

PARLEMENT EUROPÉEN

DELEGATION DU PARLEMENT EUROPEEN

pour les relations avec le

CONGRÈS DES ETATS-UNIS

16^e réunion

28 janvier - 1 février 1980

WASHINGTON DC

LE PRINCIPE DE NON-INGERENCE
DANS LES AFFAIRES INTERIEURES D'UN ETAT
ET LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

(document de travail élaboré par la direction
générale de la recherche et de la documentation)

10 janvier 1980

1

2

3

4

I. LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME SUR LE PLAN INTERNATIONAL

- a) O.N.U.
- b) Conseil de l'Europe
- c) Autres organisations

II. LE RAPPORT ENTRE LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME ET LA SOUVERAINETE DE L'ETAT

III. LE PRINCIPE DE "NON-INGERENCE" ET LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME

- a) Portée de la clause de "non-ingérence"
- b) Opportunité d'une interprétation juridictionnelle
- c) Respect de la bonne foi
- d) Caractère licite des actes internes par rapport au droit international

IV. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET LE PRINCIPE DE NON-INGERENCE

V. CONCLUSIONS



I. LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME SUR LE PLAN INTERNATIONAL

C'est depuis la fin de la seconde guerre mondiale que la défense des droits de l'homme au niveau international a enregistré les progrès les plus importants. Le désir de mettre en place de nouvelles normes de droit international, qui lieraient les Etats en matière de droits de l'homme, répondait au besoin démocratique profond gagné de l'expérience passée.

Le mérite d'avoir fait progresser, dans une mesure appréciable, la défense des droits de l'homme au niveau international, revient principalement à des organisations internationales : l'organisation des Nations unies et le Conseil de l'Europe. D'autres organisations continentales, comme l'Organisation des Etats américains (OEA) ou régionales, comme la Ligue arabe, contribuent à la défense de ces droits :

a) O.N.U.

A partir de 1947, les Nations unies ont voulu soumettre la protection des droits de l'homme à des normes internationales inscrites dans des conventions; cette initiative a été fondée, dès le début, sur les principes proclamés par la Charte des Nations unies et par la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par cette organisation internationale.

Grâce au travail incessant de la commission des droits de l'homme des Nations unies, l'Assemblée générale de cette organisation a pu approuver le 16 décembre 1966 - après des années de débats - la résolution 2200 à laquelle sont annexées les deux pactes internationaux relatifs respectivement aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels.

Ces deux pactes internationaux font désormais partie intégrante de l'ordre juridique international. En effet, le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est entré en vigueur le 3 janvier 1976, tandis que celui relatif aux droits civils et politiques est entré en vigueur le 23 mars 1976.

b) Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a donné suite, sur le continent européen, à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies. Cette organisation est à l'origine de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette Convention, signée à Rome le 4 novembre 1952, a transformé toute une série de principes proclamés par les Nations unies en obligations juridiques, qui garantissent les droits civils et politiques fondamentaux ainsi que les libertés de l'homme.

En outre, la Charte sociale européenne, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1961, vise à protéger les droits économiques et sociaux en fonction des nouveaux besoins de la société moderne.

La Convention européenne des droits de l'homme ne se limite pas à formuler des règles. Elle porte également création d'un mécanisme institutionnel composé de la Commission européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ces deux organismes ont pour tâche d'assurer le respect des droits reconnus et garantis par la Convention et il faut constater dans l'ensemble que le système européen de protection des droits de l'homme est plus complet que le mécanisme de protection introduit au niveau international par les Nations unies.

c) Autres organisations

En ce qui concerne les autres organisations, il convient de rappeler qu'en 1967, lors de la révision de la Charte de l'Organisation des Etats américains (OEA), le principe de la protection des droits de l'homme sur le continent américain a été sanctionné et il a été prévu de créer une Commission interaméricaine des droits de l'homme ainsi qu'une juridiction spéciale. Cependant, cette juridiction n'a pas encore été mise en place.

En outre, le Conseil de la Ligue arabe a créé en 1968 une Commission permanente arabe des droits de l'homme, au sein de laquelle sont représentés tous les Etats membres de la Ligue. La Commission permanente arabe ne s'est occupée jusqu'ici que du respect des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés par Israël.

II. LE RAPPORT ENTRE LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME ET LA SOUVERAINETE DE L'ETAT

La défense des droits de l'homme au niveau international, en entendant par là le résultat concret des relations entre les Etats, se heurte encore aujourd'hui à un obstacle important, en ce sens que presque tous les Etats continuent à considérer que toute question relative aux droits de leurs citoyens relève de la compétence exclusive de l'autorité nationale.

Par ailleurs, la Charte des Nations unies semble fournir une base juridique irréfutable à ce comportement. En effet, le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte stipule ce qui suit :

"Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte".

Le problème de la compatibilité de la défense des droits de l'homme au niveau international avec le respect de la souveraineté des Etats a été mis en évidence à deux occasions qui dénotent, à des époques diverses, l'évolution en cours. Première occasion : les négociations en vue de la conclusion de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La seconde s'est présentée lors du contrôle à la Conférence de Belgrade d'octobre 1977 à mars 1978 - de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, signé à Helsinki le 1er août 1975.

Il faut en effet rappeler que certains Etats européens ont exprimé de sérieuses réserves, avant que ne soit conclue la Convention européenne des droits de l'homme, sur l'opportunité d'instituer un organe juridictionnel international spécialisé dans la protection des droits des individus. Pour justifier cette prise de position négative, les Etats ont expliqué qu'un tel organe juridictionnel n'aurait pas pu exercer correctement ses fonctions sans intervenir dans les affaires intérieures des Etats sur le territoire desquels les faits litigieux se seraient produits.

En raison de ces objections, les compétences de la Cour européenne des droits de l'homme ont été sensiblement limitées. En effet, celle-ci ne rend d'arrêt qu'à l'initiative de la Commission européenne des droits de l'homme ou sur l'initiative d'un Etat, mais elle ne peut pas être saisie directement par des individus.

Dans le cadre de l'application de l'Acte final d'Helsinki, on s'est également efforcé de rechercher des solutions qui ne portaient atteinte que dans la mesure la plus faible possible aux principes de la souveraineté nationale.

En effet, l'Acte final d'Helsinki se réfère, à la fin du septième principe de la première corbeille aux deux pactes internationaux, mentionnés ci-dessus et annexés à la résolution 2200 des Nations unies, lorsqu'il stipule :

"Dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les Etats participants agissent conformément aux buts et principes de la Charte des Nations unies, et à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ils s'acquittent également de leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans les déclarations et accords internationaux dans ce domaine, y compris entre autres les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, par lesquels ils peuvent être liés."

La non-observation de ces pactes internationaux trouve donc une justification fallacieuse dans la formulation même des dispositions qu'ils contiennent. En ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, par exemple, l'article 4 du pacte qui les vise permet la limitation de la jouissance de ces droits lorsqu'elle est nécessaire pour "promouvoir le bien-être général d'une société démocratique". En ce qui concerne les droits civils et politiques, les cas de limitation de leur jouissance prévus dans le pacte qui leur est relatif, ont trait à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la salubrité et à la moralité publiques, etc.

Cette conception restrictive des possibilités de constater, de dénoncer et de faire abolir d'éventuelles violations des droits de l'homme dans la sphère de souveraineté d'un Etat, se rattache au principe traditionnel du droit international de la "non-ingérence" dans les affaires intérieures d'un Etat.

Toutefois, en ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés fondamentales, le principe de la "non-ingérence" évolue vers la non-exclusion du caractère licite de l'intervention d'un autre Etat ou d'une organisation internationale pour défendre les droits en question.

III. LE PRINCIPE DE "NON-INGERENCE" ET LA DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME

Le principe de "non-ingérence" tel qu'il est affirmé à l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations unies, a été réaffirmé lors de la rédaction du principe VI de la première corbeille de l'Acte final d'Helsinki.

Il convient d'examiner dans quelle mesure on peut faire valoir ce principe lors de controverses relatives à la violation des droits de l'homme dans un Etat signataire d'actes internationaux visant la protection de ces droits.

a) Portée de la clause de "non-ingérence"

Le principe VI de la première corbeille de l'Acte final d'Helsinki établit que :

"Les Etats participants s'abstiennent de toute intervention, directe ou indirecte, individuelle ou collective, dans les affaires intérieures ou extérieures relevant de la compétence nationale d'un autre Etat participant, quelles que soient leurs relations mutuelles".

On constate, par conséquent, que la clause de non-ingérence figure dans des conventions et des actes internationaux qui revêtent une importance fondamentale pour l'humanité, comme, précisément, la Charte des Nations unies et l'Acte final d'Helsinki.

Depuis 1946, les dispositions de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations unies ont été invoquées à l'occasion de très nombreuses questions soumises à l'Assemblée générale des Nations unies ou au Conseil de sécurité. Ces deux organes de l'ONU ont cependant toujours donné une interprétation restrictive de ce paragraphe, affirmant qu'il interdit une "intervention", c'est-à-dire un acte visant à imposer un comportement déterminé, mais qu'il n'empêche pas l'ouverture d'un "débat", éventuellement suivi d'une recommandation. En outre, ces deux organes se réservent toujours le droit de déterminer, cas par cas, si les faits litigieux ressortissent effectivement à la compétence interne de l'Etat en question.

Cette attitude de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité de l'ONU ne peut être considérée contraire aux principes du droit international en vigueur. En fait, l'extension du droit international aux matières relatives aux droits de l'homme, à l'exploitation coloniale et au maintien de la paix, est indéniable. Les deux organes des Nations unies n'ont eu, par conséquent, aucune difficulté à constater que ces matières sont désormais soustraites à la compétence interne exclusive des Etats.

Il conviendrait que cette constatation, qui constitue une question éminemment juridique, soit sanctionnée sur le plan juridictionnel.

b) Opportunité d'une interprétation juridictionnelle

La portée réelle des dispositions de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations unies et du principe VI de la première corbeille de l'Acte final d'Helsinki devraient faire l'objet d'une interprétation par la juridiction internationale. En effet, la Cour internationale de justice pourrait préciser quelles sont les limites de la clause de non-ingérence en ce qui concerne la protection des droits de l'homme, et préciser jusqu'à quel point il est possible pour un Etat de se retrancher derrière cette clause pour se soustraire aux obligations qui lui incombent sur le plan international.

Tout en tenant compte des différences fondamentales qui distinguent la Communauté européenne de l'Organisation des Nations unies, une certaine analogie apparaît dans l'interprétation de la notion d'"ordre public" dans les Etats membres de la Communauté, donnée par la Cour de justice des Communautés européennes.

En fait, la notion d'"ordre public", au sens de l'article 48 du traité CEE, était comprise par certains Etats membres comme impliquant un pouvoir discrétionnaire, sinon illimité, dans leur cadre territorial, avec, en conséquence, des répercussions défavorables sur la liberté de circulation des travailleurs.

Dans son arrêt du 28 octobre 1975 (1) et d'autres qui ont suivi, la Cour de justice des Communautés européennes a établi quelles étaient les limites du pouvoir d'action des organes des Etats membres responsables de la protection de l'ordre public lorsque cette action peut se traduire par une violation du principe de la libre circulation des travailleurs, inscrite dans le Traité.

De même, une interprétation par la Cour internationale de justice de la portée de la clause de "non-ingérence" dans le domaine de la protection des droits de l'homme contribuerait également à préciser les conditions dans lesquelles les Etats signataires d'actes internationaux portant sur ces droits, peuvent légitimement invoquer la clause en question.

c) Respect de la bonne foi

Une interprétation de la Cour internationale de justice serait du reste utile d'un autre point de vue. Tant l'article 2, paragraphe 2 de la Charte des Nations unies que le principe X de la première corbeille de l'Acte final d'Helsinki, prévoient expressément que les parties doivent remplir de bonne foi les obligations qu'elles ont assumées en souscrivant ces actes internationaux.

Le principe de la bonne foi dérive directement de l'article 26 de la Convention de Vienne, aux termes duquel "tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi".

Le principe de la bonne foi est donc élevé au rang d'un comportement auquel les Etats ne peuvent se soustraire dans leurs rapports internationaux. La jurisprudence est abondante en matière de condamnation d'Etats qui tentent de se soustraire aux obligations souscrites en vertu d'un acte international.

(1) Affaire N° 36-75, Rutili, Recueil 1975, p. 1230.

Se référant aux actes internationaux qui sanctionnent la protection des droits de l'homme, les Etats contractants ne peuvent exclure, en se fondant sur le seul prétexte de leur compétence interne, l'intervention d'autres Etats en vue de faire cesser la violation frauduleuse des actes en question. Au contraire, leur comportement doit être marqué par une loyauté et une fidélité entières dans l'exécution des engagements souscrits.

d) Caractère licite des actes internes au regard du droit international

Il y a enfin un autre aspect de l'évaluation sur le plan international du respect des engagements soucrits par les Etats en ce qui concerne la protection des droits de l'homme.

Dans l'exercice de ses multiples fonctions, l'Etat peut accomplir des actes de nature extrêmement diverse : actes constitutionnels, législatifs, réglementaires, administratifs, juridictionnels et coercitifs. Ces actes constituent autant de manifestations concrètes de la souveraineté territoriale, reconnues licites par le droit international.

Au contraire, une loi promulguée par un Etat et destinée à produire ses effets dans les limites de son territoire peut être illicite au plan international. Le droit international consacre en effet la règle selon laquelle un fait qui se produit à l'intérieur d'un Etat est considéré comme illicite au plan international lorsqu'il est en contradiction avec les accords internationaux souscrits par cet Etat.

Ce principe, affirmé à plusieurs reprises au niveau juridictionnel international (Cour permanente de justice internationale et Cour internationale de justice), devrait également être appliqué en ce qui concerne la conformité des actes internes de tous les Etats aux actes internationaux souscrits par ceux-ci en matière de protection des droits de l'homme.

IV. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET LE PRINCIPE DE NON-INGERENCE

L'affaiblissement du principe de non-ingérence, dans son acception traditionnelle en droit international, est flagrant dans le cadre de la Communauté européenne.

Le système juridique de la Communauté constitue, comme l'a défini la Cour de justice, un "nouvel ordre juridique de droit international" (1).

Dans le cadre géographique qui correspond au territoire de la Communauté, les Etats membres sont soumis à un contrôle rigoureux en ce qui concerne le respect des obligations qu'ils ont assumées en ratifiant les traités. Ce contrôle est exercé par la Commission, organe exécutif de la Communauté, ainsi que, sur le plan juridictionnel, par la Cour de justice.

(1) Affaire n° 26-62, Recueil 1963, page 23

En ce qui concerne la Commission, lorsque cette dernière constate qu'un Etat membre manque à ses obligations, elle entame la procédure d'infraction prévue à l'article 169 du traité CEE. Cette procédure permet à un organe international doté de compétences exécutives de contrôler les actes d'un Etat membre dans le domaine de sa compétence territoriale et de déférer, s'il y a lieu, la question à la Cour de justice. Lorsque cette dernière est saisie d'une affaire, son arrêt est contraignant pour l'Etat en cause.

L'intervention d'un organe exécutif comme la Commission a des répercussions positives non seulement sur le respect des dispositions du traité instituant la Communauté mais également sur le respect des droits fondamentaux par les Etats membres. Il s'agit d'un exemple sans précédent de soumission volontaire de certains Etats à l'ingérence d'un organe extérieur, compétent pour évaluer leurs actes internes en fonction des engagements internationaux auxquels ils ont souscrit.

En effet, bien qu'il n'énumère pas de droits fondamentaux, le traité CEE comprend de nombreuses dispositions qui concernent directement ou indirectement des situations se rapportant à l'exercice de ces droits (non-discrimination, principe d'égalité, droit d'établissement et de libre prestation de services, etc.). Il est par conséquent évident que le non-respect d'une de ces dispositions par un ou plusieurs Etats membres de la Communauté constitue non seulement une violation des dispositions du Traité, mais encore du droit fondamental que garantissent ces dispositions.

Il ne faut pas oublier, d'autre part, qu'en ce qui concerne plus précisément la protection des droits de l'homme sur le plan international, la Communauté, qui a signé en tant que telle l'Acte final d'Helsinki, s'est non seulement formellement engagée à respecter ces droits sur son propre territoire (1), mais s'efforce également d'en sanctionner le respect dans les conventions qu'elle conclut avec les pays tiers ou avec d'autres entités internationales.

L'exemple le plus frappant en est donné à l'heure actuelle par le renouvellement de la Convention de Lomé, qui lie en ce moment à la Communauté européenne 55 pays en voie de développement dans le but de favoriser leur progrès économique, social et le développement de leur production. Les institutions de la Communauté ont saisi cette occasion pour insérer, dans le nouveau texte de la Convention, une clause dont il ressort explicitement que la finalité première de toute coopération économique et sociale est de servir l'homme.

Dans ce type de rapports internationaux également, on peut donc constater une nette tendance à prévoir des dispositions expresses qui engagent les parties au respect des droits de l'homme et rendent fallacieux, en ce qui concerne la protection de ces droits, tout recours à la notion de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat.

(1) Cf. la déclaration solennelle du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO n° C 103 du 27 avril 1977.

V. CONCLUSIONS

A partir de la deuxième guerre mondiale, avec l'évolution du droit international, se sont progressivement affirmés des principes et des règles qui prévoient, dans cette branche du droit également, la protection des droits de l'homme.

Le droit international a ainsi investi un domaine qui, auparavant, avait toujours été considéré comme du ressort exclusif des Etats et dans lequel se manifestaient surtout les éléments caractéristiques des différents systèmes juridiques et sociaux.

En conséquence, l'Etat ne jouit plus, comme par le passé, d'un pouvoir illimité de décision et d'action dans le cadre de sa souveraineté lorsqu'il s'agit de la défense des droits de l'homme. Ses compétences en cette matière se voient imposer certaines limites qui correspondent au degré de protection des droits de l'homme, obtenu à notre époque, au niveau international.





