

LA POSITION DE L'INDIVIDU

DANS

L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

(suite et fin) ¹

IV

Cette brève esquisse des rapports existant entre le droit international et le droit interne permet de situer la question sur laquelle se concentre le plus souvent l'attention des internationalistes : celle des *procédures internationales* garantissant la protection de l'individu.

Si le droit interne remplit convenablement son office ; s'il s'accorde parfaitement aux obligations internationales de l'Etat et s'il offre aux intéressés des procédures leur permettant de se défendre efficacement contre les actes illicites dont ils seraient victimes ; la nécessité de procédures internationales ne se fait pas sentir. L'objectif poursuivi par l'ordre international est atteint.

Mais pour qu'il en soit ainsi, une harmonie parfaite des deux ordres juridiques doit être réalisée. En cas de défaillance de l'ordre interne, la règle internationale manquerait son but, si le redressement ne pouvait pas être obtenu par d'autres voies. Et ces voies de redressement ne peuvent évidemment se concevoir que sur le plan international lui-même. Après avoir fait confiance aux différents droits internes pour réaliser les normes qu'il prescrit, on voit ainsi l'ordre international intervenir à nouveau pour corriger leurs erreurs et parer à leurs déficiences.

Cette intervention ne comporte pas seulement d'ailleurs un effort de redressement *a posteriori* ; elle prend parfois la forme d'un contrôle destiné à prévenir les manquements aussi bien qu'à les dépister. Là où une surveillance de ce genre est organisée, l'ordre international n'attend pas, pour rentrer en scène, qu'un acte internationalement illicite ait eu lieu ; il s'assure un droit de regard sur le droit interne en vue d'influencer ses démarches, de les guider et de les maintenir dans la bonne voie.

¹ Voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, novembre 1954, p. 880.

Mais, quelle que soit l'importance croissante de ces formes de contrôle — sur lesquelles nous reviendrons — ce qu'il faut préciser avant tout ce sont les procédures internationales qui protègent les droits de l'individu *lorsque ceux-ci sont lésés par des défaillances du droit interne.*

* * *

Il est très rare que l'ordre juridique international organise des procédures directement accessibles aux individus. Comme exemples on peut citer :

1. L'article IV de la douzième convention de La Haye de 1907, relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, qui en ouvrait l'accès aux particuliers, sous certaines conditions (convention non-ratifiée) ;

2. L'article II de la convention du 20 décembre 1907, créant une Cour de Justice centre-américaine (article qui ne reçut en fait aucune application) ;

3. Les Tribunaux mixtes institués par les traités de paix conclus à la fin de la première guerre mondiale, dont le code de procédure reconnaissait aux individus intéressés le droit de saisir directement ces juridictions ;

4. La convention de Genève du 15 mai 1922 sur la Haute-Silésie, qui instituait un Tribunal Arbitral accessible aux particuliers et qui permettait, d'autre part, aux « minoritaires » de saisir de leurs plaintes le Conseil de la S.d.N.¹ ;

5. La convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950 par les Etats faisant partie du Conseil de l'Europe, qui reconnaît à « toute personne physique », à « toute organisation non-gouvernementale » et à « tout groupement de particuliers » se prétendant victime d'une infraction commise par l'une des H.P.C. le droit de saisir la « Commission

¹ G. KAECKENBEECK, *The International Experiment of Upper Silesia* (1942). Le même, *La protection internationale des droits acquis.* (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1937, I).

européenne des droits de l'homme » par une requête adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe (art. 25) ¹ ;

6. Le traité de Paris du 18 avril 1951, instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, comporte à ce point de vue d'intéressantes dispositions. On sait que la « Haute Autorité » qu'il institue dispose de pouvoirs étendus en vue d'organiser un marché commun du charbon et de l'acier. Ses décisions et ses recommandations (celles-ci étant parfois obligatoires) ne s'adressent pas seulement aux Etats contractants, mais aussi aux entreprises privées et à leurs associations. Or, ces entreprises et associations d'entreprises ont le droit d'exercer un recours contre lesdites décisions et recommandations devant l'autorité judiciaire de la Communauté (art. 33).

L'ordre international met donc parfois ses procédures à la disposition des particuliers. Il n'entre dans cette voie qu'à titre tout à fait exceptionnel. Son attitude à cet égard se caractérise non seulement par une extrême prudence, mais par une méfiance foncière ². Les résistances sont si énergiques et si tenaces qu'on ne peut guère s'attendre à des changements substantiels dans cette direction.

Ces résistances dépassent-elles les limites de la sagesse ? Il est permis de les trouver parfois excessives. Mais oserait-on prétendre qu'elles sont sans fondement ? Si on ouvrait largement aux individus les procédures internationales, ne risquerait-on pas de verser dans de regrettables abus ? Je ne pense pas seulement au nombre des recours qui viendraient encombrer les organes internationaux, mais surtout aux effets politiques qu'entraînerait pareille innovation. Car dans le domaine international, la politique affleure constamment et il est souvent bien difficile d'en isoler la défense des droits individuels. Si,

¹ Pour que cette disposition soit applicable, la convention exige toutefois que dix au moins des Etats contractants, parmi lesquels celui qui est mis en cause, aient déclaré reconnaître la compétence de la Commission en pareille matière. Quant à la « Cour européenne des droits de l'homme », l'article 44 en réserve l'accès aux H.P.C. et à la Commission.

² S'il en fallait une preuve, les débats auxquels donne lieu, au sein des Nations Unies, la préparation de conventions destinées à protéger les droits de l'homme, la fourniraient amplement.

par exemple, tout individu se prétendant lésé dans ses libertés fondamentales pouvait porter plainte devant une autorité internationale, faut-il beaucoup d'imagination pour se représenter le parti que des gouvernements rivaux s'empresseraient d'en tirer ? Ce deviendrait une arme dont ils se serviraient l'un contre l'autre et qui serait ainsi bien vite détournée de son emploi légitime.

Même dans le cadre de la procédure judiciaire, serait-il souhaitable d'admettre pleinement l'accès des particuliers aux tribunaux internationaux ? Les juristes qui ont réfléchi aux conséquences pratiques d'une solution aussi radicale reculent généralement devant elles et se bornent à formuler leurs vœux dans des termes beaucoup plus nuancés, comme ceux dont s'est servi l'Institut de droit international, en déclarant « *qu'il y a des cas dans lesquels il peut être désirable que le droit soit reconnu aux particuliers de saisir directement, dans des conditions à déterminer, une instance de justice internationale de leurs différends avec les Etats* ». (*Annuaire*, 1929, II, p. 311).

On sait par ailleurs que le statut de la Cour internationale de Justice, comme celui de la Cour permanente de Justice internationale qui l'a précédée, en écarte les actions individuelles.

* * *

L'attitude de l'ordre juridique international sur ce point est donc, en général, négative. En faut-il conclure que l'individu dont les intérêts sont en cause se voit réduit à une passivité totale et que les procédures qui le concernent se déroulent en dehors de lui, sans qu'il lui soit permis d'y jouer un rôle quelconque ?

Rien ne serait plus inexact. Ce qui lui est refusé, c'est le droit de saisir les organes compétents, de mettre l'action en mouvement et de la diriger. Par contre, il lui advient d'y être associé sous une forme ou sous une autre. Le droit international reconnaît en pareil cas l'intérêt spécial que cette action présente pour lui et les avantages que peut offrir sa participation. Tout en laissant à d'autres la responsabilité de la procédure, il l'invite à y apporter son concours.

Le phénomène tend visiblement à se développer. Sans doute n'apparaît-il pas encore sur le plan du droit coutumier. Sa base reste conventionnelle et, par conséquent, limitée à certaines matières, voire à certains cas d'espèce. Il dénote cependant un changement de perspective, une orientation nouvelle d'une portée générale.

Les manifestations de ce phénomène sont variées.

On en trouve dans les conventions de la Croix-Rouge. Tel, par exemple, le droit reconnu aux prisonniers de guerre (art. 78 de la troisième convention de 1949) et aux internés civils (art. 101 de la quatrième convention) d'adresser des requêtes et des plaintes aux autorités militaires qui les détiennent, ainsi qu'aux « Puissances protectrices ». Telles également les fonctions attribuées aux « hommes de confiance » des prisonniers de guerre (art. 79 à 81 de la troisième convention) et aux « comités d'internés » (art. 102 à 104 de la quatrième convention).

On en trouve dans la procédure arbitrale qui, tout en gardant son caractère étatique, révèle assez souvent la préoccupation de réserver une certaine place à l'intéressé ¹.

On en trouve dans le droit de pétition, qui tend à devenir une pièce importante des systèmes de contrôle institués pour garantir l'exécution de conventions collectives. Sans déclencher eux-mêmes le mécanisme de la procédure internationale par l'exercice de ce droit, les personnes et les groupements privés qui en font usage attirent l'attention des organes compétents sur de prétendues irrégularités et permettent ainsi à ces organes de mieux remplir leur mission. Élément d'information et stimulant, la pétition a joué un rôle majeur dans le régime des minorités et dans celui des mandats, au temps de la S.d.N. La place qu'elle occupe aujourd'hui dans le contrôle exercé par le Conseil de tutelle des Nations Unies sur l'administration de certains territoires non-autonomes n'est certes pas moindre ; peut-être s'est-elle même accrue depuis que le Conseil s'est vu autorisé à entendre, s'il le juge bon, les pétitionnaires et qu'ainsi l'inter-

¹ J. SPIROPOULOS, *L'individu en droit international* (1928) ; S. SÉGAL, *L'individu en droit international* (1932) ; Ch. CARABIBER, *Les juridictions internationales du droit privé* (1947).

vention de ces derniers peut prendre, dans certains cas, la forme plus incisive d'une audition personnelle.

Des moyens de ce genre permettent d'associer l'individu à la procédure internationale, tout en évitant les risques qu'il y aurait bien souvent à lui en abandonner la direction. Sans briser le cadre traditionnel, on l'assouplit pour tenir compte de réalités qu'il feignait d'ignorer. Mais n'est-ce pas déjà le signe d'une évolution profonde des idées ? N'est-ce pas la révélation d'une conception nouvelle de la vie internationale dont nous voyons de plus en plus clairement qu'elle déborde de toutes parts l'armature étatique où le formalisme juridique du XIX^e siècle avait cru pouvoir l'enfermer ?

* * *

Si l'individu se voit en règle générale privé du droit de faire valoir lui-même ses revendications sur le plan international ; s'il ne peut y agir que dans les limites tracées par certaines conventions et, presque toujours, au cours d'une procédure qui le dépasse, dont la direction lui échappe — qui donc aura compétence pour défendre internationalement les règles qui le protègent ?

Le principe essentiel qui entre ici en jeu est celui de la protection diplomatique. Consacré par le droit coutumier, ce principe reconnaît à tout Etat le droit de protéger ceux de ses ressortissants qui seraient victimes à l'étranger d'un acte contraire au droit international.

L'Etat protecteur peut utiliser à cette fin les diverses procédures que l'ordre international met à sa disposition. C'est par la voie diplomatique qu'il essaiera d'abord d'obtenir satisfaction. Mais si cette voie ne conduit pas au résultat désiré, d'autres moyens s'offrent à lui : celui des représailles notamment (admis, lui aussi, par le droit commun) ; celui d'une action portée soit devant un tribunal arbitral ou judiciaire, soit devant un autre organisme international, lorsque pareille action lui est ouverte par les conventions en vigueur.

Pour que la protection diplomatique puisse s'exercer, on exige que l'intéressé ait fait pleinement usage des divers recours

que le droit interne de l'Etat responsable permet d'utiliser. C'est ce qu'on appelle la règle de « l'épuisement des recours internes ». Elle ne s'applique que quand la responsabilité internationale de l'Etat résulte d'un préjudice causé à des personnes privées. Lorsque l'acte ou l'omission dommageable frappe directement un Etat et qu'ainsi le rapport s'établit immédiatement entre deux Puissances, la règle ne joue pas. Elle repose sur cette idée que la protection diplomatique, si nécessaire qu'elle soit en principe pour corriger l'incapacité internationale de l'individu, ne va pas sans présenter d'inconvénients, et qu'il faut par conséquent n'y recourir que dans les cas où l'insuffisance du droit interne s'avère indiscutable.

Que le droit de protection de l'Etat au profit de ses nationaux tienne une place considérable dans le mécanisme du droit international, il n'est pas permis d'en douter. On ne peut cependant oublier ni les limites qui le circonscrivent, ni les conditions défectueuses dans lesquelles il s'exerce trop souvent.

Seuls pourront en bénéficier ceux qui possèdent la nationalité de l'Etat dont l'intervention est sollicitée ou qui réunissent au moins les qualités requises pour être considérés comme ses « protégés ». Pour les apatrides, il n'est d'aucun secours. Inégalité choquante, et qui suffirait à prouver que la protection diplomatique est loin d'être une panacée.

D'autre part, si l'Etat a le *droit* de protéger ses nationaux, rien ne l'*oblige* à le faire. Il apprécie discrétionnairement l'opportunité de l'action. Et nul ne songerait sans doute à le priver de cette liberté, car en portant l'affaire sur le plan international, il lui donne forcément un caractère et une résonance dont il ne peut faire abstraction dans l'aménagement de sa politique. Mais si l'Etat est maître d'accueillir ou de repousser la requête des personnes et des groupements privés qui sollicitent son intervention, n'est-il pas inévitable que son attitude soit parfois dictée par des mobiles étrangers à l'idée de justice et qu'elle se laisse influencer non seulement par des considérations de politique internationale, mais aussi par des préoccupations moins élevées, touchant aux ressorts de la politique intérieure ? Ce ne sont pas nécessairement les voix les plus dignes d'être écoutées qui réussissent à émouvoir les gouvernements.

Enfin l'histoire est là pour nous rappeler que, trop souvent, l'exercice du droit de protection n'a été qu'une façade derrière laquelle certaines Puissances se sont livrées à des interventions dont le but et les effets n'avaient plus avec le respect du droit que de lointains rapports...

Il faut tenir compte de tout cela pour apprécier la valeur de l'institution. Sans méconnaître aucunement les grands services qu'elle rend, on ne peut fermer les yeux à ses insuffisances et à ses défauts. C'est un correctif nécessaire ; mais c'est un correctif très imparfait.

* * *

Le droit international commun va-t-il plus loin ? Permet-il aux Etats d'étendre parfois leur protection au delà des limites qui viennent d'être rappelées ?

Il en est certainement ainsi dans le cas spécial de la piraterie, puisque, en vertu d'une vieille coutume, tout Etat est qualifié pour donner la chasse aux pirates et pour les punir, quelle que soit la victime de leurs entreprises. Mais cette règle traditionnelle n'offre plus de nos jours l'intérêt pratique qu'elle présentait autrefois.

Quant aux interventions dites « humanitaires », la question qu'elles soulèvent est beaucoup plus délicate. Sans doute l'histoire fournit-elle maints exemples d'interventions de ce genre. Mais certaines d'entre elles se fondaient sur des traités et ne peuvent donc être retenues comme des applications du droit commun. Il s'agit de savoir ce que les Etats peuvent faire en l'absence de dispositions conventionnelles. Peuvent-ils recourir à des procédures internationales pour assurer le respect de la personne humaine comme telle ? Quels sont éventuellement les principes dont la violation justifierait pareille intervention ? Et quelle forme celle-ci pourrait-elle légitimement revêtir ? Autant de points qui restent obscurs. On est ici dans un domaine où il est particulièrement difficile d'aboutir à des conclusions. Trop d'interférences politiques dénaturent, en

effet, les précédents pour qu'il soit possible d'en dégager avec certitude une règle de droit ¹.

* * *

Si du droit commun nous passons au droit conventionnel, la situation s'offre à nous sous un jour tout différent. La grande souplesse de ce dernier permet aux Parties contractantes d'établir entre elles les régimes les plus divers. Dans ce domaine, les possibilités sont presque infinies. Toute la question est de savoir dans quelle mesure les Etats sont en fait disposés à les réaliser ; et c'est là une question à laquelle on ne peut donner une réponse générale, l'attitude des gouvernements étant déterminée, dans chaque cas d'espèce, par un ensemble de circonstances particulières qu'aucune formule *a priori* ne peut définir.

Ce qu'il est permis d'affirmer, c'est qu'une tendance nouvelle et de grande portée se manifeste visiblement dans la pratique actuelle. Très fréquentes sont en effet de nos jours les conventions collectives qui font intervenir, dans la mise en œuvre des règles internationales protégeant l'individu, des Etats auxquels le système traditionnel de la protection diplomatique ne reconnaît aucunement qualité pour le faire.

Le fait se vérifie particulièrement dans le cas des institutions internationales dont tous les membres collaborent à la poursuite des buts communs et sont ainsi appelés à protéger des intérêts qu'aucune raison d'allégeance nationale ne rattache à leur compétence.

L'existence d'une institution internationale n'est d'ailleurs pas indispensable. Les conventions de la Croix-Rouge de 1949 en fournissent notamment la preuve. Pour mieux assurer la répression des « infractions graves » les conventions dérogent, nous l'avons vu ², aux règles de compétence du droit commun et imposent à toutes les parties contractantes des obligations (recherche, poursuite, extradition) qui les associent à l'applica-

¹ P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, I, pp. 289-90,

² Pp. 22-23.

tion du système, sans que leur action soit aucunement limitée par les conditions auxquelles est soumise la protection diplomatique.

D'autres cas pourraient être cités — celui, par exemple, de certaines conventions relatives à la police de la haute mer, qui attribuent aux Etats contractants des pouvoirs spéciaux de contrôle, sans qu'une institution internationale soit chargée d'en assurer ou d'en surveiller l'application¹. Mais c'est assurément dans ces institutions que le phénomène prend le plus d'ampleur et de relief. L'importance du rôle qu'elles jouent à cet égard vaut qu'on s'y arrête.

* * *

Alors que le fonctionnement du droit des gens reposait jadis sur l'Etat, il repose aujourd'hui, dans une mesure croissante, sur des institutions comme l'O.N.U. et les nombreuses organisations spécialisées qui gravitent autour d'elle. Ce qui concerne uniquement les relations particulières de deux Etats reste, il est vrai, du ressort de la diplomatie, mais lorsque d'importants intérêts sont en jeu qui dépassent le cadre de ces rapports bilatéraux, ce sont généralement des institutions collectives qui se voient attribuer compétence pour en assurer la gestion, soit qu'elles élaborent elles-mêmes des règles internationales appropriées, soit qu'elles en provoquent l'élaboration par les Etats eux-mêmes, soit enfin qu'elles contrôlent leur exécution et veillent à leur respect.

Il est vrai que ces institutions apparaissent comme des groupements d'Etats — d'où l'on pourrait conclure qu'elles ne rompent pas avec le système étatique. Pareille affirmation appelle cependant bien des réserves². A la supposer exacte, le changement introduit dans la structure du droit des gens n'en serait pas moins considérable. Dans la conception tradi-

¹ L. KOPELMANAS, *Le contrôle international*. (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950, pp. 23-24.)

² Lorsqu'une décision est prise par l'organe compétent d'une institution internationale, c'est à l'institution elle-même qu'elle est juridiquement imputée, et non aux Etats qui ont contribué à son adoption.

tionnelle, lorsque l'Etat agit sur le plan international, il y fait valoir un droit propre. Même quand il prend la défense d'intérêts individuels, ce n'est qu'en faveur de ses ressortissants. Un lien particulier — le lien national — est nécessaire pour justifier l'exercice de cette protection. Dans les institutions internationales, ce ne sont plus seulement les Etats intéressés qui se présentent comme gardiens du droit, mais tous les Etats membres de l'institution, alors même que la question débattue ne touche en rien à leurs intérêts nationaux. L'intérêt national n'est plus la mesure de l'action, ni son facteur déterminant. Seule entre en ligne de compte la *fonction* que l'Etat remplit comme membre de l'institution ¹.

Pour la sauvegarde des intérêts individuels, le progrès est certain. L'action collective offre des garanties dont le système diplomatique est dépourvu. Si elle n'échappe pas entièrement — loin de là — à l'influence des politiques nationales, de leurs combinaisons et de leurs arrière-pensées, il n'en reste pas moins que, dans la sphère où elle se déploie, ces facteurs se neutralisent jusqu'à un certain point. L'atmosphère des institutions internationales soumet d'ailleurs les gouvernements à des forces psychologiques qui font fléchir leurs tendances particulières et leur donnent une conscience plus claire de la fonction d'ordre général qu'ils ont à remplir.

Et puis, derrière les Etats, qui occupent le devant de la scène, il y a toute une administration qui, sous la dénomination modeste de « Secrétariat » constitue en fait un rouage important de l'institution. Organe vraiment international, celui-là, composé de fonctionnaires qui, tout en étant les ressortissants de pays déterminés, n'ont, dans l'exercice de leurs fonctions, ni ordres, ni instructions à recevoir de leur gouvernement. Organe subordonné ? Sans doute. Ce n'est pas lui qui, juridiquement, dirige

¹ Sans doute peut-on découvrir dans l'histoire des précédents apparentés à cette conception. Le rôle assumé à diverses reprises par le concert des grandes Puissances comme organe de la Communauté européenne (Sainte-Alliance ; Concert européen) en porte la marque. Mais ce qui n'était encore au XIX^e siècle qu'une pratique exceptionnelle, soulevant de nombreuses critiques et que ses auteurs eux-mêmes hésitaient à reconnaître franchement, a pris aujourd'hui le caractère d'un principe incontesté qui s'appuie sur une base conventionnelle solide et que sanctionne l'opinion publique internationale.

la politique de l'institution — pas plus que les administrations nationales ne dirigent, juridiquement, la politique des gouvernements dont elles sont les auxiliaires — mais il prépare et exécute les décisions prises par d'autres organes ; et il n'en faut pas davantage pour lui permettre d'aiguiller dans une certaine mesure la marche des affaires ¹.

N'oublions pas, d'autre part, l'action des groupements privés. C'est un autre aspect du changement de perspective auquel nous assistons. Dans la Charte des Nations Unies, la trace n'en est que légère. C'est à titre consultatif seulement et dans des limites assez étroites que les « organisations non-gouvernementales » se voient associées à l'œuvre du Conseil économique et social (art. 71). Mais d'autres institutions leur font une place plus en vue. L'Organisation Internationale du Travail, par exemple, n'attribue-t-elle pas une influence décisive aux organisations professionnelles dans le choix des délégués ouvriers et patronaux ? N'assure-t-elle pas ainsi à ces organisations une sorte de représentation, tant à la Conférence internationale qu'au Conseil d'Administration ? Et ne leur reconnaît-elle pas le droit d'adresser des réclamations au B.I.T., lorsqu'elles estiment qu'un Etat ne satisfait pas à ses obligations conventionnelles ? L'acte constitutif de l'U.N.E.S.C.O. ne prévoit-il pas que les organisations non-gouvernementales spécialisées dans le domaine de l'éducation, de la science et de la culture participeront à son œuvre, non seulement à titre consultatif, mais encore pour l'accomplissement de certaines tâches ?

On pourrait allonger la liste de ces références, car le mouvement est général : les organisations privées se glissent dans le système des institutions internationales. Elles n'y sont encore accueillies qu'avec prudence et non sans certaines hésitations, mais leur présence a cessé d'être exceptionnelle.

* * *

L'existence d'institutions internationales modifie donc sensiblement les conditions dans lesquelles la protection des droits de

¹ E. GIRAUD, *Le Secrétariat des institutions internationales*. (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1951).

l'individu peut se réaliser. Elle la libère des limites étroites de la protection diplomatique. Elle fait jouer en sa faveur un ensemble de forces auxquelles le système classique du droit des gens restait fermé.

Parmi les nombreux procédés que ces institutions utilisent pour réaliser leurs fins, il en est un qui touche plus directement que d'autres à notre sujet et qui mérite par conséquent une attention spéciale. Il consiste à soumettre l'exécution de certaines obligations incombant aux membres de l'institution à un *contrôle international* plus ou moins poussé. Depuis 1920, une série d'expériences de ce genre ont été faites dans différents domaines : protection du travail, protection des minorités, administration des territoires sous tutelle et des territoires non-autonomes, réglementation de la production et du trafic des stupéfiants, etc. Et sans doute serait-il exagéré de prétendre que toutes ces expériences aient donné des résultats également satisfaisants, mais on peut affirmer cependant qu'elles ouvrent de très intéressantes perspectives ¹.

L'idée de soumettre à un contrôle spécial l'exécution de certaines conventions n'a pas attendu la guerre de 1914 pour faire son apparition. Elle avait déjà trouvé son application, par exemple, dans la lutte contre l'esclavage, dans la réglementation internationale de l'industrie sucrière, dans certaines matières concernant la police de la haute mer. Mais les formes embryonnaires auxquelles elle était alors réduite ne permettaient guère d'entrevoir le développement et le relief qu'elle a pris dans les institutions internationales actuelles.

Grâce à l'ampleur des moyens d'information et des collaborations techniques dont elles disposent, ces institutions se trouvent en mesure de procéder à des investigations beaucoup plus approfondies que les Etats ne peuvent le faire, soit isolément, soit même en conjuguant leurs efforts. Leur permanence les met à même, d'autre part, de donner à la surveillance qu'elles

¹ E. BERNATH, *Die internationale Kontrolle*. (Thèse. Zurich, 1935).
P. BERTHOUD, *Le Contrôle international de l'exécution des conventions collectives*. (Thèse. Genève, 1946).

N. KAASIK, *Le Contrôle en droit international*. (Paris, 1933).

L. KOPELMANAS, *Le Contrôle international*. (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950).

exercent un caractère de continuité, dont l'importance s'accuse chaque jour davantage à la lumière de l'expérience. Pour elles, le contrôle occasionnel, provoqué par une plainte ou, au moins, par un incident, n'est pas exclu ; mais il vient se greffer sur une action constante, qu'il renforce, sans la remplacer.

L'institution internationale réunit ainsi un ensemble de conditions techniques qui contribuent à l'efficacité de son action de contrôle. A quoi viennent s'ajouter certains facteurs psychologiques dont on ne peut nier l'importance : l'effet moral de conclusions adoptées par des collectivités d'Etats largement représentatives de l'opinion mondiale ; la publicité dont elles s'entourent et qui accroît leur rayonnement, etc.

Il est par ailleurs intéressant d'observer qu'une évolution considérable s'est produite depuis la fin de la première guerre mondiale dans l'attitude des gouvernements et des peuples à l'égard de l'idée du contrôle international. Cette idée paraissait encore à ce moment anormale. On la considérait souvent comme peu compatible sinon avec la souveraineté des Etats, du moins avec les règles de la courtoisie et avec cette présomption de bonne foi dont il fallait, pensait-on, s'accorder réciproquement le bénéfice dans les rapports internationaux. Quand on compare à cet état d'esprit celui qui règne aujourd'hui, on mesure le chemin parcouru. Non que les obstacles aient entièrement disparu — loin de là : nous sommes dans une matière où les susceptibilités nationales seront toujours particulièrement faciles à émouvoir. Mais la porte s'entr'ouvre. La nécessité du contrôle est mieux comprise. Sa nécessité et son véritable rôle.

Le contrôle en effet porte des fruits beaucoup plus variés qu'on ne le pensait autrefois. Ce n'est pas seulement à redresser les défaillances des Etats contractants qu'il s'emploie. En collaborant de façon régulière avec les représentants de ces Etats, les organes de contrôle peuvent améliorer les conditions dans lesquelles se réalise l'adaptation des droits internes aux prescriptions du droit international et faire prévaloir, dans l'interprétation de ce dernier, des conceptions favorables aux objectifs que l'institution poursuit, à la protection des intérêts humains dont elle a la garde. Loin de tendre uniquement à la répression des abus, leur action peut être considérée comme étant surtout

préventive et constructive. Elle épouse ainsi ce qu'il est permis de considérer comme le sens naturel de l'organisation internationale ; car ce n'est pas dans des procédures de sanctions que l'ordre international doit chercher principalement sa voie, mais dans des procédures de collaboration et de persuasion.

* * *

Le contrôle international, là où il peut être institué, offre certainement des avantages dont la protection diplomatique est dépourvue. Ce serait toutefois une erreur que de voir en lui une méthode susceptible d'être généralisée et uniformisée.

Tandis que la protection diplomatique repose sur un principe de droit commun et que le cadre juridique dans lequel elle s'exerce se prête aux cas d'espèce les plus divers, le contrôle international n'a pris pied que dans certains domaines et ne s'y révèle fructueux qu'à condition de s'adapter aux particularités de chacun d'eux, tant au point de vue psychologique qu'au point de vue technique.

Il est clair par exemple que le contrôle du régime des prisonniers de guerre n'aurait aucune chance de fonctionner comme il l'a fait au cours de la deuxième guerre mondiale si la conception même n'en était pas déterminée par certaines considérations qui lui sont propres et, avant tout, par la nécessité de trouver des organes de contrôle qui inspirent assez de confiance aux belligérants pour pouvoir remplir leur mission sans soulever des inquiétudes qui se traduiraient immédiatement par une irréductible opposition. C'est, *grosso modo*, aux Puissances protectrices et au Comité international de la Croix-Rouge qu'incombe cette tâche à la fois si importante et si délicate. Leur « neutralité » dans le conflit explique certainement, dans une large mesure, l'efficacité de leurs efforts. On n'imagine pas que des institutions comme l'O.N.U. ou d'autres du même genre pourraient, avec chance de succès, s'engager dans une telle entreprise.

Le système actuel ne s'est d'ailleurs formé que par étapes d'une manière empirique et graduelle. Il a fallu les initiatives du CICR et de certaines Puissances protectrices pendant la

première guerre mondiale pour que la Convention de 1929 puisse en dégager certaines règles d'ailleurs très souples. Et il a fallu que, fortes de cet appui, d'autres initiatives se déploient au cours de la deuxième guerre mondiale, pour que les Conventions de 1949 (sur les prisonniers de guerre et sur les personnes civiles) codifient en quelque sorte les leçons de l'expérience et donnent au système de contrôle la forme plus complète, plus précise et mieux articulée qu'il revêt aujourd'hui ¹.

Si l'exemple qui vient d'être cité montre combien il est nécessaire d'individualiser le contrôle international, il fait ressortir avec non moins d'évidence l'importance d'un tel contrôle. N'est-il pas incontestable, en effet, que c'est en très grande partie grâce au contrôle exercé sur leur détention (à la fois par des visites sur place, par des contacts directs avec les prisonniers eux-mêmes, par l'organisation d'un échange de renseignements et d'une agence centrale qui les groupe) que le régime des prisonniers de guerre s'est perfectionné comme il l'a fait ? Il n'est pas exagéré de dire que le contrôle est ici à l'origine de la plupart des progrès réalisés. Ce qu'on lui doit — on ne saurait trop le répéter — ce n'est pas seulement une observation plus stricte des obligations existantes ; c'est en même temps une construction juridique expérimentale, l'édification progressive d'un système vivant.

L'œuvre de la Croix-Rouge apporte un témoignage particulièrement probant de la valeur du contrôle international comme garantie des droits de l'individu. On est en droit de penser qu'une judicieuse utilisation de ce moyen peut fournir le meilleur remède aux insuffisances et aux défauts de la protection diplomatique.

MAURICE BOURQUIN

professeur à l'Université de Genève
et à l'Institut universitaire
de Hautes Etudes Internationales

¹ Sur l'histoire de cette croissance, voir le *Commentaire* de la première convention de 1949, publié sous la direction de Jean S. PICTET, pp. 94 ss.