente de Justice internationale du 7 février 1923 concernant les décrets de nationalité en Tunisie et Maroc, où la Cour dit que les questions de nationalité sont dans l'état actuel du droit international « en principe » comprises dans le domaine réservé, tout en reconnaissant que « la question de savoir si une certaine matière

(23) Kelsen, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 42 (1942), pp. 178, 300, ainsi que *The law of the United Nations* (1950), pp. 679 et s. ; Guggenheim, *Traité de droit international* (éd. 1967), p. 64.

rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative, elle dépend du développement des rapports internationaux » (24).

L'article 2 (7) de la Charte n'a pas, il est certain, la même teneur que l'article 15 (8) du Pacte. Toutefois si on accepte l'interprétation donnée à cette disposition par la pratique de l'Assemblée générale, d'après laquelle le mot « essentiellement » est synonyme des mots « en principe », on doit reconnaître que les affaires exclues en principe de la compétence des Nations Unies sont les mêmes que celles qui ne tombaient pas dans la réglementation du Conseil de la Société des Nations.

Ce résultat s'est produit contre l'intention des rédacteurs de la Charte, mais par la force même des choses. En effet toute Organisation internationale, fondée sur le principe de l'égalité souveraine « de tous ses membres » (art. 2 (1) de la Charte) doit d'une part prévoir une solution pacifique des conflits entre ses membres, mais d'autre part leur reconnaître une sphère de compétence propre, nécessaire pour la conservation de leur autonomie, dans laquelle l'Organisation internationale ne peut pas s'ingérer. La reconnaissance internationale d'un tel domaine réservé aux Etats est surtout nécessaire dans l'Organisation actuelle des Nations Unies qui embrasse toutes les différentes civilisations du monde. Mais pour garantir aux Etats membres cette sphère de liberté il faudrait des normes claires et précises, dont nous avons tenté de découvrir la base. Car sans une telle garantie l'organisation mondiale risque de dégénérer lentement en une dictature majoritaire (25).

(24) Série B, n° 4, p. 24.

(25) Cet article précise des idées se trouvant dans mes articles indiqués dans la note 22 et les suivants : « Les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale », Acrothimie P. Vallindas (1966), et « The plea of domestic jurisdiction », *Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*, 28 (1968), pp. 33-40.