

Aspects juridiques de la crise américano-iranienne

J.-Maurice Arbour

Volume 21, Number 2, 1980

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042389ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042389ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Arbour, J.-M. (1980). Aspects juridiques de la crise américano-iranienne. *Les Cahiers de droit*, 21(2), 367–397. <https://doi.org/10.7202/042389ar>

Article abstract

From the first day the American Embassy was invaded and its diplomatic staff was seized as hostages by Iran, the United States of America has pursued every legal channel in order to resolve this crisis by peaceful means. Its efforts started with the immediate dispatch of Mr. Ramsey Clark on a mission to negotiate with the government of Iran and were continued in the United Nations through the Secretary General, the Security Council, the U.N. Commission of Inquiry and the World Court. Though one can say that all disputes may theoretically be capable of settlement according to rules of law, it should also be said, as a matter of fact, that international law often has only limited relevance to disputes arising among States. This is so because international legal rules operate within a system which has no general scheme of sanctions and no central organ for the enforcement of international legal rights. States have traditionally utilized coercitive measures short of war in attempting to prevail in disputes with other States. Does this authorize a State to intervene by the use of force for the protection of its nationals abroad? Even though, from the standpoint of morality, the abortive U.S. rescue operation in Iran may have had sound justifications, any legal justifications that could be put up had to give way before the principle of territorial sovereignty.

Aspects juridiques de la crise américano-iranienne

J.-Maurice ARBOUR

From the first day the American Embassy was invaded and its diplomatic staff was seized as hostages by Iran, the United States of America has pursued every legal channel in order to resolve this crisis by peaceful means. Its efforts started with the immediate dispatch of Mr. Ramsey Clark on a mission to negotiate with the government of Iran and were continued in the United Nations through the Secretary General, the Security Council, the U.N. Commission of Inquiry and the World Court. Though one can say that all disputes may theoretically be capable of settlement according to rules of law, it should also be said, as a matter of fact, that international law often has only limited relevance to disputes arising among States. This is so because international legal rules operate within a system which has no general scheme of sanctions and no central organ for the enforcement of international legal rights. States have traditionally utilized coercitive measures short of war in attempting to prevail in disputes with other States. Does this authorize a State to intervene by the use of force for the protection of its nationals abroad? Even though, from the standpoint of morality, the abortive U.S. rescue operation in Iran may have had sound justifications, any legal justifications that could be put up had to give way before the principle of territorial sovereignty.

	<i>Pages</i>
Introduction	368
1. La crise américano-iranienne et les modes de solution des conflits internationaux .	369
1.1. Le recours initial à la négociation directe	370
1.2. L'application de la procédure des bons offices	371
1.3. La convocation du Conseil de sécurité	373
1.4. L'introduction d'une instance devant la Cour internationale de justice	375
1.5. L'établissement d'une Commission d'enquête internationale	377
1.6. Conclusion	379
2. La crise américano-iranienne et le difficile problème de la sanction du droit international	379
2.1. La règle de l'inviolabilité de l'agent diplomatique	380
2.2. La sanction en droit international	382

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

	<i>Pages</i>
2.3. La sanction internationale dans le système de la Charte de l'ONU.....	383
2.3.1. La sanction collective	383
2.3.2. La sanction unilatérale	384
2.4. Les mesures coercitives américaines	385
2.4.1. Contrôle des visas émis et restrictions à l'émission de nouveaux visas.....	386
2.4.2. Gel et saisie des avoirs iraniens aux États-Unis	386
2.4.3. L'embargo	386
2.4.4. Le boycott économique et commercial	387
2.4.5. La rupture des relations diplomatiques	387
2.5. Conclusion.....	388
3. La crise américano-iranienne et la question de la légalité de l'opération de sauvetage d'avril 1980	388
3.1. L'opération de sauvetage peut-elle être considérée comme un acte de légitime défense individuelle?	389
3.2. L'opération de sauvetage peut-elle être fondée sur le droit d'intervention d'un État en vue de protéger ses nationaux à l'étranger?	391
3.3. L'opération de sauvetage peut-elle être fondée sur le droit d'intervention d'un État en vue d'assurer l'exécution d'une sentence internationale?	394
3.4. Conclusion.....	396
Conclusion générale	397

Introduction

Le 4 novembre 1979, un groupe de manifestants armés envahissent l'ambassade des États-Unis d'Amérique à Téhéran et prennent en otage le personnel diplomatique qui s'y trouve. Ainsi commence une crise politique aiguë qui constituera, pour un certain temps du moins, une menace grave contre la paix et la sécurité internationales. On ne connaît toujours pas, douze mois plus tard, le dénouement de ce conflit mais on peut déjà tenter de cerner ses principaux aspects juridiques, tant formels que matériels.

On ne peut manquer de souligner tout d'abord la multiplicité des méthodes utilisées pour régler ce différend; de ce point de vue, la crise américano-iranienne offre des thèmes de réflexion intéressants à l'étudiant des relations internationales parce qu'elle démontre les possibilités et les limites du discours traditionnel relativement à la solution pacifique des conflits internationaux. On ne saurait ensuite analyser l'affaire iranienne sans faire référence à la problématique générale de la sanction du droit international dans un système juridique qui reconnaît la souveraineté territoriale de l'État et qui exclut le recours à la force ou à la guerre comme mode de solution des différends; on verra que les sanctions américaines, si variées et si importantes qu'elles furent, étaient impuissantes en elles-mêmes à réaliser l'exécution de la règle de droit et partant, la libération des otages. Il

y a lieu finalement de placer l'opération de sauvetage des 24 et 25 avril 1980 dans sa juste perspective. Si audacieuse qu'elle ait pu être au plan militaire, si noble qu'elle puisse paraître en raison de ses motifs humanitaires, elle n'en demeure pas moins une intervention inopportune et surtout illégale : d'une part, elle était contraire aux principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies et d'autre part, elle ne pouvait être conciliée avec le principe fondamental du respect de l'autorité judiciaire.

Ces trois aspects de la crise américano-iranienne que nous retenons ici n'ont pas la prétention d'épuiser le champ de l'analyse juridique de cette affaire. D'autres thèmes pourraient être étudiés avec profit, comme la conception islamique du droit, les contraintes du droit constitutionnel américain et les limites fonctionnelles de l'ONU dans la résolution des crises politiques internationales. Par ailleurs, on doit noter que plusieurs des éléments qui composent cette étude pourraient faire l'objet d'une analyse plus poussée ; notre objectif vise à donner une vue générale des problèmes juridiques rencontrés et non pas à traiter en profondeur toutes les questions qui peuvent être soulevées à propos de cette crise.

1. La crise américano-iranienne et les modes de solution des conflits internationaux

C'est une donnée impérative du droit international contemporain que les États doivent régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger¹. Ces moyens pacifiques sont : la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes régionaux ou à d'autres procédés agréés par les parties². Il n'y a pas d'obligation pour les États de recourir à tel procédé plutôt qu'à tel autre mais la doctrine traditionnelle établit facilement l'équation entre la nature d'un conflit et son mode de solution : à conflit politique, solution politique ; à conflit juridique, solution juridique. La Charte de l'ONU accrédite elle-même cette distinction lorsqu'elle marque sa préférence pour la solution judiciaire s'il s'agit d'un différend d'ordre juridique³.

De la tentative d'une négociation directe jusqu'à la saisine de la Cour internationale de justice, les États-Unis d'Amérique ont eu recours à tous les moyens pacifiques afin de trouver un dénouement à cette crise. À sa face même, il semble bien qu'une telle approche ait des limites certaines

1. Charte de l'ONU, art. 1.

2. *Id.*, art. 33.

3. *Id.*, art. 36, al. 3.

puisque'elle ne donna aucun résultat concret. Nous analyserons brièvement les différentes étapes suivies par le gouvernement américain dans les premiers mois de la crise et tenterons de cerner les principales limitations inhérentes à chaque procédure.

1.1. Le recours initial à la négociation directe

Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix doivent d'abord en rechercher la solution par voie de négociation, déclare l'article 33 de la Charte de l'ONU. Presque toujours, en effet, les États sont en mesure de régler à l'amiable leurs difficultés; grâce à leurs ambassades, ils sont en relations permanentes et un accord direct par la voie de la diplomatie vaut mieux que tout autre procédé. Témoin du fait que le droit international repose sur le libre consentement des États et que ces derniers sont égaux entre eux, la négociation diplomatique apparaît ainsi comme le processus le plus naturel par lequel les termes d'un différend peuvent être aplanis par l'art de la transaction. Les fonctions d'une mission diplomatique consistent notamment à négocier avec le gouvernement d'un État étranger, si besoin est.

Puisque l'ambassade américaine en Iran ne fonctionne plus, deux émissaires présidentiels⁴ quittent donc Washington, le 6 novembre 1979 à destination de Téhéran. Ils ont le mandat de protester énergiquement contre l'attitude des autorités iraniennes, d'exiger la libération des otages et d'explorer les différentes avenues susceptibles de résoudre la crise. Les envoyés américains ne peuvent toutefois accomplir leur mission car ils apprennent, en cours de route⁵, que l'extradition de l'ex-Chah est maintenant devenue une condition *sine qua non* de l'ouverture de toute négociation entre les deux pays⁶. Il apparaît ainsi très tôt que les autorités iraniennes attachent peu d'intérêt à un règlement pacifique négocié.

S'il est vrai que la négociation diplomatique constitue la méthode par excellence au moyen de laquelle les États ajustent et règlent leurs différends, encore faut-il que les États en cause soient d'accord sur la nécessité de se concerter afin d'entamer des négociations; c'est ce que Lall⁷ appelle l'objectif minimal irréductible dont l'absence commande la recherche d'une autre voie de solution. Or, dans la mesure où l'extradition du Chah et la restitution des avoirs qu'il possède aux États-Unis apparaissent à l'Iran à la

4. Il s'agissait de l'ancien *Attorney General* Ramsey Clark et d'un assistant, William Miller. Cf. U.S.A., *Department of State Bulletin*, janv. 1980, p. 44.

5. Lors d'une escale technique à Istamboul.

6. *Supra*, n. 4.

7. A. LALL, *Modern International Negotiation: Principles and Practice*, New York, Columbia University Press, 1966, ch. 5.

fois comme des exigences non négociables et comme des conditions préliminaires essentielles à toute négociation, la négociation diplomatique ne peut avoir lieu si les États-Unis opposent une fin de non-recevoir à ces exigences. Il faut dès lors songer à une autre étape dans le processus de règlement pacifique du différend et faire intervenir des tiers.

1.2. L'application de la procédure des bons offices

La procédure des bons offices n'a pas d'autre objectif que de fournir à des États parties à un différend le moyen d'entamer des pourparlers ou d'ouvrir des négociations. Qu'ils soient proposés par un gouvernement ou par une personnalité politique, les bons offices visent essentiellement à préparer discrètement des rapprochements en tentant de modérer des prétentions jugées excessives, de proposer une base de négociation, ou encore d'offrir des conseils sur la manière dont un conflit pourrait être réglé. En réalité, il n'y a pas lieu de trop insister sur la distinction traditionnelle entre les bons offices et la médiation : les deux institutions ont un caractère officieux, souvent confidentiel, et n'ont jamais force obligatoire. Si tant est qu'il faille établir une distinction entre les deux procédures, on pourrait dire que les bons offices visent plutôt à proposer une base de négociation tandis que la médiation vise plutôt à proposer une base d'accord, une formule de solution.

C'est une différence de degré et non de nature. Le droit d'offrir les bons offices et la médiation appartient aux États étrangers au conflit, de même qu'au Secrétaire général de l'ONU, et ce droit ne peut jamais être considéré comme un acte inamical ou une intervention inadmissible. Dans l'affaire iranienne, le Secrétaire général de l'ONU puis l'Organisation de libération de la Palestine ont proposé leurs bons offices, mais sans succès il va sans dire.

Le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'ONU⁸, mais la Charte est relativement silencieuse sur la nature des pouvoirs qu'il peut exercer en propre⁹. Un tel silence ne manqua pas de provoquer de vifs débats sur les limites de ses compétences (Secrétaire ou Général ?), mais personne ne conteste plus aujourd'hui le fait qu'il peut, lui aussi, de sa propre initiative, prêter ses bons offices ou offrir sa médiation lorsqu'un conflit s'enlise. Au demeurant, la pratique démontre que ses bons offices sont souvent sollicités ; c'est une vérité que le Secrétaire général joue un rôle extrêmement important comme médiateur et comme conseiller officieux de nombreux gouvernements. Comme le soulignait déjà U Thant en 1969 :

8. Charte de l'ONU, art. 97.

9. À l'exception des art. 12, 20, 98, 99, 101 et 102.

Il arrive aussi que, de par la nature même de sa charge et de ses responsabilités, le Secrétaire général soit amené à prendre des initiatives pouvant contribuer à résoudre de façon satisfaisante un problème difficile ou grave qui, s'il demeurait sans solution, risquerait de s'envenimer au point de mettre en danger la paix et la sécurité ou qui, sans aller jusqu'à mettre en jeu des questions de paix et de sécurité, risque de compromettre le maintien de bonnes relations entre États.¹⁰

Il faudra sans doute attendre les mémoires de M. Waldheim pour connaître en détail l'histoire des efforts qu'il a déployés en regard de l'affaire iranienne. On sait toutefois qu'il s'y mêla de sa propre initiative et qu'il y travailla sans répit¹¹. Fait exceptionnel dans l'histoire du Conseil de sécurité, il ira même jusqu'à demander d'urgence la convocation du Conseil, le 25 novembre 1979. Reconnaisant le rôle-clef joué par le Secrétaire général en l'espèce, le Conseil de sécurité l'invitera formellement, par sa Résolution 457 du 4 décembre 1979, à prêter ses bons offices afin d'obtenir la libération des otages et à voir à ce que l'Iran et les États-Unis règlent par des voies pacifiques les questions qui restent à résoudre entre eux¹². De même, par sa Résolution 461 du 31 décembre 1979, le Conseil de sécurité

Prie à nouveau le Secrétaire général de prêter ses bons offices et d'intensifier ses efforts en vue d'aider le Conseil à atteindre les objectifs visés dans la présente résolution et note à cet égard que le Secrétaire général est disposé à se rendre personnellement en Iran.

Prie le Secrétaire général de rendre compte au Conseil de sa mission de bons offices avant que le Conseil se réunisse à nouveau.¹³

Non seulement le Secrétaire général peut-il apporter à sa mission de bons offices tout le poids de l'influence morale que lui confère sa magistrature, il peut aussi parler comme mandataire du Conseil de sécurité qui l'investit officiellement du pouvoir d'agir en son nom. Du 1^{er} au 4 janvier 1980, M. Waldheim se trouve donc à Téhéran où il peut s'entretenir avec le ministre des Affaires étrangères, M. Ghotbzadeh, ainsi qu'avec des membres du Conseil de la Révolution. Toutefois, le Secrétaire général ne peut voir ni l'ayatollah Khomeini, ni les otages détenus à l'ambassade américaine, ni les étudiants qui détiennent ces derniers. Le seul aspect positif qui semble découler de cette mission de bons offices en Iran est l'idée d'une commission d'enquête internationale qui étudierait les violations graves des droits de l'homme et les actes illégaux imputés à l'ancien régime iranien¹⁴.

10. O.N.U., *Introduction au Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (1969)*, A/7601/Add. 1, p. 24.

11. Cf. ONU, *Chronique*, janv. 1980, p. 7.

12. Le texte de cette Résolution apparaît in: *Documents d'Actualité Internationale*, n° 6, 11 fév. 1980, p. 114.

13. Voir texte *supra*, n. 12, p. 122.

14. O.N.U., *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité*, en date du 6 janvier 1980 (S/1730). Cette Commission d'enquête sera effectivement créée: voir *infra*, section 1.5.

L'Organisation de libération de la Palestine effectuera elle aussi une mission de bons offices à Téhéran, mais sans résultat toutefois¹⁵.

1.3. La convocation du Conseil de sécurité

C'est à cet organe que l'article 24 de la Charte de l'ONU confère la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. À la différence de l'Assemblée générale, qui ne jouit que d'un pouvoir de recommandation face aux États, le Conseil de sécurité est doté d'un véritable pouvoir décisionnel qui lie tous les États membres de l'ONU¹⁶.

Par rapport à l'affaire iranienne, l'action du Conseil de sécurité peut être décomposée en trois phases distinctes : l'attentisme prudent de novembre, la fermeté sans conséquence de décembre et la paralysie prévisible de janvier.

Ce n'est que le 9 novembre que le représentant des États-Unis à l'ONU, M. Donald F. Henry, adresse au président du Conseil de sécurité une lettre par laquelle il demande que le Conseil « voie d'urgence ce qui pourrait être fait pour que le personnel diplomatique détenu soit relâché et pour que soit rétablie l'inviolabilité du personnel et des locaux diplomatiques »¹⁷. Le Conseil est donc saisi immédiatement après l'échec de la mission de Ramsey Clark à Téhéran, c'est-à-dire dès qu'il fut devenu certain que l'action des terroristes était appuyée par l'ayatollah Khomeini. Le même jour, soit le 9 novembre, le président du Conseil de sécurité estime nécessaire de faire la déclaration suivante :

À la suite de consultations entre les membres du Conseil de sécurité je suis autorisé, en tant que Président du Conseil, à exprimer la profonde inquiétude du Conseil devant la détention prolongée de personnel diplomatique américain en Iran. Parlant en tant que Président du Conseil et au nom du Conseil, et sans vouloir intervenir dans les affaires intérieures d'aucun pays, je dois souligner que le principe de l'inviolabilité du personnel et des établissements diplomatiques doit être respecté dans tous les cas conformément aux normes internationales acceptées. Je demande donc instamment, et ce, dans les termes les plus énergiques, que le personnel diplomatique détenu en Iran, soit relâché sans délai et qu'une protection lui soit fournie. En outre je prie instamment le Secrétaire général de continuer à user de ses bons offices pour aider à la réalisation de cet objectif.¹⁸

15. *Time*, 19 nov. 1979, p. 18; *supra*, n. 4, p. 45.

16. Au 1^{er} janvier 1980, les dix membres non permanents du Conseil de sécurité étaient les États suivants : Bangladesh, Jamaïque, Mexique, Niger, Norvège, Philippines, Portugal, R.D.A., Tunisie et Zambie.

17. S/13615, 9 nov. 1979.

18. S/13616.

Comme on peut le constater, il y a des consultations informelles au sein du Conseil de sécurité, mais celui-ci ne sera effectivement convoqué que le 25 novembre 1979, grâce à l'initiative du Secrétaire général¹⁹. Dans la lettre qu'il fait parvenir au Président du Conseil de sécurité, M. Waldheim constate que la communauté internationale est de plus en plus préoccupée par le niveau dangereux de la tension entre les deux pays, tension qui menace, selon lui, la paix et la stabilité dans la région :

À mon avis cette crise constitue donc une menace grave contre la paix et la sécurité internationales. Par conséquent, dans l'exercice de mes attributions en vertu de la Charte des Nations Unies, je demande au Conseil de sécurité de se réunir d'urgence en vue de rechercher une solution pacifique au problème conformément aux principes de la justice et du droit international.²⁰

Le 4 décembre 1979, le Conseil de sécurité adopte, à l'unanimité de ses membres, sa première résolution en rapport avec la crise américano-iranienne²¹. Réaffirmant l'obligation solennelle qu'ont tous les États de respecter l'inviolabilité du personnel et des locaux diplomatiques et de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, la résolution demande au gouvernement iranien de libérer immédiatement le personnel de l'ambassade américaine détenu à Téhéran, d'assurer sa protection et de lui permettre de quitter le pays ; elle demande en outre à l'Iran et aux États-Unis de faire preuve de la plus grande modération dans la situation actuelle, de prendre des mesures pour régler pacifiquement les questions qui restent à résoudre entre eux et prie finalement le Secrétaire général de prêter ses bons offices pour l'application immédiate de la résolution et de faire rapport sur les résultats de ses efforts.

Cet appel, tout comme l'ordonnance de la Cour internationale en date du 15 décembre²², resteront sans effet. Le 21 décembre, le Président Carter demande la convocation du Conseil de sécurité en vue de faire imposer des sanctions économiques contre l'Iran, en vertu du chapitre VII de la Charte. Dans sa lettre du 22 décembre 1979, adressée au président du Conseil de sécurité, le représentant permanent des États-Unis à l'ONU explique ainsi le fondement des mesures envisagées :

L'Iran, en persistant à défier la communauté internationale, compromet l'ordre international, vital pour toutes les nations. Le mépris du droit international et des règles universellement acceptées pour la conduite des relations entre les nations que manifeste ce pays exige une action contrainte et efficace de la part du Conseil de sécurité en application de la Charte des Nations Unies. Le Conseil doit prendre des

19. S/13646, 25 nov. 1979.

20. *Ibidem*.

21. Rés. 457 (1979) ; *supra*, n. 12.

22. *Infra*, section 1.4.

mesures pour que l'appel qu'il a lancé à l'Iran en vue de la libération des otages soit suivi d'effet. C'est l'intégrité du droit international et de la diplomatie du monde civilisé qui est en jeu, ainsi que la capacité de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe de maintenir la paix et la sécurité internationales.²³

Dans la résolution 461 (1979) qu'il adopte le 31 décembre 1979, le Conseil n'impose aucune sanction économique, compte tenu de la mission de bons offices que le Secrétaire général se prépare à accomplir à Téhéran²⁴. Le Conseil se contente de demander instamment « une fois encore » au gouvernement iranien de libérer les otages et décide de se réunir le 7 janvier 1980 pour examiner la situation et, en cas d'inobservation de la résolution, pour adopter des mesures efficaces conformément aux articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies²⁵. Cette résolution est adoptée par onze voix contre zéro, avec quatre abstentions : Bangladesh, Koweït, Tchécoslovaquie et URSS. La belle unanimité du début de décembre commence déjà à montrer des failles certaines devant la perspective de sanctions économiques.

Réuni à la mi-janvier, le Conseil de sécurité discute le projet américain²⁶ tendant à imposer des sanctions économiques et commerciales contre l'Iran afin d'isoler encore davantage cet État de la communauté internationale. Les Soviétiques considèrent l'initiative américaine comme un geste destiné à exacerber le conflit et à aggraver la tension qui règne dans la région du Moyen-Orient²⁷ ; aussi bloquent-ils le projet en utilisant leur droit de veto. L'URSS gardienne de l'Iran, malgré son intervention menaçante en Afghanistan ?²⁸

1.4. L'introduction d'une instance devant la Cour internationale de justice

Aux termes de l'article 92 de la Charte, la Cour internationale de justice constitue l'organe judiciaire principal de l'ONU. C'est un corps de quinze magistrats élus pour neuf ans par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leur pays respectif, des plus hautes fonctions judiciaires ou qui sont des juristes possédant une compétence notoire en matière de droit international²⁹.

23. S/13705, 22 déc. 1979.

24. *Supra*, n. 13.

25. *Ibidem*.

26. S/13735.

27. Discours de M. Troyanovsky, représentant officiel de l'URSS au Conseil : ONU, *Chronique*, mars 1980, p. 23.

28. C'est du moins l'interprétation du représentant américain au Conseil : cf. *supra*, n. 27, p. 25.

29. *Statut de la Cour internationale de justice*, art. 2.

La compétence de la Cour est facultative et non obligatoire ; c'est dire que chaque État a le droit de recourir à la C.I.J. s'il accepte la compétence de cette dernière ; c'est dire aussi qu'un État ne pourra citer un autre État devant ce tribunal que si cet autre État a reconnu préalablement ou est prêt à reconnaître la juridiction de la Cour³⁰. La juridiction de la Cour dépend donc de la volonté des parties et cette volonté peut être exprimée de diverses manières : par convention spéciale, par l'effet d'une clause juridictionnelle intégrée à un traité ou par déclaration unilatérale transmise au Secrétaire général de l'ONU. Compte tenu de ce qui précède, la Cour est compétente pour trancher tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet l'interprétation d'un traité, tout point de droit international, la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international, et la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international³¹. Par ailleurs, l'article 41 du *Statut de la C.I.J.* donne à celle-ci le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires, si elle estime que les circonstances l'exigent, afin de sauvegarder les droits que l'arrêt qu'elle aura à rendre pourrait éventuellement reconnaître soit au demandeur soit au défendeur.

Le 29 novembre, les États-Unis intentent une action devant la Cour internationale de justice. Ils demandent plus spécialement au plus haut tribunal international de dire et juger que l'Iran a violé ses obligations internationales en encourageant l'action des étudiants terroristes ; que l'Iran doit, en vertu de ses obligations internationales, libérer le personnel américain détenu en otage et lui permettre de quitter le territoire iranien en toute sécurité ; que l'Iran doit réparation pour les violations du droit ainsi commises ; et finalement que l'Iran doit poursuivre en justice les auteurs des crimes commis à l'encontre des locaux et du personnel de la mission diplomatique américaine. Le même jour, les États-Unis demandent également à la Cour d'émettre une ordonnance à caractère conservatoire, tendant à assurer la libération immédiate des otages. Avec une rapidité remarquable mais non pas exceptionnelle, la Cour se rend à cette dernière demande. À l'unanimité, elle indique des mesures conservatoires le 15 décembre 1979³². L'ordonnance exige que l'Iran fasse immédiatement en sorte que les autorités américaines soient remises en possession des locaux de l'ambassade et que tous les ressortissants des États-Unis détenus en otages soient libérés : elle prie également le Gouvernement américain et le Gouvernement iranien de ne prendre aucune mesure de nature à aggraver la tension entre les deux pays ou à rendre plus difficile la solution du différend existant.

30. C'était le cas de l'Iran, en l'espèce.

31. *Supra*, n. 29, art. 36.

32. Le texte de cette ordonnance apparaît à : XIX I.L.M. 139.

Le 20 mai 1980, la C.I.J. prononce son jugement au fond³³. À l'unanimité de ses membres, la Cour décide que l'Iran doit prendre toutes les mesures nécessaires pour corriger la situation résultant des événements du 4 novembre 1979 et à cette fin doit 1^o mettre un terme à la détention illégale du personnel diplomatique américain; 2^o mettre à la disposition du personnel américain des moyens de transport adéquats pour qu'il puisse quitter le territoire iranien en toute sécurité; 3^o confier la surveillance des locaux et archives de l'ambassade américaine à la mission diplomatique suisse. Par treize voix contre deux, la Cour juge que l'Iran a violé ses obligations internationales à l'endroit des États-Unis et qu'il a directement engagé, de ce fait, sa responsabilité envers les États-unis.

1.5. L'établissement d'une Commission d'enquête internationale

Autre procédure de règlement des conflits, l'enquête internationale consiste à confier à un tiers impartial la mission d'établir des faits à propos desquels les parties en litige sont insuffisamment éclairées ou en désaccord. Elle se termine normalement par un rapport qui laisse aux parties une entière liberté pour la suite à donner. L'utilité de l'enquête n'est plus à démontrer: elle fournit non seulement aux parties les données nécessaires pour asseoir leurs positions et tirer les conséquences qui s'imposent mais elle fait aussi gagner du temps pour ramener au calme des esprits parfois surexcités.

Évoquée tout d'abord par M. Ghotbzadeh en décembre 1979³⁴ l'idée d'une enquête internationale est directement abordée lors des entretiens Waldheim-Ghotbzadeh de janvier 1980³⁵. Les autorités iraniennes tiennent non seulement à l'extradition de l'ex-Chah et à la restitution de ses avoirs, elles veulent aussi que la communauté internationale tienne compte des griefs du peuple iranien contre le régime précédent. Le 20 février 1980, après avoir obtenu l'appui des deux gouvernements impliqués, le Secrétaire général de l'ONU annonce la création d'une Commission d'enquête internationale. Cette Commission se voit attribuer un double mandat: non seulement doit-elle entendre les griefs des Iraniens à l'encontre de l'ancien régime mais encore doit-elle chercher une solution à la crise dans les meilleurs délais³⁶.

Aussitôt formée, la Commission se rend à Téhéran où elle entreprend une série d'entretiens avec des représentants des autorités gouvernementales et de divers milieux de la société iranienne. Elle doit cependant suspendre ses

33. Le texte de cet arrêt apparaît à: XIX I.L.M. 553.

34. U.S.A., *Department of State Bulletin*, fév. 1980, p. 56.

35. *Supra*, n. 14.

36. ONU, *Chronique*, avril 1980, pp. 17-18.

travaux le 10 mars, constatant alors qu'il lui était impossible de remplir la seconde partie de son mandat, c'est-à-dire de contribuer dans les meilleurs délais à une solution de la crise. Dès le jour de son arrivée, la Commission apprend en effet que la question de la libération des otages ne pouvait faire l'objet de ses préoccupations, puisque l'ayatollah Khomeini venait de décider que cette question serait étudiée par le nouveau Parlement prévu par la Constitution³⁷. Qui plus est et contrairement, semble-t-il, à l'entente (?) intervenue entre l'Iran et les États-Unis relativement au mandat de la Commission³⁸, celle-ci n'a pu voir les otages. Il est vrai que les terroristes avaient accepté, le 4 mars, que la Commission rencontre les otages, mais les conditions posées à cette acceptation étaient telles que la Commission pouvait difficilement s'y soumettre : les cinq commissaires pouvaient voir les otages à la condition que leur rapport soit de nature à convaincre les Nations Unies que l'ex-Chah et les États-Unis s'étaient rendus coupables de crimes envers l'Iran³⁹. Une discussion⁴⁰ s'ensuivit entre le ministre M. Ghotbzadeh et les terroristes sur le point de savoir si Khomeini avait oui ou non approuvé un plan qui aurait permis à la Commission de voir les otages ; la Commission, devant les tergiversations et les volte-faces du « Pouvoir », n'a pu que quitter l'Iran en renonçant à exécuter complètement son mandat.

Selon le Secrétaire général M. Waldheim, l'échec de la Commission s'explique principalement par le « problème du pouvoir » qui se posait manifestement en Iran à cette époque⁴¹. Mais il faut préciser que cet échec était plus que prévisible dans la mesure où toutes les ambiguïtés⁴² n'avaient pas été levées quant au lien qu'il fallait établir entre la présence d'une Commission d'enquête dans la capitale iranienne et la question de la libération immédiate des otages. Alors que les Iraniens s'attachaient plutôt à l'aspect investigateur du mandat de la Commission, les Américains percevaient plutôt son caractère conciliateur. L'exécution d'un tel mandat était donc très difficile, dès le point de départ, surtout dans un contexte où le

37. Ce qui reportait tout débat sur la libération des otages après la tenue d'élections législatives. Cf. U.S.A., *Department of State Bulletin*, mai 1980, p. 60.

38. Cf. la déclaration de la présidence des États-Unis, en date du 20 fév. 1980, in: U.S.A., *Department of State Bulletin*, avril 1980, p. 47 : « Secretary general Waldheim has stated that the Commission will speak with each of our people. Both the United States and Iran concurred in the establishment of the Commission, as proposed by the Secretary General, in mutually acceptable, official response to him. »

39. U.S.A., *Department of State Bulletin*, mai 1980, p. 60.

40. *Ibidem*.

41. ONU, *Chronique*, avril 1980, p. 18.

42. Le Président Bani-Sadr approuva la création de la Commission mais ne donna, semble-t-il, aucune assurance sur la question de la libération des otages ; voir U.S.A., *Department of State Bulletin*, avril 1980, p. 48.

Pouvoir iranien est tantôt à la résidence de l'ayatollah Khomeini, tantôt au siège du gouvernement et tantôt entre les mains des terroristes.

1.6. Conclusion

Prima facie, l'affaire iranienne semble constituer l'exemple parfait d'un conflit dit juridique, parce qu'il s'agit d'abord et avant tout de l'application du droit international au chapitre des immunités diplomatiques et consulaires ; la Cour internationale de justice apparaît alors comme le forum le plus naturel pour juger si l'Iran a violé ses engagements internationaux et encourt une responsabilité de ce fait. Vu de l'Iran toutefois, il s'agit d'un conflit essentiellement politique dont les origines remontent au moins au coup d'État de 1953 qui renversa le gouvernement du Dr. Mossadegh et mit en place, grâce à l'appui américain⁴³, le régime personnel du Chah ; dans une telle perspective, le conflit ne peut être résolu que par l'accord direct des parties. Juridique à l'origine, le différend est bientôt politisé ; devenu politique par la suite, il ne perd pas pour autant sa dimension juridique originelle, d'où la complexité d'une situation quand une partie voit cette dernière à travers le prisme du donné politique et l'autre à travers celui du donné juridique. Si l'idée de droit ne peut s'imposer faute de sanctions efficaces, c'est nécessairement l'aspect politique du débat qui prédominera et dictera finalement la manière dont le conflit pourra être réglé ; cette manière ne peut pas ne pas passer par la négociation, tôt ou tard, dans la mesure où la conservation de la vie des otages constitue l'objectif ultime qui prime la raison d'État et son corollaire immédiat, le coup de force militaire.

2. La crise américano-iranienne et le difficile problème de la sanction du droit international

L'un des aspects les plus frappants de la crise américano-iranienne réside sans aucun doute dans cette preuve éclatante qui a été faite de l'extrême fragilité du droit international public. L'État iranien a violé les règles les plus élémentaires relatives aux immunités diplomatiques, enfreint les principes les plus élémentaires d'humanité, cautionné le chantage criminel comme moyen d'obtenir justice pour le passé, ignoré les recommandations et les décisions des organes compétents des Nations Unies et tout cela dans la plus parfaite impunité. Les questions ne tardent donc pas à se soulever : toute règle de droit ne postule-t-elle pas une sanction en cas de violation ? La société internationale n'a-t-elle pas encore créé un système

43. Voir : R.W. COTTAM, « The Imperial Regime of Iran : Why it collapsed », in : Centre québécois de Relations internationales, *L'Iran d'hier et de demain*, Sainte-Foy, 1979, pp. 9-26.

répressif pour punir les délits les plus graves ? Un État peut-il imposer des sanctions unilatérales s'il est victime d'une violation du droit ? C'est à ces questions que nous nous intéresserons dans cette section, après avoir analysé brièvement la nature des obligations de l'État iranien vis-à-vis le personnel diplomatique américain.

2.1. La règle de l'inviolabilité de l'agent diplomatique

En tant qu'instrument de négociation entre États, l'ambassade est une institution aussi vieille que le monde et le caractère sacré des ambassadeurs fut reconnu dès les temps les plus anciens. C'est donc en toute sécurité que Grotius peut écrire, dès 1625 :

Il y a deux maximes du droit des gens touchant les ambassadeurs, sur lesquelles on raisonne communément comme sur des règles constantes : l'une qu'il faut recevoir les ambassadeurs ; l'autre, qu'on ne doit leur faire aucun mal.⁴⁴

Selon la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* (1961), laquelle cristallise le droit international coutumier sur ce point, la personne de l'agent diplomatique est inviolable ; c'est dire qu'il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'État accréditaire doit le traiter avec le respect qui lui est dû et prendre toutes les mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité⁴⁵. Pareillement, les locaux de la mission diplomatique sont inviolables ; sauf avec le consentement du chef de la mission, il n'est pas permis aux agents de l'État accréditaire d'y pénétrer et ce dernier a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés⁴⁶. De telles obligations valent même en cas de conflit armé ou en cas de rupture de relations diplomatiques entre deux États⁴⁷.

Le principe de l'inviolabilité de l'agent diplomatique ne signifie pas pour autant que ce dernier peut commettre des crimes et des délits sans encourir de responsabilité ; s'il est vrai que l'État accréditaire ne peut ni le poursuivre ni le punir, il peut demander son rappel en le déclarant *persona non grata*. Par ailleurs, l'État accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction de son agent diplomatique, tout comme il peut décider de le poursuivre conformément à sa législation interne : l'immunité de juridiction

44. H. GROTIUS, *Le droit de la guerre et de la paix*, Livre II, c. XVIII, cité in : A/CN. 4/98, 1956, vol. II, p. 135.

45. Art. 25. Texte de la Convention in : Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 500, n° 7310.

46. Art. 22.

47. Art. 45.

d'un agent diplomatique dans l'État accréditaire n'exempte pas cet agent de la juridiction de l'État accréditant⁴⁸. De telles solutions ne se comprennent que si nous avons à l'esprit le fondement théorique des immunités diplomatiques: leur but n'est pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions de l'ambassade, lesquelles visent essentiellement à maintenir et développer des relations amicales entre deux États. En définitive, l'indépendance absolue de l'agent diplomatique à l'égard de l'État accréditaire apparaît comme une condition *sine qua non* de l'accomplissement de la mission dont il est chargé.

Ces prémisses étant posées, on peut porter un jugement sur la menace proférée à plusieurs reprises par les autorités iraniennes de juger les otages américains pour crime d'espionnage. Une telle menace est absolument inconciliable avec les règles du droit international. Il est convenu que l'une des fonctions essentielles d'une mission diplomatique consiste précisément à « s'informer par tous les moyens licites des conditions d'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant »⁴⁹. Si c'est de ce genre d'espionnage dont sont accusés les agents diplomatiques américains, l'accusation est dénuée de tout fondement en droit. Si les autorités iraniennes estiment plutôt que des agents diplomatiques américains se sont livrés à des activités d'espionnage au sens où ce terme est entendu dans la plupart des législations criminelles des États, elles peuvent certainement les expulser de l'Iran, mais elles ne peuvent les poursuivre devant les tribunaux iraniens sans violer le principe de l'immunité de juridiction pénale dont jouissent tous les diplomates.

Que des manifestants attaquent l'hôtel d'une mission diplomatique, enfoncent ses portes, saccagent ses bureaux, détruisent ses documents, décident de l'occuper ou d'y mettre le feu, voilà des événements devenus banals dont se nourrit régulièrement la chronique des faits internationaux. Que de telles actions soient avalisées par les plus hautes autorités d'un État, voilà qui change radicalement la situation juridique, car elles constituent alors un fait illicite qui entraîne la responsabilité internationale de l'État. Quand un gouvernement cautionne et encourage la détention d'agents diplomatiques comme otages, il commet non seulement un fait illicite mais il se rend aussi complice d'un crime répugnant et odieux que tous les pays civilisés punissent des peines les plus graves. Comme la Cour internationale de justice n'a pas manqué de le souligner dans son arrêt du 24 mai 1980:

Such events cannot fail to undermine the edifice of law carefully constructed by mankind over a period of centuries, the maintenance of which is vital for the security and well-being of the complex international community of the present day,

48. Art. 31, al. 4.

49. Art. 1, al. (d).

to which it is more essential than ever that the rules developed to ensure the ordered progress of relations between its members should be constantly and scrupulously respected.⁵⁰

Il reste à voir maintenant de quelle manière le droit international peut assurer l'exécution des obligations spéciales qui incombent à l'État iranien vis-à-vis les États-Unis d'Amérique.

2.2. La sanction en droit international

La thèse selon laquelle le droit international ne serait pas un droit véritable parce que manquant de sanctions matérielles efficaces a été soutenue par des juristes de différents pays, notamment en Angleterre, en Allemagne, en France et aux États-Unis⁵¹. Le droit, dit-on, est essentiellement coercible, c'est-à-dire qu'il est possible de le faire respecter par la force, si besoin est; pas de droit sans contrainte publique, parce que la force matérielle serait de l'essence du droit et constituerait un facteur de différenciation de la norme juridique par rapport aux autres normes sociales. Privé de cette propriété, le droit international serait tout au plus une morale sociale, une *lex imperfecta*. Un droit sans contrainte, disait Ihering, est une « lumière qui n'éclaire pas, un feu qui ne brûle pas ».⁵²

Nous laisserons aux juristes-philosophes le soin de définir la quintessence de l'idée de droit, car tel n'est pas l'objet de notre propos. Il nous suffira de mentionner seulement qu'on ne saurait aborder l'étude du système international dans la même perspective que celle utilisée pour définir les éléments fondamentaux des systèmes juridiques nationaux; sinon, une sanction internationale supposerait dès lors l'existence d'un gendarme international, lequel postule à son tour et au préalable le désarmement des États et l'armement parallèle d'une organisation mondiale non seulement habilitée à dire le droit mais aussi à le faire respecter par la force, si besoin est. En réalité, il suffit d'avancer cette proposition pour démontrer que toute analogie devient assez vite suspecte parce qu'elle ignore les différences fondamentales entre les deux types de sociétés et pose comme principe que la société internationale doit nécessairement évoluer selon le modèle des diverses sociétés étatiques, ce qui reste à démontrer. Du fait des caractéristiques propres de la société internationale actuelle, où le pouvoir est réparti théoriquement entre tous les États, le droit international ne peut élaborer un système de sanctions autour du principe de la contrainte publique externe; du même coup, l'efficacité objective de toute sanction

50. *Supra*, n. 33.

51. Sur ce point, voir L. CAVARÉ, « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public », (1937) 44 *R.G.D.I.P.* 385.

52. Cité par F. CASTBERG, *La philosophie du droit*, Paris, Pedone, 1970, p. 34.

autre que la force demeure essentiellement une chose relative. Aujourd'hui comme hier, l'État victime d'une violation du droit international doit donc recourir à ses propres moyens pour réaliser l'exécution des normes juridiques, à l'intérieur toutefois du cadre fixé par la Charte de l'ONU. Ce n'est que par exception et pour les cas les plus graves que la société internationale prévoit bien imparfaitement une sanction collective.

2.3. La sanction internationale dans le système de la Charte de l'ONU

Il y a lieu de distinguer entre la sanction collective, prise au nom des Nations Unies, et la sanction unilatérale laissée au pouvoir discrétionnaire de chaque État.

2.3.1. La sanction collective

Contrairement à ce qu'on pourrait croire *a priori*, le Conseil de sécurité n'est pas le gardien de la légalité internationale ; sa fonction essentielle n'est pas de faire respecter le droit mais de veiller au maintien de la paix et de sa sécurité internationales et de contribuer au règlement pacifique des conflits, conformément aux buts et aux principes de la Charte. En réalité ce n'est qu'en cas d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression que le Conseil est autorisé à décider de certaines mesures coercitives, armées ou non, à titre de sanctions ; la seule exception à cette règle réside dans le lien institutionnel établi par les rédacteurs de la Charte entre la décision judiciaire internationale et son exécution ; l'article 94, alinéa 2, déclare en effet que :

Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt.

On doit noter tout d'abord que le Conseil de sécurité jouit d'un pouvoir discrétionnaire à ce chapitre : il peut décider d'agir tout comme il peut décider de ne pas agir. Il peut y avoir beaucoup de raisons pour lesquelles le Conseil décide de ne pas agir, mais la plus importante semble bien être d'une nature strictement procédurale : c'est l'exercice du droit de veto sur la question⁵³. Si par hypothèse le Conseil de sécurité décide d'intervenir, il lui reste encore à juger s'il va émettre une recommandation, juridiquement non obligatoire, ou prendre une décision obligatoire. Empreinte sans doute d'une

53. Toute décision prise en vertu de l'article 94 postule l'unanimité des membres permanents du Conseil de sécurité, vu l'article 27, al. 3 de la Charte.

force morale considérable, la recommandation constitue tout au plus une invitation qui ne lie pas l'État récalcitrant au plan juridique. Le Conseil voudrait-il opter pour une décision qu'il n'aurait pas la force matérielle nécessaire pour la faire respecter, même si la Charte lui accorde ce pouvoir au plan du droit⁵⁴.

Le 15 décembre 1979, puis le 20 mai 1980, la Cour internationale de justice demande à l'Iran de libérer les otages. Or le Conseil de sécurité avait demandé exactement la même chose les 4 et 31 décembre 1979, sans succès, mais n'avait pu imposer de sanctions économiques vu l'exercice du veto soviétique sur le sujet⁵⁵. Si les membres du Conseil de sécurité manquent de la solidarité voulue pour imposer le respect de leurs propres résolutions, il est douteux qu'ils en aient assez pour assurer l'exécution d'une décision rendue par une autre organisation internationale. Du reste, on peut toujours se demander « si l'hommage qui doit être rendu à la Cour internationale de justice et à l'autorité de ses sentences va jusqu'à exiger que l'on parte à la guerre pour pouvoir les exécuter »⁵⁶.

Dans un tel contexte, les États-Unis d'Amérique doivent donc compter sur leurs propres moyens pour obtenir le respect de leurs droits ; ces moyens sont limités parce qu'ils doivent tenir compte des termes mêmes de la Charte de l'ONU.

2.3.2. La sanction unilatérale

Selon l'article 2, alinéa 3, de la Charte de l'ONU, les membres de l'Organisation « règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger » ; les mesures coercitives unilatérales doivent donc être pacifiques et ne doivent pas mettre en danger la paix, la sécurité et la justice internationales. De plus, en vertu de l'alinéa 4 du même article,

Les Membres de l'Organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

54. L'armée internationale prévue au chapitre VII de la Charte n'a pu voir le jour ; le Conseil pourrait tout au plus demander aux États d'adopter des sanctions économiques.

55. *Supra*, n. 27.

56. J.R. DUPUY, *Présentation synthétique de la justice internationale*, Paris, Institut des Hautes Études Internationales, 1965-66, p. 40.

57. Sous réserve, bien entendu, du droit de légitime défense en cas d'attaque armée, tel que consacré par l'article 51 de la Charte.

Une telle disposition restreint davantage le domaine des mesures coercitives unilatérales, puisqu'elle interdit toute action par la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État. Les principales mesures coercitives unilatérales encore compatibles avec la Charte de l'ONU sont les mesures de rétorsion et les mesures de représailles non armées.

Première application de la loi du talion, les mesures de rétorsion visent à répondre à l'acte jugé lésionnaire par un acte de même nature. Au plan historique, elles apparaissent non pas comme une riposte à la violation d'un droit mais bien comme une réaction équilibrée à une mesure discourtoise ou inamicale. En tout cas, ce sont des mesures conformes au droit international, de nature à créer une pression sur l'État étranger : contrôle plus sévère des ressortissants étrangers, expulsion d'agents diplomatiques, refus de consentir des prêts, suspension de relations économiques, etc. Au contraire de la rétorsion, les représailles se définissent plutôt comme des mesures contraires au droit parce qu'incompatibles avec une norme juridique internationale, mais qui tirent leur légitimité du fait de la nécessité de faire cesser la violation du droit commise antérieurement par un autre État. La doctrine estime généralement que les mesures prises à titre de représailles ne doivent pas être hors de proportion avec l'acte illicite qui les a justifiées et qu'elles ne peuvent être prises que sur la constatation de l'impossibilité d'obtenir satisfaction par d'autres moyens. La valeur pratique des mesures de rétorsion et de représailles est variable ; à la limite, elles peuvent nuire autant à l'État victime d'une violation du droit qu'à l'État auteur de cette violation⁵⁸.

Au plan politique, les mesures de rétorsion et de représailles visent à accroître la pression sur un État afin d'amener ce dernier à adopter un comportement déterminé. Dès les premiers jours de la crise, les États-Unis y auront recours et adopteront par la suite une politique graduée.

2.4. Les mesures coercitives américaines

Les mesures unilatérales adoptées par les États-Unis comme mesures de rétorsion et de représailles sont nombreuses et variées. Il ne s'agit pas ici d'en faire l'inventaire complet, mais d'indiquer seulement celles qui nous paraissent les plus importantes : contrôle plus sévère des ressortissants iraniens ; gel et saisie des avoirs iraniens aux États-Unis ; l'embargo partiel, puis total ; le boycott économique et commercial ; et la rupture des relations diplomatiques.

58. Sur ce point, voir : P.J. KUYPER, *The Implementation of International Sanctions*, La Haye, Sijthoff et Noordhoff, 1978.

2.4.1. Contrôle des visas émis et restrictions à l'émission des nouveaux visas

À la suite de manifestations anti-américaines par des étudiants iraniens aux États-Unis, le Service fédéral de l'immigration reçoit l'ordre d'accélérer le processus d'expulsion des étudiants iraniens qui séjournent illégalement sur le territoire américain⁵⁹. Une semaine plus tard, 150 étudiants sont invités à quitter volontairement les États-Unis dans les trente jours afin d'éviter une expulsion forcée.

Le 7 avril 1980, tous les visas délivrés à des citoyens iraniens qui ne sont pas encore entrés aux États-Unis sont annulés et aucun autre visa ne pourra être renouvelé ou accordé, sauf pour des motifs humanitaires ou si l'intérêt national américain l'exige⁶⁰.

2.4.2. Gel et saisie des avoirs iraniens aux États-Unis

Le 14 novembre 1979, soit le jour même de l'annonce, par le gouvernement iranien, de son intention de retirer tous ses avoirs se trouvant dans des banques américaines, le Président Carter donne l'ordre de bloquer ces fonds⁶¹. Il s'agit, bien entendu, d'une mesure de représailles, mais son utilité politique n'échappe à personne: ces avoirs pourront financer éventuellement un programme permettant d'indemniser adéquatement les otages, leurs familles et tous autres citoyens américains qui peuvent invoquer des créances aux dépens de l'Iran⁶².

Le 7 avril 1980, le Président annonce effectivement qu'il a demandé au Secrétaire au Trésor de procéder à l'inventaire officiel des avoirs iraniens et qu'il se propose de présenter un projet de loi au Congrès afin de faciliter le paiement des créanciers américains⁶³.

2.4.3. L'embargo

L'embargo, dans son acception moderne⁶⁴, est une mesure gouvernementale qui consiste à interdire, partiellement ou totalement, les expor-

59. Cf. *Time*, 26 nov. 1979, p. 9; U.S.A., *Department of State Bulletin*, janv. 1980, p. 44.

60. U.S.A., *Department of State Bulletin*, mai 1980, p. 1.

61. *Supra*, n. 4, pp. 42-43.

62. Dans son message au Congrès du 14 novembre 1979, le Président Carter est très explicite sur ce point: «Blocking property and property interests of the Government of Iran, its instrumentalities and controlled entities and the Central Bank of Iran will enable the United States to assure that the resources will be available to satisfy lawful claims of citizens and entities of the United States against the Government of Iran», U.S.A., *Department of State Bulletin*, janv. 1980, p. 51.

63. U.S.A., *Department of State Bulletin*, juin 1980, p. 51.

64. Cf. L. DUBOIS, «L'embargo dans la pratique contemporaine», (1967) *A.F.D.I.* 99.

tations à destination d'un ou de plusieurs pays. En l'absence d'obligations conventionnelles spéciales, il constitue une mesure de rétorsion puisqu'un État est libre d'exporter ou non ses ressources.

Un embargo sur toutes les livraisons de matériel militaire et de pièces détachées à destination de l'Iran est décrété par les États-Unis le 9 novembre 1979⁶⁵ ; cinq mois plus tard, soit le 7 avril 1980, ce sont toutes les exportations américaines qui sont interdites, à l'exception des vivres et des médicaments⁶⁶.

2.4.4. Le boycott économique et commercial

À l'embargo du 7 avril 1980 frappant les exportations américaines à destination de l'Iran, les États-Unis ajoutent, le 17 avril 1980, le boycott économique total, afin d'interrompre le flux des importations en provenance de cet État. L'ordonnance présidentielle⁶⁷ interdit en effet « the direct or indirect import from Iran into the United States of Iranian goods or services other than materials imported for news publications or news broadcast dissemination ». Une telle mesure a comme conséquence pratique de conduire à la fermeture de tous les bureaux d'*Iran Air*, de la *National Iranian Oil Company* et de la *National Iranian Gas Company* en territoire américain. Sont aussi prohibées les transactions financières entre les deux pays.

2.4.5. La rupture des relations diplomatiques

La violation d'un droit est souvent la cause de la rupture des relations diplomatiques entre deux États; la rupture apparaît alors comme une sanction internationale et un moyen de pression politique⁶⁸. Acte de protestation, c'est un acte unilatéral, libre et discrétionnaire qui emporte des conséquences graves : l'État qui rompt ses relations diplomatiques décide non seulement de fermer sa propre mission diplomatique à l'étranger mais il décide encore que la mission diplomatique étrangère qui se trouve sur son propre territoire doit également fermer ses portes.

Ce n'est que le 7 avril 1980 que les États-Unis rompent leurs relations diplomatiques avec l'Iran. L'ambassade iranienne à Washington et les quatre consulats iraniens aux États-Unis doivent être fermés immédiatement et chacun des membres du personnel diplomatique et consulaire iranien est

65. *Supra*, n. 4, p. 44.

66. *Supra*, n. 60.

67. Executive Order 12211, reproduit in: *Department of State Bulletin*, juin 1980, p. 43.

68. Voir, en général: R. PAPINI et G. CORTÈSE, *La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, Paris, Pedone, 1972.

déclaré *persona non grata*⁶⁹. On doit toutefois préciser que cette mesure avait été précédée par une réduction importante du personnel diplomatique dès le 12 décembre 1979⁷⁰.

2.5. Conclusion

Les mesures coercitives unilatérales adoptées par les États-Unis en vue de faire pression sur les autorités iraniennes sont conformes aux données actuelles du droit international, mais témoignent en même temps du caractère limité de ce dernier dans la mesure où il laisse à l'État victime de la violation d'un droit le soin d'obtenir justice par ses propres moyens et par des moyens pacifiques au surplus. Mesures de rétorsion ou mesures de représailles, celles-ci ne répondent que très imparfaitement à l'exigence d'une sanction adéquate du droit car l'État qui les subit peut toujours les ignorer, à la limite. Devant une telle impasse, on peut se demander pourquoi un État ne pourrait-il pas pousser un peu plus loin ses mesures d'auto-protection en intervenant militairement, mais « pacifiquement », afin d'assurer le respect du droit. En posant une telle question, on pose automatiquement le problème de légalité de l'opération de sauvetage d'avril 1980.

3. La crise américano-iranienne et la question de la légalité de l'opération de sauvetage d'avril 1980

Dans la nuit du 24 au 25 avril 1980, un commando spécial américain pénètre en territoire iranien dans l'intention de libérer, *manu militari*, le personnel diplomatique détenu à Téhéran. Entreprise à l'insu du gouvernement iranien, cette mission est toutefois stoppée en raison d'une défaillance de matériel et le commando est aussitôt évacué hors d'Iran. Malgré l'échec de cette opération, il convient de poser une question essentielle qui n'a guère été soulevée jusqu'ici : il s'agit de voir si une telle intervention militaire pouvait être justifiée par le droit international actuel.

Prima facie, on peut affirmer, sans l'ombre d'un doute, qu'une intervention militaire effectuée par un État sur le territoire d'un autre État et à l'insu de ce dernier ressemble fort étrangement à un acte d'agression armée. Aux termes de la Résolution 3314 (XXIX) adoptée le 14 décembre 1974 par l'Assemblée générale de l'ONU, l'agression est l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État et aucune considération de quelque nature que ce soit, politique, économique, militaire ou autre ne saurait la justifier. C'est

69. *Supra*, n. 63.

70. *Supra*, n. 34, pp. 54 et 57.

une donnée constante du droit que le territoire d'un État est inviolable et ne peut être l'objet, même temporairement, d'une occupation militaire ou d'autres mesures de force prises par un autre État.

Cette évaluation, si juste soit-elle, ne signifie pas pour autant que l'emploi de la force armée est illicite en tout temps et en toutes circonstances. Tout d'abord, la Charte de l'ONU reconnaît le droit de légitime défense en cas d'attaque armée; il y a donc lieu de se demander si l'intervention américaine peut être qualifiée comme l'exercice d'un droit de légitime défense. Deuxièmement, il faut analyser dans quelle mesure le droit international peut encore autoriser l'intervention unilatérale d'un État en vue de protéger ses nationaux à l'étranger. Dernièrement, on doit vérifier si l'idée voulant qu'un État puisse utiliser la force armée pour assurer l'exécution d'une décision internationale, en cas de carence de l'organisation mondiale, est toujours conforme au système juridique actuel.

3.1. L'opération de sauvetage peut-elle être considérée comme un acte de légitime défense individuelle?

Dans un rapport soumis par les États-Unis au Conseil de sécurité de l'ONU, immédiatement après l'échec de l'opération de sauvetage, les autorités américaines soutiennent que la mission militaire a été entreprise « in exercise of its inherent right of self-defence with the aim of extricating American nationals who have been and remain the victims of the Iranian armed attack on our Embassy »⁷¹. Le syllogisme semble parfait : l'article 51 de la Charte de l'ONU autorise l'exercice du droit de légitime défense individuelle en cas d'attaque armée; or l'attaque de l'ambassade américaine à Téhéran, soutenue par les plus hautes autorités iraniennes, peut être considérée comme une attaque armée de l'Iran contre les États-Unis; donc ... Bien que séduisante, cette argumentation n'en constitue pas moins un sophisme de la fausse analogie, et ce à un double niveau : 1^o l'attaque de l'ambassade ne peut être assimilée à l'attaque du territoire américain; 2^o l'attaque et la détention du personnel diplomatique ne peuvent pas, non plus, être assimilées à une agression contre les États-Unis d'Amérique.

Il y a longtemps, en effet, que le droit international n'explique plus l'existence des immunités diplomatiques par la fiction du « sol national à l'étranger ». Il est vrai que les privilèges diplomatiques furent d'abord expliqués sur la base de l'exterritorialité, l'hôtel de l'ambassade étant considéré comme situé en territoire étranger. La fiction était commode parce qu'elle pouvait rendre compte du fait que des personnes vivant sur le

71. Nous n'avons pu obtenir ce rapport, mais l'extrait cité apparaît dans le texte de l'arrêt de la C.I.J., *supra*, n. 33, par. 32.

territoire d'un État n'étaient pas assujetties au Souverain territorial. Or, il se révéla très tôt que la fiction de l'exterritorialité ne s'accordait pas avec tous les faits. Elle était impuissante à expliquer pourquoi une ambassade étrangère devait payer certaines taxes municipales qui correspondaient à des services rendus⁷², impuissante à expliquer le fait qu'un criminel réfugié à l'hôtel d'une ambassade ne se trouvait pas en territoire étranger et qu'une procédure d'extradition n'était pas nécessaire pour obtenir sa livraison, et impuissante aussi à expliquer le fait qu'un agent diplomatique devait se soumettre aux lois du pays où il était accrédité. Au maximum, la théorie apparaissait comme une métaphore utile ; prise à la lettre, elle conduisait à des résultats absurdes. C'est pourquoi la fiction de l'exterritorialité a été répudiée non seulement par tous les auteurs modernes mais aussi et surtout par la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*⁷³, laquelle consacre officiellement la théorie des nécessités de la fonction.

On ne saurait sérieusement prétendre, par ailleurs, que l'attaque de nationaux américains résidant en Iran constitue une attaque sur les États-Unis eux-mêmes, susceptible de justifier le déclenchement du mécanisme de la légitime défense. Il est vrai que le droit international coutumier impose à chaque État l'obligation de traiter les nationaux d'un autre État (*a fortiori* le personnel diplomatique de ce dernier), avec tous les égards qu'une saine administration de la justice commande, mais la violation de cette obligation ne constitue pas le fait-condition autorisant l'action de légitime défense. Si tel était le cas, chaque État pourrait intervenir unilatéralement pour protéger les intérêts matériels privés ou la vie ou la liberté d'un seul de ses citoyens séjournant à l'étranger, ce qui serait absurde et ce qui n'est pas sans rappeler l'âge d'or américain à ce chapitre⁷⁴. Tout au plus, la violation d'une obligation internationale à l'endroit de ressortissants étrangers entraîne-t-elle la responsabilité internationale de l'État auteur du fait illicite, qui est tenu à la réparation selon les modalités propres de l'institution : restitution en nature ou paiement de dommages-intérêts, selon les circonstances de l'espèce et selon les modalités convenues entre les parties.

Même si nous supposons, pour les fins de la discussion, que l'attaque de l'ambassade américaine à Téhéran constitue un cas d'ouverture au droit de légitime défense, il faudrait encore démontrer que l'opération de sauvetage était commandée par une « nécessité pressante et urgente de défense qui ne

72. *In the matter of a Reference as to the Powers of the Corporation of the City of Ottawa and the Corporation of the Village of Rockcliffe to Levy Rates on Foreign Legations*, [1943] R.C.S. 208.

73. *Supra*, n. 45.

74. Voir I. FABELA, *Intervention*, Paris, Pedone, 1961.

permet ni de choisir les moyens ni de délibérer »⁷⁵, car tel est l'état du droit international coutumier en la matière. Cependant, cette conclusion ne dispose pas de l'argument voulant qu'un État puisse intervenir unilatéralement, pour des motifs humanitaires, en vue de protéger ses nationaux à l'étranger.

3.2. L'opération de sauvetage peut-elle être fondée sur le droit d'intervention d'un État en vue de protéger ses nationaux à l'étranger ?

Un deuxième argument soumis par les États-Unis pour justifier, en droit, leur intervention en Iran fait appel à des motifs d'ordre humanitaire. Dès le 25 avril, le Président Carter explique en ces termes les fondements de cette opération :

Preparations for this rescue mission were ordered for humanitarian reasons, to protect the national interests of this country, and to alleviate international tensions.⁷⁶

The mission on which they were embarked was a humanitarian mission. It was not directed against Iran; it was not directed against the people of Iran. It was not undertaken with any feeling of hostility toward Iran or its people.⁷⁷

De telles explications, on doit le souligner, ne sont pas le fruit du hasard car elles font soigneusement référence non seulement à un principe traditionnel de politique extérieure américaine mais à un certain courant doctrinal bien connu du droit international actuel.

Dans son traité de droit international, Oppenheim s'exprime ainsi au chapitre de l'intervention d'un État pour protéger les intérêts de ses nationaux à l'étranger :

Now a State may have a right of intervention against another State, mainly for seven reasons :

(...)

- (6) The right of protection over citizens abroad, which a State holds, may cause an intervention by right to which the other party is legally bound to submit. And it matters not whether protection of the life, security, honour or property of a citizen abroad is concerned.⁷⁸

75. Le droit coutumier repose sur l'affaire du « Caroline » : voir « Correspondance between Great Britain and the United States concerning the arrest of McLeod and the destruction of the Caroline », (1840-1841) 29 *British and Foreign State Papers* 1126.

76. Déclaration de la présidence des États-Unis, en date du 25 avril 1980, à 01h15, reproduite in: *Department of State Bulletin*, juin 1980, p. 38.

77. Déclaration du Président, en date du 25 avril 1980 à 07h00; *ibidem*.

78. L. OPPENHEIM, *International Law*, 8^e éd., New York, McKay, 1955, vol. 1, pp. 306-309.

Des auteurs contemporains, tels Bowett⁷⁹, Waldock⁸⁰, Lillich⁸¹ et Brierly⁸² défendent également cette opinion en alléguant qu'il s'agit là d'un droit reconnu par le droit international coutumier⁸³. Ils estiment en effet qu'un État peut intervenir pour protéger ses ressortissants si ces derniers font face à un danger grave et imminent que ne peut pas ou ne veut pas prévenir l'État territorial, et si les mesures d'auto-protection sont limitées dans leur objectif, leur durée et leur ampleur. Le fondement de cette théorie repose essentiellement sur l'idée classique voulant qu'un État qui maltraite un citoyen d'un autre État offense indirectement ce dernier, blesse ses droits et encourt une responsabilité. Le problème de cette argumentation réside, bien entendu, dans la difficulté de la concilier avec les termes de la Charte de l'ONU. Comme nous l'avons déjà vu, l'intervention unilatérale d'un État au profit de ses nationaux ne peut pas se fonder sur le principe de la légitime défense individuelle, car celle-ci suppose une agression armée contre un État et il reste difficile, voire même impossible, d'assimiler une attaque contre des nationaux à l'étranger à une attaque armée contre l'État tout entier lui-même. Or, sous réserve d'une action de légitime défense ou d'une action collective entreprise au nom même de l'ONU, la Charte interdit l'emploi de la force armée dans les relations internationales⁸⁴. On a soutenu néanmoins deux types d'arguments afin de démontrer la légalité d'une intervention d'humanité en regard de la Charte de l'ONU.

On a essayé tout d'abord de prétendre que l'article 51 de la Charte avait laissé intact le concept de la légitime défense, tel qu'il avait été défini par le

79. D. W. BOWETT, « The Interrelation of Theories of Intervention and Self-defense », in: J. N. MOORE, *Law and Civil War in the Modern World*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press, 1974, pp. 39-50.

80. C. H. WALDOCK, « The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law », (1952), 81 *R.C.A.D.I.* 451, p. 493.

81. R. B. LILICH, « Forcible Self-help by States to Protect Human Rights », 53 *Iowa L. Rev.* 325 (1967).

82. J. L. BRIERLY, *The Law of Nations*, 6^e éd. par C. H. WALDOCK, New York et Oxford, Oxford University Press, 1963, pp. 427-428. Après avoir déclaré qu'il s'agissait là d'une question délicate, l'auteur estime toutefois qu'il serait « difficult to deny the legitimacy of action in defence of nationals... ».

83. Voir plus spécialement le *dictum* de l'arbitre Max Huber, dans sa sentence du 1^{er} mai 1925 : « D'autre part, il est incontestable qu'à un certain point, l'intérêt d'un État de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale, et cela même en l'absence d'obligations conventionnelles. Ce droit d'intervention a été revendiqué par tous les États : ses limites seules peuvent être discutées. En le niant, on arriverait à des conséquences inadmissibles : on désarmerait le droit international vis-à-vis d'injustices équivalant à la négation de la personne humaine... » *Affaires des biens britanniques au Maroc espagnol* (Espagne v. Royaume-Uni), R.S.A. vol. II, p. 641. Voir aussi R. PINTO, *Le droit des relations internationales*, Paris, Payot, 1972, p. 263.

84. Art. 2, al. 4.

droit international coutumier du XIX^e siècle et comprenant, entre autres applications, la protection des nationaux à l'étranger⁸⁵. Comme Brownlie l'a démontré⁸⁶, une telle interprétation est non seulement contraire à l'esprit et à la lettre de la Charte de l'ONU, mais elle suppose aussi que le droit coutumier de la légitime défense n'a pas évolué entre 1850 et 1945, année de l'élaboration de la Charte.

On a allégué ensuite⁸⁷ qu'une intervention militaire destinée à protéger la vie de nationaux à l'étranger et limitée à ce seul objectif ne pouvait être considérée comme une atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un État et était, de ce fait, conforme à l'article 2, alinéa 4 de la Charte. Cette argumentation est particulièrement subtile parce qu'elle fait entrer en ligne de compte un élément suprêmement subjectif dans le processus d'appréciation juridique d'une utilisation de la force par rapport à la norme édictée à l'article 2, alinéa 4: serait légal l'emploi de la force motivé par une intention étatique qui ne vise pas à occuper le territoire étranger d'une façon indue ou à s'emparer du gouvernement d'un pays ou encore à obliger ce dernier à opter pour une politique ne correspondant pas à ses désirs immédiats. On croit pouvoir démontrer la véracité de cette interprétation par l'existence même des derniers mots de l'article 2, alinéa 4, lesquels prohibent finalement l'emploi de la force d'une « manière incompatible avec les buts des Nations Unies »; selon cette interprétation, ces mots constitueraient une clause échappatoire qui autoriserait tout emploi de la force jugé compatible avec les objectifs généraux de la Charte. À notre avis, Brownlie a démontré très clairement, par une analyse minutieuse des sources historiques de l'article 2, que les auteurs de la Charte n'avaient pas l'intention d'attribuer une interprétation restrictive à cet article puisqu'ils voulaient, au contraire, fermer la porte à toute intervention éventuelle des grandes Puissances sur le territoire des États plus petits⁸⁸.

Au plan politique, il n'y a pas de doute qu'un État, une super-puissance surtout, peut difficilement demeurer impassible devant l'imminence d'un danger grave auquel sont exposés ses propres nationaux à l'étranger. Une telle réalité ne saurait cependant conférer, par elle-même, un caractère légal à une intervention militaire unilatérale; elle pourrait, tout au plus, constituer une circonstance atténuante dans l'évaluation de la responsabilité internationale de cet État.

85. D.W. BOWETT, *supra*, n. 79, p. 44; R.B. LILLICH, *supra*, n. 81.

86. I. BROWNLIE, *International Law and the use of force by States*, Oxford, Oxford University Press, 1963, pp. 264 ss.

87. D.W. BOWETT et R.B. LILLICH, *supra*, n. 85.

88. BROWNLIE, *supra*, n. 86, p. 267.

3.3. L'opération de sauvetage peut-elle être fondée sur le droit d'intervention d'un État en vue d'assurer l'exécution d'une sentence internationale?

L'idée de la légitimité de l'emploi de la force armée par un État agissant dans le but unique d'assurer l'exécution d'une décision judiciaire internationale ne manque certainement pas de racines idéologiques profondes. « Les droits que l'on ne peut faire respecter », écrivait déjà Stowell en 1932, « tombent comme des feuilles mortes qui se détachent d'un arbre vivant. »⁸⁹ Hambro ne restera pas en deça de l'argument : rien ne peut être plus dangereux pour la communauté internationale, selon lui, que les sentences qui restent lettre morte⁹⁰. Pour Georges Scelle, « gouverner » c'est essentiellement « intervenir » ; dans le cadre de sa théorie du dédoublement fonctionnel, l'intervention unilatérale d'un État est licite si elle vise à réaliser le droit et elle constitue même un devoir en l'absence d'un pouvoir international centralisé capable d'organiser l'usage de la force à des fins de protection de la société⁹¹. Dans un essai original, Vulcan⁹² tentera de concilier ces points de vue traditionnels avec les termes de la Charte de l'ONU, mais sa démonstration est peu convaincante ; de plus, elle ne prend pas en considération, parce qu'antérieur, l'apport important du *dictum* de la C.I.J. dans l'affaire du détroit de Corfou.

Comme nous l'avons déjà vu, il est toujours possible, en prenant soin de donner une interprétation très restrictive à l'article 2, alinéa 4 de la Charte, de démontrer qu'une action militaire entreprise dans l'unique dessein d'exécuter une décision judiciaire ne constitue pas un emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État. Quant à la question de savoir si une telle action pourrait être compatible avec les buts des Nations Unies, il faut se rappeler que l'un des buts fondamentaux de l'Organisation est de « réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix »⁹³ ; dans un tel contexte, il convient de noter que la Charte n'impose pas la paix à tout prix, car celle-ci doit être conforme à la justice et au droit. Or, dit-on, quoi de plus compatible avec le droit et la justice que de faire exécuter une décision de la Cour ?⁹⁴

89. E.C. STOWELL, « La théorie et la pratique de l'intervention », (1932) 40 *R.C.A.D.I.*, 91.

90. E. HAMBRO, *L'exécution des sentences internationales*, Liège, Vaillant-Carmanne, 1936, p. 70.

91. G. SCELLE, « Règles générales du Droit de la paix », (1933), 46 *R.C.A.D.I.* 331, p. 664.

92. C. VULCAN, « L'exécution des décisions de la Cour internationale de justice d'après la Charte des Nations Unies », (1947) 51 *R.G.D.I.P.*, 187.

93. Art. 1.

94. C. VULCAN, *supra*, n. 92.

Une telle argumentation constitue une pétition de principe évidente car elle prend pour principe de l'argument cela même qui est en question : l'action doit être conforme *tant à la justice qu'au droit* et la question est de savoir aussi si cette action est conforme non pas à une certaine idée du droit en général, mais bien à la Charte de l'ONU. Or l'article 2, alinéa 4 pose une interdiction absolue et sans restriction de l'usage des armes, sauf dans les trois seuls cas prévus, c'est-à-dire l'action de légitime défense, l'action collective au nom des Nations Unies et l'action contre des États ex-ennemis. Il est vrai qu'en vertu du vieux droit coutumier international, un État pouvait recourir aux repréailles armées ou à la guerre afin d'obtenir la réalisation de ses droits ; mais un tel droit s'est éteint avec la Charte de l'ONU. Ce serait un anachronisme déroutant que de vouloir prétendre, 35 ans après San Francisco, que la Charte autorise ce qu'elle ne prohibe pas spécifiquement ; une telle approche, si valable qu'elle fut au XIX^e siècle, où l'intervention unilatérale était justifiée pour toutes sortes de motifs compatibles, naturellement, avec les intérêts des grandes puissances, heurte directement et la lettre et l'esprit de la Charte, laquelle n'autorise le recours à la force que par exception et pour des cas expressément énumérés. Cette dernière opinion est partagée non seulement par la doctrine dominante⁹⁵ mais se trouve aussi confirmée par la Cour internationale de justice elle-même, dans la célèbre affaire du détroit de Corfou⁹⁶.

Les 12 et 13 novembre 1946, quelques semaines seulement après « l'incident » du détroit de Corfou, où des navires de guerre de Sa Majesté britannique explosèrent après avoir heurté un champ de mines récemment mouillées, les autorités anglaises envoient des navires de guerre pour procéder au déminage du détroit, lequel faisait partie des eaux territoriales albanaises. D'après le gouvernement anglais, une telle opération vise essentiellement à mettre la main sur les *corpora delicti* afin de s'assurer des meilleurs moyens de preuve devant la justice internationale ; accessoirement, il est aussi allégué qu'il s'agit là d'une mesure d'auto-protection, étant donné que la société internationale n'était pas en mesure d'offrir une protection adéquate à l'État dont les droits avaient été violés. Dans un passage devenu célèbre, la Cour réfutera en ces termes l'argumentation du Royaume-Uni :

95. Voir notamment : E.J. DE ARECHAGA, « International Law in the Past Third of a Century », (1978) 152 *R.C.A.D.I.* 3, pp. 86 ss. ; H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, New York, Frederick A. Praeger, 1951, p. 544 ; S. ROSENNE, *The International Court of Justice*, Leyde, A.W. Sijthoff, 1961, p. 93 ; D. RUSK, « The Control of Force in International Relations », in : R. FALK (dir.), *The Vietnam War and International Law*, Princeton, Princeton University Press, 1968, p. 337 ; O. SCHACHTER, « Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions », 54 *A.J.I.L.* 1 (1960) ; A. VON VERDROSS, « Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies », (1953) 83 *R.C.A.D.I.* 7, p. 14.

96. *Royaume-Uni v. Albanie*, C.I.J. Rec. 1949, p. 1.

La Cour ne peut admettre un tel système de défense. Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par elle que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. L'intervention est peut-être moins acceptable encore dans la forme particulière qu'elle présenterait ici, puisque, réservée par la nature des choses aux États les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale elle-même.

En outre, l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni, dans sa réplique orale, a rangé l'"*Operation Retail*" parmi les procédés d'auto-protection ou *self-help*. La Cour ne peut pas davantage accueillir cette défense. Entre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles de rapports internationaux. La Cour reconnaît que la carence complète du Gouvernement albanais dans l'exercice de ses fonctions au lendemain des explosions, ainsi que le caractère dilatoire de ses notes diplomatiques, constituent pour le Royaume-Uni des circonstances atténuantes. Elle doit néanmoins, pour assurer l'intégrité du droit international dont elle est l'organe, constater la violation par l'action de la marine de guerre britannique de la souveraineté de l'Albanie.⁹⁷

Mutatis mutandis, le même raisonnement s'applique à l'endroit de l'intervention américaine en Iran. Celle-ci est d'autant moins justifiable que les États-Unis se trouvent eux-mêmes sous le coup de l'ordonnance conservatoire du 15 décembre, par laquelle la Cour demandait plus spécialement aux deux parties de ne prendre aucune mesure de nature à aggraver la tension entre elles ou à rendre plus difficile la solution du différend existant⁹⁸. Dans son jugement au fond, rendu le 20 mai 1980, la Cour internationale de justice ne manquera pas de souligner que le raid américain était « of a kind calculated to undermine respect for the judicial process in international relations »⁹⁹. Plus direct, sans doute parce qu'il était dissident, le juge Morozov dénoncera l'invasion du territoire iranien commise par les États-Unis durant une période de délibération judiciaire et destinée, selon lui, à régler le conflit non pas par des moyens pacifiques mais bien par la force¹⁰⁰.

3.4. Conclusion

En 1978, la Tanzanie viole probablement le droit international, mais délivre l'Ouganda du régime d'Amin Dada. En 1979, le Vietnam met fin au génocide de Pol Pot en intervenant massivement au Cambodge, contrairement aux dispositions de la Charte de l'ONU. On peut parier que la communauté internationale aurait applaudi si les Américains avaient réussi

97. *Id.*, p. 35.

98. *Supra*, n. 32.

99. *Supra*, n. 33, par. 93.

100. *Ibidem*.

leur expédition militaire, malgré la violation technique d'une norme juridique internationale. Mario Bettati a-t-il donc raison lorsqu'il écrit qu'il y a des situations « où la non-ingérence vaut non-assistance à personne en danger de mort ou à peuple en voie de génocide »¹⁰¹ ? Il ne fait aucun doute que la Charte de l'ONU comporte une grave lacune quand elle admet qu'une violation grave du droit puisse être laissée à elle-même et quand elle interdit en même temps toute intervention unilatérale destinée à réaliser le droit. Mais faute d'une norme nouvelle, il faut se résigner à reconnaître que l'intégrité territoriale d'un État est chose encore plus sacrée que le Droit qui lui confère cet attribut. L'idée d'une « guerre du droit », sorte de « guerre juste » des temps modernes, doit faire peur si elle est laissée aux mains de chaque État, car elle consacre la loi du plus fort.

Conclusion générale

Le droit international dit que les États doivent régler leurs différends par des moyens pacifiques, mais on a vu que l'utilisation de presque tous les moyens pacifiques ne garantit pas un résultat positif. Le droit international assure théoriquement l'exécution d'un arrêt de la Cour internationale de justice, mais on sait que l'absence de solidarité des membres permanents du Conseil de sécurité empêche pratiquement toute mesure concrète à ce niveau. Le droit international laisse aux États le pouvoir discrétionnaire d'adopter des mesures de rétorsion ou de représailles, mais l'expérience démontre que ces mesures ont généralement une efficacité relative. Après avoir épuisé tous ces moyens, un État peut être tenté de recourir à la force dans l'unique but de faire cesser la violation injuste de ses droits, mais le droit international interdit l'emploi de la force, dans les relations internationales, même pour des motifs humanitaires. Faut-il donc, à l'instar d'Antigone, défendre les lois « non écrites » de la conscience contre la fausse justice du droit positif ? La tentation est grande de favoriser, dans ce débat, l'éthique plutôt que l'idéal juridique, ou de réconcilier l'un et l'autre au moyen d'une gymnastique douteuse. Toutefois, le concept de la souveraineté territoriale est un concept trop bien implanté dans le droit international pour qu'on puisse lui porter facilement des entorses qui ne peuvent que profiter aux grandes puissances au détriment des États les plus faibles.

101. M. BETTATI, « Le devoir d'assistance à peuples en danger », *Le Monde diplomatique*, avril 1980, p. 11.