

Strasbourg, le 9 décembre 1997

<s:\cdl\doc\97\cdl-di\2.f>

N° 007 / 96

Diffusion restreinte

CDL-DI (97) 2

Or.fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

RAPPORT INTRODUCTIF

**SUR LA RECOMMANDATION
DE LA COMMISSION DE VENISE
SUR LES FONDEMENTS JURIDIQUES
DE LA POLITIQUE ETRANGERE**

par

**M. Constantin ECONOMIDES
(Grèce)**

La politique étrangère est, sans aucun doute, au service de la raison d'Etat au sens large du terme, ou de l'intérêt national, pour utiliser une autre expression. Cette politique, cependant, n'est plus aujourd'hui à la discrétion totale de l'Etat. Elle a cessé d'être incontrôlable. Elle obéit, au contraire, à certaines règles juridiques qui sont, en quelque sorte, ses fondements et qui constituent autant de limitations à l'action des Etats, et ceci dans l'intérêt de la société internationale et dans celui de l'ensemble des pays qui la composent.

Ces règles juridiques qui délimitent l'action de l'Etat sur le plan international sont de deux ordres: règles juridiques internationales, d'une part, règles juridiques internes, d'autre part.

A. Il est en effet, normal que la politique étrangère se rapportant aux relations entre les Etats soit, en tout premier lieu, régie par le droit international dont l'objet est précisément de régler les rapports interétatiques.

Quelles sont donc ces règles de droit international qui limitent l'action des Etats en matière de politique étrangère? J'en citerai quelques unes d'importance primordiale.

1. La première est l'obligation de respecter et d'exécuter de bonne foi le droit international dans la conduite de la politique étrangère¹. Et lorsque nous parlons de droit international, nous y incluons, bien entendu, toutes les sources: le traité liant l'Etat, la coutume, les principes généraux de droit, les actes contraignants des organisations internationales et même, sous certaines conditions, les actes unilatéraux des Etats qui peuvent également être générateurs d'engagements internationaux.

Cette première recommandation pourrait être libellée ainsi: "Les Etats sont tenus de respecter et d'exécuter de bonne foi le droit international: règles de *jus cogens*, traités les liant, coutumes, principes généraux de droit, actes obligatoires des obligations internationales".

2. Plus précisément, les Etats doivent, d'autre part, respecter en particulier les trois principes cardinaux du système international actuel instauré par la Charte des Nations Unies, à savoir:

a. le principe du règlement des différends internationaux par des moyens exclusivement pacifiques (article 2, paragraphe 4). Il va sans dire que les Etats ont l'obligation de régler tous leurs différends internationaux par les seuls moyens et procédures que prévoit la Charte des Nations Unies dans son chapitre VI. Et ce règlement doit intervenir promptement pour empêcher que ces différends ne dégèrent en conflits susceptibles de menacer la paix ou la sécurité internationales;

¹ Nous retrouvons le même principe à l'article 2, par. 2 de la Charte des Nations Unies qui dispose que "Les membres de l'Organisation... doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte."

b. le principe du non-recours à la force ou à la menace de la force dans les relations internationales (article 2, paragraphe 4). En effet, l'utilisation de la force ou de la menace de la force sont depuis longtemps universellement bannies du champ d'application de la politique étrangère et constituent aujourd'hui des actes illicites extrêmement graves;

c. l'obligation de se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité prises dans le cadre de la sécurité collective, en vertu du chapitre II de la Charte des Nations Unies. Cette obligation qui pèse sur tous les Etats, vise à servir un intérêt juridique supérieur de la société internationale qui est celui du rétablissement de la paix et de la sécurité dans le monde. Il faut donc recommander fortement aux Etats de respecter scrupuleusement ces trois obligations fondamentales du système international actuel. Mieux encore, il faudrait qu'ils considèrent ces obligations comme les axes essentiels de leur politique étrangère.

La recommandation pourrait être libellée ainsi: "Dans l'exercice de leur politique étrangère, les Etats sont tenus de respecter les trois principes fondamentaux de l'ordre juridique international, à savoir celui du règlement des différends internationaux par des moyens exclusivement pacifiques, celui du non-recours à la force ou à la menace de la force dans les relations internationales et celui du respect des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans le cadre de la sécurité collective."

3. Les Etats doivent également, dans leurs relations mutuelles, respecter les principes et les règles de bon voisinage. Le bon voisinage est une institution primordiale du droit international. Elle a cependant été incontestablement négligée jusqu'à présent et ses principes et règles n'ont pas encore été codifiés de façon satisfaisante sur le plan universel. Il est évident que la société internationale doit rattraper le temps perdu et qu'il lui faut raffermir et développer cette institution qui doit devenir une des préoccupations centrales des Etats dans la conduite de leur politique étrangère.

Cette recommandation pourrait avoir le contenu suivant: "Les Etats sont tenus, dans leurs relations mutuelles, de se comporter conformément aux principes et règles de bon voisinage, qui doivent guider leur action sur le plan international, notamment local et régional".

Le respect par les Etats des obligations que nous venons de mentionner contribuera à faire régner le droit et la justice dans les relations internationales, à affermir la paix et la sécurité dans le monde et à développer des relations amicales entre les peuples et les Etats.

B. La politique étrangère est régie, en second lieu, par des règles de droit interne qui peuvent être d'ordre constitutionnel, législatif, voire administratif (par exemple, des règlements du Ministère des Affaires étrangères). La jurisprudence des tribunaux et notamment celle des hautes juridictions peut également orienter utilement la politique étrangère.

1. Une des caractéristiques primordiales des Etats membres du Conseil de l'Europe est la défense de l'idéal démocratique avec ses corollaires indispensables: la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles. Ces objectifs ne sont pas seulement poursuivis et développés à l'intérieur des ordres juridiques internes des Etats sous la surveillance du pouvoir judiciaire et, en particulier des Cours constitutionnelles, mais ils le sont également de plus en plus sur le plan international. La Commission de Venise, dans son étude

de 1993 concernant les rapports entre le droit international et le droit interne a recommandé "d'encourager davantage l'entrée des principes de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans l'ordre juridique international" (recommandation 7.5.e).

Dès lors, le moment est venu de recommander que ces valeurs soient de plus en plus reflétées dans la politique étrangère des Etats. Celle-ci doit donc être, dans toute la mesure du possible, démocratique, fondée sur le droit et humaine. Cette recommandation pourrait être libellée ainsi: "Les Etats, dans leur politique étrangère, tiennent dûment compte des valeurs essentielles sur lesquelles ils sont fondés, à savoir la démocratie, la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme".

2. Une seconde remarque s'impose concernant les acteurs de la politique étrangère. Cette politique est traditionnellement menée par l'Exécutif (Gouvernement, Chef d'Etat) à la compétence duquel elle appartient normalement. Cette solution toujours valable est parfaitement logique car c'est le pouvoir exécutif qui gouverne et c'est donc à lui que revient la responsabilité de la gestion des affaires extérieures de l'Etat.

Cependant, la tendance de l'évolution, notamment récente, penche vers une réduction du monopole de l'exécutif sur la politique étrangère, en faveur d'autres acteurs nationaux et, en particulier, du parlement.

Le parlement intervient traditionnellement pour approuver législativement ou sous d'autres formes les accords internationaux les plus importants que veut conclure le pouvoir exécutif. La Commission de Venise a déjà déclaré que "la participation large du parlement à l'activité conventionnelle internationale de l'Etat est, de prime abord, un fait positif qui doit être approuvé et encouragé. Il faudrait que le parlement intervienne au moins pour tous les accords d'une certaine importance. L'association même indirecte du peuple au processus de conclusion des traités est un impératif de la démocratie" (voir paragraphe 2.12 de l'étude déjà citée sur les rapports entre le droit international et le droit interne).

En second lieu, le parlement peut, dans tout pays démocratique, contrôler directement l'exécutif pour sa politique extérieure. Cette prérogative très forte est cependant rarement exercée en fait.

En revanche - et c'est essentiellement la donnée nouvelle -, les parlements commencent à débattre fréquemment de la politique étrangère de leurs pays et essaient d'exercer de plus en plus une influence réelle sur ses orientations principales.

Dès lors, il nous semble qu'il conviendrait de recommander aux Etats que leurs Parlements se tiennent pleinement informés et suivent au jour le jour la politique étrangère de leur pays, qu'ils créent en leur sein au moins une commission spéciale pour la politique étrangère qui pourrait assumer cette tâche importante et qu'en formation plénière ils examinent spécialement, à intervalles périodiques (par exemple, une ou deux fois par an), cette politique.

Cette recommandation pourrait avoir le contenu suivant: "l'intérêt des Parlements pour la politique étrangère de leurs pays est, de prime abord, un fait positif qui doit être approuvé et encouragé. Les parlements doivent, en particulier, être pleinement informés de cette politique et l'examiner à intervalles périodiques afin de participer à la fixation de ses orientations essentielles.

3. Le rôle du pouvoir judiciaire dans la conduite de la politique étrangère est, certes, extrêmement limité. Pourtant, les tribunaux appliquent le droit international et notamment les traités et coutumes dans les ordres juridiques internes et peuvent, par leur jurisprudence, notamment celle des hautes juridictions, influencer positivement la politique étrangère de leurs pays.

Il n'y a pas de doute qu'une telle jurisprudence portant sur les principes essentiels de la politique étrangère doit être saluée comme un fait positif. Dès lors, il serait souhaitable de formuler à l'égard du pouvoir judiciaire la recommandation suivante: "Le pouvoir judiciaire et, en particulier, les hautes juridictions devraient, notamment dans l'application du droit international dans l'ordre juridique interne, veiller au respect des principes essentiels de la politique étrangère."

Athènes, 18 septembre 1997
Constantan Economie
Membre de la Commission de Venise

Constantin P. ECONOMIDES