



Limites légales de l'exercice d'influence par des Etats sur le comportement de vote d'autres Etats au sein des organisations internationales

Expertise juridique sur la Commission baleinière internationale (CBI), demandée par le Groupe de travail pour la protection des mammifères marins (ASMS), Wädenswil, Suisse, effectuée par Dr Urs Saxer, LL.M. (Columbia University, New York), avocat, chargé de cours (Privatdozent) auprès de la Faculté de droit de l'Université de Zurich

Table des matières

I.	Introduction	4
II.	La CBI en tant qu'organisation internationale	7
III.	Droits de participation des Etats dans les organisations internationales: Droit de vote	9
A.	Le droit de vote en tant que droit et en tant que fonction d'un organe	9
B.	La poursuite d'intérêts particuliers par des Etats dans le cadre des organisations internationales	10
IV.	Egalité souveraine des Etats ; Protection de l'autonomie e volonté et de l'autonomie de décision des Etats	11
V.	Atteintes au droit de vote et/ou à l'autonomie de volonté et à l'autonomie de décision des Etats	12
A.	Remarques générales	12
B.	Atteintes par les organisations internationales	13
C.	Atteintes par d'autres Etats membres: l'interdiction d'exercer des contraintes	13
VI.	Analyse de différents moyens d'exercice d'influence utilisés par les Etats	16
A.	Méthodes constituant par définition une violation du droit international public	16
1.	Remarques générales	16
2.	Contrainte exercée sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force	16
3.	Corruption des représentants d'Etats	17
4.	Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat	17
B.	Autres formes de contrainte contraires aux dispositions du droit international public ou de falsification de l'expression de la volonté d'un Etat	18
1.	Remarques générales	18
2.	Corruption d'hommes politiques	19
3.	Rétorsion et représailles	19
C.	Liaison du soutien économique et financier à l'exercice du droit de vote	20
1.	Exposé du problème	20
2.	La menace de l'arrêt du soutien financier et économique	20

3.	La liaison de nouvelles aides économiques et financières à un pacte dit de votation	21
4.	Achat de voix au sens stricte	22
D.	Atteintes aux caractéristiques structurelles d'organisations internationales et aux obligations découlant du statut de membre	23
1.	Incompatibilité avec des caractéristiques structurelles des organisations internationales	23
2.	Non-respect des obligations découlant du statut de membre, en particulier le principe de bonne foi dans l'exercice de droits découlant du statut de membre	24
E.	Loyauté des motifs et des moyens	25
VII.	Effets juridiques	26
A.	Application des règles édictées par la Convention de Vienne sur le droit des traités ?	26
B.	Contre-mesures	26
VIII.	Evaluation récapitulative des pratiques examinées	28
A.	Principes	28
B.	Nouvelles adhésions pour motifs financiers	29
C.	Corruption des représentants d'Etats/délégués; contrainte	30
D.	Suppression ou réduction de l'aide économique et financière	30
E.	Utilisation d'avantages économiques et/ou financiers pour influencer un vote	30
IX.	Possibilités d'action au sein de la CBI	31
A.	Remarques générales	31
B.	Possibilités d'action autonome pour les Etats membres de la CBI	31
C.	Possibilités d'action au sein de la CBI	32
1.	Condamnation de pratiques concrètes et d'Etats individuels	32
2.	Etablissement de normes par la CBI	32
	Notes	34
	Bibliographie (principaux ouvrages)	38

I. Introduction

1. Il arrive régulièrement que des Etats ou des Etats membres d'organisations internationales tentent, dans leur propre intérêt politique ou économique, d'influencer les votes des autres Etats lors de conférences internationales, dans le but de modifier le rapport des voix. Si les activités de lobbying comptent parmi les instruments diplomatiques et politiques habituellement destinés à persuader d'autres Etats d'adopter un certain point de vue, la question se pose toutefois de savoir si le droit international général et le droit des organisations internationales imposent des limites à ce type de pratiques.

2. Cette question devient particulièrement actuelle lorsque les méthodes appliquées et les buts poursuivis font naître l'impression qu'un Etat particulièrement concerné tente, par tous les moyens ouverts et détournés, de changer à son avantage les positions majoritaires au sein d'une organisation internationale. Un tel comportement peut avoir pour conséquence que la volonté commune des Etats au sein des organisations internationales ne soit plus formée de manière régulière et, par conséquent, que les résultats des votes soient faussés.

3. Les décisions prises par les organisations internationales ne possèdent fréquemment pas de caractère contraignant, mais s'apparentent souvent à des recommandations¹. Seules les décisions internes aux organisations, telles que les élections, les décisions financières et la création de droit dérivé, etc.², sont contraignantes. La force obligatoire des autres décisions doit dériver des statuts de l'organisation. Toutefois, à plus long terme, même les décisions dépourvues de force obligatoire peuvent en leur qualité de normes juridiques « douces » (ou « soft law ») acquérir une force légale obligatoire³. De manière générale, en raison de l'autorité qui se dégage des résolutions et recommandations votées par des organisations internationales – comme expression de la volonté commune des Etats membres –, cette volonté formée par une communauté d'Etats ne doit pas résulter de l'utilisation de moyens déloyaux. Pour garantir l'intégrité de la formation de la volonté au sein d'une organisation, les activités de lobbying et les autres pratiques visant à exercer une influence doivent donc respecter certains critères de loyauté.

4. Les tentatives d'exercice d'influence de nature économique et financière constituent également un problème. Jusqu'à présent, elles n'ont presque pas été thématiques dans le contexte de la formation de la volonté au sein des organisations internationales. Toutefois, il est incontestable que des Etats ont parfois recours à des moyens financiers et économiques pour amener d'autres Etats à voter d'une certaine manière. Les Etats de petite taille ou économiquement faibles sont les premières cibles de telles tentatives d'influence⁴. En règle générale, de telles pratiques sont utilisées d'une façon détournée ou indirecte, de manière à ce qu'aucun lien direct entre une aide financière et économique d'une part et le vote déposé d'autre part ne puisse être établi : l'achat

direct des voix n'est presque jamais rendu public. Le fait même que ces activités soient pratiquées à l'abri des regards du public tend à prouver que les Etats concernés doutent eux-mêmes de la licéité éthique et/ou morale de leurs agissements⁵. En effet, ces pratiques mènent à ce que la voix soit déposée sur la base de critères n'ayant aucun rapport avec le fond du scrutin, faussant ainsi éventuellement les décisions prises par les organisations internationales.

5. Certains indices laissent supposer l'existence de telles tentatives au sein de la Commission baleinière internationale (CBI), un organe réunissant des représentants de différents Etats et qui a été créé sous la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (désignée par « Convention baleinière » dans la suite du texte), signée à Washington DC le 2 décembre 1946. Des soupçons portent sur le fait que des Etats représentant une minorité de l'opinion tentent de cette manière de changer les positions majoritaires pour obtenir l'assouplissement ou la levée des restrictions actuellement en vigueur dans le domaine de la chasse à la baleine. Conformément aux termes de la Convention baleinière, une décision de cette nature serait également contraignante⁶. Selon certaines sources, des pratiques similaires ont également cours dans d'autres organisations ou au sein d'organes internationaux réunissant des représentants de différents pays, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement. Pour cette raison, le Groupe de travail pour la protection des mammifères marins (ASMS) a ordonné une expertise juridique.

6. Les problèmes juridiques abordés ici sont des questions de principe, car il s'agit de problèmes auxquels sont confrontées toutes les organisations internationales dont les membres sont des Etats. Dans le même temps, il faut toutefois tenir compte des fondements juridiques de chaque organisation internationale, car ce sont en tout premier lieu le droit primaire et le droit dérivé d'une organisation⁷ qui déterminent pour les Etats les modalités d'exercice des droits rattachés à leur qualité de membre, notamment l'exercice du droit de vote et la validité des scrutins. Par conséquent, les observations subséquentes traitent des questions juridiques auxquelles il s'agit de répondre d'une part de manière globale et d'autre part de façon spécifique en rapport avec la CBI. Ces observations peuvent, tout au moins en partie, être appliquées aux conférences réunissant plusieurs Etats et aux réunions similaires de représentants d'Etats.

7. Cette expertise porte sur les pratiques et les méthodes qui, selon les déclarations de l'ordonnateur du présent rapport, sont caractéristiques :

- La corruption de représentants d'Etats dans les organisations internationales ;
- La menace de supprimer ou de réduire un soutien financier et économique accordé volontairement, dans le cas d'un vote à l'encontre des intérêts de l'Etat versant cette aide ;

- L'octroi d'une aide financière et économique à des Etats, pour que ces derniers votent en faveur des intérêts de l'Etat accordant l'aide ;
- L'achat pur et simple de voix ;
- L'octroi d'avantages financiers et économiques à des Etats, de façon à ce que ces derniers deviennent membres d'organisations internationales et votent en faveur des intérêts de l'Etat accordant ces avantages.

8. L'auteur de cette expertise n'a connaissance d'aucun règlement concret de droit primaire ou dérivé, d'aucune pratique constante au sein des organisations internationales et d'aucun verdict rendu par une cour de justice internationale⁸ portant sur ces pratiques. Il semble d'autre part que les ouvrages n'offrent aucune prise de position claire à ce sujet. Cependant, il serait incorrect d'en conclure que le droit international public n'est pas en mesure d'apporter des réponses à ces enjeux juridiques. Il ne s'agit pas ici de questions relevant du droit national. Par ailleurs, les normes internationales relatives aux droits démocratiques⁹ et élaborées pour le droit national ne peuvent être simplement transférées, étant donné que le présent rapport ne porte pas sur les droits politiques de l'individu, mais bien sur la participation des Etats aux processus décisionnels des organisations internationales. Le sujet portant donc clairement sur des questions de droit international public, les réponses doivent être trouvées dans le droit international général et plus particulièrement dans le droit des organisations internationales.

9. D'un point de vue méthodologique, l'absence de règles et d'une pratique claire de la communauté des Etats implique que les réponses juridiques que doit apporter la présente expertise doivent être trouvées, avant tout, dans les principes généraux du droit international public et du droit des organisations internationales. Comme nous le verrons par la suite, cette approche permet de tirer de nombreuses conclusions, même si une partie des observations suivantes sont nécessairement plutôt de nature générale. Par ailleurs, l'existence d'un besoin prononcé en réglementations ne fait aucun doute, et, pour cette raison, différentes possibilités d'établissement de normes seront décrites à la fin de ce document.

10. La présente expertise ne porte pas sur des questions relatives à la validité matérielle des décisions prises par des organisations internationales, c'est-à-dire sur la conformité de leur contenu avec les statuts de l'organisation et avec les principes fondamentaux du droit international général. Ce rapport se limite à l'analyse des problèmes pouvant survenir lors de la prise de décision.

II. La CBI en tant qu'organisation internationale

11. Les organisations internationales sont des institutions permanentes fondées sur la base d'un accord ou d'un traité de droit international public entre des Etats, dotées d'une propre personnalité juridique dans le droit international public et de propres organes par le biais desquels les Etats s'unissent en tant que membres afin de poursuivre des objectifs communs. La poursuite de ces objectifs se fait par le biais et au sein des organes de l'organisation internationale¹⁰. Il faut donc en premier lieu déterminer si la CBI est une organisation internationale au sens de cette définition.

12. Comme cela a été dit précédemment, la base contractuelle de la CBI est la Convention baleinière de Washington, ratifiée par de nombreux Etats¹¹. Cette Convention vise principalement la protection des peuplements baleiniers ; à cet effet, elle établit un système international de réglementations, tel que cela est décrit dans le Préambule de la Convention, et crée la CBI, qui édicte des réglementations régissant la protection des baleines. Conformément à l'article III, al. 1er de la Convention, la CBI est composée d'un membre de chacun des Gouvernements contractants. Selon l'alinéa 2, la Commission élit un Président et un Vice-président, et nomme son secrétaire et son personnel. La plupart des réglementations de la Convention baleinière se rapportent à la CBI. Il s'agit en effet de l'élément principal de la Convention ; la CBI est investie du rôle principal dans la mise en application de la Convention. Cette dernière définit en particulier les tâches et les attributions de la Commission, qui, conformément à l'article V, comprennent notamment la prise de décisions contraignantes pour tous les Etats à la majorité, avec une possibilité de « opting out » ou de « contracting out »¹². L'article VI de la Convention permet également à la Commission de formuler des recommandations à l'intention des Gouvernements contractants. La CBI dispose par conséquent d'un large pouvoir législatif¹³. Ce point revêt une grande importance par rapport aux questions auxquelles la présente expertise doit apporter des réponses. Il s'agit d'apprécier de possibles falsifications des résultats de votes portant non seulement sur des recommandations non contraignantes, mais également sur des décisions contraignantes¹⁴.

13. De la description des attributions de la Commission et de l'existence d'un secrétariat, il découle que la Convention met en place une structure institutionnelle dotée de différents organes, dans le cadre de laquelle la volonté commune des Etats contractants est formée et mise en application. Le principal organe est la Commission, au sein de laquelle tous les États contractants sont représentés¹⁵. Par conséquent, la Commission est ce que l'on appelle un organe plénier qui se réunit à intervalles réguliers et qui a élaboré son propre règlement de procédure et son propre règlement interne¹⁶. Alors que l'art. III al. 1er de la Convention stipule que les Etats contractants sont représentés au sein de la CBI par un membre de leur Gouvernement respectif, la

clause A./1 des « Rules of Procedure » stipule que les Gouvernements nomment un Commissionnaire chargé de les représenter au sein de la Commission. La formation de la volonté au sein de l'organisation est par conséquent confiée aux Commissionnaires qui ont été nommés par leur gouvernement national respectif. La CBI a mis en place un Règlement financier régissant le financement de l'institution et de ses activités¹⁷. Il règle en détail toutes les questions d'ordre financier, notamment le budget annuel, les comptes annuels et l'audit des comptes annuels par une société fiduciaire et d'expertise qualifiée pour mener à bien cette tâche. Par ailleurs, la CBI repose elle-même sur un contrat de droit international public et peut édicter des lois, ces dernières étant comparables au droit dérivé des organisations internationales.

14. Ce qui toutefois est frappant du point de vue du droit des organisations internationales, c'est que la Convention ne contient aucune clause stipulant la constitution d'une organisation internationale dotée d'une propre personnalité juridique dans le droit international public. Contrairement aux statuts habituels des organisations internationales, la Convention ne contient par ailleurs aucune précision concernant les procédures d'acceptation de nouveaux membres, mais décrit uniquement la procédure d'adhésion à la Convention et la ratification de cette dernière¹⁸. La participation d'un Etat à la CBI résulte ainsi exclusivement de l'expression de sa décision unilatérale d'adhérer à la Convention, et non de l'acceptation de cet Etat par une décision (majoritaire) prise par les autres Etats membres. Enfin, il n'existe pas de réglementations relatives à l'immunité de l'organisation et de son personnel, pourtant habituelles dans les organisations internationales.

15. Il serait donc possible de contester que la CBI soit une organisation internationale dotée d'une personnalité juridique dans le droit international public¹⁹. Cependant, la personnalité juridique peut découler des fondements juridiques de la CBI. L'étude de la Convention montre que les principes fondamentaux de l'accord se rapportent aux relations internes entre les différents Etats. Toutefois, selon l'art. IV de la Convention, la CBI peut, dans certains domaines spécifiques, travailler avec d'autres organismes, institutions et établissements, c'est-à-dire également avec des organisations internationales et des Etats membres. Par ailleurs, la clause C./4 du Règlement financier prévoit que le secrétariat peut, au nom de la Commission, ouvrir des comptes bancaires, réaliser des paiements et des achats, etc. Il en découle clairement que, dans certains domaines tout au moins, la Convention veut conférer à la Commission une capacité juridique et contractuelle, notamment au niveau national. Par ailleurs, il semble tout à fait concevable que, par exemple, des accords de coopération soient conclus au nom de la CBI avec des organisations internationales et des organes spéciaux des Nations Unies, etc. De la même manière, les réglementations de la Convention baleinière semblent ne pas exclure la participation de la CBI en qualité de délégué observateur à des conférences et des organisations internationales²⁰.

16. Dans une certaine mesure, la CBI constitue donc un cas particulier. Elle peut être considérée soit comme une organisation internationale faiblement développée soit comme un cas spécial d'accord de droit international public doté d'une structure institutionnelle²¹. Dans ce cadre, il faut tenir compte du fait que la volonté de la CBI est formée en principe de la même manière que dans les organes pléniers d'autres organisations internationales, tels que l'Assemblée générale des Nations Unies. Une analogie avec le droit des organisations internationales est donc justifiée. Pour répondre à certaines questions juridiques, il sera toutefois nécessaire de comparer l'aménagement du contrat avec celui d'un accord classique régi par le droit international public. Ceci est indispensable, notamment parce que la Convention de Vienne sur le droit des traités²² précise expressément dans son art. 5 qu'elle s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale ainsi qu'à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation²³.

III. Droits de participation des Etats aux organisations internationales; droit de vote

A. Le droit de vote en tant que droit et en tant que fonction d'un organe

17. Lorsqu'un Etat devient membre d'une organisation internationale, il accepte les droits et les obligations qui découlent des lois de l'organisation et s'insère dans la structure de cette dernière. La structure de l'organisation comprend en particulier des organes au sein desquels la volonté de l'organisation est formée et qui représentent l'organisation au niveau international. La formation de la volonté au sein d'une organisation internationale reposant principalement sur les Etats en leur qualité de membres de cette organisation, chaque organisation internationale dispose en principe d'un organe destiné à la formation de la volonté, que l'on appelle l'organe plénier et au sein duquel tous les Etats membres sont représentés²⁴. Dans cet organe, ainsi que dans d'autres organes, l'organisation forme sa volonté, cette dernière étant l'expression de la volonté commune des Etats quant aux objectifs et aux domaines d'activité de l'organisation. La situation au sein de la CBI correspond à cette description. Parmi les droits dont jouissent les Etats contractants de la Convention baleinière, on compte le droit à un siège et à une voix dans la CBI²⁵. Cette dernière est, abstraction faite du secrétariat, le seul organe de l'organisation. Elle est par conséquent aménagée comme

organe plénier. La volonté de l'organisation est formée principalement au sein de cet organe.

18. Le droit de vote de chaque Etat est par conséquent l'un des droits les plus importants dont jouissent les Etats au sein des organisations internationales ; le statut de membre est d'ailleurs toujours lié au droit de vote. Il n'existe en principe aucune organisation ayant pour membres des Etats dépourvus de droit de vote²⁶. Cependant, le droit de vote n'est pas uniquement un droit. Il constitue également une participation aux fonctions d'un organe. Il est, par conséquent, essentiel au fonctionnement des organisations internationales. Ceci transparaît notamment dans le fait que, dans certaines organisations, les décisions ne sont valides que lorsqu'un certain nombre d'Etats participe au vote, ou lorsqu'un certain nombre d'Etats approuve la décision²⁷. Ainsi, le droit de vote s'apparente à une obligation combinée à une responsabilité, même s'il n'existe pas d'obligation de vote à proprement parler.

19. Le droit de vote doit être exercé en accord avec le droit primaire et le droit dérivé de l'organisation. De nombreuses organisations disposent de règles de procédure qui précisent de quelle manière les décisions sont prises au sein de l'organisation et de quelle manière le vote se déroule. Ceci s'applique également à la CBI²⁸. A l'inverse, les réglementations portant sur le contenu sont rares. De manière générale, le droit des organisations internationales part du principe que le droit de vote est exercé librement. Les réglementations relatives au contenu portent en premier lieu sur les motifs de récusation²⁹ ou sur les mesures de sanction par suppression ou suspension du droit de vote³⁰.

B. La poursuite d'intérêts particuliers par des Etats dans le cadre des organisations internationales

20. Les organes des organisations internationales ne servent pas uniquement à formuler les intérêts communs de l'organisation ; ils servent également à garantir que chaque Etat puisse défendre ses propres intérêts dans le domaine d'activité de l'organisation en question³¹. En principe, la poursuite d'intérêts particuliers par un Etat au sein d'une organisation internationale est autorisée, mais doit respecter le cadre imposé par les lois de cette organisation³² – dans la mesure où ces dernières comprennent des normes à ce sujet – ainsi que les limites imposées par le droit international public³³.

21. L'obligation de respecter les lois régissant l'organisation implique, entre autres, que les intérêts poursuivis par un Etat ne peuvent être contraires aux propres buts et objets de l'organisation³⁴. En vertu du principe de fidélité envers cette organisation, un Etat membre doit apporter son soutien aux buts de cette dernière, même s'il est en principe en droit, au sein des organes de l'organisation et dans ses négociations bilatérales avec d'autres Etats membres, de s'efforcer à amener des changements en

utilisant des moyens politiques. Lorsqu'un Etat poursuit des intérêts particuliers, les moyens et les méthodes qu'il met en œuvre à cet effet doivent être conformes aux lois de l'organisation.

22. Par ailleurs, les moyens et les méthodes employés doivent être en accord avec le droit international général. En particulier, les tentatives d'exercer une influence ne doivent pas aller à l'encontre des principes essentiels de la coexistence³⁵. En règle générale, les violations du droit et les rapports juridiques bilatéraux entre les Etats membres d'une organisation internationale n'influent pas nécessairement sur les rapports juridiques au sein de l'organisation. Toutefois, la situation est différente lorsqu'il s'agit d'éléments ayant un lien direct avec les rapports juridiques de l'organisation en question, comme c'est le cas pour le droit de vote. Lorsque, par exemple, un vote est réalisé sous la menace ou l'usage de la force à l'encontre d'un Etat membre³⁶, les organes des organisations internationales doivent être en mesure de réagir de manière appropriée. Il faut également préciser que dans la pratique des organisations internationales le droit international général ne trouve souvent qu'une application subsidiaire aux questions juridiques, même en l'absence de stipulations expresses à ce sujet dans les statuts des organisations³⁷. Cela découle principalement du fait que les organisations internationales ne mettent généralement pas en place ce que l'on appelle des « self-contained regimes », c'est-à-dire des ordres juridiques fermés, autonomes par rapport au reste de l'ordre juridique international public et disposant de systèmes indépendants d'exécution forcée et de sanction³⁸. Par conséquent, en ce qui concerne les questions à examiner ici, les infractions au droit international général commises dans le cadre de relations bilatérales sont déterminantes, même si de telles violations du droit ne constituent pas automatiquement aussi un manquement, par exemple, aux obligations découlant du statut de membre.

IV. Egalité souveraine des Etats; Protection de l'autonomie de volonté et de l'autonomie de décision des Etats

23. Normalement, le principe de l'égalité souveraine s'applique au droit de vote des Etats membres des organisations internationales³⁹. Il permet aux voix des Etats d'avoir toutes le même poids et donc à chaque Etat de disposer en principe d'une voix au sein de l'organisation⁴⁰. Ceci s'applique également à la CBI⁴¹.

24. Le principe de la souveraineté protège également l'exercice du droit de vote en sa qualité d'autonomie de volonté et d'autonomie de décision des Etats. Les Etats doivent être en mesure de former leur propre volonté. Cela signifie que – mis à part quelques exceptions sans intérêt dans le cas présent – les Etats ne doivent pas se voir imposer contre leur volonté quelque obligation de droit international public que ce soit⁴². Pour cette même raison, aucun Etat ne peut imposer sa volonté à un autre Etat.

Chaque Etat doit au contraire pouvoir former sa volonté d'une manière aussi authentique que possible. Ainsi, les procédures politiques de formation de la volonté au sein d'un Etat sont également protégées, car l'exercice de pressions sur les organes et les institutions d'un Etat n'est pas licite puisqu'il constitue une violation de la souveraineté et du droit d'autodétermination⁴³ de tout Etat.

25. En ce qui concerne la participation des Etats aux organisations internationales, il résulte donc de ce qui précède qu'en raison du principe de l'égalité souveraine, les Etats sont en droit d'exercer librement leurs droits de participation aux organisations internationales, ce qui comprend également le droit d'exercer librement leur droit de vote. Cette autonomie ne connaît comme restrictions que celles imposées par les règlements régissant l'organisation. Il s'agit alors principalement de règles expresses déterminant les modalités de l'exercice du droit de vote. Par exemple, l'art. 19 de la Charte des Nations Unies prévoit la suspension du droit de vote d'un Etat membre au sein de l'Assemblée générale si cet Etat membre est en retard dans le paiement de sa contribution financière à l'organisation et si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années précédentes entières. De plus, l'art. 27 al. 3 de la Charte des Nations Unies prévoit que, dans le cas de certaines décisions à prendre, les parties à un différend, représentées dans le Conseil de sécurité, doivent s'abstenir de voter.

26. Les Etats ne sont pas les seuls à avoir un intérêt considérable à ce que les principes de l'autonomie de la volonté et de l'autonomie de décision soient respectés par tous les Etats lors des votes au sein des organisations internationales. Ces dernières y ont également un intérêt particulier, car lorsqu'un Etat participe aux processus de formation de la volonté, il n'exerce pas uniquement ses propres droits souverains, mais participe également, avec les autres Etats membres, à l'exercice d'une des fonctions de l'organe au sein duquel se déroule le vote. Grâce à la protection de l'autonomie de décision des Etats membres qu'offre le principe de l'égalité souveraine des Etats en tant que principe structurel des organisations internationales, il est garanti que les décisions prises par les organisations représentent réellement la véritable volonté de la majorité des Etats, c'est-à-dire que les résultats des votes ne sont pas faussés par des pressions et des facteurs sans rapport avec le fond de la décision.

V. Atteintes au droit de vote et/ou à l'autonomie de volonté et à l'autonomie de décision des Etats

A. Remarques générales

27. Les droits souverains d'un Etat sont lésés lorsque cet Etat est involontairement incapable d'exercer son droit de vote ou lorsqu'il est forcé de voter dans des circons-

tances qui ne lui permettent pas d'exprimer librement sa volonté. De telles atteintes au droit de vote dans le sens de violations du principe de souveraineté, peuvent résulter soit d'un acte commis par l'organisation ou par ses organes, soit d'un acte commis par d'autres Etats.

B. Atteintes par les organisations internationales

28. Les organisations internationales sont liées par le principe de l'égalité souveraine des Etats⁴⁴ ; pour cette raison, leurs organes doivent respecter le droit de vote des Etats. Ces organes peuvent porter atteinte aux droits découlant du statut de membre d'un Etat et à ses droits souverains notamment en lui retirant, dans une certaine situation ou de manière générale, son droit de vote sans que cette décision repose sur un fondement juridique dans les règlements de l'organisation. L'exclusion ou la suspension du droit de vote d'un Etat membre requièrent un fondement juridique dans le droit primaire ou le droit dérivé de l'organisation en question, car il s'agit du droit le plus important lié au statut de membre. Par conséquent, les organisations internationales disposent généralement de réglementations qui définissent dans quelles certaines circonstances les Etats peuvent se voir retirer leur droit de vote⁴⁵. La pratique de l'organisation en tant que forme d'extension du droit primaire et dérivé peut également être considérée comme un fondement juridique. Enfin, les principes généraux du droit peuvent, eux aussi, constituer un tel fondement⁴⁶. Parfois, les organisations ont également recours à des pratiques dont le résultat équivaut à la suppression du droit de vote. Ainsi, dans certains cas, les représentants délégués par un Etat ou un Gouvernement n'ont pas été reconnus, l'Etat en question ne pouvant alors pas exercer son droit de vote⁴⁷. La licéité d'un tel comportement dans le cadre du droit international est toutefois controversée.

C. Atteintes par d'autres Etats membres: l'interdiction d'exercer des contraintes

29. Les Etats tiers peuvent, eux aussi, porter atteinte à l'autonomie de volonté et à l'autonomie de décision d'un Etat en tentant d'exercer une influence sur le vote de ce dernier. Les Etats peuvent certes essayer, dans un cadre politique, de persuader d'autres Etats d'adopter une certaine position face à un sujet qui doit être sanctionné par un vote. Toutefois, aucun Etat ne doit se voir alors imposer une volonté qui ne soit pas la sienne ; en d'autres termes, il doit pouvoir exprimer sa propre volonté de manière autonome⁴⁸.

30. Il existe une longue tradition dans le droit international public concernant l'illicéité des comportements dans les relations internationales par lesquels un Etat se voit imposer une volonté contraire à la sienne. Ces comportements constituent une intervention ou ingérence dans les affaires d'un autre Etat, et sont interdits par le

droit international public⁴⁹. La Déclaration de Montevideo du 26 décembre 1933 sur les droits et les devoirs des Etats, dont presque tous les Etats d'Amérique du Sud sont signataires, précise dans son art. 8 : « Aucun Etat n'est autorisé à intervenir dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat »⁵⁰. Le principe de non-intervention institué dans cette Déclaration fait explicitement référence aux domaines de la politique étrangère et des relations extérieures d'un Etat, domaines qui couvrent également le vote au sein des organisations internationales⁵¹.

31. De façon similaire, la célèbre Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte de Nations Unies définit le principe de non-intervention comme l'un des principes fondamentaux des relations internationales. Cette Déclaration a été adoptée solennellement par consensus, c'est-à-dire sans vote formel, par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970 après de nombreuses années de travaux préparatoires⁵². Elle stipule :

« Le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte :

Aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international.

Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. Tous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat.

...

Tout Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre Etat.

... »

32. De cet extrait de la déclaration découle, entre autres, la protection des Etats dans la formation de leur volonté dans les domaines de la politique intérieure et extérieure contre l'intervention directe ou indirecte d'Etats tiers individuels ou de groupes d'Etats. Cette protection fait référence à la menace ou l'utilisation de la force. De plus,

en termes généraux, l'accent est mis sur l'illégitimité de l'utilisation de mesures économiques, politiques ou de quelque autre type que ce soit visant à contraindre un Etat pour obtenir de sa part la subordination de l'exercice de ses droits souverains, avec pour objectif de s'assurer des avantages de la part de cet Etat. Cette interdiction s'applique à l'ingérence tant dans les affaires intérieures qu'extérieures d'un Etat.

33. Le droit de vote dans une organisation internationale fait partie des activités de politique étrangère des Etats. Il est donc également protégé par le principe de non-intervention. La participation des Etats aux organisations internationales ou aux traités internationaux possédant une structure institutionnelle a acquis de plus en plus d'importance au cours des dernières décennies. De même, l'importance des organisations et des traités multilatéraux a également augmenté considérablement. L'engagement dans des organisations internationales, c'est-à-dire l'exercice des droits associés à cet engagement, et en particulier le droit de vote, est un pilier central de la politique étrangère de tout Etat. Chaque Etat doit pour cette raison être par principe libre de décider de quelle manière il souhaite exercer ces droits.

34. Du point de vue du droit international général, deux critères permettent de déterminer si un cas d'intervention irrégulière ou d'ingérence dans les affaires internes ou externes d'un Etat s'est produit : la nature volontaire de la décision prise par l'Etat en question⁵³ et les moyens employés⁵⁴. Lorsqu'un Etat décide volontairement de voter d'une certaine manière au sein d'une organisation internationale, aucune influence irrégulière n'a été exercée. « Volontairement » signifie que la volonté de l'Etat en question a été formée dans le cadre habituel des processus de prise de décision de cet Etat, garantissant ainsi l'expression authentique de sa volonté. Un Etat peut certes décider de former sa volonté avec d'autres Etats, au sein d'un groupe d'Etats institutionnalisé ou ad hoc⁵⁵. Toutefois, si lors du vote cet Etat ne se conforme pas à la position commune adoptée, l'organisation est, en raison du principe de l'égalité souveraine des Etats, malgré tout contrainte d'accepter cette expression divergente de la volonté.

35. A l'inverse, les tentatives visant à amener un autre Etat à voter d'une certaine manière par des moyens qui empêchent cet Etat d'exprimer sa volonté de manière authentique sont interdites. Il s'agit alors d'un cas d'exercice d'influence sur les processus de prise de décision d'un Etat en matière de politique étrangère, à cause duquel les processus décisionnels ne fonctionnent plus de façon régulière ou sont simplement contournés. Les moyens alors utilisés peuvent être illicites dans le droit international public soit par définition, soit en fonction des circonstances concrètes. Cette question est traitée plus en détail au chapitre suivant.

VI. Analyse de différents moyens d'exercice d'influence utilisés par les Etats

A. Méthodes constituant par définition une violation du droit international public

1. Remarques générales

36. Parmi les méthodes constituant par définition une violation du droit international public, on distingue deux catégories principales : la menace ou l'usage de la force à l'encontre d'un Etat, et la corruption du représentant d'un Etat ou la menace à l'encontre du représentant d'un Etat. L'illégitimité de ces méthodes s'établit par analogie avec les réglementations correspondantes de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23.05.1969. Les votes au sein des organisations internationales ne peuvent certes pas être assimilés à la conclusion d'un traité de droit international public entre des Etats. Les décisions prises par les organisations internationales et les décisions prises par les organes pléniers constituent plutôt une source indépendante du droit international public, ceci uniquement dans la mesure où elles sont contraignantes⁵⁶. La parenté juridique de la CBI avec une institution contractuelle sans propre qualité de sujet de droit international, conjuguée au fait que la CBI peut prendre des décisions juridiquement contraignantes, c'est-à-dire peut édicter des lois⁵⁷, justifie toutefois l'application des réglementations correspondantes de la Convention de Vienne sur le droit des traités. A cela s'ajoute que ces réglementations protègent précisément les droits qui sont déterminants dans le cas de l'exercice d'influence sur le vote, à savoir la souveraineté et l'autonomie d'un Etat dans la formation de sa volonté.

2. Contrainte exercée sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force

37. L'exercice d'une contrainte sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force pour l'amener à voter d'une certaine manière dans une organisation internationale constitue clairement une conduite illicite dans le droit international public. La menace ou l'emploi de la force constituent une violation du droit international public contraignant et applicable erga omnes et représente l'une des atteintes les plus sérieuses aux dispositions du droit international public⁵⁸. Il s'agit de la forme la plus grave d'intervention irrégulière. En règle générale, les conséquences juridiques découlant de la menace ou de l'emploi de la force sont nulles aux yeux du droit international public et ne peuvent être reconnues, conformément à la maxime iniuria ius non oritur⁵⁹. Ainsi, par principe,

aucun changement apporté au territoire d'un Etat par la menace ou l'usage de la force ne peut être reconnu⁶⁰. Par ailleurs, l'article 52 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit que l'utilisation de ces moyens à l'encontre d'un Etat pour obtenir la conclusion d'un traité entraîne la nullité de ce dernier, illustrant ainsi clairement le degré extraordinaire d'irrégularité d'un tel agissement. Il en découle que l'emploi de tels moyens à l'encontre d'un Etat pour le forcer à voter d'une certaine manière au sein d'une organisation internationale est en totale opposition avec le droit international public. Un Etat contraint de former sa volonté sous la menace ou l'emploi de la force, c'est-à-dire dans des circonstances qui menacent éventuellement sa propre existence (état d'urgence nationale), ne peut former cette volonté de façon autonome.

3. Corruption des représentants d'Etats

38. Une autre méthode illicite utilisée est la corruption du représentant d'un Etat. Lorsque le représentant d'un Etat est corrompu pour qu'il exerce le droit de vote que lui confie son Etat contrairement aux instructions qui lui ont été données, c'est-à-dire contrairement à ce qui a été convenu avec son Etat d'origine, la volonté et donc les droits souverains de l'Etat en question sont lésés, car le vote de ce représentant ne correspond pas à la véritable volonté de l'Etat. La Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit par conséquent à l'article 50 qu'un Etat peut invoquer la corruption de son représentant comme viciant son consentement à être lié par le traité. Cette conséquence juridique, qui se rapporte aux traités, ne peut être simplement appliquée aux votes dans les organisations internationales, puisque ces derniers ne sont pas assimilables à la conclusion d'un traité⁶¹. Toutefois, l'art. 50 illustre clairement le degré d'irrégularité propre à la corruption du représentant d'un Etat. Cette illégitimité résulte du fait que la volonté déclarée de l'Etat concerné ne correspond pas à sa véritable volonté, ce qui constitue une violation de ses droits souverains. Ceci est également valable pour les suffrages exprimés au sein des organisations internationales.

4. Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat

39. Parmi les autres méthodes illicites, on compte également l'exercice de contraintes à l'encontre d'un représentant d'un Etat. La contrainte par la menace ou par d'autres moyens visant à amener le représentant d'un Etat à conformer son vote aux souhaits d'un autre Etat constitue également une atteinte aux droits souverains du pays d'origine de ce représentant, puisque, dans ce cas aussi, la volonté exprimée ne correspond pas à la réelle volonté de l'Etat, c'est-à-dire que les procédures habituelles de prise de décision de l'Etat d'origine en matière de politique étrangère ne sont pas respectées ou contournées. Conformément à l'art. 51 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la conséquence d'un tel état des faits est que le consentement d'un Etat à être lié par un traité est dépourvu de tout effet juridique. Par analogie, l'exercice

d'une contrainte à l'encontre du représentant d'un Etat dans le cadre des suffrages exprimés au sein des organisations internationales constitue dès lors également une violation des dispositions du droit international public.

B. Autres formes de contrainte contraires aux dispositions du droit international public ou de falsification de l'expression de la volonté d'un Etat

1. Remarques générales

40. Le caractère illicite des méthodes décrites jusqu'à présent vis-à-vis du droit international public est particulièrement évident. C'est pour cette raison, que ces méthodes sont l'objet de réglementations dans le cadre des accords conclus au niveau international. Ce sont des cas particulièrement flagrants de contrainte ou de falsification de l'expression de la volonté d'un Etat et sont par définition contraires au droit international public. Toutefois, selon les circonstances, d'autres méthodes doivent également être considérées comme contraires au droit international public.

41. Il faut prendre comme point de départ les moyens que la Déclaration sur les relations amicales définit comme illicites dans le paragraphe 2 de la section portant sur le principe de non-intervention. Ces moyens permettent en effet de contraindre un Etat à renoncer à l'exercice de ses droits souverains et, de cette manière, à obtenir de sa part des avantages particuliers. Il s'agit en premier lieu de contrainte par des moyens économiques, politiques ou autres. Par ailleurs, la Déclaration condamne l'intervention directe et indirecte dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat. Enfin, il est primordial de préciser que lors de la conférence ayant amené la signature de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la demande émanant des Etats socialistes et des pays du Tiers-monde et visant à donner une signification très large à la notion de force décrite dans l'art. 52 de la Convention – de manière à ce qu'elle intègre également l'exercice de pressions politiques et économiques – fut rejetée⁶². La conférence a toutefois adopté unanimement une déclaration qui fut intégrée dans l'acte final et selon laquelle les contraintes politiques ou économiques sont incompatibles avec l'égalité souveraine des Etats et avec l'autonomie de consentement⁶³.

42. Inversement, il faut souligner que des moyens politiques, économiques et autres sont souvent employés dans les relations bilatérales pour persuader des Etats d'adopter une certaine conduite. D'un point de vu juridique, il est important de déterminer si l'utilisation de ces moyens peut ou non être assimilée à une contrainte entraînant un fonctionnement irrégulier des processus de prise de décision en matière de politique intérieure et/ou extérieure, c'est-à-dire qu'à la lumière des circonstances concrètes les méthodes utilisées doivent être qualifiées de déloyales et d'illicites. En principe, les moyens utilisés

pour atteindre le but politique souhaité doivent être adaptés et proportionnés.

2. Corruption d'hommes politiques

43. Une pratique illicite consiste par exemple à corrompre un homme politique influent dans son Etat d'origine et à parvenir ainsi à obtenir de ce dernier qu'il défende les intérêts de l'Etat corrupteur au sein d'une organisation internationale. Le lobbying des hommes politiques d'un Etat par un autre Etat n'est pas fondamentalement interdit⁶⁴, même si cette opinion est également défendue dans certains ouvrages⁶⁵. Toutefois, lorsque ce lobbying s'accompagne de versements de pots-de-vin ou de gratifications illégales ou d'autres avantages personnels qui amènent des hommes politiques à apporter leur soutien à un Etat tiers plutôt qu'à leur propre Etat ou leur propre électorat, ces méthodes sont clairement déloyales⁶⁶. Par leur utilisation, les processus de prise de décision des Etats sont faussés, puisque des critères étrangers – dans le cas présent des avantages personnels – viennent influencer les décisions, alors que celles-ci devraient être prises dans le strict intérêt de la politique de cet Etat.

3. Rétorsion et représailles

44. Une autre conduite illicite consiste à recourir à la menace ou à des contre-mesures, c'est-à-dire à des mesures de rétorsion ou de représailles, pour forcer un Etat à voter d'une certaine manière. En droit international public, la rétorsion est une réaction possible à une infraction au droit international ou à un acte peu amical commis par un Etat ; elle constitue elle-même un acte peu amical, qui est toutefois autorisé en tant que réaction à un acte peu amical ou à une violation du droit international public⁶⁷. Toutefois, sous réserve d'obligations particulières découlant du droit international public, la manière d'exercer le droit de vote ne constitue ni un acte peu amical ni une violation du droit international public. Elle est au contraire l'expression de l'autonomie de volonté et de décision d'un Etat. Par conséquent, il n'existe en règle générale pas de rapport objectif entre la menace ou la rétorsion et le résultat ciblé par cette rétorsion, qui constitue finalement une atteinte aux droits de l'Etat concerné. En tant que mesure inadaptée, elle porte atteinte à l'autonomie de décision de l'Etat concerné.

45. Ceci s'applique également aux représailles, qui sont une réaction à une violation du droit international public. Les représailles portent atteinte à des droits protégés par le droit international public. Elles ne sont justifiées comme contre-mesures que lorsqu'un autre Etat a enfreint des normes du droit international public⁶⁸. Dans cet esprit, il s'agirait d'une pratique illicite si, par exemple, un Etat suspendait l'application d'un contrat de droit international public et, par conséquent, les avantages que devait accorder ce dernier à un autre Etat pour amener ce dernier à adopter un comportement con-

traire au droit international public. La suspension de traités est un moyen de sanction en réponse à la violation d'un traité. Elle est cependant illicite lorsqu'elle n'intervient pas en réaction à une autre infraction au droit international public⁶⁹. Le libre exercice du droit de vote ne constitue normalement pas une violation du droit international public. Les représailles en réponse à un vote n'ont donc pas d'objectif licite dans le droit international public ; elles ne visent pas à encourager l'Etat en question à se conduire d'une manière conforme au droit international⁷⁰ et sont donc illicites. Ceci gagne même encore en importance si l'on tient compte du fait qu'un Etat n'exerce pas uniquement sa propre volonté en matière de politique étrangère, mais qu'il participe également à l'exercice des fonctions d'un organe au sein d'une organisation internationale.

C. Liaison du soutien économique et financier à l'exercice du droit de vote

1. Exposé du problème

46. Dans quelle mesure un Etat peut-il faire dépendre l'octroi ou le maintien d'une aide économique à un autre Etat du soutien politique que lui accorde ce dernier ou des modalités d'exercice de son droit de vote ? On pourrait considérer qu'aucune atteinte n'est portée au principe de non-intervention dans les affaires extérieures d'un Etat lorsque l'Etat donateur soumet l'octroi de son aide économique volontaire à la condition que l'Etat bénéficiaire poursuive des objectifs précis en matière de politique intérieure ou extérieure. Tant qu'il s'agirait d'une décision volontaire qui ne serait pas basée sur une obligation découlant du droit international public, l'Etat donateur aurait toute liberté de soumettre son geste à la condition que l'Etat récepteur adhère à une ligne politique particulière⁷¹. Cependant, certaines distinctions doivent être faites à ce sujet.

2. La menace de l'arrêt du soutien financier et économique

47. S'il est vrai que l'octroi d'une aide économique volontaire peut être soumis à certaines conditions, ces dernières doivent cependant respecter les droits inaliénables des Etats dans leurs relations internationales, de telle manière que l'Etat bénéficiaire puisse prendre ses décisions de façon autonome⁷². Dans cette optique, un arrêt ou la menace d'un arrêt du soutien économique dans le but d'amener un Etat à voter d'une certaine façon soulèvent des critiques du point de vue du droit international public. La suppression d'un soutien économique qui avait été volontairement accordé semble alors constituer soit une rétorsion soit une menace de rétorsion, c'est-à-dire un acte peu amical. Or un acte peu amical n'est autorisé qu'en réaction à un autre acte peu amical ou à une violation du droit international public. L'exercice du droit de vote,

quant à lui, est un droit inaliénable des Etats membres des organisations internationales. Par conséquent, une telle action est illicite⁷³.

48. Ceci est encore plus flagrant lorsque l'Etat concerné dépend de cette aide économique. Un Etat peut par exemple se retrouver dans une réelle situation de contrainte lorsqu'il reçoit de l'aide économique de différents Etats dont les intérêts sont contraires, comme le montre l'exemple suivant. L'Etat A dépend des aides économiques étrangères. L'Etat B, qui lui avait auparavant accordé un soutien économique inconditionnel, soumet désormais cette aide à la condition que l'Etat A lui apporte son soutien dans certaines organisations internationales. L'Etat C avait jusqu'à présent également accordé une aide économique inconditionnelle à l'Etat A. Or, les intérêts de l'Etat C sont opposés à ceux de l'Etat B. Afin d'exercer des pressions sur l'Etat A, l'Etat C annonce qu'il ne peut maintenir le versement de l'aide économique si l'Etat A ne lui apporte pas son soutien. L'Etat A est donc pris dans une situation conflictuelle désespérée. Indépendamment de l'attitude qu'il décide d'adopter, il sera perdant. Cet exemple montre donc clairement que de tels agissements sont incompatibles avec la souveraineté et l'autonomie de décision des Etats.

3. La liaison de nouvelles aides économiques et financières à un pacte dit de votation

49. A première vue, la situation doit être jugée différemment lorsque l'Etat B offre à l'Etat A une aide économique avec la demande ou l'espoir que l'Etat A exercera son droit de vote au sein d'une organisation internationale de façon à servir les intérêts de l'Etat B. A première vue, les deux parties ont volontairement conclu un accord. L'Etat B réalise un paiement auquel le droit international ne l'oblige pas, ce paiement étant soumis à certaines conditions explicites ou tacites que l'Etat A doit remplir. Ce dernier est libre d'accepter ou de refuser cette aide et les conditions qui y sont rattachées par l'Etat B. L'Etat A peut même procéder à une « vente aux enchères » de sa voix, s'il n'a aucun intérêt matériel propre par rapport au sujet sur lequel porte le scrutin. L'Etat A peut, par exemple, tenter un rapprochement avec l'Etat C, dont il sait que les intérêts s'opposent à ceux de l'Etat B, et amener ainsi l'Etat C à faire une offre plus élevée.

50. Dans une telle situation, pour des raisons financières ou économiques, l'Etat A se soumet à la volonté d'Etats tiers dans une question précise, et ce, volontairement. Ceci n'entraîne pas nécessairement un non-respect du processus normal de prise de décision dans cet Etat. Par rapport aux organisations et à leurs membres, les Etats qui concluent dans de tels accords peuvent considérer que leur accord concerne uniquement les parties à cet accord et non des parties tierces pour lesquelles il constitue une *res inter alios acta* dans le sens de l'art. 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Selon ce raisonnement, l'accord ne concernerait pas – voire ne pourrait pas concerner – l'organisation ou ses Etats membres.

51. Or ce raisonnement fait abstraction du fait qu'un accord de cette nature a des répercussions sur l'organisation internationale concernée, parce que l'Etat A n'exerce alors plus son droit de vote sur la base de critères objectifs. Sa décision n'est plus dictée par des considérations relatives à la question débattue dans l'organisation internationale, mais par son propre intérêt économique dans ses relations avec un autre Etat membre. L'Etat A se fait payer indirectement pour l'exercice son droit de vote. Les accords bilatéraux entre les Etats membres d'organisations internationales pouvant influencer sur le vote sont en principe indépendants des rapports qui ont été créés tant avec les organisations internationales qu'au sein de ces dernières⁷⁴. Toutefois, comme nous le verrons ci-dessous, de tels accords bilatéraux induisent des comportements incompatibles avec les droits découlant du statut de membre ainsi qu'avec les lois des organisations internationales⁷⁵.

4. Achat de voix au sens stricte

52. L'octroi d'avantages économiques en échange d'un vote en faveur de l'Etat qui accorde les avantages ne constitue pas un achat de voix dans le sens d'une association directe entre des avantages économiques et/ou financiers et le vote. Ce lien est de nature plus indirecte, car l'accord entre les Etats impliqués porte sur certaines attentes qui ne font normalement pas directement l'objet d'un contrat. Dans le cas de l'achat de voix, à l'inverse, il existe un lien plus direct entre les avantages et le vote. L'Etat qui doit bénéficier des avantages promet en échange de donner sa voix en faveur des intérêts de l'Etat donateur.

53. Les considérations portant sur la situation juridique d'une aide économique ou financière s'appliquent en particulier à l'achat de voix au sens strict, parce que le lien entre les avantages financiers/économiques d'une part et le vote d'autre part est direct. Un tel accord, qui est un pacte dit de votation reposant sur des motifs financiers, ou un accord d'achat de voix, constitue une intervention directe dans la situation de l'organisation internationale. De manière générale, il reste à déterminer si ces pactes dits de votation sont licites. L'engagement du droit de vote est particulièrement problématique du point de vue de l'égalité souveraine des Etats en tant que principe structurel des organisations internationales⁷⁶. Par définition, l'achat de voix n'est pas licite, puisque dans ce cas le vote déterminé uniquement par des considérations financières dans l'intérêt d'un Etat tiers, et non par des considérations objectives en rapport avec les buts de l'organisation. Ceci constitue une violation des obligations découlant du statut de membre, comme le démontre le chapitre suivant.

D. Atteintes aux caractéristiques structurelles d'organisations internationales et aux obligations découlant du statut de membre

1. Incompatibilité avec des caractéristiques structurelles des organisations internationales

54. Pour de nombreuses raisons, les pratiques et les accords examinés jusqu'ici se révèlent incompatibles par définition avec les fondements structurels des organisations internationales :

- Ces phénomènes peuvent, de façon individuelle ou générale et en raison de considérations économiques, provoquer une modification ou une consolidation des majorités. Les décisions sont alors dictées par des considérations d'ordre financier, et non plus par des critères objectifs. Le résultat des votes est par conséquent de plus en plus faussé.
- De telles pratiques et accords mènent à des processus opaques de prise de décision dans les organisations internationales, car la liaison d'une aide économique à un vote ne se fait généralement pas en public. Cette absence de transparence est encore renforcée lorsque des Etats demandent un scrutin secret de manière à pouvoir mieux dissimuler leur vote.
- Si l'octroi d'avantages économiques en échange de votes devenait un phénomène largement répandu au sein des organisations internationales, les Etats plus riches pourraient de plus en plus facilement décider du contenu des décisions, ce qui défavoriserait alors les Etats économiquement plus faibles, notamment au sein des organisations mondiales.

55. Globalement, à plus grande échelle, l'octroi d'avantages économiques en échange d'un vote saperait les processus de formation de volonté politique et de prise de décision au sein des organisations internationales. Par ailleurs, la réalisation des objectifs des organisations internationales serait considérablement compliquée et la crédibilité de ces dernières menacée. De telles pratiques sont donc incompatibles avec les droits et les objectifs des Etats membres des organisations internationales. Ceci est vrai tant pour l'Etat qui lie l'octroi d'une aide économique à un vote que pour l'Etat qui accepte de telles conditions.

2. Non-respect des obligations découlant du statut de membre, en particulier le principe de bonne foi dans l'exercice de droits découlant du statut de membre

56. Est lésé notamment le principe selon lequel les Etats membres d'organisations internationales doivent respecter le principe de bonne foi⁷⁷ dans l'exercice de leurs droits et obligations. Il s'agit ici d'un principe général du droit dans le sens de l'art. 38 al. 1er des Statuts de la CIJ, c'est-à-dire d'une source formelle de droit international public, qui, si elle ne peut être appliquée que de façon subsidiaire, revêt une grande importance précisément dans les domaines dans lesquels les réglementations de droit conventionnel ou de droit coutumier font défaut⁷⁸. Dans la pratique, le principe de bonne foi porte avant tout sur l'exécution des obligations découlant du droit international public⁷⁹. Or il s'applique également à l'exercice des droits. Par conséquent, l'exercice de droits d'une manière qui s'oppose au principe de bonne foi constitue un abus de droit⁸⁰. De plus, l'art. 31 al. 1er de la Convention de Vienne sur le droit des traités définit le principe de bonne foi comme une base pour l'interprétation des traités régis par le droit international public⁸¹. L'art. 5 de la Convention prévoyant par ailleurs que cette dernière s'applique aux actes constitutifs d'une organisation internationale, ces derniers peuvent et doivent être interprétés conformément au principe de bonne foi ainsi qu'à la lumière de l'objet et du but de l'organisation.

57. L'obligation de remplir les engagements de droit international conformément au principe de bonne foi comprend également l'obligation de ne pas exercer de manière abusive les droits découlant du statut de membre dans les organisations internationales. Ici, c'est le principe de fidélité envers l'organisation qui s'applique, c'est-à-dire que les droits découlant du statut de membre doivent être exercés de bonne foi en accord avec les buts communs des Etats membres. Ainsi, dans la mesure où des avantages financiers deviennent le seul facteur décisif lors de l'exercice du droit de vote au lieu de motifs objectifs, un Etat qui se fait promettre ou octroyer des avantages financiers en contrepartie de son vote se conduit d'une manière qui est abusive. Cet Etat exploite son droit de vote uniquement pour ses propres avantages financiers à court terme – accordés ou promis en contrepartie du soutien qu'il apporte à un Etat tiers – et ne participe plus à la poursuite des buts de l'organisation. Ceci constitue un abus du droit de vote, qui n'est pas uniquement un droit de l'Etat membre, mais également un instrument pour l'exercice des fonctions d'un organe auquel sont rattachées d'autres responsabilités.

58. L'Etat qui octroie ou promet des avantages à des Etats tiers pour s'assurer que ces derniers votent conformément à ses souhaits et à ses intérêts agit également de façon abusive et ne respecte pas le principe de fidélité envers l'organisation. Certes, un Etat est libre de défendre et de promouvoir ses propres intérêts au sein des organisations internationales, mais il n'est pas libre du choix des méthodes qu'il adopte. En devenant membre, un Etat obtient un statut lié à des droits et des obligations qui

comprennent également la participation à l'exercice des fonctions d'un organe avec les responsabilités qui s'y rattachent. Par conséquent, les méthodes utilisées pour exercer une influence ne doivent pas aller à l'encontre du droit international, ni être déloyales ou abusives. Or l'utilisation de moyens économiques et/ou financiers peut mettre un Etat dans une situation de contrainte l'empêchant d'exercer librement ses droits souverains. L'Etat ayant recours à ces moyens enfreint ainsi les normes du droit de coexistence. Ceci s'applique en particulier aux pays économiquement plus faibles, qui sont les principales cibles de tels agissements. De plus, un Etat qui tente de modifier le rapport du scrutin à son avantage en utilisant des moyens financiers ou économiques cherche également à amener d'autres Etats membres à abuser des droits découlant de leur statut de membre. Il exerce ses droits de membre d'une manière qui ne correspond plus aux exigences minimales des processus de formation de la volonté et de prise de décision au sein des organisations internationales. Il cherche à fausser la volonté de l'organisation. L'exercice des droits découlant du statut de membre dans de telles conditions constitue un abus de droit et les moyens utilisés sont déloyaux, c'est-à-dire illicites.

E. Loyauté des motifs et des moyens

59. Les Etats membres des organisations internationales sont liés par le principe de bonne foi dans l'exercice des droits de membres. Par conséquent, ils ne doivent pas exercer ces droits, par exemple leur droit de vote, d'une manière abusive. Ils peuvent certes tenter d'exercer une influence sur d'autres Etats membres afin de les persuader de voter conformément à leurs intérêts. Toutefois, dans le choix des méthodes qu'ils emploient, les Etats membres des organisations sont liés par les obligations qui découlent de leur statut de membre. Ils ne peuvent pas utiliser des méthodes incompatibles avec le fonctionnement régulier du processus de prise de décision de l'organisation. Lorsqu'ils choisissent une méthode, les Etats membres doivent respecter le principe de bonne foi. Par conséquent, il existe des méthodes déloyales qui sapent le processus de prise de décision et/ou constituent un abus de droit.

60. L'octroi d'avantages économiques ou financiers comme contre-prestation directe ou indirecte d'un vote déterminé constitue un abus de droit. En conséquence de ces pratiques, des décisions sont prises dans les organisations internationales sur la base de critères n'ayant pas de rapport avec les questions sur lesquelles portent les scrutins. Ces pratiques amènent d'autres Etats membres à abuser de leur droit de vote, car les avantages financiers ou économiques octroyés ou promis par un Etat tiers sont des motifs étrangers à l'exercice du droit de vote. Par conséquent, des décisions sont prises dans les organisations internationales sur la base de critères étrangers au fond et le rapport des voix est faussé. Les Etats qui cherchent à modifier l'opinion majoritaire de cette manière abusent de leurs droits de membre et violent ainsi leurs obligations de membres.

VII. Effets Juridiques

A. Application des règles édictées par la Convention de Vienne sur le droit des traités?

61. Etant donné que les actes constitutifs des organisations internationales sont des traités multilatéraux, les réglementations concernant les effets juridiques des violations de traités peuvent leur être appliquées, sauf dans le cas où l'acte constitutif contient des normes spéciales⁸². L'art. 60 al. 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités contient une règle relative à l'effet juridique d'une violation substantielle d'un traité par l'une des parties au traité. Conformément à cette réglementation, en cas de violation substantielle d'un traité par l'une des parties, les autres parties au traité sont autorisées, soit ensemble ou dans certaines circonstances également individuellement, à suspendre l'application du traité ou à y mettre fin, soit entre toutes les parties soit dans les relations entre elles-mêmes et l'Etat auteur de la violation. Appliqué aux organisations internationales, ceci peut en pratique aboutir à la suppression ou la suspension du statut de membre de l'Etat fautif. Toutefois, conformément aux articles 65 et suivants de la Convention de Vienne, une procédure spéciale doit alors être respectée. Dans la pratique, cette procédure n'est qu rarement appliquée et n'est pas entrée dans le droit coutumier international. Par ailleurs, les organisations internationales ou leurs Etats membres ne sont fréquemment pas intéressés par l'exclusion de l'un de leurs membres, car après son expulsion ou son retrait de l'organisation internationale ce membre n'est plus lié par le droit primaire et dérivé de l'organisation⁸³.

B. Contre-mesures

62. Des contre-mesures peuvent être prises ou des sanctions imposées à l'encontre d'un Etat membre pour l'inciter à remplir les obligations que lui impose le droit de cette organisation internationale. On peut envisager dans ce cas des sanctions de la part de l'organisation elle-même, ou des contre-mesures de la part des Etats membres individuels.

63. Des contre-mesures peuvent être prises par l'organisation si les actes constitutifs de l'organisation prévoient de telles mesures⁸⁴. Les sanctions envisageables sont les sanctions économiques, la suspension des droits découlant du statut de membre et d'autres mesures qui peuvent aller jusqu'à l'expulsion de l'Etat fautif de l'organisation⁸⁵. De plus, les organes des organisations internationales, et en particulier l'organe plénier, peuvent discuter et condamner la conduite de l'Etat fautif⁸⁶.

64. Une autre sanction également applicable par l'organisation est le retrait ou la suspension du droit de vote d'un Etat en raison de l'utilisation abusive d'un droit ou

de la violation d'une obligation découlant de son statut de membre. En principe, une organisation peut réglementer le droit de vote, car cette attribution fait partie des « implied powers » de l'organisation⁸⁷. L'organisation peut donc également prévoir le retrait ou la suspension dans certaines circonstances du droit de vote d'un Etat. Toutefois, une telle réglementation demande un fondement juridique dans les lois de l'organisation, étant donné que le droit de vote est un droit décisif de participation des Etats au sein des organisations internationales. Cela signifie que le fondement pour le retrait ou la suspension du droit de vote doit être explicitement ou implicitement prévu dans les actes constitutifs de l'organisation.

65. Par ailleurs, une organisation peut recourir à des mesures procédurales pour empêcher que le résultat d'un vote soit faussé ou pour corriger un résultat qui a été faussé :

- L'une des mesures communes est d'ordonner un scrutin secret. Toutefois, en raison du manque de publicité du vote dans un tel cas, un scrutin secret peut davantage contribuer à obtenir un résultat faussé qu'à l'empêcher⁸⁸. Au sein de la CBI, il existe un obstacle procédural supplémentaire, car le scrutin secret doit être décidé par les Etats prenant part au vote⁸⁹.
- Un vote peut être répété s'il existe des indices substantiels laissant penser que le résultat de ce dernier a été faussé par des pratiques abusives. Ceci est concevable par exemple en cas de corruption du représentant d'un Etat⁹⁰. Reste toutefois à savoir qui est autorisé à ordonner un nouveau suffrage⁹¹. Par ailleurs, le résultat peut être inchangé à l'issue du nouveau vote. Toutefois, la répétition d'un vote peut offrir une occasion aux Etats qui ont exercé leur droit en fonction de motivations financières ou économiques à revenir sur leur décision.
- On peut également tenter d'exclure du vote les Etats qui ont un intérêt propre dans l'aboutissement de ce vote, précisément en raison de cet intérêt. Le même scénario peut également être envisagé pour les Etats qui ont reçu des avantages financiers ou économiques en échange de l'exercice de leur droit de vote. L'exclusion d'un Etat du vote requiert toutefois un fondement dans le droit primaire et dérivé des organisations internationales, étant donné que les Etats sont normalement autorisés au sein des organisations internationales à exercer leur droit de vote sur des sujets dans lesquels ils ont des intérêts directs de nature économique, financière, politique ou autre.

66. Sans un fondement explicite dans le droit de l'organisation internationale concernée, les possibilités pour cette dernière d'empêcher les pratiques déloyales dans la formation de la volonté de l'organisation sont très limitées. La principale possibilité à laquelle l'organisation concernée peut avoir recours est de rendre publiques

ces pratiques, ou de condamner les Etats qui y ont recours. Toutefois, tant que les organisations ne disposent pas de normes et de procédures internes à ce sujet, elles ne peuvent pas prendre de véritables contre-mesures à l'encontre de ces Etats et par exemple suspendre leur droit de vote.

VIII. Evaluation récapitulative des pratiques examinées

A. Principes

67. Les pratiques examinées sont déloyales, car incompatibles avec les principes fondamentaux du droit international public ou avec le droit des organisations internationales. Dans certains cas, elles sont assimilables à une contrainte parce qu'elles ne permettent plus aux Etats concernés de former librement leur volonté lors des votes dans les organisations internationales. Ces pratiques enfreignent donc le principe de l'égalité souveraine des Etats. Lorsqu'elles ne peuvent être assimilées à une contrainte, ces pratiques restent malgré tout des méthodes déloyales parce qu'elles empêchent une formation authentique de la volonté dans les organisations internationales. En tant que membres d'organisations internationales, les Etats participent également aux fonctions des organes en exerçant leur droit de vote. Ce faisant, ils assument la responsabilité pour le fonctionnement régulier de l'organisation et de ses processus de prise de décision. La création d'un lien entre des aides économiques et/ou financières et l'exigence d'un vote déterminé au sein d'une organisation internationale a pour conséquence que les intérêts et les buts de l'organisation ne constituent pas les éléments décisifs lors du vote ; au contraire, ce sont les motivations économiques et/ou financières de l'Etat bénéficiaire qui prennent le dessus. Par conséquent, les pratiques examinées mènent inévitablement à une situation dans laquelle les Etats impliqués abusent de leur droit à des fins étrangères à celles de l'organisation.

68. Un comportement abusif viole le principe de bonne foi qui s'applique notamment à l'exercice des droits et obligations rattachés au statut de membre au sein des organisations internationales. Ceci transparaît en particulier lorsque les opinions majoritaires dans les organisations internationales sont faussées par ce biais. De telles pratiques sont incompatibles avec le principe de « good governance » dans les organisations internationales.

69. Dans les chapitres suivants, les pratiques examinées ci-dessus sont abordées sous l'angle du droit international public dans leur relation spécifique avec la CBI.

B. Nouvelles adhésions pour motifs financiers

70. Dans le cas de la CBI, certains Etats sont soupçonnés de devenir membres de l'organisation uniquement parce qu'ils reçoivent en retour des avantages économiques et/ou financiers de la part d'autres Etats membres. En contrepartie, on attend de ces nouveaux membres qu'ils votent conformément à la volonté des Etats donateurs. La licéité de telles actions dans le droit international public doit être examinée.

71. La Convention baleinière est ce que l'on appelle une Convention ouverte : conformément à l'article X al. 2 de la convention, tout Etat peut y adhérer sans conditions après en avoir informé le Gouvernement des Etats-Unis par écrit. Par conséquent, tout Etat a le droit d'adhérer à la Convention et, conformément à l'art. III al. 1er, est donc autorisé à nommer un représentant au sein de la CBI. Pour adhérer, un Etat n'est pas tenu de prouver qu'il a des intérêts particuliers, ni qu'il est particulièrement concerné par les activités de l'organisation ; ses motivations n'entrent pas en ligne de compte et il n'est soumis à aucune obligation de rendre des comptes quant à ses motivations.

72. Une restriction au droit d'adhésion est l'interdiction de l'abus de droit. S'il est prouvé que l'adhésion a été utilisée de façon à abuser clairement des droits associés au statut de membre et à contrevioler aux buts de l'organisation, l'abus de droit est établi. Toutefois, le fait de devenir membre de la Convention pour obtenir un assouplissement des restrictions en vigueur dans le domaine de la chasse à la baleine, même en échange d'avantages financiers et/ou économiques, ne remplit pas ces critères, étant donné que cet objectif ne s'oppose pas directement aux buts de la Convention⁹².

73. L'adhésion d'un Etat à la Convention uniquement pour des raisons financières, c'est-à-dire pour obtenir une aide financière/économique promise constitue un cas limite. Etant donné que les Etats sont libres d'adhérer à la Convention, l'aide économique/financière peut être considérée uniquement comme un indice d'abus de droit. Pour être en présence d'un véritable abus de droit, des éléments supplémentaires doivent permettre de conclure qu'un Etat souhaite de manière générale enfreindre le principe de fidélité à l'organisation.

74. La Convention ne contient pas de procédure formelle d'objection, par laquelle les Etats parties à la Convention pourraient exprimer des réserves quant à l'adhésion d'un nouvel Etat. Ceci n'exclut pas la possibilité pour les Etats contractants individuels d'exprimer leurs réserves vis-à-vis de nouveaux membres suspectés de vouloir accéder au statut de membre pour des raisons financières en contrepartie de leur soutien aux intérêts spécifiques d'un autre Etat contractant. Ces réserves peuvent être communiquées à l'Etat en question et à d'autres Etats ainsi qu'être exprimées de manière générale au sein de la CBI. De cette façon, l'attention peut être attirée sur le fait qu'une telle conduite constitue un abus de droit.

C. Corruption des représentants d'Etats/délégués; contrainte

75. Par analogie avec l'art. 50 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la corruption de représentants d'Etats et de délégués est illicite. Par analogie avec l'art. 51 de la Convention de Vienne, ceci s'applique également à la contrainte exercée à l'encontre de représentants d'Etats et de délégués. Une telle conduite fausse clairement la volonté de l'Etat et enfreint donc le principe de l'égalité souveraine des Etats.

D. Suppression ou réduction de l'aide économique et financière

76. La suppression ou la réduction d'une aide financière, accordée auparavant, en réaction à un vote qui ne correspond pas aux intérêts de l'Etat qui accorde l'assistance constituent un acte de rétorsion ou de représailles interdit en droit international public. En vertu du principe de l'égalité souveraine des Etats, ces derniers peuvent exercer librement leur droit de vote. Par conséquent, le libre exercice de son droit de vote par un Etat ne peut être considéré comme un acte peu amical ou comme une violation du droit international vis-à-vis d'un autre Etat membre. La suppression ou la réduction d'une aide économique et financière en réponse à un vote constituent par conséquent une violation du principe de l'égalité souveraine des Etats et n'est pas licite.

77. La menace de supprimer ou de réduire une aide économique et financière s'oppose également à l'autonomie de volonté et de décision des Etats dans l'exercice de leur droit de vote, ces deux principes étant protégés par celui de l'égalité souveraine des Etats. Par ailleurs, l'application d'une telle mesure exigerait que l'Etat en question ait exercé son droit de vote de manière abusive et donc qu'il ait contrevenu à ses obligations de membre vis-à-vis de l'organisation internationale. Par conséquent, de telles menaces sont également illicites.

E. Utilisation d'avantages économiques et/ou financiers pour influencer un vote

78. L'utilisation d'avantages économiques et/ou financiers pour influencer un vote ne constitue pas obligatoirement une violation du principe de l'égalité souveraine des Etats. De tels avantages peuvent reposer entièrement sur une base volontaire. Toutefois, si les avantages sont explicitement liés à un vote, ces conditions apparaissent comme incompatibles avec le principe de l'égalité souveraine des Etats.

79. Par ailleurs, ces pratiques sont déloyales. Pour l'Etat qui reçoit l'aide économique, le vote est déterminé par des motivations sans rapport avec les buts et objets de l'organisation. En exerçant son droit de vote, cet Etat ne respecte pas le principe de bonne foi. Les Etats qui ont recours à de tels moyens pour influencer un vote tentent de fausser le résultat des scrutins au sein des organisations internationales. Les Etats utilisant ces méthodes amènent également d'autres Etats à abuser de leurs droits et sapent ainsi les processus de prise de décision des organisations internationales. Cette conduite viole également l'obligation de respecter le droit au sein d'une organisation internationale en accord avec le principe de bonne foi.

IX. Possibilités d'action au sein de la CBI

A. Remarques générales

80. La CBI ne prévoit pas de sanctions particulières en réponse à la violation des obligations de membre mis à part la possibilité de suspendre le droit de vote d'un membre en cas de retards dans le paiement de ses contributions⁹³. De plus, il faut partir du principe que l'expulsion ou la suspension de l'Etat fautif n'est pas une option au sein de la CBI⁹⁴. Les moyens d'action décrits ci-dessous se limitent par conséquent aux possibilités généralement disponibles au sein des organisations internationales. Une distinction est établie ici entre les possibilités d'action pour les Etats membres et les possibilités d'action pour l'organisation. Cette distinction ne doit cependant pas être surestimée, car selon les termes de la Convention baleinière, il n'existe, mis à part l'organe plénier qu'est la CBI, aucun autre organe de formation de la volonté dans l'organisation. Par conséquent, seuls les membres individuels peuvent avoir l'initiative des décisions et des débats.

B. Possibilités d'action autonome pour les Etats membres de la CBI

81. L'une des possibilités d'action autonome dont disposent les Etats membres individuels est de tout faire pour informer sur le danger que représente la distorsion du processus de formation de la volonté au sein de la CBI. Les Etats membres peuvent faire prendre conscience à d'autres Etats membres de l'existence de pratiques déloyales et exposer leur propre position par rapport à ce sujet. Ils peuvent attirer l'attention sur le fait que ces pratiques enfreignent les obligations découlant du statut de mem-

bre et les principes fondamentaux du droit international public. En cas de suspicion fondée de conduite déloyale, les Etats membres peuvent en faire l'observation au Gouvernement de l'Etat concerné et exiger une prise de position. Lorsque le recours à des pratiques déloyales est établi, les Etats membres peuvent également dresser procès-verbal formellement auprès du gouvernement concerné. Enfin, les Etats membres peuvent également porter ce thème à l'ordre du jour au sein de la CBI, soit en soulevant la question comme un problème général, soit en traitant des incidents spécifiques.

C. Possibilités d'action au sein de la CBI

1. Condamnation de pratiques concrètes et d'Etats individuels

82. Au sein de la CBI, il est possible de discuter, soit de manière générale, soit de manière spécifique, le thème des pratiques déloyales d'exercice d'influence et de prendre des décisions en conséquence. La CBI doit thématiser ces incidents, puisqu'ils touchent à son autonomie de volonté interne. Aucun fondement particulier dans la Convention baleinière ou dans le droit dérivé de l'organisation, telles que les « Rules of Procedure », n'est requis à cet effet. En effet, la CBI peut imposer les décisions nécessaires et des réglementations en s'appuyant sur les « implied powers » de l'organisation. Ces décisions servent à garantir le bon fonctionnement au sein de l'organisation des processus de prise de décision et de formation de la volonté. L'organe concerné est autorisé à entrer en action lui-même, en particulier lorsqu'il s'agit d'un organe plénier. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'apporter un complément à la Convention baleinière.

83. Des pratiques concrètes et des Etats individuels peuvent être condamnés, à condition qu'il soit possible de prouver l'utilisation par un Etat de pratiques déloyales ou son implication. Dans le cadre d'une décision appropriée, il est nécessaire de souligner que de telles pratiques s'opposent à toute éthique, qu'elles constituent un exercice abusif des droits de membre, une violation des droits de membre et qu'elles sont incompatibles avec les exigences du principe de « good governance » au sein des organisations internationales.

2. Etablissement de normes par la CBI

84. L'établissement de normes constitue une autre possibilité. La CBI édicte des règles générales de conduite décrivant les pratiques déloyales et définissant les procédures et instruments visant à enrayer ces pratiques déloyales. La CBI est par principe autorisée à édicter de telles normes, étant donné qu'il s'agit là d'un « implied power » de l'organisation interne de la CBI. Toutefois, ces règles doivent être compatibles avec

les clauses de la Convention baleinière et les principes du droit international.

85. Les principes suivants pourraient être inclus dans les règles de conduite :

- L'exercice des droits découlant du statut de membre conformément au principe de bonne foi et dans le respect du principe de fidélité envers l'organisation.
- L'obligation générale pour les Etats de ne pas octroyer ou promettre directement ou indirectement à d'autres Etats et/ou représentants des avantages financiers et économiques en contrepartie de l'exercice de leur droit de vote.
- L'obligation générale pour les Etats de n'accepter aucun avantage financier ou économique en contrepartie de l'exercice de leur droit de vote et d'empêcher leurs représentants d'être impliqués dans de telles pratiques.
- La condamnation de pratiques définies individuellement comme incompatibles avec le respect du droit au sein de la Convention baleinière.
- A des fins de transparence, une obligation pour les Etats membres de fournir, sans y avoir été invités individuellement, des renseignements concernant toutes les aides économiques/financières qui leur sont octroyées par d'autres Etats membres et liées à la Convention.
- Les règles à appliquer en cas de violation de ces obligations. L'objet de ces règles peut être la fixation de procédures de constatation du non-respect des obligations, ainsi que des sanctions, telles que la suspension du droit de vote, la répétition du vote sans participation des Etats fautifs, etc.

86. Le but de ces normes doit être de formuler en termes précis la concrétisation des exigences de « good governance » dans le domaine de la formation de la volonté et de la prise de décision par les organisations internationales, de façon à ce que la volonté de l'organisation ne soit pas faussée. Cette préoccupation est à la fois centrale et fondamentale pour l'organisation.

Zurich, le 26 juin 2001

Urs Saxer

Notes

- 1 Malanczuk p. 52 et suivante.
- 2 Malanczuk loc. cit.
- 3 Soft Law, entre autres Malanczuk, p. 54 et suivante. Il s'agit ici de déclarations, résolutions et décisions fondamentalement dépourvues de caractère juridique contraignant. Dans quelques cas toutefois, ces dernières soit concrétisent le droit international existant soit anticipent sur le droit international à venir. Les normes juridiques « douces » (« Soft law ») se situent dans une zone d'incertitude entre droit et politique ou *lex lata* et *lex ferenda*.
- 4 Il peut également s'agir de pays qui n'ont pas d'intérêt particulier à défendre ou qui, pour des raisons financières, décident de renoncer à devenir membre d'une organisation et/ou à envoyer une délégation.
- 5 Le comportement des Etats versant des aides financières à des partis ou des hommes politiques dans des pays tiers est tout à fait comparable ; cf. Damrosch, p. 17 et suivante.
- 6 Les restrictions concernant la chasse à la baleine sont réglées dans l'Annexe et, conformément à l'art. I al. 1er, constituent une partie intégrante de la Convention. Les modifications sont apportées conformément aux prescriptions de l'art. V de la Convention, c'est-à-dire par l'adoption de règlements avec une possibilité de « opting out » ; voir note 12, définition de « opting out ».
- 7 Par droit primaire, on entend les actes constitutifs d'une organisation ; par droit dérivé, le droit dérivé de ces actes constitutifs et édicté par les organes ; voir Doehring, notes de marge 378 et suivantes.
- 8 Ceci peut également avoir un rapport avec le fait que les instances judiciaires qui seraient en mesure de résoudre de tels problèmes en prenant des mesures contraignantes font cruellement défaut aux organisations internationales.
- 9 Cf., par exemple, art. 25. b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (« UN Human Rights' Pact II »), selon lequel tout citoyen a le droit et la possibilité, et sans restrictions déraisonnables, de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre des électeurs.
- 10 En ce qui concerne le concept d'organisation internationale, cf. par exemple, Malanczuk, p. 92 et suivante ; Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes de marge 0105 et suivantes ; Ipsen § 31 notes 5 et suivantes.
- 11 Elle compte actuellement 38 Etats membres.
- 12 « Opting out » désigne une procédure pour laquelle les décisions prises par des organisations internationales n'exigent pas la ratification par les Etats membres, mais prennent effet à la condition qu'aucun Etat ne s'oppose à leur force obligatoire en formulant une objection ; voir Klein, dans Graf Vitzthum, chapitre 4, note de marge 198.
- 13 Mis à part au sein des communautés supranationales telles que l'UE/CE, de tels pouvoirs législatifs sont rarement accordés ; les principales exceptions à cette règle sont OACI, OMS, OMM et OMI. Voir également : Alexandrowicz, *The Law-Making Functions of the Specialized Agencies of the United Nations*, 1973 ; Verdross/Simma, § 629 et suivant.
- 14 Sous réserve de « opting out » ou de « contracting out » conformément à l'art. V al. 4 de la Convention.
- 15 Art. III al. 1er de la Convention.
- 16 Voir : « Rules of Procedure, as amended by the Commission at the 48th Annual Meeting », juin 1996.
- 17 Voir : « Financial Regulations, as amended by the Commission at the 48th Annual Meeting », juin 1996.
- 18 L'art. X al. 1er règle la ratification par les Etats signataires, l'art. X al. 2 l'adhésion pour les Etats non-signataires de la Convention.
- 19 Cf. par exemple, le message adressé le 15 août 1979 par le Conseil fédéral suisse au Parlement à propos de la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, Feuille fédérale 1979 III, 630 et suivants, dans lequel l'adhésion de la Suisse à la Convention est demandée et dans lequel il est expliqué, entre autres, que la CBI est un organe purement exécutif. Par rapport à la personnalité juridique dans le droit international public, les observations suivantes ont été faites : « La Commission baleinière internationale [...] est un organe collectif qui représente la volonté commune des Etats contractants. La CBI n'est pas un

élément autonome doté d'une propre personnalité juridique. Elle possède les caractéristiques d'un sujet de droit international public, et n'est en particulier pas autorisée à conclure des traités internationaux. » (Feuille fédérale, Conseil fédéral suisse, 1979 III 635).

- 20 Conformément aux « Rules of Procedure » C.(1), les organisations internationales peuvent, elles aussi, être admises aux réunions de la CBI, en qualité d'observateurs.
- 21 On peut penser, par exemple, à des comités et des commissions qui reposent sur des traités relatifs aux droits de l'homme ; pour d'autres exemples, cf. Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes de marge 0118 et suivantes.
- 22 UNTS vol. 1155, p. 331.
- 23 Selon son propre article 4, la Convention de Vienne ne s'applique qu'aux traités qui ont été signés après sa propre entrée en vigueur. Or, la Convention de Vienne du 23.05.1969 est entrée en vigueur plus de 20 ans après la Convention baleinière de Washington. Elle ne peut donc pas être appliquée directement. Il ne fait toutefois aucun doute que les réglementations de la Convention font désormais largement partie du droit coutumier international.
- 24 Cf. également Ipsen, § 31, note de marge 29.
- 25 Art. III al. 1er de la Convention.
- 26 Le statut de membre dépourvu du droit de vote peut exister, en fonction de l'organisation, dans le cadre d'une convention d'association ou dans le cas du statut de délégué observateur ; pour de plus amples informations à ce sujet, cf. Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes de marge 0515 et suivantes.
- 27 Cf., par exemple, « Rules of Procedure » de la CBI, B, selon lesquelles le quorum de décision est de la moitié des membres de la Commission ; voir également l'article III al. 2 de la Convention baleinière, qui stipule que la Commission prend les décisions à la majorité simple des membres votants, mais qu'une majorité des $\frac{3}{4}$ des membres votants est requise pour les décisions prises en vertu de l'art. V.
- 28 Cf. « Rules of Procedure » E, voir également « Rules of Debate » E.
- 29 Cf. par exemple art. 27 al. 3 de la Charte des Nations Unies.
- 30 Cf. par exemple art. 19 de la Charte des Nations Unies.
- 31 Cf. Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes de marge 1101 et suivantes ; Ipsen, § 31, note de marge 29.
- 32 Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 1102.
- 33 Ceci résulte de la validité subsidiaire des principes généraux du droit international public au sein des organisations internationales ; cf. également Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 1515.
- 34 Avant même qu'un traité entre en vigueur, un Etat qui a déclaré vouloir respecter les termes du traité doit s'abstenir d'actes qui priveraient ce traité de son objet et de son but ; cf. art. 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.
- 35 Le principe de coexistence fait référence aux principes fondamentaux des relations internationales, telles qu'elles sont décrites, par exemple, à l'art. 2 de la Charte de Nations Unies et qui s'appliquent généralement en leur qualité de droit coutumier international. La célèbre Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte de Nations Unies, qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970, constitue une tentative d'interprétation authentique de ces principes de coexistence ; cf. également notes 31 et suivantes.
- 36 Ce qui constituerait une violation nette des principes de coexistence ; cf. art. 2 al. 4 de la Charte de Nations Unies.
- 37 Cf. également Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes 1512 et suivantes.
- 38 Lorsqu'il s'agit d'un « self-contained regime », les seuls moyens d'exécution forcée et de réalisation disponibles sont ceux de ce régime ; les moyens offerts par le droit international général ne sont pas applicables dans ce cas ; cf. également CIJ dans le cas de la prise d'otage à Téhéran, CIJ, Rapports 1980 41 ; cf. également Ipsen, § 59, note de marge 47.
- 39 Cf. art. 2 Chiffre 1 Charte des Nations Unies. Voir également : Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 1132.

- 40 Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 1132. En ce qui concerne les exceptions, c'est-à-dire les cas de pondération des voix, voir Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 1133 et pages suivantes. Les cas les plus célèbres sont les institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale) et l'UE.
- 41 Cf. art. III al. 1er de la Convention de Washington.
- 42 Seidl-Hohenveldern, note de marge 323.
- 43 Seidl-Hohenveldern/Stein, notes de marge 1446 et suivantes.
- 44 Ainsi explicitement à l'art. 2 al. 1er de la Charte des Nations Unies ; il s'agit ici d'un principe général.
- 45 Voir par exemple art. 19 de la Charte de Nations Unies.
- 46 En ce qui concerne les principes généraux du droit dans le droit des organisations internationales, voir : Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 1613.
- 47 Ceci a été le cas en particulier en Afrique du Sud ; voir également Verdross/Simma, § 114, note de bas de page 16 et références.
- 48 Pour de plus amples informations sur ce point, cf. Damrosch, p. 1 et suivantes.
- 49 Cf. également Damrosch, p. 3 et suivantes.
- 50 Voir également Damrosch, p. 6 et suivante.
- 51 En ce qui concerne la validité du principe de non-intervention dans la politique étrangère, voir également Seidl-Hohenveldern/Stein, notes de marge 1453 et suivante.
- 52 G.A. Res 2625 (XXV), adoptée par consensus par l'Assemblée générale des Nations Unies le 24 octobre 1970 ; un précurseur à cela était la « Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty » du 21 décembre 1965, G.A. Res 2131 (XX). Remarques générales à ce sujet : cf. Damrosch, p. 8 et suivantes.
- 53 Lorsqu'une décision est prise par un Etat du fait de sa libre volonté, aucune contrainte n'a été exercée.
- 54 Remarques d'ordre général sur ce sujet : cf. Ipsen, § 59 notes de marge 52 et suivantes ; voir également Doehring, note de marge 124.
- 55 Les Etats de l'UE ont d'abord décidé ensemble de la position qu'ils souhaitent adopter vis-à-vis du GATT dans le cadre du processus de prise de décision de l'UE. Une telle coordination des votes au sein d'organisations régionales et de la part de groupes d'Etats ne pose pas de problème, tant que cette fixation des votes repose soit sur la décision volontaire de ces Etats d'être liés par les bases contractuelles soit sur le caractère volontaire de la participation.
- 56 Voir également Malanczuk, p. 52 et suivantes ; Ipsen, § 31, note de marge 43 et références suivantes.
- 57 Toutefois avec une possibilité de « opting out ».
- 58 Cf. également Art. 2 Chiffre 4 de la Charte des Nations Unies ; Malanczuk, p. 309 et suivantes.
- 59 Ipsen, § 23, notes de marge 42 et suivantes.
- 60 Ipsen, § 23, note de marge 43.
- 61 Voir note de bas de page n°36.
- 62 Cf. Ipsen, § 15, note de marge 30.
- 63 UN Doc. CONF.39/11/Add. 2, 285, également dans : ZaöRV 1969 693 ; voir également à ce sujet Ipsen loc. cit.
- 64 Pour de plus amples détails : Damrosch passim.
- 65 Damrosch op. cit.
- 66 Cf. également les législations dans les différents Etats qui interdisent le soutien de partis par des Etats tiers ; voir Damrosch, p. 21 et suivantes.
- 67 Seidl-Hohenveldern/Stein, note de marge 1775 ; Doehring, notes de marge 1025 et suivantes.

- 68 Malanczuk, p. 271 et suivante ; Seidl-Hohenveldern/Stein, note de marge 1776 ; Doehring, notes de marge 1029 et suivantes.
- 69 Doehring, note de marge 1029.
- 70 Au sujet des conditions de représailles, voir également Doehring, note de marge 1032
- 71 Par exemple Seidl-Hohenveldern/Stein, note de marge 1454.
- 72 Les explications suivantes se limitent aux rapports entre les Etats. Elles ne peuvent être transférées aux rapports entre Etats et organisations internationales ; cf. par exemple le Fonds monétaire international, qui lie souvent l'aide qu'il accorde à des Etats connaissant des difficultés économiques à la condition d'un changement dans la politique économique et financière du pays bénéficiaire. Ces conditions font cependant l'objet de négociations ouvertes et publiques avec l'Etat concerné.
- 73 A l'inverse, ce qui ne pose pas de problèmes est la réduction ou l'arrêt de l'aide économique et financière en raison de violations des droits de l'homme dans le pays récepteur, dans le cadre d'une réduction générale de l'aide allouée à l'étranger ou d'un changement général de la politique dans ce domaine par l'Etat donateur ; cf. également Damrosch, p. 34 et suivantes.
- 74 Il s'agit de res inter alios acta dans le sens de l'art. Art. 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.
- 75 Voir notes 54 et suivantes.
- 76 De tels engagements doivent absolument être transparents, c'est-à-dire en règle générale disposer d'une base dans le droit international public, reposer sur des motifs objectifs et être réversibles, de façon à ce que le principe de l'égalité souveraine des Etats soit maintenu. L'approche est différente dans le cas des communautés supranationales qui ont transféré à la communauté certaines attributions auparavant réservées aux Etats et qui les exercent par le biais des organes de cette communauté. Dans de tels cas, il existe un engagement contractuel du droit de vote. Cependant, le vote d'un Etat membre doit être reconnu dans l'organisation internationale, même lorsqu'il s'oppose aux décisions de la communauté, précisément en vertu de l'égalité souveraine des Etats et en raison du fait que les décisions de la communauté ne peuvent pas, en leur qualité de res inter alios acta, lier l'organisation.
- 77 Cf. par exemple l'art. 2 al. 2 de la Charte de Nations Unies. Toutefois, elle ne fait porter le principe de bonne foi que sur les obligations découlant de Charte de Nations Unies.
- 78 Au sujet de la fonction et de la signification des principes généraux du droit, voir également Doehring, notes de marge 407 et suivantes.
- 79 Cf. par exemple art. 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui précise sous le titre « Pacta sunt servanda » : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. »
- 80 Par exemple Alfred Verdross, *Völkerrecht*, 2e Edition, Vienne 1950 p. 493. Pour de plus amples détails, Doehring, notes de marge 410 et 417.
- 81 L'art. 31 al. 1er de la Convention de Vienne sur le droit des traités précise : « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. »
- 82 Cf. Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes de marge 2001 et suivantes.
- 83 Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 2032.
- 84 Remarques générales sur les contre-mesures des organisations internationales, voir Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes de marge 2004 et suivantes ; Ipsen § 31 notes de marge 17 et suivante.
- 85 Concernant l'exclusion d'Etats, voir Seidl-Hohenveldern/Loibl, notes de marge 2030 et suivantes.
- 86 Seidl-Hohenveldern/Loibl, note de marge 2009.
- 87 Par « implied powers », on entend les attributions des organisations internationales qui ne découlent pas directement du droit primaire, mais qui sont importantes pour la réalisation des tâches de l'organisation ; cf. également Ipsen, § 6, notes de marge 8 et suivante. La réglementation du droit de vote et la protection de la formation de la volonté dans l'organisation contre des abus apparaissent, de ce point de vue, comme des pouvoirs législatifs nécessaires.

- 88 Dans le cas d'un scrutin secret, les Etats peuvent plus facilement conclure des accords, car les Etats ne peuvent pas savoir de quelle manière les autres Etats ont voté. Il est surtout impossible de contrôler si des représentants d'Etats sont corrompus, étant donné que le vote déposé par les différents Etats n'est pas rendu public, et n'est pas non plus communiqué à l'Etat d'origine.
- 89 Cf. C (1) des « Rules of Debate » et des « Rules of Procedure » E. (3) (c).
- 90 Il est clair dans ce cas que la volonté exprimée par un Etat ne correspond pas à sa réelle volonté. Un Etat a par principe le droit à ce que sa véritable volonté soit reconnue. Ceci revêt une importance particulière lorsque les majorités ont été faussées par la corruption de représentants d'Etats.
- 91 Il est tout au moins improbable que le Président puisse exiger la répétition du vote. Souvent cette décision devra être prise par l'Assemblée elle-même.
- 92 En effet, selon le Préambule de la Convention, les buts sont la protection des baleines d'une part, et d'autre part une réglementation appropriée de la chasse à la baleine. La Convention elle-même n'interdit pas la chasse à la baleine, mais constitue le fondement juridique des instruments de régulation de la chasse.
- 93 Cf. « Rules of Procedure » E. (2).
- 94 Les Etats exclus ne sont plus liés par la réglementation de la chasse à la baleine, ce qui rend beaucoup plus difficile la réalisation des buts de la Convention baleinière.

Bibliographie (principaux ouvrages)

- Damrosch, Politics Across Borders: Non-intervention and Non-forcible Influence Over Domestic Affairs, American Journal of International Law vol. 88 (1989) 1-50
- Doehring, Völkerrecht, 1999
- Graf Vitzthum (Ed.), Völkerrecht 1997
- Ipsen (Ed.), Völkerrecht, 4^e édition 1999
- Köck/Fischer, Das Recht der Internationalen Organisationen, 3^e édition 1997
- Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7^e édition révisée 1997
- Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften, 7^e édition révisée 2000
- Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 9^e édition 1997
- Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, 10^e édition révisée 2000
- Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht – Theorie und Praxis, 3^e édition 1984