

Nations Unies
**ASSEMBLEE
GENERALE**

NEUVIEME SESSION
Documents officiels



SIXIEME COMMISSION, 410^e

SEANCE

Judi 28 octobre 1954,
à 10 h. 45

New-York

SOMMAIRE

	Page
Point 51 de l'ordre du jour:	
Question de la définition de l'agression: rapport du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression (<i>suite</i>)	69

Président: M. Francisco V. GARCIA AMADOR
(Cuba).

POINT 51 DE L'ORDRE DU JOUR

Question de la définition de l'agression: rapport du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression (A/2638, A/2689 et Add.1, A/C.6/L.332/Rev.1, A/C.6/L.334) [suite]

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*)

1. M. HOLMBÄCK (Suède) rappelle que par sa résolution 378 B (V), du 17 novembre 1950, l'Assemblée générale avait renvoyé la question de la définition de l'agression à la Commission du droit international. Après une étude approfondie, cette dernière a rejeté les différents textes qui lui avaient été présentés, ainsi qu'une proposition tendant à ce qu'elle ne renonce pas à définir l'agression. Par sa résolution 688 (VII) du 20 décembre 1952, l'Assemblée générale a décidé de créer un Comité spécial chargé d'étudier la question et de présenter à l'Assemblée générale, à sa neuvième session, des projets de définition ou d'exposé de la notion d'agression. Au début de ses travaux, le Comité spécial a adopté un projet de programme de travail qui prévoyait l'adoption de tels projets (A/2638, par. 24), mais il n'en a finalement proposé aucun.

2. M. Holmbäck estime, comme le représentant de la Grèce (409^e séance), qu'en agissant ainsi le Comité spécial ne s'est pas strictement conformé aux directives de l'Assemblée générale. Après avoir entendu la déclaration du représentant de la Syrie (403^e séance), qui était rapporteur du Comité spécial, M. Holmbäck se rend bien compte que le comité n'a pas agi intentionnellement; il n'en demeure pas moins que ni le Comité spécial ni la Commission du droit international n'ont donné une définition de l'agression. On est donc amené à se demander s'il est vraiment possible d'arriver à une définition qui soit susceptible d'approbation générale.

3. Il est possible d'aborder la question sous deux angles différents, selon l'objectif que l'on poursuit. On peut se proposer comme objectif de condamner purement et simplement certains actes, au moyen d'une résolution. Dans ce cas, il faut tenter d'énumérer ces actes.

4. C'est apparemment le but du projet de résolution de l'Union soviétique (A/C.6/L.332/Rev.1), qui contient une liste d'actes que l'on désire voir condamner sous la rubrique générale d'"agression". Les auteurs de cette proposition auraient tout aussi bien pu choisir le terme "attaque", ou tout autre mot qui ne serait pas

hors de question du point de vue linguistique. Il est possible d'utiliser le terme "agression", mais seulement s'il est bien entendu que ce n'est pas dans le but d'interpréter ce terme tel qu'il figure dans la Charte des Nations Unies ou dans tout autre instrument international antérieur. En fait, ceux qui veulent la condamnation pure et simple d'actes d'une certaine nature feraient peut-être mieux d'employer un autre terme, précisément parce que le mot "agression" figure dans la Charte.

5. L'autre objectif possible serait de déterminer exactement à quoi correspond l'agression. Il faudrait pour cela partir du terme "agression" et rechercher les actes auxquels il s'applique. La Sixième Commission est actuellement saisie de la "question de la définition de l'agression". Ce libellé ne pourra convenir que si la Commission poursuit résolument ce deuxième objectif. C'est uniquement ce deuxième objectif que M. Holmbäck a en vue.

6. "Agression" n'est qu'un terme, dont les équivalents dans les diverses langues peuvent avoir des significations différentes. Si l'on cherche à définir ce terme ou les mots correspondants dans chaque langue, on risque d'arriver à cette conclusion que sa signification est toujours assez vague et qu'en fait il élude toute définition précise. Il convient de signaler, par exemple, que même le Dictionnaire de l'Académie française et un dictionnaire aussi réputé que le Littré définissent différemment le terme "agression" en français.

7. Dans ces conditions, tout ce que peut faire l'Assemblée générale, c'est indiquer quel sens il convient d'attacher à ce terme dans certains documents, tels que la Charte ou d'autres instruments internationaux. On peut même se demander si l'Assemblée générale doit aller jusque là. Ce terme est fréquemment utilisé dans les conventions internationales, et il n'appartient pas à l'Assemblée générale de dire quel sens il a dans l'un quelconque des instruments conclus en dehors de l'Organisation des Nations Unies. Il convient de l'interpréter en tenant compte du contenu de chaque convention particulière. Pour ces raisons, la délégation suédoise estime que l'Assemblée générale devrait se contenter d'exprimer son opinion sur la signification de ce terme dans la Charte.

8. Il est évident que cette interprétation par l'Assemblée générale n'aurait aucun caractère obligatoire. On aurait pu, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, à San-Francisco, inclure dans la Charte une définition obligatoire pour les organes internationaux compétents; la Conférence y a renoncé, ce qui témoigne des difficultés, du problème. Il serait peut-être possible de faire figurer une définition obligatoire dans une convention signée et ratifiée par tous les Etats Membres, mais l'Assemblée générale, elle, ne peut que donner son avis. Il y a lieu de souligner ce fait, qui n'a pas été exposé d'une façon suffisamment claire au cours des débats de la Sixième Commission

aux sessions précédentes. La résolution 599 (VI) de l'Assemblée générale et la projet de résolution de l'Union soviétique en date du 14 novembre 1952 (A/C.6/L.264) parlent tous deux de "directives" et donnent ainsi l'impression que l'Assemblée pourrait formuler des directives à l'intention du Conseil de sécurité. M. Holmbäck constate avec plaisir, à cet égard, que le dernier projet de résolution de l'Union soviétique (A/C.6/L.332/Rev.1) emploie l'expression "principes directeurs".

9. Une interprétation complète ne peut être l'œuvre que d'experts juristes. Si l'Assemblée veut obtenir un commentaire détaillé sur le sens du terme "agression" dans la Charte, elle doit demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice. La Sixième Commission, elle, ne peut que proposer à l'Assemblée générale de déclarer que ce terme, tel qu'il est employé dans la Charte, s'applique à certains actes déterminés — et il s'y applique indiscutablement.

10. La délégation de la Suède estime que le terme "agression", au sens de la Charte, ne s'étend pas à ce que le projet de résolution de l'URSS appelle l'agression indirecte, économique ou idéologique. Elle ne peut donc appuyer un projet de résolution qui implique que l'on peut donner un sens aussi large à ce terme.

11. Pour ces motifs, si la Sixième Commission était saisie d'un projet de résolution précisant que, dans la Charte, le terme "agression" a telle ou telle portée, que l'on ne saurait contester raisonnablement, la délégation de la Suède pourrait envisager d'appuyer cette proposition. Il faudrait cependant que l'on ait établi, pour commencer, que les avantages d'une résolution de cette nature l'emporteraient sur ses inconvénients et qu'elle serait très généralement approuvée. M. Holmbäck tient toutefois à ajouter que la délégation suédoise reconnaît que si le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité était approuvé, il serait possible de faire figurer dans ce texte une définition de l'agression aux fins d'application de ce code. Cette définition serait obligatoire pour les Etats qui auraient adhéré au code, lorsqu'ils auraient à en interpréter les termes, mais elle n'aurait aucune force légale lorsqu'il s'agirait d'appliquer la Charte ou un autre instrument international.

12. M. PIERSON (Belgique) annonce que sa délégation est revenue sur son attitude antérieure parce que la majorité des délégations semble souhaiter l'adoption d'une définition de l'agression. La délégation belge est certes encore loin d'être convaincue qu'une définition soit possible, ou qu'un texte puisse recueillir tout l'appui souhaitable, ou même qu'une définition de l'agression ait des chances d'exercer une influence décisive sur la paix et la sécurité internationales. Cependant, elle est prête à admettre qu'en essayant de préciser le sens du terme "agression" on pourrait favoriser le développement du droit international.

13. Toutefois, avant d'appuyer un projet quelconque, la délégation belge doit formuler une réserve importante. Il semble inopportun, sinon même dangereux, de vouloir couvrir sous le concept d'agression des notions aussi différentes que celles de l'agression armée, de l'agression indirecte et de l'agression économique ou idéologique. Les infractions aux règles du droit international peuvent être aussi diverses que les infractions pénales ordinaires qui, si l'on se place du point de vue de leur gravité, vont du délit mineur au crime capital. Il n'appartient pas à la Commission d'établir une échelle des peines applicables aux diverses violations

du droit international. Dans ces conditions, si la qualification d'agresseur s'appliquait aussi bien à l'Etat coupable d'une attaque armée qu'à celui qui aurait aidé à la propagande en faveur de la haine et du mépris à l'égard d'autres nations, le terme "agression" serait vidé de sa substance et acquerrait simplement la signification d' "infraction".

14. La Charte elle-même fait une distinction nette entre diverses violations du droit international. Comme le représentant de la France l'a fait observer (405ème séance), l'Article 39, en employant trois expressions distinctes, implique une gradation caractérisée, tandis que l'Article 51 n'autorise la légitime défense que dans le cas d'une attaque armée. Pour ces raisons, la délégation belge ne peut admettre l'argument du représentant de la Chine, qui a soutenu à la 409ème séance que ne pas définir les autres formes d'agression équivaldrait à dire que tout acte qui n'est pas une attaque armée est licite. Le fait de mentionner l'attaque armée dans une définition ne signifierait pas que les actes qui ne sont pas expressément mentionnés soient licites *ipso facto*. M. Pierson signale en passant qu'un document important soumis actuellement à l'Assemblée générale emploie, lui aussi, le terme "agression" dans le sens restrictif d'attaque armée. C'est précisément parce que la délégation belge ne peut accepter une définition excessivement large qu'elle ne peut appuyer la définition proposée dans le projet de résolution de l'URSS (A/C.6/L.332/Rev.1).

15. Il est également très difficile de décider si une définition de l'agression doit comprendre la menace d'agression. La réponse semble être négative, car la menace d'un acte n'équivaut pas à l'acte lui-même. Si la menace d'agression était considérée comme une agression véritable, d'aucuns pourraient en déduire que la guerre préventive est licite. Certes, il est difficile d'établir la démarcation entre la menace et l'agression elle-même, et on peut imaginer le cas d'un Etat qui se trouverait dans l'obligation d'agir s'il veut éviter d'être réduit à l'impuissance par le déclenchement brusque d'hostilités dont il est menacé. Cependant, il paraît impossible de mettre sur le même pied l'agression et la menace d'agression. On pourrait confier au Conseil de sécurité compétence pour assimiler à l'agression un état de choses qui ne constitue en logique pure qu'une menace d'agression. Le problème cependant est délicat, car sa solution est une pure question de fait.

16. Pour ce qui est des avantages relatifs d'une définition générale et d'une définition mixte, une définition judicieusement rédigée n'exige pas normalement l'adjonction d'une liste d'exemples. On pourrait en dire autant du projet de résolution présenté par le Paraguay (A/C.6/L.334), si deux légères modifications étaient acceptées. Le paragraphe 1 du dispositif de ce document pourrait se lire, par exemple :

"Commet (commettent) une agression armée l'Etat (les Etats) qui provoque (provoquent) l'altération de la paix ou de la sécurité internationale ou y porte (portent) atteinte, ou annonce (annoncent) officiellement son (leur) intention de ce faire, par l'emploi de ses (leurs) forces armées ou l'appui donné à des bandes armées au préjudice de l'intégrité..."

17. Cependant, étant donné que la plupart des délégations semblent être en faveur d'une définition mixte, la délégation belge ne s'opposerait pas à l'adjonction d'une liste d'exemples, à condition qu'il soit formellement précisé que cette liste n'est pas limitative. Logi-

quement, une liste de ce genre devrait plutôt apparaître comme un commentaire que comme faisant partie intégrante de la définition. Ce commentaire pourrait préciser aussi que le recours à la force ne constitue pas une agression si son auteur est en état de légitime défense, ou exécute une recommandation d'un organe compétent des Nations Unies.

18. M. AYCINENA SALAZAR (Guatemala) déclare que l'historique de la question de la définition de l'agression est long et bien connu. Depuis le projet de traité d'assistance mutuelle élaboré en 1923 sous les auspices de la Société des Nations, et dans lequel l'agression a été dénoncée comme un crime international, jusqu'à la résolution 380 (V), dans laquelle l'Assemblée générale a affirmé que l'agression est le plus grave de tous les crimes contre la paix et la sécurité, diverses tentatives ont été faites en vue de définir ce crime. Lorsqu'il a déclaré qu'il devrait être relativement aisé de définir l'agression, Politis pouvait difficilement prévoir les tentatives infructueuses des Nations Unies en vue de convenir d'une définition.

19. Les peuples du monde sont traditionnellement fidèles à la règle de la non-rétroactivité des lois. Le juge Jackson et M. Chaumont ont clairement exposé la difficulté que l'absence d'une définition a créée à l'époque des procès de Nuremberg (A/2211, note relative au par. 249). En conséquence, bien que l'existence du crime d'agression puisse être déduite des circonstances propres à chaque cas particulier, il est souhaitable de disposer d'une définition qui, tout en étant suffisamment souple pour s'appliquer à tous les types d'agression, servirait d'avertissement à des agresseurs éventuels.

20. Par deux fois, dans ses résolutions 599 (VI) et 688 (VII), l'Assemblée générale a déclaré qu'une définition de l'agression était possible et souhaitable. Cependant, aucune définition n'a été élaborée, en raison de profondes divergences d'opinions. D'aucuns, notamment l'Union soviétique, pensent qu'une définition est juridiquement et techniquement possible et souhaitable si l'on veut dissiper l'incertitude actuelle sur ce qui constitue une agression. D'autres, tels les États-Unis d'Amérique, croient: premièrement, que la notion d'agression ne se prête pas à une définition *a*) parce qu'il ne s'agit pas d'une notion purement juridique et *b*) parce que la notion fondamentale, naturelle, d'agression ne peut être définie; deuxièmement, qu'aussi bien une définition générale qu'une définition énumérative seraient inefficace; troisièmement, qu'une énumération serait dangereuse parce que: *a*) elle ne pourrait jamais être complète, *b*) elle pourrait être utilisée abusivement pour justifier l'agression, et *c*) elle pourrait être appliquée automatiquement et à la lettre par les organes intéressés; quatrièmement enfin, que, dans les circonstances actuelles, une définition n'est pas souhaitable.

21. Cependant, sans méconnaître les aspects politiques du problème, il devrait être possible à un organe juridique tel que la Sixième Commission de concilier les deux tendances opposées. De l'avis de la délégation du Guatemala, il devrait être possible de parvenir à un compromis en adoptant une définition mixte comprenant une déclaration souple et générale, suivie d'une énumération des cas classiques d'agression et d'une disposition précisant que, en outre, les organes intéressés pourraient déclarer que d'autres actes constituent une agression si les circonstances particulières des cas considérés justifient cette décision. L'énumération ne

devrait pas être limitative; elle ne devrait pas établir un ordre de priorité ou créer l'impression que les actes non mentionnés ne sont que d'une importance secondaire. En outre, la définition ne devrait pas être trop rigide, non seulement parce qu'il convient de préserver le droit de légitime défense, mais aussi parce que le Conseil de sécurité, qui devrait l'appliquer, est soumis à la règle de l'unanimité. Enfin, comme l'ont souligné M. Paul-Boncour — pourtant adversaire d'une définition — lors de la Conférence de San-Francisco (A/2211, par. 116) et l'Assemblée générale dans sa résolution 599 (VI), la définition devrait être une base de travail et une directive, plutôt qu'une règle stricte.

22. Bien qu'elle puisse ne pas être parfaite, une définition mixte éviterait certaines difficultés que soulèvent les autres types de définition. Elle constituerait à tout le moins un premier pas et elle pourrait être ultérieurement améliorée à la lumière de l'expérience. Les progrès du droit international sont nécessairement lents, car il n'existe pas de moyen de faire respecter ses règles. Cependant, si complexe que soit le problème, l'Organisation des Nations Unies ne peut s'avouer vaincue. M. Aycinena Salazar ajoute qu'il n'est pas optimiste au point de croire que cette formule idéale écartera complètement de l'humanité l'ombre de la guerre. Il est nécessaire de reconnaître que la réduction des armements, bien plus que la définition de l'agression, constituerait une contribution vraiment efficace à la solution du problème. En outre, cette formule suppose l'unanimité des opinions.

23. Dans sa première intervention (403ème séance), le représentant du Panama a paru esquisser un plan initial qui, dans son deuxième exposé (406ème séance), s'est précisé sous une forme nette, claire, sincère et réaliste.

24. On peut penser qu'un accord se fera sur un autre projet de définition de l'agression, présenté lors de la séance précédente par le représentant du Paraguay (A/C.6/L.334), projet qu'un groupe de pays de l'Amérique latine étudie actuellement.

25. En conclusion, le représentant du Guatemala exprime sa foi dans le principe de l'égalité dans la souveraineté de tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, qui ne peut être garanti que par un système juridique qui rende impossible l'agression sous une forme quelconque.

26. M. ROLING (Pays-Bas) déclare qu'une discussion entre États est nécessairement longue et lente. Il croit néanmoins que le moment est venu de prendre une décision sur la question de la définition de l'agression. A son avis, la Commission devrait s'efforcer d'adopter une définition à la présente session et, si elle n'y réussissait pas, il faudrait ajourner l'examen de la question pour plusieurs années, dans l'espoir que les débats relatifs au désarmement, et à l'amendement de la Charte des Nations Unies, qui auront lieu dans l'intervalle, faciliteront la solution du problème.

27. Plusieurs raisons militent en faveur d'une décision immédiate. Tout d'abord, on s'est livré à des travaux préliminaires suffisants pour que la Commission puisse prendre une décision. En second lieu, un certain nombre de problèmes politiques d'importance majeure — Trieste, l'Indochine, et la défense européenne — ont été réglés récemment en dehors de l'Organisation des Nations Unies, ce qui, certes, n'est guère de nature à accroître son autorité. L'Organisation entre même dans une période particulièrement difficile de son existence,

puisqu'elle ne joue qu'un rôle secondaire dans le règlement des problèmes mondiaux. Mais, dans son effort pour favoriser et développer entre les nations des relations amicales et pour renforcer la paix universelle, l'Organisation des Nations Unies a une autre tâche à accomplir : celle de développer le droit international. Cet aspect de l'œuvre de l'Organisation intéresse directement la Sixième Commission ; ayant différé et éludé l'examen d'un certain nombre de questions dans le passé, la Commission devrait maintenant faire un effort pour arriver à un résultat en ce qui concerne la définition de l'agression.

28. Il est vrai qu'il est très difficile de déterminer ce que l'Assemblée générale entend par une définition "généralement acceptable". Le Comité spécial a fait figurer dans son rapport (A/2638) les propositions des différentes délégations, mais n'a pas pu s'acquiescer de son mandat et présenter une définition acceptée à la majorité. Or, seule une définition généralement acceptable aurait l'autorité morale requise. De l'avis de la délégation néerlandaise, pour être généralement acceptable, la définition doit recueillir une majorité des deux tiers au moins, mais pas nécessairement l'adhésion de tous les membres permanents du Conseil de sécurité, contrairement à ce qu'a dit le représentant de la France.

29. L'importance de la définition exige qu'elle soit généralement acceptable. Toutefois, le représentant des Pays-Bas ne croit pas que l'objet principal d'une définition de l'agression soit de donner des directives au Conseil de sécurité ou aux autres organes responsables du maintien de la paix. On ne trouve dans l'histoire du Conseil de sécurité aucun cas où il ait eu besoin de telles directives. En outre, aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité dispose d'une très grande liberté de décision, à laquelle il ne faut pas porter atteinte en l'obligeant à qualifier certains actes d'actes d'agression, ou en l'empêchant de le faire. A cet égard, le projet de résolution de l'URSS (A/C.6/L.332/Rev.1) ne donne en réalité aucune directive au Conseil de sécurité, puisqu'il lui permet de considérer comme actes d'agression des actes que ne mentionne pas la définition.

30. M. Röling ne partage pas l'opinion de ceux qui croient qu'une définition de l'agression serait utile dans les débats dont fait actuellement l'objet le problème du désarmement. La formule qui figure dans les propositions de la France et du Royaume-Uni en date du 11 juin 1954 (DC/53, annexe 9), et qui consiste à interdire l'emploi des armes nucléaires sauf pour répondre à une agression, est insuffisante. La Charte interdit l'emploi de la force armée et ne la tolère qu'en cas de légitime défense. Par conséquent, l'emploi des armes nucléaires ne devrait être autorisé que comme moyen de défense contre une forme particulière d'agression armée, et le sens général du terme "agression", que la Commission cherche à déterminer, est donc sans influence sur le problème du désarmement.

31. Le troisième argument qui est souvent avancé en faveur de l'élaboration d'une définition de l'agression est qu'elle est nécessaire pour le développement du droit international, en application du principe *nullum crimen sine lege*. M. Röling reconnaît qu'une définition serait utile à ce point de vue. D'autre part, elle ferait connaître aux peuples du monde ce qui, dans les relations internationales, est à l'heure actuelle considéré comme un crime et confirmerait les notions révolutionnaires admises lors des procès de Nuremberg et de Tokyo.

32. De l'avis du représentant des Pays-Bas, une définition permettrait également de préciser les cas dans lesquels un Etat a le droit de recourir à la force armée. Bien que la Charte ne laisse guère subsister d'équivoque sur ce point, il y aurait intérêt à élaborer une définition pour préciser, par exemple, que les guerres ayant pour objet de "libérer" un peuple de son gouvernement actuel ou de réaliser l'unification de nations partagées en deux à la suite de la deuxième guerre mondiale seraient considérées comme des guerres d'agression.

33. Enfin, M. Röling espère qu'une définition établirait une distinction nette entre l'agression armée et ce que l'on est convenu d'appeler "l'agression économique". Tout en admettant que des mesures économiques peuvent avoir des effets considérables pour un Etat, et même compromettre son indépendance politique, M. Röling déclare que le but d'une définition de l'agression n'est pas de protéger l'indépendance politique des Etats, mais d'éviter la guerre. C'est par des moyens autres que le recours à la force qu'il faut faire échec aux pressions économiques. Si des pressions de cette nature constituent une menace à la paix, les Etats ont le droit de porter l'affaire devant le Conseil de sécurité ; mais la pression économique ne doit pas figurer dans une définition de l'agression, car il ne faut pas donner aux Etats le droit de répondre à des pressions économiques par la force armée. Ce droit doit être accordé en cas d'agression militaire exclusivement.

34. La délégation des Pays-Bas est en faveur d'une définition de l'agression, à condition que la Commission parvienne à élaborer une définition satisfaisante et généralement acceptable. Elle votera par conséquent à la Commission en faveur de toute définition qu'elle considérera comme satisfaisante, mais son vote à l'Assemblée générale sera fonction de l'appui recueilli par la définition qu'aura adoptée la Commission.

35. En ce qui concerne les avantages relatifs d'une définition générale, d'une définition énumérative et d'une définition mixte, M. Röling estime qu'une définition énumérative n'énonce pas les éléments essentiels de la notion qui est définie ; on est alors en présence d'une énumération plutôt que d'une définition. Une telle définition n'atteindrait son but que si l'on parvenait à établir une liste complète, ce qui s'est révélé impossible. De plus, toute énumération de certains faits tend à les distinguer d'autres faits qui leur sont étroitement apparentés. Une définition énumérative serait donc trop rigide pour avoir une valeur pratique et risquerait d'aboutir à des résultats regrettables, qui ne seraient ni souhaitables ni souhaités.

36. En ce qui concerne la définition mixte, le représentant des Pays-Bas ne voit pas l'utilité de joindre à la déclaration générale une liste d'exemples. Ainsi, les cinq types les plus communs d'agression militaire, cités par le représentant du Panama (406ème séance), sont trop classiques et trop généralement reconnus comme constituant des actes d'agression pour qu'il faille les énumérer ; en en donnant la liste, on risquerait de donner l'impression, d'une part, qu'ils peuvent être isolés des circonstances particulières dans lesquelles ils se produisent, et, d'autre part, que toutes les autres formes d'agression armée n'ont qu'une importance secondaire.

37. Le représentant de la Chine a suggéré (409ème séance) de mentionner la subversion dans la définition. Tout acte de subversion impliquant le recours à la force armée rentrerait automatiquement dans le cadre

de la définition ; mais, en visant dans la définition la subversion qui n'implique pas l'emploi de la force, on élargirait la notion de l'agression au point de rendre la définition inapplicable et on ferait plus de mal que de bien.

38. Pour ces motifs, la délégation néerlandaise est en faveur d'une définition générale inspirée des principes de la Charte des Nations Unies et dans laquelle seraient incorporés les éléments contenus dans le paragraphe 4 de l'Article 2 et dans l'Article 51.

39. La définition imposerait aux Etats l'obligation de s'abstenir de la menace ou de l'emploi de la force et en même temps leur accorderait le droit d'employer la force s'ils se trouvent en état de légitime défense. Cependant, l'obligation serait beaucoup plus étendue que le droit, puisqu'un Etat n'aurait le droit de prendre les armes en état de légitime défense que si son existence était en jeu ; si le danger était moins pressant, l'Etat demeurerait tenu de porter l'affaire devant l'Organisation des Nations Unies.

40. De l'avis de M. Röling, il y a agression non seulement en cas d'emploi de la force, mais aussi en cas de menace de la force ; tous deux sont interdits par le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte. La "menace ou... l'emploi de la force" mentionnés dans ce paragraphe correspondent à l'"agression" de l'Article 39 et ne sont pas la même chose que la "menace contre la paix" mentionnée dans le même article. Cette opinion a été défendue par Kelsen dans *The Law of the United Nations*¹. Une menace contre la paix peut résulter d'une action légitime, et c'est le Conseil de sécurité qui doit apprécier, tandis que la menace d'employer la force est toujours illégale. Néanmoins, comme le prévoit expressément, et à juste titre, le projet de résolution de l'URSS, la menace ou l'emploi de la force ne constituent pas une agression dans tous les cas. Pour qu'ils constituent une agression, ils doivent atteindre un certain ordre de grandeur. Si l'on veut déterminer cet ordre de grandeur, il serait bon de se rappeler que dans la Charte le mot "agression" a été utilisé à la place du mot "guerre", que les rédacteurs de la Charte ont tenu à éviter. Le critère décisif n'est pas l'intention de l'agent, mais la portée de l'acte.

41. L'agression consiste dans la menace ou dans l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou contre l'intégrité territoriale ou le statut politique d'un territoire sous régime international. L'emploi de la force n'est justifié que dans le cas de légitime défense ou à titre de mesure collective autorisée par l'Organisation des Nations Unies. Il est à noter que dans ces cas l'emploi de la force ne serait pas dirigé contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un Etat.

42. En droit international, comme en droit interne, la légitime défense est un droit naturel, mais l'exercice de ce droit n'est justifié que dans la mesure où il n'existe pas de protection assurée par une autorité supérieure. La même observation est valable pour le principe de la défense proportionnée. L'Article 51 de la Charte implique que la défense doit être proportionnée à l'attaque.

43. La question se pose de savoir si la légitime défense est aussi justifiée dans le cas de menace d'employer la

force. De l'avis de la délégation néerlandaise, en vertu de l'Article 51, la notion d'agression armée englobe les cas-types de menace, c'est-à-dire les cas de menace immédiate dans lesquels un Etat n'a le temps de rien faire d'autre que d'exercer immédiatement son droit de légitime défense. L'ultimatum de Hitler à la Tchécoslovaquie est un exemple de menace immédiate. On peut soutenir qu'en reconnaissant le droit de légitime défense dans les cas de menace immédiate, on pourrait fournir à des agresseurs éventuels le prétexte d'une guerre préventive. Toutefois, ce n'est pas parce que les dispositions juridiques sont susceptibles d'abus que la Commission doit renoncer à légiférer. Les jugements de Nuremberg et de Tokyo et l'Assemblée générale ont reconnu le droit de légitime défense dans les cas de menace immédiate. Avec l'avènement de l'âge de l'atome, la menace d'employer la force a pris une gravité considérable. L'Assemblée générale a approuvé, par sa résolution 191 (III), les principes énoncés par la Commission de l'énergie atomique dans le rapport qu'elle a présenté en 1946 au Conseil de sécurité, et suivant lesquels la violation d'un traité relatif au contrôle de l'énergie atomique pourrait être d'une gravité telle qu'elle justifierait l'exercice du droit de légitime défense prévu par l'Article 51 de la Charte². La violation en question serait une menace d'agression plutôt qu'une agression proprement dite. C'est délibérément que l'Assemblée générale a pris cette décision, après avoir rejeté une proposition de l'URSS tendant à supprimer la disposition en question, et il n'y a aucune raison de supposer que depuis cette date elle a changé de manière de voir. La Commission devrait donc rechercher une formule qui restreigne dans toute la mesure du possible le droit de légitime défense.

44. Le seul autre cas dans lequel l'emploi de la force soit justifié est celui dans lequel il s'agit d'exécuter une décision des organes compétents des Nations Unies. La Charte confie à ces organes la responsabilité du maintien de la paix. Les hommes qui ne peuvent plus invoquer l'excuse des ordres reçus de l'Etat peuvent désormais invoquer l'excuse des décisions de l'Organisation des Nations Unies. Voilà la grande innovation de l'époque moderne. Cela ne veut pas dire que les organes des Nations Unies soient infaillibles ; cela veut dire que leur autorité ne peut être mise en question par aucun Etat.

45. Il peut y avoir bien entendu d'autres cas où l'emploi de la force serait justifié, par exemple le cas cité par le représentant de la Grèce à la 409ème séance. Aucune loi ne peut être libellée de façon à prévoir toutes les situations possibles. La Commission peut seulement s'efforcer de faire de son mieux.

46. En conclusion, la définition doit être une interprétation des éléments contenus dans la Charte des Nations Unies, puisqu'en tout état de cause la Commission n'est pas habilitée à aller au-delà de la Charte. La délégation des Pays-Bas propose provisoirement une définition ainsi conçue :

"L'agression est la menace ou l'emploi de la force par un Etat ou un gouvernement contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat ou contre l'intégrité territoriale ou le statut politique d'un territoire sous régime international, quelles que soient les armes employées et que l'action

¹ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations—A critical analysis of its fundamental problems*, Frederick A. Praeger, Inc., New-York, 1950.

² Voir *Procès-verbaux officiels de la Commission de l'énergie atomique, Supplément spécial, troisième partie, par. 4.*

ait lieu ouvertement ou d'autre façon, étant entendu que la présente définition ne pourra jamais être interprétée comme visant la défense individuelle ou collective contre une attaque armée (y compris la menace imminente d'une attaque armée) ou un acte

quelconque accompli en exécution d'une décision ou d'une recommandation d'un organe compétent des Nations Unies.”

La séance est levée à 13 heures.