YVES DAUDET

La situation internationale de l'Etat en période de crise interne

C'est en général dans le cadre interne de l'Etat qu'est analysée la situation qui découle du temps de crise. On est donc habitué à l'idée selon laquelle l'action administrative et le principe de la légalité à l'intérieur duquel elle s'inscrit puissent être différents en période normale et lors des circonstances exceptionnelles.

On conçoit cependant qu'une crise interne affectant l'Etat puisse, au même titre, avoir des répercussions sur sa situation au plan international et que le comportement des autorités étatiques, l'étendue des engagements internationaux, l'aptitude à agir dans la stricte conformité de règles ou de principes établis soient rendus plus difficiles, voire impossibles. Si l'on admet de voir l'administration dispensée de l'accomplissement de telle formalité, requise en période normale, parce que les circonstances font que concrètement, leur respect ne peut être assuré, n'est-on pas fondé à imaginer qu'il en aille de même pour une action extérieure (1) ?

A cette interrogation, il est pourtant difficile d'apporter une réponse et une solution d'ensemble, tant il est vrai que toute transposition des principes du droit interne est complexe et hasardeuse en droit international. La difficulté provient assurément des différences existant entre les deux ordres.

Les transformations résultant du temps de crise dans l'ordre interne restent circonscrites à cet ordre, que la légalité qui y correspond soit issue de la mise en œuvre d'un texte spécial, ou qu'elle découle d'une construction jurisprudentielle, la situation intéresse les

(1) On notera que le mouvement inverse est également possible, ainsi, en France avec la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution de 1958, avec le cas de menace grave et immédiate des engagements internationaux s'ajoutant à l'interruption du fonctionnement régulier des Pouvoirs publics constitutionnels.

seuls rapports intra-étatiques que l'Etat réglera conformément aux conceptions qui lui sont propres.

En revanche, dans toute modification de la situation internationale de l'Etat due au temps de crise, un ou plusieurs autres sujets du droit international se trouvent impliqués. Dès lors qu'ils sont également affectés par la crise — à la suite d'une guerre survenant entre eux par exemple — on peut imaginer qu'*ipso facto* leurs relations mutuelles se trouvent elles-mêmes transformées à l'instar de l'hypothèse intéressant l'ordre interne. Mais que la crise ne touche qu'un seul Etat, peut-il l'invoquer dans ses rapports internationaux et y trouver une excuse absolutoire pour modifier l'étendue de ses obligations ? Au statut interne d'une administration placée dans une position éminente et agissant sous le contrôle du juge répond le statut international de l'Etat régi par le principe de l'égalité des Etats entre eux et dont l'action repose donc sur une base presque exclusivement consensuelle dans une société où l'intervention du juge demeure exceptionnelle et limitée.

Observer ces différences entre les deux ordres juridiques et souligner les spécificités et difficultés propres à l'ordre international supposent par conséquent que les régimes juridiques seront dissemblables mais n'interdisent nullement de poser la question de savoir quelles sont les conséquences, au plan international, d'une situation de crise se produisant à l'intérieur d'un Etat. Au demeurant, comme les autres branches du droit, le droit international ne néglige pas les situations de crise. Dans sa forme classique, il le fera cependant en ne s'intéressant qu'aux seuls rapports qu'il règle ordinairement, à savoir ceux d'Etats situés les uns vis-à-vis des autres dans des situations économiques comparables. En sorte que les crises ainsi évoquées, de nature politique ou économique, se présentent sous la forme d'événements limités dans le temps, qu'il s'agisse d'une simple difficulté passagère justifiant la mise en œuvre d'une mesure de sauvegarde ou que, plus gravement, une guerre vienne modifier — pour la seule durée des hostilités — un régime conventionnel. Dans ces hypothèses, la crise est essentiellement conjoncturelle.

La période actuelle, en revanche, est marquée au plan international par la fondamentale inégalité des situations économiques. La gravité des déséquilibres entre les Etats entraîne dans le droit international contemporain l'apparition de transformations fondamentales et, plus généralement la revendication à une refonte complète tenant compte de ce qui, pour les Etats en développement, se présente comme une véritable crise économique permanente, non plus simplement conjoncturelle mais véritablement structurelle.

I. — LA SITUATION INTERNATIONALE DE L'ETAT EN CAS DE CRISE CONJONCTURELLE

L'effet de la crise sur la situation internationale de l'Etat est différent selon que celui qui l'invoque rencontre ou non l'accord des autres Etats.

La situation en cas d'accord des autres Etats (2)

De nombreux accords internationaux envisagent la situation qui peut résulter du temps de crise pour tenter de la réglementer au moyen de « dérogations » ou de « clauses de sauvegarde ».

C'est ainsi que l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme prévoit une *dérogation* aux obligations qu'elle contient en cas de guerre ou autre danger public menaçant la vie de la nation. Le jeu de cet article, interdisant cependant la suspension de droits fondamentaux (vie, intégrité corporelle, etc.) est au surplus enfermé dans de strictes limites. Utilisé à plusieurs reprises (3) il conduit à faire coïncider, au plan international, des restrictions pouvant affecter les libertés individuelles en période de crise (4).

En droit international économique, *les clauses de sauvegarde* (5) sont fréquentes, notamment dans les traités d'intégration économique, et répondent clairement au souci de tenir compte de difficultés graves, de situations de crise, et d'aider les Etats à les résoudre dans le respect des obligations contractées. Ainsi que le montre avec pertinence A. Manin, elles permettent « d'assurer au traité des conditions propices à son bon fonctionnement et partant à sa durée, voire à sa survie » (6). Tel était certainement l'esprit de l'article 226 du traité CEE pour la période transitoire. Au lieu d'être contraint à ne plus remplir ses obligations et ainsi violer le droit international, un Etat, sans sortir du traité, pourra être dispensé de l'exécution de certaines de ses

(2) Dans le cadre limité de cet article, ne seront pas traitées des questions classiques telles que les gouvernements en exil dont la situation dépendra, en fait, des reconnaissances qu'ils recevront de la part des Etats tiers ou encore le problème de l'effet de la guerre sur les traités entraînant leur suspension ou leur caducité.

(3) V. K. VASAK, *La convention européenne des Droits de l'Homme*, Paris, LGDJ, 1964. V. également G. COHEN-JONATHAN et J.-P. JACQUE, Activité de la Commission européenne des Droits de l'Homme (1975-1976), *AFDI*, 1976, en partic. pp. 139 et s.

(4) Jacques MOURGEON, Les crises et les libertés publiques, *Pouvoirs*, *supra*, p. 41.

(5) Sur cette question, v. l'excellent article d'A. MANIN, *Rev. trim. de droit europ.*, 1970, n° 1, pp. 1 et s.

(6) *Ibid.*, pp. 15-16.

prescriptions (7). Une telle démarche n'est pas sans rappeler, dans l'ordre interne, la légalité moins rigoureuse du temps de crise qui ne vise nullement à écarter le principe de la légalité, mais au contraire à l'aménager de telle sorte que l'action administrative continue de s'y inscrire. Par ailleurs, il est essentiel de souligner que la procédure des clauses de sauvegarde exclut la décision unilatérale d'un Etat pour établir au contraire un mécanisme de concertation au sein d'un appareil institutionnel investi d'une fonction de contrôle.

On constatera aussi qu'un tel système existe dans des traités « d'intégration économique », donc dans des instruments qui établissent des constructions juridiques se rapprochant de celles du droit interne. Dès lors, la procédure de contrôle, pour n'être pas nécessairement juridictionnelle, conduit au moins à la décision d'un organe interdisant ainsi à une partie d'être le seul maître de son comportement.

Une telle action unilatérale serait d'ailleurs envisagée avec réticence par le droit international.

La situation en dehors de l'accord des autres Etats

Le droit international autorise-t-il un Etat à se dispenser, dans certaines situations, de l'application du droit international (8). Plusieurs d'entre elles ne correspondent pas à une situation de crise ou s'expliquent d'abord par l'illicéité commise par un Etat à laquelle va répondre, pour la faire cesser, l'action d'un autre Etat refusant d'appliquer le droit international.

La question de *l'état de nécessité* se pose en termes différents en ce sens que, comme l'a dit Verdross, il « est caractérisé par le fait qu'un Etat, se trouvant en conflit entre la protection de ses intérêts vitaux d'une part, et le respect du droit d'autrui d'autre part, viole le droit d'un Etat innocent pour se sauver. L'Etat agissant dans un état de nécessité viole donc le droit d'un Etat de la sphère duquel il n'est ni attaqué, ni menacé » (9).

(7) C'est, dans un domaine autre que celui du droit économique, à une préoccupation semblable que répond l'article 19 de la Charte des Nations Unies lorsqu'il vise le cas où le retard dans le paiement des contributions est dû à des circonstances indépendantes de la volonté de l'Etat.

(8) Sans qu'on ait pour l'instant à se demander quelle est la situation vis-à-vis des autres Etats, on sait que la question se pose des exceptions à l'application du droit international. Dans son cours à l'Académie de Droit international (*RCADI*, 1936, vol. IV, p. 539), Jules BASDEVANT évoquait ce problème à propos de l'exception de souveraineté de la légitime défense, des représailles, de l'état de nécessité et de la force majeure.

(9) A. VERDROSS, Règles générales du droit international de la paix, *RCADI*, 1929, vol. V, p. 488.

Il y a donc bien crise dans ce cas, mais sans illicéité antérieure commise par un autre Etat, en sorte que la doctrine est généralement d'avis d'écarter l'état de nécessité en droit international. En effet, la similitude avec l'état de nécessité du droit interne n'est qu'apparente. Jules Basdevant (10) rappelle en effet que l'intervention du juge requise dans le droit pénal interne est ici exceptionnelle et que, d'autre part, il n'existe pas de droit pénal entre Etats (11). Il semble donc bien que si l'on ne peut empêcher un Etat de considérer que la crise le contraint à suspendre l'exécution de ses obligations, il est non moins évident qu'il en résulte une violation du droit international (12) justifiant une demande en réparation. Dans ce cas, si les branches du recours contentieux peuvent varier, l'esprit général n'est pas différent de celui du droit interne.

II. — LA SITUATION INTERNATIONALE DE L'ÉTAT EN CAS DE CRISE STRUCTURELLE

Si dans les cas évoqués ci-dessus, les crises conjoncturelles pouvaient justifier certaines dérogations limitées et temporaires, la question se pose de savoir si en cas de continuité et de durabilité de la crise un aménagement permanent des règles du droit international est possible.

La réponse à cette question pourrait être trouvée dans le régime particulier prévu pour les pays en développement en raison précisément de la gravité de leur situation économique constitutive d'une crise permanente et structurelle justifiant l'application à leur seul profit d'une véritable « légalité d'exception » découlant de la différenciation de leur statut par rapport à celui d'autres Etats.

(10) *Op. cit.*, p. 553.

(11) Bien qu'elle ne constitue pas un principe du droit international, l'excuse de nécessité a pu être invoquée à certaines occasions. Ainsi ANZILOTTI, dans son opinion dissidente à propos de l'affaire Oscar Chinn, considère que « la nécessité peut excuser l'inobservance des obligations internationales » (*CPJI*, 12 déc. 1934, série A/B, n° 63, p. 113). Mais dans son esprit la nécessité se limite à l'impossibilité d'agir autrement que contrairement au droit et J. BASDEVANT (*op. cit.*, p. 555) se demande alors s'il ne s'agit pas simplement de force majeure.

(12) On peut rappeler à cet égard la formule du protocole de Londres du 18 janvier 1871, selon lequel « c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne peut se délier des engagements d'un traité ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes au moyen d'une entente amiable ».

La crise et la différenciation des statuts des Etats

Au principe de stricte égalité juridique des Etats entre eux posé par le droit international classique — postulant l'existence d'entités ainsi considérées de façon abstraite —, le droit international actuel substitue dans une large mesure un principe de différenciation des statuts, les Etats étant désormais « situés » et envisagés dans leur réalité et leur existence concrètes. Les distinctions entre les Etats — pays industrialisés ou en voie de développement — ne sont pas comprises en termes de « puissance » économique mais de « développement ». Ainsi, le Luxembourg, moins puissant économiquement que le Brésil, est cependant plus développé. C'est donc ce dernier qui bénéficiera d'un statut spécial (13).

Il est ensuite apparu que le simple clivage entre ces deux catégories était insuffisant et qu'une pluralité de statuts devait être établie. Ainsi, à l'intérieur de la catégorie des « Etats en développement » apparaissent des sous-catégories telles que les « Etats les moins avancés » ou « géographiquement désavantagés », marquant ainsi la préoccupation du droit international actuel d'approcher au plus près les réalités et de tenter d'atténuer les effets de la crise structurelle dans laquelle la majorité des Etats sont impliqués, à cette gamme de satuts correspondant naturellement une variation dans les règles applicables.

La crise et la différenciation des règles applicables

Dans les perspectives actuelles du droit international, les Etats industrialisés sont considérés comme aptes à exécuter les obligations maximales — sous la réserve des crises passagères évoquées plus haut. Les Etats en développement ou moins avancés, en revanche, bénéficieront d'un système moins strict et seront donc autorisés à adopter des comportements qui, au regard du droit classique, eussent été constitutifs de violations de celui-ci.

Tel est l'esprit du principe dit de la « dualité des normes » (14) ; qui a déjà reçu plusieurs applications en droit positif et qui, surtout, sous-tend la totalité des relations entre les pays industrialisés et les pays en développement sous la forme de ce que G. de Lacharrière

(13) Sur cette question, v. G. de LACHARRIÈRE, L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international, *RCADI*, 1973, vol. II, pp. 233 et s.

(14) V. Maurice FLORY, *Droit international du développement*, PUF, 1977, pp. 47 et s., 253 et s., coll. « Thémis ».

définit comme « l'égalité avantageuse » (15), le bénéfice de cette situation devant aller à « tous les Etats, particulièrement aux pays en développement », une telle formule, qui revient constamment lors des différentes négociations et qui est inscrite dans de nombreux textes, exprime clairement la revendication à la dualité.

Au surplus, on trouverait de nombreux exemples de celle-ci dans des textes qui font d'ores et déjà partie du droit positif ou qui sont appelés à le devenir (16). Parmi d'autres, on peut mentionner les préférences spéciales de la partie IV du GATT, le « système généralisé de préférences » de la CNUCED, les principes du « Tokyo round », la Convention de Lomé du 28 février 1975, actuellement en cours de renégociation créant en particulier le STABEX, mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation qui, au sein d'un système préférentiel, ajoute un remède supplémentaire aux crises économiques susceptibles d'affecter les Etats d'Afrique, des Caraïbes ou du Pacifique exportateurs de certains produits. Les exemples pourraient être multipliés, et devront l'être dans l'avenir, traduisant un souci d'adaptation du droit international aux réalités.

Il apparaît ainsi que le droit international, comme le droit interne, préfère établir une réglementation particulière de nature à contribuer à atténuer les effets de la crise plutôt que de courir le risque de voir ses sujets agir en dehors de la légalité faute de pouvoir, compte tenu des circonstances, respecter des normes trop rigoureuses.

(15) *RCADI*, *op. cit.*, p. 253.

(16) Tel est, par exemple, le cas du régime de la clause de la nation la plus favorisée dès lors qu'un État en développement est en cause, selon le principe adopté par la Commission du Droit international des Nations Unies en 1978. V. Y. DAUDET, Travaux de la CDI, *AFDI*, 1978.