

LA DÉFINITION DE L'AGRESSION EN 1970 - 1971

CHARLES CHAUMONT

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES
DE NANCY.

1. **V**OICI un problème typique mettant en cause certains aspects du Droit international et de sa portée, de son développement historique, de la confrontation de l'abstrait et du concret, de la fonction d'une organisation internationale à vocation universelle, de l'efficacité de cette organisation, et plus généralement, du sens de la violence internationale et de sa limitation.

La réflexion se trouve accablée sous le poids de tels enjeux, d'autant plus qu'aux yeux de l'homme moyen, tout se passe comme si, dans ce domaine apparemment si important, le Droit international n'avait aucune prise sur le réel.

On ne peut se contenter cependant d'un jugement sommaire sur la futilité de l'entreprise, ne fût-ce qu'en raison de sa permanence historique. Même sans résultats, l'existence de la notion à elle seule a une signification psychologique et sociale qui mérite l'analyse. Un concept, déjà employé par Suarez au XVI^e siècle et qui, en 1971, attend encore d'être défini, a nécessairement un contenu symbolique qui, illusoire ou non, ne peut être ignoré par l'historien et le juriste.

2. La conviction morale à quoi correspondent la qualification et la terminologie de l'agression ne coïncide pas avec la réprobation de la violence en soi. Les théologiens du Moyen Age chrétien, qui, tout comme Engels, Lénine et Mao Tsé Toung, étaient réalistes, savaient (et cela est d'ailleurs conforme à la doctrine évangélique) que les sociétés humaines sont fondées sur la vio-

lence ; car c'est précisément ce qui, dans cette doctrine, distingue le « royaume de ce monde » du « royaume de Dieu ».

L'article 10 du Pacte de la Société des Nations, dans une formule ambitieuse à quoi ne correspondent par ailleurs que des moyens d'une grande pauvreté, institue la garantie contre « toute agression extérieure » ; et dans la période de l'entre-deux-guerres, s'est consolidée l'idée que « toute guerre d'agression est et demeure interdite et est un crime international » (selon la formule de la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 24 septembre 1927). Cette idée a trouvé sa consécration dans le Pacte Briand-Kellogg, qui réprovoque ce type de guerre sans utiliser d'ailleurs le terme même d'agression.

3. Notre propos n'est pas de présenter ici un historique de la question de la définition de l'agression. Qu'il suffise de rappeler qu'à un certain moment, le maintien durable de la notion en Droit international a paru exiger la recherche de cette définition. Ce moment a été celui de la Conférence du Désarmement, à partir de 1932. Cette recherche était un renversement de la position prise par l'Assemblée de la Société des Nations le 29 septembre 1923, dans son commentaire sur le projet de traité d'assistance mutuelle. En effet, d'après ce commentaire, « la détermination des cas d'agression n'apparaît pas susceptible, dans les conditions de la guerre moderne, de recevoir une solution, même théorique ». Ainsi la conviction a été changée sur les conséquences des « conditions de la guerre moderne ». Le facteur important a été, non pas une différence d'appréciation sur les armements et la stratégie, mais une modification des perspectives de la politique internationale, essentiellement marquée par la collaboration de l'URSS avec le monde capitaliste.

Malgré les vicissitudes historiques depuis 1932, la coexistence pacifique, en dépit de la guerre froide, n'a jamais cessé de maintenir le premier Etat socialiste, puis la majorité des autres Etats socialistes, dans le système du Droit international.

Que l'initiative d'une définition de l'agression ait été prise par l'URSS (par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères, M. Litvinov, le 6 février 1933) s'explique par l'obsession de l'encerclement qui a dominé la politique extérieure

soviétique pendant tant d'années depuis le traité de Rapallo. Il n'est donc pas étonnant que l'échec de la définition Litvinov, la guerre de 1939-45 et la guerre froide n'aient pas suffi à décourager un état d'esprit qui s'est à nouveau manifesté en 1950. A cet égard, il est très symptomatique que le phénomène auquel on avait assisté dans l'entre-deux-guerres se soit reproduit : à la contradiction 1923-1933 correspond la divergence 1945-1950. Car à Dumbarton Oaks, en 1944, les quatre grandes Puissances décidèrent de ne pas faire inclure de définition de l'agression dans la future Charte, décision qui fut confirmée à San Francisco, si l'on en croit le passage suivant du rapport Paul Boncour sur les travaux du Comité 3 de la 3^e Commission de la Conférence : « Il est apparu à la majorité qu'une définition préalable de l'agression dépassait les possibilités de cette Conférence et le but de la Charte ... Le Comité a donc décidé ... de laisser au Conseil de Sécurité l'entière appréciation de ce qui constitue ... un acte d'agression ».

Cependant l'initiative soviétique de 1950 a trouvé suffisamment d'écho pour que la recherche d'une définition de l'agression fût poursuivie, vainement il est vrai, jusqu'en 1957. Mise ensuite en veilleuse pendant dix ans, elle ressuscita, à nouveau sous l'impulsion soviétique, dans la résolution de l'Assemblée générale du 18 décembre 1967, à une époque caractérisée notamment par l'interminable développement de la guerre au Vietnam et les lendemains de la guerre israélo-arabe des Six jours. Depuis lors, et par le moyen des travaux de quatre sessions consécutives d'un même Comité (1968, 1969, 1970, 1971), elle n'a plus cessé d'être à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. L'année 1970-71 est une année de transition, en ce sens que si la définition n'existe pas encore, l'entreprise ne paraît toutefois pas aussi désespérée qu'en 1957, bien que l'occasion du 25^e anniversaire de l'ONU n'ait pu être saisie pour que soit présenté au monde l'aboutissement de cet incroyable itinéraire.

Pour analyser cette transition, il convient donc de décrire les données actuelles de la définition, puis d'en apprécier les conséquences.

A. — LES DONNÉES DU PROBLÈME EN 1970-1971.

4. Le fait nouveau essentiel qu'ont fait apparaître les sessions du Comité sur la définition de l'agression de février-mars 1969 et juillet-août 1970 est l'accord unanime désormais acquis sur la possibilité et l'opportunité d'une définition de l'agression. Si l'on songe qu'en 1968 encore, les Anglo-Saxons et quelques États se conformant à leurs vues se refusaient à admettre cette possibilité et cette opportunité, on voit l'importance de la nouveauté. Cet accord a en outre pour effet de renverser l'interprétation qui résulte des travaux préparatoires de la Charte déjà mentionnés. Ce renversement pourrait poser la question de savoir si, pour donner de l'efficacité juridique à la définition, il ne conviendrait pas de réviser la Charte des Nations Unies.

L'accord de principe, acquis à la fin de la session de 1969, lorsque les Anglo-Saxons présentèrent *in extremis* au Comité un projet de définition, s'est complété d'accords partiels mentionnés dans le document provisoire élaboré par le groupe de travail qui a fonctionné du 10 au 14 août 1970 et en février 1971. Il fut admis que le texte adopté devrait préciser que l'énumération des actes d'agression n'implique en rien une limitation des pouvoirs du Conseil de Sécurité, qui peut donc qualifier d'autres actes d'actes d'agression. Le contenu de cette énumération est matière à discussion ; mais il y eut accord sur certains des cas, tels l'invasion, le bombardement et l'attaque de forces armées d'un autre État. Sur le plan de la procédure, l'unanimité se fit pour proposer la reconduction du Comité.

Cette dose d'accord, dans le fond ou la forme, pourrait paraître minime si l'on envisageait la question dans l'absolu et indépendamment de son évolution historique. Mais si l'on compare la situation actuelle et la situation initiale, il est impossible de ne pas constater le changement, quel que soit le jugement de valeur qu'il inspire. A l'origine, on avait tendance à considérer la définition sous l'angle pénal, à contester le procédé énumératif et à préférer une méthode synthétique, à élargir la portée de la définition au-delà de l'agression armée. La rédaction du Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité n'ayant pas été poursuivie, une liaison trop étroite de la définition de l'agression

LA DÉFINITION DE L'AGRESSION EN 1970-1971

avec cette entreprise pouvait aboutir à son abandon total. D'autre part le maintien de la méthode synthétique risquait de conduire à une formule rivalisant avec certains textes de la Charte, c'est-à-dire ressemblant à une révision déguisée de celle-ci. Enfin le souci de définir, en même temps que l'agression armée, des notions aussi vagues que celles d'agression économique ou d'agression idéologique, pouvait compromettre définitivement l'ensemble de la définition. Telle était la situation en 1957, et c'est pourquoi elle paraissait désespérée.

5. En 1970-1971, des désaccords fondamentaux subsistent, qui, au premier abord, semblent difficilement surmontables.

a) Le plus important d'entre eux oppose les tenants d'une conception objective et ceux d'une conception finaliste. La conception objective consiste à définir l'agression par l'initiative de certains actes matériels : pour qualifier l'agression, il suffira donc de constater les faits. Telle fut l'idée soviétique depuis la définition Litvinov de 1933, idée dont le principe se retrouve en 1970 dans la formule suivante (projet A/AC.134/L.12) : « L'agression armée est le fait pour un Etat d'employer le premier la force armée contre un autre Etat d'une manière incompatible avec les buts, les principes et les dispositions de la Charte des Nations Unies ». Cette manière de voir est soutenue par la plupart des Etats membres des Nations Unies, ainsi que le montrent à l'évidence les débats du Comité de 1970 et ceux de la 6^e Commission de l'Assemblée générale en octobre-novembre 1970. La conception finaliste consiste à qualifier l'agression comme un acte de force commis dans un but illicite du point de vue du Droit international, sans que l'initiative d'une opération matérielle soit un élément déterminant. Telle est la méthode préconisée en 1969 et 1970 par le gouvernement américain et certains autres gouvernements occidentaux (coauteurs du projet A/AC.134/L.17).

Théoriquement, ces deux conceptions sont radicalement incompatibles. Dans la première, l'emploi national de la force armée n'est valable que dans le cas de légitime défense ; dans la seconde, il l'est dans d'autres cas puisque la conception s'inspire de l'idée que la fin justifie les moyens et que tout ce qui n'est pas défendu est permis.

Pratiquement, au cours des travaux du Comité de 1970 et 1971, un rapprochement a été amorcé lorsque les Occidentaux ont accepté la mention du critère d'antériorité et les Soviétiques celle du critère de finalité. Cependant, que peut-il naître de viable du mariage de la carpe et du lapin? Le gouvernement français et d'autres gouvernements ont suggéré (rapport A/8019, § 62) que l'élément de finalité fût pris en considération, sans pour autant former la substance de la définition. Ainsi que l'a dit le représentant de la France à la 6^e Commission de l'Assemblée générale (doc. A/C.6/SR.1204), le 21 octobre 1970, « le principe d'antériorité ne paraît pas conciliable avec le critère d'intention; il est donc inacceptable que tous deux soient placés sur le même plan dans la définition, encore que l'on puisse concevoir que le Conseil de Sécurité prenne en considération les intentions exprimées par les Etats en cause; mais le défaut d'intention agressive, au sens de la définition, ne saurait innocenter l'Etat qui aurait le premier perpétré un acte d'agression ». On peut ajouter à cet égard qu'il s'agit à la fois des intentions affirmées et des buts visés.

Les motifs qui expliquent l'attitude adoptée par les Anglo-Saxons se rattachent aux données essentielles de la politique extérieure américaine. Les Etats-Unis ne veulent pas se lier les mains par une interdiction générale d'intervention. Non seulement il leur faut maintenir le contrôle du continent américain, mais encore leurs opérations militaires en Extrême-Orient et leur potentiel d'action au Proche-Orient ne sauraient, de leur point de vue, être compromis par des barrières juridiques, telle la prédominance du critère d'antériorité.

La politique extérieure de l'URSS est entrée dans une phase, d'ailleurs troublée, de stabilisation. Cependant son action de force en Tchécoslovaquie pouvait produire un infléchissement de sa conception théorique sur l'agression. Certes cet épisode n'a pas entraîné d'opérations militaires proprement dites, le gouvernement tchèque s'est rapidement orienté vers la « normalisation », et, à l'exception de la Chine, les Etats étrangers qui comptent pour l'URSS (et d'abord les Etats-Unis) n'y ont pratiquement vu qu'un « incident » à l'intérieur d'une zone d'influence reconnue. Toutefois, le rapprochement entre l'URSS et les Etats-Unis,

LA DÉFINITION DE L'AGRESSION EN 1970-1971

en 1971, sur l'attribution d'un rôle aux buts dans la définition, est peut-être une conséquence de l'affaire de Tchécoslovaquie.

b) Il y a une relation entre la contradiction conceptuelle précédemment évoquée et une autre contradiction capitale : celle qui existe entre les Etats favorables et les Etats hostiles à la définition de l'agression dite « indirecte ». On peut citer la formule proposée de cette dernière dans le projet dit des 13 Puissances, en majorité du tiers monde (doc. A/AC.134/2.16) : « ... actes de subversion ou de terrorisme, ou les deux à la fois, commis par des bandes irrégulières, volontaires ou armées organisées ou appuyées par un autre Etat ». Dans une formule concentrée mais très vague, le projet occidental parle d'« emploi de la force dans les relations internationales, ouvertement ou secrètement, directement ou indirectement ».

L'inclusion de la « subversion » dans la définition de l'agression ne semble pas pouvoir faire l'objet d'une transaction quelconque de la part du gouvernement américain. Ainsi que l'a dit sans équivoque le délégué des Etats-Unis devant la 6^e Commission, le 20 octobre 1970, « les Etats-Unis ne sont pas disposés à accepter une définition partielle ne portant que sur l'agression dite ' directe ' ». On peut comprendre cette position, si l'on songe en particulier à la guerre du Vietnam : la thèse des Etats-Unis est en effet que, par les « infiltrations » du Nord au Sud, la République démocratique du Vietnam est agresseur, et par là place Saïgon en situation de légitime défense, justifiant ainsi, sur la base de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, l'intervention d'assistance des forces américaines.

L'URSS ne voit pas d'inconvénient à admettre la notion d'« agression indirecte » : la politique de coexistence pacifique impliquant la renonciation à l'intervention, même indirecte, dans les affaires des Etats qui sont en dehors de sa zone d'influence, elle a plutôt avantage à la condamnation de l'intervention des autres, spécialement des Etats-Unis.

Pour l'instant, les Etats les plus hostiles à la consécration de la notion sont certains Etats arabes, sans doute pour maintenir la liberté d'action de la résistance palestinienne.

6. Les observations précédentes, qui s'appliquent à des anti-

nomies frappantes dans la recherche d'une définition de l'agression, soulignent le fait que les prises de position des Etats sont principalement motivées par ce qu'ils pensent être les exigences de leur politique étrangère du moment. C'est là une des raisons pour lesquelles, jusqu'en 1969, les Anglo-Saxons étaient demeurés hostiles à toute l'entreprise : on ne peut prévoir à qui profitera et contre qui se retournera l'emploi de la définition. Certes on peut la faire très souple, y voir une simple directive à l'usage du Conseil de Sécurité. Il reste que son autorité politique et morale peut ne pas être négligeable, et par là constituer un facteur futur dont la réalité et la portée sont difficiles à imaginer d'avance.

Pour comprendre les raisons du ralliement des opposants de jadis à une définition de l'agression, il est bon de lire entre les lignes des déclarations faites par ces opposants.

D'abord, du point de vue formel, ceux-ci n'ont pas cessé d'insister sur la nécessité d'un consensus. Selon la formule du délégué britannique à la 6^e Commission (doc. A/C.6/SR.1213) le 2 novembre 1970, une définition capable d'aider vraiment le Conseil de Sécurité serait une définition « susceptible de recueillir l'appui général des Etats membres et en particulier de ceux qui sont membres permanents du Conseil de sécurité ».

Ensuite, les Puissances opposantes ont pensé que les divergences de vues sur la définition étaient suffisamment grandes pour faire éclater la vanité de l'entreprise, et que dans ces conditions il était de meilleure politique de proposer des textes plutôt que de laisser l'accord se faire par ailleurs sans elles. Alors que les Etats traditionnellement favorables ont finalement admis qu'il valait mieux procéder par étapes et limiter pour l'instant la définition à l'agression armée directe, les Etats traditionnellement défavorables ont en dernier lieu adopté une attitude maximaliste, estimant, selon l'expression du délégué de la Nouvelle-Zélande le 30 octobre 1970 (doc. A/C.6/SR.1212), que « le Comité spécial ne devra pas céder à la tentation de ne donner qu'une définition partielle de l'agression ». Le délégué du Royaume-Uni, plus précisément, a soutenu le 27 octobre 1970 (doc. A/C.6/SR.1208) que « les menaces les plus graves qui pèsent sur la paix proviennent, à l'heure actuelle, des emplois les moins directs et les moins manifestes de la force ».

LA DÉFINITION DE L'AGRESSION EN 1970-1971

La conscience des difficultés résultant des divergences a même conduit certains Etats opposants à minimiser la portée des résultats acquis. Pour le délégué de la Belgique, le 27 octobre 1970 (doc. A/C.6/SR.1208), « les progrès accomplis par le Comité spécial (de 1970) sont loin d'être importants ... ; aucun accord n'a pu être atteint sur la plupart des questions fondamentales examinées par celui-ci ». D'après lui, l'obstacle majeur est qu'on veut « définir juridiquement et abstraitement ce qui demeure un problème politique et pratique ».

Il peut être intéressant aussi de noter l'attitude de certains Etats dont la politique étrangère est inspirée par le souci de la neutralité. La délégation finlandaise (doc. A/C.6/SR.1202) préfère le consensus mais se contenterait d'une « formulation acceptable à une large majorité d'Etats ». Tout en estimant que « l'intention de l'Etat qui a commis un acte considéré comme agressif doit être prise en considération », cette délégation « juge préférable de ne pas faire de l'intention aggressive un élément de la définition ». La délégation autrichienne (doc. A/C.6/SR.1208) est favorable à l'inclusion de l'agression armée indirecte dans la définition, mais « se prononce contre l'inclusion de la notion d'intention aggressive ». Sur ce dernier point, elle précise que « les petits Etats ne se résigneront pas à être occupés par des forces armées étrangères parce que ces dernières n'auront pas d'intention aggressive ».

Il ne semble pas que ces positions de certains Etats neutres soient de nature à constituer des conciliations entre les points de vue opposés. En effet, ce n'est pas en adoptant la manière de voir des uns sur un point, et celle des autres sur un autre point, qu'on pourra réaliser une synthèse qui surmontera les contradictions.

7. La résolution de procédure que l'Assemblée générale a votée sans opposition le 25 novembre 1970 dissimule ces contradictions. Elle prend note des « progrès que le Comité spécial a accomplis » ; elle considère « qu'il est urgent de mener les travaux du Comité à bonne fin » ; elle constate « la volonté commune des membres du Comité ... d'arriver à un projet de définition ».

Certes, dans un accord international, les contenus des volontés ne sont jamais identiques ; si l'accord signifie que ces volontés

se rejoignent, cette liaison n'est ni tout à fait le maintien des objectifs particuliers, ni tout à fait leur destruction, car l'accord est placé dans une perspective qui, sans leur être étrangère, les domine.

C'est dire qu'on ne peut décider *a priori*, après le nouvel échec du Comité de février-mars 1971, qu'un dépassement pourra ou ne pourra pas être accompli en matière de définition de l'agression. L'époque demeure peu favorable. Et les chances de réalisation dépendent notamment de l'appréciation des conséquences qui peuvent être attachées à cette définition.

B. — L'APPRÉCIATION DES CONSÉQUENCES DE LA DÉFINITION.

8. Un des facteurs importants de l'hésitation de certains Etats est la difficulté de peser avec exactitude les conséquences de la définition. S'il est vrai que, du point de vue politique, cette appréciation est matière à discussion, du moins peut-on, d'abord, du point de vue juridique, définir les diverses possibilités.

9. a) Des opinions contradictoires ont été émises sur la portée juridique de la résolution qui contiendra la définition. D'après le délégué de l'Autriche, dans sa déclaration du 27 octobre 1970 (doc. A/C.6/SR.1208), « le Conseil de Sécurité n'aura pas pleine liberté d'appliquer ou non cette définition », et « refuser d'admettre l'obligation du Conseil reviendrait à faire de la question un simple exercice intellectuel dénué de toute valeur pratique ». Par contre, d'après le délégué de la Suède (*ibid.*), « la liberté d'action du Conseil ne saurait en aucun cas être limitée par une définition de l'agression, quelle qu'elle soit ».

Une résolution de l'Assemblée générale sur la définition de l'agression, si elle n'a pas l'ambition d'opérer une révision de la Charte (ce qu'elle ne peut évidemment pas faire en dehors du cadre des articles 108 et 109), fait partie de ce que l'article II § 1 de celle-ci appelle « les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » sur lesquels l'Assemblée générale peut « faire des recommandations » aux membres de l'Organisation et au Conseil de Sécurité,

voire même, s'il en est besoin, et d'après l'article 2 § 6, aux Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies. Si la définition n'est pas une simple réédition de textes déjà contenus dans la Charte, elle doit donc être considérée, soit comme une recommandation de type normal, soit comme une œuvre de codification, au sens de l'article 13 § 1a de la Charte. Dans ce dernier cas, il faudrait établir que le contenu de la définition préexistait comme règle coutumière ou comme règle de droit impératif général. Si une telle préexistence était prouvée, on comprendrait mal la lenteur et les difficultés de la formulation.

Ainsi, en dehors d'une répétition de la Charte ou d'un acte de codification, il ne peut s'agir que d'une recommandation ordinaire de l'Assemblée générale. Toutefois, si la définition est admise par consensus, elle peut acquérir, au regard des Etats, une autorité ayant une valeur toute particulière. D'après le délégué du Royaume-Uni à la 6^e Commission le 27 octobre 1970 (doc. A/C.6/SR.1208), « la procédure du consensus est particulièrement importante lorsqu'il s'agit d'adopter un instrument dont l'efficacité est étroitement liée à l'ampleur de l'appui qu'il rencontre ».

Cette procédure tend en effet à introduire l'accord à l'intérieur de la technique majoritaire des résolutions d'organes internationaux. Il sera donc difficile pour les Etats ayant participé à ce consensus d'en dénier l'application lorsque le cas se présentera au Conseil de Sécurité. C'est pourquoi le délégué de la France a pu dire, le 2 novembre 1970 (doc. A/C.6/SR.1213), qu'une définition « constituera un apport généralement acceptable aux règles de droit qui régissent les relations entre les Etats ». Inversement, si c'est la procédure majoritaire qui est employée, existe le risque mentionné par le délégué des Etats-Unis le 20 octobre 1970 (doc. A/C.6/SR.1203) d'après lequel « si l'Assemblée générale devait adopter une définition en passant outre à des objections vigoureuses et persistantes, les directives qu'une telle définition fournirait au Conseil de Sécurité n'auraient pratiquement aucune valeur ».

10. b) La procédure du consensus a été utilisée pour l'adoption des principes du Droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, par le Comité spécial le 1^{er} mai

1970, par la sixième Commission le 28 septembre et par l'Assemblée générale le 24 octobre.

Certaines délégations, telles celles du Cameroun et de la Suède, ont émis l'idée que la Déclaration précitée rendait probablement inutile la définition de l'agression. Le délégué du Royaume-Uni a estimé, sans d'ailleurs expliquer pourquoi (doc. A/C.6/SR.1208), que la Déclaration paraissait plus efficace pour décourager un comportement agressif de la part des Etats.

Si l'on se reporte au texte de cette Déclaration, on constate que ce texte, à une reproduction pure et simple du paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte, ajoute la phrase suivante : « une guerre d'agression constitue un crime contre la paix qui engage la responsabilité en vertu du droit international ». A côté de ces formules générales, on trouve la mention de l'interdiction d'emploi de la force pour violer les frontières et les lignes de démarcation, ou à titre de représailles, ou contre l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, ou contre l'organisation ou l'encouragement de bandes armées et d'actes de guerre civile ou de terrorisme.

Soucieux de paraphraser et de développer l'article 2 § 4 de la Charte, ce texte n'ambitionne pas de définir l'agression, dont le mot n'est utilisé que lié au concept de guerre. La Déclaration, qui n'est pas à l'usage du Conseil de Sécurité, énonce des obligations de comportement des Etats (ce qui est évidemment dans la ligne de l'article 2 § 4), et ne décrit pas le contenu objectif de l'agression. Cette différence peut faire comprendre pourquoi la rédaction de la définition de l'agression est plus difficile. Après tout chaque Etat restera juge de l'application concrète de devoirs abstraits à peine plus explicites que la Charte elle-même, et le sort de la Déclaration du 1^{er} mai 1970 peut aussi bien être celui de la Déclaration des droits et devoirs des Etats de 1949, tombée dans l'oubli, et dont les articles 4, 9, 10 et 11 ressemblent beaucoup aux dispositions précitées de la Déclaration de 1970. L'orientation prise par l'entreprise de définition de l'agression, dans le sens de spécifications détaillées et concrètes, à appliquer à la fois par les Etats et par un organe international, peut lui éviter le destin de la Déclaration de 1949.

11. c) La définition est appelée à remplir deux fonctions : une fonction de dissuasion et une fonction de qualification. Dissuasion, en ce sens que des Etats normaux hésiteraient à accomplir un acte qui, d'après la définition, sera un acte d'agression ; qualification, en ce sens que les variations du Conseil de Sécurité seront limitées, et que grâce à elle une jurisprudence uniforme du Conseil pourra être établie et maintenue. L'existence d'une définition permettra au Conseil de Sécurité d'utiliser la notion d' « acte d'agression » contenue dans l'article 39 de la Charte, et à l'Assemblée générale de recommander au Conseil cette utilisation. Dans le passé, la répugnance des deux organes a été à cet égard évidente. Seule la résolution de l'Assemblée générale du 1^{er} février 1951, concernant l'intervention chinoise dans la guerre de Corée, parle expressément d' « agression » : même la résolution de base du Conseil du 25 juin 1950 employait le terme « rupture de la paix ». Après l'intervention franco-britannique à Suez, l'Assemblée générale, dans sa résolution du 2 novembre 1956, a mentionné « des opérations militaires contre le territoire égyptien ». Après l'intervention soviétique en Hongrie, l'Assemblée générale, dans ses résolutions des 4 et 9 novembre 1956, a condamné « l'emploi de forces militaires », « l'attaque armée contre la population hongroise ». Au moment de la guerre des Six jours en Palestine, les diverses résolutions du Conseil n'ont parlé que de « déclenchement des combats », d' « activités militaires » et de « cessez-le-feu ». Aucune résolution n'a été adoptée à la suite de l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie.

Ce n'est pas un simple hasard si la qualification de l'agression a somme toute été essentiellement appliquée à la Chine, un Etat qui n'était pas représenté dans l'Organisation des Nations Unies. L'emploi préférentiel des deux autres concepts de l'article 39 (menace contre la paix et rupture de la paix), qui comportent des jugements de réalité plutôt que des jugements de valeur, peut s'expliquer par l'incertitude sur le contenu de la notion d'agression. Il en résulte une sorte de désuétude de cette dernière. Cette désuétude peut apparaître à certains avantageuse ; mais elle confirme la destruction de toute une partie de l'édifice de la sécurité collective. L'inconvénient majeur de cette destruction

ne concerne pas le chapitre VII de la Charte, dont les dispositions peuvent s'appliquer sur la base des concepts de menace contre la paix et de rupture de la paix : il concerne la légitime défense au sens de l'article 51, dépendant de la situation d' « agression armée ». Il a été soutenu, il est vrai, que les deux notions ne sont pas indissolublement liées : par exemple pour le délégué du Royaume-Uni, dans une déclaration à la sixième Commission, le 29 octobre 1970 (doc. A/C.6/SR.1208), on ne peut élaborer une bonne définition de l'agression si, à cette occasion, on tente de définir la notion de légitime défense. Il n'en demeure pas moins qu'aux termes mêmes de l'article 51, un Etat ne se trouve en position de légitime défense (au sens de la Charte) que « dans le cas » où il est « l'objet d'une agression armée ». La détermination de ce « cas » est donc nécessairement préalable. On peut se refuser à définir l'agression ; mais si l'on entreprend de la définir (ce qui est l'hypothèse), on ne peut manquer par là même de définir la légitime défense, non pas certes dans l'absolu, mais telle qu'elle est prévue et réservée dans l'article 51. On comprend bien que certains Etats puissent préférer une notion plus large de la légitime défense ; mais il faut alors qu'ils la fondent sur une disposition autre que celle de l'article 51. L'avantage de la Charte est de fournir une base relativement solide, en dehors de laquelle l'incertitude juridique est de nature à favoriser les forts au détriment des faibles. Et précisément, la mission la plus valable du Droit international contemporain dans ce qu'il a de meilleur n'est-elle pas d'élever une barrière, fragile certes, mais de grande importance symbolique, face aux entreprises toujours recommencées et toujours variées de l'impérialisme ?

SOMMAIRE

Le concept d'agression déjà employé par Suarez au XVI^e siècle attend encore, en 1971, d'être défini.

Planant depuis plus de cinquante ans sur les travaux de la SDN et de l'ONU, la question de la définition de l'agression apparaît comme une suite ininterrompue de contradictions. Contradiction soit sur la nécessité d'une définition — tantôt volonté de définir l'agression (1933, 1950-1957, 1968-1971), tantôt refus de toute définition (1923-1932, 1945-1949, 1958-1967) — soit sur les termes mêmes de cette définition : les Etats

LA DÉFINITION DE L'AGRESSION EN 1970-1971

se divisent, d'une part, entre ceux qui veulent une conception objective de l'agression — le fait pour un Etat d'employer *le premier* la force armée contre un autre Etat — et ceux qui veulent une conception finaliste — le fait pour un Etat d'employer la force armée contre un autre Etat *dans un but illicite* —, d'autre part, ceux qui sont favorables à la définition de l'agression « indirecte » et ceux qui lui sont hostiles. A ces oppositions s'ajoute le fait que certains Etats restent réticents à toute idée de définition et qu'ils freinent la possibilité d'un accord en adoptant des positions maximalistes.

Ces attitudes dictées uniquement par l'intérêt personnel des politiques étrangères sont regrettables à plus d'un titre :

— elles font tomber la notion d'agression en désuétude et elles oblitérent *ipso facto* celle de légitime défense qui lui est liée aux termes de l'article 51 de la Charte ;

— elles privent les Nations Unies d'un outil juridique sûr et les obligent à lui substituer là où il pourrait cependant être utilisé, les expressions « rupture de la paix », « opérations militaires », « attaque armée », etc., toutes expressions qui n'ont pas le contenu affectif et symbolique de l'agression.