Document generated on 05/09/2025 1:59 p.m.

Revue générale de droit

Droits de l'homme et conditionnalité dans les accords de coopération de l'Union européenne : quelle logique juridique ?

Saïd Hammamoun

Volume 40, Number 1, 2010

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1026994ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1026994ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)
2292-2512 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Hammamoun, S. (2010). Droits de l'homme et conditionnalité dans les accords de coopération de l'Union européenne : quelle logique juridique ? *Revue générale de droit*, *40*(1), 145–178. https://doi.org/10.7202/1026994ar

Article abstract

This article aims at clarifying the legal debate concerning the conditionality of the "human rights" clause inserted in the European Union's external agreements. It also aims at fostering an understanding of it that is different from the approach that often posed this clause's conventionalization in opposition to the principles of International Law. By taking into account its conventional dimension, this article not only underlines the originality of the clause but, most importantly, it allows one to assess the implications of its formulation in terms of external public policy, especially when it comes to the International Law of treaties.

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 2010

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Droits de l'homme et conditionnalité dans les accords de coopération de l'Union européenne : quelle logique juridique?

Saïd Hammamoun
Chercheur postdoctoral, CRDP, Faculté de droit
de l'Université de Montréal

RÉSUMÉ

Le propos de cet article entend clarifier le débat juridique autour de la conditionnalité de la clause « droits de l'homme » insérée dans les accords externes de l'UE. Il vise également à en esquisser une certaine compréhension qui se démarque de l'approche qui avait souvent posé la conventionnalisation de cette clause en termes d'opposition aux principes du droit international. En tenant compte de sa dimension conventionnelle, l'analyse proposée tend non seulement à souligner l'originalité de cette clause, mais, et surtout, à apprécier les implications de sa formulation en termes de politique juridique extérieure, notamment au regard du droit international des traités.

ABSTRACT

This article aims at clarifying the legal debate concerning the conditionality of the "human rights" clause inserted in the European Union's external agreements. It also aims at fostering an understanding of it that is different from the approach that often posed this clause's conventionalization in opposition to the principles of International Law. By taking into account its conventional dimension, this article not only underlines the originality of the clause but, most importantly, it allows one to assess the implications of its formulation in terms of external public policy, especially when it comes to the International Law of treaties.

(2010) 40 *R.G.D.* 145-178

Mots-clés : *Conditionnalité, droits de l'homme, Union européenne, accords externes, droit international des traités, suspension, politique juridique extérieure.*

Key-words : *Conditionality, human rights, European Union, external agreements, International Law of Treaties, suspension, external public policy.*

SOMMAIRE

Introduction 146

I- De l'originalité de la clause « droits de l'homme » dans les accords externes de l'UE 149

II- De la compatibilité de la clause avec le principe de non-intervention 153

III- De la validité du dispositif conventionnel de la clause 164

A- Le caractère « essentiel » de la clause comme condition légale de la suspension 164

B- L'applicabilité de la procédure générale du droit international en matière de suspension 167

C- La nature juridique du régime applicable aux cas de violation de la clause 173

Conclusion 177

INTRODUCTION

1. La centralité des droits de l'homme dans l'action externe de l'Union européenne (ci-après UE) n'est plus à souligner. Parallèlement au processus de leur consolidation au niveau interne[1], leur ancrage constitutionnel est tel qu'il incarne

1. Sur le processus de la consolidation interne des droits de l'homme dans l'Union européenne, voir Nanette A. NEUWAHL, « The Treaty on European Union : A Step Forward in the Protection of Human Rights? », *in* N. A. NEUWAHL, Alland ROSAS (dir.), *The European Union and Human Rights,* The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 336 p., p. 1-22; Philip ALSTON, Joseph Holevi Horowitz WEILER, « Vers une politique des droits de l'homme authentique et cohérente pour l'Union européenne », *in* Ph. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 986 p., p. 3-68.

aujourd'hui une certaine forme du « constitutionnalisme post-moderne »[2], voire une « approche européenne »[3] originale en matière de conditionnalité politique. Que cette approche se manifeste différemment dans les faits[4], nul n'en disconviendra. En effet, celle-ci n'a fait preuve de son efficacité que dans le cadre du processus de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est[5]. Ce processus fut ainsi le point culminant de la formalisation de cette approche[6] dans le sens où celle-ci renvoie en substance à une certaine identité de l'UE en tant que « puissance normative »[7]. Dans d'autres contextes, en revanche, l'approche européenne a pu développer à travers la pratique des accords externes ce qu'il est convenu d'appeler la clause de conditionnalité liée aux droits de l'homme et au respect des principes démocratiques (ci-après, la clause de conditionnalité « droits de l'homme »). Son insertion systématique constitue indéniablement un « acquis conventionnel »[8] . Outre

2. Piet EECKHOUT, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 552 p., p. 466.

3. Elena FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 423 p.; Karin ARTS, *Integrating Human Rights into Development Cooperation*, Den Hague, Kluwer Law International, 2000, 445 p.; voir également Andrew CLAPHAM, « Où en est la politique étrangère commune de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et comment se manifeste-t-elle au sein des instances internationales? », in Ph. Alston (dir), *loc. cit.*, note 1, p. 651- 711; Charles LEBEN, « Y a-t-il une approche européenne des droits de l'homme? », in Ph. Alston (dir), *loc. cit.*, note 1.

4. En fonction de l'importance des enjeux et des partenaires.

5. On peut convenir que la conditionnalité politique exercée dans ce cadre est à juste titre une pratique inédite, car au-delà des dispositions juridiques insérées dans les accords conclus avec ces pays, c'est de la perspective d'adhésion, dont les critères de Copenhague et le statut constitutionnel de l'adhésion dans les traités constituent l'expression emblématique, que dépendait son efficacité.

6. Manfred NOWAK, « La conditionnalité relative aux droits de l'homme en ce qui concerne l'adhésion et la pleine participation à l'Union européenne », in Ph. Alston (dir), *loc. cit.*, note 1, p. 715-726; Kris POLLET, « Human Rights Clauses in Agreements Between the European Union and Central and Eastern European Countries », (1997) n° 3 *Revue des affaires européennes*, p. 290-301; Cesare PINELLI, « Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments », (2004) 10 *European Law Journal*, p. 354-362.

7. Ian MANNERS, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », (June 2002) 40-2 *Journal of Common Market Studies*, p. 235-258; voir également Sonia LUCARELLI, I. MANNERS (dir.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London, Routledge, 2006; D. Furio CERUTTI, S. LUCARELLI (dir.), *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, London and New York, Routledge, 2008, 242 p.

8. Josiane AUVRET-FINCK, « L'acquis conventionnel de l'Union », (2001-2002) *Revue des affaires européennes*, p. 991-1005.

le fait qu'il érige le respect des droits de l'homme en « élément essentiel » de la politique extérieure européenne[9], ce « construit » conventionnel se caractérise par la mise en place d'un dispositif visant à renforcer sa portée juridique.

2. Or, ce « construit » conventionnel n'est pas sans susciter quelques appréhensions. Il hérite, de ce fait, tant de la complexité du débat sur l'approche pragmatique de l'UE vis-à-vis des règles de droit international[10] que des ambiguïtés inhérentes aux relations extérieures de celle-ci[11]. En effet, l'UE ne peut s'en servir que dans l'objectif de renforcer la dimension résolutoire (la procédure de suspension) de sa relation avec un État tiers[12] et de remédier, ainsi, aux carences de la pratique européenne des sanctions internationales[13] en matière de droits de l'homme[14].

---

9. Voir Daniela NAPOLI, « The European Union's Foreign Policy and Human Rights », in N.A.Neuwahl, Alland Rosas (dir), *loc. cit.*, note 1, p. 297-312; Jean-François AKANDJI-KOMBÉ, *La politique extérieure de la Communauté européenne en matière des droits de l'homme*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Picardie, septembre 1992, 368 p.; Emmanuel DECAUX, « La PESC et la diplomatie des droits de l'homme », *in* Alain FENET, Anne SINAY-CYTERMANN (dir.), *Union Européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1995, p. 223-244.

10. En ce qui concerne l'interprétation du droit international des traités (la *Convention de Vienne*) par la juridiction européenne, on renvoie utilement à Jan KLABBERS, « Re-Inventing the Law of Treaties : The Contribution of the EC Courts », (1999) 30 *Netherlands Yearbook of International Law*, p. 45-74.

11. En témoigne, le régime juridique applicable aux cas de violation des droits de l'homme relève de la procédure de droit commun en matière de sanctions internationales de l'UE et sa mise en œuvre demeure encore sous l'emprise de la logique intergouvernementale dont l'unanimité constitue bien souvent la règle générale. Voir, Josiane AUVRET-FINCK, « Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'homme dans le monde », (2003) 39 *RTD européen*, p. 1-21.

12. Il ne faut pas en déduire que l'action de l'UE est déterminée par l'existence de ce dispositif conventionnel. Son existence ne présume pas une action efficace et effective de la part de l'UE. Voir à ce propos Klaus BRUMMER, « Imposing Sanctions : The Not So "Normative Power Europe" », (2009) 14-2 *European Foreign Affairs Review*, p. 191-207.

13. Pour plus amples clarifications sur cette question, voir François DARRIBEHAUDE, *La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales : problèmes de droit international et de droit communautaire*, Thèse en droit, Paris II, 2000, 386 p.

14. Voir en ce sens Inge GOVAERE, Anneleen VAN BOSSUYT, « Le commerce à visage de plus en plus humain? Les droits de l'homme dans la politique commerciale commune », *in* Mercedes CANDELA SORIANO (dir.), *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2006, 283 p., p. 225- 254, notamment p. 247-248.

3. C'est dans ce cadre que se propose cette analyse. Celle-ci entend, d'une part, aborder l'originalité de cette forme de conditionnalité en tant que « politique juridique extérieure » dont l'objectif consiste à lui identifier une certaine propriété juridique (I). D'autre part, en se limitant aux accords externes s'inscrivant dans un contexte différent de celui de l'élargissement, seuls les aspects juridiques liés à la conventionnalisation de cette clause constitueront le champ d'observation privilégié de cette analyse. Ceci étant, cette façon de procéder permet, en premier temps, de porter un regard critique sur l'approche qui avait souvent posé la conventionnalisation de cette clause en termes d'opposition aux principes du droit international, notamment le principe de non-ingérence (II). Elle vise, en deuxième temps, à étudier les conséquences d'une telle conventionnalisation dans le sens de ce qu'elle permet en termes d'habilités juridiques en cas de violation de la clause. C'est, en effet, à ce niveau que l'articulation normative de la clause « droits de l'homme » avec le droit international se révèle d'une complexité remarquable. La question relative aux conditions dans lesquelles des mesures pourraient être envisagées en réaction à la violation de la clause fera l'objet d'un intérêt particulier (III).

I- De l'originalité de la clause « droits de l'homme » dans les accords externes de l'UE

4. L'indispensable partenaire commercial qu'est devenue l'UE a permis à celle-ci de faire valoir son « droit de regard » en développant une pratique dont la finalité est de subordonner ses relations avec les États tiers au respect de certains principes relatifs aux droits de l'homme, à l'État de droit et aux principes démocratiques. Implicite au départ, cette pratique s'est exprimée dans le lien entre relations économiques et objectifs de politique étrangère[15]. En s'appuyant sur la technique des accords économiques, la Communauté a eu recours à des moyens d'action commerciaux et financiers dont la finalité politique était clairement affirmée. Ce fut le

15. Voir à ce sujet, Tanguy DE WILDE D'ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 408 p.

cas de certaines mesures économiques qui ont été adoptées en vue d'exercer des pressions à l'encontre d'un État tiers afin de l'amener à modifier son comportement à l'égard des droits de l'homme ou encore à respecter le droit international. Il en va de même pour d'autres mesures ayant une dimension incitative et visant à soutenir un processus de réformes politiques et de démocratisation[16]. Cette finalité politique sous-tendant ces mesures s'est progressivement affirmée pour apparaître dans sa forme politique la plus élaborée, en l'occurrence la clause « droits de l'homme », comme une conditionnalité politique de la conclusion des accords externes, ainsi que de leur maintien.

5. Soulignons d'emblée qu'on ne peut nier l'originalité de cette conditionnalité de la clause « droits de l'homme ». Non seulement qu'elle procède d'une interprétation de certains principes de droit international afin de justifier le recours de l'UE à des mesures de « sanctions »[17] contre un État tiers, mais elle se caractérise désormais par sa formalisation en termes de droit. Le fait est qu'il existe bel et bien un droit de « conditionnalité » en la matière et ce serait excessif que de vouloir limiter son approche à la seule dimension politique. On peut dès lors considérer que l'insertion systématique des clauses « droits de l'homme » dans les accords externes constitue une pratique originale, car elle donne lieu à l'émergence d'une politique juridique extérieure[18] « directement inspirée par les droits de l'homme, dont il est rarement des exemples aussi clairs »[19].

6. Cependant, le fait de désigner cette pratique en termes de « politique juridique extérieure » est une hypothèse qui ne

16. *Ibid.*

17. J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *op. cit.*, note 9, spécifiquement p. 200-258; voir également la pratique des sanctions communautaires en réponse aux cas de violation des droits de l'homme *in* Joël RIDEAU, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, RCADI, tome 265, 1997, 430 p.

18. Voir à ce sujet notre travail : Saïd HAMMAMOUN, *La conditionnalité politique dans les accords externes de l'Union européenne et sa dimension régionale dans les accords d'association avec les pays du Maghreb. Contribution à l'étude d'une politique juridique extérieure*, thèse de doctorat en droit public, France, Université de Perpignan Via Domitia, décembre 2006, 508 p.

19. Joe VERHOEVEN, « La Communauté européenne et la sanction internationale de la démocratie et des droits de l'homme », *in* E. YAKPO, T. BOUMEDRA (dir.), *Mélanges M. Bedjaoui*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, p. 771-790.

va pas de soi. Le terme de « politique juridique » est à appréhender ici au sens où l'entend G. De Lacharrière, c'est-à-dire en tant que « politique à l'égard du droit et non pas nécessairement déterminée par le droit »[20].

7. Ainsi, l'idée selon laquelle la conditionnalité est une politique juridique à l'égard du droit désigne un mode de rapport qu'entretient l'UE vis-à-vis des règles de droit international[21]. En d'autres termes, plutôt que de se fonder sur le droit existant, ce rapport se précise dans une logique de « puissance normative » propre à la dynamique de la construction européenne et en fonction des besoins de ses relations extérieures[22]. De ce point de vue, la conventionnalisation de la clause « droits de l'homme » constitue l'expression la plus « authentique »[23] en termes de droit de cette politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme. Formulée en termes d'« élément essentiel », sa caractéristique principale réside dans le fait que les droits de l'homme, ainsi que la promotion de la démocratie et de l'État de droit doivent inspirer les politiques internes et internationales des parties et constituent une exigence ayant, du point de vue juridique, la même force obligatoire que les autres dispositions de l'accord, si ce n'est la condition *sine qua non* de celui-ci.

8. Cependant, cette attitude n'est pas « nécessairement déterminé[e] par le droit »[24]; elle ne prend sens que dans un

20. Guy DE LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 218 p., spécifiquement p. 5.

21. On peut convenir que cette attitude renvoie davantage à une approche réaliste *vis-à-vis* du droit international qu'à l'UE en soi, c'est-à-dire en tant qu'acteur international.

22. Ceci explique, par exemple, que la référence à certaines règles de droit international se déploie sur un mode formel et, par conséquent, demeure tributaire des fonctions qui y sont assignées par l'ordre juridique communautaire. Voir les développements *infra*; pour plus amples clarifications, voir aussi Pierre-Yves MONJAL, *Recherches sur la hiérarchie des normes communautaires*, Paris, LGDJ, 2000, 627 p., p. 71.

23. En paraphrasant le terme utilisé par Ph. ALSTON, J.H.H. WEILER, *loc. cit.*, note 1.

24. En ce qui concerne la pratique de sanctions en cas de violation des droits de l'homme, voir à ce propos Hartmut MAYER, « Is It Still Called "Chinese Whispers"? The EU's Rhetoric and Action as a Responsible Global Institution », (2008) 84 *International Affairs*, p. 61-79, spécifiquement p. 70; Alexander WARKOTSCH, « Non-Compliance and Instrumental Variation in EU Democracy Promotion », (2008) 15-2 *Journal of European Public Policy*, p. 227-245, spécifiquement p. 237.

cadre normatif propre à la dynamique de la construction européenne. À cet égard, la conditionnalité politique dans sa variante « droits de l'homme » s'identifie à cette capacité de l'UE de « normer » les rapports internationaux. À en croire Ian Manners[25], elle exprime ce qui fait l'essence même de l'identité européenne, c'est-à-dire une « puissance normative » qui se distingue par cette préférence pour la norme dans ses relations extérieures. D'une manière plus nuancée, cette politique normative, souligne Z. Laïdi, exprime l'essence même de la construction européenne : « l'Europe est par construction une puissance normative »[26], car elle se définit en permanence dans un espace de normes visant à discipliner les souverainetés des États qui la composent. On peut alors considérer que la conditionnalité politique est consubstantielle à cette logique normative de la construction européenne en ce sens qu'elle s'érige en instrument visant à généraliser ses normes et ses valeurs[27]. En s'appuyant sur la technique conventionnelle (les accords externes), l'UE se donne ainsi un support pour projeter son « acquis communautaire » dans le cadre de ses relations avec les pays tiers[28]. Dès lors, envisager la conditionnalité politique en tant qu'« acquis communautaire »[29] permet de mettre en exergue un autre paramètre

25. I. MANNERS, *loc. cit.*, note 7.

26. Zaki LAÏDI, *Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux?*, Cahiers européens, Centre d'études européennes, Sciences po, n° 4, 2005, 32 p.

27. Voir l'ouvrage collectif de Damien HELLY, Franck PETITEVILLE (dir.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, logiques politiques, 2005, 270 p.; voir tout particulièrement dans cet ouvrage F. PETITEVILLE, *Introduction : de quelques débats relatifs à l'Union européenne acteur international*, p. 11-20; également du même auteur : F. PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de sciences po, 2006, 272 p., spécifiquement p. 210.

28. Voir en ce sens J. AUVRET-FINCK, *loc. cit.*, note 8, p. 991-1005; voir également les développements consacrés à ce sujet dans le cadre de notre travail de thèse S. HAMMAMOUN, *op. cit.*, note 18, p. 104-192.

29. On renvoie à la définition retenue par L. Beurdeley selon laquelle cette notion « recouvre désormais l'ensemble de l'œuvre normative de la Communauté depuis sa création, c'est-à-dire très précisément les principes et les objectifs des traités, la législation sécrétée par les institutions communautaires en application desdits traités (laquelle n'est aucunement figée, mais s'enrichit et se transforme sans cesse), les arrêts de la Cour de justice, les actes relevant de la PESC et du pilier coopération policière et judiciaire en matière pénale, les accords externes conclus par la Communauté », Laurent BEURDELEY, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et aux îles du Bassin méditerranéen*, Paris, L'Harmattan, 2003, 218 p., p. 39.

déterminant sa normativité. En effet, la technique conventionnelle dans le cadre de laquelle est forgé ce système de conditionnalité ne relève pas uniquement du droit international. Son analyse implique une prise en compte de la dynamique de la construction européenne. Ainsi, si le développement des compétences externes de la Communauté et la systématisation des références aux valeurs des droits de l'homme dans les accords externes ont servi de base à l'élaboration de cette conditionnalité politique, il n'en demeure pas moins que les conditions de sa projection varient en fonction de la stratégie poursuivie par l'UE[30]. Ce qui incite à croire que cette conditionnalité ne révélerait son efficacité que dans des contextes qui seraient prédisposés à cette influence normative[31] et où ses enjeux seraient clairement définis[32].

II- DE LA COMPATIBILITÉ DE LA CLAUSE AVEC LE PRINCIPE DE NON-INTERVENTION

9. Pourtant, le débat que suscite la conditionnalité de la clause « droits de l'homme » sur le plan juridique est loin d'être résolu. Le fait est que cette pratique se prête mal à une conceptualisation juridique précise permettant de dissiper toutes les incertitudes qui entourent sa validité. On comprend dès lors les critiques qui ont été émises à son égard lorsque la Communauté s'apprêtait à l'introduire lors des négociations des Accords de Lomé. En vue de contester la légalité de la position communautaire, les États ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) avaient alors considéré qu'une telle clause porte atteinte à leur souveraineté et constitue, par conséquent, une intervention dans leurs affaires intérieures.

---

30. Voir en ce sens Richard YOUNGS, « Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity », (2004) 42-2 *Journal of Common Market Studies*, p. 415-435.

31. Z. LAÏDI, *op. cit.*, note 26.

32. Dans ses réflexions critiques autour de l'idée de l'« Europe puissance normative », Dario Battistella écrit : « [...] l'efficacité de la puissance normative de l'Europe est conditionnée par l'existence entre États de ce que l'école anglaise appelle une société internationale composée d'États conscients des valeurs et intérêts communs qui sont les leurs. Au-delà de la frontière — géographique et culturelle — de cette société internationale, "beyond the line" comme dit Schmitt, la puissance normative ne fonctionne pas [...] », papier présenté lors du séminaire de l'Université de Montréal et de l'Université de McGill, 20 février 2009.

10. Il s'agit là d'un « profil » type de la justification[33] dont le fondement ne semble pas si convaincant que cela puisse paraître. Il ne s'agit aucunement de passer sous silence la légalité parfois controversée de la pratique relative à cette conditionnalité[34]. Il s'agit plutôt de prendre acte de son caractère complexe dont l'appréhension ne saurait être ramenée à une analyse strictement formelle de la légalité internationale, et encore moins à une réponse globale et catégorique. De ce point de vue, quelques considérations s'imposent au préalable avant de s'atteler à l'analyse de la compatibilité de l'introduction de la clause avec les règles de droit international.

11. La première considération est liée à la difficulté d'établir sur le plan juridique, d'une manière claire et sans équivoque, que l'insertion de la clause de conditionnalité « droits de l'homme » dans les accords de l'UE avec les États tiers est assimilable à un acte de contrainte susceptible de constituer, selon la jurisprudence internationale, une ingérence prohibée[35]. D'autant plus, l'insertion d'une telle clause ne fait que viser des engagements internationaux préalablement souscrits par les partenaires de l'UE[36].

12. La deuxième considération est liée à la difficulté d'établir sur le plan du droit que l'octroi ou le refus d'une aide par l'UE constitue une contrainte et tombe, par conséquent, dans le champ couvert par la règle de non-intervention. Selon une partie de la doctrine[37], l'octroi ou le refus d'une aide est en soi

---

33. On renvoie utilement à la thèse de J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *op. cit.*, note 9, spécialement p. 260 et suiv.

34. Karin ARTS, Anna Katherine DICKSON (dir.), *EU Development Cooperation : From Model to Symbol?*, Manchester, Manchester University Press, 2004, 172 p., p. 1-16, notamment p. 9-10; Rosa BALFOUR, « Human Rights Promotion », *in* D.F. CERUTTI, S. LUCARELLI (dir.), *op. cit.*, note 7, p. 159-175.

35. C'est en tout cas l'interprétation qui peut être déduite d'un passage de l'arrêt de la CIJ dans l'affaire *Nicaragua* c. *États-Unis*. En l'espèce, la Cour considère que la licéité de certaines mesures économiques prises par les États-Unis à l'encontre du Nicaragua résulte de leur caractère non contraignant. La Cour estime qu'« [...] *elle ne considère les mesures économiques mises en cause comme des violations du principe coutumier de non-intervention* »; voir CIJ, affaires des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Rec. 1986, p. 126, 245.

36. Barbara BRANDNER, Allan ROSAS, « Human Rights and the External Relations of the European Community. An Analysis of Doctrine and Practice », (1998) 9 *European Journal of International Law*, p. 468-490.

37. Oscar SCHACHTER, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière des droits de l'homme », (1977) 23 *AFDI*, p. 53-74, p. 70.

un acte discrétionnaire et, de ce fait, il ne peut être sanctionné qu'en cas d'abus de droit : « il semble presque aller de soi que le simple fait de refuser une aide ne représente ni une contrainte ni une ingérence : tous les pays se sont toujours estimés libres de ne pas accorder leur soutien aux pays pour lesquels ils ne nourrissent pas de sympathie ou pour quelque raison que ce soit ». Ce qui signifie que cette question ne peut être résolue que dans les cas d'espèce et l'on ne peut en déduire une interdiction globale et catégorique[38].

13. La troisième considération renvoie quant à elle au processus de mutation de l'ordre politique international induit par la disparition du système bipolaire. Celui-ci s'identifie à ce passage d'un système de coexistence/coordination à un système d'harmonisation/subordination[39]. Sa caractéristique principale réside, en effet, dans l'effritement progressif du « domaine réservé » de la compétence nationale à la suite d'un processus de redéfinition du principe même de souveraineté[40]. Ce processus a ceci de particulier : c'est que les questions liées au respect des droits de l'homme échappent de plus en plus à la compétence nationale. Par conséquent, il ne saurait être question de s'abriter derrière le principe de souveraineté, et son corollaire le principe de non-intervention, pour s'opposer systématiquement à toute mesure visant essentiellement à assurer le respect de ces droits. Mais cette affirmation ne devrait pas induire un « droit d'intervention » dont le

38. Voir Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public*, 7e éd., Paris, LGDJ, 2002, 1708 p., p. 443. Ces auteurs notent à ce propos que « s'agissant de l'aide bilatérale, [...] les pays en développement n'ont pas réussi, jusqu'ici, à limiter la compétence discrétionnaire des États dans l'octroi de leur assistance financière ».

39. Voir en ce sens Slim LAGHMANI, « Le nouvel ordre international et son impact sur le droit international », *in Le devenir du droit international*, actes du colloque organisé à Marrakech, édition REMALD, série thèmes actuels, n° 48, 2004, p. 27-39; Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « Le droit international entre volontarisme et contrainte », *in Mélanges offerts à Hubert Thierry — L'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, p. 93-105.

40. PIERRE-MARIE DUPUY, « Après la guerre du Golf », (1991) n° 3 *RGDIP*, p. 621-668; Jean COMBACAU, « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », (1993) n° 67 *Pouvoirs*, p. 47-58; Mario BETTATI, « La société internationale et les limites de la souveraineté », (1996) n° 176 *Diogène*, p. 81 et suiv.; Philippe MOREAU DEFARGES, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*, Paris, Presses de sciences po, 2006, 112 p., p. 106.

statut juridique est loin d'être acquis dans l'état actuel du droit international.

14. Enfin, s'il est établi que l'engagement de l'État, par voie conventionnelle, est en soi un attribut de souveraineté[41], on conçoit mal le fait que soit contestée la légalité de l'introduction de telle clause lorsque celle-ci fait l'objet d'un engagement explicite entre les parties. De même, si toute attitude visant à opposer le respect du « domaine réservé » afin de se délier des engagements préalablement souscrits est en principe inadmissible en raison de l'existence d'un tel engagement, on voit mal comment on peut l'admettre ici alors que le respect des droits protégés par ladite clause constitue une obligation juridique en droit international[42].

15. Cela étant précisé, l'argumentation selon laquelle l'insertion de telle clause dans un accord liant l'UE à un État tiers constitue un acte d'ingérence dans les affaires internes de celui-ci procède, en effet, d'une acception formelle de l'ordre juridique international. Elle s'appuie sur le fait que les relations interétatiques sont fondées sur le respect de l'égalité souveraine des États[43]. Attribut fondamental de l'État, la souveraineté semble dès lors exclure toute idée de contrôle extérieur au risque de compromettre son indépendance[44]. Ainsi, on peut en déduire que du fait de son égale diffusion

41. Selon un *dictum* de la CPJI, « la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État », affaire du *Vapeur Wimbledon*, série A, n° 1, p. 25.

42. Gérard COHEN-JONATHAN, « L'évolution du droit international des droits de l'homme », *in Mélanges offerts à H. Thierry — L'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, p. 107-125.

43. Ce principe est clairement affirmé dans l'article 2 (1) de la *Charte des Nations Unies*, dont les dispositions précisent que « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres ».

44. Sur le rapport entre indépendance et souveraineté en droit international public, voir Charles ROUSSEAU, « L'indépendance de l'État dans l'ordre international », RCADI, tome 73, 1948, p. 171-253; concernant ce rapport, voir aussi un passage dans la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale (CPJI) dans l'affaire du *Lotus* : « Le droit international régit les rapports entre les États indépendants. Les règles de droit liant les États procèdent donc de la volonté de ceux-ci [...]. Les limitations de l'indépendance des États ne se présument donc pas », arrêt du 7 septembre 1927, CPJI, série A, n° 10, p. 18.

entre les États[45], la souveraineté implique que les rapports juridiques entre les États soient régis par le principe de la réciprocité des engagements[46] et que soit interdite toute ingérence dans les affaires intérieures de l'État. Concernant ce dernier point, la notion du « domaine réservé » représente à la fois la consécration juridique et la conséquence logique de cette égalité souveraine[47] dès lors qu'elle vise à protéger l'État contre tout empiétement sur sa souveraineté[48].

16. Cependant, ce raisonnement mérite d'être nuancé au risque d'en déduire des conséquences juridiquement contradictoires. En effet, le principe de l'égalité souveraine des États et les conséquences juridiques qui s'y attachent constituent des principes juridiques élémentaires, car indispensables à la capacité normative permettant d'engager l'État dans l'ordre juridique international[49]. Dès lors, la plénitude de ces principes ne prend véritablement sens que si elle implique

45. L'égalité souveraine en tant que fiction juridique, et non en tant que réalité des rapports interétatiques. À ce sujet, voir Pierre-Marie DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international*, Cours général de droit international public, RCADI, tome 297, 2002-2003, 489 p. Selon l'auteur, « le principe de l'égalité souveraine ne signifie pas seulement que tous les États sont également soumis aux mêmes obligations générales, établies au sein de l'ordre juridique international. Il veut aussi exprimer le fait que les États, tous les États, quelle que soit leur situation matérielle, doivent recevoir de la part de ce même ordre un traitement juridiquement identique ». C'est ainsi, écrit l'auteur, que « l'égalité souveraine s'oppose à un usage trop systémique du double standard de droit ou de la dualité des régimes ménagés aux États selon leur degré de développement [...] et c'est sur sa base que des principes aussi fondamentaux que celui de la prohibition d'ingérence dans les affaires d'un autre État sont établis », p. 99.

46. Emmanuel DECAUX, *La réciprocité en droit international*, Paris, LGDJ, 1980, 374 p., spécifiquement p. 41.

47. Gaetano ARANGIO-RUIZ, *Le domaine réservé : l'organisation internationale et le rapport entre le droit international et le droit interne*, RCADI, tome 125, 1990, p. 9-484.

48. C'est cet aspect fonctionnel qui semble déterminer la portée de la notion du « domaine réservé »; voir en ce sens Robert KOLB, « Du domaine réservé. Réflexions sur la théorie de la compétence nationale », (2006) 3 *Revue générale de droit international public*, p. 597-629.

49. P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 38, p. 424. Les auteurs utilisent *la notion de l'immédiateté normative* pour décrire ce lien entre souveraineté et capacité normative dans l'ordre juridique international. Selon ces auteurs, l'immédiateté du droit vis-à-vis des États découle de leur soumission directe et immédiate au droit international, ce qui constitue en soi un critère (ou un attribut) de la souveraineté : « la souveraineté n'implique nullement que l'État peut s'affranchir des règles du droit international. Au contraire l'État n'est souverain que s'il est soumis directement, immédiatement, au droit international », p. 424.

l'absence de toute subordination de l'État aux autres sujets du droit international. Elle ne signifie nullement la non-soumission de celui-ci aux règles du droit international. En tant qu'institution définie par le droit international, la souveraineté, écrit M. Virally[50], « quant à son contenu, dépend de l'état de développement de cet ordre juridique à un moment donné »; elle n'est pas l'émanation de la volonté de l'État.

17. Dans ce contexte, le principe de l'interdiction de toute intervention dans les affaires internes (article 2 (7) de la Charte)[51] se justifie par la nécessité d'établir des règles pour un ordre international dont la caractéristique fondamentale était la coexistence des souverainetés[52], caractéristique inhérente à un système de coexistence idéologique. La prohibition de l'intervention est catégorique, car, selon un *dictum* de la Cour, l'intervention, quelle que soit sa nature, « ne peut être envisagé[e] [...] que comme une manifestation d'une politique de force [...] et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international »[53].

18. C'est pour cette raison qu'en se situant dans ce paradigme d'égalité souveraine, la question relative à la forme politique ou constitutionnelle de gouvernement (ou la question de leur légitimité démocratique) n'a pas été jugée dans ce contexte comme un obstacle à l'engagement de l'État dans les relations juridiques. On comprend dès lors l'« indifférence » de principe du droit international à l'égard des affaires

50. Michel VIRALLY, *Panorama du droit international contemporain*, Cours général de droit international public, RCADI, tome 183, 1983-V, p. 9-382, spécifiquement p. 79.

51. L'article 2 (7) de la Charte dispose qu'« [A]ucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ».

52. Le professeur Joe Verhoeven avait noté que l'enjeu initial du principe de non-intervention était de limiter le recours à la force dans les relations internationales; Joe VERHOEVEN, « Non-intervention : "affaires intérieures" ou "vie privée"? », *in Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement — Mélanges M. Virally*, Paris, Pedone, 1991, p. 493-500, spécifiquement p. 494.

53. CIJ, affaire du *Détroit de Corfou*, le 9 avril 1949, Rec. 1949, p. 5.

« internes » dans la Résolution 2625 de l'Assemblée générale[54] lorsque celle-ci précise que « [T]out État a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre État ». La jurisprudence de la CIJ semble confirmer cette position. Elle l'a rappelé en des termes généraux dans son avis consultatif sur le Sahara Occidental[55], puis d'une manière très nette dans l'affaire des Activités militaires ou paramilitaires au Nicaragua, en considérant que « l'adhésion d'un État à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international, et la liberté qu'un État a de choisir son système politique, social, économique et culturel »[56].

19. Il en résulte que l'« indifférence » manifestée à l'égard de la nature du régime politique ne devrait pas se poser uniquement en termes de conséquence logique du principe d'égalité souveraine des États. Conclure autrement reviendrait à adhérer à une conception rigide de la souveraineté difficilement soutenable. De ce point de vue, le fait que l'exigence démocratique n'ait pas pu s'imposer en tant que norme dans l'ordre juridique international est dû moins à son caractère incompatible avec les règles de celui-ci qu'à la structure de la société internationale de l'après-guerre. Ce fait est intrinsèquement lié aux axiomes d'une société internationale qui repose sur un pluralisme couplé à un impératif de sécurité juridique : l'impératif qui consiste à garantir une stabilité des rapports juridiques internationaux repose sur la continuité de l'État et, par conséquent, implique que seul l'aspect externe de la souveraineté soit pris en compte, indépendamment des conditions internes dans lesquelles celle-ci

54. Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la *Charte des Nations Unies*, Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

55. « Aucune règle de droit international n'exige que l'État ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde », avis de 1975, Rec. 1975, p. 43-44.

56. CIJ, Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, Rec. 1986, p. 133.

s'exerce[57]. En d'autres termes, en tant que droit de coexistence pacifique entre des souverainetés juxtaposées, le droit international était nécessairement un « droit d'indifférence »[58] à l'égard de la nature politique et constitutionnelle de l'État.

20. Ainsi envisagée, cette « indifférence » ne se conçoit pas, contrairement aux apparences, en termes d'obstacles juridiques. De l'avis de certains auteurs, rien n'empêche à ce que la façon dont un État respecte ou viole les droits fondamentaux des personnes soumises à son autorité soit prise en compte par le droit international[59]. La raison en est que ces droits, bien qu'ils soient internes par leur objet, constituent des normes internationales par leur origine[60].

21. Dès lors, l'exception du « domaine réservé » de l'État, dont l'article 2 (7) de la Charte fait allusion (la compétence nationale), ne peut être invoquée dans pareille hypothèse pour soustraire à la responsabilité de l'État les pratiques de violations des droits de l'homme. Parce qu'il est une notion avant tout juridique[61], le « domaine réservé » doit être appréhendé en fonction du développement du droit international. Elle renvoie non à un domaine défini par nature, mais à une sphère de matières dont l'étendue varie en fonction « de la

57. Olivier DE FROUVILLE, *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international*, Paris, Pedone, 2004, 521 p., spécifiquement p. 29. L'auteur utilise le terme de dédoublement de la personne de l'État pour expliquer cette situation : l'État s'interpose entre deux sphères nettement distinctes, à savoir la « sphère externe » et « la sphère interne ». Du point de vue du droit international classique, le concept juridique de l'État implique que soit pris en compte le seul aspect externe de la souveraineté, en ce sens qu'il était indispensable à la sécurité juridique des rapports juridiques internationaux.

58. P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 45, p. 97; P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 38, p. 433; voir dans le même sens René-Jean DUPUY, « Allocution d'ouverture : le Conseil de Sécurité en recherche de paix », *in* Yves DAUDET (dir.), *Actes du colloque sur les Nations Unies et la restauration de l'État*, Paris, Pedone, 1995, 190 p.; aussi Gilbert GUILLAUME, « Commentaire de l'article 2 paragraphe 7 », *in* Jean-Pierre COT, Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, 2e éd., Paris, Economica, 1991, p. 154-155.

59. Jean-Yves MORIN, « Institutions internationales et droits de l'homme : vers de nouvelles exigences de légitimité de l'État », *in L'État souverain à l'aube du XXIe siècle*, Société française pour le droit international (SFDI), colloque de Nancy, Paris, Pedone, 1994, p. 233-300; voir également du même auteur, *L'État de droit, émergence d'un principe de droit international*, RCADI, tome 254, 1995, p. 21-462.

60. S. LAGHMANI, *loc. cit.*, note 39, p. 27-39, spécifiquement p. 33.

61. Voir P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 38, p. 439.

mesure dans laquelle le droit international lie les États en leur imposant des obligations »[62].

22. La jurisprudence internationale était à l'origine de cette définition relative du « domaine réservé » de l'État. En effet, la CPJI a très tôt indiqué que « la question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un État est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux »[63]. En des termes similaires, l'Institut de droit international en a précisé la nature et l'étendue en affirmant que « le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'État n'est pas liée par le droit international. L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie selon son développement »[64]. Dès lors, le critère décisif de la détermination de la compétence nationale semble dépendre de l'existence ou non d'une obligation juridique de droit international[65]. S'agissant du domaine des droits de l'homme, dans la mesure où tous les États sont soumis à l'obligation de respecter les droits de l'homme, obligation qualifiée par la CIJ[66] comme étant une obligation *erga omnes*, aucun « État agissant en violation » de cette obligation « ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en prétendant que ce domaine relève essentiellement de sa compétence nationale »[67]. L'importance de cette obligation découle, non seulement du fait qu'elle

62. G. ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, note 47, p. 31.

63. CPJI, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, avis du 7 février 1923, série B, n° 4, p. 23-24. Et la Cour d'ajouter par la suite qu'« il se peut très bien que, dans une matière qui, comme la nationalité, n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'État de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres États. En ce cas, la compétence de l'État, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international ».

64. Annuaire de l'Institut de Droit international, vol. 45-II, p. 292.

65. G. ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, note 47; Jean COMBACAU, « Souveraineté et non-ingérence », *in* Mario BETTATI, Bernard KOUCHNER (dir.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, 300 p.; l'auteur a écrit à ce propos qu'« il n'existe pas d'affaires intérieures par nature; une affaire intérieure, et par conséquent fermée à la curiosité des autres États et des organisations internationales, c'est seulement celle qui n'a pas cessé de l'être du fait d'un engagement international envers d'autres États, les fondant à en exiger l'exécution », p. 231.

66. CIJ, affaire de la *Barcelona Traction*, Rec. 1970.

67. Article 2 de la Résolution de l'Institut de droit international sur « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'État », AIDI, vol. 63-II, 1990, p. 338-345.

renvoie à des règles bien ancrées en droit international[68], mais du fait qu'elle s'impose à tous les États indépendamment de tout engagement interétatique. En ce sens, la CIJ précise dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua que « l'inexistence d'un tel engagement ne signifierait pas que le Nicaragua puisse violer impunément les droits de l'homme »[69]. Ceci implique, a contrario, que l'existence d'un engagement juridique exclut l'obligation de respecter les droits du domaine des affaires intérieures. Pour des raisons susévoquées, on voit mal comment on peut envisager le contraire. Pourtant, la difficulté n'est pas entièrement dissipée. Qu'il suffise d'observer la pratique internationale pour en mesurer l'ampleur. Il est paradoxal qu'au moment même où le domaine réservé se rétrécit, la règle de non-intervention est plus que jamais systématiquement invoquée. Dans ce contexte, comment dès lors concilier l'obligation de respecter ou de faire respecter les droits de l'homme sans pour autant remettre en cause la définition générale donnée par la Cour au principe de non-intervention?

23. Il convient de reconnaître que cette question ne peut recevoir une réponse générale, ce qui explique le malaise qu'éprouve la doctrine à ce sujet. Bien que la règle de non-intervention soit, à ne pas en douter, un principe juridiquement bien établi[70], son contenu reste pourtant peu précis, et les divergences des commentaires à son sujet en témoignent. Qu'il suffise de se référer sur ce point à quelques passages de la jurisprudence de la CIJ dans l'affaire *Nicaragua* c. *États-Unis* pour relever la difficulté qu'il y a à préciser son contenu. Ainsi, après avoir affirmé la portée juridique du principe de non-intervention : « [d]'après les formulations généralement acceptées, ce principe interdit à tout État ou groupe d'États

68. En témoigne le nombre et l'importance des instruments conventionnels consacrés au domaine de la protection des droits de l'homme, ainsi que leur interprétation par la CIJ. Sur ce dernier point, voir l'intéressant article de Pierre-Marie DUPUY, « Les "considérations élémentaires d'humanité" dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice », *in* René-Jean DUPUY (dir.), *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos — Droit et justice*, Paris, Pedone, 1999, p. 117-130.

69. CIJ, Rec. 1986, p. 134.

70. Aussi bien dans la Charte (article 2 (7)) que dans les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment les résolutions 2131 (XX) et 2625 (XXV).

d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État », la CIJ souligne que « l'interdiction interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures », tout en précisant toutefois que « l'intervention est illicite lorsque à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte »[71]. Et la Cour d'ajouter plus loin que « les orientations politiques internes d'un État relèvent de la compétence exclusive de celui-ci, pour autant, bien entendu, qu'elles ne violent aucune obligation de droit international[72] »[73].

24. Il semble difficile en effet de s'entendre sur la portée de ce principe au-delà d'un certain seuil d'illicéité[74]. Ce qui importe en invoquant la règle de non-intervention, c'est de savoir dans quelle mesure cette règle conserve son utilité et, par conséquent, son caractère autonome lorsque les moyens d'intervention utilisés ne sont pas en soi illicites[75]. À cet égard, la pratique est si fluctuante pour qu'on puisse en dégager une position claire en la matière[76]. Il en va de même pour

71. CIJ, Rec. 1986, p. 108.

72. C'est nous qui soulignons.

73. *Id.*, p. 258.

74. Éric DAVID, « Le seuil de l'illicite dans le principe de non-intervention », *in Réalités du droit international contemporain*, Actes de la septième rencontre de Reims, 1987, Presses universitaires de Reims, p. 122-174; G. GUILLAUME, *loc. cit.*, note 58; P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 38, p. 443-444; J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 52; Oivier CORTEN, Pierre KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 274 p., spécifiquement p. 77.

75. En ce sens, Joe Verhoeven a écrit que « la règle de non-intervention demeure certes sans intérêt si le moyen utilisé pour intervenir est *per se* illicite. Il suffit en pareil cas de son illégalité intrinsèque », J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 52, p. 500.

76. Soulignons que, dans l'affaire de *Nicaragua* c. *États-Unis*, la CIJ a estimé que « [...] l'appui fourni par les États-Unis [...] sous forme de soutien financier, d'entraînement, de fourniture d'armes, de renseignements et de soutien logistique constitue une violation indubitable du principe de non-intervention [...] ». En revanche, l'interruption de l'aide économique, la réduction du quota d'importation de sucre ou de l'embargo commercial décrété par les États-Unis contre le Nicaragua ne constituent pas une atteinte au principe de non-intervention.

ce qui concerne la doctrine, qui semble loin de fournir une position unanime : le critère de l'invocation du principe de non-intervention est-il lié à la contrainte[77], à l'existence ou non d'une obligation internationale[78] ou au droit élémentaire de chaque État de « se décider librement »[79], etc.?

25. Force est de reconnaître que cette situation témoigne « [...] du flou qui règne en ce domaine, imprégné de considérations politiques et qui se prête mal à une catégorisation juridique rigide. Tout semble à cet égard être question d'espèce, une généralisation restant extrêmement difficile à réaliser »[80].

III- De la validité du dispositif conventionnel de la clause

26. Au regard de ce qui précède, le véritable débat juridique que suscite la conditionnalité de la clause « droits de l'homme » se situe, en effet, au niveau des conditions dans lesquelles des mesures pourraient être envisagées en cas de violation de cette clause. Il s'agit là d'une conséquence logique de son aspect conventionnel dès lors que son respect constitue une exigence ayant, du point de vue juridique, la même force obligatoire que les autres dispositions de l'Accord si ce n'est la condition *sine qua non* de celui-ci.

A. Le caractère « essentiel » de la clause comme condition légale de la suspension

27. À dire vrai, la portée juridique de cette forme de conditionnalité ne se conçoit pas uniquement par rapport au fait que le respect de ces droits soit qualifié d'« élément essentiel » dans l'Accord. Compte tenu de sa nature en tant qu'obligation

77. Comme le souligne la CIJ dans l'affaire de *Nicaragua*; voir en ce sens O. Corten, P. Klein, *op. cit.*, note 74.

78. J. Combacau, *loc. cit.*, note 65; aussi Claude Rucz, « Les mesures unilatérales de protection des droits de l'homme devant l'Institut de droit international », (1992) *AFDI*, p. 579-628.

79. J. Verhoeven, *op. cit.*, note 52.

80. O. Corten, P. Klein, *op. cit.*, note 74.

juridique[81], il va de soi que l'obligation de respecter ces droits s'impose à tous les États, indépendamment de tout accord international, y compris avec l'UE. Qu'il suffise, à cet égard, de rappeler le processus de la conventionnalisation de la clause pour s'en rendre compte[82].

28. Nul besoin de souligner que la version initiale de cette clause contenue dans l'article 5 des *Accords de Lomé IV* (1989) avec les pays ACP[83] n'offre aucune possibilité de prendre des mesures en réaction à une violation des droits de l'homme. Certes, l'obligation du respect de ces droits est liée à son caractère fondamental dans l'Accord (la clause « fondement »), mais elle n'est assortie d'aucune conséquence juridique permettant d'en assurer l'applicabilité. Aucune précision n'a été apportée quant au fait de savoir si le non-respect de cette clause autoriserait le recours à la suspension conformément à la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, notamment l'article 60[84]. D'où l'hétérogénéité de la

81. Il est à rappeler que les éléments couverts par la formulation générique de la clause droits de l'homme n'ont pas la même valeur juridique. En effet, si les droits de l'homme ont un caractère contraignant et sont solidement ancrés dans l'ordre juridique international, il n'en est pas de même pour ce qui concerne « la bonne gouvernance », dont le caractère d'obligation juridique n'est pas suffisamment établi en droit international. On conçoit dès lors la différenciation du traitement réservé à la non-exécution de ces deux éléments dans le cadre de l'accord de Cotonou. Celui-ci prévoit deux procédures liées aux cas de la méconnaissance de ces deux éléments contenus dans l'article 9. À cet effet, les articles 96 et 97 organisent respectivement la procédure à suivre en cas de violation d'un élément essentiel (le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques) et en cas de violation d'un élément fondamental (la bonne gouvernance). Voir en ce sens, K. ARTS, *op. cit.*, note 3, notamment p. 40.

82. K. ARTS, *op. cit.*, note 3, p. 193 et suiv.

83. « La coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal, et qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits.

Dans une telle perspective, la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme. Sont également reconnus et favorisés le rôle et les potentialités d'initiatives des individus et des groupes afin d'assurer concrètement une véritable participation des populations à l'effort de développement [...] ».

84. Voir en ce sens Eibe RIDEL, Martin WILL, « Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », *in* Ph. ALSTON, *op. cit.*, note 1, p. 753-783, spécialement p. 757; K. ARTS, *op. cit.*, note 3.

pratique communautaire en réaction à la violation de la clause[85]. Afin de combler cette lacune, l'UE avait procédé à une substitution de la clause « fondement » par la clause « élément essentiel ».

29. Cependant, il n'est pas difficile de convenir que ce changement n'a pas seulement une portée sémantique. En effet, si une telle qualification doit conserver un intérêt quelconque, ce n'est pas uniquement le caractère essentiel de ces droits, mais la finalité poursuivie qui est alors déterminante. Il en résulte que la qualification de cette clause d'« élément essentiel » vise spécifiquement à rendre applicable une règle du droit des traités précisant les effets juridiques de non-exécution d'une disposition essentielle[86]. Sa valeur juridique tient moins à ce que ces droits soient qualifiés d'éléments essentiels par les parties à un accord, qu'au besoin de l'UE de bénéficier d'une base juridique solide lui permettant le recours à la suspension de l'Accord.

30. En d'autres termes, la démarche de l'UE consistait à étendre les effets d'inexécution, en l'occurrence la mesure de suspension prévue par l'article 60, alinéa b de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*, au cas de violation

85. Les insuffisances de la clause « fondement » expliquent en grande partie les incohérences de la pratique des « sanctions » communautaires. En se référant à deux exemples où la Communauté a eu recours à des mesures de « sanctions » à l'égard de certains États tiers, force est de constater que la réaction communautaire n'a pas été uniforme. Ainsi, lors de la suspension de l'accord avec la Yougoslavie en 1991, la Communauté a fondé sa réaction non seulement sur la résolution du Conseil de sécurité 713 (1991), mais en outre sur une règle du droit international coutumier, en l'occurrence la clause de changement fondamental de circonstances, et en se référant à son intention qu'elle avait exprimée de mettre fin à l'accord en cas de non-respect de l'Accord de La Haye. Toutefois, cette réaction n'a pas respecté la procédure de la suspension en droit international. La suspension de l'accord a été prise en l'absence d'une clause explicite dans l'accord permettant le recours à cette mesure et sans avoir respecté la procédure prévue par l'article 65 de la *Convention de Vienne du droit des traités*, notamment en ce qui concerne le délai à respecter. Dans le cas d'Haïti, la mise en œuvre de la décision arrêtée dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE), en réaction au coup d'État survenu le 30 septembre 1991 visant à instaurer un embargo commercial, s'est heurtée à l'absence de dispositions explicites dans la *Convention de Lomé* permettant le recours à une telle mesure. La référence au respect des droits de l'homme dans l'article 5 de la *Convention de Lomé* ne précise rien quant aux conséquences pouvant être tirées de la violation de ces droits. Pour plus amples clarifications, on renvoie utilement aux ouvrages : T. DE WILDE D'ESTMAEL, *op. cit.*, note 15, p. 317; J. RIDEAU, *op. cit.*, note 17, p. 391; E. FIERRO, *op. cit.*, note 3.

86. J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 19, p. 771-790.

de cette clause en vue de justifier la mesure de suspension d'un accord liant l'UE à un État tiers. Comme le précise la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après CJCE) dans l'affaire *Portugal* c. *Conseil*, le caractère « élément essentiel » de la clause vise à permettre d'« exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'homme »[87]. En des termes similaires, cet aspect fonctionnel a été également mis en avant dans les conclusions de l'Avocat général de la Cour dans la même affaire. Ce dernier avait considéré que l'insertion de la clause « élément essentiel » portant sur l'obligation de respecter les droits de l'homme « a cette valeur fonctionnelle », car « elle vise à permettre à la Communauté l'exercice du droit d'obtenir la résolution de l'accord conformément à l'article 60 de la *Convention de Vienne*, lorsque l'État tiers n'a pas respecté les droits de l'homme ». Par conséquent, « c'est d'ailleurs cette portée et non une autre qu'a la référence faite par l'accord au respect des droits de l'homme »[88]. Dans le même ordre d'idée, la Commission européenne a précisé que l'objectif de l'insertion de cette clause « élément essentiel » est de se procurer une base juridique solide au regard du droit international « [...] pour suspendre ou dénoncer un accord en cas de violations graves des droits de l'homme ou d'interruption sérieuse d'un processus démocratique »[89].

B- L'APPLICABILITÉ DE LA PROCÉDURE GÉNÉRALE DU DROIT INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE SUSPENSION

31. De toute évidence, la politique européenne extérieure en matière de promotion des droits de l'homme et des principes démocratiques ne peut être exclusivement ramenée à cet

87. CJCE, affaire *Portugal* c. *Conseil*, du 3 décembre 1996, Recueil. 1996-12, I-6190, point 23.

88. Voir les conclusions de l'Avocat général A. La Pergola dans l'affaire précitée.

89. COM (95) 216 final, Communication de la Commission sur « la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », 23 mai 1995, p. 3.

aspect « sanctionnatoire »[90]. À cet égard, d'aucuns soulignent en effet le caractère « délibérément vague et ambigu » de la formulation utilisée par la Cour dans l'affaire *Portugal* c. *Conseil* afin de ne pas limiter le système de la clause à sa seule dimension négative (la suspension)[91].

32. Il n'en demeure pas moins qu'une telle construction a été sévèrement critiquée par la doctrine[92]. Car contrairement aux apparences, l'utilisation de la formule « élément essentiel » ne vise pas l'application de la procédure générale de suspension prévue par l'article 65 du droit international des traités, mais la volonté d'y déroger[93].

---

90. Comme le précise la Commission, la clause « élément essentiel » s'inscrit dans « l'esprit d'un engagement commun sur le respect et la promotion des valeurs universelles et non dans le sens d'une relation de conditionnalité », COM (95) 216 final. Sans doute, l'importance des mesures incitatives figure au premier plan dans cette approche. Leur objectif consiste à inciter le partenaire à procéder à la mise en œuvre des exigences pré-requises pour l'établissement ou l'approfondissement d'une relation. Cependant, l'efficacité de ces mesures dépend de la crédibilité aussi bien de la récompense promise que de la sanction prévue à cet effet. Ainsi, les études qui se sont penchées sur la question de la conditionnalité politique confirment que celle-ci suppose l'existence d'une sanction crédible assurant la perte de la récompense promise en cas de non-conformité avec les exigences préalablement établies. Ceci explique la singularité de la conditionnalité politique appliquée dans le cadre de la stratégie de préadhésion par rapport aux autres formes de conditionnalité s'appuyant en grande partie sur des mesures incitatives et exigeant le préalable consentement de l'État concerné par lesdites mesures. Sur la spécificité de la conditionnalité politique appliquée dans le cadre de l'élargissement de l'UE, voir Edwige TUCNY, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, Paris, L'Harmattan, 2000, 149 p.; voir également les travaux de D. ÉTHIER, « Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionnality and Incentives », (2003) 10 *Democratization*, p. 99-121; D. ÉTHIER, « Promotion de la démocratie dans les Balkans. L'efficacité inégale de la conditionnalité et des incitatifs », (juin 2006) 39-4 *Revue canadienne de science politique* 803.

91. E. FIERRO, *op. cit.*, note 3, p. 281-282. Cet auteur a souligné que : « The Court's statement is an open-door. It is deliberately vague and ambiguous. Because suspension was the only function of the clause that the Court was able to identify, one may think that suspension is, indeed, the main legal implication of the clause. However, suspension is neither the sole aim (amongst other things) nor, strictly speaking, the main (an important factor) ».

92. J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 19.

93. L'article 65 de la *Convention de Vienne* dispose, dans son premier paragraphe, qu'une partie qui invoque un motif pour mettre fin à un traité, de s'en tirer ou d'en suspendre l'application doit notifier sa prétention aux autres parties. La suspension doit indiquer la mesure envisagée à l'égard du traité et les motifs. Le deuxième paragraphe dudit article ajoute une autre exigence : pour procéder à la

33. Se pose dès lors la question de savoir si l'UE est tenue de respecter la procédure prévue par cet article lorsqu'elle décide de suspendre un accord conclu avec un État tiers en réaction à la violation de la clause « élément essentiel ».

34. Il faut admettre, de prime abord, la complexité de la question au niveau du droit international[94]. Ainsi, si les règles de procédure prévues dans l'article 65 CV s'appliquent dans les cas prévus par la Convention, parmi lesquels le cas fondé sur la violation d'un élément essentiel du traité (article 60), il ne faut pas en déduire un droit de suspension[95]. De ces règles procédurales, il ressort en effet que la partie réagissant à la violation est tenue de notifier les mesures à prendre et de respecter un délai minimum de trois mois entre la violation et la réaction. Alors qu'en droit international coutumier, la règle consiste à porter la volonté de suspendre un traité à la connaissance des autres parties par tout moyen approprié[96], la modalité décrite dans l'article 65 CV a « pour but d'empêcher que la nullité, la fin ou la suspension de l'application d'un traité puisse être arbitrairement invoquée comme simple prétexte pour s'affranchir d'une obligation gênante »[97]. En d'autres termes, cette réglementation procédurale vise à

---

procédure de suspension, il faut respecter un délai qui, sauf en cas d'urgence particulière, ne saurait être inférieur à une période de trois mois à compter de la réception de la notification et à l'issue duquel, si aucune partie n'a fait d'objection, la partie notifiant peut prendre la mesure qu'elle a envisagée. Si une objection est soulevée, les parties doivent rechercher une solution par les moyens indiqués à l'article 33 de la *Charte des Nations-Unies*.

94. Voir Mohammed M. GOMAA, *Suspension or Termination of Treaties on Grounds of Breach*, The Hague/Boston, Martins Nijhoff, 1996, 201 p. Selon cet auteur : « Article 65 and its related lay down a very complex set of rules. They provide lawful grounds for invoking the termination or suspension of treaties more than they reinforce their observance. International practice does not help on the procedural level [...] », p. 172.

95. Francesco CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, RCADI, Leyden, A.W.Sijthoff, 1971, III, tome 134, p. 568-569; M. M. GOMAA, *op. cit.*, note 94, p. 166-167.

96. F. CAPOTORTI, *op. cit.*, note 95, p. 569. Voir dans le sens contraire M. M. GOMAA, *op. cit.*, note 94, p. 160, ainsi que la note 12. Concernant la forme « écrite » de la notification, cet auteur souligne que : « Practice demonstrates that this condition has been followed in inter-State relations even before the entry into force of the *Vienna Convention of 1969* ».

97. Voir le Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 62, Annuaire de la Commission de droit international, 1966, vol. II, p. 285.

exclure l'éventualité d'une suspension automatique[98]. La stabilité des rapports juridiques en dépend.

35. Se situant dans l'ordre juridique européen, la complexité de cette question s'accentue davantage. Au fond, la véritable question qui se pose à cet égard n'est pas celle de savoir si l'UE est liée par les règles de droit international public, mais plutôt celle relative aux effets de celui-ci dans l'ordre communautaire. Or, si la première ne fait plus de doute, à tout le moins en ce qui concerne l'exercice de ses compétences sur le plan international[99], force est de reconnaître que la deuxième est loin d'être résolue[100]. S'agissant de la question de savoir si la procédure prévue dans l'article 65 CV est d'une application générale, on peut considérer que rien n'empêche les parties à un accord de convenir de soumettre la suspension à des dispositions spécifiques prévues à cet effet dans l'accord lui-même. De cette possibilité, l'article 60 CV, paragraphe 4 fait l'écho. Ce qui reviendrait à dire que la soumission de la suspension aux règles de procédures de l'article 65 CV dépend de l'existence ou non de procédures spécifiquement prévues ou négociées à cet effet dans le traité lui-même[101]. Ceci suppose que dans le cas où l'accord ne prévoit aucune disposition spécifique en la matière, la décision de la suspension doit être prise en conformité avec les règles de procédure du droit des traités[102]. Le fait qu'une procédure de suspension ne soit pas prévue dans le corps d'un traité (ou un accord) n'implique pas que les parties sont dispensées d'observer le respect des règles pertinentes du droit international en la matière.

---

98. Voir sur ce point, Herbert BRIGGS, « Unilateral Denunciation of Treaties : The *Viennna Convention* and the ICJ », (1967) *American Journal of International Law*, p. 51-68; F. CAPOTORTI, *op. cit.*, note 95; P. REUTER, *Introduction au droit des traités*, Paris, PUF, 1985, 211 p., p. 136-142; M. M. GOMAA, *op. cit.*, note 94, p. 157 et suiv.; Denis ALLAND, *Droit international public*, Paris, PUF, 2000, 807 p., p. 258-259; P. DAILLIER, A. PELLET, *op. cit.*, note 38, p. 310-311;

99. CJCE, C-286/90, 24 novembre 1992, affaire *Poulsen et Diva Navigation*, Rec. 1-6019.

100. P. EECHHOUT, *op. cit.*, note 2, p. 324 et suiv.; voir également Philippe MANIN, « L'influence du droit international sur la jurisprudence communautaire », *in* SFDI, *Droit international et droit communautaire : perspectives actuelles*, Paris, A. Pedone, 2000, 448 p., p. 153-168.

101. Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, 856 p., p. 438-441; M. M. GOMAA, *op. cit.*, note 94, p. 167-168.

102. M. M. GOMAA, *id.*, p. 160-161.

36. Or, confrontée à ce cas de figure, la CJCE en a jugé autrement. Dans l'affaire *Racke*[103], l'un des griefs soulevés de manière incidente par la partie demanderesse Racke vise à contester la validité d'un règlement communautaire portant suspension de l'accord de coopération liant la Communauté et la Yougoslavie au motif qu'il aurait enfreint des règles de droit coutumier international. En l'espèce, Racke a fait valoir que les conditions procédurales prévues par l'article 65 CV constituent bel et bien des règles fondamentales de droit international dont la violation suffisait à invalider le règlement de suspension de l'accord en question. Sur ce point, la Cour a considéré que même à supposer que les déclarations communautaires concomitantes ou postérieures à l'accord de cessez-le-feu signé par les belligérants en République de Yougoslavie « ne satisfont pas aux exigences formelles posées par cette disposition, il y a lieu de rappeler que les prescriptions spécifiques de nature procédurale qui y sont prévues ne font pas partie du droit international coutumier »[104].

37. Dans ses conclusions générales rendues dans cette affaire[105], l'Avocat général Jacobs a estimé qu'en raison même du caractère souple du droit international coutumier par rapport aux dispositions de la *Convention de Vienne*, la Communauté n'est pas tenue de respecter à la lettre chaque disposition particulière de la convention. Ceci résulte de ce que « l'article 65 de la *Convention de Vienne* fixe les règles de procédure pertinentes, mais ces règles ne semblent pas refléter précisément les règles du droit coutumier international ».

---

103. En l'espèce, la société Racke a introduit un recours en annulation devant les tribunaux allemands contre une décision administrative individuelle du Hanptzollant lui refusant des avantages tarifaires préférentiels qu'elle tire de l'accord de coopération CEE-Yougoslavie. Racke, demanderesse, a soulevé par voie d'exception l'illégalité du règlement communautaire qui sert de base à ladite décision au motif qu'il est contraire aux principes du droit international codifiés par la *Convention de Vienne sur le droit des traités*. En l'occurrence, le principe *pacta sunt servanda*, qui exige que tout traité lie les parties et est exécuté par elles de bonne foi, ainsi que la règle permettant, à certaines conditions, de mettre fin au traité en raison d'un changement fondamental de circonstances, CJCE, *Affaire C-162 / 96, arrêt du 16 juin 1998, A. Racke GmbH & Co.* c. *Hauptzollamt Mainz*, Rec. 1998/6, I–3655–3709.

104. CJCE, *Affaire C-162/96, arrêt du 16 juin 1998, A. Racke GmbH & Co.* c. *Hauptzollamt Mainz*, précitée, note 94.

105. Voir conclusions générales de l'Avocat général M. F.G. Jacobs, *Affaire C-162/96 Racke*, présentées le 4 décembre 1997, Rec. 1998 / 6, point 60, I–3674.

Ainsi, « les dispositions de la *Convention de Vienne* concernant les règles de procédure sont plus spécifiques et plus concrètes que les règles de droit coutumier international »[106]. Par conséquent, étant donné le processus de décomposition en cours de la RSFY, il n'est pas déraisonnable de considérer que l'acte de suspension répondait en effet à une situation d'urgence par rapport à laquelle la procédure de préavis minimal de trois mois n'est pas requise (article 65, paragraphe 2). Quant à la procédure de notification, la Cour a considéré que la procédure a bien été respectée en se référant aux différentes déclarations communautaires concomitantes ou postérieures à l'accord de cessez-le-feu signé par les belligérants[107].

38. Cette attitude n'est pas sans susciter la critique d'une partie de la doctrine[108]. Ce n'est pas parce que l'article 65 CV ne codifie pas le droit coutumier, comme le prétend dire la Cour, qu'il n'en reflète pas moins certains principes de la pratique procédurale[109]. Il en résulte qu'une telle démarche semble en effet traduire une approche pragmatique de la Cour vis-à-vis des règles de droit international[110] et dont le raisonnement n'est pas exempt de toute ambiguïté[111].

106. Point 96.

107. La Cour a estimé que : « la Communauté et les États membres avaient annoncé qu'ils adopteraient des mesures respectives à l'encontre de celles des parties qui ne respecteraient pas l'accord de cessez-le-feu [...]; en outre, au cours de la conclusion de cet accord, la Communauté avait fait savoir qu'elle mettrait fin à l'accord de coopération en cas de non-respect du cessez-le-feu [...] »; affaire *Racke*, précitée, point 58.

108. Voir notamment Abdelkhaleq BERRAMDANE, « L'application de la coutume internationale dans l'ordre juridique communautaire », (2000) 36-1-2 *CDE* (*Cahiers de droit européen*) 253-279.

109. *Id.*, p. 275; voir également M. M. GOMAA, *op. cit.*, note 94.

110. Jan KLABBERS, « Case *C-162/96, A. Racke Gmbh & Co.* v. *Hauptzollamt Mainz*, judgment of 16 June 1998 », (1999) 36 *Common Market Law Review* 179-189; Pieter Jan KUIJPER, *The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, LIEI (Legal Issues of European Integration), 1998, p. 1-23; Andrea OTT, « Thirty Years of Case-law by the European Court of Justice on International Law. A Pragmatic Approach Towards Its Integration », *in* Vincent KRONENBERGER (dir.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 640 p., p. 95-140.

111. P. EECHHOUT, *op. cit.*, note 2, p. 332.

C- LA NATURE JURIDIQUE DU RÉGIME APPLICABLE AUX CAS DE VIOLATION DE LA CLAUSE

39. La suspension controversée de l'*Accord de coopération avec la Yougoslavie*[112] a conduit l'UE à réaliser que les références au respect des droits de l'homme dans les accords externes ne constituent pas, au regard du droit international, une base suffisante et incontestable afin de prendre des mesures de sanction. L'élaboration au sein même des accords conclus avec les pays tiers des systèmes propres à la réaction en cas de violation de cette clause en est l'illustration.

40. Ainsi, l'UE a mis en place un régime spécifique variable allant de l'adoption de mesures souples, en vue d'inciter le partenaire à mettre fin à la violation de cette clause, à la suspension de l'Accord, en tout ou en partie, avec effet immédiat. Connue sous le nom de la « clause balte », cette dernière formule a été adoptée à l'égard des pays baltes, la Slovénie et l'Albanie. Sa spécificité consiste en effet à contourner la procédure prévue par l'article 65 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, car elle permettait à l'UE de suspendre l'application de l'Accord unilatéralement et avec effet immédiat en cas d'atteinte grave à ses « dispositions essentielles », sans passer par la procédure générale prévue par ledit article. En revanche, dans le cadre de la « clause bulgare », la suspension n'est envisageable qu'en dernier recours après avoir épuisé tous les moyens visant l'exécution des engagements par l'autre partie à l'accord ou en « cas d'urgence spécial ». À ce titre, la Commission avait établi une liste de « mesures appropriées » dont l'intensité est proportionnelle à la gravité du cas d'espèce[113].

---

112. Affaire *Racke*, précitée, note 103.

113. Ces mesures sont mentionnées dans l'ordre suivant :
« – la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés;
– la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique;
– le report de la tenue d'une commission mixte;
– la suspension des contacts bilatéraux à haut niveau;
– l'ajournement de nouveaux projets;
– le refus de donner suite à des initiatives du partenaire;
– les embargos commerciaux;

41. Cependant, la notion de « mesures appropriées » ne procède guère d'une définition précise[114]. Les seuls critères prévus à cet égard indiquent que les « mesures appropriées » doivent porter sur « les mesures qui perturbent le moins l'application de l'Accord » et doivent être prises dans « le respect des dispositions du droit international »[115]. Une telle démarche témoigne de la volonté de l'Union d'étendre le champ de son action au-delà des mesures négatives pour englober également les mesures positives[116].

42. Il va sans dire que lesdites mesures présentent les caractéristiques d'un régime se suffisant à lui-même (*self-contained regimes*) n'admettant d'autres sanctions que celles figurant dans ses dispositions. Ainsi, la réaction à une violation d'une obligation, au lieu d'être soumise au régime général des contre-mesures, est réglementée par des règles appartenant à un régime spécial précisant et/ou limitant les droits de la partie réagissant à ladite violation.

43. Cependant, quel que soit le degré élaboré d'un tel régime, il ne saurait exclure en principe tout recours aux contre-mesures[117]. Toute assimilation avec le régime applicable entre les États membres au sein de la Communauté/UE est inconcevable, car celui-ci constitue bel et bien un ordre juridique suffisamment élaboré, dont la systématisation du recours au règlement juridictionnel des différends et le refus d'envisager toute action autonome d'un État membre en

---

- la suspension des ventes d'armes, interruption de la coopération militaire;
- la suspension de la coopération. », COM (95) 216 final, *Bull. UE*, supplément 3/95, annexe 2 de la communication de la Commission sur « la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers ».

114. E. FIERRO, *op. cit.*, note 3, p. 242.

115. COM (95) 216 final, *Bull. UE*, supplément 3/95.

116. *Id.*, note 114.

117. Sur ce point, voir Denis ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994; voir également Bruno SIMMA, C. J. TAMS, « Commentaire de l'article 60 de la *Convention de Vienne de 1969* », *in* Olivier CORTEN, Pierre KLEIN (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités, commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 3024 p., p. 2131-2181, notamment p. 2172-2175; M. M. GOMAA, *op. cit.*, note 94. En ce qui concerne le cas des accords de l'UE, voir J. AUVRET-FINCK, *loc. cit.*, note 11.

dehors des dispositions prévues à cet effet demeurent l'originalité de cet ordre. Celui-ci, en effet, « ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais établit un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation éventuelle »[118]. Telle qu'elle est conçue, « [...] l'économie du traité comporte interdiction pour les États membres de se faire justice à eux-mêmes »[119]. Ceci implique que son originalité, en tant qu'ordre juridique intégré, réside davantage dans la garantie d'exécution des décisions prises par la juridiction compétente, en l'occurrence la CJCE, que dans l'existence d'une procédure juridictionnelle pour le règlement des différends.

44. Cela dit, il est difficile d'admettre que pareille hypothèse trouve à s'appliquer dans le cas des accords externes de la Communauté avec les États tiers. Ainsi, s'il est vrai que de tels accords prévoient un système de règlement des différends, il n'est pas certain que celui-ci constitue un régime « autosuffisant »[120]. Par conséquent, on ne saurait exclure, en principe, un éventuel recours à des contre-mesures en cas de différend pour la seule raison qu'il existe une procédure prévue à cet effet[121].

---

118. CJCE, *Commission* c. *Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique*, affaires jointes 90 et 91/63, 13 nov. 1964, Rec. 1217-1258, p. 1232.

119. *Ibid.*

120. J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 19, p. 789.

121. Dans la sentence arbitrale dite des *services aériens* opposant la France aux États-Unis, la position française consistait à dire que le recours aux contre-mesures à titre de représailles par les États-Unis disparaît lorsqu'il existe des « moyens juridiques permettant de mettre fin au différend » (en l'occurrence, l'article X de l'accord de 1946 prévoyant une procédure contenant une clause compromissoire). Dans cette affaire, les États-Unis avaient pris des mesures restrictives contre des compagnies aériennes françaises concernant l'exploitation de leurs services vers les États-Unis en réponse à une décision française refusant à une compagnie américaine d'exploiter un service vers la France. Selon la position américaine, ces mesures n'ont rien d'incompatible avec l'accord liant les deux États, par conséquent, l'existence des moyens permettant de mettre fin au différend n'exclut pas son droit de prendre des contre-mesures. Dans cette affaire, le Tribunal arbitral a estimé que « dans l'état actuel du droit international général, abstraction faite des engagements spécifiques découlant des traités particuliers [...], chaque État apprécie lui-même sa situation juridique au regard des autres États. En présence d'une situation qui comporte à son avis la violation d'une obligation internationale par un autre État, il a le droit, sous la réserve des règles générales du droit international relatives

45. Dès lors, l'intérêt que suscite l'existence d'un régime spécial n'aura de pertinence que dans la mesure où il permet d'évaluer l'incidence d'un tel régime sur la faculté qu'a l'UE d'utiliser des contre-mesures, car de par sa nature, ce régime est mis en place afin d'écarter provisoirement ou définitivement tout recours aux contre-mesures. Tout l'intérêt est de savoir si le recours à une telle procédure s'avère efficace et moins contestable[122] (du point de vue juridique) par rapport au mécanisme général des contre-mesures[123], sous peine de la vider de toute substance. Sur ce point, l'on ne peut que souscrire à l'idée de J. Verhoeven selon laquelle ce système conventionnel ne saurait être qualifié de régime « autosuffisant », et son intérêt réside dans la pertinence ou non du recours aux contre-mesures. Selon cet auteur, « on voit mal que la suspension ou la terminaison d'un accord puisse être obtenue par le biais des contre-mesures à des conditions moins onéreuses que celles qui ont été conventionnellement prévues. Toute autre conclusion viderait largement de leur raison d'être les dispositions spécialement négociées à cet effet. Mais on ne voit pas non plus l'intérêt qu'il peut y avoir à recourir à des contre-mesures si leur emploi est subordonné à des conditions plus onéreuses que celles qu'impose l'accord de la Communauté. Ce qui incite à croire que la question des contre-mesures n'a pas pratiquement beaucoup d'importance [...] »[124].

---

aux contraintes armées, de faire respecter son droit par des contre-mesures ». Par conséquent, le Tribunal estime qu'« il ne pense pas que dans l'état actuel des relations internationales, on puisse énoncer une règle qui prohibe les contre-mesures au cours d'une négociation, surtout lorsque ces contre-mesures sont accompagnées de l'offre d'une procédure permettant d'envisager d'accélérer la solution du différend », RSA, affaires concernant l'Accord relatif aux services aériens, vol. XVIII, p. 417 et suiv.

122. E. RIEDEL, M. WILL, *op. cit.*, note 1, p. 756.

123. Voir Charles LEBEN, « Contre-mesures », (1998) *Répertoire de droit International : Encyclopédie Dalloz*, p. 11; James CRAWFORD, « Counter-Measures as Interim Measures », (1994) 5 *European Journal of International Law (EJIL)*, p. 76-87; Mohamed BENNOUNA, « Le règlement des différends peut-il limiter le "droit" de se faire justice à soi-même? », (1994) 5 *European Journal of International Law*, p. 64-67; sur le rapport entre les contre-mesures et les règles relatives au règlement des différends, voir J. ALCAIDE FERNANDEZ, « Contre-mesures et règlement des différends », (2004) 4 *Revue générale de droit international public*, p. 347-379; L.-A. SICILIANOS, « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes », *in* L. PICCHIO-FORLATI, L.-A. SICILIANOS (dir.), *Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international de La Haye, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 3-98.

124. J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 19, p. 789.

CONCLUSION

46. Ces brèves considérations ont pour but d'esquisser une certaine compréhension de la conditionnalité liée aux droits de l'homme dans les accords de coopération de l'UE avec les pays tiers. Elles ne prétendent nullement la cerner dans tous ses aspects ni répondre à toutes les questions du droit inhérentes à sa dimension conventionnelle. Elles permettent cependant de repenser cette conditionnalité tout en se démarquant des postulats d'un débat limité à la rhétorique de la souveraineté et du principe de non-ingérence.

47. D'où l'intérêt de la prise en compte de la dimension conventionnelle de cette conditionnalité. Celle-ci devait prendre toute sa place dans ce débat. Non seulement pour en souligner l'originalité, mais, et surtout, afin d'en apprécier les conséquences de sa formulation en termes de droit, notamment au regard du droit des traités.

48. Circonscrite dans le contexte des accords de coopération avec les pays tiers, cette analyse permet de relever que cette dimension conventionnelle repose davantage sur l'ambition de l'UE de se doter d'une politique des mesures à prendre dans les situations visées par cette conventionnalisation, que sur l'ambition de mettre en place des mécanismes juridiques susceptibles de faire l'objet de contrôle. Car au-delà d'une apparente réciprocité des engagements entre les parties, rien n'exclut le risque d'un recours abusif à ces mesures. D'où l'enjeu d'y rendre le recours plus transparent et moins tributaire des enjeux et des incertitudes de la politique extérieure de l'UE.

Saïd Hammamoun
Observatoire mondial des droits humains
(http ://upr-epu.org/)
Centre de recherche en droit public
Faculté de droit de l'Université de Montréal
C.P. 6128, succursale Centre-ville
Montréal (Québec) H3C 3J7
CANADA
Tél. : 514 343-6111, poste 2661
Téléc. : 514 343-7508
said.hammamoun@umontreal.ca

Note de l'auteur : L'auteur tient à remercier la professeure Nanette Neuwahl pour ses commentaires avisés, ainsi que les évaluateurs anonymes de la *Revue générale de droit* pour leurs observations sur la première version de cet article. L'auteur tient également à témoigner sa profonde reconnaissance à M. Jean-Louis Roy, responsable de l'observatoire mondial des droits humains, pour son soutien et ses encouragements.