

A propos de l'affaire cubaine. — La « Quarantaine »

L'INTERDICTION DU RECOURS A LA FORCE
LA THÉORIE
ET LA PRATIQUE DES NATIONS UNIES

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

CHAPITRE PREMIER. — LE DROIT DE LA CHARTE.

Section I. — Le droit traditionnel.

*Section II. — Le droit du Pacte de la Société des Nations.
La définition de l'agression.*

Section III. — Le droit de la Charte.

§ 1. — Les innovations de la Charte.

§ 2. — La portée générale de l'interdiction du recours à la force.

1° L'emploi de la force qui serait autorisé par le texte de l'article 2 (par. 4).

2° La légitime défense.

3° L'emploi de la force prescrit ou recommandé par les Nations Unies.

§ 3. — La question de la définition de l'agression a été reposée aux Nations Unies.

§ 4. — Les progrès de la technique militaire nouvelle, les divisions politiques du monde actuel ont-ils renouvelé la question de l'agression ?

1° Les techniques militaires nouvelles.

A) Les armes thermo-nucléaires.

B) La guerre subversive.

2° Les divisions politiques du monde actuel.

CHAPITRE II. — LA QUARANTAINE ÉDICTÉE PAR LE GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS TOMBE-T-ELLE SOUS L'INTERDICTION DE L'ARTICLE 2 (PAR. 4) ?

CHAPITRE III. — LA PRATIQUE DES NATIONS UNIES.

Section I. — Une règle conventionnelle qui n'est pas observée conserve-t-elle sa force obligatoire ?

Section II. — L'application de l'article 2 (par. 4) par les organes des Nations Unies.

I. Deux observations liminaires.

II. Examen des cas de violation de l'article 2 (par. 4).

- § 1. — Première catégorie : Aide fournie à des insurrections coloniales.
- a) Guerre d'Indochine.
 - b) Guerre d'Algérie.
 - c) Troubles en Angola.
- § 2. — Deuxième catégorie : Guerres entreprises à des fins de conquête territoriale ou de réalisations d'une prépondérance politique.
- a) Guerre de Palestine (1948).
 - b) Affaire de Goa (1961).
 - c) Affaire de l'Irian Occidental (1962).
 - d) Conflit sino-indien (1962-63).
- § 3. — Troisième catégorie : Action militaire entreprise afin de faire respecter un droit.
- Conflit de Suez (1956).
- § 4. — Quatrième catégorie : Action armée en vue d'instaurer dans un pays étranger un nouveau régime politique et social.
- a) Guerre civile grecque (1946-1949).
 - b) Guerre de Corée (1950-1953).
 - c) Affaire de Hongrie (1956).
 - d) Affaire congolaise (1960-1963).
 - e) Affaire de la Baie des Cochons - Cuba (1961).
 - f) Guerre civile du Yemen (1962).
- § 5. — Cinquième catégorie : Action en vue d'empêcher l'établissement de rampes de lancement de projectiles thermo-nucléaires.
- Affaire de Cuba « Quarantaine » (nov. 1962).

TABLEAU D'ENSEMBLE.

INTRODUCTION

Le gouvernement des Etats-Unis a pris en octobre 1962 une initiative grave quand il a décidé d'arrêter les vaisseaux soviétiques se rendant à Cuba afin de contrôler la nature de leur cargaison et d'intercepter les armements thermo-nucléaires qu'ils pourraient contenir. Le gouvernement américain a qualifié cette mesure de « quarantaine » (1). Ce contrôle qui devait être exercé en haute mer par la Marine américaine sur des navires étrangers représentait un acte de force, lequel était susceptible d'engendrer des hostilités plus ou moins limitées entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. au cas où celle-ci aurait ordonné à ses navires de continuer leur route et où elle aurait voulu mettre obstacle au contrôle exercé par la marine de guerre américaine. Un conflit qui était susceptible de prendre de grandes dimensions fut évité par la décision du gouvernement soviétique de renoncer à fournir à Fidel Castro des armements thermo-nucléaires et de retirer l'armement qui avait déjà été fourni. Mais l'heureux dénouement de cette crise due à la décision du gouvernement soviétique de donner satisfaction aux Etats-Unis ne supprime pas le problème de droit qu'avait posé la décision américaine. Si cette décision n'a pas eu à s'appliquer ce n'est pas parce que ses auteurs l'avaient rapportée mais parce que la partie adverse avait consenti à la rendre sans objet. La question de la compatibilité de la conduite en cette affaire du gouvernement américain avec la Charte des Nations Unies mérite un examen attentif.

En effet la Charte des Nations Unies contient une disposition qui a une grande rigueur et qui présente une importance capitale, c'est le paragraphe 4 de l'article 2 qui est ainsi conçu :

« Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

(1) Cette appellation désigne traditionnellement une mesure de police sanitaire consistant à isoler temporairement un navire en provenance d'un pays où l'état sanitaire est mauvais. Il n'y a, à vrai dire, aucune ressemblance entre la « quarantaine » décrétée par le gouvernement des Etats-Unis et la quarantaine traditionnelle. En l'espèce, le gouvernement des Etats-Unis a donné à un mot ancien un sens nouveau.

Pour résoudre le problème de la compatibilité ou de l'incompatibilité de la « quarantaine » en question avec la Charte, ce n'est évidemment pas d'après le droit international traditionnel, hérité du XIX^e siècle, qu'il faut décider, ni d'après le droit du Pacte de la Société des Nations qui n'existe plus, mais d'après la Charte elle-même. Le droit traditionnel antérieur à la création de la Société des Nations ne méritera qu'un simple rappel, car entre ce droit et le droit de la Charte des Nations Unies l'opposition est radicale. Entre le droit du Pacte de la Société des Nations et le droit de la Charte la différence est marquée ; cependant c'est dans la période de la Société des Nations que la notion d'agression s'est formée et telle qu'elle a été élaborée alors elle a conservé, semble-t-il, sa valeur.

Après avoir considéré le droit de la Charte, nous considérerons la pratique de la Charte. Il existe, en effet, une opposition entre la doctrine de la Charte, fondée sur la règle établie par celle-ci, et la pratique de la Charte qui, comme nous le verrons, n'a pas été d'une façon générale conforme à la Charte elle-même. En pareil cas, peut-on considérer qu'une règle conventionnelle qui est appliquée d'une façon très irrégulière et arbitraire a conservé sa force obligatoire ?

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT DE LA CHARTE

Nous rappellerons brièvement le droit traditionnel et nous nous étendrons plus longuement sur le droit de la Société des Nations dont le droit des Nations Unies en ce qui concerne la notion d'agression est le prolongement.

SECTION I

Le droit traditionnel

Ce droit est fort simple. Le droit de recourir à la guerre, le *ius ad bellum*, était un droit qui appartenait à tous les Etats et dont ils usaient discrétionnairement. On pouvait, et on n'a pas manqué de le faire, critiquer l'usage que les gouvernements faisaient de ce droit, mais il s'agissait de jugements d'ordre moral ou politique

qui ne mettaient pas en cause l'existence d'un droit ne comportant pas de limites.

Toute guerre étant licite au regard du droit, un recours limité à la force n'impliquant pas l'état de guerre devait l'être aussi, en vertu du principe « qui peut le plus, peut le moins ». Mais comment en fait un recours à la force pouvait-il se produire sans qu'il y ait guerre ? La chose est simple. Un Etat puissant voulait obtenir d'un Etat faible une réparation en raison d'un dommage subi, ou il voulait obtenir pour ses nationaux ou pour lui-même certains avantages, il recourait à des mesures de forces limitées et graduées excluant la violence généralisée et la rupture totale qu'implique l'état de guerre. Ainsi il pouvait, au moyen d'un blocus naval dit « pacifique », de l'occupation d'un port ou du bombardement d'une forteresse, atteindre son objectif politique avec le minimum de dégâts matériels et moraux. Il faut noter que le recours à des mesures de force de portée limitée, sans qu'il y ait guerre, n'était possible que si l'Etat recourant à la force était beaucoup plus puissant que son partenaire et que, par conséquent, ce dernier, n'ayant aucune chance de gagner la guerre, s'abstenait de la déclarer et de répondre par l'emploi généralisé de la force à l'usage limité de la force dont il était victime.

SECTION II

Le droit du Pacte de la Société des Nations

Ce droit a opéré en quelque sorte la transition entre le droit traditionnel et celui de la Charte des Nations Unies. Le Pacte de la Société des Nations n'a pas supprimé d'une façon générale le droit de recourir à la guerre. Il a simplement restreint ce droit en imposant « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre » selon les termes du préambule du Pacte. Ces obligations sont fixées par les articles 12 et 15 du Pacte. En bref, le système se résume ainsi : les Etats ne pouvaient licitement recourir à la guerre qu'après l'épuisement de procédures et de délais. Les auteurs du Pacte, outre qu'ils estimaient que l'interdiction générale du recours à la guerre était une solution trop radicale, pensaient qu'une guerre retardée aurait toutes chances d'être une guerre évitée (2).

(2) Une partie de l'opinion, choquée par la possibilité d'une guerre « licite » qu'autorisait le Pacte, demanda que soient bouchées les « fissures » du Pacte

LA QUESTION DE LA DÉFINITION DE L'AGRESSION

Cette question a été posée peu après la création de la Société des Nations. Elle devait, à la vérité, se poser non pour la satisfaction des théoriciens mais pour des raisons politiques.

En effet, il s'agissait de savoir ce qui dans le cas où la guerre était illicite au regard du Pacte était effectivement défendu. Sous le vocable de guerre que fallait-il entendre ? Certes dans le cas de guerre déclarée ou d'opérations militaires de grande envergure, il n'y avait pas de doute possible. Mais en dehors de ces cas, il y avait place pour des incertitudes.

En premier lieu, il était à craindre que dans les cas où la guerre était illicite, on essayât de la faire sans lui donner son nom en procédant à des actes de force de portée limitée (blocus naval, occupation militaire restreinte, etc...) sous couleur de simple mesure de police, de sauvegarde d'un droit ou de légitime défense de nationaux menacés dans leur personne ou dans leurs biens.

En second lieu, il fallait éviter de considérer comme constituant une agression, avec les conséquences graves que la chose implique, des incidents de frontières ou autres, des incursions en territoire étranger commises par erreur, un acte de force commis par un chef militaire agissant de sa propre initiative sans l'assentiment de son gouvernement, voire en violation des consignes qui lui avaient été données.

On voit quelle pouvait être l'utilité d'une « définition » de l'agression. Il faut observer qu'il ne s'agissait pas tant de donner pour la satisfaction de l'esprit une définition au sens strict du mot. Il devait s'agir plutôt de préciser la notion d'agression pour éviter dans la pratique des incertitudes, des erreurs, tant de la part des gouvernements que des organes de la Société des Nations.

Contrairement à ce que certains ont pu penser, l'effort fait du temps de la Société des Nations pour définir l'agression n'a pas été infructueux. Le problème qui avait été abordé de façon incidente ou avec des préoccupations particulières, lors de l'élaboration de

par lesquelles la guerre avait le droit de passer.

Plusieurs tentatives infructueuses furent faites : la plus célèbre fut celle du Protocole de Genève du 2 octobre 1924 qui fut abandonné l'année suivante.

Il est très intéressant de constater que les fauteurs de guerre n'utilisèrent pas les fissures du Pacte à la fin de rester dans la légalité. Les guerres qui sévirent durant l'existence de la Société des Nations furent déclenchées en violation du Pacte.

projets de systèmes de sécurité collective, fut discuté à la Conférence du désarmement d'une manière directe et pratique. Si les débats furent relativement brefs, c'est parce qu'ils furent bien conduits et qu'ils ne s'enlisèrent pas dans le bavardage et dans une confusion voulue ou spontanée.

La Commission générale de la Conférence du désarmement qui avait été saisie d'une proposition soviétique procéda à une courte discussion en conclusion de laquelle elle nomma un Comité pour examiner la question de la définition de l'agression.

Ce Comité de 17 membres, présidé par Nicolas Politis, élabora un « acte relatif à la définition de l'agresseur » auquel le nom de l'éminent homme d'Etat et juriste grec resta attaché. Cet acte relatif à « la définition de l'agresseur » communément appelé « définition Politis » n'a pas fait l'objet d'une convention et il n'a pas même fait l'objet d'un vote d'approbation par la Conférence. Cela tient à ce que la Conférence fut, peu après, mise en sommeil et que le désaccord profond qui existait entre les Grandes Puissances sur la question même du désarmement fit que la Conférence ne se réveillât pas.

L'acte relatif à la définition de l'agresseur n'en présenta pas moins un intérêt certain et durable. La raison en est que cet acte reçut une très large mesure d'approbation au sein du Comité où étaient représentées toutes les grandes Puissances et d'autres Puissances. Cet acte n'a pour ainsi dire pas suscité d'opposition. En effet, les gouvernements, qui tel le gouvernement du Royaume-Uni, n'avaient cessé de juger inopportune l'adoption d'une définition de l'agresseur (3) ne contestèrent pas la valeur des critères retenus dans la définition et ils convinrent que, quand des cas d'agression seraient soumis au Conseil de la Société des Nations, celui-ci ne pourrait guère faire autrement que d'appliquer lesdits critères qui, en quelque sorte, s'imposaient. Anthony Eden déclara : « Les actions en question constituent d'une manière générale des actions dont tiendra certainement compte tout organisme international ou tout Etat individuel qui sera appelé à se former une opinion sur la question de savoir quelle partie à un différend doit être considérée comme agresseur dans un cas particulier. Pour obtenir ce résultat, il

(3) Ces gouvernements considéraient qu'une telle définition pourrait difficilement couvrir tous les cas d'agression et qu'elle pourrait ainsi servir à un agresseur qui s'arrangerait pour la tourner (observations du gouvernement britannique sur le programme du Comité d'arbitrage et de sécurité - P.V. de la 2^e Session du Comité d'arbitrage et de sécurité C 165 M 50 - 1928 - IX).

n'est pas nécessaire qu'un instrument formel soit signé par les nations du monde. Ces points sont les critères ordinaires que chacun adoptera » (4).

Comment le Comité avait-il pu mener à bien sa tâche et réussir à donner une définition de l'agresseur ? Cela tient aux conditions politiques générales dans lesquelles travaillait la Conférence du désarmement. Les divisions qui existaient au sein de la Conférence du désarmement étaient réelles comme en témoigne l'échec de la Conférence, cependant elles étaient moins profondes et moins passionnées que celles qui sévissent aux Nations Unies. Il n'y avait pas une frénésie de s'opposer sur toutes choses et quand un gouvernement pensait qu'une proposition n'allait pas contre ses intérêts, il ne s'y opposait pas. Par ailleurs, à ce moment, la Russie soviétique, que représentait Litvinoff, s'était ralliée à la sécurité collective. Politis retint beaucoup de la proposition soviétique, non parce qu'il s'agissait d'une proposition soviétique mais parce que celle-ci était judiciaire.

La définition Politis a surnagé dans le naufrage de la Conférence de désarmement. En effet, comme nous le verrons, elle a conservé sa valeur en dépit des changements politiques qu'a subi le monde depuis lors et de la révolution des techniques militaires consécutive à l'apparition des armes thermo-nucléaires.

Il est utile de rappeler le texte de cette définition. Nous accompagnons ce texte de commentaires très brefs. En effet, cette définition qui est simple et claire se suffit en somme à elle-même et elle peut être comprise par tout le monde.

Article premier :

« Sera reconnu comme agresseur dans un conflit international, sous réserve des accords en vigueur entre les parties en conflit, l'Etat qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes : »

Commentaire : L'idée d'antériorité est essentielle, sans elle la notion d'agression perd sa valeur. L'agresseur est celui qui, le premier, a recouru à la force.

« 1° Déclaration de guerre à un autre Etat. »

Commentaire : La déclaration de guerre n'est pas elle-même une action militaire, mais elle en est l'annonce officielle. Il est donc normal qu'elle soit retenue par la définition de l'agression.

(4) Commission générale de la Conférence du désarmement - S. du 25 mai 1933 - P.V. p. 513.

« 2° Invasion par ses forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat. »

Un commentaire est superflu.

« 3° Attaque par ses forces terrestres ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat. »

Commentaire : L'invasion (critère n° 2) conjuguée avec l'attaque (critère n° 3) représentaient jusqu'à la seconde guerre mondiale les formes normales d'hostilités.

Avec l'usage intensif de l'aviation, les missiles et les armements thermo-nucléaires, l'importance relative de l'attaque par rapport à l'invasion s'est considérablement accrue. Mais « attaque » et « invasion » restent les formes principales d'hostilités.

On note que l'attaque des navires et des aéronefs (même non militaires) d'un autre Etat est considérée comme un acte d'agression. Il s'agit d'une attaque perpétrée en haute mer ou en dehors de l'espace atmosphérique soumis à la souveraineté de l'Etat.

« 4° Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat. »

Commentaire : Un blocus naval est un acte de force caractérisé quoique de portée limitée.

« 5° Appui donné à des bandes armées qui, formées sur son territoire, auront envahi le territoire d'un autre Etat ou refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver lesdites bandes de toute aide ou protection.

Commentaire : Ce cinquième critère vise ce qu'on est convenu d'appeler l'agression indirecte. Peut-être ne couvre-t-il pas toutes les formes d'agression indirecte, mais il vise une forme d'agression indirecte caractérisée qui peut être très efficace et qui est, comme l'expérience l'a montré, la forme d'agression appelée à être la plus usitée. Si l'on écartait ce cinquième critère, on priverait de valeur pratique la notion d'agression.

Article 2. —

« Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou autre, ne pourra servir d'excuse ou de justification à l'agression prévue à l'article premier. »

Commentaire : Cette disposition est essentielle. Sans elle, tout le système de l'interdiction de la guerre ou du recours à la force

s'effondre. En effet, si tout Etat qui a contre un autre Etat un grief sérieux peut recourir à la force, il ne reste rien de l'interdiction de celle-ci. On peut rejeter le système de l'interdiction du recours à la force, mais on ne peut prétendre le conserver en le dénaturant.

Article 3. —

« Le présent Acte fera partie intégrante de la convention générale de réduction et limitation des armements. »

Commentaire : Il n'y a pas eu de convention générale de désarmement, donc l'Acte de définition de l'agresseur n'est pas devenu une convention. Ses énonciations, néanmoins, avaient une valeur du fait qu'elles traduisaient le point de vue de nombreuses Puissances et qu'elles avaient soulevé de la part des autres, non des objections de principe, mais des objections de méthode. La question est de savoir si les énonciations de cet Acte ont aujourd'hui conservé une valeur compte tenu des changements que le monde a subis ; il en sera parlé plus loin.

SECTION III

Le droit de la Charte des Nations Unies

§ 1. — LES INNOVATIONS DE LA CHARTE

En ce qui concerne la guerre et l'emploi de la force, la Charte a dépassé considérablement le Pacte de la Société des Nations.

En effet, la Charte a interdit d'une façon générale le recours à la force et même à la menace de l'emploi de la force. L'article 2 (par. 4) dispose :

« Les membres de l'Organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

Cette disposition de la Charte a réalisé deux grandes innovations incluses dans une formule brève et simple. La première, la plus importante, a été l'interdiction générale de la guerre. Il n'y a plus, comme au temps de la Société des Nations, des guerres licites

tes et des guerres illicites (5). La seconde innovation a été d'établir l'interdiction du recours à la force au lieu de l'interdiction du recours à la guerre. Par là, on éliminait le risque que des Etats commettent des actes de force de portée limitée en prétendant qu'ils ne faisaient pas la guerre et que par conséquent, ils ne violaient pas leur engagement de ne pas recourir à la guerre (6).

L'interdiction du recours à la force représente un très grand progrès dans la voie de la création d'un véritable ordre juridique international, lequel est incompatible avec l'emploi licite de la force. Mais, si la Charte des Nations Unies, sur ce point essentiel laisse très loin en arrière le Pacte de la Société des Nations, sur un autre point presque aussi important, celui des procédures de règlement des différends internationaux, la Charte s'est montrée singulièrement timide, elle paraît plutôt en retrait sur le Pacte. Il en résulte dans le système de la Charte, un certain déséquilibre ou une inconsistance qui appelle à plus ou moins brève échéance un alignement qui peut s'opérer soit sur la position la plus avancée, soit au contraire sur la position la plus retardataire et il est à craindre, étant donné la condition présente du monde, que ce soit le second terme de l'alternative qui se réalise.

Au sujet de l'article 2 (parag. 4) deux questions se posent. La première est celle de la portée générale de l'interdiction du recours

(5) Sans doute, au cours de la période de l'entre deux guerres, dans le Pacte de Paris (dit Pacte Briand-Kellogg) du 27 août 1928, la quasi unanimité des Puissances avaient-elles déclaré solennellement « qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale ». Mais deux circonstances réduisaient considérablement la valeur de ce Pacte. D'une part, il avait été accompagné de commentaires constituant en fait des réserves qui diminuaient beaucoup la portée de l'Acte. D'autre part, le Pacte, qui avait été conclu en dehors du système de la Société des Nations, ne prévoyait ni mécanisme de contrôle, ni sanctions.

(6) En 1923, l'Italie, en bombardant et occupant Corfou à titre de représailles à la suite du meurtre d'un général italien, avait fait un usage limité de la force contre la Grèce sans recourir à la guerre.

Par la suite, un Comité de juristes fut chargé d'examiner la question de savoir si des mesures de force ne visant pas à créer un état de guerre étaient compatibles avec les articles 12 à 15 du Pacte. Le Comité, assez divisé, aboutit à des conclusions indécises, déclarant que de telles mesures pourraient selon les circonstances être ou non compatibles avec le Pacte. A la vérité, le Comité ne voulait pas avoir l'air d'infliger un blâme au gouvernement italien ni condamner d'une façon générale des pratiques traditionnelles auxquelles certains gouvernements désiraient se garder la possibilité d'avoir encore recours. (Voy. réponses du Comité spécial de juristes visé par la résolution du Conseil du 28 septembre 1923, Doc. C 212 - M. 72, 1926, V).

à la force. La seconde est celle de savoir en quoi consistent les actes tombant sous le coup de l'interdiction. C'est la question de la notion d'agression déjà discutée du temps de la Société des Nations et qui ne se repose pas sous le régime de la Charte en des termes très différents.

§ 2. — LA PORTÉE GÉNÉRALE DE L'INTERDICTION DU RECOURS
A LA FORCE

Si l'article 2 (parag. 4) interdit l'emploi de la force, cette interdiction n'est pas absolue. Elle comporte deux exceptions qui sont la légitime défense et le cas d'une action armée décidée ou recommandée par les Nations Unies. Une autre limitation très importante de l'interdiction semble résulter du texte même de la Charte, mais il y a accord général pour l'écarter.

1° *L'emploi de la force qui serait autorisé
par le texte de l'article 2 (parag. 4)*

Une interprétation littérale du texte de la Charte semble interdire ou permettre l'emploi de la force selon le but poursuivi par celui qui l'emploie.

En effet, le texte commence ainsi : « Les membres de l'Organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ». Ceci est simple et catégorique. Mais il continue ainsi : « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Usant du raisonnement *a contrario*, on peut normalement donner de ce texte une interprétation selon laquelle le recours à la menace ou à l'emploi de la force est licite dans le cas où il n'est pas dirigé « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » d'un Etat. Effectivement, l'emploi de la force n'est pas dirigé contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat si, par exemple, il ne vise qu'à faire cesser une violation du droit dont l'Etat qui y recourt a été victime ou s'il a pour objet de mettre fin à des persécutions ou des massacres dont sont victimes, de la part de leur gouvernement, les nationaux d'un pays étranger.

A la vérité, l'interprétation non seulement plausible, mais normale du texte de la Charte selon laquelle l'emploi de la force reste

licite s'il n'est pas dirigé « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » d'un Etat n'a pas été retenue. La raison en est que cette interprétation ne concorde pas du tout avec les intentions des auteurs de la Charte. A la Conférence de San Francisco, le membre de phrase concernant « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » fut ajouté au texte à seule fin de donner une satisfaction aux petites Puissances qui désiraient retrouver dans la Charte la garantie de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations et non pour restreindre la portée de l'interdiction du recours à la force (7).

En fait, l'opinion générale, on pourrait dire la conviction générale des gouvernements, est que la prohibition de l'emploi de la force est inconditionnelle et l'opinion contraire, quel que soit l'appui qu'elle trouve dans le texte de la Charte, fait figure simplement d'une thèse d'école qui a été d'emblée mise de côté.

Il reste deux cas où l'emploi de la force est considéré comme licite : la légitime défense et l'emploi de la force autorisé par les Nations Unies.

2° *La légitime défense*

Celle-ci qui est expressément prévue par l'article 51 de la Charte, qui la qualifie de « droit naturel », n'est pas le moins du monde en contradiction avec l'interdiction du recours à la force. Elle le sanctionne en quelque sorte. En effet, en autorisant l'emploi de la force contre celui qui y a recours en violation de la Charte, la légitime défense apparaît comme le premier obstacle dressé contre l'agression.

Si la légitime défense est hors de discussion, son application peut donner lieu à des contestations concernant soit la matérialité des faits, soit la qualité des faits qui, dans un cas d'espèce, ouvriraient le droit à la légitime défense.

Pour ce qui est de la matérialité des faits, il s'agit de les établir et surtout de les situer dans le temps. Quand des hostilités

(7) Voir Goodrich et Hambro, *Charter of the United Nations*, 2^e éd., 1949, p. 104. Voir Aroneanu, *La définition de l'agression*, p. 221. L'auteur cite un commentaire du Secrétaire général des Nations Unies qui rejette l'interprétation restrictive qui pourrait être faite du paragraphe 4. Il dit que cette interprétation ne serait pas conforme à l'intention des auteurs de la Charte et il relate les conditions dans lesquelles le membre de phrase « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat... » a été ajouté à la Conférence de San Francisco.

sont engagées, il peut arriver que chacun des adversaires accuse l'autre d'avoir recouru à la force le premier. Etablir la chronologie des faits est alors chose essentielle, l'agresseur étant celui qui a le premier recouru à la force. La notion d'antériorité est la pierre angulaire de tout système qui interdit le recours à la force et autorise la légitime défense. Avant qu'existassent les institutions internationales, Littré dans son dictionnaire de la langue française définissait l'agresseur « celui qui attaque le premier ». Cependant, on constate que cette notion d'antériorité a donné lieu aux Nations Unies à d'assez longues discussions (8). La nécessité de l'antériorité a été affirmée par beaucoup d'orateurs tandis que d'autres y faisaient des objections. A la vérité, les objections étaient dirigées contre une application automatique du critère de l'antériorité. On peut y répondre en disant que toute règle de droit doit s'appliquer judicieusement, c'est-à-dire avec discernement, ce qui exclut, dans la plupart des cas, un automatisme absolu.

La pratique tant de la Société des Nations que des Nations Unies montre que la question de savoir qui avait, en fait, le premier recouru à la force n'a pas suscité, en général, de difficultés.

Pour ce qui est de la nature des actes qui tombent sous le coup de l'interdiction du recours à la force et, par conséquent, ouvrent le droit à la légitime défense, son examen relève du problème de la « définition de l'agression » qui a été débattu avec sobriété à la Société des Nations, comme nous l'avons vu, et qui a été débattu très longuement aux Nations Unies, comme nous le verrons plus loin.

Légitime défense et agression sont, en effet, les deux faces du même problème.

3° *L'emploi de la force prescrit ou recommandé par les Nations Unies*

Selon une opinion générale qui, jusqu'à présent, n'a guère été contredite tout au moins directement, l'emploi de la force est licite à partir du moment où elle a été prescrite ou recommandée par un organe compétent des Nations Unies (9).

Cependant, on ne trouve pas dans la Charte de disposition générale autorisant les Nations Unies à permettre l'emploi de la force

(8) Voy. E. Aroneanu, *La définition de l'agression*, 1958, pp. 248 à 255.

(9) C'est plus ou moins cette formule que l'on trouve dans les définitions de l'agresseur qui ont été proposées aux Nations Unies. Le livre d'Aroneanu sur *La définition de l'agression* cite ces formules.

en toute circonstance. A cet égard, deux hypothèses sont à considérer.

La première hypothèse est celle où la paix est en cause, c'est-à-dire où un Etat a déjà recouru à la force ou menace d'y recourir. Il s'agit des cas « de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » selon le titre même du Chapitre VII de la Charte. Dans ces cas, c'est non seulement le droit, mais le devoir des Nations Unies de mettre, si besoin est, la force en œuvre pour remplir leur fonction de sécurité. L'action des Nations Unies est appelée la plupart du temps à s'exercer en même temps que la légitime défense.

La seconde hypothèse est celle où il s'agirait d'employer la force contre un Etat qui n'a pas lui-même recouru à la force ni menacé la paix. La Charte n'envisage pas cette hypothèse. Elle ne fait que régler dans l'article 94 (parag. 2) un cas particulier rentrant dans cette hypothèse générale. C'est le cas d'un Etat qui « ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour (C.I.J.) ». Alors le Conseil « peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt ». On remarque que rien dans cet article ne limite le choix des moyens de contrainte auxquels le Conseil peut recourir, par conséquent, il peut prescrire ou autoriser l'emploi de la force.

Mais il y a bien d'autres cas où on peut imaginer que les Nations Unies prescrivent ou autorisent l'emploi de la force. Ce sont tous les cas où le droit international a été gravement violé sans que le violateur ait commis d'agression ou menacé la paix. Il faut noter que l'intérêt pratique de la question est considérable. En effet, si la Charte interdit l'emploi de la force, elle n'établit pas de procédures capables de constater et de faire cesser les violations du droit international. Si les Nations Unies peuvent prescrire ou autoriser l'emploi de la force en toute hypothèse, elles ont alors le moyen de contraindre les Etats à remplir leurs obligations internationales de tous genres. Il y a là, la possibilité de développer le système de la Charte qui pêche actuellement par un manque d'équilibre que nous avons relevé plus haut, du fait qu'on interdit aux Etats de recourir à la force sans leur donner le moyen d'obtenir que leurs droits soient respectés !

Comme nous l'avons dit, il semble qu'il y ait un consensus général pour répondre affirmativement à la question de savoir si les Nations Unies peuvent d'une façon générale, c'est-à-dire en dehors de l'hypothèse du chapitre VII, prescrire ou autoriser l'emploi de

la force. Cependant jusqu'à présent, la question ne s'est guère posée dans la pratique (10) et elle n'a pas été approfondie par la doctrine dans ses aspects à la fois juridiques et politiques. Nous n'avons pas la possibilité d'étudier ces aspects dans le présent article.

Il faut observer que, du point de vue politique, la possibilité pour les organes des Nations Unies, dans le climat actuel de passion, de préjugé et de dissensions fondamentales, présente un risque que l'emploi de la force soit prescrit ou autorisé abusivement. Le risque est d'autant plus grand que, du fait de l'absence de clause compromissaire dans la Charte, l'action des organes directeurs des Nations Unies s'exerce sans contrôle et la liberté de leurs décisions est, en somme, illimitée.

§ 3. — LA QUESTION DE LA DÉFINITION DE L'AGRESSION A ÉTÉ REPOSÉE AUX NATIONS UNIES

La reprise de la question de la définition de l'agression, à vrai dire, ne s'imposait pas. Cependant, de nombreux gouvernements insistent pour qu'une définition de l'agression soit donnée, comme si la paix du monde dépendait essentiellement de l'existence d'une telle définition. Les échecs répétés n'arrivèrent pas à convaincre les partisans d'une définition de la vanité de leur entreprise.

Pendant sept ans (de 1950 à 1957) la question de la définition de l'agression tint une large place dans les activités des Nations Unies. La sixième Commission la débattit à plusieurs reprises, la Commission du droit international en fit un examen approfondi, deux comités spéciaux furent créés par l'Assemblée générale, le premier en 1952, le second en 1954, pour trouver une solution (11). Aucune de ces instances n'arriva à se mettre d'accord, ne fût-ce que pour présenter une ébauche de définition ou un jeu de définitions répondant à des conceptions diverses. Ce fut un échec en dépit du nombre et de l'obstination des partisans d'une définition. Cet échec a diverses causes.

C'est en premier lieu les divisions profondes d'un monde où règnent l'hostilité et la méfiance. On ne cherche pas à dégager un

(10) Il faut relever l'avis consultatif de la C.I.J. en date du 20 juillet 1962 dans lequel s'est posée la question de la régularité de l'emploi de la force par les Nations Unies elles-mêmes dans le cas de troubles à l'intérieur d'un Etat.

(11) Voir Eugène Aroneanu, *La définition de l'agression*, 1958, Chap. II, « La définition de l'agression devant l'Organisation des Nations Unies », p. 32.

minimum d'accord quand la chose serait possible, mais on contre systématiquement l'adversaire, allant jusqu'à changer sa propre position quand l'adversaire, par hasard, semble vous avoir rejoint. Ce n'est pas une négociation que l'on poursuit, c'est une bataille de propagande qu'on livre.

C'est, en second lieu, l'inexpérience ou la maladresse de nombreux délégués qui accentuent les difficultés ou en créent inutilement de nouvelles. Il manquait des hommes de la classe de Politis unissant la lucidité et l'adresse. Mais s'il s'en était trouvé, on se demande si, dans ce monde de discorde et d'inexpérience, ils eussent été écoutés. L'esprit juridique marqué par l'abstraction, le dogmatisme, le goût de la casuistique qui s'attache au détail, au secondaire, ajoute des difficultés factices aux difficultés réelles. Cet esprit a aussi contribué à l'échec.

Mais il faut incriminer ce désir un peu naïf répandu chez des délégués inexpérimentés de renouveler le problème de la définition de l'agression, d'en faire la panacée de la vie internationale en y introduisant l'ensemble du droit international relatif aux droits et obligations des Etats.

Il convient de relever cette dernière tendance qui traduit une maladresse et procède d'une erreur fondamentale. C'était une maladresse car, plus on élargit un sujet, plus on le complique et plus on suscite de divergences d'opinions. Mais c'était surtout une erreur fondamentale. Beaucoup voulaient renforcer la notion d'agression en étendant cette notion à des domaines auxquels elle doit rester étrangère. Ce que faisant, ils dénaturaient la notion d'agression et ils lui enlevaient sa valeur pratique. Dans cet ordre d'idées, c'est par un véritable abus des mots qu'on voulut faire admettre l'agression « idéologique » et l'agression « économique ».

En effet, la notion d'agression a été, et à juste titre, étroitement liée à celle de guerre et d'usage de la force armée. L'agresseur est celui qui, d'une façon ou d'une autre, emploie la force armée et non pas telle ou telle forme de pression et de contrainte ne comportant pas l'usage de la force armée ou la menace de cette force. Les auteurs de la Charte, à tort ou à raison, ont voulu consacrer la primauté de la sécurité, c'est-à-dire de la paix proprement dite par rapport à tout autre intérêt si considérable qu'il soit et ils ont traduit leur volonté en termes clairs dans l'article 2 (parag. 4) de la Charte, en interdisant le recours à la force pour quelque raison que ce soit, c'est-à-dire même pour réparer une violation du droit, fût-elle grave et certaine.

On peut critiquer cette conception de la Charte, en invoquant des arguments de poids, mais la Charte étant ce qu'elle est, on ne peut étendre la notion d'agression liée à l'interdiction de l'emploi de la force sans dissoudre cette notion et sans bouleverser en même temps le système de la Charte.

On pourrait évidemment songer à réviser la Charte pour faire que des violations graves du droit international ne comportant pas l'emploi de la force soient sanctionnées. Ainsi, on frapperait les abus que certains ont dénoncés en les qualifiant d'« agression économique » ou d'« agression idéologique ».

Il n'y a malheureusement aujourd'hui aucune possibilité de changer le système de la Charte en revisant celle-ci selon la procédure prévue aux articles 108 et 109. Mais c'est une aberration de vouloir atteindre ce résultat par le moyen oblique et compliqué d'une définition nouvelle de l'agression. Tout ce qu'on peut obtenir dans cette voie, c'est noyer dans la confusion la notion d'agression et donner des arguments aux gouvernements qui voudraient recourir à la force alors qu'on ne l'aurait pas antérieurement employée à leur égard.

Il suffit de réfléchir un instant sur la conception des soi-disant « agression idéologique » et « agression économique » pour se rendre compte qu'il s'agit de notions essentiellement différentes de celle de l'agression armée.

Qu'est-ce que l'*agression idéologique* ? C'est la propagande, notamment la propagande par la radio faite dans la langue du peuple que l'on cherche à animer contre son gouvernement. Quelque violente que puisse être cette propagande, elle ne constitue qu'une agression verbale. Il est presque aussi ridicule d'assimiler cette propagande à une agression armée qu'il le serait d'assimiler l'agression dont peut être victime un passant de la part d'un malfaiteur à l'agression verbale commise par un journaliste ou un orateur qui prend à partie un particulier, fût-ce de façon insultante ou diffamatoire. Certes, l'agression idéologique peut constituer une violation plus ou moins grave des obligations qu'ont les Etats les uns vis-à-vis des autres, en vertu du droit international. Cette violation est particulièrement grave si l'agression idéologique, qui normalement a pour but de discréditer un gouvernement étranger dans l'esprit des gouvernés, va jusqu'à l'incitation expresse ou implicite à la ré-

volte ou à l'assassinat politique. Mais, même dans ce cas, l'agression idéologique diffère encore de l'agression armée.

Quant à l'*agression économique*, c'est une notion nouvelle dont l'étrangeté confine à l'absurdité. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer les exemples d'agression de ce genre qui ont été donnés au cours des débats qui se sont poursuivis aux Nations Unies. On y a cité le fait pour un Etat d'empêcher un autre Etat de procéder à la nationalisation d'entreprises étrangères. Mais comment un Etat peut-il s'opposer à une telle mesure ? S'il recourt à un blocus naval, à une occupation militaire ou à tout autre acte de force, il commet précisément une agression en violation de l'article 2 (parag. 4) de la Charte. S'il refuse d'acheter ou de vendre à l'Etat dont il se plaint, il use simplement de son droit d'acheter ou de vendre où il veut. Tout au plus enfreindrait-il les obligations d'un traité de commerce, à supposer qu'il en existât un. Peut-on considérer comme une agression, même qualifiée de « non armée », la violation d'un traité de commerce, voire même une décision licite au regard du droit international ? (12).

Sans doute, ceux qui parlaient d'« agression économique » pensaient à la situation des pays économiquement faibles qui ont besoin de l'aide de pays économiquement forts et qui, de ce fait, risquent de se trouver dans une certaine condition de dépendance vis-à-vis des pays qui les aident. Il y a là une grave question politique et économique qui rentre plus ou moins dans le vaste et actuel problème de l'aide aux pays sous-développés. Mais ce dernier problème n'a rien à faire avec la notion d'agression, à moins qu'on donne à cette notion une extension telle qu'elle recouvre toute la vie politique et juridique internationale.

Quoi qu'il en soit, les efforts faits par certains pour étendre démesurément la notion d'agression ne pouvaient qu'accroître la difficulté de réaliser un accord sur une définition de l'agression.

Si l'on veut porter un jugement d'ensemble sur les longues discussions relatives à la définition de l'agression qui se sont déroulées aux Nations Unies, on peut dire qu'elles ont plus servi à obscurcir la notion d'agression qu'à la préciser. Le manque de méthode, la confusion des idées, la superficialité des analyses, les longueurs et les répétitions sont les traits dominants de ces débats.

(12) Il y a des cas où les actes qualifiés d'agression économique, sans s'identifier à l'agression armée, peuvent créer une situation critique. C'est le cas, par exemple, d'un Etat privé d'accès à la mer, dont les voisins refuseraient le transit des exportations et importations.

Cependant, si on y regarde de près, on constate que les cinq critères précis de la définition Politis antérieure aux Nations Unies ne sont pas sortis dévalorisés de ces discussions. De nombreuses propositions en ont repris les éléments. Il n'a guère été contesté que l'invasion, l'attaque d'un territoire, le blocus naval, l'appui donné à des bandes armées qui vont opérer sur un autre territoire, tombent sous le coup de l'interdiction de l'article 2 (parag. 4) de la Charte.

Quant à l'apport nouveau fourni par la discussion, il est mince. Ce qui a été dit d'intéressant n'était pas nouveau, ce qui était nouveau était souvent sans valeur.

§ 4. — LES PROGRÈS DE LA TECHNIQUE MILITAIRE NOUVELLE
ET LES DIVISIONS POLITIQUES DU MONDE ACTUEL
ONT-ILS RENOUVELÉ LA QUESTION DE L'AGRESSION ?

Les changements intervenus depuis la seconde guerre mondiale ont-ils renouvelé le problème de la définition de l'agression en rendant sa solution plus difficile ou moins difficile ?

1° *Les techniques militaires nouvelles*

On note deux innovations qui sont l'apparition des armes thermo-nucléaires et les tactiques de la guerre subversive.

A) *Les armes thermo-nucléaires*

Ces armes qui ont un effet destructeur inouï ont conféré aux quelques pays qui les possèdent une immense supériorité militaire sur les autres pays. La dévalorisation de la sécurité collective est la conséquence de cette situation. En effet, la sécurité collective reposait sur ce principe que l'ensemble ou la grande majorité des Etats ligués contre l'agresseur représentaient une force irrésistible. Or, aujourd'hui, en face d'un Etat possédant les armes thermo-nucléaires, l'ensemble des Etats constitué de « grandes », moyennes ou petites Puissances qui ne possèdent pas les armes thermo-nucléaires, représente peu de chose.

Cependant, l'apparition des armes thermo-nucléaires ne semble pas avoir compliqué le problème de la définition de l'agression. En

effet, l'initiative prise par un Etat d'employer les armes thermo-nucléaires sera immédiatement attestée par l'événement (13).

On peut se demander si le fait que l'agresseur se sera ainsi désigné présentera encore un intérêt pratique. Le fait pourra intéresser le jugement porté par les historiens de l'avenir, mais permettra-t-il aux organes des Institutions internationales de jouer un rôle utile et aura-t-il une influence sur la marche de l'histoire ? Cela est fort douteux !

B) *La guerre subversive*

L'autre nouveauté est l'importance considérable prise par la guerilla et la guerre subversive. Ces procédés ont été déjà employés au cours de l'histoire mais dans les guerres du XIX^e siècle et dans la première guerre mondiale ils n'avaient pas été utilisés.

En raison de ses formes clandestines équivoques et diverses qui conjuguent l'action psychologique et la violence, la guerre subversive ne pourra souvent pas faire l'objet de constatations rapides et certaines. Même si on en constate les manifestations, il pourra être malaisé de déterminer si ce sont seulement les ressortissants d'un pays qui la mènent ou si des gouvernements étrangers y participent ou l'animent.

L'importance prise par la guerre subversive est symptomatique. Elle traduit des changements profonds dans la vie politique du monde qui n'est plus dominé par le seul nationalisme.

2° *Les divisions politiques du monde actuel*

Au XIX^e siècle et au début du XX^e, les Etats nationaux s'opposaient comme des blocs monolithiques. Dans le monde présent, les conflits internationaux sont plus complexes. S'ils opposent encore des nations, ils opposent aussi des idéologies à d'autres idéologies qui ne sont pas limitées par les frontières. Ainsi, existent des solidarités

(13) Il faut relever un risque sérieux. Une erreur d'appréciation commise de bonne foi pourrait faire qu'un pays recourt à l'emploi des armes thermo-nucléaires non pas dans un but offensif mais pour répondre à une attaque que d'après l'indication de ses radars ou autres appareils détecteurs il aurait à tort crue déclenchée contre lui !

idéologiques internationales et en même temps des coupures entre ressortissants d'un même pays.

Ce monde ainsi internationalisé et divisé est appelé à connaître des guerres localisées qui, à première vue, présentent l'aspect de guerres civiles mais qui sont provoquées, animées et entretenues par des Puissances étrangères. Ce n'est pas à un pays qu'on fait la guerre pour le démembrer ou le subjuguier, c'est à un gouvernement, à un régime politique, que l'on s'attaque pour le remplacer par un autre régime, un autre gouvernement d'une certaine couleur politique. Les gouvernements étrangers, sans intervenir officiellement et directement dans le conflit, y prennent une part dont l'effet peut être décisif. Ils commettent ce que l'on peut appeler une agression indirecte en fournissant aux rebelles des directives, des subsides, des armements, en leur envoyant des pseudo-volontaires qui seront des techniciens capables ou des combattants bien entraînés. L'agression indirecte est plus difficile à constater que l'agression directe.

Par ailleurs, sur le terrain du droit, certaines distinctions claires sur le plan de la théorie tendent dans la pratique à prendre un caractère formel et factice. En effet, on sait qu'un gouvernement peut aider un gouvernement au pouvoir aux prises avec une rébellion, tandis qu'il n'a pas le droit de fournir un appui aux rebelles. Mais, dans le monde présent, le gouvernement « régulier » est parfois un gouvernement « fantôme » qui a été imposé par l'étranger et ne se maintient que grâce à son appui. On voit aussi des pays où il n'y a pas de libertés publiques ni même à proprement parler d'opinion publique, où le gouvernement n'a pas de racines dans la conscience du peuple et où il est à la merci d'un coup de force perpétré par un groupe quelconque agissant avec audace et habileté.

De toutes façons, dans la situation un peu incertaine du droit, il n'est pas toujours facile de distinguer entre les actes d'immixtion dans la politique intérieure d'un autre Etat qui constituent une agression, et les actes qui sont de simples violations du droit international. Ces trois catégories doivent être soigneusement distinguées.

Cependant, parmi les formes d'immixtion, il en est une qui ne prête à aucun doute, c'est l'appui donné à des bandes armées qui, partant du territoire d'un Etat, vont opérer sur le territoire d'un autre Etat. C'est le cas typique d'agression indirecte.

Il faut rappeler qu'au cours des travaux des Nations Unies relatifs à la définition de l'agression, de nombreuses propositions ont pris soin de mentionner cette forme d'agression et qu'il ne s'est pas manifesté d'opinion contraire.

CHAPITRE II

LA QUARANTAINE ÉDICTÉE PAR LE GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS EST-ELLE COMPATIBLE AVEC L'ARTICLE 2 (PARAG. 4) ?

A la question de savoir si la mesure édictée par le gouvernement des Etats-Unis sous le nom de « quarantaine » est compatible avec l'article 2 (parag. 4) de la Charte, la réponse négative, à notre avis, ne paraît pas douteuse. Cette mesure se rattacherait au blocus naval, lequel est considéré dans le droit nouveau comme un acte d'agression. Sans doute, ladite « quarantaine » représente un emploi de la force très limité, beaucoup moins considérable que le blocus naval proprement dit, lequel comporte l'interruption forcée de toutes les communications maritimes avec le territoire auquel s'applique le blocus. Mais la Charte ne distingue pas entre un emploi généralisé de la force et un emploi restreint de celle-ci.

Quelle que soit la dose de force employée, cet emploi tombe sous le coup de l'interdiction, toute violation de l'interdiction est donc grave parce que, quelle que soit son importance, elle ouvre le droit à la légitime défense, c'est-à-dire le droit de riposter à la force par la force.

On pourrait arguer que, comme dans l'ordre juridique interne, la riposte doit être proportionnée à l'action, c'est-à-dire qu'à un emploi de la force limité doit correspondre une réaction limitée suffisante pour mettre l'agresseur en échec mais n'allant pas au-delà. Mais cette assimilation des conditions de l'exercice de la légitime défense dans l'ordre international à celles de son exercice dans l'ordre interne ne va pas de soi. Les circonstances, en effet, ne sont pas du tout les mêmes. Ainsi, dans le cas qui nous occupe, si le gouvernement de l'U.R.S.S. s'était borné à faire escorter ses navires transporteurs chargés de matériel thermo-nucléaire par des navires de guerre ayant reçu pour mission de s'opposer à la visite et d'assurer la libre navigation des navires transporteurs, c'était l'occasion d'un combat naval qui pouvait conduire à des hostilités généralisées, c'est-à-dire à une véritable guerre (14).

(14) Envisageant l'intervention des Nations Unies dans le conflit, on peut penser que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale saisis d'une infraction à l'article 2 (par. 4) et dont le rôle est avant tout d'arrêter les hostilités

Serait-on fondé à dire que les agissements de Cuba et de l'U.R. S.S. avaient en l'espèce ouvert aux Etats-Unis le droit de légitime défense, l'établissement à Cuba de bases de lancement de projectiles thermo-nucléaires représentant pour les Etats-Unis une « menace d'emploi de la force » que l'article 2 (parag. 4) assimile à l'emploi de la force elle-même ?

Cette argumentation serait sans valeur. En effet, si les Etats n'ont pas le droit de faire la guerre, ils ont un droit illimité de s'armer eux-mêmes et de fournir un armement de quelque nature qu'il soit à d'autres Etats. On peut déplorer cette situation du droit qui existera tant qu'une convention supprimant ou limitant la liberté des armements ne sera pas entrée en vigueur, mais on ne peut faire autrement que de constater ce qui existe, c'est-à-dire la liberté illimitée qui appartient aujourd'hui aux Etats en matière d'armements. Dans le droit actuel, la « menace d'emploi de la force » — qui du reste n'est pas mentionnée par l'article 51 relatif à la légitime défense, lequel ne parle que « d'agression armée » — est tout autre chose qu'un accroissement d'armements opéré par un Etat sur son territoire avec ou sans concours étrangers (15). Le cas typique de menace d'emploi de la force est l'envoi, par un Etat, d'un ultimatum laissant à un autre Etat un délai pour accepter les conditions de l'ultimatum et le menaçant en cas de non acceptation d'opérations de force.

L'établissement à Cuba de rampes de lancement et le stockage de bombes thermo-nucléaires ne constituaient pas même une simple violation du droit international, pas plus du reste que ne l'avait été l'établissement de rampes de lancement pour missiles dirigés contre l'U.R.S.S. dans des pays limitrophes de celle-ci !

En conclusion, on peut dire qu'en arrêtant des navires étrangers en haute mer pour les empêcher de transporter des armements destinés à Cuba, les Etats-Unis eussent commis une agression de petit format, mais une agression quand même. Si cet emploi n'a pas eu lieu, c'est parce que le gouvernement soviétique a décidé de donner satisfaction aux Etats-Unis. C'est là une circonstance politique qui n'intéresse pas la question de droit.

tiendraient compte de l'importance plus ou moins grande de l'infraction et de toutes autres circonstances de fait. Toutefois, s'il s'agit non d'un conflit entre deux petites Puissances, mais d'un conflit entre deux grandes Puissances, il y a un grand risque que les organes des Nations Unies ne conservent pas la maîtrise des événements.

(15) Sur la menace de l'emploi de la force, voir E. Aroneanu, *La définition de l'agression*, p. 110.

CHAPITRE III

LA PRATIQUE DES NATIONS UNIES

SECTION I

Une règle conventionnelle qui n'est pas observée conserve-t-elle sa force obligatoire ?

Une question d'une portée générale et d'un très grand intérêt à la fois pratique et théorique se pose à propos de l'article 2 (parag. 4) de la Charte qui interdit le recours à la force.

Cet article est catégorique et clair. Sa portée générale n'est pas douteuse malgré les discussions confuses et souvent légères qui se sont prolongées aux Nations Unies au sujet de la définition de l'agression.

La question est de savoir si l'on peut aujourd'hui considérer comme juridiquement obligatoire l'article 2 (parag. 4) de la Charte alors que cet article a été souvent violé et que lesdites violations non seulement, dans la plupart des cas, n'ont pas été sanctionnées, mais n'ont pas même été relevées.

Il faut bien préciser les données de ce problème fondamental, problème qui n'intéresse pas seulement le sort de l'article de la Charte mais qui touche celui de toute disposition du droit international qui n'est pas habituellement respectée.

Evidemment une règle de droit ne cesse pas d'être obligatoire parce qu'elle a été violée. La violation de la règle est une chose inévitable, on pourrait même dire normale, vu que les sujets de droit ont la possibilité matérielle de violer la règle, possibilité dont ils usent pour des raisons diverses. Mais la non application fréquente de la règle et une application intermittente et arbitraire peuvent lui enlever sa valeur juridique.

Dans l'ordre interne, on connaît la désuétude qui atteint les règles non appliquées quoique non abrogées. Mais la règle de droit interne représente un ordre inconditionnel de l'Etat. Celui-ci peut changer son comportement et, après avoir laissé dormir la règle, recommencer à en imposer le respect.

Dans l'ordre international où les sujets du droit, les Etats, sont souverains et égaux, les choses se présentent autrement. S'il s'agit d'une règle coutumière, celle-ci est détruite par une pratique générale contraire.

S'il s'agit d'une règle conventionnelle — et l'on sait que de plus en plus le droit conventionnel l'emporte sur le droit coutumier (16) — l'application de la règle est fondée sur le principe de la réciprocité. Un gouvernement peut dire : « J'applique la règle aujourd'hui même si cette application est gênante pour moi, mais c'est à la condition que les autres Parties l'appliqueront quand son application me sera favorable ». Autrement, la convention représenterait un marché de dupes dans lequel certains seraient seuls à donner et d'autres seuls à recevoir.

L'expérience montre que la grande majorité des conventions internationales sont relativement bien observées, mais ces conventions de caractère économique, social, administratif ont ceci de caractéristique qu'elles répondent à un intérêt commun des Parties (17) et qu'elles n'ont qu'un intérêt limité, autrement dit elles ne mettent pas en cause les intérêts vitaux des Etats, c'est-à-dire leur indépendance, leur intégrité, leur prospérité. Tout autres sont les règles concernant l'exercice des prérogatives essentielles des Etats dans l'ordre politique et qui touchent l'usage de la force, la réglementation des armements, etc... Ces règles postulent une application égale, une stricte réciprocité. Elles doivent valoir pour tous les Etats ou elles perdent leur valeur. Si certains Etats peuvent bénéficier de l'application de ces règles tandis que d'autres Etats n'en bénéficient pas, lesdites règles représentent une intolérable sujétion pour les Etats de la seconde catégorie.

(16) Il existe aujourd'hui une tendance à considérer que les règles de droit établies par les conventions générales constituent une véritable législation analogue à la législation du droit interne et à perdre de vue l'importance de l'origine contractuelle de ces règles. C'est une erreur. La nature d'une règle est une chose, l'origine de la règle qui fait qu'elle a été imposée ou qu'elle a été acceptée est une autre chose. Les traités-lois ont beau tenir lieu de loi, ils ne sont pas identiques aux lois d'un Etat. Ils restent des actes conventionnels.

(17) Du reste, ces conventions prévoient en général une faculté de dénonciation qui fait que l'Etat qui estime ne plus avoir d'intérêt à participer à la convention peut se délier facilement sans que ce dégageant ait pour effet de ruiner le système de la convention.

SECTION II

L'application de l'article 2 (par. 4) par les organes des Nations Unies

I. — DEUX OBSERVATIONS LIMINAIRES

De l'application faite de la disposition en question, nous croyons qu'on peut conclure que le caractère obligatoire de cette disposition est pour le moins devenu douteux.

Deux observations liminaires sont nécessaires concernant la notion d'application. L'application comporte une opération intellectuelle consistant à constater et à condamner l'agression et une opération matérielle consistant à la mettre en échec.

1° Il faut distinguer la constatation de l'agression et la répression.

Constater et condamner sont les éléments de la même opération qui tendent à se confondre. En effet, la constatation vaut implicitement condamnation. Dans certains cas, il peut y avoir intérêt à ne pas prononcer une condamnation formelle. En effet, comme on l'a souvent fait observer, le premier devoir de l'Institution internationale est d'arrêter l'agression et de garantir la paix et non de stigmatiser un Etat fautif. Pour ce, il y aura parfois intérêt à ménager l'agresseur et à lui faciliter la retraite. Ainsi dans le cas de l'affaire de Suez, l'Assemblée générale, tout en se montrant très pressante, s'est abstenue de prononcer une condamnation formelle contre la France et le Royaume-Uni. Le blâme a, au contraire, été catégorique dans l'affaire de Hongrie. Il semble que les Etats qui n'étaient pas disposés à agir ont voulu compenser leur inaction par une grande sévérité verbale.

Mettre en échec l'agression est beaucoup plus difficile que de la constater et de la condamner. Le succès de cette seconde opération dépend de l'existence de conditions militaires et politiques favorables. Il faut en premier lieu que ceux qui seraient appelés à mettre en échec l'agresseur soient plus forts que celui-ci. Il faut en second lieu qu'ils soient disposés à agir. Du temps de la Société des Nations, la première condition était remplie, mais la seconde ne l'était pas, par suite de l'isolationnisme absolu (Etats-Unis) ou relatif (France, Royaume-Uni) des Puissances démocratiques qui détenaient la plus grande force.

2° Il faut tenir compte des cas où les Nations Unies n'ont pas même été saisies.

Il ne suffit pas de relever les cas où l'Institution internationale a connu d'agressions commises. Il faut encore relever les cas où, pour une cause ou une autre, l'Institution internationale n'a pas été saisie. A la vérité, ces cas représentent les échecs les plus graves du système de la Charte. Dans la période des épreuves de la Société des Nations, celle-ci était saisie et elle constatait et condamnait l'agression. Dans la période finale, celle de la décadence, la Société des Nations n'était plus saisie et cette mise à l'écart attestait que le système du Pacte tout en étant encore formellement en vigueur, n'avait plus de réalité.

II. — EXAMEN DES CAS DE VIOLATION DE L'ARTICLE 2 (PARAG. 4)

Les cas d'actes de force plus ou moins graves, ou plus ou moins francs et les cas de menaces d'emploi de la force qui se sont produits en violation de l'article 2 (parag. 4) de la Charte atteignent, s'ils ne le dépassent, le chiffre de quatorze.

A notre avis, on peut les classer en cinq catégories, en fonction du but poursuivi par les auteurs de la violation. Cette classification permet de saisir les raisons politiques qui ont déterminé la pratique des Nations Unies. Les cas rangés dans une même catégorie présentent parfois des particularités politiques et juridiques qui expliquent pourquoi les Nations Unies n'ont pas été saisies, les raisons de leur conduite, leur comportement et l'efficacité ou l'inefficacité de leur intervention.

§ 1. — PREMIÈRE CATÉGORIE :

AIDE FOURNIE A DES INSURRECTIONS COLONIALES

a) *Guerre d'Indochine.* — Après l'établissement du régime communiste en Chine, la Chine populaire limitrophe a fourni aux insurgés indochinois une aide considérable qui, semble-t-il, est devenue massive après la terminaison des hostilités en Corée. Les bases logistiques du Viet Minh étaient situées en Chine, et c'est de ces bases que des formations militaires du Viet Minh partaient en campagne, organisées et équipées. Le moins qu'on puisse dire est que la Chine populaire a commis une agression indirecte, celle définie par le 5^e critère de la définition Politis, à savoir l'appui fourni à des bandes

armées qui vont opérer sur le territoire d'un autre Etat (18).

Si les Nations Unies n'ont pas eu à connaître de cette agression indirecte, c'est parce que la France qui en était victime, n'a pas jugé opportun de la leur soumettre, pensant sans doute qu'elle n'aurait aucun avantage à le faire.

b) *Guerre d'Algérie.* — La guerre d'Algérie a créé une situation analogue à celle de l'Indochine. La Tunisie a fourni aux rebelles algériens des bases militaires dans lesquelles ils pouvaient s'organiser sans être inquiétés et a facilité leur ravitaillement. Ce que faisant, la Tunisie commettait cette forme d'action indirecte qui consiste à donner un appui à des bandes armées en vue d'opérer sur le territoire d'un autre Etat. C'est au gouvernement victime de cette agression indirecte qu'il appartenait de réagir soit en saisissant les Nations Unies, soit en exerçant le droit de légitime défense, soit en faisant les deux choses à la fois. Il préféra s'abstenir. Cependant, le 8 février 1958, se produisit un incident sérieux. Agissant vraisemblablement de sa propre initiative, c'est-à-dire sans en avoir référé au gouvernement, le commandement français procéda au bombardement aérien d'un village tunisien, Sakkiet, proche de la frontière algérienne, qui était une base d'opérations du F.L.N. Il y eut des morts et des blessés dans la population civile. Ce bombardement suscita une vive émotion dans le monde. La France fit figure de coupable, comme si elle s'était livrée à une agression contre la Tunisie. Le gouvernement français en parut troublé. En manière de justification, un de ses membres imagina une théorie du droit de suite qui n'avait aucune réalité. Il semble que le gouvernement français ne se soit pas rendu compte qu'en l'espèce, il était l'objet d'une agression indirecte permanente de la part de la Tunisie, qui lui ouvrait le droit de légitime défense (18 bis). Il était « agressé » sans le savoir, comme plus tard il fut agresseur, probablement sans le savoir, dans le cas de l'expédition militaire dirigée contre la R.A.U. Etrange ignorance du droit de la Charte

(18) Les Etats-Unis de leur côté ont donné une aide à la France en lui fournissant des armements. Ils l'ont fait parce que les troupes françaises et vietnamiennes luttaient contre un adversaire communiste.

Mais cette aide était donnée au gouvernement en place et, de ce fait, elle ne constituait pas une violation du droit international.

(18 bis) Peut-être le gouvernement français ne voulait-il pas entreprendre une action militaire contre la Tunisie, ce qu'il eût été autorisé à faire en vertu de l'article 51 de la Charte. Ne pas user de son droit strict peut être une preuve de modération. Mais pourquoi, dans l'affaire de Sakkiet, invoqua-t-il pour se disculper un argument sans valeur alors qu'il en avait un très bon à sa disposition ?

des Nations Unies de la part d'un gouvernement qui n'a pas l'excuse du « sous développement ».

c) *Troubles en Angola*. — Dans l'Angola portugais se sont produites, ces années dernières, des insurrections qui avaient reçu de l'étranger encouragement et aide. Mais dans ce cas, à la différence des deux cas précités, il était malaisé de déterminer de façon précise l'origine et l'importance de l'intervention étrangère, la preuve de l'agression indirecte restait à administrer.

On sait que l'Assemblée générale s'est, à plusieurs reprises, occupée de l'Angola mais ce fut pour condamner en termes sévères le régime portugais et demander de façon pressante l'émancipation du territoire (19).

On peut dire que dans tous les cas de rébellion coloniale, la volonté de décolonisation passe avant le respect de l'article 2 (parag. 4) de la Charte.

§ 2. — DEUXIÈME CATÉGORIE :

GUERRES ENTREPRISES A FIN DE CONQUÊTES TERRITORIALES OU DE RÉALISATION D'UNE PRÉPONDÉRANCE POLITIQUE

a) *Guerre de Palestine (1948)*. — L'Assemblée générale avait décidé par une résolution du 29 novembre 1947 que la Palestine serait partagée en deux Etats. Mais le Conseil de sécurité ne fit rien pour assurer la mise en œuvre de cette décision, si bien qu'aus sitôt après la terminaison du mandat et le départ des forces britanniques, les Etats arabes voisins de la Palestine envahirent l'Etat d'Israël. Tout l'effort du Conseil de sécurité consista à exercer une pression assortie d'une menace de sanction sur Israël et les Etats arabes pour les amener à mettre fin aux hostilités. Il s'abstint de rechercher lesquels de ces Etats avaient les premiers recouru à la force. Une première trêve conclue pour quatre semaines fut suivie d'une reprise des hostilités. Une seconde trêve intervint suivie d'une nouvelle reprise des hostilités. Celles-ci prirent fin avec la conclu-

(19) L'Assemblée générale a voté le 14 décembre 1963, une résolution demandant au Portugal de reconnaître immédiatement le droit à l'autodétermination des peuples sous son administration et priant le Conseil de sécurité de prendre « les mesures appropriées pour que le Portugal se conforme à ses obligations d'Etat membre » au cas où il refuserait d'appliquer la présente résolution.

Dans ces conditions, il n'est pas besoin de dire qu'un gouvernement qui commettrait une agression indirecte en provoquant ou en aidant des mouvements insurrectionnels dans les colonies portugaises ne courrait aucun risque d'être condamné ou blâmé par les Nations Unies.

sion de quatre conventions d'armistices conclues après de difficiles négociations au cours des quatre premiers mois de 1949.

C'est à tort que l'intervention des Nations Unies dans le conflit palestinien fut représenté comme un grand succès de l'Institution. Celle-ci ne sut ni prévenir les hostilités, ni empêcher leur rebondissement et les conventions d'armistice qui ne furent pas suivies de la conclusion d'un traité de paix laissèrent s'éterniser une situation explosive dans le Proche Orient.

b) *Affaire de Goa (1961)*. — En décembre 1961, l'armée indienne envahit le territoire de Goa, possession portugaise depuis 450 ans. Il n'y avait pas eu de troubles dans ce territoire dont la population ne demandait pas à être rattachée à l'Inde. Il s'agissait d'une agression directe et caractérisée. Le Portugal saisit le Conseil de sécurité. Le représentant de l'Inde déclara qu'elle n'acceptait pas « la théorie selon laquelle les colonies d'Asie et d'Afrique obtenues par la conquête confèrent un droit de souveraineté aux Puissances coloniales ». Il conclut en disant : « Il s'agit de débarrasser l'Inde des derniers vestiges du colonialisme. Pour nous c'est une question de foi. Quoique d'aucuns puissent penser, Charte ou pas Charte, c'est notre foi fondamentale ».

Le délégué américain, M. Stevenson, observa que « la Charte dans son interdiction catégorique du recours à la force ne fait ni exception, ni réserve ». C'était l'évidence. Mais finalement, la résolution rappelant l'article 2 de la Charte et déplorant l'emploi de la force par l'Inde, recueillit 7 voix contre 4, dont celle de l'U.R.S.S. Elle ne fut donc pas adoptée. L'affaire ne fut pas portée devant l'Assemblée générale où il se serait trouvé probablement une majorité pour approuver la conduite de l'Inde.

c) *Affaire de l'Irian occidental (1962)*. — L'Indonésie revendiquait l'Irian occidental habité par des Papous qui diffèrent des populations de l'Indonésie et qui ne désiraient nullement être rattachés à l'Indonésie. Le gouvernement de Djakarta manifesta de façon non équivoque son intention de recourir à la guerre pour s'emparer de l'Irian et, ne se bornant pas à user de la menace d'employer la force, il procéda à un commencement d'exécution en débarquant des commandos dans l'île.

Les Pays-Bas constatant que leur cause était impopulaire, que le gouvernement des Etats-Unis leur était contraire, renoncèrent à soutenir une guerre lointaine dans laquelle ils n'auraient trouvé

aucun soutien tandis que l'Indonésie aurait reçu de différents côtés une aide efficace.

Si l'accord conclu le 15 août 1962 entre l'Indonésie et les Pays-Bas prévoit l'intervention des Nations Unies, c'est uniquement pour régler les modalités du transfert de souveraineté et donner une satisfaction à l'amour-propre hollandais. Les Nations Unies ne furent pas saisies de la menace d'emploi de la force et du commencement de l'emploi de cette force. Le fait que l'Indonésie méconnaissait à la fois l'interdiction de l'emploi de la force et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'aurait pas empêché la majorité des membres des Nations Unies de lui donner raison.

d) Conflit sino-indien (1962-63). — L'Inde fut attaquée et envahie sur sa frontière septentrionale par la Chine populaire. Ce fut une agression de grand style. Pour défendre sa cause, la Chine invoqua un argument anticolonialiste. La frontière entre la Chine et l'Inde avait été fixée au XIX^e siècle par la Grande-Bretagne. Elle suivait une ligne dite Mac Mahon, du nom de l'agent britannique qui l'avait tracée. L'action de la Chine était donc justifiée quand elle allait occuper au delà de la ligne Mac Mahon des territoires qui devaient lui revenir. C'était une fois de plus la négation de la règle établie par l'article 2, paragraphe 4, négation dont l'Inde avait peu de temps auparavant donné l'exemple dans l'affaire de Goa.

Les Nations Unies ne furent saisies de cette agression chinoise ni par l'Inde, qui en était la victime, ni par aucun autre membre de l'Institution. Ce consensus général, pour ne pas porter devant l'Institution internationale un cas d'agression flagrante et de grande envergure, atteste le peu de cas fait de l'article 2 (parag. 4) et du peu de confiance en l'Institution. Celle-ci, en matière d'application de la Charte, est déterminée par des mobiles politiques et en fonction de circonstances politiques.

§ 3. — TROISIÈME CATÉGORIE :

ACTION MILITAIRE ENTREPRISE EN VUE DE FAIRE RESPECTER UN DROIT

Conflit de Suez (1956). — Il s'agit là d'un élément fondamental du système de la Charte. Eût-il été victime d'une violation du droit international grave et certaine, un Etat n'est pas autorisé à recourir à la force pour qu'il soit mis fin à la violation du droit ou pour

que soit réparé le préjudice qu'il a subi. On peut adresser des critiques de poids au système de la Charte, mais il est ainsi.

Dans le conflit de Suez, la France et le Royaume-Uni parurent oublier la Charte (20). Elles avaient des griefs contre la République arabe unie, à laquelle elles reprochaient, entre autres, d'avoir violé la convention du 29 octobre 1888. Mécontents de l'attitude de la R.A.U. qui n'en faisait qu'à sa guise, la France et le Royaume-Uni lancèrent contre elle une expédition militaire. Après avoir subi des bombardements aériens, la R.A.U. fut envahie.

Le Conseil de sécurité fut saisi. Le veto français et britannique l'empêcha de prendre une décision. La question fut renvoyée à l'Assemblée générale. Celle-ci, à une majorité considérable (64 voix contre 5 avec 6 abstentions), demanda le 2 novembre 1956 une cessation immédiate du feu (21). Par une autre résolution du 7 novembre, adoptée par 65 voix contre 1 avec 10 abstentions, l'Assemblée invita « une fois de plus le Royaume-Uni et la France à retirer immédiatement toutes leurs forces du territoire égyptien » (22).

Entre temps, la France et le Royaume-Uni avaient accepté de cesser le feu et de retirer leurs troupes. La décision fut prise par le Premier britannique plus impressionné, semble-t-il, par une sermonce du président Eisenhower désireux de ne pas s'aliéner les sympathies des gouvernements afro-asiatiques, que par les votes de l'Assemblée générale et les menaces du président Boulganine.

Sans doute le souci du respect de la Charte avait déterminé le vote contraire à la France et au Royaume-Uni de gouvernements membres de l'O.T.A.N. et des gouvernements latino-américains. Mais l'attitude de l'Assemblée générale ne fut pas en l'espèce l'élément décisif. C'est un ensemble de circonstances politiques particulières, dont la principale était le manque de résolution du gouvernement britannique et du gouvernement français, qui permit aux Nations Unies de mettre en échec l'agression. Ce succès accidentel de l'Institution devait être sans lendemain.

(20) Israël se trouvait vis-à-vis de la R.A.U. dans une position différente. Il pouvait se plaindre d'un usage limité mais réel, de la force à son égard. La R.A.U. mettait en effet obstacle au passage des navires israéliens dans le canal de Suez et dans le détroit d'Akhaba.

(21) Cette résolution fut confirmée par une autre résolution du 4 novembre 1956.

(22) Résolution 1002, E.S.I.

§ 4. — QUATRIÈME CATÉGORIE :

ACTION ARMÉE EN VUE D'INSTAURER DANS UN PAYS ÉTRANGER
UN NOUVEAU RÉGIME POLITIQUE ET SOCIAL

Les Nations Unies connurent plusieurs cas d'agression indirecte, voire directe, qui visaient à instaurer ou à rétablir dans un pays, le régime communiste. Dans ces cas où l'anticolonialisme n'était pas en cause, les Etats-Unis mirent plusieurs fois leurs moyens politiques et militaires au service des Nations Unies pour faire échec à l'agression. C'est ce qui explique les succès relatifs qui furent obtenus, non dans tous ces cas, mais dans la plupart d'entre eux. (Il y a une exception mais qui est de taille, c'est l'affaire de Hongrie.)

a) *Guerre civile grecque (1946-1949)*. — Le parti communiste grec s'était lancé dans une activité de guérilla pour s'emparer du pouvoir. Il reçut une aide considérable de la part de l'Albanie, de la Bulgarie et de la Yougoslavie sur le territoire desquelles les bandes de partisans grecs s'armaient et se ravitaillaient.

L'Assemblée générale vota le 21 octobre 1947 une résolution invitant les trois pays limitrophes à cesser d'assister les franc-tireurs. L'année suivante, l'Assemblée adopta le 27 novembre, une nouvelle résolution dans laquelle elle déclarait que « l'aide continue donnée par l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie aux partisans met en péril la paix des Balkans et est incompatible avec les buts et les principes des Nations Unies ». En 1949, l'Assemblée redit à peu près la même chose, mais la Yougoslavie n'était plus visée.

Peu après, la guerre civile prit fin grâce au changement de la politique yougoslave et à l'aide apportée au gouvernement grec par les Etats-Unis. Le rôle joué par les Nations Unies en constatant l'agression et en organisant un contrôle en Grèce avait été utile.

b) *Guerre de Corée (1950-1953)*. — Dans l'ordre de la sécurité collective, la guerre de Corée représente pour l'opinion commune le plus grand succès remporté par les Nations Unies.

Le 25 juin 1950, le gouvernement de la Corée du Nord, agissant à l'instigation de l'U.R.S.S. qui lui avait fourni l'armement nécessaire, envahit la Corée du Sud récemment évacuée par les troupes américaines.

Saisi sans retard, le Conseil de sécurité (où l'U.R.S.S. avait cessé de siéger pour protester contre la présence du représentant de la

Chine nationaliste) fit cette constatation que « l'attaque dirigée contre la République de Corée par les forces armées de la Corée du Nord constitue une rupture de paix » et il recommanda aux membres des Nations Unies d'apporter à la République de Corée l'aide nécessaire. Mais l'U.R.S.S. ayant repris sa place au Conseil de sécurité, celui-ci redevenait paralysé par le veto. C'est sur ces entrefaites que fut voté, le 3 novembre 1950, la célèbre résolution (n° 377) qui permettait à l'Assemblée générale de se substituer au Conseil de sécurité quand celui-ci ne pourrait aboutir à une décision.

En application de cette résolution, l'Assemblée générale vota le 1^{er} février 1951 une résolution constatant « que le Gouvernement central de la République populaire s'est lui-même livré à une agression en Corée ». En effet c'est la République populaire de Chine qui supporta la plus grande partie du fardeau de la guerre, notamment en envoyant combattre en Corée un très grand nombre de pseudo-volontaires de nationalité chinoise recrutés et instruits par lui. Cette agression conservait, semble-t-il, le caractère d'une agression indirecte, car la République populaire de Chine ne figurait pas officiellement dans la guerre qu'elle alimentait.

Ce fut une guerre dure et meurtrière (près de 50.000 soldats américains y trouvèrent la mort) qui fut marquée par des fortunes diverses. A un moment, la force internationale s'approcha de la frontière sino-coréenne mais elle subit une défaite. Quand la convention d'armistice du 27 juillet 1953 mit fin aux hostilités, les adversaires se retrouvaient pratiquement au 38^e parallèle qui était la « frontière » séparant la Corée du Nord de la Corée du Sud (23). Certes l'agression avait été mise en échec au prix d'un grand effort et de pertes vivement ressenties mais les agresseurs n'avaient rien perdu, la coupure absurde de la Corée en deux était maintenue. Du point de vue politique et militaire, c'était pour les Nations Unies et les Etats-Unis une victoire, mais une victoire à la Pyrrhus.

c) *Affaire de Hongrie (1956)*. — Devant l'action de l'armée rouge pour écraser la Révolution hongroise, les Nations Unies ne restèrent pas muettes. Dans deux résolutions en date du 4 et du 9 novembre 1956 (24), elles condamnèrent de façon catégorique la conduite du

(23) En droit, la ligne d'armistice ne coïncide pas exactement avec le 38^e parallèle, mais en fait elle ne s'en écarte pas sensiblement.

(24) La résolution du 4 novembre (1004 E.S.) fut votée par 50 voix contre 8 avec 15 abstentions. La résolution du 9 novembre (1005 E.S.) fut votée par

gouvernement soviétique, mais ces condamnations furent sans effet pratique.

La résolution du 4 novembre affirme « le droit du peuple hongrois d'avoir un gouvernement conforme à ses aspirations nationales » et elle condamne « l'emploi de forces militaires soviétiques pour réprimer les efforts faits par le peuple hongrois pour réaffirmer ses droits ».

La résolution du 9 novembre dit « que l'intervention étrangère en Hongrie constitue une tentative intolérable pour dénier au peuple hongrois l'exercice et la jouissance de ces droits et de cette indépendance et pour lui dénier, en particulier, le droit à un gouvernement librement élu et représentant ses aspirations nationales ».

On note que ces résolutions ne mentionnent pas l'article 2 (parag. 4) de la Charte et ne parlent pas de rupture de la paix ou d'agression. Elles invoquent seulement d'une façon générale la Charte des Nations Unies en même temps que le traité de paix conclu en 1947 avec la Hongrie.

A la vérité, le conflit avait une physionomie particulière. La Hongrie se trouvait dans la vaste zone d'occupation militaire soviétique où l'occupant avait imposé partout des gouvernements communistes subordonnés à l'U.R.S.S. et qui ne se maintenaient que grâce à son appui. Il ne s'agissait donc pas d'une agression ordinaire dirigée contre un pays étranger, mais d'une action de force en vue de rétablir un gouvernement inféodé à l'occupant.

L'U.R.S.S., insensible aux condamnations prononcées contre elle et aux appels véhéments qui lui étaient adressés, écrasa impitoyablement la révolution hongroise qui traduisait le sentiment quasi-unanime d'une nation. C'est qu'en effet, si l'U.R.S.S. avait laissé la Hongrie recouvrer sa liberté, le mouvement de libération se serait presque inévitablement propagé dans les autres Etats satellites et la domination soviétique sur l'ensemble de l'Europe occidentale aurait pris fin. Il était donc normal, du point de vue de la politique de puissance, que l'U.R.S.S. réagît comme elle le fit. Pour l'en empêcher, il eût fallu la menace effective d'une contre-intervention puissante. Seuls les Etats-Unis possédaient la force nécessaire pour exercer une telle menace. Mais la chose n'allait pas sans un risque de guerre générale et le président Eisenhower ne voulait pas assumer un tel risque.

48 voix contre 11 avec 16 abstentions. Parmi les opposants figuraient la Yougoslavie et l'Inde et, parmi les abstentionnistes, 14 Etats afro-asiatiques.

On peut regretter qu'en l'espèce, l'Assemblée générale n'ait pas invité le Secrétaire général à se rendre immédiatement à Budapest et que même en l'absence d'une telle invitation, le Secrétaire général n'ait pas pris l'initiative de s'y rendre (24 bis).

d) Affaire congolaise (1960-1963). — L'octroi de l'indépendance au Congo fut suivi d'une crise intérieure grave et prolongée dans laquelle les Nations Unies jouèrent un grand rôle. Les Nations Unies n'agirent pas comme elles le firent en Corée pour mettre en échec une intervention étrangère, elles agirent pour empêcher que l'anarchie et les luttes intestines qui sévissaient au Congo ne provoquent l'intervention de Puissances étrangères qui, épousant la cause d'un parti, d'une faction, d'un gouvernement régional, se seraient, en quelque sorte, fait la guerre par personnes interposées, ce qui eût risqué de mettre en danger la paix du monde.

Une mutinerie de la force armée se produisit peu après la proclamation de l'indépendance. Elle mettait en péril la sécurité des ressortissants belges se trouvant sur le territoire de l'ex-colonie et le gouvernement belge envoya des forces armées pour assurer leur protection. Le gouvernement congolais sollicita alors l'intervention des Nations Unies (25) sous forme « d'une aide militaire ». Le 13 juillet 1960, le Conseil de sécurité décida de donner suite à cette demande (26) et très rapidement, avec l'aide des Etats-Unis qui fournirent les moyens de transport, le Secrétaire général, Dag Hammarskjöld, achemina vers le Congo des contingents de troupes fournis par divers Etats.

En principe, les forces des Nations Unies n'avaient pas à intervenir dans les luttes intestines dont le Congo était le théâtre, mais en remplissant leur mission, elles étaient appelées à prendre des mesures qui avantageaient le gouvernement central de Léopoldville, aux prises avec des oppositions diverses (fermeture d'aérodromes, contrôle de la radio). Le Secrétaire général prit, à cet égard, des initiatives. Le 20 septembre 1960, l'Assemblée générale, réunie en session extraordinaire, approuvant en somme cette politique, pria le Secrétaire général « de continuer de mener une action vigoureuse et d'aider le gouvernement central du Congo à rétablir et à maintenir l'ordre public dans le territoire du Congo et de sauve-

(24 bis) Depuis que cet article a été écrit M. Thant s'est rendu à Budapest, où il a séjourné les 2 et 3 juillet 1963 (N.D.L.R.).

(25) Télégrammes des 12 et 13 juillet 1960.

(26) Résolution du Conseil de sécurité, S/4387, V.

garder son unité, son intégrité territoriale et son indépendance politique » (27).

Le Conseil de sécurité, l'année suivante, confirma en la développant cette politique qui permettait une intervention active dans la politique intérieure congolaise. En effet, il recommandait « instamment que les Nations Unies prennent immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo, la cessation de toutes opérations militaires et le recours à la force, si besoin est en dernier ressort ». Cette politique d'intervention active en vue de mettre fin aux divisions et sécessions qui menaçaient l'unité politique du Congo et y troublaient la paix publique put être adoptée par les Nations Unies, à l'instigation de son Secrétaire général, parce qu'elle avait l'approbation, à la fois, de l'ensemble des Etats afro-asiatiques et des Etats-Unis qui étaient désireux de maintenir l'unité politique du Congo et d'éviter les interventions de Puissances étrangères dans les luttes congolaises.

Les forces des Nations Unies furent finalement aux prises avec celles de M. Tschombé qui voulait maintenir en fait l'indépendance du Katanga. A trois reprises (septembre 1961, décembre 1961 et décembre 1962) le Katanga et les Nations Unies s'affrontèrent. La dernière fois la résistance katangaise fut brisée par les casques bleus et M. Tschombé sembla accepter sa défaite.

L'attitude des Nations Unies et particulièrement l'action du Secrétaire général de l'Institution qui s'est comporté, non en fonctionnaire prudent fuyant les initiatives et les responsabilités, mais en homme d'Etat international, a suscité de divers côtés des oppositions et des critiques très vives.

L'U.R.S.S. s'en est pris violemment à M. Hammarskjöld, lui reprochant d'avoir outrepassé ses pouvoirs et poursuivi une politique personnelle. La raison en était que la présence des forces des Nations Unies n'a pas favorisé M. Lumumba et son parti qui avaient les faveurs de l'U.R.S.S.

Par ailleurs, l'intervention des Nations Unies dans les luttes intérieures congolaises a été vivement blâmée dans certains milieux européens et à divers moments, les gouvernements de Belgique, du Royaume-Uni et de France, sans prendre ouvertement position contre la politique des Nations Unies, ont montré qu'elle ne les

(27) Résolution de l'Assemblée générale du 20 septembre 1960, n° 1474 (E.S. IV). Voir Michel Virally, « Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960 », *Annuaire français de droit international*, 1960, p. 557.

satisfaisait pas. On reprochait aux Nations Unies d'avoir travaillé à mettre fin à la sécession katangaise en jetant dans la bataille les « casques bleus ». Ce n'était pas le rôle, disait-on, des Nations Unies de s'immiscer dans les conflits intérieurs d'un pays en employant la force, alors que la vocation de l'Institution était de concilier et de pacifier. En outre, on avançait cet argument juridique que, dans le système de la Charte, le recours à la force n'est régulier que si le Conseil de sécurité en décide ainsi, en application du Chapitre VII de la Charte (28).

Quoi qu'il en soit de ces appréciations diverses fondées sur des raisons politiques, l'action des Nations Unies dans la crise congolaise — sans préjuger des rebondissements possibles de cette crise dans l'avenir — représente aujourd'hui un succès. Elle a préservé l'unité politique du Congo et surtout elle a empêché que des interventions étrangères se produisent au Congo, provoquant, sous couleur de guerre civile, une nouvelle guerre d'Espagne.

C'est, à notre avis, un des rares succès et sans doute le plus grand à inscrire à l'actif des Nations Unies.

e) *Affaire de la Baie des Cochons (1961)*. — Le 15 avril 1961, un parti d'émigrés cubains débarqua en un point de l'île de Cuba appelé Baie des Cochons. Son objectif était de renverser le régime de Fidel Castro. L'expédition connut un échec rapide. La plupart de ses membres furent tués ou capturés.

Cette expédition à laquelle les forces armées des Etats-Unis n'avaient pas pris part avait néanmoins été organisée et dirigée par les services du gouvernement américain, sur l'ordre de ce gouvernement. La chose n'était pas contestée. Aux Etats-Unis, on reprocha au président Kennedy de n'avoir pas fourni une assistance suffisante aux assaillants pour assurer leur succès. On se trouvait donc en présence d'un cas typique d'agression indirecte. En effet, si les Etats-Unis pouvaient se plaindre du gouvernement cubain et prétendre que celui-ci avait violé, à leur détriment, le droit international, le gouvernement cubain n'avait point employé la force à leur égard et par conséquent, n'avait pas ouvert le droit à la légitime défense.

Ce qui caractérise cette agression indirecte, c'est qu'elle fut perpétrée par le moyen d'une expédition maritime. Le fait que l'agres-

(28) Cette opposition a pris la forme d'un refus de participer aux frais entraînés par la présence de la force armée des Nations Unies au Congo. (Voir l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 20 juillet 1962).

sion a été réalisée par mer au lieu d'être réalisée à travers une frontière terrestre, ne change pas son caractère.

Il faut noter qu'en fait, une agression par voie terrestre est en général, plus dangereuse en elle-même et en même temps, plus difficile à constater. En fractionnant et en échelonnant l'aide fournie aux bandes armées qui pénètrent sur le territoire d'un autre Etat, l'agression a plus de chance de rester clandestine et moins de chances de provoquer un choc psychologique dans le monde. Sans nul doute, d'assez nombreuses agressions indirectes de petit format sont perpétrées clandestinement en de nombreux endroits de la planète sans provoquer d'émotion et de réactions sur le plan international. Il ne s'agit pas moins d'agressions dont les effets politiques peuvent être décisifs.

En l'espèce, les Nations Unies n'ont pas été saisies de l'affaire de la Baie des Cochons. L'expédition ayant rapidement échoué, la question perdait son intérêt pratique. Le rôle des Nations Unies n'eût pu être que de fixer des responsabilités, mais ceux qui se fussent présentés en plaignants étaient eux-mêmes coutumiers de l'agression indirecte et le débat qui se fût ouvert n'aurait peut-être pas servi leurs intérêts.

f) *Guerre civile du Yémen (décembre 1962)*. — Un coup de force perpétré par un colonel de l'armée yéménite, le colonel Sallal, renversa le gouvernement de l'Iman, souverain absolu et traditionnel du Yémen. La république fut proclamée à Sana, mais les tribus de l'intérieur restaient en majorité fidèles à l'Iman. La guerre civile déchira le pays. Dans cette guerre, le gouvernement révolutionnaire reçut une aide considérable, directe et ouverte de la R.A.U., qui envoya au Yémen des éléments motorisés de son armée régulière, dotés de l'armement le plus moderne et des formations aériennes. En riposte, le gouvernement de l'Arabie saoudite fournit aux partisans de l'Iman une aide appréciable mais inférieure en qualité et en quantité à celle fournie par la R.A.U. au gouvernement révolutionnaire. Si la victoire doit rester finalement au maréchal Sallal, c'est à la R.A.U. qu'il la devra.

L'intervention de cette dernière Puissance contre le gouvernement régulier (29) d'un pays indépendant, peut-elle être considérée

(29) Du point de vue du droit international, on considère que l'aide accordée à un gouvernement étranger pour se maintenir au pouvoir est licite tandis que l'aide accordée à un mouvement qui trame ou qui tente de renverser le gouvernement en place ne l'est pas.

autrement que comme une violation de l'interdiction du recours à la force établie par l'article 2 (parag. 4) de la Charte — et cela sans qu'il faille prendre en considération les mérites ou les démérites du gouvernement en question (30), mérites ou démérites dont l'appréciation relève de considérations politiques ? Dans l'ordre interne, un assassinat est un assassinat quand bien même la victime est peu recommandable ou peu sympathique.

§ 5. — CINQUIÈME CATÉGORIE :

ACTION EN VUE D'EMPÊCHER L'ÉTABLISSEMENT DE RAMPES DE LANCEMENT DE PROJECTILES THERMO-NUCLÉAIRES

Affaire de Cuba, « Quarantaine » (novembre 1962). — Ce cas rentre dans une catégorie bien distincte des catégories précédentes. La menace précise de recours à la force par le gouvernement des Etats-Unis n'a pas été une riposte à un acte de force du gouvernement cubain, mais elle a été motivée par la volonté du gouvernement des Etats-Unis d'empêcher l'établissement à Cuba de rampes de lancement jugées dangereuses pour la sécurité des Etats-Unis. Nous nous bornons ici à un simple rappel, cette affaire ayant été examinée plus haut (voir chapitre II).

TABLEAU D'ENSEMBLE

Si l'on considère les quinze cas qui ont été exposés ci-dessus, dans lesquels l'article 2 (parag. 4) a été plus ou moins violé, on fait les constatations suivantes :

Dans huit cas (31), les Nations Unies n'ont même pas été saisies, alors que certains de ces cas, tel celui du conflit sino-indien, présentaient une réelle gravité.

Sur les sept cas dans lesquels les Nations Unies ont été saisies, on note que cinq fois un résultat pratique plus ou moins complet

(30) En l'espèce, le gouvernement de l'Iman était un gouvernement archaïque, voire primitif qui, non seulement n'avait pas le souci du respect des droits de l'homme — ce en quoi il ressemblait à beaucoup d'autres gouvernements — mais qui encore n'était pas progressif et laissait ses sujets croupir dans l'ignorance et le dénuement traditionnels.

(31) Guerre d'Indochine, guerre d'Algérie, troubles en Angola, conflit sino-indien, affaire de l'Irian occidental, affaire de Cuba (Baie des Cochons), affaire de Cuba (Quarantaine), guerre civile du Yémen.

et satisfaisant a été obtenu (32). Dans un autre cas présentant une importance très grande, celui de l'affaire hongroise, les Nations Unies se sont catégoriquement prononcées, mais les condamnations portées n'ont eu aucun effet. Dans le cas de l'affaire de Goa, les Nations Unies ne sont pas même parvenues à émettre une opinion.

Finalement, on peut dire que le fait que les Nations Unies sont ou non saisies et le fait, si elles ont été saisies, qu'elles se prononcent ou ne se prononcent pas, dépend essentiellement de la situation internationale du violateur de la règle, de la force qu'il représente lui-même et de sa résolution, de l'appui qu'il reçoit des Etats-Unis, voire à la fois des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. Cette conjonction des deux très grandes Puissances se trouve parfois réalisée quand l'agression met en cause l'anticolonialisme. Il en résulte que, s'il s'agit d'anticolonialisme, tout est permis. Mais d'une façon générale, l'agresseur est blanchi, condamné platoniquement ou objet de sanctions selon qu'il représente une grande force du fait de sa propre puissance ou du soutien que lui fournissent d'autres Etats.

Certes, il ne faut jamais perdre de vue que toute société est un jeu de forces et ne peut être que cela, toujours la plus grande force doit l'emporter. C'est une vérité d'évidence quoique trop souvent méconnue, notamment par ceux qui établissent une opposition factice entre le droit et la force, comme si le droit pouvait se réaliser sans la force. Mais il faut bien comprendre le sens et la portée de cette vérité. Dans une société organique, intégrée, ou simplement dans une société présentant quelque homogénéité, dont la caractéristique est d'être régie par un système juridique digne de ce nom, la plus grande force est du côté de la règle de droit dont le respect par tous est jugé essentiel. C'est ce qui se passe à l'intérieur de l'Etat. Au contraire, dans la communauté internationale présente, le souci du respect de la règle de droit n'existant pas ou passant au second plan, les gouvernements qui possèdent la force sont essentiellement déterminés par des considérations politiques qui les conduisent à prendre aussi bien des positions conformes à la règle que des positions contraires à celle-ci. En effet, dans chaque cas d'espèce, c'est leur intérêt politique qui les détermine.

Dans ces conditions, peut-on dire que la règle de l'article 2 (parag. 4) a conservé du point de vue juridique, sa force obligatoire ? A notre avis, on peut invoquer en faveur de la négative des argu-

(32) Guerre de Palestine, guerre de Corée, affaire de Suez, guerre civile grecque, affaire congolaise.

ments d'un grand poids. En effet, il n'y a pas d'égalité pour les Etats au point de vue de l'application de la règle. Le gouvernement qui penserait « je dois respecter la règle aujourd'hui parce qu'elle pourra me protéger demain » ferait un faux calcul, parce que les Etats ne sont pas attachés à la règle et que leur attitude, en cas de violation de la règle, est d'une façon générale déterminée non par les précédents mais par les aspects politiques de chaque cas d'espèce.

Faut-il en conclure que la disposition de l'article 2 (parag. 4) est dénuée de toute portée et que la situation est la même que si la règle n'avait pas été formulée par la Charte ? Ce serait une autre erreur. En effet, s'il est permis de penser que la règle a perdu sa valeur juridique, elle conserve une certaine valeur politique. La règle de l'article 2 (parag. 4) peut être rapprochée des dispositions de l'article premier consacrées aux buts des Nations Unies. Ces dispositions ne constituent pas des règles juridiques et, à proprement parler, elles n'obligent pas, mais elles ont une valeur politique.

Dans cet ordre d'idées, la règle de l'article 2 dégradée par la pratique vaut ce que valent des notions telles que « ajustement et règlement des différends, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Ce sont, non des règles, mais des objectifs, des idéaux vers lesquels on doit tendre, des standards, des modèles auxquels on doit viser à conformer sa conduite. Les organes politiques des Nations Unies interprètent ces principes comme ils veulent, ils les invoquent ou ils les oublient selon les circonstances. Ainsi en est-il, par exemple, pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, on lui reconnaît une valeur infinie s'il s'agit de peuples coloniaux ou sous-développés, tandis qu'au contraire, on lui accorde peu de valeur s'il s'agit de peuples européens développés réduits à la condition de satellites ou même s'il s'agit de populations sous-développées soumises à la domination de Puissances extra-européennes elles-mêmes sous-développées (Irian occidentale et Indonésie). C'est une situation comparable qui se présente aujourd'hui pour le principe de l'interdiction du recours à la force.

Il faut observer que ce qui est vrai aujourd'hui peut ne plus l'être demain. Il s'agit de fluctuations et d'évolutions politiques.

On peut imaginer que dans l'avenir se produise une revalorisation du principe de l'interdiction du recours à la force qui redeviendrait une obligation juridique. Pour ce, il faudrait que se forge une volonté générale d'imposer à tous l'interdiction du recours à la force ou au moins de condamner le recours à la force de la part

de qui que ce soit et quel que soit l'intérêt politique qui l'a motivé. Si une telle volonté venait à exister, elle se manifesterait par des déclarations d'opinion et d'intentions d'une portée générale faites par les gouvernements et surtout par une pratique uniforme et constante des organes des Nations Unies.

Mais encore une fois, un régime juridique digne de ce nom ne peut exister que dans une société dont les membres ont le sentiment d'une solidarité réelle et d'un intérêt commun. Autrement le droit n'a de réalité que pour les petites choses et c'est la politique qui règne en maîtresse dans les rapports internationaux.

Emile GIRAUD,

*Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques
de l'Université de Lille,*

*Membre de l'Institut de droit international,
ex-Conseiller juridique de la Société des Nations,
ex-Membre du Secrétariat des Nations Unies.*

NOTA. — Cet article a été terminé à la fin de mars 1963. Il ne tient donc pas compte des événements qui ont pu survenir depuis.
