



**HAL**  
open science

## Chronique des faits internationaux

Thibaut Fleury Graff, Bou-Nader Philippe, Chollet Sam, Detry Charles-Emmanuel, Duverge Adrien, Feuillatre Andréa, Giraudeau Géraldine, Hamad Mira, Kridis Noura, Jourdain Pierre, et al.

► **To cite this version:**

Thibaut Fleury Graff, Bou-Nader Philippe, Chollet Sam, Detry Charles-Emmanuel, Duverge Adrien, et al.. Chronique des faits internationaux. Revue générale de droit international public, A paraître, Revue générale de droit international public, 2024/4. hal-04829674

**HAL Id: hal-04829674**

**<https://hal.science/hal-04829674v1>**

Submitted on 13 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## CHRONIQUE DES FAITS INTERNATIONAUX

Sous la direction de

Thibaut FLEURY GRAFF

Avec les notes de

Philippe BOU-NADER, Sam CHOLLET, Charles-Emmanuel DETRY, Adrien DUVERGE, Andréa FEUILLATRE, Géraldine GIRAudeau, Mira HAMAD, Noura KRIDIS, Pierre JOURDAIN, Franck LATTY, Antoine LAURENT, Monica LUGATO, Laura PRAT

### SOMMAIRE

ALBANIE : Projet de création d'un État souverain de l'ordre Bektachi (2024/4.46, P.J.) ; AFGHANISTAN : Vers une normalisation des Talibans au sein de la communauté internationale ? (2024/4.47, A.L.) ; ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE – VENEZUELA – REPUBLIQUE DOMINICAINE : Saisie de l'avion de Nicolas Maduro (2024/4.48, L.P.) ; FRANCE : Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 – Aspects de droit international (2024/4.49, F.L.) ; GEORGIE : *From Russia with love* : loi sur les « agents étrangers », loi « anti-LGBT » et élections contestées (2024/4.50, S.C.) ; IRAN – ISRAËL : Assassinat d'Ismaïl Haniyeh à Téhéran (2024/4.51, Ph.B.-N.) ; LIBAN – ISRAËL : Attaques au bipereurs et talkies-walkies (2024/4.52, M.H.) ; MONGOLIE : Visite de Vladimir Poutine : du pied de nez à la CPI à de possibles sanctions par l'Assemblée des États parties ? (2024/4.53, A.F.) ; NOUVELLE-CALEDONIE : Graves troubles au sein du territoire non-autonome (2024/4.54, G.G.) ; ONU (ASSEMBLEE GENERALE) : Le pacte pour l'avenir, un pacte de coopération (2024/4.55, N.K.) ; PHILIPPINES – REPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE – ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE : Mer de Chine méridionale : arrangement provisoire au sujet du banc Second Thomas (2024/4.56, C.E.D.) ; RUSSIE : Sommet « BRICS + ». Demandes d'adhésion et élargissement du club du Sud global (2024/4.57, L.M.) ; Vers un Eldorado spirituel et moral à la russe : visas et permis de séjour « idéologiques » pour la Russie (2024/4.58, A.D.) ; VATICAN : Adoption du Règlement général sur la protection des données personnelles (2024/4.59, M.L.) ;

### ALBANIE

#### Projet de création d'un État souverain de l'ordre Bektachi

**2024/4.46** – Le 21 septembre 2024, le premier ministre albanais, Edi Rama, a annoncé au *New York Times* son intention de créer un nouveau micro-Etat souverain enclavé dans la capitale albanaise par le truchement d'une dévolution d'une portion de son territoire en faveur de l'ordre Bektachi (« *Albania is planning a new muslim state inside its capital* », *New York Times*, 21 sept. 2024).

Le bektashisme est un mouvement soufi généralement associé au chiisme. Il se caractérise notamment par l'existence d'un clergé hiérarchisé avec, au sommet de l'ordre, un unique chef religieux. Il s'agit du Bektachi Dedebara dont l'actuel titulaire est Edmond Brahimaj dit Baba Mondî.

Dans sa forme actuelle, le projet vise à attribuer au futur Etat onze hectares du territoire de Tirana, la capitale albanaise, correspondant à l'enceinte de l'actuel centre mondial du bektashisme. Cela en ferait l'Etat avec la plus petite superficie au monde (un quart de celle du Saint-Siège). En outre, à ce stade, étant donné que cette dévolution est destinée à l'ordre Bektachi, il semble tacitement admis que le chef d'Etat soit le Bektachi Dedebara susmentionné. Le parallèle au Saint-Siège relayé dans la presse est donc aisément compréhensible.

La motivation qu'affiche le premier ministre albanais derrière ce projet est expressément promotionnelle. Elle vise, selon lui, à mettre en évidence la tolérance de l'Etat albanais envers l'ordre Bektachi.

À ce stade, le projet d'Etat est encore trop occulte pour pouvoir en proposer une analyse détaillée. Une analyse conditionnelle reste sommairement possible notamment sur les questions de licéité et de validité de la dévolution envisagée par l'Albanie.

Il n'est, en principe, pas internationalement illicite pour un Etat d'opérer une dévolution d'une partie de son territoire dans la mesure où il s'agit bien du sien. Il y a toutefois une exception commune à cette admission de principe pouvant intéresser le présent cas. Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle l'Etat s'est engagé à allouer une portion de son territoire à d'autres fins ou à des fins similaires mais selon d'autres procédures. Deux illustrations classiques de cette hypothèse peuvent être relevées. Selon la première, le Nicaragua s'était engagé, dans le traité Cañas-Jerez, à ne pas concéder la construction d'un canal transocéanique sur son territoire sans consulter préalablement le Costa Rica. Partant, l'allocation d'une partie dudit territoire à cette fin prévue par le traité Bryan-Chamorro conclu avec les Etats-Unis d'Amérique a été considérée comme internationalement illicite (v. Cour centraméricaine de justice, *Costa Rica c. Nicaragua*, AJIL, vol. 11, 1917, n°1, p. 229). La seconde illustration implique de raisonner *a contrario*. Dans l'affaire de *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, la Pologne alléguait que l'Allemagne ne pouvait pas transférer l'usine de Chorzów à la Haute-Silésie polonaise en contrariété avec le texte du Traité de Versailles (signé mais non encore entré en vigueur à l'époque) compte tenu de son obligation de bonne foi à l'égard du traité. Si la Cour ne donne pas droit à la Pologne, c'est uniquement pour des considérations d'espèce qu'il ne convient pas de développer davantage ici ; toujours est-il que le principe de l'illicéité d'un transfert en cas d'obligation l'interdisant y est tacitement mis en évidence (v. CPJI, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (Allemagne c. Pologne)*, arrêt du 25 mai 1926, Série A, n°7, p. 39 ). L'émission d'un acte emportant dévolution d'une portion du territoire de l'Albanie au projet d'Etat souverain de l'ordre Bektachi ne serait donc internationalement illicite que dans la mesure où elle se serait internationalement engagée à attribuer ce territoire à un autre emploi ou différemment.

La licéité internationale de l'émission d'un acte est une chose, sa validité – c'est-à-dire sa capacité à produire des effets juridiques hypothétiques en tant que tel – en est une autre (v., sur la distinction entre ces deux domaines, CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif du 22 juillet 2010, CIJ Recueil, 2010, pp. 423-424, §51). En réalité, la qualification étatique dépend moins de l'acte de dévolution que de ses conséquences concrètes. Plus précisément, peu importe que l'acte de dévolution qualifie l'Etat Bektachi comme tel pour que ce dernier constitue valablement un Etat dès lors qu'il dispose effectivement des critères étatiques (la soumission d'un territoire émergé déterminé et d'une population permanente au contrôle d'un gouvernement indépendant). À ce stade, il est cependant trop tôt pour se prononcer sur la caractérisation de ces critères pour ce projet d'Etat.

P.J.

## AFGHANISTAN

### Vers une normalisation des Talibans au sein de la communauté internationale ?

**2024/4.47** – Depuis leur reprise du pouvoir en Afghanistan à l'été 2021, les Talibans sont relativement marginalisés au sein de la communauté internationale qui refuse leur représentation institutionnelle et limite les relations, motif pris d'un comportement jugé fondamentalement contraire aux droits de l'homme. Alors que la situation s'enlise voire

s'accentue, des initiatives tendent à forger certains liens, questionnant la possible (ré)intégration normalisée de l'Afghanistan des Talibans au sein de la communauté internationale.

*Cœur du problème : violations des droits de l'homme et situation des femmes.* – Le point de crispation majeur sur la « normalisation » des relations avec les Talibans se situe dans les violations massives et largement relayées des droits de l'homme, notamment s'agissant des minorités et des femmes. Particulièrement exposées, ces dernières incarnent la violation profonde du droit international fondant la mise à l'écart de leur auteur. La liste est longue : interdiction quasi-totale de travailler, interdiction de voyage à l'étranger sans un homme de l'entourage, limitation de l'école à 12 ans maximum, punitions physiques incluant des séances publiques de flagellation contre des « crimes moraux » allant de l'adultère à la fuite du domicile, obligation de port du voile intégral, arrestation des hommes qui ne punissent pas les transgressions de leurs proches, mariages forcés... (voir notamment les rapports du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan : « Situation des femmes et des filles en Afghanistan », A/HRC/53/21 et « Le phénomène du système institutionnalisé de discrimination, de ségrégation, de non-respect de la dignité humaine et d'exclusion visant les femmes et les filles », A/HRC/56/25). Par ces mesures et d'autres encore, les violations des droits des femmes les mutilent dans leur dignité, leur liberté et leur vie même, aboutissant à une suppression totale de leur humanité. Tant le droit international des droits de l'homme que le droit international pénal sont violés : le premier par son noyau dur coutumier et ses fondements conventionnels, notamment le Pacte international sur les droits civils et politiques et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes auxquels l'Afghanistan est partie ; le second car les actes peuvent être qualifiés de crimes contre l'humanité dont la persécution pour motif sexiste (Statut de Rome (auquel l'Afghanistan est partie), *R.T.N.U.*, vol. 2187, I-38544, art. 7 § 1 *litt. h*) ; not. évoqué par le Conseil des droits de l'homme (doc. N.U., A/HRC/RES/57/3, préambule, al. 16), le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme en Afghanistan (doc. N.U. A/HRC/56/25, *op. cit.*, §§ 67-87), la France et la Slovaquie (doc. N.U. S/PV.9726, pp. 16 et 19)), et alimentent les positions en faveur de la criminalisation dans cette catégorie de l'apartheid *de genre* ou « sexiste » (doc. N.U., A/HRC/53/21, *op. cit.*, §§ 95-96 ; et A/HRC/56/25, *op. cit.*, §§ 88-95 et 108-109), déclinaison de l'acceptation raciale de l'apartheid déjà consacrée (*R.T.N.U.*, vol. 1015, I-14861, Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, art. II ; Statut de Rome, art. 7 §§ 1 *litt. j*) et 2 *litt. h*)).

En réponse, les Talibans affirment respecter les obligations conventionnelles de l'Afghanistan « conformément à la charia » (doc. N.U., A/HRC/53/21, *op. cit.*, § 16), soit dans la mesure compatible avec celle-ci telle qu'ils l'entendent, qui prime absolument. Un documentaire tourné sur place exprime au mieux ce discours et la suppression des femmes qu'il loge dans sa vacuité. Apparaît un défilé de femmes, entièrement prises par de lourds tissus noirs, rideaux de plomb cachant jusqu'au visage qui concentre l'humanité, jusqu'aux yeux où elle pétille dans toute sa densité. L'opacité du système se traduit sur la chair de ses objets. Encadrées par des hommes armés du régime, elles scandent et brandissent des banderoles dont une, en anglais, déclare : « *We are satisfied with attitude and behavior of Mujahideens* ». Le tout est relayé au monde entier par le petit objectif d'un smartphone connecté à Internet, tenu par un homme, au milieu d'hommes, visages libres et tenues armées (P. BRITO DA FONSECA et P. DE SAINT-EXUPERY, *Sous la loi des Talibans*, documentaire de 2022, disponible sur arte.tv, 24:26 à 26:12).

Évidemment irrecevable en droit, l'argument de la Charia est aussi critiqué comme dévoiement de l'Islam par certains Etats s'en revendiquant : le Conseil des ministres des affaires étrangères de l'Organisation de la coopération islamique, qui entend « protéger et défendre la vraie image de l'Islam » (art. 1 § 12 de la Charte de l'O.C.I.) insiste sur le respect des droits de l'homme, notamment des femmes (Conseil des ministères des Affaires étrangères de l'O.C.I., Déclaration d'Islamabad du 23 mars 2022), et loue l'investissement de son Académie internationale du Fiqh

islamique dans leur discussion avec les Talibans (doc. OIC OIC/CFM-49/2023/CS/RES/FINAL, Rés. 5/49-C, § 3), ceux-là figurant tant dans la Charte de l'O.C.I. (art. 1 § 14) que dans la Charte arabe des droits de l'homme de 2004 (arts. 3 *litt.* c), 33 *litt.* a) et c) et 34 *litt.* d)), toutes deux mêlées de religion. Le Pakistan, historiquement proche des Talibans mais en froid avec eux en raison de leur soutien au T.T.P., groupe terroriste qui le vise spécifiquement, dénonce le plus vigoureusement les violations à cet égard : « Nous sommes particulièrement révoltés par le fait que l'islam est invoqué pour justifier ces mesures odieuses. Ces politiques rétrogrades et obscurantistes violent les principes de notre religion éclairée, qui a été la première à défendre l'égalité des droits entre les hommes et les femmes » (doc. N.U., S/PV.9726, p. 28).

Lacérant profondément le droit et à la morale, cette situation « devrait heurter la conscience de l'humanité et appelle une action concertée de la communauté internationale » (Doc. N.U., A/HRC/RES/57/3, § 2). Mais que faire ? Inclure les Talibans dans les relations pour traiter la situation dans le jeu « normal » des relations interétatiques, ou les maintenir dans le *no man's land* de l' « infréquentabilité » où ne descend que la condamnation ? Ferme sur la qualification des violations, le droit international est, arrivé là, plus taiseux.

*Indétermination juridique de l'inclusion.* – Il y a assurément dans l'action talibane une « violation grave par l'Etat d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général » contre laquelle tous les Etats doivent coopérer et qu'aucun ne doit reconnaître ni aider (arts. 40 § 1 et 41 §§ 1-2 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite). Mais établir cela n'avance pas à grand-chose quant au principe même de l'entretien « normalisé » de relations, et le droit international ne donne guère d'autres indications. Cela se traduit par une absence complète de référence juridique sur cette question précise, à l'inverse des violations qui elles le convoquent abondamment.

D'abord, l'inclusion dans la « communauté internationale » n'emporterait aucune reconnaissance de la licéité *des violations*, mais seulement celle de l'identité pratique et « légitime » de l'Afghanistan au régime taliban qui remplit assurément le critère du contrôle effectif, ne souffre aucune concurrence démocratique qui brouillerait son autorité, et est déjà assimilé à l'Etat afghan au moins comme « autorités *de facto* » auxquelles les obligations internationales de l'Etat sont rappelées (par ex. doc. N.U., A/HRC/RES/57/3, préambule, al. 25 ; A/HRC/56/25, *op. cit.*, § 102) et qui sont amenées à le représenter aux yeux des juridictions (S. HASAR, « *Representation of Afghanistan before the International Court of Justice* », billet publié sur *EJIL:Talk!* le 16 oct. 2024). Or le droit positif définit autant la « légitimité » ici en jeu qu'il encadre sa reconnaissance et donc la normalisation sur ce point : très peu.

Ensuite, et ceci est lié à cela, rien n'établit de façon certaine que l'ostracisme contribue à lutter contre les violations ou que l'entretien de relations les aide. Le premier n'a pour l'instant démontré aucun résultat – si ce n'est négatif dans l'accentuation des maux de la société afghane – et s'avère d'autant moins efficace qu'il est incomplet, perforé par les relations « pragmatiques » qui seront mentionnées plus bas (A. MIR et A. WATKINS, « *America Can't Isolate the Taliban* », *Foreign Affairs*, 14 mars 2024.). Quant au second, il est difficile de récuser absolument que des relations permettent au moins d'impulser un développement du pays qui *pourrait* être profitable à sa population, dans une pauvreté criante, et s'imposent à cet égard (G. SMITH et I. BAHISS, « *The World Has No Choice But to Work With the Taliban* », *Foreign Affairs*, 11 août 2023.). Sans nécessiter la normalisation, elles la favorisent de fait en nourrissant les liens. Par ailleurs et à un autre niveau, il est concevable que la pression factuelle, palpable – car même le droit en arrive là –, serait plus forte dans les couloirs de l'ONU ou dans des ambassades à des milliers de kilomètres de Kaboul, où il se pourrait bien que des débats, des livres, de la musique et, oui, même des corps féminins, vivent librement devant des Talibans outrés mais au moins *confrontés*, forcés d'affronter un regard qu'ils ne peuvent couvrir, d'entendre une voix qu'ils ne peuvent taire ; bref, que ces fiers guerriers soient moins fiers et moins guerriers dans

ce contexte que dans un pays maîtrisé et implacablement conformisé à leur idéologie, où ils colmatent immédiatement les éventuelles brèches par la suppression de ceux ou celles qui les auraient causées.

Toutefois, même à admettre ces avantages ou d'autres, ils ne seraient possibles en l'état qu'après un premier pas imposant le lourd coût d'une suspension initiale des principes humanistes. Car si le froid découpage juridique *supra* préserve les droits de l'homme dans la non-reconnaissance des *violations* distinguée de la reconnaissance de l'identité, cette dernière n'est pas purement formelle en ce qu'elle reconnaît dans l'identité une égale altérité participant au cercle des nations, et donc, cela a été dit, une certaine légitimité. Sans admettre le comportement, elle le pose comme non dirimant et établit ainsi un contact problématique entre reconnaissances de l'identité et des comportements, ici exacerbé par l'assimilation de l'être des Talibans à leur action dans de nombreuses perceptions. Alors, *étant* violations des droits de l'homme, ils *sont* la meurtrissure des femmes, par « essentialisation » de l'« infrequentable » à ce qui le disqualifie (sur cette conceptualisation, v. M.-N. TANNOUS, « “After all, we trade with cannibals” : fréquenter les infrequentables en diplomatie », in M.-N. TANNOUS (dir.), *Fréquenter les infrequentables*, Paris, CNRS Éd., 2023, p. 11-12).

De ces mouvements incertains de balancier à la lisière de l'acte et de son auteur, du légitime et du licite, il résulte en dernier lieu que l'affaire relève davantage de la perception et de la ligne politique, non de ce qui *doit* mais de ce qu'il *faut* faire. « Dans une certaine mesure, nous nous trouvons dans la situation de l'œuf ou de la poule » (« Nous voulons tous un Afghanistan en paix, déclare le chef de l'ONU à Doha », *ONU Info*, 19 février 2024) et le droit international ne permet pas de trancher. Le dilemme s'épuise, alors, dans un choix de valeurs, parcouru de stratégie.

*Voies divergentes : question de principe de l'universel contre pragmatisme souple du régional.*

– Si la situation des droits de l'homme en Afghanistan fait au moins consensus pour « préoccuper » quand elle n'est pas condamnée, de même que fait consensus l'idée de maintenir un certain contact tout en conservant l'absence de reconnaissance de légitimité en l'état, la réaction diplomatique varie au sein de ces larges considérations qui permettent différentes acceptions des relations y étant « permises ».

Sur le plan universel, l'O.N.U. fait des droits de l'homme une question de principe, *a priori*, qui conditionne l'existence même de relations dépassant le dialogue de circonstance, que ce soit à travers ses organes protecteurs des droits de l'homme (doc. N.U., A/HRC/RES/57/3, § 12 ; A/HRC/53/21, *op. cit.*, §§ 100 *litt.* a), b) et g) et 101 *litt.* a), c) et h) ; A/HRC/56/25, *op. cit.*, §§ 111, 113 et 133 *litt.* a)), dans la « feuille de route » commandée par le Conseil de sécurité et utilisée comme référence (doc. N.U. S/2023/856, §§ 83 et 92), dans les déclarations de ses hauts fonctionnaires (« L'ONU plaide pour un avenir inclusif en Afghanistan lors de négociations à Doha », *ONU Info*, 1<sup>er</sup> juillet 2024) ou encore dans le mandat de sa mission d'assistance en Afghanistan (doc. N.U., S/RES/2626 (2022), § 5 *litt.* f)). Si tous les Etats conviennent de l'importance des droits de l'homme en l'espèce, seuls certains dénoncent des *violations* et se rallient à cette position de conditionnalité (doc. N.U., S/PV.9726, Suisse (p. 12), Royaume-Uni (p. 14), Équateur (pp. 14-15), Etats-Unis d'Amérique (pp. 15-16), France (p. 16), Malte (pp. 16-17), Slovénie (p. 20), Afghanistan (représentation de l'ancien régime ; pp. 21-22), Pakistan (pp. 27-28)). Dans son milieu naturel qu'est l'universel, un certain impératif catégorique résonne ainsi à l'échelle du monde : l'approche adoptée « pour toutes les femmes et les filles en Afghanistan révélera ce que nous sommes en tant que communauté mondiale » (*ibid.*, p. 20, déclaration particulièrement universaliste de la Slovénie, qui – il faut le noter – préside alors le Conseil de sécurité), et les droits de l'homme *doivent* être respectés, sans nul accommodement. Cet impératif a toutefois subi un certain infléchissement dans la dernière conférence de Doha : cérémoniel rythmant les discussions chapeautées par l'O.N.U. sur l'avenir de l'Afghanistan, les deux premières éditions de Doha se tinrent en l'absence des Talibans car leurs conditions pour

participer, principalement l'exclusion de la société civile et leur monopole comme interlocuteur afghan, « n'étaient pas acceptables » (*ONU Info*, 19 février 2024, *op. cit.*). Or « Doha III », qui eut lieu en juin-juillet 2024, accueillit les Talibans et céda sur l'exclusion autrefois rejetée, ce qui d'un côté fut salué comme première participation des Talibans et donc évolution du processus (doc. N.U., S/PV.9726, Japon (p. 8), Chine (p. 11), Pakistan (p. 27)), et de l'autre fut décrié comme une faiblesse abandonnant le peuple afghan (« L'ONU prône la réintégration de l'Afghanistan des talibans au sein de la communauté internationale », *Le Monde*, 20 juin 2024 ; doc. N.U. A/HRC/56/25, *op. cit.*, § 112 ; « Women Activists Criticize Taliban's Invitation to UN Meeting on Afghanistan », *Kabul Now*, 31 mai 2024 ; Groupe de travail des ONG sur les femmes, la paix et la sécurité, 6 juin 2024, *Lettre à l'ONU, au Conseil de sécurité et aux Etats membres sur les droits des femmes en Afghanistan*). La torsion du principe fut du reste assez vaine : moins d'un mois après, une nouvelle législation durcit encore la condition féminine (« Les talibans interdisent aux Afghanes de chanter, de lire en public et de se déplacer seules », *Le Monde*, 24 août 2024), et le Rapporteur spécial onusien sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan fut exclu du territoire, accusé de « diffuser de la propagande » (« En Afghanistan, le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme interdit d'entrer dans le pays », *Le Monde*, 20 août 2024).

Que de tracasseries morales et d'embarras diplomatiques, que les relations particulières n'ont pas en reléguant les principes à l'horizon pour faire place au concret, à l'immédiateté de l'intérêt localisé. Pour s'en tenir aux récents événements, elles furent initiées en 2018 par les Etats-Unis de Trump qui, en vue d'un cessez-le-feu et d'un retrait de leurs forces, négocièrent directement avec les Talibans en contournant le gouvernement afghan, boudé par ces derniers qui le considéraient tout à fait illégitime. Rythmées par de nombreux achoppements (« Afghanistan : récit du pari diplomatique raté de Donald Trump », *Le Monde*, 9 septembre 2019), les négociations aboutirent au retrait tant souhaité et au retour tant redouté des Talibans qui s'ensuivit (« Afghanistan : vingt ans après leur chute, les talibans reprennent Kaboul sans combat », *Le Monde*, 16 août 2021). C'est peu dire que depuis la reprise, les relations entre Etats-Unis et Talibans sont figées, mais là où l'intérêt pressant des premiers s'est retiré au loin avec les hélicoptères extirpant leurs soldats, celui des Etats voisins persiste car le voisinage ne s'en va pas avec des hélices. Des courants chauds circulent ainsi dans la région, incluant les Talibans. Les sujets de coopération ne manquent pas : lutte contre le terrorisme, contre les stupéfiants, développement économique, gestion de l'eau... l'Afghanistan concentre de nombreuses questions qui pressent leur saisie par des relations fonctionnelles contournant la reconnaissance (G. SMITH et I. BAHISS, *Foreign Affairs*, 11 août 2023, *op. cit.*). Notamment sur le plan économique, plusieurs accords commerciaux et projets d'infrastructures sont discutés voire déjà conclus avec les Etats d'Asie centrale et portent avec eux un certain rapprochement illustré par le retrait des Talibans des listes d'organisations terroristes du Kirghizstan et du Kazakhstan, bien que ce soit « juste pour le business » comme l'indique un représentant du dernier (« Les pays d'Asie centrale renouent des relations commerciales avec l'Afghanistan », *Le Monde*, 10-17 septembre 2024). Sans taire les droits de l'homme et la situation des femmes, le pragmatisme particulariste régional renverse l'approche en les faisant passer de condition *a priori* à horizon lointain, tout en atténuant grandement leurs violations qui ne sont jamais qualifiées comme telles, parfois réduites à des simples « points d'interrogation » dans le comportement taliban (doc. N.U., S/PV.9726, expression de l'Ouzbékistan (p. 26)). Ses partisans critiquent une « diplomatie du mégaphone » qui essentialise la situation par *un point* au détriment d'une « vision globale et objective » selon les expressions de la Chine (doc. N.U., S/PV.9726, p. 11), rejointe notamment par la Russie qui estime « encourageant » le maintien des Talibans et leur développement de la coopération régionale, invitant à « mettre de côté les intérêts étriés des Etats individuels » et nouer un dialogue « sans chantage ni pression » (*ibid.*, p. 18). Cela, jusqu'à finalement mettre en avant le principe de non-ingérence qui évoque la

sphère intime et protégée de l'Etat où les droits de l'homme seraient enfouis (doc. N.U. A/79/498 – S/2024/720, lettre de la Chine, de l'Iran, du Pakistan et de la Russie en date du 27 septembre 2024, § 1, tout en mentionnant les droits de l'homme ou l'inclusion §§ 8, 15 et 18). Toujours plus proches de la frontière trouble de la reconnaissance de légitimité, ces relations régionales apparemment pragmatiques et localisées se doublent d'une représentation politique et hautement symbolique comme la participation à des conférences, forums ou encore funérailles officielles et rencontres ministérielles (Doc. N.U., A/79/341 – S/2024/664, §§ 21-26). L'accréditation par la Chine d'un ambassadeur afghan nommé par les Talibans en janvier dernier fait ici figure de symbole dans ce développement vers l'officiel, le « légitime », qui accompagne le pragmatique.

Le dilemme de la « communauté internationale » n'est donc pas encore résolu ; pragmatisme et idéal continuent pour l'heure de s'opposer, le premier lésant la possibilité effective de maintenir le second. Ce qui amène à une dernière question, guère réjouissante : en cas de *choix* offert par le maintien *de facto* de relations extérieures suffisantes à leur développement voire gratifiées de reconnaissances implicites, les Talibans *veulent-ils* de l'intégration normalisée à l'échelle universelle si elle est au prix d'un renoncement à ce qu'ils considèrent comme leur *raison d'être*, l'application rigide d'une Charia de Procuste ? Écoutons le ministre de la Justice taliban, s'exprimant devant un représentant de la Chine au cours d'une déclaration louant la coopération entre les deux Etats par opposition à la distance mise par certains : « Tous les sacrifices que nous avons faits, c'était pour la Charia. Personne ne doit espérer que j'accepte des pressions contre la Charia. Personne ne doit espérer que le gouvernement puisse s'éloigner de la Charia. Les Afghans, celui qui est un Afghan, ne vendra jamais sa patrie. Et un vrai musulman ne vendra jamais sa croyance » (P. BRITO DA FONSECA et P. DE SAINT-EXUPERY, *Sous la loi des Talibans*, *op. cit.*, à 40:10). Rigorisme qui a pour lui la réalité pratique, la capacité *de fait* à perdurer : « Les pressions peuvent durer mille ans. Elles peuvent durer toute la vie. Mais nous ne lâcherons rien sur ce qui est dit par Allah », renchérit le ministre des réfugiés (*ibid.*, à 49:36). Quel avenir pour l'idéal dans tout cela, quelle traduction dans la chair et le psychisme des Afghans et Afghanes ? Interrogée sur la participation des Talibans à Doha III sans les femmes et en dépit des violations qu'elles subissent, une haute-fonctionnaire onusienne répondra : « [C'est] franchement déchirant mais voyons et continuons, c'est tout ce que je peux dire. »

A. L.

### ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE – VENEZUELA – RÉPUBLIQUE DOMINICAINE Saisie de l'avion de Nicolas Maduro

**2024/4.48** – Le lundi 2 septembre 2024, les autorités américaines ont procédé à la saisie d'un Dassault Falcon 900EX appartenant à Nicolás Maduro. Cette saisie, opérée sur le territoire de la République dominicaine, intervient dans le cadre d'une exacerbation des tensions entre les États-Unis et le gouvernement contesté de la République bolivarienne du Venezuela. En effet, la réélection du successeur d'Hugo Chavez pour un troisième mandat le 28 juillet 2024 a fait l'objet, comme d'ailleurs les deux premières élections (en 2013 et 2018, v. cette chronique, *RGDIP/4*, 2018, pp. 933-990), de remises en cause par l'opposition interne vénézuélienne mais également par de nombreux États et organisations internationales. La confiscation de l'avion constitue ainsi une énième réaction des États-Unis aux agissements de Maduro, accusé d'illégitimité démocratique et de violations des droits de l'Homme.

S'il s'agit d'un événement relativement courant des relations internationales contemporaines, et des relations états-uniennes en particulier (les États Unis ont d'ailleurs également procédé cette année à la saisie d'un Boeing 747-300M détenu par une entreprise iranienne puis vendu à une entreprise vénézuélienne, les deux entreprises étant sous sanctions américaines, v. « Les États-Unis saisissent un Boeing 747 Cargo vénézuélien immobilisé à Buenos Aires », *Air*



*Journal*, 18 février 2024), l'affaire présente certaines spécificités, et donne l'occasion de revenir sur la pratique concrète de ce que l'on a coutume d'appeler les « sanctions économiques unilatérales », pratique dont la licéité pose de délicates questions en droit international. Les sanctions unilatérales de manière générale, et la mesure particulière de l'espèce, se déploient en effet au sein d'un cadre de « relatif flottement de la légalité internationale » (J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 2019, p. 253). Ce flottement nécessite d'identifier avec une certaine prudence les éléments susceptibles d'être mis en avant pour justifier la mesure, afin d'en apprécier la portée au regard du droit positif.

*La question de l'interdiction générale des sanctions économiques unilatérales en droit international.* – L'illicéité de la confiscation du bien pourrait premièrement découler d'une interdiction générale des sanctions économiques unilatérales en droit international. Cette interdiction est régulièrement invoquée par divers Etats. D'ailleurs, la République bolivarienne du Venezuela avait elle-même formé un recours devant le Tribunal de l'Union européenne visant à demander l'annulation des mesures restrictives européennes la concernant. Sur les quatre moyens invoqués, le quatrième se concentre sur « l'imposition de contre-mesures illégales » par l'Union Européenne, ainsi prises selon l'État sud-américain en violation du droit international (v. TUE (Grande Chambre), *République bolivarienne du Venezuela c. Conseil de l'Union européenne*, affaire T-65/18 RENV, 13 septembre 2023, § 23). Notamment, l'imposition de mesures restrictives sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations-Unies constituerait d'après le Venezuela une violation d'une règle coutumière prohibant ce type de sanctions unilatérales, prohibition que l'État fait découler du principe de non-ingérence dans les affaires internes (§ 86). Sur ce moyen, le tribunal estime que la République bolivarienne du Venezuela « n'a pas démontré l'existence d'une (...) pratique générale imposant d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations Unies » (§ 96), rappelant par ailleurs que « [t]ant les résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies visées par la République bolivarienne du Venezuela que les résolutions du Conseil des droits de l'homme [condamnant la pratique des sanctions économiques unilatérales] ont été adoptées avec un nombre considérable de votes négatifs ou d'abstentions » (§ 97). L'existence d'une règle coutumière et générale prohibant l'imposition de mesures économiques unilatérales semble effectivement difficilement se dégager de la pratique contemporaine en la matière, même si la question est régulièrement remise en avant au sein des instances internationales et donc susceptible d'évolution (v. très récemment H. B. TRIANA, « *A customary rule against unilateral economic sanctions of the nature of the Helms-Burton Act ? Regarding another (potential) vote in the United Nations General Assembly against the 'bloqueo'* », *EJILTalk*, 21 octobre 2024). La question demeure ainsi très classiquement de savoir, de manière casuistique, si chaque mesure est justifiée en droit international. Pour cela, il faut tout d'abord étudier le caractère intrinsèquement licite ou illicite (D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international*, Paris, Pedone, 1994, pp. 130-182) de la mesure. Dans le cas où la mesure serait intrinsèquement illicite, alors celle-ci ne peut être justifiée que s'il s'agit d'une contre-mesure admise en droit international en tant que réaction proportionnée à un fait illicite portant atteinte aux intérêts juridiques de l'État sanctionnant.

*L'illicéité intrinsèque de la mesure de l'espèce.* – L'appréciation de l'illicéité intrinsèque de la mesure soulève de sensibles questions d'interprétation. La mesure pourrait probablement être qualifiée de confiscation d'un bien appartenant à un chef d'État, et donc protégé par l'immunité d'exécution. L'immunité d'exécution s'étend effectivement en principe au-delà du cadre national, en ce que le principe désigne, comme le formule F. Poirat, « l'interdiction posée par le droit international pour tous les organes internes d'exercer toute mesure de contrainte sur les biens du sujet international. Sont alors visés, outre les mesures d'exécution d'un jugement, les gels d'avoir ou les embargos sans lien avec l'exécution d'une décision de justice » (F. POIRAT, « Les immunités des sujets du droit international (États et organisations internationales) », in J.

VERHOEVEN (dir.), *Droit international des immunités : contestation ou consolidation ?*, LGDJ, Paris, p. 16). Cependant, le gouvernement Maduro n'est pas reconnu par les États-Unis comme le gouvernement légitime du Venezuela, et ainsi, du point de vue états-unien du moins, la mesure ne constitue pas une confiscation d'un bien officiel étatique. Ce cas de non-reconnaissance implique effectivement « de déterminer si l'autorité qui est objectivement étatique ou gouvernementale peut perdre le bénéfice de l'immunité sous le prétexte qu'elle n'est pas reconnue » (J. VERHOEVEN, « Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un État, d'un gouvernement ou d'une situation », *RCADI*, 1985, t. 192, p. 70). En l'espèce, en l'absence d'un autre gouvernement susceptible d'être reconnu, le gouvernement Maduro semble être le seul gouvernement effectif représentant l'État au sein des instances internationales et, au regard de cette fonction, l'effet de la non-reconnaissance états-unienne ne semble pas pouvoir être de lui refuser le bénéfice de l'immunité (pour une analyse exhaustive de cette question à propos de l'immunité de juridiction du gouvernement Maduro, v. cette « Chronique », cette *Revue*, n°2020/3, Note M. FRAPPIER, pp. 624-632). Au regard du droit international, la saisie du Dassault Falcon 900EX peut donc légitimement être considérée comme une mesure de confiscation d'un bien officiel d'un chef d'État. Or, la « libre disposition de ses biens par un État étant protégée par le droit international public, on peut conclure à l'illicéité intrinsèque des mesures qui y portent atteinte » (D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international, op.cit.*, p. 166). En outre, même si l'on considère avec les États-Unis Nicolás Maduro et les représentants de son gouvernement comme de « simples » personnes privées faisant l'objet de sanctions, alors la mesure peut être considérée comme intrinsèquement illégale pour d'autres motifs : la confiscation, qui se différencie d'un simple gel en ce sens qu'elle a vocation à être définitive, porte atteinte au droit de propriété privée protégé en droit international public, en ce qu'elle constitue « une forme d'expropriation sans indemnisation » (D. VENTURA, *Le gel et la confiscation des avoirs de dirigeants d'État étrangers*, Thèse dactylographiée, Paris I Panthéon-Sorbonne, soutenue le 12 décembre 2017, p. 21).

*Circonstances excluant l'illicéité.* – Bien qu'intrinsèquement illicite, une mesure unilatérale peut être justifiée au regard du droit international « si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre [d'un] autre État » (CDI, Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, Article 22). Une contre-mesure désigne une « réaction décentralisée à un fait internationalement illicite et donc une conséquence de celui-ci » (L.A. SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite : des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990, p. 27). Pour apprécier l'éventuelle justification de la mesure, il faut donc s'intéresser à ses motifs, afin de déterminer si elle constitue une réaction à la commission par le Venezuela d'un fait illicite international portant atteinte aux intérêts juridiques des États-Unis. Les autorités américaines invoquent différents fondements pour justifier la confiscation. Tout d'abord, l'acquisition de l'avion aurait été réalisée « in violations of U.S export control and sanctions laws », et le bien aurait ainsi été « illegally acquired for the benefit of sanctioned Venezuelan officials » (« *United States Seizes Aircraft Used by Nicolás Maduro Moros in Violation of U.S. Export Control and Sanctions Laws* », U.S. Department of Justice, Sept. 2, 2024). L'illégalité de l'acquisition résulterait donc de l'application des sanctions américaines, dont il s'agit précisément ici de déterminer la licéité internationale. En outre, l'illégalité invoquée reste déterminée au regard de règles de droit interne, le droit international y étant par principe indifférent. Ce motif est donc peu significatif si l'on souhaite conduire une analyse de droit international public. Des motifs plus généraux entourent cependant le cadre juridique des sanctions mises en place contre le gouvernement Maduro. En 2014 le *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act* du Congrès américain autorise l'exécutif à prendre des sanctions contre le Venezuela pour réagir aux violations par le gouvernement du Venezuela des droits de l'homme, les droits invoqués étant des droits civiques et politiques (notamment, le gouvernement est accusé de « *remove checks*

*and balances on the executive, politicize the judiciary, undermine the independence of the legislature, persecute its political opponents, curtail freedom of the press, and limit the free expression of its citizens* »). Au fondement de l'*executive order 13692* du 8 mars 2015, Barack Obama qualifiait ces violations de « *unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States* » (notons que la même formule a été employée à l'égard de l'Iran par Jimmy Carter dans le fameux *Executive order 12170* du 14 novembre 1979). Ces éléments s'apparentent, malgré la référence à la « menace » dont on ne sait pas très bien comment elle se matérialise exactement à l'égard des États-Unis en l'espèce, à la défense d'un « intérêt général international ». La raison d'être de ces mesures dériverait ainsi du caractère fondamental de certains principes dont les États-Unis estiment devoir assurer le respect même lorsque leurs intérêts propres ne sont pas directement en cause, ou, selon les termes classiques du droit de la responsabilité internationale, lorsqu'ils n'ont pas directement subi un dommage. En d'autres termes, l'intérêt à agir ne serait pas un intérêt propre mais un intérêt commun. L'existence de la possibilité en tant que telle d'une sorte d'*actio popularis* internationale, largement débattue en doctrine et faisant l'objet de prétentions étatiques radicalement divergentes, ne semble pas être admise en droit international positif, et n'apparaît d'ailleurs pas dans le Projet d'articles sur la responsabilité de l'État de la CDI de 2001, censé proposer une codification des règles en vigueur en la matière (v. D. ALLAND, « *Countermeasures of General Interest* », *EJIL*, 2002, Vol. 13, n°5, pp. 1221-1239). Au-delà de son existence juridique, elle pose des questions éthiques fondamentales relatives au contenu de cet « intérêt collectif » difficilement palpable et déterminé ici – paradoxalement – de manière unilatérale. D'ailleurs, en l'espèce, il n'est pas certain que les droits civils et politiques ainsi que certaines exigences démocratiques, qui impliquent d'admettre l'existence d'un plus qu'incertain droit à l'autodétermination en dehors des cas de colonisation, puissent fonder une éventuelle *actio popularis*. Bien entendu, le risque d'instrumentalisation d'un prétendu intérêt collectif au service d'une diplomatie économique agressive et bien souvent néfaste pour les populations est également au coeur du débat. Les relations entre les États-Unis et le Venezuela constituent un cas malheureusement typique de ces problèmes, et l'escalade que marque la confiscation de l'avion ne présage rien de bon pour l'avenir de ces relations.

L.P.

## FRANCE

### **Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 Aspects de droit international**

**2024/4.49** – Du 26 juillet au 11 août puis du 28 août au 8 septembre 2024, la France a accueilli sur son territoire les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Les oiseaux de mauvais augure qui annonçaient un fiasco organisationnel, prévoyaient une catastrophe sécuritaire ou anticipaient un manque d'engouement du public ont été contredits ; la dissolution de l'Assemblée nationale à quelques semaines de l'événement, le déroulement d'une campagne législative marquée par la crainte de l'arrivée de l'extrême droite au pouvoir, l'absence de majorité dans la nouvelle assemblée et le maintien aux affaires courantes d'un gouvernement démissionnaire n'ont pas eu d'impact notable ; des sabotages sur les lignes de train au matin du jour J et les conditions météorologiques particulièrement défavorables pour la cérémonie d'ouverture le long de la Seine n'y ont rien changé : les Jeux ont été un grand succès à tous points de vue.

A l'inverse des expositions internationales qui obéissent à un régime de droit international public, sous l'égide d'une organisation internationale, le Bureau international des expositions, les Jeux olympiques et paralympiques sont gouvernés par des règles émanant d'organisations privées (les comités internationaux olympique et paralympique – CIO et IPC). Partant, la place

du droit international public n'est que résiduelle (v. F. Latty, « Les Jeux olympiques à l'épreuve du droit (et inversement) », *Pouvoirs*, n° 189, 2024, pp. 25-36). Elle n'est pas pour autant négligeable, notamment lorsqu'il est question de droits humains (*infra iii*)).

Des instruments internationaux peuvent constituer le vecteur de déclarations politiques, voire d'engagements sur des questions liées au sport (v. *infra ii*) les développements sur le Sommet du sport pour le développement durable). Le droit international est aussi l'instrument de la coopération interétatique sur des questions de sécurité. Lors des Jeux de Paris, environ 1 800 membres de forces de l'ordre étrangères provenant de quarante-quatre pays ont été déployés sur le territoire national. Le cadre juridique d'une telle présence a reposé, en partie, sur le traité de Prüm conclu en 2005 entre sept membres de l'Union européenne, dont l'article 25 prévoit la possibilité de « constituer des patrouilles communes ». Pour les forces provenant d'autres Etats, un cadre juridique *ad hoc* a dû être défini. Plusieurs accords bilatéraux ont ainsi été conclus (par exemple avec la Corée du Sud, les Etats-Unis, le Qatar) qui fixent les modalités de l'action policière étrangère : port d'arme, conditions d'utilisation alignées sur celles du droit français etc. (« Des policiers étrangers en renfort à Paris », *Le Monde*, 31 juillet 2024).

Si les Jeux sont porteurs de valeurs d'universalisme et de paix (v. *infra, i*), les développements sur la Trêve olympique), ils sont aussi lourds d'enjeux en termes de rayonnement et de représentation des nations. Le pays organisateur est le premier concerné, ce qui peut susciter à son égard des comportements inamicaux provenant d'Etats tiers, à l'image des campagnes de désinformation relayées depuis l'Azerbaïdjan appelant au boycott des Jeux de Paris (« Entre Bakou et Paris, une relation de plus en plus dégradée », *Le Monde*, 24 avril 2024 ; v. aussi dans un autre registre, cette « Chronique », cette *Revue*, note F. Latty, n° 2022/2.21, concernant le boycott diplomatique des Jeux olympiques d'hiver de Beijing). Les autres Etats perçoivent tout autant l'importance qu'il y a à briller lors des Jeux. Le ballet diplomatique à l'occasion de la cérémonie d'ouverture des Jeux de Paris 2024 en témoigne. Plus d'une centaine de chefs d'Etats et de gouvernements ont assisté au défilé sur la Seine des athlètes composant les délégations des 204 comités nationaux olympiques (CNO) représentés sur les 206 reconnus par le CIO – c'est devenu un lien commun de relever que leur nombre (comptant la Palestine, le Kosovo, Taipei etc.) dépasse celui des 193 Etats membres de l'ONU. Si les équipes et athlètes aux Jeux ne représentent sur le papier que leur comité national olympique ou paralympique, l'association est vite faite avec les Etats d'origine. Lors de la cérémonie d'ouverture, la présentation au micro de la délégation sud-coréenne sous l'appellation « République démocratique populaire de Corée » (désignation officielle de la Corée du Nord) au lieu de « République de Corée » a failli déclencher un incident diplomatique, rapidement éteint après que le président du CIO a exprimé « ses excuses les plus sincères pour l'erreur qui s'est produite » (« Déclaration du CIO sur l'erreur d'identification de la délégation du CNO de la République de Corée lors de la cérémonie d'ouverture des Jeux Olympiques », communiqué du CIO, 27 juillet 2024).

Sans même insister sur le prestige consistant à emporter des médailles, le simple fait pour certaines équipes de participer à la compétition est lourd d'enjeux (voir *infra iv et v*), les développements concernant la participation des athlètes russes et israéliens). Il n'a d'ailleurs échappé à personne que les Jeux de Paris 2024 se sont déroulés dans un « contexte géopolitique marqué par la guerre à Gaza et en Ukraine, et les rivalités croissantes entre les grandes puissances », comme l'a écrit *Le Monde* en Une (« Paris 2024 : des JO sur fond de crises géopolitiques », *Le Monde*, 26 juillet 2024). On relèvera par ailleurs la présence d'une équipe olympique d'athlètes réfugiés composée de trente-sept personnes, dont l'unique médaillée sera Cindy Ngamba, boxeuse ayant obtenu le statut de réfugiée en raison de la répression pénale de l'homosexualité dans son pays d'origine, le Cameroun (« JO 2024 : du calvaire à la qualification olympique, les combats de la boxeuse Cindy Ngamba », *lemonde.fr*, 31 juillet 2024). Pour les Jeux paralympiques, une équipe de huit athlètes réfugiés a concouru (« Ibrahim Al Hussein, de l'enfer syrien au triathlon des Jeux », *Le Monde*, 1<sup>er</sup>-2 septembre 2024).

*i) Trêve olympique.* – L’approche des Jeux de Paris a suscité de nombreux appels au respect de la Trêve olympique, dans le sillage de la résolution « Édification d’un monde pacifique et meilleur grâce au sport et à l’idéal olympique » (A/78/L.9) adoptée par l’Assemblée générale de l’ONU le 21 novembre 2023. Le contexte des guerres en Ukraine et à Gaza a donné lieu à plusieurs déclarations tendant à conférer à la Trêve olympique un sens premier : celui de la suspension des hostilités à l’occasion des Jeux, alors que sa portée exacte demeure discutée, plus encore que son fragile degré de normativité (voir cette « Chronique », n° 2024/1.5). A l’occasion de sa visite en France pour le 60<sup>e</sup> anniversaire des relations diplomatiques entre la France et la Chine, le président Xi a déclaré le 6 mai 2024, lors d’une conférence de presse, que la Chine était favorable à un « cessez-le-feu mondial pendant les Jeux olympiques » (« Ukraine : Xi et Macron appellent à un cessez-le-feu lors des JO », *Le Monde*, 8-9 mai 2024). La Déclaration entre la France et la Chine sur la situation au Proche-Orient du 6 mai 2024 précise en son § 10 que « [l]es deux chefs d’Etat appellent chacune et chacun à respecter la Trêve olympique pendant les Jeux olympiques et paralympiques d’été 2024. La Trêve olympique appelle toutes les parties à cesser les hostilités tout au long des jeux. Alors que les conflits se propagent et les tensions augmentent, la Trêve est une occasion de travailler au règlement durable des conflits dans le plein respect du droit international » (disponible sur le site internet [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)).

De manière plus laconique, les chefs d’Etat et de gouvernement du G7 réunis à Borgo Egnazia (Italie) se contentent, dans leur déclaration du 15 juin 2024, de « demand[er] instamment à tous les pays d’observer la Trêve olympique » (conclusion). A l’inverse, le 25 juin 2024, le président de l’Assemblée générale s’est fait plus précis en appelant solennellement « tous les belligérants engagés dans des conflits armés partout dans le monde à être fidèles à la tradition antique de la Trêve olympique [...] et à avoir le courage de conclure de véritables cessez-le-feu pendant cette période, ouvrant ainsi la voie au règlement pacifique des différends » (A/78/917). Le Pape François a également souhaité que « chacun ait à cœur de respecter la trêve olympique dans l’espoir de résoudre les conflits et de restaurer la concorde » (« Le Pape prône la trêve et la concorde entre les peuples », [www.vaticannews.va](http://www.vaticannews.va), 26 juillet 2024), tandis que le Secrétaire général de l’ONU, dans un message vidéo diffusé pendant la Cérémonie d’ouverture, a déclaré : « Dans l’esprit de la Trêve olympique, j’appelle le monde à déposer les armes. À bâtir des ponts. À encourager la solidarité. Et à tendre vers l’objectif ultime : la paix pour tous ».

Ces petits jalons normatifs (voir aussi le § 18 de la résolution « Le sport, facteur de développement durable » (A/79/L.10)) sont de nature à alimenter, à travers l’affirmation laborieuse d’une *opinio juris*, un processus coutumier (voir cette « Chronique », n° 2024/1.5). Il n’en demeure pas moins que les principaux intéressés – les belligérants – sont demeurés sourds aux appels : les armes ont continué de tuer en Ukraine, à Gaza, au Soudan, au Yémen, en Éthiopie etc., ce qui témoigne à tout le moins de l’absence de « pratique généralisée » consistant à suspendre les opérations militaires pendant les Jeux...

*ii) Sommet du sport pour le développement durable.* – La présence de chefs d’Etats et de gouvernement à l’occasion d’une grande manifestation sportive internationale peut être l’opportunité d’adopter des textes internationaux, plus ou moins ambitieux. L’organisation de l’Euro de football de 2016 en France avait ainsi été l’occasion de conclure, sous les auspices du Conseil de l’Europe, une Convention de Saint-Denis sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE 218). Dans cette veine, un comité de réflexion sur l’éthique et la vie démocratique dans le sport coprésidé par Marie-George Buffet et Stéphane Diagana avait suggéré que les Jeux de Paris 2024 donnent lieu à une « initiative multilatérale forte afin de mettre en place les outils qui permettront de renforcer au niveau international l’intégrité du sport, y compris la protection des pratiquantes et des pratiquants » (« Pour un sport plus démocratique, plus éthique et plus

protecteur », Rapport remis le 7 décembre 2023 à la ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, p. 9).

Si le gouvernement français a bien saisi l'occasion des Jeux pour lancer une initiative multilatérale, c'est un autre thème qui a été retenu. Le 25 juillet 2024, à la veille de la cérémonie d'ouverture, un Sommet du sport pour le développement durable (#Sport4SD) s'est tenu à l'initiative du président français Emmanuel Macron et du président du CIO Thomas Bach. A son issue, l'« Accord de Paris pour le sport et le développement durable » (disponible sur le site <https://sport-for-sd.org>) a été adopté, qui est censé engager trente-neuf gouvernements et seize organisations publiques (ONU, Banque mondiale, OCDE...) ou privées (CIO, FIFA, UICN...). L'Accord n'en est toutefois pas vraiment un, au sens du droit international. Il s'agit d'une déclaration politique, et plus précisément, selon ses propres termes, d'« un appel à la mobilisation collective en faveur de la jeunesse [...] lancé autour de 10 engagements, pour accélérer la contribution du sport aux Objectifs de développement durable ». Ces « engagements », qui n'engagent guère à bien les lire, tournent autour de cinq thématiques du Sommet : éducation et emploi (ex : « Intégrer le sport dans les programmes nationaux d'emploi et de formation professionnelle des jeunes ») ; santé et nutrition (ex. : « mener des campagnes de communication mettant en avant les bienfaits du sport ») ; égalité et inclusion (ex. : « Augmenter le nombre d'infrastructures et programmes sportifs accessibles et inclusifs ») ; financement et mesures d'impact (« Contribuer à la création d'un fonds d'impact ») ; durabilité et héritage (« Réduire l'empreinte carbone de la pratique sportive et des événements sportifs pour l'aligner sur l'Accord de Paris sur le climat »). Plusieurs annonces concrètes ont néanmoins été faites par des participants au Sommet, telles que le financement à hauteur de 10 milliards \$ dans des infrastructures sportives de proximité « inclusives et durables » d'ici à 2030 (échéance des ODD), par les institutions réunies au sein de la *Coalition for Sustainable Development through Sport* du mouvement *Finance en commun (FiCS)*. On notera que ces mécanismes très informels sont le vecteur d'une coopération entre différents acteurs, qui évoquent les « partenariats public-privé » au travers desquels des programmes peuvent être l'objet de financements conjoints.

L'Accord de Paris pour le sport et le développement durable a par la suite connu des prolongements normatifs. Dans le « Pacte pour l'avenir » adopté l'Assemblée générale de l'ONU le 22 septembre 2024 (A/79/1 ; voir, *infra*, cette « Chronique », n°2024/4.56), le sport est mentionné à plusieurs reprises, notamment au titre de la « Mesure 11 » par laquelle les Etats membres entendent « protéger et promouvoir la culture et le sport en tant que composantes à part entière du développement durable ». La « Déclaration sur les générations futures » en Annexe II engage aussi les Etats à « [i]nvestir dans un enseignement de qualité accessible, sûr, inclusif et équitable pour toutes et tous, y compris l'éducation physique et le sport [...] » (§ 22). La 79<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies a encore adopté par consensus une résolution intitulée « Le sport, facteur de développement durable » (A/79/L.10), après avoir pris connaissance du rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la contribution du sport au développement durable et à la paix (A/79/289). La résolution « encourage toutes les parties concernées à promouvoir et à favoriser l'exploitation du sport au service du développement durable » (§ 2). Elle incite à davantage de coopération entre les Etats et les organisations de la société civile (§ 16), ce qui est de nature à conforter les initiatives de financement évoquées ci-dessus. Si la portée normative de ces instruments demeure très faible, il n'en demeure pas moins qu'ils convergent vers un même objectif (faire contribuer le sport au développement durable) et sont susceptibles de servir de cadre à des actions concrètes.

Dans le prolongement de résolutions antérieures, la résolution 79/289 « appuie » en outre « l'indépendance et l'autonomie du sport et la mission du Comité international olympique », ce qui conforte la position du CIO – qui bénéficie par ailleurs d'un statut d'observateur permanent auprès de l'Assemblée générale (A/RES/64/3). Il faut encore noter que l'Assemblée

« encourage » les organisateurs de grandes manifestations sportives à respecter les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l’homme (§ 19). Sans limiter substantiellement « l’autonomie du sport », l’Assemblée s’inscrit néanmoins dans le mouvement consistant à donner davantage de considération au respect des droits humains dans ce cadre.

*iii) Droits humains.* – La question du respect des droits humains à l’occasion des grandes compétitions sportives internationales concerne non seulement les comportements de l’Etat accueillant la compétition sur son territoire, mais aussi, de plus en plus, le rôle joué par les organisations sportives propriétaires des événements. Des évolutions significatives ont fait suite aux scandales ayant accompagné l’organisation de la Coupe du monde de la FIFA au Qatar (2022). Depuis lors, la FIFA a intégré une clause « droits humains » dans ses statuts, tandis qu’en 2023, le CIO a modifié la Charte olympique, de manière à faire figurer parmi les principes fondamentaux de l’Olympisme « la responsabilité sociale et le respect des droits humains reconnus au plan international ». Le CIO a adopté un « Cadre stratégique relatif aux droits humains », l’engageant à respecter les droits internationalement reconnus conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l’homme.

Quelques jours avant l’ouverture des Jeux de Paris, dans le cadre de sa 56<sup>e</sup> session, le Conseil des droits de l’homme a tenu sa séance quadriennale sur la promotion des droits humains à travers le sport et l’idéal olympique, sur le thème spécifique : « Promouvoir l’inclusion dans et par le sport ». Dans son discours, le Haut-Commissaire aux droits de l’homme Volker Turk a rappelé la responsabilité première des Etats pour assurer le respect des droits humains et l’inclusivité dans le sport, ce qui implique une « tolérance zéro à l’égard du racisme et de toutes formes de discrimination dans le sport, y compris l’antisémitisme et d’islamophobie » (discours disponible sur [www.ohchr.org/](http://www.ohchr.org/)).

Il est difficile de ne pas voir dans ces propos une allusion à l’interdiction faite aux athlètes françaises de porter le voile pendant les Jeux. La ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques avait en effet annoncé dès septembre 2023 l’attachement du gouvernement à un « régime de laïcité stricte », en s’appuyant sur l’arrêt du Conseil d’Etat selon lequel le principe de neutralité du service public s’applique aussi aux sportifs sélectionnés dans les équipes de France (CE 29 juin 2023, n° 458088, *Association Alliance citoyenne et autres*, Lebon ; v. M. Maisonneuve, G. Rabu (dir.), *Les grandes décisions du droit du sport*, Paris, Dalloz, 2024, pp. 469 et s.). Cette position a fait l’objet de sérieuses critiques au plan international, notamment de la part d’ONG qui ont cherché à obtenir du CIO qu’il utilise les moyens à sa disposition, au titre de son engagement en faveur des droits humains, pour influencer sur la position française – de la même manière que la FIFA a fait levier sur le Qatar dans le cadre de la préparation de la Coupe du monde 2022. La coalition Sports & Rights Alliance a envoyé le 24 mai 2024 une lettre au CIO l’enjoignant « à appeler publiquement les autorités sportives françaises à annuler toutes les interdictions faites aux athlètes de porter un couvre-chef sportif dans le sport français, dans le cadre des Jeux de Paris 2024, mais également dans tout autre contexte et à tout niveau de pratique sportive » (« JO-2024 : des ONG réclament que les sportives françaises puissent porter le voile », *AFP*, 11 juin 2024). L’interdiction française est considérée comme discriminatoire ; les athlètes musulmanes désirant porter le hijab ne pourraient pas exercer leur droit à participer au sport sans discrimination. Amnesty International a renchéri dans un communiqué du 16 juillet 2024 dont l’intitulé est explicite : « France : L’interdiction du hijab dans le sport français met en évidence les discriminations et les doubles standards à l’approche des Jeux olympiques et paralympiques » (*contra* v. la tribune de M. Perrot et E. Badinter en réponse à Amnesty International : « JO de Paris 2024 : l’Iran et l’Afghanistan hors Jeux ! », *lepoint.fr*, 11 juillet 2024, qui défend la neutralité religieuse des Jeux de Paris 2024 et prône l’interdiction du port du voile pour toutes les athlètes sur le fondement de la Règle 50.2 de la Charte olympique qui interdit toute « sorte de démonstration ou propagande religieuse »). Le

CIO s'est bien gardé de se prononcer sur une question aussi sensible, en répondant que « la liberté de religion est interprétée de différentes manières par les différents États » et que l'interdiction par la France du hijab dans le sport n'était pas du ressort du Mouvement olympique (cité in Amnesty International, « L'interdiction du foulard dans le sport, une conception bien française et discriminante », [www.amnesty.fr](http://www.amnesty.fr), 16 juillet 2024). Lors des Jeux, aucune athlète française n'a porté le hijab, sans que cela ne génère d'incident. Les athlètes provenant d'autres délégations ont pu porter le voile selon la réglementation applicable à leur sport. C'est ainsi vêtue que la championne olympique du marathon, la Néerlandaise Sifan Hassan, est apparue pour la remise de médaille pendant la cérémonie de clôture des Jeux olympiques.

Les Jeux passés, la laïcité « à la française » appliquée au sport demeure critiquée au regard de la liberté de conscience et de religion reconnue par le droit international des droits humains. Au terme de son examen périodique de la France, le Comité des droits de l'homme relève ainsi « avec préoccupation l'élargissement de telles restrictions [concernant le port de signes et de tenues religieux], telles les interdictions dans le domaine sportif, qui paraissent incompatibles avec les principes de nécessité et de proportionnalité et qui auraient un impact discriminatoire dans la pratique sur les membres des minorités religieuses, notamment les femmes et filles de confession musulmane » (CCPR/C/FRA/CO/6, 7 novembre 2024, § 36). En conséquence, la France est invitée à « s'abstenir d'étendre le champ d'application de ces restrictions, y inclus au sport amateur et professionnel » (§ 37). Cette approche contredit celle du Conseil d'Etat, qui a jugé que la FFF pouvait imposer aux licenciés une obligation de neutralité des tenues lors des compétitions afin de garantir le bon déroulement des matchs et prévenir tout affrontement ou confrontation, et que partant l'interdiction du port de signes religieux limitée aux temps et lieux des matchs était « adaptée et proportionnée » (arrêt précité du 29 juin 2023). De toute évidence, le bon déroulement des Jeux de Paris n'a pas clos le débat juridico-politique sur les restrictions au port de signes religieux dans le sport...

Dans son discours devant la 56<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, le Haut-Commissaire Volker Turk a également insisté sur la protection des athlètes qui utilisent leur voix pour dénoncer les violations des droits humains : « ces athlètes doivent être soutenus et protégés en veillant à ce qu'ils puissent s'exprimer et demander réparation en toute sécurité et sans crainte de représailles ». Afin de mieux prendre en considération la liberté d'expression des athlètes, le CIO a assoupli sa réglementation, en leur permettant, pendant les Jeux, de prendre librement la parole dans certaines enceintes et à certaines occasions (conférence de presse par exemple), tout en maintenant l'interdiction de « toute sorte de démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale » (Règle 50 de la Charte olympique) à l'occasion des cérémonies officielles (cérémonies d'ouverture et de clôture, cérémonies de remise des médailles), sur les terrains de compétition et au sein du Village olympique (v. les *Guidelines on Athlete Expression – Olympic Games Paris 2024*, disponibles sur [www.olympics.com](http://www.olympics.com) et M. Maisonneuve, « La liberté d'expression des athlètes aux Jeux olympiques de Paris 2024 », *AJDA*, 2024, p. 1437). Les athlètes participant aux Jeux se sont conformés à ce cadre réglementaire, à une exception près : la « breakeuse » afghane Manizha Talash, membre de l'équipe olympique des réfugiés, a porté une cape avec l'inscription « *Free Afghan Women* » lors de sa performance. La fédération mondiale de danse sportive (WDSF) a prononcé sa disqualification. *Dura lex (sportiva), sed lex...* (v. M. James, « *Lex Olympica, Olympic Law, and the Paris 2024 Olympic Games* », *The International Sports Law Journal*, Septembre 2024, <https://doi.org/10.1007/s40318-024-00282-9>).

La participation aux compétitions des athlètes intersexes et transgenres est un autre domaine où le droit international des droits humains est convoqué. Les Jeux de Paris ont été l'occasion de mettre en lumière l'approche du CIO en la matière. A la suite de polémiques concernant le genre de deux athlètes ayant participé aux compétitions féminines olympiques de boxe (« JO 2024 :



46 secondes de combat et une polémique autour de la boxeuse algérienne Imane Khelif», *lemonde.fr*, 1<sup>er</sup> août 2024), le CIO a condamné « l'agression » dont ces athlètes étaient l'objet et a rappelé son engagement « à protéger les droits humains de tous les athlètes participant aux Jeux olympiques » (Déclaration conjointe de l'Unité en charge de la boxe pour Paris 2024 et du CIO, 1<sup>er</sup> août 2024, [www.olympics.com](http://www.olympics.com) ; v. aussi M. James, préc.). On notera que la position du CIO semble plus ouverte que celle de la fédération internationale d'athlétisme (IAAF devenue *World Athletics*) qui avait adopté un règlement conditionnant à la prise de pilules œstrogènes la participation à certaines compétitions féminines des athlètes présentant des différences de développement sexuel. Ce règlement est au cœur de l'affaire *Caster Semenya c. Suisse* que la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme devrait trancher sous peu (concernant l'arrêt de chambre du 11 juillet 2023, objet du renvoi en Grande chambre, v. *Les grandes décisions du droit du sport*, préc., pp. 115 et s.).

iv) *Participation des athlètes russes aux Jeux de Paris.* – Depuis le déclenchement de l'agression russe contre l'Ukraine dans le laps de temps ayant séparé les Jeux olympiques et les Jeux paralympiques d'hiver de Beijing en février 2022, le sport russe et biélorusse est l'objet de sanctions sévères (v. cette « Chronique » n° 2022/3.45, n° 2023/2.26, n° 2024/1.5). Ces sanctions ont d'ailleurs pu inciter certains athlètes à changer de nationalité, à l'instar de la nageuse Anastasiia Kirpichnikova naturalisée française en 2023 (« Paris 2024 : Anastasiia Kirpichnikova, nageuse dans les remous géopolitiques après être passée sous pavillon français », *lemonde.fr*, 21 mars 2024). On relèvera au passage que la simple naturalisation ne suffit pas à rendre l'athlète éligible pour concourir aux Jeux sous couleurs françaises : la Règle 41 de la Charte olympique prévoit une condition de délai pour que le changement de nationalité produise des effets dans le sport, sauf décision dérogatoire de la Commission exécutive du CIO, ici accordée. C'est ainsi « l'autonomie de la nationalité sportive qui se manifeste » (v. J. Guillaumé, « L'autonomie de la nationalité sportive », *JDI*, 2011, pp. 313-336).

Dans une sentence du 23 février 2024 (CAS 2023/A/10093), le Tribunal arbitral du sport a confirmé la suspension par le CIO du comité olympique russe, après que celui-ci a décidé d'inclure parmi ses membres les organisations sportives régionales de Donetsk, Kherson, Louhansk et Zaporijia, décision considérée par le CIO comme une « violation de la Charte olympique car elle porte atteinte à l'intégrité territoriale du CNO d'Ukraine, telle que reconnue par le Comité international olympique conformément à la Charte olympique » (v. cette « Chronique » n° 2024/1.5). Le TAS a pris soin de préciser que la référence à l'intégrité territoriale du CNO ukrainien était appréciée au sens de la Charte olympique et non du droit international public (§ 57 de la sentence). La précision n'était pas inutile car la Charte olympique prévoit que « [l]a juridiction territoriale d'un CNO doit coïncider avec les limites du pays dans lequel il est établi et à son siège » (Règle 28.5) et que le terme « pays » désigne « un État indépendant reconnu par la Communauté internationale » (Règle 30.1). Le TAS a considéré qu'il résultait des nombreuses condamnations de la tentative d'annexion russe (notamment la résolution ES-11/4 adoptée le 12 octobre 2023 par l'Assemblée générale des Nations Unies) que la « Communauté internationale » s'était prononcée sur les limites territoriales de la Russie au sens de la Charte olympique (§ 68). Le TAS précise en conclusion que la question de la licéité de l'annexion par la Russie d'une partie de l'Ukraine et celle du tracé de la frontière entre les deux États « *raise questions of sovereignty and politics and cannot and should not be resolved by IOC or CAS or national courts* » (§ 129). Par renvoi de la Charte olympique, le droit international occupe à tout le moins une place notable dans cette sentence.

La suspension du CNO russe, en tant que telle, n'a toutefois pas fait barrage à la participation d'athlètes russes aux Jeux. La position finalement retenue par le CIO, auquel les autorités françaises s'en sont remis, a consisté à limiter aux seuls « athlètes individuels neutres » la possibilité de venir aux Jeux de Paris (v. cette « Chronique » n° 2024/1.5). Le CIO a par ailleurs adopté des sanctions contre les États russe et biélorusse et leurs représentants, en interdisant la

présence de drapeau, couleur, hymne et tout autre symbole de l'État, ainsi qu'en écartant toute invitation ou accréditation de représentants de ces gouvernements (« Mise en place d'un comité d'examen des AIN par la commission exécutive du CIO et approbation des éléments protocolaires pendant les Jeux de Paris », communiqué du CIO, 19 mars 2024). De plus, le CIO a décidé de ne pas autoriser les athlètes russes et biélorusses à participer à la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques (« Russes et Biélorusses privés de défilé sur la Seine », *Le Monde*, 21 mars 2024), ce qui a entraîné une réaction peu mesurée de la Russie, qui a accusé le CIO de « basculer dans le racisme et le néonazisme » (« Entre Moscou et le CIO, une nouvelle guerre froide », *Le Monde*, 22 mars 2024). La Russie a œuvré au développement de jeux concurrents, sans grand succès : les Jeux des BRICS tenus à Kazan en juin 2024 ont réuni peu d'athlètes (« Moscou échoue à faire des Jeux des BRICS une alternative aux Jeux olympiques », *lemonde.fr*, 26 juin 2024), tandis que les « Jeux de l'amitié » prévu en septembre 2024 ont finalement été reportés (« Les Jeux de l'amitié, le grand rendez-vous sportif voulu par la Russie, n'auront pas lieu cette année », *lemonde.fr*, 15 septembre 2024). Au bout du compte, seulement quinze athlètes russes (alors qu'ils étaient plus de 300 lors des précédents Jeux de Tokyo) et dix-sept athlètes biélorusses ont été accrédités par le CIO. Parmi eux, deux joueuses de tennis russes, Mirra Andreeva et Diana Shnaider, ont obtenu la médaille d'argent en double et les gymnastes biélorusses Vyaleta Bardzilouskaya et Ivan Livinovich ont obtenu respectivement une médaille d'argent et une médaille d'or au tremplon. Aux Jeux paralympiques, 88 Russes et huit Biélorusses, ont concouru en tant qu'athlètes neutres, le nageur biélorusse Ihar Boki obtenant même une médaille d'or.

v) *Impact de la situation au Proche-Orient.* – L'onde de choc causée par les attaques du 7 octobre 2023 menées par le Hamas et la réponse militaire apportée par Israël n'a pas épargné le sport. Alors que, de manière inédite, le déclenchement de l'agression russe contre l'Ukraine avait entraîné de nombreuses sanctions sportives, l'absence de mesures de la part des organisations sportives internationales a pu susciter des critiques. Dès le mois de février 2024, plusieurs députés français ont adressé un courrier au CIO pour demander au nom du principe d'équité « d'appliquer à Israël, lors des prochains Jeux olympiques, les mêmes sanctions qu'à la Russie et à la Biélorussie », les députés faisant qui plus est référence à l'ordonnance de la CIJ (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 26 janvier 2024), dans laquelle la Cour, selon les députés, « alerte sur la gravité des événements à Gaza » et le « risque réel et imminent de génocide » (« JO-2024 : des députés français demandent que les Israéliens concourent sous bannière neutre », *AFP*, 20 février 2024). Lors d'un rassemblement à Paris en soutien au peuple palestinien, le député (LFI) Thomas Portes a déclaré : « Les sportifs israéliens ne sont pas les bienvenus aux Jeux olympiques à Paris. Il faut utiliser cette échéance, tous les leviers que nous avons, pour créer des mobilisations ». Il a précisé par la suite « que la diplomatie française doit faire pression sur le CIO pour que le drapeau et l'hymne israéliens ne soit pas admis pendant ces Jeux olympiques, comme cela est fait pour la Russie », estimant qu'il « faut en finir avec le deux poids deux mesures » (« JO : le CRIF dénonce les propos d'un député LFI sur les athlètes israéliens », *Le Monde*, 21 juillet 2024).

Le CIO, soutenu par les autorités françaises, a défendu la présence des athlètes israéliens aux Jeux de Paris, en s'efforçant de faire la distinction avec le cas de la Russie. Par la voix du président de la commission de coordination des Jeux de Paris 2024, le CIO a fait valoir que « [t]he reasons that led the IOC to sanction first Russia and then the Russian Olympic Committee (ROC) are very specific. Russia and more recently the ROC have undermined essential parts of the Olympic Charter. That's not the case with the Palestinian Olympic Committee or the Israeli Olympic Committee. It's clear that these are different situations » (« IOC won't sanction Israel before Paris Olympics », *www.insidethegames.biz*, 9 mars 2024). Le président Macron a pour sa part déclaré le 15 avril 2024 lors d'un interview sur BFM à 100

jours de l'ouverture des Jeux : « On peut être en désaccord avec Israël sur les modalités d'apporter la réponse et de se protéger, mais on ne peut pas dire qu'Israël est un attaquant », à l'inverse de la Russie.

Alors que les actions militaires israéliennes à Gaza continuaient de causer de nombreuses victimes civiles, la pression s'est accentuée à l'approche des Jeux de Paris. Le 26 juillet 2024, le CNO palestinien et la fédération palestinienne de football ont adressé au CIO et à la FIFA une lettre rédigée dans les mêmes termes relevant que « le CIO et la FIFA ont par le passé agi de manière décisive contre des atteintes à la trêve olympique », à travers notamment « la suspension des équipes russes [...] en réponse à l'invasion de l'Ukraine », et demandant au CIO d' « appliquer la même règle à Israël et de suspendre ses équipes aux Jeux olympiques » (« L'ombre du conflit israélo-palestinien sur les JO de Paris », *Le Monde*, 25 juillet 2024). En l'absence de réponse du CIO, le comité palestinien a envoyé une seconde missive demandant au CIO de « préciser si la rupture de la trêve olympique, la mise en œuvre du régime d'apartheid, l'annexion du territoire palestinien et le fait que les athlètes israéliens soient membres des forces d'occupation entraîneraient un changement dans la politique du CIO à l'égard de la participation d'Israël aux sports internationaux » (« Le Comité palestinien relance le CIO sur la participation d'Israël aux JO », *AFP*, 30 juillet 2024).

Il est intéressant de relever que, outre l'ordonnance de la Cour du 26 janvier 2024, l'avis de la CIJ du 19 juillet 2024 est mobilisé pour infléchir la position des organisations sportives. Le 22 juillet 2024, la FIDH a adressé une lettre ouverte au président du CIO lui demandant de défendre les valeurs olympiques en réponse à la violation continue du droit international par Israël : « Compte tenu du précédent créé par les actions du CIO concernant la Russie et le Belarus, ainsi que du récent arrêt [sic] de la Cour internationale de justice (CIJ), il est impératif que le CIO respecte son engagement en faveur de l'égalité, des droits de l'homme et de la non-discrimination en s'attaquant à la situation actuelle avec la même vigueur et la même impartialité ». La lettre appelle le CIO à condamner publiquement toutes formes de violence et de violations des droits humains dans le contexte israélo-palestinien et à suspendre « la participation d'Israël, en particulier pendant qu'il poursuit ses actions génocidaires à Gaza, son occupation illégale et qu'il viole les droits du peuple palestinien ailleurs, y compris son droit à l'autodétermination ». Ces appels sont restés sans effet : le CNO israélien a envoyé une délégation composée de 88 athlètes, qui ont concouru sous haute protection. Le CNO palestinien était pour sa part représenté par huit athlètes.

Le débat se poursuit au sein de la FIFA, où la fédération palestinienne de football accuse la fédération israélienne de complicité de « violations sans précédent des droits de l'homme et du droit humanitaire international » à l'occasion de la guerre à Gaza. Lors du 74<sup>e</sup> Congrès de la FIFA en mai 2024, la fédération palestinienne – avec le soutien de la fédération jordanienne – a demandé sans succès un vote pour exclure Israël, en invoquant la discrimination à l'encontre des joueurs arabes et l'inclusion dans sa ligue de clubs situés dans les territoires palestiniens occupés. Le Conseil de la FIFA, sur la base d'un « rapport juridique d'évaluation indépendant », a néanmoins lancé deux procédures susceptibles d'aboutir à des sanctions disciplinaires contre la fédération israélienne, concernant des débordements anti-palestiniens non sanctionnés dans des stades israéliens (banderoles, chants) ; et concernant la participation dans les championnats israéliens de clubs localisés dans les territoires palestiniens occupés (« Israël-Palestine. La FIFA joue la montre », *L'Equipe*, 8 octobre 2024). La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits culturels a dénoncé le refus de la FIFA de prendre une position ferme sur la tenue de compétitions israéliennes de football dans les territoires palestiniens occupés en violation du droit international, ainsi que l'avis de la CIJ l'a rappelé. Dans une série de messages postés sur X le 10 octobre 2024, la rapporteure spéciale a considéré que le sport devait respecter le droit international et qu'il n'y avait pas de place pour l'autonomie en la matière.

Les termes du débat sont clairs : le monde du sport ne vit plus dans une bulle autorégulée, mais la place et les modes d'intervention du droit international public (renvoi, application volontaire, donnée factuelle etc.) demeurent encore mal identifiés – c'est l'une des questions qui ont animé les débats lors du colloque annuel de la SFDI « Sport et droit international » tenu deux mois avant l'ouverture des Jeux (à paraître aux Editions A. Pedone en 2025). La chronique des faits internationaux liés aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 s'est employée présenter les multiples points de contact du droit international avec le sport, afin d'alimenter la réflexion sur un sujet promis à de nombreux développements.

F.L.

## GEORGIE

### *From Russia with love :*

#### **Loi « sur les agents étrangers », loi « anti-LGBT » et élections contestées**

**2024/4.50** – En dépit des manifestations à l'échelle nationale et du veto présidentiel, le Parlement géorgien a définitivement adopté, le 28 mai 2024, la loi dite « sur les agents étrangers ». Cette loi, signe du rapprochement idéologique entre Tbilissi et Moscou, accentue l'isolement de la Géorgie sur la scène internationale. Elle s'accompagne d'une dérive autoritaire à l'encontre des personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles, trans\* et intersexuées (LGBTI), elle aussi héritée de Russie. Enfin, les récentes élections législatives confirment la dérive pro-russe du régime et sonnent le glas des négociations relatives à l'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne (UE).

*Loi « sur les agents étrangers ».* – La Présidente géorgienne, Salomé Zourabichvili, avait pourtant apposé son veto à la loi « relative à la transparence de l'influence étrangère ». Mais cette simple protestation de forme a facilement été surmontée le 28 mai 2024 par une majorité simple de 84 députés — la plupart des membres de l'opposition s'étant abstenus. Le parti politique majoritaire, Rêve géorgien, accuse notamment les organisations non-gouvernementales (ONG) recevant des fonds externes de « financer l'extrémisme » et de fomenter une « révolution ». Le texte adopté oblige ainsi toute ONG et tout média recevant plus de 20% de son financement de l'étranger à s'enregistrer en tant qu'« organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère », à déclarer les revenus perçus et à soumettre un état financier annuel. Au travers de l'adoption de cette loi, Rêve géorgien, est soupçonné de vouloir se rapprocher de Moscou (David TEURTRIE, « Géorgie : les enjeux de la loi sur l'influence étrangère », *Le club des juristes*, 21 mai 2024, en ligne). En effet, surnommé « la loi russe », le texte s'inspire d'une loi similaire adoptée par la Douma en 2012. Considérablement élargie de 2019 à 2022, elle a pour effet de bâillonner l'opposition. Les mesures prises pour son application ont récemment fait l'objet d'une condamnation unanime par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Cette dernière, prononçant la violation des articles 8, 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH), a notamment estimé que la désignation d'« agent étranger » était particulièrement stigmatisante et trompeuse et ne répondait à aucun besoin social impérieux (CEDH, *Kobaliya et autres c. Russie*, n° 39446/16 et 106 autres).

*Manifestations massives.* – La loi sur les agents étrangers fait l'objet de vives contestations. Les milliers de manifestants qui se mobilisent depuis le mois de mai mettent en évidence non seulement le tournant pro-russe qu'elle représente mais également le caractère contradictoire de cette nouvelle législation avec les ambitions d'intégration européenne du pays. En effet, le peuple géorgien est largement europhile – un récent sondage indiquant que près de 90% des citoyens sont favorables à l'adhésion à l'Union européenne (UE) (Blandine LAVIGNON, « Adhésion à l'UE : la Géorgie tiraillée entre son rêve européen et son gouvernement prorusse », *Libération*, 3 avril 2024). Des manifestations massives et spontanées ont ainsi eu lieu, mais,

à l'inverse de ce qu'il s'était passé en 2023, lorsque deux textes similaires avaient été proposés (cette « Chronique », no 2023/3.39), elles n'ont pas suffi à endiguer les ambitions liberticides du gouvernement. Elles ont au contraire été réprimées dans la violence, aggravant d'autant le climat de terreur qui s'installe dans le pays. Toutefois, à l'expiration du délai laissé aux ONG pour s'inscrire, le 2 septembre, une très faible minorité des organisations concernées s'était conformée à l'obligation de s'enregistrer, signe d'une ultime protestation (« Géorgie : seules 1,5% des ONG se sont conformées à la loi "sur les agents étrangers" », Euronews, 10 septembre 2024, en ligne).

*Condamnations et sanctions.* – Le projet puis l'adoption de la loi ont suscité les condamnations en chaîne des plus hautes instances internationales, ainsi que des principaux partenaires financiers de la Géorgie. Dès le mois de mai, la Commission de Venise, organe du Conseil de l'Europe dédié à la défense de la démocratie et de l'État de droit, avait appelé les parlementaires géorgiens à rejeter le texte en raison de ses conséquences délétères sur « le débat public informé et ouvert, le pluralisme et la démocratie » (European Commission for Democracy Through Law, « *Georgia. Urgent opinion on the law on transparency of foreign influence* », CDL-PI(2024)013, 21 mai 2024, § 98). L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) avait également fait part de ses craintes, estimant que la nouvelle législation allait « à l'encontre des aspirations du pays à rejoindre aussi bien l'OTAN que l'Union européenne, et des valeurs auxquelles ces dernières sont attachées » (OTAN, « *Projet de déclaration du Bureau concernant la loi géorgienne sur « la transparence de l'influence étrangère »* », 26 mai 2024, en ligne). Les États-Unis, principaux partenaires financiers de la Géorgie, ont condamné l'atteinte à la démocratie et aux droits fondamentaux que constituaient à la fois la loi sur les agents étrangers et la répression policière des manifestations qui ont suivi son adoption. Ils ont ainsi annoncé suspendre leur aide financière et réfléchir à l'avenir de leur coopération avec la Géorgie. En outre, dans le cadre de ce qui semble devenir une réaction systématique à l'identification d'une menace pesant sur la démocratie (cette « Chronique », n° 2023/3.35), le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a annoncé des restrictions de visa à l'encontre des individus responsables ou complices de ces atteintes à la démocratie et des membres de leur famille (Antony J. BLINKEN, « *Announcement of a Visa Restriction Policy for Undermining Democracy in Georgia and Comprehensive Review of All U.S.-Georgia Cooperation* », 23 mai 2024, en ligne). Enfin, le ministère des Armées a annulé les exercices militaires qui devaient avoir lieu sur le territoire géorgien (*U.S. Department of Defense*, « *Postponement of Exercise Noble Partner Announcement* », 5 juillet 2024, en ligne).

*Processus d'adhésion à l'Union européenne à l'arrêt.* – La Commission européenne, par la voix de son haut-représentant aux Affaires étrangères, Josep Borrell, avait, elle aussi, tenté de décourager l'adoption de la loi en avertissant la Géorgie de ce que celle-ci condamnerait le processus de négociation ouvert pour l'adhésion de l'État à l'UE (Commission européenne, « *Georgia. Statement by High Representative Josep Borrell with the European Commission on the adoption of the "transparency of foreign influence" law* », 15 mai 2024, en ligne). On voit mal en effet comment Tbilissi pourrait y prétendre, alors que la Commission est en conflit ouvert avec la Hongrie, où une loi similaire a été adoptée. Un recours en manquement vient d'ailleurs d'être déposé par la Commission auprès de la Cour de justice de l'Union européenne afin de dénoncer les atteintes aux droits inhérentes au contrôle imposé par la Hongrie aux organisations issues de la société civile (Commission européenne, « *La Commission décide de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Hongrie, estimant que sa loi sur la défense de la souveraineté viole le droit de l'Union* », INFR(2024)2001, 3 octobre 2024). Réunis au sein du Conseil européen, les chefs des États membres de l'UE se sont déclarés « vivement préoccupé[s] » par la situation issue de l'adoption de la loi sur les agents étrangers, qui marque selon eux un « retour en arrière du pays » (Conclusions du Conseil européen, 27 juin 2024). L'UE a gelé un soutien financier de 30 milliards d'euros à destination de la Géorgie.

Depuis, le processus d'adhésion de la Géorgie est à l'arrêt, à peine six mois après que son statut de pays candidat lui a été reconnu.

*Persécutions des personnes LGBTI.* – La loi sur les agents étrangers est notamment justifiée par les craintes d'ingérences occidentales, elles-mêmes nourries par les accusations à l'encontre des ONG internationales de propager une « propagande LGBT ». La population LGBTI apparaît en effet comme la nouvelle cible du régime géorgien, ainsi qu'en témoigne la récente loi « sur la protection de la famille et des mineurs ». Le texte, qui a pour ambition d'interdire « la propagande des relations homosexuelles et de l'inceste », prohibe les rassemblements en soutien aux minorités sexuelles et de genre, tels que les marches des fiertés – qui n'y ont de toute façon plus lieu depuis les violentes agressions qui ont lieu en marge de la *Pride* de juin 2021 (v. Faustine VINCENT, « En Géorgie, les LGBT+, nouveau bouc émissaire du pouvoir : "C'est une persécution à grande échelle" », *Le Monde*, 27 juin 2024, en ligne). D'autres amendements interdisent également l'affichage public de drapeaux LGBTI ainsi que le fait d'évoquer l'existence des personnes LGBTI dans la littérature, le cinéma et à l'école. De même, les transitions de genre sont désormais interdites, tandis que le fait pour un professionnel de santé de fournir des soins d'affirmation du genre devient passible d'emprisonnement. Ces différentes mesures, réunies en une seule loi au moins de juin, ont été adoptées par une majorité de 84 voix, aucun membre du Parlement ne s'y étant opposé. En effet, nombreux sont les députés qui refusent de se présenter à l'assemblée depuis l'adoption de la loi sur les agents étrangers. Cette fois, la présidente n'a pas formellement apposé son veto mais a simplement refusé de signer la loi. Cette protestation de principe a vite été surmontée par la signature du texte par le président du Parlement, en deuxième lecture, le 4 septembre 2024. La loi a été promulguée début octobre.

*Impuissance des institutions européennes.* – Les droits des personnes LGBTI s'inscrivent progressivement parmi les valeurs fondamentales défendues par les ordres juridiques européens que sont l'UE et le Conseil de l'Europe. En particulier, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a affirmé qu'une société démocratique devait rejeter toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (CEDH, 20 juin 2017, *Bayev et autres c. Russie*, n° 67667/09, 44092/12 et 56717/12). Cela l'a amenée à affirmer l'importance de l'accès des enfants à des informations relatives aux relations sexuelles et affectives (CEDH [GC], 23 janvier 2023, *Macaté c. Lituanie*, n° 61435/19), mais également l'obligation des États de fournir une forme de reconnaissance légale de leur union aux couples de personnes de même sexe (CEDH, 17 janvier 2023, *Fedotova et autres c. Russie*, n° 40792/10, 30538/14 et 43439/14). La CEDH impose également aux États de prévoir un cadre juridique clair, rapide et transparent permettant la reconnaissance du genre des personnes trans\* (CEDH, 17 janvier 2019, *X. c. ex-République yougoslave de Macédoine*, n° 29683/16) : elle a d'ailleurs récemment condamné la Géorgie à ce titre, en relevant que l'absence de législation et l'incertitude qui en résultait créaient une obligation de fait pour les personnes trans\* de se soumettre à une opération de réassignation sexuelle contre leur volonté (CEDH, 1<sup>er</sup> décembre 2022, *A.D. et autres c. Géorgie*, n° 57864/17, 79087/17 et 55353/19). En réaction à la loi « anti-LGBT » et ainsi qu'il l'avait fait à propos de la loi sur l'influence étrangère, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Michael O'Flaherty, a adressé une lettre au président du Parlement géorgien. Il y rappelle la jurisprudence ainsi que les recommandations et résolutions adoptées par le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui condamnent également toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Le Commissaire exhorte ainsi les parlementaires à rejeter la loi et demande en particulier aux membres du Parlement de ne pas avoir recours à des raccourcis stéréotypés qui considèrent les activités de défense des droits des personnes LGBTI comme de la « propagande » (Commissaire aux droits de l'Homme, Lettre au président du Parlement géorgien, CommHR/DM/sf 095-2024, 6 septembre 2024). Une fois encore, cet appel est resté lettre morte.

*Influence russe.* – La nouvelle législation géorgienne est un écho sans équivoque au discours ouvertement homophobe et transphobe adopté par Moscou. En Russie, une loi adoptée en 2013 visait déjà à interdire toute référence aux personnes LGBTI+. En novembre 2023, le « mouvement international LGBT » a été qualifié par la Cour suprême russe d'« extrémiste », ce qui a entraîné l'arrêt des activités de plusieurs ONG ainsi que le prononcé de peines de prison à l'encontre de militants (Human Rights Watch, « *Russia: First Convictions Under LGBT 'Extremist' Ruling* », 15 février 2024, en ligne). Depuis, le « mouvement » a été classé parmi les organisations « terroristes et extrémistes » du service des renseignements financiers. La loi de 2013 a également été largement amendée et les transitions de genre, notamment, sont depuis totalement interdites. Les deux lois récemment adoptées par le parlement géorgien se placent dans la droite ligne du discours adopté par la Russie et sont ainsi le fruit de ses tentatives de déstabilisation des démocraties libérales (Maxime FOREST, « Il est impératif de considérer les lois anti-LGBT+ adoptées en Europe comme le fruit d'une entreprise de subversion de la part du Kremlin », *Le Monde*, 16 septembre 2024, en ligne). En effet, ces deux lois ont pour point commun de viser à contrer les « influences étrangères » — comprendre : « européennes ». Adhésion à l'Union européenne, défense de la société civile, protection des droits des personnes minorisées sont opposées à la défense de principes partagés issus d'une histoire commune. Ainsi, des enjeux différents tels que la défense de la famille dite « traditionnelle » et la protection des enfants contre les abus sexuels sont utilisés au profit de la même cause, celle de la lutte contre une prétendue propagande impérialiste aux valeurs « satanistes », qui s'exprimerait par la défense des personnes LGBTI et la lutte pour les droits reproductifs (v. Emil EDENBORG, « *Anti-Gender Politics as Discourse Coalitions: Russia's Domestic and International Promotion of "Traditional Values"* », *Problems of Post-Communism*, Vol. 70, Iss. 2, 2021). Ce discours semble efficace : des projets de lois similaires, portant atteinte aux droits des personnes LGBTI, ont ainsi été déposés dans plusieurs États européens – Lituanie, Pologne, Roumanie, Bulgarie, Hongrie (cette « Chronique », n° 2024/1.8) – mais également asiatiques – Kirghizistan, Kazakhstan – et africains – récemment en Ouganda (cette « Chronique », n° 2023/4.57). Partout, l'influence russe y est décisive, de sorte que ce discours « anti-genre » pourrait bien être l'expression d'un nouveau *soft power* (v. Marthe Handå MYHRE et Mikkel BERG-NORDLIE, « *'Antigenderism' as Russian Soft Power? Comparing Discourse on Sexual and Gender Minorities in Russia and Norway* », *Europe-Asia Studies*, Vol. 76, Iss. 8, 2024).

*Élections législatives.* – En Géorgie, le résultat des élections législatives du 26 octobre était ainsi décisif par plusieurs aspects. La victoire de Rêve géorgien, crédité de 54% des suffrages, signale la dérive autoritaire du régime. Le parti avait notamment fondé son programme sur l'anéantissement de l'opposition – dont il souhaite interdire le parti principal – et la défense des « valeurs traditionnelles » — au travers, notamment, de la remise en cause des unions civiles et de la constitutionnalisation de l'interdiction de mentionner les personnes LGBTI dans les médias et les écoles. Cette victoire est également une mesure de l'influence russe sur les régimes politiques européens, qui, loin d'être une simple source d'inspiration législative, pourrait aussi orienter directement le résultat des scrutins. En effet, celui-ci est contesté par l'opposition et par la présidence, qui évoque « une forme moderne de guerre hybride » et dénonce une « opération » d'ingérence de la Russie (« Entretien. Salomé Zourabichvili, présidente de la Géorgie : "Nous faisons face au vol manifeste des élections" », *Libération*, 28 octobre 2024, en ligne). Alors que les résultats définitifs ont été confirmés, les observateurs étrangers dénoncent les conditions d'organisation du vote. Une mission d'observation locale dénonce « des violations du secret de vote, des substitutions d'identité, des votes multiples et le manque d'impartialité des membres des commissions électorales » (Marie JEGO, « Géorgie : les élections législatives du 26 octobre "ne reflètent pas les choix de la population", selon les observateurs locaux », *Le Monde*, 4 novembre 2024, en ligne). L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), évoquant le « recul démocratique » de la Géorgie,

mentionne de potentielles fraudes ayant affecté le déroulé des élections (OSCE, International Election Observation Mission, « *Georgia – Parliamentary Elections, 26 October 2024. Statement of Preliminary Findings and Conclusions* », 25 octobre 2024, en ligne). Ces accusations sont prises au sérieux par l'Union européenne et les États-Unis, qui ont demandé l'ouverture d'une enquête indépendante sur l'existence de fraudes électorales. Bien que le premier ministre géorgien affirme que l'adhésion à l'UE demeure « la priorité », celle-ci, de même que son rapprochement avec l'OTAN, semblent aujourd'hui hors de portée.

S.C.

### IRAN - ISRAËL Assassinat d'Ismaïl Haniyeh à Téhéran

**2024/4.51** – Le 31 juillet 2024, le Corps des Gardiens de la révolution islamique annonça que la « résidence d'Ismaïl Haniyeh, chef du bureau politique de la résistance islamique du Hamas, a été touchée à Téhéran et, en conséquence [...] lui et l'un de ses gardes du corps sont morts en martyrs » ( « Ismaïl Haniyeh, le leader du Hamas, a été assassiné à Téhéran, annoncent les gardiens de la révolution », *Le Monde*, 31 juillet 2024). Ismaïl Haniyeh (« Haniyeh »), le dirigeant depuis 2017 de la branche politique du Hamas en dehors du territoire palestinien, avait été invité pour assister à la cérémonie de prestation de serment du nouveau président iranien, Masoud Pezeshkian. Tel Aviv a très vite été le suspect privilégié. Le groupe armé palestinien Hamas l'a en effet immédiatement accusé, affirmant dans un communiqué « notre frère, le dirigeant, le moudjahid Ismaïl Haniyeh, le chef du mouvement, est mort dans un raid sioniste contre son quartier général à Téhéran ». Étonnamment, même les plus hautes instances de l'Autorité palestinienne, entité dominée par le mouvement Fatah, frère-ennemi du Hamas, condamnèrent cette opération, le bureau du président de cette Autorité affirmant par exemple que « le président de l'Etat de Palestine, Mahmoud Abbas, a fermement condamné l'assassinat du chef du Hamas, Ismaïl Haniyeh, qu'il considère comme un acte lâche et une grave escalade ».

Pour autant, l'identité de l'auteur de cette opération et la méthode employée sont restés plus ou moins discutés pendant plusieurs jours (G. Nisa Cebi, « Assassinat d'Ismaïl Haniyeh : Différentes versions se font jour sur la méthode utilisée », *AA*, 2 août 2024). Tel Aviv n'a d'ailleurs jusqu'à présent pas publiquement reconnu être l'auteur de cette opération. Néanmoins, selon plusieurs fuites dans la presse américaine, Tel Aviv aurait « immédiatement » informé Washington que cette opération était son œuvre (J. Magid, « *Report : Israel told US it took out Haniyeh ; White House felt move was provocative* », *The Times of Israel*, 7 août 2024). Quant au *modus operandi* de cette opération, les premières informations collectées indiquaient qu'une bombe avait été plantée sous le lit ou dans la chambre à coucher de Haniyeh, dans une résidence pour anciens combattants dans le nord de la capitale iranienne. Néanmoins, il a été confirmé plus tard que l'opération avait plutôt consisté en un tir de missile contre sa chambre (A. Parmentier, « Assassinat du chef du Hamas : les premiers détails sur l'opération menée à Téhéran », *L'Express*, 2 août 2024), la nature de ce missile – missile tiré par un aéronef ou portable sur épaule – n'étant par contre pas encore connue.

Haniyeh, en tant que responsable politique du Hamas à l'étranger – en dehors du territoire palestinien – et étant basé à Doha, le centre des négociations internationales relatives à la mise en place d'un cessez-le-feu entre Tel Aviv et les groupes armés palestiniens dans la bande de Gaza, était devenu le principal point de contact entre les intermédiaires arabes et américains et le leadership du Hamas dans la bande de Gaza. Son rôle, le jour de son assassinat, ne se limitait donc pas à diriger la branche politique du Hamas. Il était aussi devenu une des personnes pouvant communiquer avec le leadership gazaoui et convaincre ce dernier de mettre fin au



conflit. Il semble que cette dernière capacité aurait en grande partie motivée la décision israélienne de mener cette opération létale.

*Tuer les négociations en tuant les négociateurs.* – Se pose alors la question de savoir si un tel acte illustre une mauvaise foi de la part de Tel Aviv dans ses négociations avec les groupes armés palestiniens et, plus grave encore, dans ses tractations et discussions avec les différents intermédiaires, principalement le Qatar, l’Égypte et, d’une certaine façon, les États-Unis. Il est en effet difficile d’imaginer que Tel Aviv n’était pas conscience de l’impact négatif qu’une telle opération allait avoir sur l’évolution des négociations de cessez-le-feu concernant le conflit armé à Gaza. Le premier ministre du Qatar a d’ailleurs vite noté cet impact attendu, demandant « *how can mediation succeed when one party assassinates the negotiator on the other side?* » (« *Blinken says US not involved in killing of Hamas political chief Haniyeh* », *Al Jazeera*, 31 juillet 2024). Cette position a aussi été celle des États-Unis. Des officiels de l’administration Biden auraient par exemple été « *livid about the decision to take out Haniyeh, worrying it could upend months of careful negotiations toward a truce in Gaza* » (J. Magid, « *Report : Israel told US it took out Haniyeh ; White House felt move was provocative* », *The Times of Israel*, 7 août 2024). L’Égypte a quant à elle affirmé que « *the coincidence of this regional escalation with the lack of progress in the ceasefire negotiations in Gaza increases the complexity of the situation and indicates the absence of Israeli political will to calm it down* ».

Le droit international prévoit une obligation de règlement pacifique des différends (C. Santuli, *Droit du contentieux international*, Paris, Eds. LGDJ, 2015, pp. 24-25). Cette obligation s’impose dans les relations inter-étatiques. Or, en l’occurrence, les parties opposées de ces négociations sont un État et des groupes armés. Pour autant, cela n’exclut pas automatiquement l’applicabilité de cette obligation ou, de façon annexe, l’obligation de négocier de bonne foi, vu que deux possibilités conceptuelles sont possibles :

- Le Hamas – qui préside ces négociations du côté gazaoui – pourrait être considéré comme négociant au nom de l’État de Palestine en tant que mouvement de libération nationale. Cette position est néanmoins difficile à défendre juridiquement vu que l’Organisation de Libération de la Palestine, dont le Hamas n’est pas membre, a été reconnue par les instances onusiennes comme le représentant du peuple palestinien ;
- Si cette obligation de négocier de bonne foi se retrouve éteinte du fait de la nature non-étatique du Hamas, elle reste applicable à la partie des négociations qui a lieu entre Tel Aviv et Doha, le Caire et Washington, ces trois dernières capitales étant les intermédiaires entre Tel Aviv et le Hamas et proposant aussi des solutions à la crise actuelle. Dit autrement, ces trois capitales ne sont pas uniquement des canaux de communication ou une sorte de service postal qui ne ferait que transmettre le message de la partie A à la partie B et *vice versa*.

L’obligation de bonne foi dans les négociations en cours est donc applicable en l’occurrence. Cela ne veut néanmoins pas dire que les parties concernées sont obligées de conclure un accord. La Cour permanente de justice internationale a en effet précisé que l’obligation de négocier ne comprend pas l’obligation d’aboutir à un accord, même si elle précisa quand même qu’elle implique un effort raisonnable d’aboutir à un accord (CPJI, *Affaire du trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne*, 15 octobre 1931, Série A/B, N° 42, p. 116). Or, les actions israéliennes qui consistent à tuer quasiment tous les négociateurs palestiniens, dont Haniyeh, ne sont pas compatibles avec cette obligation. Qu’est-il en effet possible d’attendre de négociations avec le Hamas quand les négociateurs de ce dernier ont tous vocation à être assassiné par l’autre partie aux négociations ? Dit autrement, Tel Aviv ne semble pas avoir fait d’effort raisonnable pour aboutir à un accord, au contraire.

*L’honneur d’un État ou d’une nation en droit international.* – L’autre point juridique d’intérêt que cette opération israélienne soulève est celui de savoir si Tel Aviv a porté atteinte à l’honneur, à la dignité ou au prestige de l’Iran en assassinant un invité politique étranger sur son sol. Ce

point transparait dans de nombreuses déclarations d’officiels et de non officiels ayant fait suite à cette opération. Le nouveau président iranien a par exemple affirmé que « *the Islamic Republic of Iran will defend its territorial integrity, honour, pride and dignity, and make the terrorist invaders regret their cowardly action* » (« World reacts to killing of Hamas political chief Ismail Haniyeh in Iran », *Al Jazeera*, 31 juillet 2024). Un communiqué publié par le bureau du Guide Suprême iranien, Ayatollah Ali Khamenei, affirma quant à lui que « *the criminal and terrorist Zionist regime martyred our dear guest in our house and made us sad, but it also prepared a harsh punishment for itself* ». Ces déclarations font clairement référence au dommage moral et politique provoqué par l’opération israélienne.

Ce dommage n’est pas difficile à constater. C’est bien l’Iran aussi, et non pas uniquement le Hamas en tant que tel, qui a été victime. Les déclarations de nombreux États tiers illustrent cela. La Chine s’est par exemple dite « *highly concerned about the incident and firmly oppose and condemn the assassination* ». La Russie a affirmé que cet acte « *is an absolutely unacceptable political murder, and it will lead to further escalation of tensions* ». La Malaisie a quant à elle appelé « *for an immediate and thorough investigation into this assassination, and those responsible to be brought to justice* » (« World reacts to killing of Hamas political chief Ismail Haniyeh in Iran », *préc.*).

Mais la nature du dommage subi par l’Iran en l’occurrence n’est pas que matériel, et se rattache plutôt à la notion de l’atteinte à l’honneur, à la dignité ou au prestige de l’État (H, Meunier, « Le fondement de la protection diplomatique : pour une nouvelle approche au moyen de la distinction entre préjudice et dommage », *Annuaire français de droit international*, 2013, Vol. 59, p. 229), atteinte qui prend généralement la forme de « *insulting its flag or harassing its diplomats ; trespassing on the premises of embassies ; and violating territorial integrity* » (A. Sykes & E. Posner, « *An Economic Analysis of State and Individual Responsibility under International Law* », *Chicago Unbound*, 2006, p. 49). Charles de Visscher expliquait qu’un « *acte contraire au droit international peut, indépendamment du préjudice matériel qu’il cause, entraîner pour un autre Etat un préjudice d’ordre moral consistant dans une atteinte à son honneur ou à son prestige* » (C. De Visscher, *La responsabilité des Etats*, Leyde, Eds. Brill, 1924, Vol. II, p. 119). En l’occurrence, l’opération israélienne à Téhéran :

- Est en effet une violation de l’intégrité territoriale iranienne et une agression armée contre l’Iran. Imaginons un instant la réussite d’une telle opération menée par Téhéran à Washington contre un responsable politique israélien ou, inversement, la réussite d’une telle opération menée par Téhéran à Tel Aviv contre un responsable politique américain. Une telle opération serait sans aucun doute très rapidement qualifiée par Tel Aviv et Washington d’agression armée et de violation de leur intégrité territoriale, à juste titre ; et
- Peut constituer une violation de l’honneur, de la dignité ou du prestige de l’Iran vu que l’individu ciblé était un invité officiel dont la sécurité sur place était couverte par l’État iranien lui-même, en sus de quelques gardes du corps palestinien de Haniyeh qui n’ont/n’avaient pas les moyens techniques ou technologiques nécessaires pour protéger leur dirigeant en déplacement.

Intimider et humilier Téhéran sont d’ailleurs progressivement devenus des objectifs israéliens en tant que tels, comme le montre l’accent que la presse israélienne – largement nourrie par des « sources au sein du gouvernement israélien » – met sur l’effet humiliant des récentes victoires militaires tactiques de Tel Aviv (voir par exemple Z. Klein, « A historic humiliation : Israel’s precision strikes leave Iran defenseless - comment », *The Jerusalem Post*, 26 octobre 2024 ; J. Gol, « *Iran gambles with Israel attack after humiliating blows to allies* », *BBC*, 2 octobre 2024 ; mais aussi P. Wintour, « Humiliation of Haniyeh’s killing creates early crisis for Iran’s new president », *The Guardian*, 31 juillet 2024).

La question de savoir si l'honneur ou la dignité d'un État a été atteint par un acte ou une omission d'un autre État pose forcément aussi celle de la réparation d'un tel dommage. Dit autrement, y a-t-il des mesures de satisfaction qui peuvent satisfaire l'État offensé – l'Iran – dans son honneur ou sa dignité et qui permettent de consacrer la culpabilité de l'État l'ayant offensé – Israël ? Le fait que Téhéran ne reconnaisse pas l'État israélien et se dit l'ennemi de cette « entité sioniste » bloque la possibilité d'une telle réparation. Les mesures de satisfaction typiques sont généralement les excuses, la punition des coupables et l'assurance de sécurité pour l'avenir (Commission du droit international, *Responsabilité internationale : sixième rapport de F. V. Garcia Amador*, A/CN.4/134, 26 janvier 1961, p. 21). Il est en effet très peu probable, pour ne pas dire impossible, de voir Tel Aviv proposer l'une de ces trois mesures de satisfaction au bénéfice de Téhéran.

Même si l'arrêt du conflit en cours est nécessaire pour alléger les lourdes souffrances de la population gazaouie, il demeure que les questions relatives à l'honneur des États n'est pas anodine ou d'aucune importance, des études semblant indiquer que certaines guerres sont provoquées par des « dirigeants masculins » cherchant à se venger de l'humiliation causée par des défaites antérieures (voir par exemple E. Lindner, *Making Enemies : Humiliation and International Conflict*, Eds. Praeger, 2006, 284 pages).

P.B-N

### LIBAN – ISRAËL Attaques aux bipeurs et aux talkies-walkies

**2024/4.52** – Les explosions simultanées survenues les 17 et 18 septembre 2024 au Liban et en Syrie ont visé des bipeurs et des talkies-walkies, principalement utilisés par le Hezbollah – aussi bien dans sa branche militaire que politiques et dans le cadre des services publics qu'ils proposent – et qui est engagé dans une guerre qui dure depuis le 8 octobre entre Israël et le Liban, entraînant la mort d'au moins 40 personnes et blessant plus de 3 500 autres. Les explosions ont causé des blessures graves, notamment des lésions oculaires et des amputations, ce qui a provoqué une saturation des hôpitaux libanais. Elles ont été déclenchées par des dispositifs explosifs dissimulés dans les appareils de communication (v. l'analyse de Herb Lin, « *Reflections on the Lebanon Pager Attack* », *Lawfare*, 02/10/2024). Selon les premières enquêtes, environ 5 000 bipeurs ont été modifiés pour contenir des charges explosives, permettant une activation à distance. Israël a vite été accusé d'avoir infiltré la chaîne d'approvisionnement des bipeurs (« Ce que l'on sait de l'attaque aux bipeurs contre le Hezbollah au Liban », *France 24*, 18 sept. 2024). Les experts suggèrent que cette opération s'inscrit dans une stratégie plus large visant à affaiblir le Hezbollah en ciblant ses moyens de communication. Le ministre libanais de la Santé a qualifié ces attaques d'« aveugles », soulignant leur caractère indiscriminé et leur violation potentielle du droit international humanitaire. L'entreprise taïwanaise Gold Apollo, qui a fabriqué les bipeurs, a nié toute responsabilité, pointant plutôt vers un sous-traitant hongrois, BAC Consulting. Cependant, cette société semble être une façade sans réelle activité opérationnelle. Certaines enquêtes indiquent que ces sociétés pourraient faire partie d'un réseau destiné à dissimuler les véritables commanditaires de l'attaque (« Comment l'attaque aux bipeurs est-elle techniquement possible ? », 18 sept. 2024). Ces attaques dignes d'un roman de science-fiction dystopique sont sans précédent, et posent donc de nouvelles problématiques juridiques (Brian Finucane, « *Law of war questions raised by exploding pagers in Lebanon* », *Just Security*, 18 sept. 2024 ; Hussein Badreddine, « *Israel, Hezbollah, and Lebanon: A tripartite conflict ?* », *OpinioJuris*, 18 sept. 2024; William H. Boothby, « *Exploding pagers and the law* », *Liber Institute – Articles of War*, 18 sept. 2024).

*Imputabilité à Israël.* – Israël a pendant plusieurs semaines maintenu le silence au sujet de sa responsabilité, alors que plusieurs rapports indiquaient qu'il était impliqué dans l'opération. La dénégation plausible (« *plausible deniability* » en anglais) est une approche stratégique qu'Israël utilise pour mener des opérations secrètes tout en maintenant une façade de non-implication. Ce concept permet à l'État de nier toute responsabilité pour des actions controversées. Par exemple, Israël a mené dans le passé de nombreuses opérations militaires clandestines, notamment des frappes aériennes contre des cibles iraniennes en Syrie, sans revendiquer officiellement ces actions, ce qui lui permet d'éviter une confrontation directe. De plus, le gouvernement israélien est accusé de permettre la violence des colons en Cisjordanie tout en se distanciant de ces actes, ce qui lui permet de poursuivre ses politiques d'expansion territoriale sans en assumer directement la responsabilité. L'évolution technologique, notamment dans le domaine de la cyber-guerre, a également renforcé cette stratégie, permettant à Israël d'exécuter des attaques sans attribution claire. Les implications de cette technique sont significatives : elle aide Israël à naviguer dans des relations internationales complexes tout en évitant les répercussions diplomatiques. Sur le plan intérieur, cela permet aux dirigeants israéliens de se dissocier des actions militaires controversées. Enfin, cette stratégie contribue aux tensions régionales, laissant les adversaires d'Israël dans l'incertitude quant à la manière de répondre aux attaques non revendiquées. Bien que des responsables israéliens aient évité de commenter les détails de l'incident, le ministre de la Défense, Yoav Gallant, a reconnu des « accomplissements excellents » des agences de renseignement israéliennes peu après les explosions, ce que beaucoup interprètent comme une admission indirecte d'implication. Des responsables américains ont également indiqué qu'Israël était derrière les attaques, suggérant qu'elles faisaient partie d'une stratégie plus large visant à perturber les capacités de communication et les opérations du Hezbollah. C'est finalement en novembre que le porte-parole du Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu a confirmé que ce dernier avait bel et bien approuvé les attaques, mettant fin aux doutes qui planaient encore en ce qui concerne leur imputabilité à Israël (*France24*, « Benjamin Netanyahu a bien approuvé les attaques au Liban », 11 nov. 2024).

*Droit applicable.* – Il est possible d'émettre à ce stade quelques réflexions au sujet du droit applicable et de l'évaluation de son respect, mais qui resteront, en l'absence d'une enquête indépendante établissant les faits, de l'ordre de la spéculation. Les critiques publiques des attaques israéliennes semblent s'être concentrées principalement sur la possible violation du droit international humanitaire (DIH). Par exemple, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Volker Turk, a déclaré que « *simultaneous targeting of thousands of individuals, whether civilians or members of armed groups, without knowledge as to who was in possession of the targeted devices, their location and their surroundings at the time of the attack, violates international human rights law and, to the extent applicable, international humanitarian law* ». Un jour plus tard, un groupe de titulaires de mandats spéciaux de l'ONU dirigé par le professeur Ben Saul, le rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, a également publié un communiqué de presse dans lequel ils ont critiqué l'opération israélienne comme suit (tout en faisant écho à certains propos du Haut-Commissaire) : « *These attacks violate the human right to life, absent any indication that the victims posed an imminent lethal threat to anyone else at the time (...) Such attacks require prompt, independent investigation to establish the truth and enable accountability for the crime of murder. (...) To the extent that international humanitarian law applies, at the time of the attacks there was no way of knowing who possessed each device and who was nearby (...) Simultaneous attacks by thousands of devices would inevitably violate humanitarian law, by failing to verify each target, and distinguish between protected civilians and those who could potentially be attacked for taking a direct part in hostilities (...) Such attacks could constitute war crimes of murder, attacking civilians, and*

*launching indiscriminate attacks, in addition to violating the right to life* ». Le droit des droits de l'homme peut autoriser le ciblage fondé sur le statut en vertu du DIH, ce qui, en général, n'équivaudrait pas à une privation arbitraire de la vie. Il y a certainement un conflit armé entre le Hezbollah et Israël, et c'est donc le DIH qui devrait être le cadre de référence principal ici, et non les droits de l'homme – la formulation « dans la mesure où le DIH s'applique » semble alors erronée. Il y a au contraire une violation du droit à la vie de la personne visée dans la mesure où les règles du DIH sur le ciblage ont été violées. La véritable question est donc de savoir si l'utilisation des téléavertisseurs explosifs implantés dans les bipeurs était conforme au DIH. La question fondamentale à cet égard est de savoir si les attaques respectaient le principe de discrimination. Certes, avant de répondre à cette question, il faudrait d'abord déterminer quel corps de règles exactement appliquer à ce conflit, ce qui suppose de le qualifier. Pour cela, il convient de déterminer si les actes du Hezbollah sont imputables au Liban puisque la réponse à cette question a des conséquences considérables : si les actes du Hezbollah sont imputables au Liban, alors le conflit devient international et les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels s'appliqueront. En revanche, si les actes du Hezbollah ne sont pas attribuables au Liban, il s'agirait d'un conflit armé non international et seuls l'article 3 commun aux Conventions de Genève et le droit coutumier s'appliquent – Israël n'étant pas partie au Protocole II. Le Hezbollah a consolidé sa position au Liban à un tel point que pour certains, le Liban et le Hezbollah ne font plus qu'un (v. dans ce sens Amichai Cohen, Yuval Shany, « *'Well, it depends': the explosive pagers attack revisited* », *Liber Institute – Articles of War*, 11 oct. 2024). Il est vrai que les déclarations gouvernementales libanaises concernant la résistance ont évolué au fil du temps : en 1991, le gouvernement avait officiellement reconnu le Hezbollah comme un « mouvement de résistance légitime » contre l'occupation israélienne du Sud-Liban, lui permettant de conserver ses armes après la guerre civile. Dans les années 2000, plusieurs gouvernements ont intégré la "résistance" dans leur politique de défense nationale, utilisant souvent la formule « armée, peuple et résistance » comme piliers de la défense du pays. Et en dépit des débats sur le désarmement du Hezbollah qui ont animé les années 2000 (avec des crises majeures en 2006 – au lendemain de la guerre et d'une vague d'instabilité politique – et 2008 – avec le conflit de 2008 qui était une série d'affrontement armées entre le Hezbollah et d'autres factions libanaises), ceux-ci ont conduit le gouvernement libanais à adopter une position ambivalente, reconnaissant officiellement le rôle de la résistance tout en cherchant à encadrer ses actions. En même temps, l'armée libanaise est faible et incapable de défendre l'État, et cette faiblesse est en partie liée à la réticence des États-Unis et d'autres États occidentaux à leur fournir des armements sophistiqués. L'État libanais est conscient de cette faiblesse et le recours au Hezbollah reste donc une fatalité. Il est aujourd'hui au stade d'un compromis, évoquant souvent le droit du Liban à « résister à toute agression » sans mentionner explicitement le Hezbollah. En outre, il est important de se rappeler que dans ce conflit, Israël a envahi le Liban et attaqué diverses parties du pays, élargissant ainsi ses cibles au-delà des régions sous influence du Hezbollah (le Sud Liban, certains villages dans la vallée de la Bekaa et la Banlieu Sud de Beyrouth). Les responsables israéliens ont déclaré à de nombreuses reprises qu'Israël ne répondait pas simplement aux actions du Hezbollah, mais au Liban en tant qu'État qui refuse de contenir le Hezbollah (v. par exemple les déclarations de l'ancien ministre de la défense israélien Yoav Gallant dès novembre 2023: « *What we are doing in Gaza, we can also do in Beirut* », *Arab News*, 11 nov. 2023; « *Gallant warns: if Hezbollah isn't deterred, Israel can 'copy-paste' Gaza war to Beirut* », *The Times of Israël*, 8 jan. 2024 ; « *Gallant: Israel can send Lebanon "back to Stone Age", prefers diplomacy* », *I24*, 27 jun. 2024). À cela il faudrait ajouter le lourd bilan des pertes du côté de l'armée libanaise, dont 40 soldats ont été tués par Israël depuis octobre 2023 (« *Israeli attack kills 3 more Lebanese soldiers as death toll passes 40* », 20 nov. 2024). Enfin, l'ampleur de la destruction infligée par Israël au Liban – avant même que le conflit ne prenne une tournure beaucoup plus violente fin septembre – s'accorde mal

avec un conflit armé non international (« *Damage, destruction and fear along the Israel-Lebanon border* », *BBC*, 23 jul. 2024). Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est possible de soutenir que les actions du Hezbollah sont imputables au Liban, et qu'Israël entend de toute manière affronter le Hezbollah *et* le Liban, comme le confirme d'ailleurs l'escalade armée ayant suivi l'attaque. Il y a donc depuis plusieurs mois un conflit armé international entre Israël et le Hezbollah (cette qualification ne fait pas l'unanimité. Sur l'absence de conflit armé, v. Mary Ellen O'Connell, « *Pager attack on Hezbollah was a sophisticated 'booby-trap' operation – it was also illegal* », *The Conversation*, 17 sept. 2024; sur l'existence de deux conflits armés simultanés – l'un international avec le Liban et un autre non international avec le Hezbollah, v. Hussein Badreddine, « *Israel, Hezbollah, and Lebanon: A tripartite conflict ?* », *OpinioJuris*, 18 sept. 2024). Cette qualification est lourde de conséquences, Israël n'ayant pas ratifié le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève. S'il fallait retenir la qualification de conflit armé non international, il serait en l'espèce uniquement question du droit coutumier et de l'article 3 commun aux Conventions de Genève.

*La qualification de l'attaque.* – L'attaque au sens du DIH peut être définie comme un acte de violence contre l'adversaire, qu'il soit offensif ou défensif. L'acte doit être dirigé contre l'adversaire dans le but de neutraliser, affaiblir ou détruire ses capacités militaires. Le droit international humanitaire impose des restrictions importantes sur la conduite des attaques : elles doivent faire la distinction entre objectifs militaires et civils. Les attaques indiscriminées sont donc prohibées. Une attaque est considérée comme disproportionnée si elle est susceptible de causer incidemment des pertes civiles excessives par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu. Les parties au conflit doivent prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour éviter et minimiser les dommages aux civils lors de la planification et de l'exécution d'une attaque. Il est important de noter que certaines attaques sont expressément interdites par le droit international humanitaire, notamment le ciblage de civils, ou la perfidie. Il convient donc, avant d'appliquer les règles du DIH sur le ciblage – dont la portée se limite aux « attaques » –, de définir les attaques dans ce cas très particulier. Or, certaines caractéristiques techniques de l'opération restent floues à l'heure actuelle. Israël avait-il la capacité de déclencher seulement certains des dispositifs, de manière individuelle (détonations individuelles), ou devait-il les déclencher tous en même temps (détonation simultanée) ? Israël pouvait-il oui ou non choisir quels dispositifs faire exploser ? Si les dispositifs ne pouvaient être déclenchés qu'en même temps, on parlerait d'une seule attaque affectant des milliers d'individus. Si, au contraire, les engins pouvaient être déclenchés de manière sélective, alors nous parlerions d'une série d'attaques distinctes, chacune devant respecter individuellement les principes de distinction et de proportionnalité. Dans l'hypothèse d'une détonation simultanée, l'analyse de proportionnalité serait unique, et inclurait dans ses calculs les victimes civils et de militaires. Dans l'hypothèse d'une détonation sélective, chaque détonation serait une attaque en soi, avec sa propre distinction indépendante et analyse de proportionnalité. À moins qu'Israël ne sache avec certitude que le Hezbollah ne distribuait les appareils qu'aux membres de son aile militaire, la possession d'un tel appareil ne pourrait pas, à elle seule, fournir une base suffisante pour un ciblage basé sur le statut. Les explosions de bipeurs et de talkies-walkies semblent donc probablement constituer deux attaques distinctes, plutôt que plusieurs milliers d'attaques individuelles, au regard de l'ampleur de l'attaque, de ses victimes, et de la technicité de l'acte. Les attaques ont fait au moins 42 morts et plus de 300 blessés sur deux jours. Parmi les morts, au moins 12 civils ont été signalés, dont des enfants, des personnes âgées, du personnel hospitalier ainsi que l'ambassadeur iranien au Liban. Le ministre libanais de la Santé, Firass Abiad, a déclaré que la grande majorité des personnes traitées dans les services d'urgence portaient des vêtements civils, leur affiliation au Hezbollah – ou en tout état de cause à sa branche armée – étant incertaine. Le ministre des Affaires étrangères du Liban, Abdallah Bou Habib, a confirmé que la plupart des porteurs de bipeurs n'étaient pas des combattants, mais des

civils tels des administrateurs. Certes, en l'absence du nombre exact de victimes civiles – établi ou confirmé par une enquête indépendante – l'évaluation de la proportionnalité des attaques est impossible (dans le sens d'une caractérisation de la violation de la proportionnalité, voir G. Biggio, « *Pager and walkie-talkie attacks on Hezbollah look like war crimes – international legal expert* », *The Conversation*, 19 sept. 2024 ; v. aussi *Humans Right Watch*, « *Paging the Laws of War* », 18 sept. 2024).

*Discrimination et précaution.* – Israël pourrait faire valoir que perturber les communications de l'ennemi est clairement un objectif militaire légitime et que c'est ce que l'opération visait. Cet argument est cependant contredit par les faits. Si Israël voulait vraiment perturber les communications du Hezbollah, il aurait altéré les dispositifs de manière à ce qu'ils se mettent en court-circuit ou s'éteignent. La seule explication plausible pour avoir piégé les dispositifs avec des explosifs était que ceux-ci étaient suffisants pour mettre hors combat – en tuant ou blessant – les personnes qui les utilisaient. Ce sont donc clairement les personnes qui détenaient les dispositifs qui étaient ciblées et non le réseau de communication (v. M. Milanovic, « *Were the israeli pager and walkie-talkie attacks on Hezbollah indiscriminate?* », *EJIL:Talk!*, 20 sept. 2024 ; pour un avis contraire, v. A. Cohen, Y. Shany, « *“Well, it depends” : the explosive pagers attack revisited* », préc.). Un autre point qu'il convient de régler est de savoir si l'ensemble des membres du Hezbollah constituaient des cibles légitimes au regard du DIH. Il faut pour cela comprendre le fonctionnement du Hezbollah et sa place dans la société libanaise. Le Hezbollah est un acteur complexe au Liban – ou un « *non-state mixed group* » pour reprendre les termes du Professeur Michael N. Schmitt (« *International humanitarian law and the targeting of non-state intelligence personnel and objects* », *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2020, vol. 30, pp. 309-347), agissant à la fois comme un groupe armé et comme une organisation impliquée dans des fonctions politiques et de service public (C. Bloom, « *The classification of Hezbollah in both international and non international armed conflicts* », *Annual survey of international and comparative law*, 2008, vol. 14, n. 1, pp. 61-97). Le Hezbollah a été fondé en 1982 principalement comme une milice de résistance contre l'occupation israélienne au Liban. Son bras armé est considéré comme l'un des plus puissants du Liban. Cette dimension militaire est souvent perçue comme la raison d'être du mouvement, qui se définit lui-même comme un mouvement de résistance. En plus de ses activités militaires, le Hezbollah a intégré le système politique libanais. Il participe aux élections et a occupé des postes ministériels depuis 2005. Le parti utilise sa présence au sein du gouvernement pour défendre ses intérêts, notamment en ce qui concerne la lutte contre Israël et le soutien à sa base sociale. Le Hezbollah joue également un rôle crucial dans la fourniture de services sociaux, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et du soutien économique. Il gère des institutions telles que la « *Fondation du martyr* », qui aide les familles de ses combattants, et offre des services médicaux à des milliers de libanais. Ses initiatives incluent également des programmes de microcrédit sans intérêt pour soutenir les communautés défavorisées. Enfin, il incarne aussi une force religieuse majeure au Liban. Son influence est profondément ancrée dans la communauté chiite, où certaines figures du mouvement agissent à la fois comme guides spirituels et acteurs sociaux, fusionnant ainsi religion et politique dans son approche globale. Au regard de cette présentation, le Hezbollah, avec des milliers de membres remplissant ces fonctions très diverses, politiques, religieuses et sociales, ainsi que militaires, ne peut pas être assimilé dans son entièreté à une force armée. En d'autres termes, le ciblage des membres du Hezbollah doit dépendre des fonctions occupées par ses membres. Si les membres de l'aile militaire du Hezbollah peuvent être ciblés en raison de leur statut, ses membres qui n'appartiennent pas à l'aile militaire et qui sont donc des civils et ne peuvent être pris pour cible que s'ils participent directement aux hostilités. Les membres du Hezbollah peuvent être des enseignants, des policiers, des religieux, des médecins, des politiciens. Ces personnes sont des civils selon le DIH dans la mesure où elles n'appartiennent pas à l'aile militaire du groupe.

Même si l'on admet que les téléavertisseurs ont été distribués principalement aux membres de l'aile militaire du Hezbollah, Israël ne pouvait pas savoir qui les détenait au moment de leur explosion et ne pouvait donc pas avoir dirigé son attaque uniquement contre des militants et/ou ne pouvait pas prévoir que les dommages causés aux civils ne seraient pas excessifs. Les actions d'Israël violent donc sans doute la présomption de civilité du DIH, selon laquelle une personne est considérée comme civile jusqu'à preuve du contraire. Cette règle est pertinente pour l'application des principes de discrimination et de proportionnalité (A. Cohen, Y. Shany, « *'Well, it depends': the explosive pagers attack revisited* », *préc.*).

*Des pièges « de poche »*. – Il faut encore se prononcer sur la question de savoir si les bipeurs et talkies-walkies constituaient des « pièges » au sens du Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (modifié en 1996) annexé à la Convention sur l'emploi de certaines armes classiques (ci-après CCAC). Le Protocole II modifié de la CCAC est particulièrement pertinent en l'occurrence car Israël est un État partie au protocole modifié, qui s'applique à la fois aux conflits armés internationaux et aux conflits armés non internationaux (art. 1). La définition de « piège » dans le protocole modifié (art. 2 para. 4) est « tout dispositif ou matériel qui est conçu, construit ou adapté pour tuer ou blesser, et qui fonctionne à l'improviste quand on déplace un objet en apparence inoffensif ou qu'on s'en approche, ou qu'on se livre à un acte apparemment sans danger ». Les « autres dispositifs » sont définis comme « des engins et dispositifs mis en place à la main, y compris des dispositifs explosifs improvisés, conçus pour tuer, blesser ou endommager et qui sont déclenchés à la main, par commande à distance ou automatiquement après un certain temps » (art. 2 para. 5). Le protocole précise encore qu'il est « interdit d'employer des pièges ou d'autres dispositifs qui ont l'apparence d'objets portatifs inoffensifs, mais qui sont en fait spécialement conçus et fabriqués pour contenir des matières explosives » (art. 7 para. 2). Si certains telle la Pr Mary Ellen O'Connell ont pu qualifier ces bipeurs et talkie-walkie de pièges violant le droit international (« *Pager attack on Hezbollah was a sophisticated 'booby-trap' operation – it was also illegal* », *The Conversation*, 17 sept. 2024); v. aussi W. Boothby, « *Exploding pagers and the law* », *Liber Institute – Articles of War*, 18 sept. 2024; d'autres tels les Pr Amichai Cohen et Yuval Shany ont mis en doute cette interprétation (« *'Well, it depends': the explosive pagers attack revisited* », *préc.*).

En démontrant des capacités opérationnelles avancées, ces explosions ont illustré une infiltration réussie dans les opérations du Hezbollah, renforçant ainsi la perception d'Israël comme un acteur redoutable. Après des critiques concernant l'incapacité du Mossad à anticiper l'attaque du Hamas en octobre 2023, cette opération a permis à Israël et à ses services de renseignements de regagner une partie de leur crédibilité auprès de l'audience israélienne. On aurait pu croire qu'en ciblant les moyens de communication du Hezbollah, Israël aurait voulu semer la peur au Liban de manière à dissuader toute attaque future. Mais Israël a décidé tout de même de procéder à une intensification de ses opérations militaires au Liban, en se lançant notamment dans une invasion terrestre, et en ciblant de plus en plus la capitale libanaise Beyrouth, à plus de 100 km de la frontière. Yoav Gallant, l'ancien ministre de la Défense israélien, et Yair Lapid, ancien Premier ministre, ont tous deux critiqué Benjamin Netanyahu pour son manque de vision stratégique dans la guerre actuelle contre le Hezbollah. Cette guerre – d'après les discours d'officiels israéliens – vise tantôt l'élimination des capacités militaires du Hezbollah, tantôt leur dégradation (O. Hassan, « *Invasion du Liban: quels sont les scénarios possibles ?* », *BBC*, 27 sept. 2024), tantôt son affaiblissement sur la scène politique libanaise interne (S. Hijazi, « *Netanyahu calls on Lebanese people to kill each other* », *L'Orient Today* 10 oct. 2024), tantôt l'établissement d'une zone tampon le long de la frontière (Y. al-Ahmad and W. Saifeddine, « *FACTBOX – Litani River at the heart of conflict between Israel, Hezbollah* », *Anadolu Agency*, 24 sept. 2024), ou encore à imposer un nouvel ordre régional (B. Barthe, J.-Ph. Rémy, « *Comment Israël tente d'imposer un nouvel ordre régional au Moyen-Orient* », *Le*



*Monde*, 01 oct. 2024). La seule constante semble être la volonté d’Israël de sécuriser le retour des personnes déplacées du nord dans leur foyers (J. Lukiv, « *Israel sets new war goal of returning residents to the north* », *BBC*, 17 sept. 2024). Ces objectifs – pour certains irréalistes sinon contradictoires – suggèrent surtout que la guerre au Moyen-Orient n’a peut-être d’autre but qu’elle-même.

M.H.

#### MONGOLIE – COUR PENALE INTERNATIONALE

### Visite de Vladimir Poutine : du pied de nez à la CPI à de possibles sanctions par l’Assemblée des États parties ?

**2024/4.53** – En dépit d’un mandat d’arrêt international à son encontre, le Président de la Confédération de Russie, Vladimir Poutine, a été accueilli, le mardi 3 septembre 2024 en Mongolie. Or, État membre de la Cour pénale internationale (ci-après « CPI ») depuis 2002, la Mongolie était tenue, en vertu de ses obligations internationales, de procéder à son arrestation. Jusqu’alors le mandat d’arrêt, émis par la Chambre préliminaire II avait produit des effets dissuasifs. Les visites diplomatiques de celui-ci n’avaient concerné que des États non-membres, et l’Afrique du Sud, partie au Statut de Rome qui accueillait sur son territoire le sommet des BRICS en août 2023, avait enjoint le président russe à participer à distance. Cette fois-ci, au lieu de lui signifier qu’il n’est pas le bienvenu ou de l’arrêter à l’aéroport d’Oulan-Bator dès qu’il y posa le pied, Vladimir Poutine fut reçu par la garde d’honneur et son homologue Ukhnaa Khurelsukh, pour célébrer le 85<sup>ème</sup> anniversaire de la victoire des forces armées soviétique et mongole face aux japonais lors de la bataille de Khalkhin Gol. Pour la première fois, le Président russe se rend, en toute impunité sur le territoire d’un État membre du Statut de Rome. Mais face à ce pied de nez assumé, la CPI n’a pas dit son dernier mot.

Pour rappel, le 17 mars 2023, les juges de la Chambre préliminaire II, avaient estimé qu’il existait, en vertu de l’article 58 du Statut de Rome, des motifs raisonnables de croire que Vladimir Poutine a comme commis des crimes relevant de la compétence de la Cour. Des éléments rendus publics, il serait responsable de crimes de guerre de déportation et de transfert illégale d’enfants commis sur le territoire ukrainien à partir du 24 février 2022 (au sens des articles 8-2-a-vii et 8-2-b-viii du Statut de Rome). Sa responsabilité est engagée tout d’abord pour avoir commis ces crimes directement, conjointement et/ou par l’intermédiaire d’autres personnes en application de l’article 25-3-a du Statut de Rome. Mais aussi, il serait, en tant que supérieur hiérarchique, responsable de tels crimes, pour avoir omis d’exercer le contrôle qu’il convenait sur ses subordonnés civils et militaires alors sous son autorité et contrôle effectif, ou pour avoir permis qu’ils les commettent (article 28-b du Statut de Rome). (CPI, *Communiqué de Presse*, Situation en Ukraine : les juges de la CPI délivrent des mandats d’arrêt contre Vladimir Vladimirovitch Poutine et Maria Alekseïevna Lvova-Belova, 17 mars 2023). Les accusations sont graves.

Pour voir un jour le président de la Russie répondre des crimes dont il est accusé, celui-ci doit se rendre ou être remis à la juridiction internationale, car un procès ne saurait être tenu qu’en présence de l’accusé (article 63 du Statut de Rome). Or, la Cour ne disposant pas de sa propre force de police, repose largement sur la coopération des États pour exécuter ses décisions et garantir le respect de ses procédures judiciaires. Sauf à imaginer un revirement politique interne à la Russie, il est peu probable que Vladimir Poutine comparaisse de lui-même devant la Cour, ou que les autorités russes qui ont décrit les mandats d’arrêt comme « *outrageous and unacceptable* », le lui remette (Reuter, *Reactions to ICC's arrest warrant for Putin citing Ukraine war crimes*, 17 mars 2023). Il est à noter que la Fédération de Russie, bien qu’ayant joué un rôle actif dans les négociations du Statut de Rome, n’a jamais ratifié ce dernier. En 2016, elle a même retiré sa signature après que la Procureure de l’époque, dans son rapport

d'examen préliminaire, ait conclu que les forces armées russes avaient été déployées pour prendre le contrôle de certaines régions du territoire ukrainien, en l'occurrence la Crimée, sans l'accord du gouvernement ukrainien. En revanche, pour ce qui est des États membres, l'article 86 du Statut de Rome leur impose formellement une obligation générale de coopérer dont le Chapitre IX en développe les modalités. Dès lors qu'une demande d'arrestation et de remise est transmise par la Cour à un État membre, celui-ci doit prendre « immédiatement des mesures pour faire arrêter la personne » précise l'article 59-1. L'article 89 ajoute en outre que l'obligation d'arrestation et de remise repose sur une demande spécifique de la Cour. Le seul mandat d'arrêt est nécessaire mais ne suffit pas. Une telle requête avait été transmise à la Mongolie le 2 mai 2023 qui en a accusé réception le jour même (le tout n'a pas été rendu public mais la Cour en fait mention in PTC II, *Situation in Ukraine*, « *Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties* », ICC-01/22-90, 24 octobre 2024, §3). Dans la présente situation, il aurait ainsi fallu qu'un juge mongol assez indépendant ordonne l'arrestation de Vladimir Poutine conformément à la législation nationale. Une fois arrêté celui-ci aurait dû être déféré à l'autorité judiciaire mongol compétente afin d'entendre l'inculpé et d'ordonner que celui-ci soit livré à la Cour aussitôt que possible (article 59-2 et 59-7). Évidemment, les faits parlent d'eux-mêmes : aucune initiative n'a été prise en ce sens. Bien au contraire.

Sollicitée par le Greffe ayant eu vent d'une possible visite de Poutine, la Mongolie a expliqué, le 2 septembre, qu'elle ne pouvait répondre à la demande de coopération de la Cour en raison des immunités *ratione materiae* et *ratione personae* dont jouit le Président de la Fédération de Russie, au motif qu'aucune règle du droit international coutumier exclut ou rend inapplicable l'immunité des chefs d'État lorsque leur arrestation est demandée par une juridiction pénale internationale (*Ibid.*, le contenu de la note verbale n'a pas été rendu public mais celle-ci est citée in PTC II, *Situation in Ukraine*, « *Finding under article 87(7) of the Rome (...)* », *préc.*, §6). Sans surprise, la Mongolie réveille ici le contentieux classique entre l'article 27 du Statut de Rome qui précise que les « immunités (...) qui peuvent s'attacher officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence », et l'article 98.1 qui reconnaît des tensions avec le droit des immunités. Cette disposition prévoit que « la Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité ». Il faut dire que le contentieux est encore largement indéterminé puisque si la Chambre d'appel dans l'affaire Al-Bashir avait finalement décidé de lever l'immunité du président soudanais c'était en raison du caractère obligatoire de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies qui avait alors déféré la situation à la Cour (CA, *Situation au Darfour (Soudan), Aff. le Procureur c/ Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, « Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal », ICC-02/05-01/09-397-Corr, 6 mai 2019, §133-149). Il en va tout autrement pour la situation en Ukraine, qui a été ouverte à la suite du renvoi par 43 États parties (CPI, « Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan QC, sur la situation en Ukraine : Réception de renvois de la part de 39 États parties et ouverture d'une enquête », 2 mars 2022). Cette distinction cruciale a donné lieu à une grande *disputatio* dans la doctrine tant il demeure une équivoque sur les immunités personnelles auxquelles peut bien prétendre le chef d'un État tiers face à toute arrestation des autorités d'un autre État partie.

En dépit de la réponse de la Chambre préliminaire qui considéra que les observations présentées par la Mongolie ne faisaient état d'aucune raison susceptible d'empêcher la Mongolie de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du statut (la décision n'a pas été rendue

publique mais est reproduite, pour partie in PTC II, « *Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia (...)* », *préc.*, §7), le Président Poutine pu se rendre sans encombre dans les steppes mongoles. Le Kremlin avait d'ailleurs assuré ne pas « avoir d'inquiétude » au sujet d'une éventuelle arrestation, comme l'a indiqué le porte-parole de la présidence russe Dimitri Peskov (« Vladimir Poutine prend-il le risque d'être arrêté lors de sa visite en Mongolie, pays membre de la CPI ? », *Libération*, 3 septembre 2024). Il faut dire que les contraintes pesant sur la Mongolie sont fortes, et que l'on doute que celle-ci puisse politiquement prendre le risque de s'opposer à son grand voisin Russe avec lequel elle partage la totalité nord de sa frontière et dont elle dépend largement pour le gaz et l'électricité. En effet, elle importe pas moins de 95% de produits pétroliers et 20% d'électricité (« Vladimir Poutine a pu se rendre tranquillement en Mongolie malgré son mandat d'arrêt international », *Slate*, 6 septembre 2024). Il est clair que la Mongolie avait beaucoup à gagner dans ce rapprochement, comme l'a annoncé son président en conférence de presse : « votre visite donnera une impulsion supplémentaire au développement de nos relations commerciales et économiques principalement dans des secteurs comme le carburant et l'énergie, la logistique du transport routier, la protection de l'environnement, ainsi que les questions de culture, d'éducation, de soin de santé et d'autres secteurs de la coopération humanitaire » (« Mongolie : V. Poutine en visite malgré le mandat d'arrêt de la CPI », *TV5 Monde*, 3 sept. 2024). L'enjeu est de taille pour la Mongolie qui, enclavée entre deux grandes puissances, promet d'accueillir le prochain gazoduc entre la Russie et la Chine. Dans ces conditions, comment la Mongolie aurait-elle pu répondre favorablement à la demande de coopération de la Cour, d'autant plus que quelques mois auparavant, les autorités avaient quelques mois plus tôt « affirmé [à l'Afrique du Sud] que toute arrestation de son président en exercice équivaldrait à une déclaration de guerre » ? (« Vladimir Poutine renonce à assister au sommet des BRICS en Afrique du Sud », *Le Monde*, 19 juillet 2023). Certes, les pressions exercées sur la Mongolie peuvent expliquer une certaine réticence, et l'analyse coût-avantage penchait nettement en faveur d'un rapprochement avec la Russie. Cependant, ces éléments ne sauraient justifier une violation manifeste de ses obligations internationales. En acceptant que ce rapprochement se fasse sous l'égide de la présidence de Vladimir Poutine, visé par un mandat d'arrêt international, la Mongolie a clairement choisi de faire passer la lutte contre l'impunité au second plan.

Dans sa décision du 24 octobre 2024, rendue au titre de l'article 87(7) concernant le non-respect par la Mongolie de la demande de coopération de la Cour, la Chambre préliminaire II a souligné l'hypocrisie manifeste dont la Mongolie a fait preuve en jouant sur les délais pour échapper à ses obligations internationales. Elle a noté que les autorités n'avaient sollicité des consultations avec la Cour que quelques jours avant l'arrivée de Poutine sur son territoire, sans laisser aux juges un temps suffisant pour examiner la question. Comme le mentionne la décision « *the request does not appear to have aimed at meaningfully resolving the problem allegedly obstructing the execution of the cooperation request, as required by article 97* » (PTC II, *préc.* §17).

La décision est notable puisque les juges ont ensuite audacieusement affirmé que l'immunité personnelle des représentants officiels, y compris des chefs d'États tiers, n'est pas opposable dans les procédures devant la Cour, et que la levée de cette immunité n'est pas nécessaire en vertu de l'article 98 du Statut (§36). Marquant une rupture avec les précautions prises par la Chambre d'appel dans l'affaire *Al Bashir* (CA, *Situation au Darfour (Soudan)*, *préc.*), la Chambre préliminaire a ici considéré, en rappelant vivement son indépendance à l'égard de l'influence des États, que « *while personal immunities operate in relations between States, they do not protect individuals, including Heads of State, from prosecution by international criminal courts* », et que « *[t]he vertical nature of the obligations towards the Court supersedes traditional interstate immunity principles, meaning that States Parties must act in accordance with their obligations under the Statute, even if it conflicts with horizontal relations with non-*

*States Parties* » (§30-33). L'article 98 ne serait qu'une « *purely procedural provision* » qui ne vise non pas l'immunité des chefs d'Etat mais celle de l'État en tant que tel. Toute autre interprétation rendrait fatalement les obligations des États parties « *senseless* » et l'ensemble du système de la Cour « *futile* » (§34-35). Certes bienvenue, cette partie du raisonnement de la Cour n'en demeure pas moins critiquable. Comme cela a déjà été souligné, même si l'on suppose que des États puissent « déléguer » ou « transférer » à une juridiction internationale une compétence qu'ils n'ont eux-mêmes pas, il reste que, concrètement, ce sont bien des forces nationales qui procéderont à l'arrestation d'un chef d'État, manquant ainsi une obligation de s'abstenir qui reste opposable entre États. Le niveau vertical ne peut se réaliser sans passer par le niveau horizontal. Reste à voir si un appel sera ici formulé.

Ceci étant dit, en n'arrêtant pas M. Poutine alors qu'il se trouvait sur son territoire et en ne communiquant pas rapidement à la Cour ses intentions, la Chambre a tout de même jugé que la Mongolie n'avait pas respecté la demande de coopération visant à arrêter et à remettre M. Poutine ; et que ce manquement a empêché la Cour d'exercer les fonctions et pouvoirs qui lui sont attribués par le Statut, conformément à l'article 87(7) (§38). Pour ces raisons et en particulier, compte tenu de la gravité avec laquelle la Mongolie a manqué à ses obligations de coopération, la Chambre a décidé d'en référer à l'Assemblée des États parties (§39-41).

En effet, le Statut de Rome ne confère pas à la Chambre de pouvoirs de sanction propres. La mise en œuvre de l'article 87(7) dépend du truchement de l'Assemblée des États parties, qui, en tant qu'organe politique de la Cour soumis aux rapports de force, peut choisir de réagir ou non, et de quelle manière. L'article 112(2)(f) précise seulement qu'elle a l'obligation d'examiner toute question relative à la non-coopération. Jusqu'alors, l'AEP n'a exprimé que de simples réprobations des cas de non-coopération. Il faudra attendre décembre prochain pour savoir si les États soutiendront l'initiative des organes judiciaires de la Cour. On espère que l'Assemblée agira de manière efficace, en particulier face à un État qui semble jouer un double jeu avec la Cour.

Jusqu'à cet épisode, la Mongolie semblait renforcer ses liens avec la Cour. En mars dernier, un *memorandum* d'accord avait été conclu entre la CPI et l'Université nationale de Mongolie. Plus significativement encore, un juge mongol, Erdenebalsuren Damdin, avait été lors de la dernière Assemblée des États parties. Et cela, malgré les réserves exprimées par la commission d'évaluation des candidatures de juges, qui relevait que « la connaissance partielle que le candidat [a] du Statut de Rome et de la jurisprudence de la CPI pourrait empêcher le candidat d'apporter une contribution importante ou immédiate aux travaux judiciaires de la Cour. » (Rapport de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge sur les travaux de sa neuvième session, ICC-ASP/22/4, 31 juillet 2023, p. 11). S'il convient de maintenir des liens forts avec ce voisin du Kremlin, et empêcher toute glaciation des relations, il est cependant crucial d'envoyer un message clair à la communauté internationale : on ne badine pas avec la CPI. Le retrait du droit de vote de la Mongolie à l'AEP ou encore la suspension de son juge, qui siège - qui plus est - dans la section des appels, pourrait être des leviers intéressants à explorer.

Quoiqu'il en soit, il est certain que cette absence grave de coopération avec la Cour nuit à l'image de la Mongolie sur la scène internationale et est sans aucun doute un rappel des limites de la juridiction pénale internationale qui ne dispose pas des moyens de ses ambitions. Mais rien de nouveau sous les nuages de La Haye. Les plus sceptiques à l'égard du mandat d'arrêt émis en 2023 l'avaient déjà souligné : l'un des plus grands défis réside dans la capacité à appréhender Vladimir Poutine. Si cette visite du 3 septembre 2024 n'ait pas constitué un moment de justice, la Chambre a néanmoins fourni une réponse ferme et cohérente. Il faut encore espérer que les États écoutent cette dernière et se remémorent, en décembre prochain, l'engagement solennel en faveur de la justice qu'ils ont pris dans le préambule du Statut de

Rome, pour ces « millions d'enfants, de femmes et d'hommes [qui] ont été victimes d'atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine ».

A.F.

## NOUVELLE-CALEDONIE Graves troubles au sein du territoire non-autonome

**2024/4.54** – Depuis le 13 mai 2024, la Nouvelle-Calédonie est en proie à une violence rappelant tristement les affrontements meurtriers des années 80 qui avaient alors conduit « le caillou » à une situation de quasi-guerre civile. Après plus de 30 ans de paix, les faits sont tragiques : au moins 13 morts, de nombreux blessés, des dégâts considérables et une économie en berne, tout un pays dont l'avenir s'est obscurci. Réveillés par un projet controversé de réforme électorale, depuis abandonné par le dernier gouvernement (M. Barnier, « Discours de politique générale devant l'Assemblée nationale », 1<sup>er</sup> octobre 2024), ces événements ont suscité de multiples réactions, notamment au niveau régional. Fin octobre, une mission d'observation était déployée par le Forum des Iles du Pacifique (FIP), principale organisation de coopération politique en Océanie.

Ces faits, pour être appréhendés de façon complète, mériteraient des développements conséquents sur l'histoire de cette terre mélanésienne, sur les spécificités et les limites des accords politico-juridiques ayant construit en droit son cadre d'émancipation, ou encore sur l'instrumentalisation faite de ces tristes rebondissements par certaines puissances étrangères. Cette note se concentrera néanmoins sur une perspective de droit international et tentera de souligner ce que cette crise dit des territoires non autonomes : malgré de nombreuses singularités, le destin calédonien est également pertinent pour évaluer, dans une certaine mesure, l'actualité du régime international conçu dans le cadre du chapitre XI de la Charte des Nations unies. Il dit beaucoup de la façon dont est perçue la décolonisation par l'ONU et par les puissances administrantes, il illustre aussi la grande complexité des évolutions nécessaires à la mise en œuvre du principe d'autodétermination.

*Approches internationale et nationale de la décolonisation.* – La situation actuelle de la Nouvelle-Calédonie est symptomatique du fossé qui n'a cessé de se creuser entre, d'une part, la perspective des Nations Unies sur la décolonisation et le régime juridique décrit au Chapitre XI de la Charte et, d'autre part, la perception de ce qu'est ou devrait être la décolonisation par les puissances administrantes. Ceci est particulièrement vrai de la France et du Royaume-Uni, qui n'ont eu d'autre choix en 1945 que de reconnaître le droit à l'autodétermination sous la pression des « deux grands », à savoir les États-Unis et l'URSS. Aussi la France a-t-elle toujours agi de façon à garder le contrôle sur un processus qu'elle entendait depuis le départ maîtriser. La décolonisation, y compris le dossier calédonien, est envisagée au sein du débat national comme une question beaucoup plus interne qu'internationale. Paris avait d'ailleurs cessé de communiquer les informations demandées au titre du chapitre XI de la Charte des Nations Unies dès 1947. La réinscription de la Nouvelle-Calédonie en 1986, et de la Polynésie française en 2013, sur la liste des territoires non autonomes – réinscriptions obtenues notamment grâce au soutien des États du Pacifique –, avait provoqué l'indignation des autorités, en particulier en ce qui concerne la seconde : la France a systématiquement refusé de participer aux travaux de la quatrième commission de l'Assemblée générale sur la Polynésie française jusqu'à l'année dernière.

*Difficultés de la mise en œuvre du droit à l'autodétermination.* – L'expérience calédonienne est également une illustration frappante de la manière dont l'application pratique du droit à l'autodétermination peut s'avérer difficile, elle montre à cet égard les grandes limites du recours au référendum au sein d'un tel processus. Ailleurs, les consultations organisées aux Bermudes

ou encore aux Tokélaou n'ont pas non plus permis à ces territoires d'être retirés de la liste onusienne établie au titre du chapitre XI.

Les référendums d'autodétermination sont toujours délicats, notamment parce qu'ils nécessitent de formuler une question (très binaire dans la plupart des cas) et d'identifier le corps électoral, c'est-à-dire de déterminer qui a vocation à être consulté sur un sujet aussi crucial. Des limites sont en effet nécessaires, sous peine sinon de noyer les voix locales par des voix allochtones.

En Nouvelle-Calédonie, la question cruciale de savoir qui doit être autorisé à voter sur l'indépendance du territoire est ancienne. Elle a donné lieu à un ensemble de critères d'origine et de résidence qui ont pu être négociés, notamment parce que les représentants Kanak ont accepté l'idée d'ouvrir la titularité de l'autodétermination au-delà du peuple autochtone, en 1983, lors de la table ronde de Nainville-Les-Roches. En outre, il n'existe pas de définition de « peuple » en droit international et, pour contourner le problème, les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU font référence au « peuple de Nouvelle-Calédonie » (voir par exemple A/RES/75/115 du 10 décembre 2020), même s'il n'y a pas d'existence juridique d'un peuple de Nouvelle-Calédonie en tant que tel dans l'ordre juridique français (alors qu'il y a une reconnaissance juridique du peuple Kanak).

Quatre référendums d'autodétermination ont été organisés en Nouvelle-Calédonie sans qu'aucune pacification concrète n'en résulte. Le premier datant de 1987, qui s'est déroulé dans un contexte très tendu, a été boycotté par les partis indépendantistes. Un an plus tard, à la suite des événements dramatiques de la prise d'otages et de la répression sanglante sur l'île d'Ouvéa, les accords de Matignon-Oudinot prévoyaient une nouvelle consultation, reportée 10 ans après. En 1998, l'accord de Nouméa – probablement l'un des plus beaux textes de l'ordre constitutionnel français –, prévoyait la même consultation et la possibilité d'organiser deux autres référendums en cas de majorité de « non » à l'indépendance aux deux précédents. En 2018, 56,40% des électeurs ont rejeté l'indépendance contre 43,60 de « oui ». En 2019, l'écart s'est à peine réduit, aboutissant à 53,26 % de votes défavorables à l'indépendance pour 46,74 % de voix favorables.

Le troisième référendum, organisé en décembre 2021, reste le plus problématique. Les représentants Kanak ont demandé le report de la consultation en invoquant la pandémie et les deuils qu'elle avait provoqués. Cette demande a toutefois été rejetée par le gouvernement français : le référendum a été organisé, mais boycotté par les partis indépendantistes, aboutissant à une écrasante et prévisible majorité (96,50 %) de « non ». La légalité de ce référendum a été contestée mais confirmée par le Conseil d'Etat (CE, 3 juin 2022, n°459711). Dans le débat national, les véritables raisons de la demande initiale de report ont fait l'objet d'une controverse (les « loyalistes » considérant qu'il s'agissait seulement d'un moyen de gagner du temps en vue d'une défaite probable). Mais, si le référendum a été reconnu comme étant légal par le juge national, il reste qu'il n'est pas considéré comme légitime par les représentants du peuple Kanak, et donc par ceux premièrement titulaires du droit à l'autodétermination (P. Roger, « Référendum en Nouvelle-Calédonie : l'abstention massive confirme les clivages qui traversent l'archipel », *Le Monde*, 13 déc. 2021). Un tel décalage ne pouvait que constituer une base précaire et inquiétante pour la suite des discussions, lesquelles ont d'ailleurs été complètement bloquées : comment favoriser des échanges constructifs entre des interlocuteurs qui considèrent que le processus d'émancipation est achevé et d'autres qui considèrent qu'il ne l'est pas ? La suite, on le sait, a été pire encore, avec le traitement politique, de la certes nécessaire -mais était-elle urgente ?- réforme du corps électoral pour les institutions locales.

*Perspectives pour la liste des territoires non autonomes.* – L'impasse dans laquelle se trouve actuellement la Nouvelle-Calédonie soulève également une série de questions relatives à l'avenir du régime du chapitre XI de la Charte des Nations Unies. La liste des territoires non autonomes, très incomplète, est loin d'être un reflet exhaustif de la réalité coloniale. Elle est également figée depuis des années (le dernier mouvement ayant été la réinscription de la

Polynésie française) et donne lieu chaque année à des échanges de vues peu productifs entre les puissances administrantes et les pétitionnaires.

En outre, à l'exception du Sahara occidental et de Gibraltar, les territoires non autonomes identifiés par l'ONU sont tous des îles : une prédominance qui s'explique par des facteurs historiques et géographiques. De par leurs spécificités, les territoires insulaires remettent en question les nombreuses formes que peut prendre l'autodétermination. Jean-Marie Tjibaou, leader emblématique du mouvement indépendantiste Kanak, disait de l'indépendance, que, pour un « petit pays » comme la Nouvelle-Calédonie, elle consistait à « bien calculer les interdépendances » (cité par A. Bensa et E. Wittersheim, « Nationalisme et interdépendance : la pensée politique de Jean-Marie Tjibaou », *Revue Tiers Monde*, n°149 (1997), p.207). Cela implique sans doute de repenser le chemin de l'émancipation vis-à-vis des puissances administrantes, et plus généralement les liens avec l'outre-mer, à la lumière à la fois du droit interne et du droit international.

G.G.

**PHILIPPINES – REPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE – ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE**  
**Mer de Chine méridionale : arrangement provisoire au sujet du banc Second Thomas**

**2024/4.55** – La situation en mer de Chine méridionale plonge ses racines dans des événements survenus il y a plus d'un siècle et empoisonne les relations internationales depuis une bonne décennie, mais elle a atteint ces derniers mois un point de tension sans précédent. Le théâtre principal de cette détérioration est l'une de ces innombrables et minuscules formations insulaires, éparpillées sur des centaines de milliers de km<sup>2</sup>, auxquelles on prête une unité toute de convention : les Spratleys. Au nord-est de cet ensemble, à environ 105 milles nautiques à l'ouest des côtes de l'île philippine de Palawan, se trouve le banc Second Thomas – en philippin *Ayungin*, en mandarin *Rén'ài* et en vietnamien *Cỏ Mây* – un atoll submergé à marée haute mais découvert à marée basse. C'est dans cet endroit désolé que menace d'éclater un conflit armé entre la Chine et les Philippines, qui pourraient entraîner les États-Unis d'Amérique par ricochet, en vertu du traité d'alliance qui lie les deux États (voir le Traité de défense mutuelle entre les Philippines et les États-Unis d'Amérique, 30 août 1951).

Que se passe-t-il autour du banc Second Thomas ? Il faut remonter quelque peu dans la longue histoire de l'affaire de la mer de Chine méridionale. Cette dernière se caractérise notamment par un différend territorial qui oppose la Chine, Taïwan, le Vietnam, les Philippines et la Malaisie au sujet de la souveraineté sur les Spratleys. Contrairement aux trois premières parties, les Philippines n'en réclament que la partie la plus proche de leurs côtes, qu'elles appellent le « groupe insulaire Kalayaan » (*Kalayaan Island Group* – le mot *kalayaan* veut dire « liberté » en philippin ; la Malaisie ne revendique quant à elle que quelques récifs : le fait que certains États divisent l'« archipel » est l'une des circonstances qui peuvent faire douter qu'il doive, du point de vue du titre territorial, « être regardé en droit comme une unité » selon l'expression qu'avait utilisée l'arbitre Max Huber dans l'affaire de l'*Île de Palmas*). Cette prétention avait été exprimée par une proclamation du président Marcos – l'ancien dictateur des Philippines et père de l'actuel président élu en 2022, Marcos Jr., dit Bongbong – en date du 10 juillet 1971, avant d'être formalisée par le décret présidentiel n° 1596 du 11 juin 1978. Mais à cette prétention ne correspond pas la possession de tous les éléments du groupe, laquelle est partagée entre les cinq parties. À partir de 1994, la Chine avait furtivement, moyennant la détention d'un bateau de pêche philippin, établi une présence sur le récif Mischief. En 1999, en réponse à ce fait accompli, les Philippines prirent possession du banc Second Thomas, situé non loin au sud-est du récif Mischief, par des moyens originaux : ils y firent volontairement échouer un chaland de débarquement, le BRP *Sierra Madre*, un bâtiment construit à l'origine pour l'armée américaine pendant la Seconde Guerre mondiale, qui avait servi pendant la guerre du Vietnam

avant son transfert du Sud-Vietnam aux Philippines en 1976. D'une longueur de cent mètres, le bateau ferait désormais office d'avant-poste de fortune pour un contingent de l'armée philippine, épilogue inattendu à une trop longue carrière. En 2024, le *Sierra Madre* y est toujours, mais les troupes stationnées par les Philippines doivent être ravitaillées tous les mois et, en outre, la coque rouillée et pleine de trous de la vieille épave nécessite d'urgents travaux de réparation.

Or la Chine s'emploie à faire obstruction à ces missions menées par les Philippines sur ce qu'elle considère comme une partie de son territoire. Comme on le sait, la Chine revendique non seulement les îles, mais la quasi-totalité de la mer de Chine méridionale elle-même, en alléguant des droits historiques à la teneur indéterminée, fondés sur le droit international général. Elle détiendrait ces droits historiques dans la zone grossièrement délimitée par la désormais célèbre ligne à neuf traits, une carte dont la première publication officielle remonte à 1947 mais que la Chine n'a cherché à opposer aux autres parties qu'à compter de son annexion à une note verbale datée de 2009 (Note verbale de la mission permanente de la république populaire de Chine aux Nations Unies, CML/17/2009, 7 mai 2009). En application de la partie XV de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les Philippines avaient saisi en 2013 un tribunal arbitral constitué conformément à l'annexe VII à la Convention qui avait notamment décidé (voir Cour permanente d'arbitrage, *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (république des Philippines c. république populaire de Chine)*, n° 2013-19, 12 juillet 2016) que les droits historiques auxquels prétend la Chine, eussent-ils jamais été constitués (ce qui n'est pas le cas au demeurant, selon le tribunal), ont été éteints par l'entrée en vigueur du traité, auquel la Chine et les Philippines sont parties. La Chine avait immédiatement allégué la nullité de la sentence arbitrale (voir *Full text of statement of China's Foreign Ministry on award of South Sea arbitration initiated by Philippines*, 12 juillet 2016) d'après elle viciée par un excès de pouvoir des arbitres qui n'étaient pas compétents pour se prononcer sur des demandes inextricablement mêlées à un différend territorial (ce qui ne concerne pas l'application ou l'interprétation de la Convention) et à un différend de délimitation maritime (catégorie de différends exclue du règlement juridictionnel par une déclaration chinoise de 2006, en application de l'article 298), d'où il résulte depuis lors un nouveau différend sino-philippin concernant la validité de cette décision – ce qui ne saurait libérer la Chine, dont les allégations de nullité ne sont pas convaincantes, de l'obligation de l'exécuter. Le banc Second Thomas était nommément visé par plusieurs des quinze demandes présentées par les Philippines. Le tribunal a décidé que ce banc est un haut-fond découvrant (§381) ne générant ni zone économique exclusive, ni mer territoriale autonome (conformément à l'article 13 de de la Convention). Il a en outre jugé que les hauts-fonds découvrants en tant que tels ne sont pas susceptibles d'appropriation en droit international (§309). Jointe à l'incompatibilité des droits historiques allégués par la Chine avec la Convention, ainsi qu'à la conclusion du tribunal selon laquelle aucun des éléments des Spratleys n'a sa propre zone économique exclusive car tous sont des « rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre » au sens de l'article 121 §3, cette circonstance fait qu'indépendamment de toute délimitation maritime, qui par hypothèse ne se justifie plus ici faute de titre maritime chinois concevable (§633), le banc Second Thomas appartient – pour ce qui concerne la Chine et sans préjudice des droits de la Malaisie, qui n'a pas déclaré d'espace maritime dans cette zone (§639) – à la zone économique exclusive et au plateau continental des Philippines (§647). Si le tribunal a jugé manquer de preuves (§715) s'agissant de l'interdiction, alléguée par les Philippines, que la Chine aurait faite aux pêcheurs philippins de pêcher autour du banc Second Thomas, il a en revanche conclu que la Chine a violé la Convention en ne prenant pas les mesures adéquates pour protéger le milieu marin s'agissant de la collecte d'espèces protégées autour du récif (§964). Cependant, en raison de l'exception contenue dans l'article 298 au sujet des activités militaires, le tribunal a décliné sa compétence (§1162) pour se prononcer sur la



conformité au droit international de l'arrivée, à partir de février 2013, de bâtiments de la marine chinoise à proximité du banc Second Thomas en protestation contre la présence du BRP *Sierra Madre*, ni de l'interception, en mars 2014, de bateaux philippins venus assurer le ravitaillement et la relève de la garnison.

Depuis le début de l'année 2023, nous assistons à l'intensification d'incidents analogues entre la Chine et les Philippines. Cette dégradation de la situation survient alors que l'arrivée au pouvoir de Marcos Jr. a vu les Philippines revenir à une politique étrangère pro-américaine, là où son prédécesseur Duterte (2016-2022) avait pris ses distances avec les États-Unis et recherché l'accommodement avec la Chine. Il avait en particulier renoncé, du moins dans les premiers temps de son mandat, à réclamer l'exécution d'une sentence sur la mer de Chine méridionale pourtant extrêmement favorable aux Philippines, dans l'espoir d'attirer les investissements chinois. La stratégie de la nouvelle administration consiste au contraire à faire le plus de publicité possible autour de ces incidents, en vue de rallier l'opinion publique mondiale à sa cause. Le premier de la série s'est produit le 6 février 2023 quand des garde-côtes chinois ont utilisé un laser à l'encontre de leurs homologues philippins (« *Philippines files protest over Chinese coastguard's use of laser against its boat* », *South China Morning Post*, 14 février 2023) provoquant la cécité temporaire d'un membre de l'équipage. Le 23 avril, les Philippines dénonçaient les manœuvres dangereuses – effectuées devant des témoins de la presse internationale embarqués par la garde côtière philippine – d'un bateau chinois cherchant à perturber la patrouille (« 'Dangerous manœuvres' in China and Philippines' cat-and-mouse sea chase », *BBC*, 28 avril 2023). Le 30 juin, la mission philippine découvrait le banc Second Thomas cerné de bateaux de la garde côtière chinoise et de la milice maritime, une flotte de pêche que l'État chinois mobilise notoirement dans la défense de ses prétentions en mer (« *China greets Philippine Coast Guard with armada at Second Thomas Shoal, 30 June 2023* », *Sealight*, 2 juillet 2023). Début août, des tirs de canon à eau contre les gardes côtes philippins soulevaient une vive émotion dans le pays (« *Editorial. Military aggression* », *The Philippine Star*, 7 août 2023). Finalement, deux bateaux sont entrés en collision en octobre (« *South China Sea: China coast guard hit Philippine ship, Manila says* », *BBC*, 22 octobre 2023), un scénario qui devait encore se reproduire, entre autres escarmouches, en décembre 2023 (« *Philippines and China accuse each other of South China Sea collisions* », *Al Jazeera*, 10 décembre 2023) et mars 2024 (« *South China Sea: Philippines accuse China coastguard of 'reckless' action after collision* », *The Guardian*, 5 mars 2024), avant la survenue du plus grave incident à ce jour, le 17 juin. Armés de couteaux et de pioches, les garde côtes chinois ont abordé les bateaux philippins, confisquant leurs armes à feu et détruisant leur équipement. Le pouce de l'un des marins philippins a été sectionné lors de l'altercation (« 'They were like pirates': Philippines slams China's forceful actions in new sea skirmish », *South China Morning Post*, 20 juin 2024). Il est à noter que cet épisode est survenu deux jours après l'entrée en vigueur de lignes directrices en vue de l'application de la loi chinoise sur la garde côtière du 22 janvier 2021, un texte qui autorisait déjà (article 20) le démantèlement par la force de toute installation sur les îles ou « dans les eaux qui relèvent de la compétence de la Chine » (*zài wǒguó guǎnxiá hǎiyù*), selon une formule ambiguë récurrente dans la législation chinoise (voir à ce sujet « *Force Majeure: China's Coast Guard Law in Context* », *AMTI*, 30 mars 2021). Les nouvelles lignes directrices autorisent, dans ces mêmes eaux, la détention de bateaux et personnels étrangers pour une période de 60 jours, ce qui n'a pas manqué de susciter une réaction des États-Unis (voir le commentaire de ces dispositions par l'*United States Indo-Pacific Command*, « *China Coast Guard Regulation No. 3* », 30 mai 2024).

La multiplication des incidents autour du banc Second Thomas pose en effet la question de savoir si les mesures de contrainte utilisées par la Chine à l'encontre des Philippines atteignent le seuil fixé par le traité américano-philippin. L'article IV du texte dispose : « *Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on either of the Parties would be dangerous*

to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common dangers in accordance with its constitutional processes » et l'article V complète : « For the purpose of Article IV, an armed attack on either of the Parties is deemed to include an armed attack on the metropolitan territory of either of the Parties, or on the island territories under its jurisdiction in the Pacific or on its armed forces, public vessels or aircraft in the Pacific ». Sous l'administration Trump, les États-Unis ont levé un doute persistant sur la question de savoir si le traité s'appliquait aux possessions philippines en mer de Chine méridionale, les États-Unis ne prenant pas officiellement position sur les différends territoriaux : « As the South China Sea is part of the Pacific, any armed attack on Philippine forces, aircraft, or public vessels in the South China Sea will trigger mutual defense obligations under Article 4 of our Mutual Defense Treaty » (Département d'État, « Remarks With Philippine Foreign Secretary Teodoro Locsin, Jr. at a Press Availability », 1<sup>er</sup> mars 2019). Cette position a été régulièrement réaffirmée par l'administration Biden (voir notamment Département d'État, « U.S. Support for the Philippines in the South China Sea », 31 août 2024). Il est en outre à noter que le *Sierra Madre* est toujours formellement un navire en service actif, ce qui semble être un calcul destiné à le rendre qualifiable de « public vessel ». Cependant, bien que le vocabulaire utilisé par les Philippines comporte parfois le terme « agression », pour l'heure elles n'ont pas invoqué le traité, mais seulement annoncé une quasi-ligne rouge à l'occasion de la participation du président Marcos Jr. au Dialogue Shangri-La sur la sécurité : la mort d'un garde côte philippin « will be very close to what we define as an act of war » ; « once we get to that point, it certainly would cross the Rubicon River, is that a red line? Almost certainly it's going to be a red line » (« Respect international law in South China Sea, Philippine leader says after series of clashes », *South China Morning Post*, 31 mai 2024). Il n'est pas sûr que les États-Unis situent la ligne rouge au même endroit ; au demeurant, dans la perspective de la légitime défense individuelle et collective, on peut penser qu'une telle conduite de la Chine, si elle excédait le seuil des mesures de police et atteignait au recours à la force, relèverait davantage, « par ses dimensions et ses effets », non de l'agression armée mais du « simple incident de frontière » (CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, 27 juin 1986, p. 104, §195 ; voir R. McLaughlin et D. Guilfoyle, « Clashes in the South China Sea: Escalation at Second Thomas Shoal », *EJIL: Talk!*, 10 juillet 2024).

Ni les États-Unis ni la Chine ne peuvent désirer l'affrontement direct au banc Second Thomas, où le danger immédiat peut paraître encore plus grand que dans le détroit de Taïwan. Après l'incident du 17 juin (à propos duquel des représentants du Japon, de la France, des Pays-Bas et de l'Union européenne ont également exprimé leur préoccupation : voir Philippine News Agency, « US, Japan, EU nations condemn Chinese acts near Ayungin », 18 juin 2024), il était urgent de freiner l'escalade. En juillet, la Chine et les Philippines ont finalement annoncé la conclusion de ce qui a été qualifié de *provisional arrangement*, un texte dont on ne peut guère évaluer la portée faute de publication, mais qui relève a priori de l'accord informel dénué de force obligatoire. La Chine a parlé d'un arrangement conclu « in a humanitarian spirit » et supposant une notification préalable des Philippines et une vérification sur place avant chaque nouveau ravitaillement, ce qui a été immédiatement contesté par les Philippines qui nient toute concession (« Beijing and Manila made a deal in the South China Sea. But they're already at odds over what was agreed », CNN, 23 juillet 2024). Si au moins une première mission semble avoir été menée sans heurts le 27 juillet, suivie d'une autre le 27 septembre (« China watches as Philippine supply ship visits Second Thomas Shoal in South China Sea », *South China Morning Post*, 27 septembre 2024), la pérennité de l'arrangement paraît tout sauf assurée. En fait, le face-à-face s'est déplacé du banc Second Thomas au banc Sabina (*Escoda* pour les Philippines, *Xiānbīn* pour les Chinois), où les missions de ravitaillement font étape et où les Philippines avaient stationné en avril un autre bâtiment, le BRP *Teresa Magbanua*, l'un des plus grands de leur garde-côtière. Fin août, ce sont pas moins de trois collisions qui s'y sont produites

en l'espace de deux semaines, endommageant la coque du *Teresa Magbanua* et pour lesquelles la Chine et les Philippines se sont rejetées la responsabilité, quoiqu'une vidéo publiée par la partie chinoise elle-même montre qu'elle a été à l'initiative du troisième incident (voir U.S. Naval Institute, « *A Timeline of the 2024 Sabina Shoal Standoff* », 10 septembre 2024). Après cinq mois, les Philippines ont retiré leur bâtiment, tout en disant leur intention d'en envoyer un autre (« *South China Sea: Philippine ship leaves Sabina Shoal, but Manila vows to send another* », *South China Morning Post*, 15 septembre 2024).

Du côté philippin, ces événements ont eu pour toile de fond un imbroglio révélateur des difficultés que cause l'affaire de la mer de Chine méridionale sur le plan interne. C'est qu'un arrangement informel peut apparemment en cacher un autre : début 2024, la Chine a en effet prétendu que le banc Second Thomas avait déjà fait l'objet d'un « *gentleman's arrangement* » ou encore qu'il avait été convenu d'un « nouveau modèle » entre Xi Jinping et le prédécesseur de Marcos Jr., Rodrigo Duterte. L'ambassade de Chine à Manille et le gouvernement philippin ont échangé des accusations confuses, la diplomatie chinoise allant jusqu'à rendre publique la transcription d'un appel téléphonique avec un amiral philippin, attestant supposément d'une entente pour limiter le nombre de bâtiments utilisés lors de chaque mission, ainsi que sur leur notification préalable à la Chine. L'authenticité de l'enregistrement a été mise en doute par les Philippines, qui l'ont simultanément qualifié d'illégal en droit philippin. Il est difficile de dire ce qui dans tout cela tient plus à une opération de désinformation de la part de la Chine ou à la désorganisation de l'administration Duterte ; quoi qu'il en soit l'absence de toute mention à une entente dans les correspondances diplomatiques et la récurrence des incidents autour de Second Thomas avant 2024 plaident pour l'inexistence de l'accord soudainement allégué par la Chine et par quelques personnalités aux Philippines (voir C. Schultheiss, « *There Is No 'Secret Agreement' Between China and the Philippines on Second Thomas Shoal* », *The Diplomat*, 11 juin 2024).

Du côté chinois, il se trouve des voix pour regretter que le *Sierra Madre* n'ait pas de longue date été déplacé unilatéralement par la Chine en réaction à l'initiation de la procédure arbitrale par les Philippines (voir « *Why there's no quick fix in the South China Sea disputes, and war 'cannot be ruled out'* », *South China Morning Post*, 19 août 2024). Si l'entretien de l'avant-poste était empêché par la Chine, le retrait philippin du banc Second Thomas ouvrirait la voie à une nouvelle prise de possession chinoise. Ce serait un défi supplémentaire lancé à la sentence du 12 juillet 2016, dans laquelle il est dit sans ambiguïté que la Chine n'a aucun droit à faire valoir sur le récif.

C.E.D.

### ONU (ASSEMBLEE GENERALE)

#### **Le pacte pour l'avenir : un pacte de coopération**

**2024/4.56** – Le pacte pour l'avenir (A/RES/79/1) est le texte le plus important adopté par l'Assemblée générale au cours du dernier trimestre de l'année 2024, plus précisément à l'issue du sommet de l'avenir, à sa soixante-dix-neuvième session, le 23 septembre 2024.

Sur le plan formel, il se compose d'un préambule (17 alinéas), cinq chapitres comprenant 56 mesures (84 alinéas) et deux annexes. Les chapitres portent respectivement sur le développement durable et le financement du développement (chapitre I qui inclut 12 mesures et 14 alinéas) ; La paix et la sécurité internationale (chapitre II avec 15 mesures et 17 alinéas) ; Les sciences la technologie et l'innovation et la coopération numérique (chapitre III qui comporte 6 mesures et 9 alinéas) ; les jeunes et les générations futures (chapitre IV incluant 4 mesures et 6 alinéas) et enfin la transformation de la gouvernance mondiale (chapitre V comprenant 19 mesures et 21 alinéas). Les deux annexes sont complémentaires aux chapitres susmentionnés. Il s'agit du Pacte numérique mondial (annexe I) et de la déclaration sur les

générations futures (annexe II). Du point de vue quantitatif, le chapitre relatif à la gouvernance mondiale contient le plus grand nombre de mesures.

L'ensemble des chapitres, annexes et mesures du pacte pour l'avenir se chevauchent, s'interfèrent et se complètent. De même, au travers les deux annexes, les nouveautés majeures et le futur sont mis en exergue.

Le pacte se caractérise par une richesse terminologique exceptionnelle qui met en avant la complexité des défis d'origine humaine ou/et naturelle et les nouveautés dans le domaine technologique. Les termes et expressions utilisées marquent les nouvelles orientations de la communauté internationale et donc la nécessité du changement. D'ailleurs, le mot « transformation » et ses équivalents (« évolution », « innovation », « changement », etc.) sont cités plusieurs fois.

Au niveau matériel, le point constant qui traverse tout le texte et constitue une toile de fond pour réunir tous ses axes est la coopération multidimensionnelle (concerne plusieurs domaines) et multipartite (ouverture à de nouveaux partenaires). Cette coopération figure dans tous les volets susmentionnés du pacte en tant que pierre angulaire de l'ensemble des mesures adoptées. Aux termes du préambule du pacte : « un avenir meilleur pour l'ensemble de l'humanité... passe obligatoirement par un engagement renouvelé en faveur d'une coopération internationale fondée sur le respect du droit international, faute de quoi nous ne pourrions ni gérer les risques ni saisir les occasions qui se présentent. Ce n'est pas une option, mais une nécessité. Les défis que nous devons relever sont profondément interconnectés et aucun État n'a les moyens d'y faire face seul. Il faut s'y attaquer collectivement, par le biais d'une coopération internationale forte et soutenue, dans un climat de confiance et de solidarité, dans l'intérêt général et en misant sur les forces de celles et de ceux qui peuvent y contribuer, tous secteurs et toutes générations confondus ».

La coopération est alors indispensable. Elle constitue désormais un pilier fondamental pour la réalisation des objectifs fixés dans des domaines classiques ou nouveaux. Dans le domaine classique de la paix et de la sécurité internationales, la compréhension entre Etats membres et les partenariats de l'Organisation des Nations Unies avec les organisations régionales et sous-régionales sont d'une grande importance en vue de résoudre ou prévenir des différends et conflits, garantir la sécurité maritime et lutter contre le terrorisme (voir les mesures 16, 17 et 22).

La coopération est également indispensable au niveau interne ou inter-structurel : elle s'impose entre les différents organes de l'ONU afin que cette dernière soit plus efficace dans tout type d'action qu'elle entreprend et évite un double emploi. C'est le cas de la coopération entre le Conseil économique et social, la Commission de consolidation de la paix, conjointement avec les institutions financières internationales. Il en est également ainsi pour le Conseil de sécurité dans sa relation avec l'Assemblée générale (à propos du renforcement de la relation entre ces deux organes voir la mesure 41).

Dans un domaine transversal à dimension technique touchant la quasi-totalité des secteurs, la coopération numérique mondiale demeure atypique puisqu'elle porte sur une actualité internationale et est liée à l'avancement technologique et l'intelligence artificielle. Son cadre global demeure la double ambition de renforcer les capacités des Etats et Organisations internationales en matière d'innovation opérationnelle et communicative et réaliser une promotion équitable dans tous les domaines possibles y compris les droits humains, et ce, dans le respect du droit international en général et du droit international des droits de l'homme en particulier. Les principes et objectifs de la coopération numérique sont étayés dans l'annexe I (« pacte numérique mondial »).

Par ailleurs, la coopération requise est de plus en plus multipartite et s'ouvre à tous les acteurs possibles. Aux termes de la mesure 55 de la gouvernance mondiale, qui porte sur le renforcement des partenariats pour honorer les engagements existants et faire face aux défis

nouveaux et naissants : « Nous savons l'importance du dialogue que l'Organisation des Nations Unies entretient avec les parlements nationaux et les parties prenantes, l'Organisation devant toutefois préserver son caractère intergouvernemental. Face aux défis qui nous attendent, la coopération s'impose de part et d'autre des frontières mais aussi à l'échelle de la société dans son ensemble. Pour concevoir une action efficace face aux défis communs, nous devons associer à l'entreprise les gouvernements, les parlements, le système des Nations Unies et les autres institutions internationales, les autorités locales, les peuples autochtones, la société civile, les entreprises et le secteur privé, les organisations d'inspiration religieuse, les milieux scientifiques et universitaires – et l'humanité tout entière ».

De ce point de vue, la coopération est innovante, inclusive, ouverte et participative. Sont également concernées par ce circuit ouvert, les jeunes, les femmes, les handicapés auxquels le pacte pour l'avenir a réservé des mesures importantes.

N.K.

## RUSSIE

### Sommet « BRICS + »

#### Demands d'adhésions – élargissement du club du Sud global

**2024/4.57** – La Fédération de Russie a accueilli le sommet des « BRICS + » du 22 au 24 octobre 2024, à Kazan. Ce fut l'occasion pour le Président Vladimir Poutine de démontrer qu'il n'est pas isolé. Celui-ci continue de compter sur des soutiens relativement puissants en dépit de la guerre qui sévit en Ukraine et du mandat d'arrêt émis à son encontre. Parmi les dossiers étudiés par cette structure non institutionnalisée visant à concurrencer le G7, une question est particulièrement saillante : celle de l'élargissement.

En effet, le *forum* - restreint à l'origine - désigné par l'acronyme BRICS introduit par Jim O'Neill de Goldman Sachs en 2001 car composé du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine, puis aussi de l'Afrique du Sud à compter de 2010, a accueilli en son sein de nouveaux membres. Le 1<sup>er</sup> janvier 2024, l'Arabie saoudite, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Éthiopie et l'Iran ont rejoint ses rangs, le groupe devenant ainsi les « BRICS + ». L'Argentine était engagée dans un processus d'adhésion également, mais elle y a finalement renoncé. La Chine ainsi que la Russie encouragent plusieurs autres États du Sud global à faire acte de candidature (v. notamment « La Chine pousse à l'élargissement des BRICS pour légitimer sa vision d'un nouvel ordre mondial », *Le Monde*, 22 octobre 2024). Cette démarche est néanmoins une source de divisions entre les membres, et l'élargissement inspire plusieurs défis, pour des raisons qui seront exposées dans les développements qui suivent.

Avant toute chose, il convient de rappeler qu'il est ici question d'un rassemblement de pays dits « émergents », un statut intermédiaire auquel auraient accédé des économies relevant anciennement de la catégorie des « pays en développement », qui ne figurent toutefois pas encore parmi les « pays développés ». Marqués par des processus de croissance et d'industrialisation rapides, desquels a résulté un « effet rattrapage », ils s'associent en vue de jouer un rôle important dans l'économie mondiale. Aujourd'hui, les « BRICS + » représentent la moitié de la population mondiale, et 35% du Produit intérieur brut (PIB). Il est à noter néanmoins qu'un défi de taille persistant pour ces pays est celui de la répartition des richesses. Dans une certaine mesure, le club du Sud global se présente, à certains égards, comme l'héritier du « Nouvel ordre économique international » (NOEI) ou du Groupe des 77, eux-mêmes très impliqués dans la consécration d'un droit au développement. Ceux-ci s'étaient déjà montrés actifs dans la correction du régime en vigueur qui était la source des inégalités de développement entre pays. Les « BRICS + » veulent à leur tour réformer la conduite des relations économiques internationales. Une différence notable en revanche concerne le positionnement des pays vis-à-vis des instances internationales telles que le Fonds monétaire

international (FMI) et la Banque mondiale, la posture de dépendance vis-à-vis de l'aide au développement a été délaissée au profit d'un rôle de premier plan consistant à guider ces institutions dans la prise de décision, et de donner des orientations à suivre. En revanche, les « BRICS + » ne s'inscrivent pas dans la continuité de la Conférence de Bandung et du mouvement des non-alignés, ce que démontre aisément la place prépondérante de la Chine et de la Russie au sein de ce groupe. Le discours affiché est certes celui de la résistance face à l'impérialisme occidental, mais il est prôné par une organisation dont les membres pivots sont impérialistes à leur tour, à la différence de l'ancien « tiers monde ».

À leurs côtés cohabitent d'autres cercles d'« émergents » tels que : « MINT » composé du Mexique, Indonésie, Nigéria, Turquie (J. O'Neil, Goldman Sachs, 2011) ; « CIVETS » qui réunit la Colombie, Indonésie, Vietnam, Égypte, Turquie, Afrique du Sud (R. Ward, Directeur général de l'*Economist Intelligence Unit*, 2009), ou encore « EAGLEs », *i.e. Emerging and growth-leading economies* (Banque espagnole Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Research, 2010). En considérant ces groupes, il existe une forme de hiérarchie, une coexistence de différentes sphères admettant un degré de puissance variable. Cette logique de superposition des strates semble arriver à son terme et un décloisonnement est en cours. En effet, animés par la volonté de s'imposer comme un groupe ouvert, représentant des régions variées, les BRICS optent pour l'intégration de nouveaux membres. L'inclusion de ces nouveaux pays reflète aussi le souhait de renforcer leur présence stratégique dans des régions clés, notamment au Moyen-Orient et en Afrique. L'élargissement des BRICS contribue par conséquent à une extension de la zone d'influence. En s'unissant, ils espèrent continuer d'obtenir un poids plus important dans les instances internationales comme l'ONU, le FMI ou la Banque mondiale. Il y a dix ans, ils ont créé une banque de développement qui leur est propre (v. « T. Piketty : Il est temps que les pays occidentaux sortent de leur arrogance et prennent les BRICS au sérieux », *Le Monde*, 11 novembre 2023).

Par ailleurs, ils projettent d'incarner une alternative au modèle libéral occidental. Il est intéressant de souligner néanmoins que cette « nouvelle » voie proposée ne se limite pas au volet économique : la promotion de valeurs et d'intérêts du Sud global fait partie intégrante du programme ambitionné par les BRICS. L'idée est d'œuvrer en faveur d'une nouvelle vision de l'ordre mondial, en réaction à l'hégémonie occidentale. Les candidats doivent donc partager des caractéristiques communes. Parmi les pays potentiellement intéressés, plusieurs pays d'Amérique latine, d'Asie ou d'Afrique, qui sont à la recherche de nouveaux partenariats économiques et politiques, pourraient être envisagés. Si, à cette heure, les candidatures de l'Algérie et du Venezuela ont été rejetées, d'autres candidats susceptibles de rejoindre le groupe à moyen terme pourraient être le Nigéria, le Bangladesh, le Vietnam, et l'Indonésie.

Les candidatures officielles ne sont pas communiquées de manière publique, et d'ailleurs, il n'est pas certain qu'il existe de procédure formelle d'adhésion. L'association, qui n'est pas une organisation internationale instituée par un acte constitutif, peut se passer de tout formalisme contraignant. Ainsi, rejoindre les « BRICS + » relève davantage de l'action politique que de l'acte juridique – en tant que tel le processus obéit aux usages diplomatiques. En revanche, il ressort clairement de l'étude des candidatures réalisée jusqu'à présent une exigence claire et ferme d'un consensus. Cela est de nature à ralentir les décisions, car les membres évaluent les implications de l'élargissement pour leurs propres intérêts. La Chine entretient des relations commerciales directes avec un nombre important de pays en Afrique et au Moyen Orient, ce qui est moins le cas d'autres membres originels du club, et incarne dès lors un motif de préoccupation pour ces dernières, par exemple pour l'Inde et le Brésil. En ce sens, l'élargissement est un facteur de tensions internes.

Parallèlement à cette question, une autre faiblesse d'un groupe « BRICS + » élargi est invoquée régulièrement, à savoir l'incohérence et donc l'absence d'harmonie dans l'enceinte des « émergents ». Un groupe composé d'un nombre trop important d'acteurs s'expose à des

difficultés en termes de cohésion. Le risque qui accompagne le processus d'élargissement est celui d'une dilution des forces et des aspirations, condamnant toute hypothèse d'homogénéité et mettant en péril l'objectif d'incarner une alternative au modèle occidental. Cela entraîne également des conséquences en matière de prise de décision, une des leçons de la crise actuelle du multilatéralisme étant que les petites structures travaillent plus facilement.

La situation en Palestine est une triste illustration de cet éparpillement des « BRICS + » qui compromet leur crédibilité sur le plan des valeurs (v. « Delphine Allès, politiste : les États du Sud global sont loin de privilégier une posture contestataire à l'égard de l'ordre international », *Le Monde*, 3 novembre 2023). Si l'Afrique du Sud a initié une procédure contre Israël devant la Cour internationale de Justice, les marques de soutien du club du Sud global envers les Palestiniens de Gaza demeurent rares et isolées. Sans doute vaudrait-il mieux préférer l'expression « des Suds » au pluriel à celle de « Sud global », et garder à l'esprit que les « BRICS + » sont tout autant hétérogènes, problème que ne résoudrait certainement pas l'accession massive de nouveaux membres.

Enfin, il convient de rappeler que plusieurs membres actuels ainsi que certains candidats au « club » ne comptent pas s'affranchir du monde occidental, et ont exprimé explicitement leur refus de rompre les liens avec l'Europe ou les États-Unis. Par exemple, la Turquie, un membre de l'OTAN, a exprimé à plusieurs reprises son souhait de rejoindre le groupe, tout en réitérant ses espoirs d'avancement de sa candidature à l'Union européenne. Elle opte pour l'instant pour le rapprochement informel avec les « BRICS + », participant aux initiatives et aux rencontres sans en être membre, ce qui lui permet de maintenir un équilibre entre ses alliances occidentales et ses ambitions de diversification politique et diplomatique (« La Turquie et la tentation des BRICS », *Le Monde*, 22 octobre 2024). Comme la Turquie, plusieurs autres puissances moyennes sont séduites par l'avènement d'un monde multipolaire qui remplacerait un modèle de domination par une seule hégémonie. Les acteurs régionaux sont désireux de conserver cette capacité à moduler les alliances au gré de leurs intérêts. De toute évidence, ceci limite la propension des « BRICS + » à constituer un véritable bloc unifié faisant face aux démocraties occidentales, pour autant, celles-ci seraient mal avisées d'ignorer le mouvement en cours. Une remise en question sur certains positionnements idéologiques ainsi qu'un *mea culpa* concernant des reproches qui lui sont adressés notamment sur le « deux poids deux mesures » dans les situations en Ukraine et en Palestine, pourrait être opportun.

L.M.

## RUSSIE

### **Vers un Eldorado spirituel et moral à la russe : des visas et des permis de séjour « idéologiques » pour la Russie**

**2024/4.58** – Durant l'été 2024, les ondes se sont fait l'écho d'une curieuse nouvelle : la Russie se propose d'accueillir les personnes partageant ses « valeurs spirituelles et morales » et souhaitant échapper aux « orientations néolibérales destructrices » des États occidentaux (S. Tronchet, « Russie : un visa idéologique pour échapper aux “orientations néolibérales destructrices” et aux “valeurs sataniques” », *Radio France/Franceinfo*, 8 septembre 2024). Quelques éclaircissements s'imposent.

Le 19 août 2024, le Président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, a signé un décret (décret du 19 août 2024 n°702, « sur le soutien humanitaire aux personnes partageant les valeurs spirituelles et morales traditionnelles russes », ci-après dit « décret ») mettant en place des visas et des permis de séjour idéologiques. L'objectif affiché est de « protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales » ainsi que « de soutenir les personnes qui ont choisi librement d'entretenir des liens spirituels, culturels et juridiques avec la Fédération de Russie » en ouvrant une voie de migration idéologique vers ses terres (preamble du décret).

Le décret visé instaure un régime juridique spécial concernant ces nouveaux permis de séjour idéologiques dont nous allons décrire les contours.

Commençons par ce qui ne change pas. Leur durée reste celle de droit commun, fixée par l'article 6.1 de la loi fédérale du 25 juillet 2002 n°115-FZ, « sur le statut des étrangers dans la Fédération de Russie » (ci-après dite « loi sur le statut des étrangers ») : trois ans. De même, le refus de délivrance d'un permis de séjour idéologique peut toujours être opéré selon les critères légaux ordinaires énumérés à l'article 7 de la loi précitée (paragraphe 2 point c) du décret). L'obtention d'un visa permettant d'entrer en Russie reste également nécessaire pour pouvoir demander ces permis de séjour (article 6 de la loi fédérale du 15 août 1996 n°114-FZ, « sur la procédure de sortie et d'entrée dans la Fédération de Russie »), mais il est prévu par le décret que la demande de visa privé ordinaire (selon la terminologie russe) d'une durée de trois mois puisse être faite selon le même motif que la demande de permis de séjour (paragraphe 4 du décret).

Pour ce qui change à présent. Notons tout d'abord qu'ils sont délivrés sans égards aux quotas migratoires approuvés par le gouvernement russe en vertu des articles 6.1 et 6.2 de la loi sur le statut des étrangers (paragraphe 1 du décret). Ces permis de séjour sont également octroyés sans vérification du niveau de maîtrise de la langue, de l'histoire et de la législation russes (paragraphe 1 du décret).

En outre, tous les étrangers ne peuvent accéder à ces permis de séjour – et nous touchons là une autre de leurs spécificités. Ils ne sont effectivement ouverts qu'aux nationaux ou aux apatrides résidant sur le territoire d'États qui mettent « en œuvre des politiques qui imposent des modèles idéologiques néolibéraux destructeurs en contradiction avec les valeurs spirituelles et morales traditionnelles » russes et qui souhaitent s'installer en Russie « en raison de la non-acceptation des politiques mises en œuvre par ces États » (paragraphe 1 du décret). Il appartenait d'ailleurs au ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie de dresser, avec l'approbation du gouvernement, la liste de ces États (paragraphe 2 point a) du décret).

C'est à présent chose faite avec l'arrêté du gouvernement de la Fédération de Russie du 17 septembre 2024 n°2560-r qui a publié une liste particulièrement abondante de 47 États allant à l'encontre des « valeurs spirituelles et morales traditionnelles de la Russie » et donc depuis lesquels des visas et des permis de séjour idéologiques peuvent être demandés. Cette liste, dont on attendait qu'elle coïncide avec la liste des États inamicaux, dressée par la Russie à partir de 2021 et mise à jour jusqu'en août 2023, s'avère finalement légèrement différente et se compose comme il suit (dans l'ordre alphabétique réarrangé depuis le russe et l'alphabet cyrillique) : Albanie, Allemagne, Andorre, Australie, Autriche, Bahamas, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grande-Bretagne (comprenant Anguilla, Jersey, Gibraltar et les îles Vierges britanniques), Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Micronésie, Monaco, Monténégro, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Corée, République Tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Singapour, Slovénie, Suède, Suisse, Taïwan, Ukraine.

On remarquera l'absence de la Hongrie et de la Slovaquie faisant pourtant partie de la liste des États inamicaux précitée. La politique ambivalente du Premier ministre hongrois, Victor Orban, vis-à-vis de la Russie, n'est sans doute pas étrangère à ce choix. Quant à la Slovaquie, c'est la récente élection d'un candidat favorable à la Russie au poste de président du gouvernement qui a probablement motivé sa mise à l'écart de la liste. En dehors du cas de la Hongrie et de la Slovaquie, on ne s'étonnera pas particulièrement des noms que l'on retrouve dans cette liste, qui constituent, pour l'essentiel, le « bloc occidental » le plus frontalement opposé à la Russie dans son agression contre l'Ukraine.

Par ailleurs, les « valeurs spirituelles et morales » prônées par la Russie sont, en droit, celles qui avaient été reconnues par le décret du 9 novembre 2022 n°809, « sur l'adoption des



Fondements de la politique d'État pour préserver et renforcer les valeurs spirituelles et morales traditionnelles russes ». Pêle-mêle, cette expression désigne notamment « le service à la Patrie et la responsabilité pour son sort, les grands idéaux moraux, la famille solide, le travail créatif, la priorité du spirituel sur le matériel, [...] le collectivisme, [...] la mémoire historique et la continuité entre les générations » (paragraphe 5 des « Fondements de la politique d'État pour préserver et renforcer les valeurs spirituelles et morales traditionnelles russes » adoptés par le décret du 9 novembre 2022 n°809).

On pourrait s'interroger sur la licéité de cette mesure interne au regard du droit international, mais elle ne pose en réalité que peu de difficultés. L'ordre juridique international reconnaît aux États la faculté de réglementer souverainement l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire (T. Fleury Graff, « Rapport introductif : L'appréhension juridique des migrations par le droit international, un enjeu pour la paix mondiale », in T. Fleury Graff, P. Jacob (dir.), *Migrations et droit international*, Actes du colloque de la SFDI des 4 et 5 novembre 2021, Paris, Pedone, 2022, 587 p., pp. 13-53, spéc. p. 22). Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières – bien que non contraignant – confirme d'ailleurs ce principe largement admis en réaffirmant « le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leur compétence » (point 15 c) dudit Pacte). Si des limites d'ordre général à ce principe existent, nous visons ici notamment les obligations de non-expulsion et de non-refoulement des réfugiés, elles restent cependant assez exceptionnelles et n'interdisent jamais à un État de faciliter les conditions d'immigration.

Les États sont donc libres d'assouplir à leur guise la législation nationale en matière de migrations. De ce point de vue, la Russie semble donc fondée, en droit international, à réglementer les modalités de migration sur son territoire, notamment en ouvrant une nouvelle voie de migration idéologique.

La volonté de faciliter l'immigration des personnes occidentales partageant « les valeurs spirituelles et morales traditionnelles de la Russie » n'est pas nouvelle. En début d'année 2023, une conférence sur la migration idéologique en provenance des États occidentaux s'était tenue à la Douma d'État (la chambre basse du parlement russe) ; des députés et des représentants de la société civile avaient alors pu proposer des mesures visant à la favoriser (T. Zamakhina, « La Douma d'État a proposé des mesures visant à simplifier l'émigration idéologique des États-Unis et de l'Europe vers la Russie », *Rossiïskaïa Gazeta*, 15 février 2023<sup>1</sup>). Ce n'est cependant que le 19 août 2024 que cette volonté a trouvé une consécration juridique, avec la signature du décret.

Cette politique – prévue de longue date donc – n'a pas seulement pour objectif de « préserver et renforcer les valeurs spirituelles et morales traditionnelles russes ». Elle vise également à pallier, au moins en partie, l'exode qu'a causé l'agression contre l'Ukraine.

En effet, la Russie fait face à une fuite des individus, hautement qualifiés en particulier, depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine (V. Inozemstev, « L'exode du siècle : une nouvelle vague d'émigration russe », *Russie.Eurasie.Visions*, n° 129, Juill. 2023, pp. 11-12). Cette fuite de plus d'un million de personnes – essentiellement causée par les sanctions économiques, la défiance envers la politique menée par Vladimir Poutine et la crainte d'une éventuelle mobilisation – a affecté les capacités techniques et démographiques de la Russie (*Ibid.*, pp. 9-14). De plus, la guerre d'agression contre l'Ukraine accroissant les besoins militaires du régime, stimuler une immigration, notamment qualifiée, est devenu un enjeu majeur pour la Russie. L'adoption du décret n'intervient donc pas dans un contexte uniquement marqué par la volonté de lutter contre les valeurs occidentales.

---

<sup>1</sup> *Nota bene* : Les titres des actes juridiques et des articles issus de journaux russes ont été traduits par nos soins depuis le russe et l'alphabet cyrillique pour une meilleure lisibilité.

Par ailleurs, la publication par le Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie de la liste des États mettant « en œuvre des politiques qui imposent des modèles idéologiques néolibéraux destructeurs en contradiction avec les valeurs spirituelles et morales traditionnelles de la Russie » peut être vue comme lui permettant de « choisir » la provenance de son immigration, et donc de viser les États ayant des populations spécialement qualifiées sur les secteurs l'intéressant.

Toujours est-il que cette nouvelle voie d'immigration devra faire les preuves de son efficacité car son ouverture intervient dans un contexte paradoxalement hostile à l'immigration en Russie ; à ce titre, des mesures restrictives sont en cours d'adoption concernant les voies ordinaires d'immigration (« Volodine a qualifié la question de la politique migratoire de priorité dans les travaux de la Douma d'Etat », *Rossiïskaïa Gazeta*, 11 septembre 2024). De plus, les premiers retours d'expérience rapportés par la presse francophone concernant le nombre de demandes de visas et de permis de séjour idéologiques font état de chiffres relativement anecdotiques : 10 à 12 demandes de visas au Danemark et 34 demandes d'informations au Royaume-Uni (J. Pezet, « La France fait bien partie de 47 pays jugés décadents par Moscou, et dont les citoyens pourront trouver un “asile spirituel” en Russie », *Libération/CheckNews*, 4 octobre 2024).

A. D.

## VATICAN

### Adoption du Règlement général sur la protection des données personnelles

**2024/4.59** – Le 30 avril 2024 est entré en vigueur le Décret n° DCLVII contenant le Règlement général sur la protection des données personnelles pour l'État de la Cité du Vatican (ci-après également dénommé « Règlement général »; disponible à l'adresse : <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/normativa-generale/N.%20DCLVII.pdf>). Le Règlement général abroge toutes les dispositions et pratiques « même celles qui méritent une mention spéciale et singulière » qui auraient pu être en conflit avec la nouvelle discipline, et constitue ainsi un point de référence réglementaire incontesté pour la protection du droit à la vie privée au sein de l'État du Vatican.

Promulgué *ad experimentum* pour une période de trois ans, il s'inspire largement des normes du Règlement général sur la protection des données à caractère personnel de l'Union européenne (Règlement (UE) 2016/679, ci-après RGPD), mais avec des adaptations qui tiennent aux exigences spécifiques et au contexte unique du Vatican.

Ces adaptations concernent en premier lieu le champ d'application du Règlement général: contrairement au règlement européen (H. KRANENBORG, *Article 2 Material scope*, in C. KUNER, L. A. BYGRAVE, C. DOCKSEY, L. DRECHSLER (ed.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford, 2020, pp. 60-73), le règlement général du Vatican couvre tous les types de traitement des données à caractère personnel, à la seule exclusion des hypothèses visées à l'article 2, par. 1 (*id est*: données anonymes, données rendues manifestement publiques par la personne concernée, données traitées à des fins exclusivement personnelles). Cette interprétation semble confirmée par l'art. 6, qui interdit le traitement de catégories de données sensibles à moins qu'il ne soit effectué à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de décisions pénales (article 6, paragraphe 2, point i)), confirmant, *a contrario*, que ce dernier type de traitement rentre en principe dans le champ d'application de l'acte (diversamente dall'impostazione del RGPD ; cf. M. BREWCZYNSKA, *A critical reflection on the material scope of the application of the Law Enforcement Directive and its boundaries with the General Data Protection Regulation*, in E. KOSTA, R. LEENES, I. KAMARA (eds.), *Research Handbook on EU Data Protection Law*, Cheltenham, 2022, pp. 91-114). Les traitements concernés sont ceux

effectués par le Gouvernorat de l'Etat de la Cité du Vatican, sur le territoire de l'Etat de la Cité du Vatican ou pour les activités accomplies par le Gouvernorat dans les zones visées aux articles 15 et 16 du Traité du Lateran (art. 1, par. 1).

Du point de vue des principes à respecter par tout traitement des données à caractère personnel (art. 5 RGPD), le Règlement général du Vatican inclut les mêmes principes du Règlement de l'UE – légalité, loyauté, transparence et proportionnalité – mais y rajoute la bonne foi (art. 4), un paramètre qui semble pouvoir agir dans la direction de renforcer la légalité du traitement.

Concernant la légalité du traitement, l'art. 5 de l'acte vatican diffère de la disposition correspondante du RGPD : il dispose qu'un traitement est conforme au principe de légalité « seulement si » et dans la mesure où l'intéressé a donné son consentement (par. 1), sauf dans les hypothèses dans lesquelles le traitement est « présumé » licite, même en l'absence de consentement (par. 2). Ces cas ne correspondent que partiellement aux conditions énumérées dans les articles pertinents du RGPD. Le Règlement général se distingue par le fait qu'il prévoit la présomption de légalité, en l'absence de consentement, des traitements effectués dans le cadre d'activités relevant de l'article 6 de la loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican du 13 mai 2023, concernant par exemple, les activités que le Souverain Pontife exerce par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'État dans les relations avec les autres États et avec d'autres sujets de droit international, dans les relations diplomatiques et en vue de la conclusion de traités. La légalité du traitement est également présumée pour les traitements nécessaires à l'exécution d'accords internationaux et pour ceux visant à assurer la coopération judiciaire en matière civile, pénale et policière, ainsi que pour l'exécution d'une « obligation morale digne de protection juridique, conformément à la législation de l'État de la Cité du Vatican, à laquelle le responsable du traitement est soumis ». Cette disposition, en conjonction avec le principe de bonne foi dans le traitement, tel qu'énoncé dans l'art. 5 susmentionné, renforce l'approche fondamentale du Règlement général, en tant qu'instrument qui entend assurer la protection des personnes physiques, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel et leur libre circulation, dans le « respect de la dignité humaine et des droits et libertés de la personne » (art. 1).

S'agissant des rôles et des responsabilités de chacune des personnes impliquées à divers titres dans le traitement des données à caractère personnel, l'énumération des droits de la personne concernée et les moyens de recours possibles en cas de violation, le règlement général semble suivre la structure du RGPD. Par rapport à la figure du responsable du traitement des données, il convient toutefois de noter une différence importante. Dans le RGPD, le délégué à la protection des données est désigné sur la base de ses qualités professionnelles, en particulier de ses connaissances spécialisées du droit et des pratiques en matière de protection des données ; il peut également être un employé du responsable du traitement ou du sous-traitant ou exercer ses fonctions dans le cadre d'un contrat de service. Dans le Règlement général du Vatican, en revanche, le délégué à la protection des données est une personne appelée à superviser l'application correcte du Règlement, ainsi qu'à recevoir et à examiner les réclamations, exerçant celles qui semblent être les fonctions d'une autorité de contrôle : ce rôle est attribué au conseiller juridique de l'État de la Cité du Vatican.

L'adoption du Décret confirme, d'une part, l'effet expansif du droit de l'Union européenne (M. TAYLOR, *Transatlantic Jurisdictional Conflicts in Data Protection Law. Fundamental Rights, Privacy and Extraterritoriality*, Cambridge, 2023, pp. 234-253; A. Bradford, *The Brussels Effect : How the European Union Rules the World*, Oxford, 2019), capable d'exercer une influence significative même au-delà des frontières propres à l'Union ; et, d'autre part, d'un point de vue plus strictement international, de la progressive érosion de la spécificité juridique du sujet international Saint-Siège/Etat de la Cité du Vatican : une des conditions d'une participation effective à la vie de relations internationales est de ne se pas soustraire à accueillir

les tendances au renforcement de la protection des individus face aux menaces qui apparaissent, entre autre, à cause du développement technologique.

M.L.