



L'EMERGENCE DU PRINCIPE DE LA CONDITIONNALITE POLITIQUE EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

D. E. EMMANUEL
Université Marien Ngouabi
Faculté de Droit, B.P 69, Brazzaville, Congo

RESUME

La conditionnalité politique est un néologisme inventé par les institutions financières internationales, aujourd'hui consacré et sanctionné par le droit international public. Ce principe est notamment consacré par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Union africaine et la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest. Il soumet les Etats candidats à l'adhésion, les Etats membres et les Etats tiers au respect de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme. La conditionnalité politique est un principe sanctionné car les changements anticonstitutionnels de gouvernement et les violations massives des droits de l'homme conduisent à la mise en oeuvre de sanctions ciblées.

Mots clés : *Conditionnalité politique ; Souveraineté ; Etat ; Organisations internationales ; Démocratie ; Etat de droit ; Droits de l'homme ; Sanctions ciblées.*

ABSTRACT

The political conditionality is a neologism that has been invented by international financial institutions, today recognized and sanctioned by the public international right. This principle is recognized notably by European Council, European Union, African Union and the Economic Community of West African States. It submits the candidate states, the member states and the other states to the respect of democracy, the legitimate state and the human rights. The political conditionality is a principle sanctioned because the anti-constitutional changes of government and the numerous of infringements of the human rights lead to the implementation of the targeted sanctions.

Key words : *Political Conditionality ; Sovereignty ; State ; International Institutions ; Democracy ; Legitimate State ; Human Rights ; Targeted Sanctions.*

INTRODUCTION

"Haussements de sourcils et interrogations lorsqu'il est employé face à des juristes"¹, telles sont les réactions que suscite la conditionnalité politique. En effet, qu'est-ce que la conditionnalité politique ? Telle est la question que peut, légitimement, se poser tout internationaliste en réaction à ce "néologisme"², qui "fait flores dans le langage international"³. La montée en puissance de ce principe, jusque-là méconnu en droit international général, se manifeste notamment par l'extension de son champ d'application de l'Europe à l'Afrique et sa juridicisation progressive. A l'origine, la conditionnalité est d'abord économique. Elle constitue "l'ensemble des mesures économiques correctives qu'un Etat s'engage explicitement à prendre en contrepartie au soutien financier qui lui est apporté"⁴ par les institutions financières internationales⁵. Et, cette modalité ne se préoccupe pas du régime politique institué. Toutefois, les conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel obligent, les institutions de Bretton Woods à adopter, à la fin des années 90, la conditionnalité démocratique de l'aide⁶ qui institue un lien entre l'octroi de l'aide et la démocratisation de l'Etat. Puis, la conditionnalité s'affranchit du cadre restreint des relations financières internationales et investit le champ général du droit international.

C'est à la faveur de cette évolution que se forme le principe de la conditionnalité politique, encore qualifié de "conditionnalité démocratique", "légitimité démocratique" ou "clause droits de l'homme"⁷. Dans le cadre du présent article, la notion de conditionnalité politique retient notre préférence car il s'agit d'une expression plus large qui englobe les notions communément utilisées par la doctrine.

L'apparition de ce nouveau principe traduit les mutations du droit international public dont il exprime l'évolution quantitative et qualitative. La conditionnalité politique traduit l'évolution quantitative du droit international public dont l'extension croissante du champ d'application s'opère au détriment des compétences nationales ainsi que le rappelle la Cour permanente de Justice internationale : "La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux"⁸. L'émergence du principe de conditionnalité politique signifie aussi l'évolution qualitative du droit international public car, elle se justifie par la volonté de protéger l'individu contre toutes les formes d'intolérance, de le restaurer pleinement dans ses droits et de répondre aux nouveaux défis de la société internationale.

Ce nouveau principe de droit international public, suscite, cependant, de nombreuses interrogations liées notamment à

¹ A. Vandervorst, "Contenu et portée du concept de conditionnalité environnementale : Vers un nouvel instrument au service du droit et de la protection de l'environnement en Afrique ?", in *La conditionnalité juridique en Afrique*, Afrilex, n° 2, septembre 2001.

² M. Kamto, "Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales", in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20-22 juillet 2004, p. 10.

³ *Ibidem*, p. 10.

⁴ J. Salmon, *Dictionnaire de Droit international public*, Bruylant/AUF, 2001, p. 228.

⁵ A. Piquemal, « la notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières », *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, Pedone, 1996, pp. 306-318.

⁶ J.L. Atangana Amougou, "Conditionnalité de l'aide et respect des droits fondamentaux", in *La conditionnalité juridique en Afrique*, *op. cit.*, p. 59.

⁷ Voir, V. Huet, "Vers l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international", *RTDH*, 2006, n° 67, p. 547-573, D. Kokoroko, "Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique", *Revue québécoise de droit international*, 2003, p. 39, J. Salmon, "Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique ?", in O. Corten et al, *A la recherche d'un nouvel ordre mondial, I. Le droit international à l'épreuve*, éd. Complexe, 1993, p. 59, F. Nougaret, *La conditionnalité démocratique. Etude de l'action des organisations internationales*, Thèse, Bordeaux IV, 2004, p.

⁸ CPJI, Avis consultatif, 7 février 1923, Affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, Série B, n° 4, p. 24.

sa signification, à sa nature et à sa portée. En effet, qu'est-ce que la conditionnalité politique ? Quelle en est la nature juridique, au regard de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice qui détermine les sources formelles du Droit international public ? Et, quels en sont l'objet et le champ d'application ?

Pour certains auteurs, le caractère récent de ce principe fait douter de sa juridicité au point de ne lui conférer que le caractère d'"un principe hautement politique"⁹. Tandis que pour d'autres, la conditionnalité politique constitue bel et bien un principe juridique qui soumet les Etats à des obligations juridiques¹⁰. Une réflexion approfondie met, cependant, en évidence l'ambivalence de la conditionnalité politique qui constitue, selon les circonstances, un principe politique ou un principe juridique. La conditionnalité politique constitue, au niveau universel, un principe politique car elle n'est pas formulée au moyen d'une source formelle du droit international public. Et, la multiplication des recommandations, souvent contradictoires, de déclarations ou des rapports qui traduisent "la mutation conceptuelle"¹¹ en cours aux Nations Unies ne peut suffire à lui conférer un caractère contraignant. Par ailleurs, les divergences observées au sein des Etats ne permettent pas de conclure en l'existence d'une *opinio juris* et d'une norme coutumière en voie de cristallisation. Enfin, l'obligation internationale d'être démocratique, en cours de formation, relève "du droit mou"¹² et donne lieu à une pratique contrastée. En même temps, la conditionnalité politique apparaît, au niveau régional, comme un principe de nature

conventionnelle¹³. Elle signifie dans ce cadre géographique, "la subordination de l'engagement ou de la poursuite d'une coopération avec un Etat tiers, ou encore l'acceptation de sa participation à une organisation (adhésion, suspension, exclusion), au respect par ce dernier d'un certain nombre de conditions politiques"¹⁴.

La conditionnalité établit, par conséquent, un rapport juridique entre le bénéficiaire de l'aide ou de l'avantage, "le conditionné"¹⁵, qui est un Etat et le prestataire, "le conditionneur"¹⁶, qui peut être un Etat ou une organisation internationale. L'Etat "conditionné" accepte de respecter le "bloc de conditionnalité", défini de manière restrictive comme le respect de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme et de manière extensive, comme l'observation de la bonne gouvernance, du développement durable, du respect des minorités ou des droits de la femme, la limitation des armements ou la sécurité intérieure¹⁷. Et, la méconnaissance des prescriptions l'expose à la mise en œuvre d'un mécanisme original de sanctions destiné, d'une part, à assurer, selon l'approche kelsenienne, l'application et l'efficacité de la règle de droit, au moyen de la rétribution ou de la répression de ses violations¹⁸. D'autre part la singularité de ces sanctions, prononcées contre des individus, résulte de la complémentarité des

⁹ J.L. Atangana Amougou, "Conditionnalité et droits de l'homme", *La conditionnalité dans la coopération internationale*, *op. cit.*, p. 59.

¹⁰ M. Kamto, "Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales", *op. cit.* p. 217.

¹¹ L.A. Sicilianos, « Le respect de l'état de droit comme obligation internationale », Colloque de Bruxelles, *l'Etat de Droit en Droit International*, Paris Pedone, 2008, p. 142.

¹² D. Mauss, "Elections et constitutionnalisme : Vers un droit international des élections ?", in *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, OIF, AUF, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 55.

¹³ M. Kamto, "Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales", *op. cit.*, p. 17.

¹⁴ C. Schneider, E. Tucny, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale », *Revue d'études contemporaines Est-Ouest*, 2002, vol. 33, n° 3, pp. 11-44.

¹⁵ Fau-Nougaret, *La conditionnalité démocratique. Etude de l'action des organisations internationales*, thèse Bordeaux IV, 2004, p. 8.

¹⁶ *Ibidem*, p. 9.

¹⁷ Voir, C. Schneider, « Au cœur de la coopération internationale de l'Union européenne : Quelle stratégie à venir pour la conditionnalité politique ? », *Hommage à Jean André Touscoz. Droit international et coopération internationale*, France-Europe édition, 2007, p. 751.

¹⁸ Voir, L. Cavaré, "L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public", *RGDIP* 1937, p. 388.

mesures arrêtées aux niveaux universel et régional.

L'engagement d'établir ou d'observer la démocratie apparaît comme l'une des innovations majeures du droit international public, dans la mesure où, jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, "l'organisation interne de l'Etat est un fait pour le droit international"¹⁹. Et toute velléité d'influencer le régime politique, économique et social suscite le rappel de l'obligation de respecter la compétence nationale de l'Etat²⁰ et de ne pas s'ingérer dans ses affaires intérieures. Par conséquent, "l'instauration d'un ordre démocratique dépend en principe de la compétence interne de l'Etat"²¹ dont elle constitue l'expression de la souveraineté. Aussi le droit international classique consacre-t-il, notamment dans la résolution n° 2131 du 21 décembre 1965 de l'Assemblée générale portant "Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats" et dans la résolution n° 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de l'ONU du 24 octobre 1970 portant "Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies", le principe de l'autonomie constitutionnelle de l'Etat, qui signifie qu'"aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde"²², et que "l'adhésion d'un Etat à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier"²³. Dans ces conditions, l'exigence de la

démocratie implique pour l'Etat "conditionné" l'obligation d'organiser le pouvoir selon le modèle de la démocratie libérale et de créer les conditions favorables à l'expression de la volonté du peuple, au moyen d'élections périodiques, libres et honnêtes, source de l'autorité et fondement de la légitimité des gouvernants. Cette nouvelle approche est axée sur l'autodétermination interne, à l'expression de laquelle M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'ONU apporte une contribution décisive²⁴ dans l'Agenda pour la paix²⁵, l'Agenda pour le développement²⁶ et l'Agenda pour la démocratisation²⁷ qui établissent un lien entre la paix, le développement et la démocratie. Elle se fonde notamment sur la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948²⁸, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966²⁹ et la charte Africaine des Droits de l'homme et des peuples du 21 juin 1981³⁰.

L'Etat "conditionné" s'engage aussi à respecter l'Etat de droit et, à assurer la

²⁴ R. Ben Achour, "La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie", in Boutros Boutros-Ghali, *Amicorum Discipulorumque Liber, Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Bruylant, pp. 909-923.

²⁵ L'Agenda pour la paix est élaboré à la demande du Conseil de Sécurité qui tient le 31 janvier 1992 pour la première fois une réunion au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Voir *le Rapport du Secrétaire général, Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, doc A/47/277-s/24111 du 17 juin 1992.

²⁶ L'Agenda pour le développement est préparé à la demande de l'Assemblée générale de l'ONU le 6 mai 1994. Voir, *Rapport du Secrétaire général, Agenda pour le développement*, doc A/48/935 du 6 mai 1994.

²⁷ L'Agenda pour la démocratisation est un supplément aux deux précédents rapports. Voir, *Rapport du Secrétaire général sur la démocratisation*, doc A/51/761 du 20 décembre 1996.

²⁸ Article 21 paragraphe 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

²⁹ Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³⁰ Article 13 paragraphe 1 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

¹⁹ V. Huet, "L'autonomie constitutionnelle : déclin ou renouveau ?", *RFDC*, n° 73, 2008, n° 1, p. 68.

²⁰ Voir, G. Guillaume, "Article 2 paragraphe 7", in J.P. Cot, M. Forteau, A. Pellet, (dir), *La Charte de l'Organisation des Nations Unies, Commentaire article par article*, LGDJ, Paris, 2005, 3^{ème} édition, p. 497.

²¹ D. Kokoroko, "Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique", *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2004, p. 2550.

²² CIJ, Avis consultatif, 16 octobre 1975, Sahara occidental, *Rec.* 1975, p. 12, paragraphe 94.

²³ CIJ, Arrêt, 27 juin 1986 (fond), Activités militaires et paramilitaires des USA au Nicaragua et contre celui-ci, *Rec.* 1986, p. 14, paragraphe 263.

protection des droits de l'homme. Cet engagement signifie l'acceptation de la prééminence du droit, c'est-à-dire que le pouvoir se fonde sur le droit et est limité par le droit et que "nul n'est au-dessus de la loi et tous les citoyens sont égaux devant elle"³¹. L'Etat de droit induit, naturellement, ainsi que le démontre le Professeur Hans Kelsen, la hiérarchie des normes dont le respect est garanti par le juge. Toutefois, les Etats ne se contentent pas de simples proclamations dans leurs textes constitutionnels, car ils établissent un Etat de droit substantiel qui exprime l'adhésion à un ensemble de principes et de valeurs³².

La conditionnalité politique marque donc une rupture avec le droit international contemporain caractérisé par les principes de l'équivalence des régimes politiques et de la neutralité politique ; ce qui justifie pleinement la présente étude qui porte sur les conditions d'émergence de ce principe, qui même conventionnellement accepté, est souvent perçu par certains Etats comme l'expression d'un néo impérialisme imposant un certain modèle d'organisation politique. Au point où des auteurs ne manquent pas de soutenir : "Conditionnalité et souveraineté, voilà deux notions qui se disputent le nouveau chantier des relations internationales post-guerre froide"³³. Toutefois, il y a lieu de relever que si la conditionnalité politique implique l'autolimitation des compétences étatiques, elle ne signifie pas la négation de la souveraineté des Etats. Bien au contraire, elle exprime une évolution de celle-ci³⁴, ainsi que le rappelle la Cour permanente de Justice internationale dans

un *dictum* célèbre : "La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre, apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat"³⁵.

Les divergences relatives à la définition et à la nature juridique de la conditionnalité politique n'épuisent pas l'ensemble des controverses. Celles-ci sont aussi relatives à l'effectivité dudit principe en Europe, en Afrique, en Amérique latine et au niveau universel.

Le Conseil de l'Europe est la première institution européenne qui organise la conditionnalité politique. Cette conditionnalité, de nature maximale, exprime, à l'origine, la volonté des Etats européens de se protéger de la dictature et de réduire les risques d'une nouvelle guerre, après le traumatisme causé par les régimes totalitaires et les nombreux crimes commis durant la seconde guerre mondiale. C'est ainsi que le Statut du 5 mai 1949 énonce dans son préambule que les Etats européens sont "inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable". La conditionnalité politique contribue, par la suite, à l'intégration au sein du Conseil de l'Europe des anciennes démocraties populaires. Puis, suite à l'application de la règle non écrite selon laquelle "le chemin de Bruxelles passe par Strasbourg", l'Union européenne institue progressivement la conditionnalité politique. Absente des premiers traités européens, qui ont principalement un objet économique, la conditionnalité politique émerge et se développe de manière expansive au sein des

³¹ Déclaration universelle sur la démocratie du 16 septembre 1997, I^{ère} partie, paragraphe 7, complétée par la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières du 26 mars 1994.

³² Sur l'origine allemande de l'Etat de droit, "Reichstaat" et sa diffusion en Grande Bretagne au moyen de la "Rule of law" et au reste du monde, voir J. Chevallier, *L'Etat de droit*, 5^{ème} édition, Paris, Montchrestien, Clefs, p. 95.

³³ M. Ng. Abada, "Conditionnalité et souveraineté", *La conditionnalité dans la coopération internationale*, op. cit, p. 36.

³⁴ D. Maillard Desgree du Lou, F. Lemaire, J. Hautebert, F. Rouvillois, *Les Evolutions de la souveraineté*, Paris, Montchrestien, 2006, 229 p.

³⁵ CPJI, 17 août 1923, Affaire du vapeur Wimbledon, *Rec. A*, p. 25.

Communautés européennes et de l'Union européenne, à la fin des années 80, dans un contexte international marqué par la fin de la guerre froide et de la division du monde en deux blocs. Et, avec l'adoption du Traité de Maastricht du 7 février 1992, elle repose désormais sur un fondement constitutionnel.

Exception européenne, à l'origine, la conditionnalité politique se diffuse progressivement en Afrique. Elle apparaît dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et elle s'épanouit avec l'Union africaine (UA), qui lui succède. L'OUA s'attelle durant plus de trente années à relever le triple défi de la décolonisation, du développement économique et du maintien de la paix et de la sécurité internationales³⁶. Mais, au début des années 90 et malgré de nombreux acquis, elle se trouve marginalisée dans le règlement des conflits³⁷ et confrontée au défi de la transformation démocratique des Etats africains. Afin de les relever, elle décide d'instituer le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits du 30 juin 1993³⁸, après l'échec de la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage³⁹. La multiplication des conflits intra étatiques, dont l'origine est souvent liée aux changements anticonstitutionnels de régime, conduit l'OUA, après la condamnation à Harare du coup d'Etat survenu en Sierra Leone en 1997, à adopter successivement les décisions AHG/Dec. 141 (XXXV) et AHG/Dec. 142 (XXXV) lors de la 35^{ème} Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement du 12-14 juillet 1999. Si dans la première décision, la Conférence se contente de reconnaître que "les principes de la bonne

gouvernance, de la transparence et des droits de l'homme sont essentiels pour garantir des gouvernements représentatifs et stables et pour contribuer à la prévention des conflits"⁴⁰, la seconde décision marque une nette rupture. En effet, elle décide que "les Etats membres dont les gouvernements ont accédé au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels après le Sommet de Harare, devraient restaurer la légalité constitutionnelle (...) faute de quoi l'OUA prendra des sanctions à l'encontre de ces gouvernements jusqu'à ce que la démocratie soit rétablie"⁴¹. Ces textes marquent la naissance de la conditionnalité politique en Afrique et préfigurent la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels du gouvernement adoptée par la 36^{ème} session de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA du 10 juillet 2000. Ils sont repris par les articles 4 et 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000. Désormais, les changements anticonstitutionnels⁴², les infractions à la démocratie⁴³ et les violations massives des droits de l'homme⁴⁴ sont interdits sous peine de sanctions prévues par l'Acte constitutif et par la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007⁴⁵ et mises en œuvre par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine. La diffusion de la conditionnalité politique dans le continent africain s'observe aussi au niveau sous régional et, plus précisément dans le cadre de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui adopte

³⁶ S. Sady, *La résolution des conflits en Afrique*, Thèse doctorat droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2003, 281 p.

³⁷ B. Gueye, "La marginalisation de l'OUA dans le règlement des conflits", *Revue éditions juridiques africaines*, n° 27, octobre - novembre 1995, pp. 9-31.

³⁸ Déclaration du Caire sur la création d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, (XXVIII) du 30 juin 1993.

³⁹ La Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage est une institution de l'OUA prévue par l'article 7 de la Charte de l'OUA du 25 mai 1963 dont la composition et les conditions de fonctionnement sont fixées par le Protocole du 24 mai 1964.

⁴⁰ Décision AHG/Dec. 141 (XXXV) de la Conférence des chefs d'Etat de l'OUA, 12-14 juillet 1999, paragraphe 5.

⁴¹ Décision AHG/Dec. 142 (XXXV) de la 35^{ème} Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement du 12-14 juillet 1999, paragraphe 1.

⁴² Article 4 p) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

⁴³ Article 4 m) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

⁴⁴ Article 4 h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

⁴⁵ Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur faute de ratifications suffisantes. Voir, B. Tchicaya, "La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance", *AFDI* 2008, pp. 515-528.

plusieurs instruments juridiques⁴⁶. Si l'Europe et l'Afrique établissent une conditionnalité politique de nature effective, il faut déplorer la conditionnalité virtuelle instituée en Amérique latine. La Charte de Bogota du 30 avril 1948 énonce, dans son article 2 alinéa b, que l'un des objectifs essentiels de l'Organisation des Etats américains (OEA) est d'« encourager et consolider la démocratie représentative dans le respect du principe de non-intervention ». Toutefois, ce but ne peut être atteint, que sur le fondement de la souveraineté des Etats membres qui implique notamment le respect de leur personnalité et de leur indépendance, la non-intervention dans les questions relevant de la juridiction interne des Etats membres et, le principe de l'autonomie constitutionnelle. La légitimité démocratique apparaît donc comme un idéal. Et si l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains détient le pouvoir de suspendre tout Etat membre dont le gouvernement démocratiquement élu aura été renversé par la force, cette sanction demeure facultative⁴⁷. Elle ne constitue qu'une éventualité à laquelle l'Assemblée peut recourir, en cas d'échec des tentatives menées en vue de la restauration de la démocratie représentative. Aussi les développements qui suivent porteront-ils essentiellement sur l'émergence de la conditionnalité politique en Europe et en Afrique.

La conditionnalité politique apparaît, dans ces deux continents, comme un principe consacré (I), de nature conventionnelle. Ce principe est sanctionné (II) car son inobservation soumet les Etats à des sanctions intelligentes.

⁴⁶ La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) institue la conditionnalité politique au moyen du protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999, du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 21 décembre 2001 et du règlement MSC/REG.1/01/08, portant cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC) du 16 janvier 2008.

⁴⁷ Article 9 de la Charte de Bogota.

I.- UN PRINCIPE CONSACRE

La conditionnalité politique exprime l'adhésion de la Communauté internationale à un ensemble de principes et de valeurs nécessaires à une vie harmonieuse au sein des Etats et qui participent au maintien de la paix et de la sécurité internationale. L'exigence de cette convergence normative modifie les règles de la coopération institutionnelle. Désormais, les Etats membres de certaines organisations internationales⁴⁸ sont soumis à une conditionnalité interne (A) tandis que les Etats tiers relèvent d'une conditionnalité externe (B), organisée dans le cadre des accords de coopération.

A) La conditionnalité interne

La conditionnalité interne s'impose aux Etats candidats à l'adhésion (1) et aux Etats membres de l'organisation internationale (2).

1. La conditionnalité de l'adhésion

La conditionnalité de l'adhésion constitue une exception européenne car aussi bien la Charte de l'ONU que l'Acte constitutif de l'Union africaine n'édicte aucune obligation relative à la conditionnalité en matière d'admission. En effet, l'article 4 de la Charte de l'ONU exige que l'Etat soit pacifique, qu'il accepte les obligations de la Charte et qu'il soit jugé apte à les remplir. Et, l'article 29 de l'Acte constitutif de l'Union africaine ne prévoit, de manière laconique, que l'admission de tout Etat africain.

Le Conseil de l'Europe inaugure la conditionnalité de l'adhésion qui permet

⁴⁸ La conditionnalité politique peut être exigée de manière unilatérale. L'on peut mentionner le discours de la Baule du Président François Mitterrand du 20 juin 1990 ainsi que les exigences allemandes en matière de conditionnalité politique dans la coopération avec les Etats africains. Voir, S. Bolle, "La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France", in *Afrilex*, op. cit., pp. 1-23 et I. Bragiotti, "Discours allemands et conditionnalité démocratique", *Politique africaine* n° 60, L'Allemagne et l'Afrique, 1995, pp. 19-33.

l'admission de "tout Etat européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3"⁴⁹ c'est-à-dire qui reconnaît la prééminence du droit et assure à toute personne placée sous sa juridiction la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette exigence s'explique par la volonté de lutter contre l'autoritarisme sous toutes ses formes et de protéger les droits fondamentaux de la personne humaine qui ont été gravement méconnus durant la seconde guerre mondiale. L'effondrement des régimes socialistes dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et leur volonté d'intégrer le Conseil de l'Europe, puis l'Union européenne, contribuent à l'évolution de la conditionnalité initiale du Conseil de l'Europe et à la naissance de la conditionnalité de l'adhésion de l'Union européenne.

En effet, confronté au défi de l'élargissement de l'Europe, le Conseil de l'Europe organise, à Vienne, le Premier Sommet des chefs d'Etat des Etats membres du Conseil de l'Europe qui s'achève par l'adoption de la Déclaration de Vienne du 3 octobre 1993 qui complète les dispositions initiales du statut en matière de conditionnalité de l'adhésion. Cette déclaration⁵⁰ définit le bloc de conditionnalité qui s'impose aux Etats candidats à l'adhésion qui se singularisent par leur hétérogénéité. Durant cette phase de transition, ils bénéficient du statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire⁵¹ et ils s'engagent à mettre leurs institutions et leur ordre juridique en conformité avec les exigences d'un Etat démocratique. A cet effet, ils doivent se doter de parlements élus dans le cadre d'élections libres et honnêtes et organisées au suffrage universel, garantissant la liberté d'expression, notamment celle des médias, de même que la protection des minorités nationales. Enfin, les Etats candidats à l'adhésion conviennent d'adhérer à la Convention de sauvegarde des droits de

l'homme et des libertés fondamentales. Cette obligation, qui ne figure pas dans le Statut du Conseil de l'Europe, apparaît sur une base prétorienne à partir de 1970 et s'impose en 1994⁵². Cette exigence s'explique par le lien établi entre les deux institutions par les articles 58 et 59 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la participation à la Convention européenne des droits de l'homme résulte de l'adhésion préalable au Conseil de l'Europe⁵³ et, parallèlement, la perte de qualité de membre du Conseil de l'Europe conduit à la cessation de la participation à la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁴. "L'unité de ces deux instruments de protection de la démocratie"⁵⁵ apparaît nettement lors du retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe qui s'opère, en même temps que la dénonciation de la Convention européenne des droits de l'homme, le 22 décembre 1969. Et avec l'instauration de la démocratie, la Grèce adhère de nouveau, simultanément le 28 novembre 1974, aux deux conventions. L'Espagne observe la même attitude, le 24 novembre 1977, en adhérant de manière concomitante à l'Acte constitutif Conseil de l'Europe et à la Convention européenne des droits de l'homme.

Confortée par cette pratique qui n'a suscité aucune objection de la part des Etats, ce qui peut laisser supposer l'émergence d'une

⁴⁹ Article 4 du Statut du Conseil de l'Europe.

⁵⁰ Elle est complétée par la Déclaration finale de Strasbourg du 11 octobre 1997 et la Déclaration de Varsovie du 17 mai 2005 qui forment le concept de sécurité démocratique.

⁵¹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 917 (1989) du 11 mai 1989.

⁵² Cette obligation date de l'avis n° 182 (1994) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif à la demande d'adhésion de la Principauté d'Andorre. Jusque-là, l'Assemblée se contentait de "la ferme intention de l'Etat" (avis n° 153 (1990) du 2 octobre 1999 relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie) ou de la volonté déclarée (avis n° 154 (1990) relatif à la demande d'adhésion de la Pologne).

⁵³ L'article 59 de la Convention européenne des droits de l'homme, il est précisé : "La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe".

⁵⁴ Aux termes de l'article 58 paragraphe 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : "3- Sous la même réserve cesserait d'être partie à la présente Convention toute partie contractante qui cesserait d'être membre du Conseil de l'Europe".

⁵⁵ C. Teitgen-Colly, "Propos introductifs", in *Cinquantième anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2002, p. 76.

coutume au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire, depuis 1994, subordonne l'admission des Etats candidats à la ratification d'autres conventions dont la Convention européenne pour la prévention de la torture et les peines et traitements inhumains et dégradants du 26 novembre 1987, la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 et le Protocole additionnel n° 6 concernant l'abolition de la peine de mort, tel qu'amendé par le Protocole n° 11 du 28 avril 1983. Bien que justifiée par la volonté d'instaurer un ordre public européen, pour la protection des êtres humains⁵⁶, fondé sur des règles fondamentales et des valeurs communes qui doivent s'imposer à tous, cette démarche suscite, néanmoins, quelques interrogations au regard du droit international classique qui ne comporte aucune obligation en matière de ratification des traités⁵⁷. C'est bien pour cela que la France, Etat fondateur du Conseil de l'Europe, n'a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme que le 3 mai 1974 et la Suisse, membre du Conseil de l'Europe depuis le 6 mai 1963, ne l'a signée que le 21 décembre 1972 et, ne l'a ratifiée que le 28 novembre 1974. Toutefois, renforçant sa conditionnalité initiale, l'Assemblée parlementaire rappelle aux Etats, dans le paragraphe 9 de la résolution n° 1031 (1994) du 4 avril 1994 relative au respect des engagements pris par les Etats membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe, que la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme devrait normalement être achevée dans un délai d'un an après l'adhésion au statut et la signature de la Convention .

Si la positivité de la conditionnalité de l'adhésion au Conseil de l'Europe est avérée, l'on note, néanmoins qu'elle est à géométrie variable. L'on observe en effet que la "hard conditionnalité" s'est imposée notamment pour la Hongrie et pour la Pologne alors que, l'on note un certain allègement pour la Roumanie et la Russie. Dans l'avis n° 153 (1990) relatif à la

demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe du 2 octobre 1990, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît la transformation qui a eu lieu en Hongrie, et en particulier le développement de la démocratie parlementaire, illustré notamment par des dispositions constitutionnelles touchant la séparation des pouvoirs, l'élection démocratique du parlement au scrutin universel, libre et secret, suivie par une commission ad hoc de notre Assemblée, ainsi que par l'organisation d'élections locales qui auront lieu le 30 septembre⁵⁸. En outre, l'Assemblée note que cet Etat a ratifié plusieurs conventions élaborées par le Conseil de l'Europe. Dans l'avis n° 154 (1990), relatif à la demande d'adhésion de la Pologne au Conseil de l'Europe, adopté le 2 octobre 1990, l'Assemblée parlementaire, plus laconique, reconnaît que la Pologne a joué un rôle pionnier dans le processus de démocratisation en Europe centrale et de l'Est et qu'elle a montré à tous les pays d'Europe centrale et orientale en organisant, le 4 juin 1989, des élections parlementaires qui, bien qu'entièrement libres seulement pour le Sénat, ont rapidement conduit à la formation d'un gouvernement doté d'une légitimité démocratique dans toute cette région⁵⁹.

Par contre, lors de son adhésion, la Roumanie est engagée dans des réformes démocratiques qui n'ont pas abouti. Cependant, le Conseil de l'Europe lui accorde "un crédit de confiance"⁶⁰ ou une "avance de confiance" basé sur un système d'évaluation qui permet d'apprécier les efforts entrepris par cet Etat durant cette phase difficile de transition. Le Conseil de l'Europe fait donc le pari que l'admission de la Roumanie va contribuer à accélérer le processus démocratique. En même temps, les adhésions de la Fédération de Russie, de l'Albanie, de la Moldavie et de la Croatie vont être retardées, au départ, au motif que l'état de la législation

⁵⁶ CEDH, A, 23 mars 1995, Exceptions préliminaires, Loizidou contre Turquie, Série A, n° 310, paragraphe 95.

⁵⁷ Voir sur ce point, CPJI, Arrêt du 10 septembre 1929, Compétence de la Commission internationale de l'Oder, Rec. A n° 16, 1929, pp. 20-23.

⁵⁸ Avis n° 153 (1990) relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe.

⁵⁹ Paragraphe 2 de l'avis n° 154 (1990) relatif à la demande d'adhésion de la Pologne au Conseil de l'Europe.

⁶⁰ J. Petaux, *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme*, Bruxelles, éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 151.

"n'encourage pas une perception favorable du principe de la prééminence du droit"⁶¹ et que notamment l'ordre juridique de la Fédération de Russie ne satisfait pas, pour l'instant, aux normes du Conseil de l'Europe⁶². Dans ces conditions, l'Assemblée parlementaire décide, dans la résolution n° 1055 du 2 février 1995 relative à l'adhésion de la Russie à la lumière de la situation en Tchétchénie, que la violation du droit humanitaire et des principes des droits de l'homme les plus élémentaires du Conseil de l'Europe, que la Russie s'est attachée à défendre, justifie la suspension de la procédure d'adhésion. Mais, contre toute attente, l'Assemblée parlementaire décide, suite au vote de la résolution n° 1065 du 27 septembre 1995, de reprendre la procédure d'adhésion "au motif que la Russie était désormais engagée dans la recherche d'une solution politique et que des atteintes alléguées et attestées aux droits de l'homme faisaient l'objet d'enquêtes"⁶³ même si de nombreuses insuffisances demeurent. Cette décision s'explique par le fait que « l'Assemblée estime que la Russie, au sens de l'article 4 du Statut, a clairement la volonté et sera capable dans un avenir proche de se conformer aux dispositions de l'article 3 de ce statut précisant les conditions requises pour pouvoir adhérer au Conseil de l'Europe »⁶⁴. Dans ces conditions, la Russie est admise, le 28 février 1996, au Conseil de l'Europe mais elle ne ratifie la Convention européenne des droits de l'homme que le 5 mai 1998.

Si la conditionnalité de l'adhésion est un ancien principe du Conseil de l'Europe, elle

apparaît comme un principe récent dans le cadre de l'Union européenne.

Les premières adhésions aux Communautés européennes ne concernent que des Etats politiquement et économiquement homogènes, ce qui explique, jusqu'à l'élargissement de l'Europe au Sud et à l'Est⁶⁵, l'absence de conditionnalité politique dans les traités européens. Les adhésions de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne inaugurent la conditionnalité politique de l'adhésion du fait de l'exigence préalable du retour de la démocratie dans ces Etats. Mais, cette obligation ne repose, au départ, sur aucun fondement juridique. Elle résulte de l'attraction exercée par le modèle de conditionnalité politique observé au sein du Conseil de l'Europe et qui contribue à la lente maturation de la conditionnalité politique au sein de l'Union européenne.

L'Acte unique des 17 et 28 février 1986 se réfère à des exigences politiques sans en tirer de conséquences juridiques. En effet, dans l'alinéa 3 de son Préambule, les Etats européens expriment leur volonté de promouvoir ensemble la démocratie, en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus par la Constitution, la législation nationale, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Et, ils prennent l'engagement "de faire tout particulièrement prévaloir les principes de la démocratie et le respect du droit et des droits de l'homme auxquels ils sont attachés"⁶⁶. Mais, cette déclaration d'intention ne soumet les Etats à aucune conditionnalité politique. C'est le Traité de Maastricht du 7 février 1992 qui confère un fondement juridique à la conditionnalité politique en édictant "L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats

⁶¹ Rapport du groupe d'experts juridique de l'Assemblée parlementaire, 7 octobre 1994, cité par E. Decaux, *Les pays d'Europe centrale et orientale et l'idéologie des droits de l'homme. De la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à l'adhésion au Conseil de l'Europe*, in P. Tavernier, *Quelle Europe pour les droits de l'homme ? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une union plus étroite Bruxelles*, Bruylant, 1996, p. 353.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Avis n° 193 (1996) du 25 janvier 1996 relatif à la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, paragraphe 3.

⁶⁴ *Ibidem*, paragraphe 7.

⁶⁵ Les Communautés européennes et l'Union européennes ont connu à ce jour six élargissements : en 1973, avec la Grande Bretagne, le Danemark et l'Irlande, en 1981, avec la Grèce, en 1986, avec l'Espagne et le Portugal, en 1995, avec l'Autriche, la Finlande et la Suède, en 2004, avec l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, Chypre et Malte, et en 2007, avec la Bulgarie et la Roumanie.

⁶⁶ Alinéa du Préambule de l'Acte unique.

membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques. (...) 2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire⁶⁷. Cependant, les lacunes des textes européens en matière de conditionnalité politique sont comblées par diverses déclarations du Conseil européen dont la Déclaration de Copenhague des 21 et 22 juin 1993⁶⁸ qui fixe les critères de la conditionnalité de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Ces Etats, avant leur adhésion à l'Union européenne, bénéficient, à l'instar du Conseil de l'Europe, du statut d'Etat associé. Ils s'engagent à accepter l'acquis communautaire notamment, l'obligation d'avoir des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des droits des minorités. En outre, leur économie doit être une économie de marché viable capable de faire face à la concurrence et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'Union européenne élabore, sur la base des recommandations de la Commission formulées dans "l'Agenda 2000", avec chaque pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), le partenariat pour l'adhésion qui constitue le cadre institutionnel dans lequel sont définies les priorités en matière de conditionnalité politique et de conditionnalité économique. Chaque Etat candidat élabore un plan national pour l'adoption de l'acquis (PNA) qui planifie les actions prioritaires à entreprendre auxquels correspondent des moyens financiers destinés à transformer les structures politiques, économiques et sociales. Un pas supplémentaire est franchi avec le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 qui impose, au paragraphe 1 de l'article 6, des obligations précises aux Etats candidats à l'adhésion :

⁶⁷ Article F du Traité de Maastricht.

⁶⁸ Les critères de Copenhague sont confirmés par les Conseils européens d'Essen, des 9 et 10 décembre 1994, de Madrid, des 15 et 16 décembre 1995 et du Luxembourg, des 12 et 13 décembre 1997.

"l'Union est fondée sur les principes de liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit". Par conséquent, "Tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6 paragraphe 1 peut devenir membre de l'Union"⁶⁹. Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne sur l'Union européenne du 13 décembre 2007, c'est l'article 49 qui détermine les conditions d'adhésion à l'Union européenne, de tout Etat européen qui respecte la conditionnalité politique.

La conditionnalité de l'adhésion a permis au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne d'organiser avec succès la transition politique et économique des pays d'Europe centrale et orientale. Une fois l'Etat devenu membre, la conditionnalité de la participation se substitue à la conditionnalité de l'adhésion.

2. La conditionnalité de la participation

La conditionnalité de la participation modifie la nature de l'engagement pris par les Etats membres d'une organisation internationale. De manière traditionnelle, l'organisation internationale est un outil au service de la coopération interétatique qui permet aux Etats de régler ensemble les questions d'intérêt commun, dans le respect de leur souveraineté. Avec la conditionnalité politique, un lien se trouve directement établi entre le maintien de la paix et de la sécurité internationales et les conflits intra étatiques. Le Protocole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999 : "Conscients du fait que la bonne gestion des affaires publiques, le respect de l'Etat de droit et le développement durable, sont indispensables pour la paix et la prévention des conflits"⁷⁰. Par conséquent, les Etats

⁶⁹ Article 49 du Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997.

⁷⁰ Préambule du Protocole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) alinéa 10 relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de

s'engagent à modifier leur ordre juridique interne en l'organisant conformément au triptyque c'est-à-dire dans le respect de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme. A cet effet, les organisations établissent des mécanismes et des procédures de suivi de la conditionnalité politique.

Au sein du Conseil de l'Europe, le suivi de la conditionnalité de la participation relève de la compétence principale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, de la compétence subsidiaire du Comité des Ministres. Elle s'exerce sur le fondement de la directive n° 488 du 29 juin 1993 encore appelée directive Halonen⁷¹ et de la résolution n° 1031 (1994) du 14 avril 1994. Elle rappelle les engagements précis formulés par les autorités des Etats candidats sur des questions liées aux principes fondamentaux de l'organisation⁷². Et que par conséquent : le respect de ces engagements est la condition d'une participation pleine et entière des délégations parlementaires des nouveaux Etats membres à ses travaux⁷³. La résolution n° 1031 (1994) du 14 avril 1994⁷⁴ relative au respect des engagements pris par des Etats membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe élargit le champ d'application du principe de la conditionnalité politique à l'ensemble des Etats membres. C'est ainsi qu'elle dispose : Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont tenus de respecter les obligations qu'ils ont souscrites aux termes du Statut, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions auxquels ils

sont parties⁷⁵. En même temps, elle rappelle aux Etats, qui ont adhéré après avoir été soumis au statut d'invité spécial, les obligations qu'ils ont contractées en toute liberté, au cours de l'examen par l'Assemblée de leur demande d'adhésion⁷⁶ et qui concernent des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe⁷⁷.

A la différence de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres assure principalement un suivi thématique portant notamment sur la liberté d'expression et d'information, le fonctionnement et la protection des institutions démocratiques, le fonctionnement du système juridique, la démocratie locale, l'abolition de la peine de mort, la police et les forces de sécurité.

En Afrique, la conditionnalité de la participation est assurée, au niveau régional, par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine et, au niveau sous régional, par le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO. Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine comprend quinze membres dont, dix membres élus par le Conseil exécutif, pour un mandat de deux ans et, cinq membres, pour un mandat de trois ans. Il est l'organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits⁷⁸ institué par le Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002, entré en vigueur le 25 mai 2004. Parmi ses nombreux objectifs, il est chargé notamment de promouvoir et d'encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de

maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999.

⁷¹ Du nom de son auteur, Madame Taya Halonen, députée finlandaise élue Présidente de la Finlande par la suite. Voir, J. Petaux, *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme. L'action du Conseil de l'Europe*, éditions du Conseil de l'Europe, 2009, pp. 151-152.

⁷² Paragraphe 1 de la directive n° 488 (1993) relative au respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres.

⁷³ Paragraphe 2 de la directive n° 488 relative au respect des engagements pris par les nouveaux Etats, *op. cit.*

⁷⁴ La résolution n° 1031 (1993) du 14 avril 1994.

⁷⁵ Résolution n° 1031 (1994) du 14 avril 1994 relative au respect des engagements pris par des Etats membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe, paragraphe 1, *op. cit.*

⁷⁶ Résolution n° 1031 (1994) du 14 avril 1994, paragraphe 2, *op. cit.*

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ Article 2 paragraphe 1 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002.

caractère sacré de la vie humaine⁷⁹. Cet organe de suivi est doté de pouvoirs importants. En effet, il peut recommander à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement l'intervention de l'Union africaine dans un Etat membre dans lequel des crimes internationaux sont commis⁸⁰ et surtout imposer, conformément à la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'Organisation de l'Unité Africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, de juillet 2000, des sanctions aux Etats⁸¹. L'institutionnalisation du Conseil de Paix et de Sécurité illustre la réalité du principe juridique de la conditionnalité politique. Elle présente d'autant plus d'intérêt que les Etats membres de l'Union Africaine acceptent que cet organe restreint⁸², et l'analogie avec le Conseil de Sécurité peut être faite, agisse en leur nom⁸³ et surtout, ils conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Paix et de Sécurité, conformément à l'Acte constitutif⁸⁴.

Le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO est un organe restreint de neuf membres⁸⁵ qui agit sur délégation de la Conférence des chefs d'Etat et de

gouvernement⁸⁶ de la CEDEAO et qui adopte les décisions imposées par les circonstances. Entre autres, il autorise toutes les formes d'intervention et décide notamment du déploiement des missions politiques et militaires⁸⁷. Il est assisté de la Commission de Défense et de Sécurité, du Conseil des Sages et du Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG).

La portée de la conditionnalité politique ne se limite pas aux Etats parties au Conseil de l'Europe, à l'Union africaine ou à la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Elle s'étend aussi aux Etats tiers.

B) La conditionnalité externe

La politique extérieure de l'Union européenne s'organise sur le fondement de la conditionnalité politique. En effet, l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international⁸⁸.

Cette conditionnalité externe contribue à la lente diffusion de la conditionnalité politique au sein des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique⁸⁹ qui représentent près de 84% de l'aide communautaire⁹⁰. Ses multiples possibilités en font un "laboratoire

⁷⁹ Article 3 alinéa f du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002.

⁸⁰ Article 7 paragraphe 1-f du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002.

⁸¹ Article 7 paragraphe 1-g du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002.

⁸² En janvier 2010, sont élus pour trois ans : la Guinée équatoriale, le Kenya, la Libye, le Zimbabwe et le Nigeria. Sont élus pour deux ans : le Burundi, le Tchad, Djibouti, le Rwanda, la Mauritanie, la Namibie, l'Afrique du Sud, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Mali.

⁸³ Article 7 paragraphe 2 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002.

⁸⁴ Article 7 paragraphe 3 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002.

⁸⁵ Sept membres du Conseil de Médiation et de Sécurité sont élus par la Conférence et deux proviennent de la Présidente sortante et la Présidence en cour de la Conférence.

⁸⁶ Article 7 du Protocole de la CEDEAO relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits du 10 décembre 1999.

⁸⁷ Article 10 paragraphe 2.c du Protocole de la CEDEAO du 10 décembre 1999.

⁸⁸ Article 10 A du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007.

⁸⁹ A ce jour, on dénombre soixante dix-neuf Etats ACP.

⁹⁰ B. Sinna, J.O. Aschen-Brenner, C. Schulte, "Observations relatives aux droits de l'homme", in *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Ph. Alston (dir), Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 593.

expérimental"⁹¹ dans lequel sont successivement testées l'absence de conditionnalité politique (1), la *soft*-conditionnalité et la conditionnalité maximale (2).

1. L'absence de conditionnalité politique

La conditionnalité politique est absente des premières conventions de Lomé car "le sujet était doublement tabou"⁹² pour les Etats ACP et pour la Communauté européenne. En effet, les Etats ACP ne souhaitent pas que les violations des droits humains commises sur leurs territoires soient dénoncées au niveau international. Tandis que certains Etats membres de la Communauté européenne soucieux de préserver leurs relations privilégiées avec leurs anciennes colonies ne sont pas désireux que certaines questions, dont celle de l'Apartheid, y soient discutées⁹³. L'absence de conditionnalité favorise de nombreuses violations des droits de l'homme dont les Etats refusent de rendre compte au nom d'une conception absolutiste de leur souveraineté et avec la bénédiction de leurs partenaires. Cependant, la volonté de lutter contre ces violations massives et de mettre un terme à l'impunité généralisée conduit les parlementaires néerlandais et européens à proclamer, dans la Convention de Lomé III du 5 décembre 1984, la finalité humaine du développement. La coopération ACP-CEE ne concerne, jusque-là, que les domaines commerciaux, industriels, financiers et techniques. Et elle assure au moyen de préférences tarifaires l'accès des produits de ces pays au marché européen et garantit la stabilité des prix à l'achat pour les produits agricoles et miniers. Elle doit, dorénavant promouvoir "le bien-être de leur population,

par la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, la reconnaissance du rôle de la femme et l'épanouissement des capacités humaines dans le respect de leur dignité"⁹⁴. Ces dispositions marquent l'irruption de la conditionnalité politique dans les relations entre la Communauté européenne et les Etats ACP. Mais cette conditionnalité est de nature incantatoire. Dans la Convention de Lomé IV du 15 décembre 1989, les Etats adoptent une nouvelle orientation. Ils décident d'établir un lien direct entre la coopération au développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article 5 de ladite Convention affirme : "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. (...) Le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritablement développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits". Mais la conditionnalité politique consacrée par Lomé IV ne prévoit pas de mécanisme de sanction. Cette option n'est guère surprenante car, la coopération au développement, aux termes des articles 2 et 3 de la Convention de Lomé IV, demeure fondée sur les principes de l'égalité et de la souveraineté des Etats qui impliquent le droit des Etats ACP de déterminer souverainement leur organisation politique, économique et sociale. Toute autre est l'orientation prise par la Convention révisée de Lomé IV du 4 novembre 1995 qui marque la véritable naissance de la conditionnalité politique dans la coopération entre l'Europe et les Etats ACP.

2. La naissance de la conditionnalité politique

La Convention révisée de Lomé IV du 4 novembre 1995 consacre les principes traditionnels du droit international en déclarant que la coopération ACP s'exerce sur la base de l'égalité souveraine des Etats et sur le principe de l'autonomie constitutionnelle. Toutefois, elle marque une nette évolution qui apparaît à

⁹¹ C. Schneider, E. Tucny, "Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale", *op. cit.*, p. 6.

⁹² D. Vignes, "L'homme ACP, Acteur et bénéficiaire principal du développement dans Lomé III et IV. Fins humaines de la coopération au développement et promotion des droits de l'homme dans un système particulier", in *Mélanges offertes à René-Jean Dupuy, Humanité et droit international*, Paris, Pedone, 1991, p. 367.

⁹³ *Ibidem*, p. 364.

⁹⁴ Article 4 de la Convention de Lomé III du 5 décembre 1984.

la lumière de l'alinéa 1-2) du nouvel article 5 qui énonce : "La politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques". Le respect de ces principes « constitue un élément essentiel de la présente Convention »⁹⁵, dont la méconnaissance peut conduire à la suspension partielle ou totale de la coopération conformément à l'article 366 bis alinéa 3 de la Convention de Lomé IV révisée. Cette conditionnalité politique minimale prépare la conditionnalité maximale de l'Accord de Cotonou. L'Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats ACP et la Communauté européenne et ses membres, dit "Accord de Cotonou"⁹⁶ conclu le 23 juin 2000, d'une part, substitue aux relations déséquilibrées qui caractérisaient les accords de Lomé, une approche novatrice fondée sur les avantages mutuels. D'autre part, cette convention innove en adoptant une approche globale du développement, qui allie des considérations politiques, économiques et sociales, et auxquelles participent les institutions politiques et privées et l'ensemble des acteurs sociaux dont la société civile. Cette conception multidimensionnelle du développement se traduit notamment par l'institutionnalisation de la conditionnalité politique dans les rapports entre l'Union européenne et les Etats ACP. C'est ainsi que le nouveau partenariat s'érige sur le socle des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, éléments essentiels de l'article 9 alinéa 2 auxquels s'ajoute, la bonne gestion des affaires publiques, élément fondamental, que le partenariat promeut activement. Le dialogue politique constitue un cadre de concertation dans lequel les Etats parties abordent les différents aspects de la coopération notamment

ceux liés à la conditionnalité politique. Dans ce cadre, ils procèdent à l'évaluation régulière des questions relatives au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques⁹⁷.

La conditionnalité politique est un principe juridique consacré par le droit international dont la violation justifie la mise en œuvre d'un mécanisme de sanctions.

II.- UN PRINCIPE SANCTIONNE

La conditionnalité politique participe au renouvellement du droit international public car, elle se caractérise par des actes illicites singuliers (A) qui conduisent à la mise en œuvre de sanctions originales (B).

A) Des actes illicites singuliers

La pratique du Conseil de l'Europe, de l'Union africaine et de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) démontre, jusqu'à une période récente, que la conditionnalité politique se résume au respect de la démocratie et à l'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement (1), même si, de façon subsidiaire, les violations des droits de l'homme sont prises en compte et dénoncées. Mais récemment, les violations massives des droits de l'homme observées notamment en Guinée et en Côte d'Ivoire renforcent l'obligation de respecter les droits fondamentaux de la personne humaine (2).

1. Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

La démocratie est un idéal qui implique un mode spécifique de gouvernement fondé sur la volonté librement exprimée du peuple⁹⁸. Du fait de son universalité, elle⁹⁹

⁹⁵ Alinéa 1.3) de l'article 5 de la Convention de Lomé IV révisée du novembre 1995.

⁹⁶ Il est révisé une première fois le 21 juin 2005 et une seconde fois le 22 juin 2010. Ce dernier accord n'est pas encore entré en vigueur. G. Feuer, « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP. L'Accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *RGDIP* 2002, pp.268-293.

⁹⁷ Article 8 de l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats ACP et la Communauté et ses membres du 23 juin 2000.

⁹⁸ Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, Paris, 26 mars 1994, paragraphe 1.

constitue l'un des piliers sur lesquels s'érigent les sociétés politiques contemporaines. Avec l'apparition du principe de la conditionnalité politique, la démocratie ne relève plus exclusivement du droit interne. L'exigence de la dévolution du pouvoir, au moyen d'élections pluralistes, s'est imposée progressivement. C'est ainsi que l'Union européenne mentionne "des héritages culturels, religieux et humanistes"¹⁰⁰ à partir desquels se sont développées des "valeurs universelles"¹⁰¹, l'Union africaine déclare l'existence "de valeurs et principes communs pour la démocratisation des Etats africains"¹⁰² et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), proclame "des principes de convergence constitutionnelle"¹⁰³. Ces principes et valeurs contribuent à l'instauration de "la gouvernance démocratique", et ils participent à la condamnation des changements anticonstitutionnels de gouvernement, définis de manière particulière.

Jusqu'à-là, le précédent constitué par l'Affaire grecque devant le Conseil de l'Europe¹⁰⁴ n'est pas d'un grand secours car, le Comité des Ministres dans la résolution DH (69) 51 du 12 décembre 1969 condamne de manière laconique la Grèce pour avoir enfreint gravement les dispositions de l'article

3 du Statut du Conseil de l'Europe. Dans ces conditions, le coup d'Etat militaire du 21 avril 1967 est assimilé à la méconnaissance du principe de la prééminence du droit. C'est l'Union africaine qui par la suite contribue à la définition du changement anticonstitutionnel de gouvernement au moyen de l'énumération non exhaustive de situations constitutives d'une telle violation. La Déclaration de Lomé du 2 juillet 2000 sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement recense quelques situations considérées comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement. Il s'agit du coup d'Etat militaire, de l'intervention de mercenaires, de groupes dissidents armés ou rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu, et du refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections. La Charte africaine de la démocratie, de l'élection et de la gouvernance du 30 janvier 2007, ajoute une cinquième situation à savoir "tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique"¹⁰⁵.

Les changements anticonstitutionnels, sources des troubles internes, constituent une menace grave à la stabilité, à la paix, à la sécurité et au développement. Si en Europe, la dévolution du pouvoir se déroule selon des règles prédéterminées qui ne suscitent aucune controverse et qui assurent l'alternance dans des conditions pacifiques, toute autre est la réalité en Afrique. Dans ce continent, après les transitions démocratiques, l'on observe la multiplication des coups de force qui préoccupent les Etats africains, qui n'hésitent pas, soutenus par le Conseil de Sécurité de l'ONU¹⁰⁶ à condamner notamment le coup d'Etat en Mauritanie¹⁰⁷ et en Guinée,¹⁰⁸ la

⁹⁹ Déclaration universelle sur la démocratie, Le Caire, 16 septembre 1997, paragraphes 1 et 2.

¹⁰⁰ Préambule du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 alinéa 2, *Journal officiel de l'Union européenne*, du 30 mars 2010.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, AHG/Decl.5 (XXXVI) 2 juillet 2000.

¹⁰³ Chapitre premier, Section L du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO du 21 décembre 2001.

¹⁰⁴ A. Ch. Kiss, Ph. Vegléris, L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission européenne des droits de l'homme, *AFDI* 1971, pp. 889-931, Conseil de l'Europe. Assemblée parlementaire, *Rapport sur la réadmission de la Grèce au Conseil de l'Europe*, doc. 3512 du 27 novembre 1974.

¹⁰⁵ Article 23 de la Charte africaine de la démocratie, de l'élection et de la gouvernance.

¹⁰⁶ Résolution 1962 (2010) du Conseil de Sécurité de l'ONU, du 20 décembre 2010, doc. S/Res/1962 (2010).

¹⁰⁷ Communiqué de la 151^{ème} session du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 22 septembre 2008, paragraphe 5.

¹⁰⁸ Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'union africaine à l'issue de la 164^{ème} réunion

démission forcée du Président de la République à Madagascar¹⁰⁹ et le refus du Président sortant de transférer le pouvoir au Président élu en Côte d'Ivoire¹¹⁰. Dans l'affaire ivoirienne, l'inexécution des décisions prises par le Sommet des chefs d'Etat de la CEDEAO justifie l'ultimatum adressé au Président sortant et la menace de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris l'usage de la force¹¹¹.

La méconnaissance de la conditionnalité politique résulte aussi des violations massives des droits de l'homme.

2. Les violations massives des droits de l'homme

La conditionnalité politique établit un équilibre entre d'une part, le respect de la souveraineté de l'Etat et, la protection par la Communauté internationale des droits fondamentaux de la personne humaine, d'autre part. Expression du "nouveau code de citoyenneté mondiale des pays et des peuples au XXI^{ème} siècle"¹¹², l'interdiction sanctionnée des violations massives des droits de l'homme signifie, en effet, que les Etats ne peuvent plus traiter ou maltraiter "leurs propres populations à leur guise, derrière le paravent de la souveraineté"¹¹³. Aussi, l'Acte constitutif de

tenu de 24 décembre 2008 et communiqué du Conseil de paix et de sécurité à l'issue de la 165^{ème} réunion tenue le 29 décembre 2008.

¹⁰⁹ Communiqué du Conseil de Paix et de Sécurité à l'issue de la 180^{ème} réunion tenue le 17 mars 2009, paragraphe 3, Communiqué du Conseil de Paix et de Sécurité à l'issue de la 181^{ème} réunion tenue le 17 mars 2009, paragraphe 3.

¹¹⁰ Communiqué final de la Session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement sur la Côte d'Ivoire, Abuja, 7 décembre 2010, paragraphes 6 et 8, doc. n° 188/2010.

¹¹¹ Communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement sur la Côte d'Ivoire, paragraphe 10, du 24 décembre 2010, doc. n° 193/2010.

¹¹² La Responsabilité de protéger, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats co-présidée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, décembre 2001, paragraphe 8.33.

¹¹³ *Ibidem*, paragraphe 8.32.

l'Union africaine affirme-t-il le caractère sacro-saint de la vie humaine¹¹⁴, la condamnation et le rejet de l'impunité qui confèrent à l'Union le droit d'intervenir dans un Etat membre, sur décision de la Conférence, en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité¹¹⁵. Les violences perpétrées par les forces de sécurité en Guinée, durant la manifestation pacifique organisée par l'opposition et la société civile, le 28 septembre 2009, fournissent, à l'Union africaine et à la CEDEAO, l'occasion d'appliquer de manière particulière le triptyque dans son exigence relative au respect des droits de l'homme. La CEDEAO dénonce et condamne¹¹⁶, dès le 29 septembre 2009, les actes de barbarie, les massacres, les viols et les atrocités commis le 28 septembre 2009. Elle exprime le vœu qu'une Commission d'enquête internationale soit formée afin d'établir les faits, en déterminer les auteurs et les conséquences juridiques. La Commission d'enquête composée de Monsieur Mohamed Bedjaoui, de l'Algérie, de Madame Françoise Ngendahayo Kayiramiriva, du Burundi et Madame Pramila Patten, de Maurice, a pu établi, après de multiples investigations et l'audition du Président Daddis Camara, que cent cinquante-six personnes ont été tuées ou disparues et au moins cent neuf femmes ont été victimes de viols et de violences sexuelles. A cela s'ajoutent de nombreux cas de torture, de traitements cruels, inhumains ou dégradants, des arrestations et des détentions arbitraires. Elle conclut, dans ses recommandations, à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat et de certains dirigeants¹¹⁷. C'est le 29 septembre 2009 que le Conseil de Paix et de Sécurité dans sa formation la plus prestigieuse, c'est-à-dire

¹¹⁴ Article 3 - alinéa o de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

¹¹⁵ Article 4 - alinéa h de l'Acte constitutif de l'Union africaine et article 4 alinéa j du Protocole portant création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine.

¹¹⁶ Voir le Communiqué de presse n° 096/2009 de la CEDEAO du 29 septembre 2009 et le Communiqué final du Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, tenu à Abuja le 17 octobre 2009.

¹¹⁷ Nations Unies, *Rapport de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits et les circonstances des événements du 28 septembre 2009 en Guinée*, 60 p.

au niveau des chefs d'Etat, "condamne de la manière la plus ferme, les tueries, ainsi que les actes délibérés de violence contre des civils non armés et les viols commis sur des femmes par des unités armées placées dans l'autorité du Conseil national pour la démocratie et le développement (CNDD)"¹¹⁸. Et, il fait siennes les décisions prises lors du Sommet de la CEDEAO.

La commission de ces actes illicites expose les auteurs à des sanctions singulières.

B) Des sanctions originales

Le principe de "l'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement et des violations massives des droits de l'homme est garanti par un mécanisme de sanctions positives et négatives (1) de nature "ciblées" ou "intelligentes" (2).

1. Des sanctions positives et négatives

La conditionnalité politique porte sur des questions qui relevaient de manière exclusive de la souveraineté des Etats et qui progressivement intègrent le champ d'application du droit international. Il en résulte notamment la volonté de ménager les Etats au moyen de sanctions positives qui "remplissent une fonction d'encouragement"¹¹⁹ des efforts consentis, en matière d'instauration de la démocratie, de l'Etat de droit et de respect des droits de l'homme. Dans ces conditions, la « politique de la carotte » est privilégiée et la sanction constitue *l'ultima ratio*.

L'Union européenne, après les "accords de première génération", conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale, qui comportent une "clause fondement", mais ne prévoient aucune sanction, adopte "les accords de deuxième génération" qui comprennent une

"clause élément essentiel"¹²⁰. Celle-ci lui permet, conformément au droit des traités, de les suspendre ou de les dénoncer, en cas de violation substantielle par l'Etat de ses obligations conventionnelles, et après examen approfondi de la situation¹²¹. Dans les "accords de troisième génération", "la clause balte", encore qualifiée "clause de suspension", présente dans les conventions conclues avec l'Estonie¹²², la Lettonie¹²³ et la Lituanie¹²⁴ le 11 mai 1992, justifie la suspension automatique, totale ou partielle de l'application de l'accord, en cas d'atteintes graves aux dispositions essentielles. Elle est complétée par la "clause bulgare"¹²⁵ ou "clause de non-exécution", insérée dans les accords conclus, dans un premier temps, avec la Roumanie, le 8 février 1993¹²⁶, la Bulgarie, le 8 mars 1993 et ensuite avec la République tchèque, la

¹²⁰ Voir l'article 2 de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et les Etats membres, agissant dans le cadre de l'Union européenne, d'une part et la République de Slovaquie, d'autre part. "

¹²¹ Voir Commission, *Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion*, 1999, 13 octobre 1999, p. 12.

¹²² Accord entre la Communauté économique européenne (CEE) et la République d'Estonie concernant le commerce et la coopération commerciale et économique, JO L 403 du 31 décembre 1992, p. 13.

¹²³ Accord entre la Communauté économique européenne (CEE) et la Lettonie concernant le commerce et la coopération commerciale et économique, JO L 403 du 31 décembre 1992, pp. 11-18.

¹²⁴ Accord entre la Communauté économique de l'acier et du charbon(CECA) d'une part et la République de Lituanie, d'autre part concernant le commerce et la coopération commerciale et économique du 11 mai 1992, JO L 403 du 31 décembre 1992, pp 20-28.

¹²⁵ Cette clause, présente dans l'accord d'association conclu avec la Bulgarie, le 8 mars 1993, est ensuite appliquée à la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie, la Russie, la Moldavie et l'Ukraine.

¹²⁶ Accord intérimaire pour le commerce et les mesures d'accompagnement entre la Communauté économique européenne et la Communauté économique de l'acier et du charbon (CECA), d'une part, et la Roumanie, d'autre part du 8 mars 1993, JO L 81 du 2 avril 1993, pp. 2-152.

¹¹⁸ Communiqué de la 207^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 29 octobre 2009, paragraphe 2.

¹¹⁹ A. Laquieze, "Sanction", in *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1384.

Slovaquie, la Russie, la Moldavie et l'Ukraine. Cette clause institue une sanction positive, préalable à toute mesure de suspension¹²⁷.

La combinaison des sanctions positives et négatives caractérise aussi la coopération au développement établi avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'article 8 de l'Accord de Cotonou privilégie le dialogue politique entrepris par l'Union européenne avec l'Etat qui n'observe pas la conditionnalité politique. Ce n'est qu'en cas d'échec du dialogue politique que les parties, en l'occurrence l'Union européenne, recourent à la procédure de consultation¹²⁸ de l'article 96, destinée à prévenir ou à éviter l'application des sanctions négatives. Le recours au dialogue politique ou aux consultations¹²⁹ est donc fonction de la collaboration ou du manque de coopération de l'Etat défaillant. Il s'explique par le réalisme dont fait preuve l'Union européenne qui considère que "ce n'est pas en rompant toute relation avec ce pays qui enfreint gravement les droits de l'homme que cette situation va disparaître. Souvent, le maintien d'une relation avec ce pays permet à l'Union d'établir une certaine pression pour que des changements en faveur des droits de l'homme et de la démocratie soient introduits"¹³⁰. Le dialogue politique soumet, par conséquent, "l'Etat conditionné" à une conditionnalité sur mesure¹³¹ et dans ce cadre, diverses mesures d'accompagnement peuvent être arrêtées notamment, la fourniture de l'assistance démocratique, le soutien à l'amélioration des droits de l'homme, l'assistance ou l'observation électorale, la

promotion de l'égalité des sexes et, un programme général d'appui à l'Etat de droit ou à la bonne gouvernance. L'effectivité de la conditionnalité politique de l'Union européenne s'apprécie notamment à l'aune des diverses consultations ouvertes au lendemain de coups de force, en Côte d'Ivoire¹³² et, aux îles Fidji¹³³, à la suite d'irrégularités en matière électorale au Togo¹³⁴, à Haïti¹³⁵ et au Zimbabwe¹³⁶, et de "fraude à la Constitution" au Niger¹³⁷.

¹³² Le 24 janvier 2004, sur le fondement de l'article 366 bis de la Convention de Lomé IV, l'Union européenne invite les nouvelles autorités ivoiriennes issues du coup d'état du 24 décembre 1999 à participer à des consultations. Celles-ci se déroulent à Bruxelles le 7 février 2000. Suite aux assurances données, l'Union européenne décide d'organiser une coopération minimale sans pour autant suspendre l'exécution de l'Accord de coopération. Voir, doc. n° 6038/00 du Conseil du 8 février 2000.

¹³³ Les consultations avec les îles Fidji s'ouvrent le 19 octobre 2000 après le coup d'état du 19 mai 2000.

¹³⁴ Les conditions d'organisation des élections présidentielles au Togo en juin 1998 amènent le Conseil de l'Union européenne à décider en juin 1998 de l'ouverture de consultations. Le 21 juin 1998, les autorités togolaises suspendent le dépouillement du scrutin. Le 24 juin 1998, elles déclarent la victoire du Président sortant. Le Président de l'Union européenne manifeste sa préoccupation et en juillet 1998, le Conseil invite le Togo à des consultations dont l'échec justifie le 14 septembre 1998 la non reprise de la coopération suspendue depuis 1992. Voir, M. Mankou, "Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit dans la Convention de Lomé IV", *Revue juridique internationale indépendance et coopération*, 2000, n° 3, septembre - décembre, p. 328.

¹³⁵ Le mauvais comptage des voix et les mesures et intimidation contre les candidats de l'opposition justifient l'ouverture de consultations le 26 septembre 2000.

¹³⁶ Au lendemain des élections présidentielles marquées par de nombreuses irrégularités, l'Union européenne invite le 11 janvier 2002 les autorités du Zimbabwe à des consultations.

¹³⁷ Au lendemain de la décision prise par le Président Tandja de dissoudre l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle, et d'organiser un referendum constitutionnel afin de proroger son mandat présidentiel de trois ans, l'Union

¹²⁷ Article 46 alinéa 2 de l'accord conclu avec la Roumanie le 8 février 1993, *op. cit.*

¹²⁸ Article 8 alinéa 2 de l'Accord de Cotonou révisé le 21 juin 2005.

¹²⁹ Les consultations commencent au plus tard trente jours après l'invitation faite par la partie la plus diligente et elles n'excèdent pas les cent vingt jours.

¹³⁰ M. Candela Soriano, "L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, p. 890.

¹³¹ Article 2 alinéa 2 de l'Annexe VII Dialogue politique sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit de l'Accord de Cotonou révisé le 21 juin 2005.

La « politique de la carotte » ne produit pas toujours les résultats escomptés, ce qui justifie le recours à "la politique du bâton" c'est-à-dire aux sanctions négatives qui peuvent être politiques, militaires, économiques, culturelles ou juridictionnelles. Les sanctions politiques sont prononcées contre l'Etat qui ne respecte pas ses obligations en matière de conditionnalité politique. Elles consistent, selon les hypothèses, en l'invalidation des pouvoirs des délégations des Etats et, en la suspension de l'Etat. L'invalidation des pouvoirs des délégations parlementaires est une sanction plusieurs fois prononcée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe contre la Turquie¹³⁸, et la Russie¹³⁹, suite à des violations massives des droits de l'homme, Malte¹⁴⁰, pour atteinte à la liberté d'expression et Chypre¹⁴¹, pour défaut de représentation de la Communauté grecque.

La suspension est une sanction politique où économique dont les modalités de mise en œuvre sont multiples. Dans le cadre de l'Union européenne, l'Etat membre qui viole de manière grave et persistante les valeurs visées à l'article premier encourt la suspension de certains droits notamment le droit de vote¹⁴² tandis que l'Etat tiers d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique s'expose à la suspension de

l'exécution de l'accord de coopération. L'Union africaine organise une sanction automatique¹⁴³ alors que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), institue une sanction facultative¹⁴⁴. Mais dans la pratique, l'on note l'interprétation dynamique de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO qui n'a pas manqué de prendre l'initiative sur l'Union africaine et de sanctionner les violations de la conditionnalité politique en Mauritanie, Etat tiers, en Guinée ou en Côte d'Ivoire. Au sein de l'Union africaine, c'est le Conseil de Paix et de Sécurité qui détient le pouvoir de suspendre les droits de participation d'un Etat aux activités de l'organisation¹⁴⁵.

En Mauritanie, après l'ultimatum posé lors de sa 163^{ème} réunion, tenue le 22 décembre 2008, dans lequel il demande aux putschistes de rétablir l'ordre constitutionnel avant le 5 février 2009, le Conseil de Paix et de Sécurité décide de suspendre la Mauritanie, premier Etat à avoir ratifié la Charte sur les élections, la démocratie et la gouvernance¹⁴⁶, des activités de l'Union africaine. La Guinée¹⁴⁷, la Côte d'Ivoire¹⁴⁸ et Madagascar¹⁴⁹ subissent la même sanction.

européenne met en demeure le Niger sur le fondement de l'article 96 de l'Accord de Cotonou.

¹³⁸ J.P. Pancraccio, La Turquie et les organes politiques du Conseil de l'Europe, *AFDI* 1984, p. 163.

¹³⁹ Des violations des droits de l'homme en Tchétchénie retardent l'admission de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe entre 1995 et le 25 janvier 1996. La persistance de ces violations justifie de nouveau, la suspension de la délégation russe entre avril 2000 et le 25 janvier 2001.

¹⁴⁰ La majorité socialiste au pouvoir à Malte fait adopter par le Parlement, le 31 août 1982, une loi contre l'ingérence étrangère qui interdit à l'opposition d'utiliser les stations radios et de télévisions situées en Italie.

¹⁴¹ En 1974, l'Assemblée parlementaire refuse de valider les pouvoirs de la délégation chypriote qui ne comprend pas de représentant de la communauté turque. Mais la délégation composée de représentants grecs continue, cependant, de siéger au Comité des Ministres.

¹⁴² Article 7 paragraphe 2 du Traité de Lisbonne sur l'Union européenne.

¹⁴³ Article 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine : "Les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union"

¹⁴⁴ Article 45 du Protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la gouvernance : "En cas de rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des droits de la personne dans un Etat membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'Etat concerné des sanctions".

¹⁴⁵ Article 7-9) du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine.

¹⁴⁶ Communiqué de la 168^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité du 5 février 2009, paragraphe 2.

¹⁴⁷ Communiqué de la 165^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 29 décembre 2008, paragraphe 3.

¹⁴⁸ Communiqué de la 252^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 9 décembre 2010.

¹⁴⁹ Communiqué de la 181^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine du 20 mars 2009.

La suspension a un effet immédiat et elle constitue une mesure temporaire qui s'applique en attendant, ainsi que le rappelle constamment le Conseil de Paix et de Sécurité, le rétablissement de l'ordre constitutionnel. Cependant, l'Etat suspendu demeure membre de l'organisation et il est tenu d'en respecter les diverses obligations.

L'intervention militaire est une sanction prévue par l'Acte constitutif de l'Union africaine et par le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest du 10 décembre 1999. La Conférence de l'Union africaine peut, en application de l'article 4-h), qui jusqu'à présent demeure lettre morte, décider d'intervenir dans un Etat membre dans certaines circonstances graves à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Et, un Etat, à l'instar des Comores le 25 mars 2008, peut solliciter l'intervention de l'Union africaine, afin de restaurer la paix et la sécurité. Tandis que dans le cadre de la CEDEAO, le Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG)¹⁵⁰ est intervenu au Liberia, de 1997 à 1999 et en Sierra Leone, de 1970 à 2000. Lors de la dernière crise post électorale en Côte d'Ivoire, la CEDEAO a de nouveau menacé d'intervenir militairement¹⁵¹.

Les sanctions juridictionnelles de la conditionnalité politique sont mises en œuvre par la Cour européenne des droits de l'homme qui assure la défense de l'ordre public européen, veille au respect des principes propres à une société démocratique et assure la sauvegarde et le développement des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme soutient, en particulier, l'existence des valeurs communes considérées comme

¹⁵⁰ Voir les articles 17, 21 et 22 du Protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999.

¹⁵¹ Communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement sur la Côte d'Ivoire, paragraphe 10, du 24 décembre 2010, doc. n° 193/2010.

irréductibles et qui doivent être observées par les Etats. Cet ordre public européen se fonde notamment, sur la démocratie pluraliste qui en est l'élément fondamental et qui s'exerce par les partis politiques au moyen de la liberté d'opinion qui assure le progrès et l'épanouissement de tous¹⁵². Elle précise, en outre, que si les Etats ont l'obligation d'établir la démocratie, ils ont aussi le devoir de la défendre en usant de moyens appropriés¹⁵³.

La conditionnalité politique renouvelle la problématique de la sanction au moyen des sanctions ciblées ou intelligentes.

2. Des sanctions "intelligentes"

Jusqu'à une période récente, les sanctions internationales produisent des effets automatiques qui s'appliquent sans aucune distinction sur l'ensemble des espaces relevant de la juridiction d'un Etat. Ce principe de non distinction présente, néanmoins, en particulier au Burundi, à Cuba et en Iraq des conséquences fâcheuses pour les populations¹⁵⁴ les plus vulnérables victimes involontaires des mesures de restrictions¹⁵⁵. Les observateurs soutiennent qu'en Irak, il y aurait eu 500.000 à 1.500.000 victimes dont de nombreux enfants. A Cuba et au Burundi, l'on déplore la désorganisation de l'ensemble de l'économie. Les conséquences graves de ces sanctions suscitent les critiques des fonctionnaires de l'ONU, des Etats et de la société civile. Denis

¹⁵² Cour européenne des droits de l'homme, Parti communiste unifié de Turquie et autres contre Turquie, Arrêt du 30 janvier 1998, Recueil des arrêts et décisions, 1998-I, pp. 21-22, paragraphe 45. Voir sur ce point, B. Duarte, "Les partis politiques, la démocratie et la Cour européenne des droits de l'homme", 10 *RTDH* (1999), pp. 314-350, Th. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La documentation française, 1999, p. 350 et s.

¹⁵³ CEDH, 6 septembre 1978, Klass et autres contre Allemagne, paragraphe 49.

¹⁵⁴ D. L. Tehindrazanarevelo, *Les sanctions des nations unies et leurs effets secondaires. Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, Paris, PUF, 2005, 523 p.

¹⁵⁵ Commission des droits de l'homme, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme*, doc. E/CN.4/Subd 2/2003/33, 21 juin 2000, p. 4

Halliday, ancien sous Secrétaire Général et coordonnateur des opérations en Iraq démissionne de son poste et déclare : « nous sommes en train de détruire une société toute entière. C'est aussi simple et aussi terrifiant que cela. C'est illégal et immoral »¹⁵⁶. Elles conduisent au processus d'Interlaken axé sur l'adoption de sanctions intelligentes et, le cas échéant, de dérogations humanitaires *a l'instar* du programme « pétrole contre nourriture en Irak ». Celles-ci visent l'Etat mais, elles doivent en même temps épargner les populations, d'où leur caractère limité et ciblé. Le caractère limité découle de la nature et de la durée des mesures adoptées. Ces sanctions¹⁵⁷ sont généralement prononcées, comme cela a été observé en Mauritanie, après une menace de sanction¹⁵⁸ puis, un ultimatum¹⁵⁹ adressés aux Etats auteurs d'actes illicites afin qu'ils rétablissent la légalité constitutionnelle. Ces mesures consistent notamment pour la Mauritanie, la Guinée, Madagascar et la Côte d'Ivoire, en la suspension de la participation de l'Etat aux activités de l'Union africaine, en des refus de visas, dans le gel des avoirs de certaines personnalités, et en des restrictions en matière de voyage. Dans le cadre de la crise comorienne, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine a pour la première fois décidé l'interdiction de l'entrée ou du passage en transit sur le territoire des Etats des autorités illégales d'Anjouan, de la surveillance des liaisons aériennes et maritimes en provenance ou à destination d'Anjouan et enfin, de l'intervention à Anjouan afin de rétablir la légalité constitutionnelle¹⁶⁰. Ces sanctions limitées ont, cependant, une large portée car l'Union africaine et la CEDEAO ne manquent pas de solliciter l'adhésion de l'ONU et de

l'ensemble de la Communauté internationale. Ces sanctions sont ciblées car, elles ont pour objectif de punir toutes les personnalités civiles ou militaires, identifiées par des listes, dont les activités ont pour objet de maintenir le *statu quo* anticonstitutionnel à Madagascar, en Mauritanie, en Guinée ou en Côte d'Ivoire. En plus des diverses restrictions, ces personnalités "ne doivent ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique, ni occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur Etat"¹⁶¹. Ce principe s'est avéré d'une application difficile, car très souvent, les autorités de fait qui accèdent au pouvoir en usant de moyens anticonstitutionnels, procèdent activement à l'organisation d'élections qu'ils remportent et qui leur confèrent ensuite la légitimité démocratique. Il en résulte une certaine relativisation du principe de conditionnalité politique.

CONCLUSION

L'étonnement, la curiosité, progressivement l'intérêt, tels sont les sentiments que suscite, après examen, la conditionnalité politique. La formulation de ce nouveau principe de droit international au sein du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'Union africaine puis de la CEDEAO, traduit l'existence de principes et de valeurs communément partagés. Le terreau européen s'est avéré favorable à l'éclosion de la conditionnalité politique qui s'est diffusée ensuite lentement dans le reste du monde. A de cette étude, il y a lieu de s'interroger sur l'avenir de ce principe juridique. En d'autres termes, la conditionnalité politique doit-elle demeurer une exception régionale ? Ne doit-elle pas s'étendre aux autres continents et devenir une norme universelle ? La réponse à ces interrogations, démontre que la diffusion et la consolidation de la conditionnalité politique passe notamment par l'évolution de sa nature juridique.

La conditionnalité politique exprime l'idée d'un développement durable centré sur l'individu dont la satisfaction des besoins

¹⁵⁶ Commission des droits de l'homme, *Conséquences néfastes des sanctions économiques*, *op.cit.*, p.18, paragraphe 68.

¹⁵⁷ Communiqué de la 168^{ème} session du Conseil de Paix et de Sécurité du 5 février 2009, paragraphe 2.

¹⁵⁸ Communiqué de la 151^{ème} session du Conseil de Paix et de Sécurité du 22 septembre 2008, paragraphe 6.

¹⁵⁹ Communiqué de la 163^{ème} session du Conseil de Paix et de Sécurité du 22 décembre 2008, paragraphe 9.

¹⁶⁰ Communiqué de la 95^{ème} session du Conseil de Paix et de Sécurité du 10 octobre 2007, paragraphe 5.

¹⁶¹ Article 25 paragraphe 4 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

essentiels justifie la vie en société. "L'irréductible humain"¹⁶² apparaît comme la pierre angulaire des sociétés contemporaines. En effet, au-delà de la diversité politique, économique, culturelle, raciale ou religieuse, la nature humaine est une et les droits inhérents à la personne humaine sont identiques. Aussi, la problématique de la conditionnalité politique constitue-t-elle une exigence pour tous les systèmes politiques. Ceux-ci ne sauraient s'y soustraire. Par conséquent, les Etats doivent relever le défi de la restauration de la dignité de la personne humaine, dans le cadre d'une société démocratique établie dans le respect de l'Etat de droit. Cette option implique, d'une part, des changements de comportements au niveau interne, en particulier, l'effectivité de l'Etat de droit. Il est intéressant de noter que le Conseil Constitutionnel ivoirien, dans sa décision n° CI- 2011. EC 036 du 4 mai 2011, fait siennes les décisions du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine sur le règlement de la crise en Côte d'Ivoire pour déclarer M. Dramane Alassane Ouattara Président de la République. D'autre part, elle suppose l'entrée en vigueur des conventions internationales pertinentes, en particulier, en Afrique, la Charte de l'Union africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007.

Au niveau universel, la conditionnalité politique "attrape tout" de l'ONU, établie par des instruments non contraignants marqués d'une certaine ambiguïté, ne doit pas demeurer une évolution sémantique. Elle doit devenir un principe juridique soumettant les Etats parties à des obligations sanctionnées. L'irruption de la conditionnalité aux Nations Unies sur le fondement de la théorie des compétences implicites implique nécessairement des amendements de la Charte à inscrire dans le cadre de la réforme de l'ONU. Ce qui permettait d'insérer dans le préambule et dans le dispositif la conditionnalité de l'adhésion et de la participation dont le suivi relèverait de la double compétence de l'Assemblée générale de l'ONU et du Conseil de Sécurité ; le Conseil de Sécurité pouvant, le cas échéant

¹⁶² B. Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations Unies, *Discours d'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme*, Vienne, 14 juin 1993, doc. A/CONF./57/22.

adopter des mesures coercitives. Par ailleurs, l'existence de voies de recours ouverts aux individus faisant l'objet de sanction apparaît comme l'achèvement indispensable du nouvel édifice car elle éviterait certaines interprétations divergentes¹⁶³.

La diffusion et l'extension géographique de la conditionnalité politique peut, certes, s'opérer de manière conventionnelle avec la multiplication de conventions régionales et universelles. Toutefois, cette modalité présente des limites car en vertu de la règle *pacta sunt servanda*, ces traités ne s'appliquent qu'à l'égard des Etats parties et à l'égard des tiers, ils sont régis par le principe de l'effet relatif. Par conséquent, la consolidation du principe de la conditionnalité politique impose l'évolution de sa nature juridique. Pour son efficacité, la conditionnalité politique ne peut demeurer un principe conventionnel. Elle doit se muer en un principe général de droit et, à terme, devenir une norme coutumière opposable à l'ensemble des Etats. C'est alors que peut-être seront réunies les conditions pour que la conditionnalité politique s'impose de manière "erga omnes"¹⁶⁴ dès lors qu'elle se sera libérée du carcan du volontarisme¹⁶⁵. Il en résulterait, alors, une *actio popularis*¹⁶⁶ détenue par tout

¹⁶³ La Cour de justice des Communautés européennes en annulant les arrêts du tribunal de première instance déclare que les juridictions communautaires sont compétentes pour contrôler les mesures adoptées par la Communauté européenne et qui mettent en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle considère que le règlement communautaire viole les droits fondamentaux des requérants. Voir CJCE, arrêt 3 septembre 2008, Yassin Abdoullah Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission.

¹⁶⁴ CIJ, A, 5 février 1970, Barcelona Traction, Rec. 1970.

¹⁶⁵ CPJI, Arrêt du 7 septembre 1927, Lotus, Rec. 1927, p. 18. "Le droit international régit les rapports entre les Etats indépendants. Les règles de droit liant les Etats procèdent de la volonté de ceux-ci".

¹⁶⁶ CIJ, A, 18 juillet 1966, Sud Ouest Africain, deuxième phase, Rec. 1966, paragraphe 88. Dans cet arrêt, la Cour constate l'absence d'*actio popularis* en droit international au profit notamment du Liberia et de l'Ethiopie.

Etat ou toute institution et susceptible d'être mise en œuvre dès lors qu'il existerait une violation de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Certes, une telle proposition formulée dans une société internationale érigée sur le dogme de la souveraineté de l'Etat paraît utopique. Elle participe, néanmoins, à la construction de cet Etat idéal tant souhaité par Emmanuel Kant et

moins étroite) qui prévaut à peu près partout entre les peuples de la terre est parvenue à un point tel qu'une violation du Droit en un seul lieu est ressentie partout ailleurs"¹⁶⁷.

caractérisé par "la paix perpétuelle". Loin d'être une chimère et une extravagance, elle signifie simplement que "la solidarité (plus ou

¹⁶⁷ E. Kant, *Pour la paix perpétuelle, Projet philosophique*, Paris, Presses universitaires de Lyon, 1985, p. 64.