



**NATIONS UNIES  
ASSEMBLEE  
GENERALE**



Distr. GENERALE

A/2211

3 octobre 1952

ORIGINAL: FRANÇAIS

Septième session

**Question de la définition de l'agression**

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

DOCUMENTS  
INDEX UNIT

**MASTER**

TABLE DES MATIERES

4 NOV 1952

INTRODUCTION

*Sections*

I. — MANDAT DONNÉ AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL .....	6
II. — DIVISION DE L'ÉTUDE .....	6

TABLE DES MATIERES

*Partie historique et documentaire*

TITRE IER. — LA PÉRIODE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE Ier. — LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS; TRAITES COMPLEMENTAIRES; ETUDES, PROJETS .....	6
---	---

I. — LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS .....	6
1. Les articles du Pacte concernant la sécurité collective .....	7
a) Les articles concernant les limitations du droit de recourir à la guerre.....	7
b) Les articles organisant des procédures en vue du maintien de la sécurité collective .....	7
2. L'évolution du système de la sécurité collective et la notion d'agression	
a) La diversité des politiques .....	7
b) Les répercussions des travaux de la Société des Nations sur la notion d'agres- sion .....	8
II. — LE RAPPORT DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DU BLOCUS (28 AOÛT 1921) ....	8
III. — LES DISPOSITIONS DU PROJET DE TRAITÉ D'ASSISTANCE MUTUELLE (1923) .....	8
1. La préparation du projet de traité d'assistance mutuelle .....	8
2. Les dispositions du projet de traité d'assistance mutuelle .....	9
3. Observations des gouvernements sur le projet de traité d'assistance mutuelle ..	9
IV. — LES RÉPONSES DU COMITÉ DE JURISTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS À LA SUITE DE L'AFFAIRE DE CORFOU (24 JANVIER 1924)	
1. La question posée et la réponse donnée .....	10
2. Les observations des gouvernements concernant la réponse du Comité de juristes	10
V. — LE PROTOCOLE DE GENÈVE (2 OCTOBRE 1924) .....	11
VI. — LE TRAITÉ DE GARANTIE MUTUELLE DE LOCARNO (16 OCTOBRE 1925) .....	12
VII. — LE RAPPORT DE M. DE BROUCKÈRE (1ER DÉCEMBRE 1926) .....	12
VIII. — L'INTERDICTION DE LA GUERRE D'AGRESSION PAR LA RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DU 24 SEPTEMBRE 1927 .....	13
IX. — L'INTERDICTION DE LA GUERRE D'AGRESSION PAR LA CONFÉRENCE PANAMÉRICAIN (1928)	13
X. — LE COMITÉ D'ARBITRAGE ET DE SÉCURITÉ (1928) .....	13
1. Les études relatives à la sécurité	
a) Le rapport de M. Rutgers .....	13
b) La résolution de l'Assemblée du 20 septembre 1928 et le rapport de Politis....	14
c) Vœu de l'Assemblée du 20 septembre 1928 .....	14
2. Les modèles de traités recommandés par l'Assemblée .....	15

<i>Sections</i>	<i>Pages</i>
XI. — LE PACTE DE PARIS (PACTE BRIAND-KELLOGG) DU 27 AOÛT 1928 .....	15
1. La correspondance diplomatique échangée à l'occasion du Pacte de Paris .....	15
2. Les débats auxquels donna lieu le Pacte de Paris dans divers parlements .....	17
XII. — LA MISE EN HARMONIE DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS AVEC LE PACTE DE PARIS (1929-1931) .....	17
XIII. — LA CONVENTION DU 26 SEPTEMBRE 1931 EN VUE DE DÉVELOPPER LES MOYENS DE PRÉVENIR LA GUERRE .....	17
XIV. — LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT (1932-1933) .....	18
1. Déclaration concernant le non-recours à la force en Europe .....	18
2. La proposition du président Roosevelt .....	18
3. La définition de l'agression élaborée par le Comité pour les questions de sécurité .....	18
XV. — LA CONSULTATION DES GOUVERNEMENTS AU SUJET DE LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES DU PACTE (1936) .....	20
 <i>CHAPITRE II. — LES CRITERES APPLIQUES DANS LE CAS DE CONFLITS ACCOMPAGNES DE L'EMPLOI DE LA FORCE</i> .....	
I. — CONFLIT ENTRE L'IRAN ET L'UNION DES RÉPUBLIQUES SOVIÉTIQUES SOCIALISTES (AFFAIRE D'ENZELI [1920]) .....	20
II. — INCURSIONS DE BANDES ARMÉES DANS LES ETATS LIMITOPHES DE LA BULGARIE (QUESTION INTÉRESSANT LA BULGARIE, LA ROUMANIE, LA YOUGOSLAVIE ET LA GRÈCE) [1922] .....	20
III. — CONFLIT GRÉCO-BULGARE (DEMIR KAPOU) [1925] .....	21
IV. — CONFLIT SINO-JAPONAIS (MANDCHOURIE) [1931] .....	21
V. — CONFLIT ENTRE LA COLOMBIE ET LE PÉROU (LÉTICIA) [1933] .....	21
VI. — CONFLIT BOLIVO-PARAGUAYEN (1924-1935) .....	21
VII. — CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN (1935) .....	21
VIII. — CONFLIT SOVIÉTO-FINLANDAIS (1939) .....	22
 TITRE II. — LA PÉRIODE DES NATIONS UNIES .....	
<i>CHAPITRE Ier. — LA CHARTE DES NATIONS UNIES</i> .....	
I. — LES RÈGLES ÉTABLIES PAR LA CHARTE .....	23
1. Le recours à la guerre, à la menace ou à l'emploi de la force est d'une façon générale interdit .....	23
2. L'emploi de la force est licite seulement quand il est prescrit par les organes des Nations Unies quand il est une application du droit de légitime défense .....	23
a) Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression .....	23
b) La légitime défense .....	23
II. — LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET LA DÉFINITION DE L'AGRESSION (TRAVAUX PRÉPARATOIRES) .....	24
1. Les propositions présentées en vue de définir l'agression .....	24
2. Le rapport de M. Paul-Boncour .....	24
 <i>CHAPITRE II. — LES ESSAIS DE DEFINITION DE L'AGRESSION</i> .....	
I. — LES RÉOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 378 B (V) ET 380 (V) DU 17 NOVEMBRE 1950 .....	24
1. La résolution de l'Assemblée générale 378 B (V) du 17 novembre 1950 .....	24
2. La résolution de l'Assemblée générale 380 (V) du 17 novembre 1950 .....	25
II. — LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL (3ÈME SESSION — 16 MAI-27 JUILLET 1951) .....	25
III. — LA RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 599 (VI) CONCERNANT LA QUESTION DE LA DÉFINITION DE L'AGRESSION (31 JANVIER 1952) .....	26
 <i>CHAPITRE III. — L'AGRESSION CONSIDERÉE COMME CRIME INTERNATIONAL</i> .....	
I. — L'ACCORD DE LONDRES DU 8 AOÛT 1945, LE STATUT DU TRIBUNAL MILITAIRE INTERNATIONAL ET LE JUGEMENT DU TRIBUNAL .....	26
1. L'Accord de Londres et le statut du Tribunal .....	26

<i>Sections</i>	<i>Pages</i>
2. L'acte d'accusation des Nations Unies contre les chefs allemands .....	27
3. Le jugement du Tribunal, du 1er octobre 1946 .....	27
II. — LES RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 95 (I) DU 11 DÉCEMBRE 1946 ET 177 (II) DU 21 NOVEMBRE 1947 .....	28
III. — LA SUITE DONNÉE À LA RÉSOLUTION 177 (II) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	
1. La première session de la Commission du droit international (1949) .....	28
2. La seconde session de la Commission du droit international (5 juin - 29 juillet 1950) .....	29
3. La résolution 488 (V) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1950 .....	29
4. La troisième session de la Commission du droit international (1951) .....	29
 <i>CHAPITRE IV. — LES CRITERES APPLIQUES DANS LES CAS DE CONFLITS ACCOMPAGNES DE L'EMPLOI DE LA FORCE: CAS DE LA COREE</i> .....	 30
 TITRE III. — LES FORMULES DES TRAITÉS RÉGIONAUX OU PARTICULIERS CONCERNANT LA SÉCURITÉ	
 <i>CHAPITRE 1er. — L'ÉVOLUTION HISTORIQUE</i> .....	 30
I. — TRAITÉS DE LA PÉRIODE ANTÉRIEURE À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE .....	30
II. — TRAITÉS DE LA PÉRIODE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS .....	31
III. — TRAITÉS DE LA PÉRIODE DES NATIONS UNIES .....	31
 <i>CHAPITRE II. — LES DIVERSES FORMULES EMPLOYÉES PAR LES TRAITÉS</i> .....	 31
I. — L'ATTAQUE OU L'INVASION .....	31
II. — L'AGRESSION .....	32
III. — L'USAGE DE LA FORCE .....	33
IV. — ENUMÉRATION D'ACTES INTERDITS .....	33
V. — LES DÉFINITIONS GÉNÉRALES DE L'AGRESSION .....	33
VI. — LES DÉFINITIONS ÉNUMÉRATIVES DE L'AGRESSION .....	33
1. Traités conçus sur le modèle élaboré par le Comité de sécurité de la Conférence du désarmement .....	34
2. Autres traités .....	34
VII. — LA NOTION DE PROVOCATION .....	35
 <b>DEUXIÈME PARTIE</b> <i>Partie générale</i>	
 <i>FAUT-IL DÉFINIR L'AGRESSION? LES DÉFINITIONS PROPOSÉES</i> .....	 36
 TITRE IER. — LES DEUX THÈSES EN PRÉSENCE .....	 36
 <i>CHAPITRE 1er. — POUR LA DÉFINITION DE L'AGRESSION</i> .....	 36
I. — LA POSSIBILITÉ DE DÉFINIR L'AGRESSION .....	36
a) La possibilité juridique de définir l'agression .....	36
b) La possibilité technique de définir l'agression .....	36
II. — LE BESOIN D'UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION .....	36
a) Les incertitudes concernant la notion d'agression .....	36
b) L'utilité d'une définition .....	37
 <i>CHAPITRE II. — CONTRE LA DÉFINITION DE L'AGRESSION</i> .....	 38
I. — L'AGRESSION EST UNE NOTION QUI NE SE PRÊTE PAS À UNE DÉFINITION	
1. La notion d'agression n'est pas essentiellement juridique .....	38
2. La notion "naturelle" d'agression .....	39
II. — LA DÉFINITION EST INUTILE .....	40
1. Cas d'une définition générale .....	40
2. Cas d'une définition énumérative .....	40

<i>Sections</i>	<i>Pages</i>
III.— LA DÉFINITION EST DANGEREUSE .....	41
1. L'impossibilité d'avoir une énumération complète des cas d'agression .....	41
2. Le risque qu'un Etat commettrait une agression en tournant la définition .....	42
3. Le danger de l'automatisme des décisions prises par les organes internationaux..	42
IV.— THÈSE SELON LAQUELLE DANS LES CIRCONSTANCES PRÉSENTES UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION SERAIT INOCCASIONNELLE .....	43
 TITRE II.— EXAMEN DES DÉFINITIONS DE L'AGRESSION .....	44
<i>CHAPITRE 1er.— LES DÉFINITIONS ENUMERATIVES</i>	
I.— POSITION DES PROBLÈMES	
1. La place tenue en fait par la définition Politis .....	44
2. Les principes de la définition Politis .....	44
3. Les observations et critiques soulevées par la définition Politis .....	45
II.— L'ÉNUMÉRATION DES ACTES DE FORCE VISÉS PAR LA DÉFINITION POLITIS .....	45
A. Les cinq faits énumérés dans la définition .....	45
a) Déclaration de guerre à un autre Etat .....	45
b) Invasion du territoire d'un Etat même sans déclaration de guerre par les forces armées d'un autre Etat .....	45
1) Territoires dont la condition est incertaine ou contestée .....	46
2) Incidents de frontière .....	46
c) Attaque par des forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat, de ses navires ou de ses aéronefs....	47
d) Etablissement d'un blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.....	47
e) Appui donné à des bandes armées qui ont 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 .....	48
B. Autre fait inclus dans la définition proposée par l'Union des Républiques socialistes soviétiques .....	49
C. Lacunes de la définition soviétique dans l'opinion de certains délégués .....	49
a) Destruction par des techniques particulières de la population située sur le territoire d'un autre Etat .....	49
b) Participation de ressortissants d'un pays neutre à une guerre .....	49
c) Activités terroristes .....	50
d) Refus de mettre fin à des hostilités engagées .....	50
III.— LA PROVOCATION ET LES VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL AUTORISENT-ELLES L'EMPLOI DE LA FORCE?	
1. Position de la question .....	50
2. Opinion selon laquelle celui qui recourrait à la force pour faire valoir un droit commettrait une agression .....	50
3. Critique de cette opinion .....	52
IV.— L'INTENTION AGRESSIVE .....	52
1. Le fait qu'un Etat prétendrait qu'il ignorait que son acte constituait une agression ne saurait supprimer sa responsabilité .....	52
2. L'existence ou la non-existence de l'intention agressive .....	53
Premier cas: erreur de fait .....	53
Deuxième cas: engagement accidentel d'hostilités .....	53
V.— LA MENACE DE L'EMPLOI DE LA FORCE	
1. En quoi consiste la menace de l'emploi de la force? .....	53
2. La Commission du droit international envisage la question du point de vue pénal .....	54
3. Les discussions relatives à la menace de l'emploi de la force à la Sixième Commis- sion de l'Assemblée générale .....	54
VI.— L'ACTION PRÉVENTIVE DE L'AGRESSION .....	54
1. Opinion selon laquelle l'Etat qui, en attaquant, prévient une agression préparée contre lui ne commet pas lui-même une agression .....	54
2. Opinion selon laquelle l'Etat qui, pour prévenir une agression, attaque lui-même, commet une agression	
a) Attaquer l'agresseur avant qu'il ne commette son agression, c'est faire une guerre préventive .....	56

<i>Sections</i>	<i>Pages</i>
b) C'est aux organes internationaux et non aux Etats agissant sous leur seule initiative qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les agressions .....	56
VII. — LES ACTES NE COMPORTANT PAS L'EMPLOI ACTUEL DE LA FORCE QUI DEVRAIENT ÊTRE CONSIDÉRÉS COMME DES FAITS D'AGRESSION .....	57
1. L'agression indirecte .....	57
i) Les textes .....	57
ii) En quoi consiste l'agression indirecte .....	57
a) Intervention d'un Etat dans la politique intérieure ou extérieure d'un autre Etat .....	57
b) Ingérence ou immixtion dans les affaires d'un autre Etat .....	58
c) Atteinte à l'intégrité politique d'un pays par une action subversive .....	58
d) Incitation à la guerre civile .....	58
e) Entretien d'une cinquième colonne .....	58
f) Agression "idéologique" et propagande .....	58
iii) Position prise par les Etats sur la question de l'agression indirecte .....	59
2. L'agression économique .....	59
a) L'apparition de la notion d'agression économique .....	59
b) Les critiques adressées à la notion d'agression économique .....	60
3. Le refus des procédures pacifiques .....	60
VIII. — LA LÉGITIME DÉFENSE .....	61
1. La définition énumérative ne mentionne pas la légitime défense .....	61
2. La légitime défense et l'ordre chronologique des événements .....	61
3. La légitime défense individuelle et collective .....	62
IX. — L'ACTION COLLECTIVE DES NATIONS UNIES .....	62
<i>CHAPITRE II. — LES DÉFINITIONS GÉNÉRALES</i> .....	62
I. — LA SUBSTANCE DES DÉFINITIONS GÉNÉRALES .....	62
1. Définitions posant le principe de l'interdiction de l'emploi de la force en indiquant deux exceptions .....	62
2. Définitions faisant état du but visé par l'agresseur .....	63
II. — LES CRITIQUES ADRESSÉES À LA MÉTHODE DE LA DÉFINITION GÉNÉRALE .....	63
<i>CHAPITRE III. — LES DÉFINITIONS MIXTES</i> .....	63
TITRE III. — MESURE DANS LAQUELLE UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION LIERAIT LES ORGANES CHARGÉS DE DÉSIGNER OU DE PUNIR UN AGRESSEUR .....	64
<i>CHAPITRE 1<sup>er</sup>. — FORMES DIVERSES POUVANT ÊTRE ADOPTÉES POUR UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION</i> .....	64
a) Amendement de la Charte .....	64
b) Convention .....	64
c) Adoption d'une résolution par les organes des Nations Unies .....	64
<i>CHAPITRE II. — DE LA VALEUR JURIDIQUE ET DE L'AUTORITÉ QU'AURAIT LA DÉFINITION ADOPTÉE</i> .....	64
I. — HYPOTHÈSE OÙ LA DÉFINITION SERAIT ADOPTÉE PAR UNE RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE OU DU CONSEIL DE SÉCURITÉ .....	65
1. Cas d'une résolution adoptée par l'Assemblée générale .....	65
a) Valeur juridique et autorité de la définition à l'égard de l'Assemblée générale .....	65
b) Valeur juridique et autorité de la définition à l'égard du Conseil de sécurité .....	65
c) Valeur juridique et autorité de la définition à l'égard d'un tribunal international .....	65
2. Cas d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité .....	65
II. — HYPOTHÈSE OÙ LA DÉFINITION SERAIT ADOPTÉE PAR UNE CONVENTION .....	66
1. Les effets de la convention à l'égard des Etats pris individuellement .....	66
2. Les effets de la convention à l'égard des organes internationaux .....	66

## INTRODUCTION

### I. — MANDAT DONNÉ AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

1. L'Assemblée générale des Nations Unies, en conclusion des débats tenus au cours de sa sixième session sur la définition de l'agression, a adopté, le 31 janvier 1952, la résolution 599 (VI) aux termes de laquelle elle :

*“Charge le Secrétaire général de soumettre à l'Assemblée générale, à sa septième session, un rapport contenant une étude approfondie sur la question de la définition de l'agression en tenant compte notamment des opinions émises au sein de la Sixième Commission au cours de la sixième session de l'Assemblée générale, ainsi que des projets de résolution et amendements présentés à ce sujet<sup>1</sup>.”*

2. Le Secrétaire général a estimé que l'Assemblée générale lui ayant demandé de lui soumettre “un rapport contenant une étude approfondie sur la question de la définition de l'agression”, il avait l'obligation d'étudier cette question sous tous ses aspects et que, par conséquent, il ne devait pas se limiter à l'examen des opinions émises au sein de la Sixième Commission au cours de la sixième session de l'Assemblée générale. Du moment que celle-ci prescrit au Secrétaire général de tenir compte “notamment” de ces opinions, il s'ensuit que si l'examen de ces opinions doit constituer un élément important de l'étude, aucun des autres éléments de la question ne doit être négligé.

### II. — DIVISION DE L'ÉTUDE

3. Dans une première partie historique et documentaire, on examinera comment le problème de la définition de l'agression s'est posé sous le régime de la Société des Nations et comment il se pose sous le régime des Nations Unies. Dans une seconde partie on traitera la question générale de la définition de l'agression, on exposera les thèses qui s'affrontent, les argumentations qui s'opposent. On constate que, malgré les changements de la situation internationale et le remplacement de la Société des Nations par l'Organisation des Nations Unies, les données du problème de la définition de l'agression, tout au moins sur le plan théorique, n'ont pas subi de changements fondamentaux.

4. La notion d'agression qui est intimement liée au système de la sécurité collective a été introduite dans le droit positif par la Société des Nations. Pendant la période de l'entre deux guerres la notion de guerre d'agression n'a cessé de faire l'objet de discussions au sein de la Société des Nations ainsi qu'en dehors d'elle (Pacte de Paris).

5. On cherchait d'une part à faciliter l'application du Pacte de la Société des Nations en précisant les conditions de cette application. On cherchait d'autre part

Les termes des définitions de l'agression actuellement proposées sont pour une grande partie les mêmes que ceux proposés hier; les arguments produits en faveur de l'une ou l'autre thèse ont relativement peu varié. Cependant, ce serait une erreur de croire que l'on peut se borner à redire ce qui a déjà été dit. La vie internationale depuis la création de l'Organisation des Nations Unies a donné au problème de l'agression un intérêt nouveau et une complexité accrue.

<sup>1</sup>Le texte complet de la résolution est reproduit ci-dessous :  
*L'Assemblée générale,*

*Considérant qu'aux termes de la résolution 378 B (V) du 17 novembre 1950, la question de la définition de l'agression ayant fait l'objet de la proposition de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a été renvoyée par elle à la Commission du droit international, afin que celle-ci l'examine en liaison avec certaines autres questions qu'elle étudiait,*

*Considérant que, dans son rapport, la Commission du droit international n'a pas fourni une définition expresse de l'agression, mais a simplement inclus l'agression parmi les crimes prévus dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité,*

*Considérant que l'Assemblée générale a décidé, le 13 novembre 1951, de ne pas examiner le projet de code à sa sixième session et d'inscrire l'examen de ce projet à l'ordre du jour provisoire de sa septième session,*

*Considérant que si l'existence du crime d'agression peut être déduite des circonstances propres à chaque cas particulier, il n'en est pas moins possible et souhaitable, en vue d'assurer la paix et la sécurité internationales et de développer le droit pénal international, de définir l'agression par ses éléments constitutifs,*

*Considérant en outre qu'il est d'un intérêt certain que des directives soient formulées en vue de guider, à l'avenir, les organismes internationaux pouvant être appelés à désigner l'agresseur,*

1. *Décide d'inscrire à l'ordre du jour de sa septième session la question de la définition de l'agression;*

2. *Charge le Secrétaire général de soumettre à l'Assemblée générale, à sa septième session, un rapport contenant une étude approfondie sur la question de la définition de l'agression en tenant compte notamment des opinions émises au sein de la Sixième Commission au cours de la sixième session de l'Assemblée générale, ainsi que des projets de résolution et amendements présentés à ce sujet;*

3. *Demande aux Etats Membres, lorsqu'ils adresseront au Secrétaire général leurs observations sur le projet de code, de formuler en particulier leur point de vue concernant le problème de la définition de l'agression.*

(A/2119, Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 20, Résolutions, pages 90-91.)

## PREMIERE PARTIE

### PARTIE HISTORIQUE ET DOCUMENTAIRE

#### Titre premier

#### LA PÉRIODE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

à développer le système du Pacte que certaines Puissances jugeaient incomplet et insuffisant.

#### Chapitre premier

#### LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS; TRAITÉS COMPLÉMENTAIRES; ÉTUDES; PROJETS

#### SECTION I. — LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

6. Un système de sécurité collective comportant des garanties et des obligations limitées a été établi par

le Pacte de la Société des Nations. Ce système visait à éviter la guerre ou à la faire cesser au moyen d'une action concertée des membres de la Société des Nations.

1. — *Les articles du Pacte concernant la sécurité collective*

7. Le système de la sécurité collective était fondé principalement sur les Articles 10, 11, 12 et 16 du Pacte<sup>2</sup>. Les Articles 10 et 12 indiquaient ce qui était défendu aux Etats. Les Articles 11 et 16 établissaient des procédures qui avaient pour but soit de prévenir soit de réprimer les violations des dispositions des Articles 10 et 12 du Pacte.

a) *Les articles concernant les limitations du droit de recourir à la guerre*

8. L'Article 10 disposait :

"Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation."

9. L'Article 12 disposait :

"1. Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil.

"2. Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend."

10. On remarque que l'Article 10 consacre formellement la notion d'agression sans définir du reste les faits constitutifs de l'agression. Il donne à la notion d'agression la valeur d'une notion juridique. On remarque par ailleurs que l'Article 12 qui vise le recours à la guerre (sans employer le terme "agression") n'interdit pas d'une façon absolue le recours à la guerre. Il a pour effet d'établir deux catégories de guerre, d'une part les guerres illicites qui sont celles entreprises sans qu'un délai de trois mois se soit écoulé "après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil", d'autre part les guerres licites qui sont celles qui peuvent intervenir sous certaines conditions après qu'on a eu recours aux procédures prescrites par le Pacte et que les délais fixés sont expirés<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> L'Article 15 visait à soumettre des différends internationaux au Conseil ou à l'Assemblée de la Société des Nations et il ne concernait pas directement la sécurité collective. Mais en fait on a eu recours plusieurs fois à cet article dans des cas de conflits armés. Voir ci-dessous, par. 82 et suivants.

<sup>3</sup> La conciliation des dispositions des Articles 10 et 12, paragraphe 1, du Pacte a donné lieu à un difficile problème d'interprétation.

On a fait observer que si l'Article 12 laissait dans certaines conditions aux Etats le droit de recourir à la guerre, ce recours à la guerre licite aux termes de l'Article 12 ne pouvait être considéré comme constituant l'agression prévue et interdite par l'Article 10.

b) *Les articles organisant des procédures en vue du maintien de la sécurité collective*

11. Ce sont les Articles 11 et 16<sup>4</sup>. L'Article 11 disposait :

"1. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations..."

12. On a considéré l'Article 11 comme un article visant essentiellement à éviter les conflits armés ou à les faire cesser au moyen de négociations, de pressions politiques et morales exercées par le Conseil de la Société des Nations, sans qu'il y ait lieu de désigner un Etat comme coupable d'une violation du Pacte. On a fait un grand usage de cet article et c'est à lui qu'on a eu d'abord recours chaque fois que des hostilités d'une plus ou moins grande ampleur ont été engagées par un Etat.

13. L'Article 16 visait les sanctions de tous ordres qui devaient être prises contre un Etat qui aurait recouru à la guerre en violation des prescriptions du Pacte. C'est aux membres de la Société eux-mêmes, c'est-à-dire à chacun d'eux individuellement, que le paragraphe 1 de l'Article 16 faisait une obligation d'appliquer les sanctions. Leur décision n'était donc pas en principe subordonnée à une décision préalable du Conseil de la Société des Nations. Cependant le paragraphe 2 de l'Article 16 prévoyait l'intervention du Conseil pour "recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens" à mettre en jeu contre les violeurs du Pacte.

2. *L'évolution du système de la sécurité collective et la notion d'agression*

a) *La diversité des politiques*

14. La sécurité collective donna lieu à de nombreuses initiatives et fut constamment l'objet de discussions. Deux courants d'opinions s'affrontèrent. Le premier originairement représenté par la France et un certain nombre de Puissances de l'Europe continentale voulait développer le système de la sécurité collective en assurant une application stricte des articles y relatifs du Pacte et en complétant celui-ci par de nouveaux instruments internationaux. Le second courant d'opinion représenté originairement par le Royaume-Uni et les membres du Commonwealth britannique tendait à adopter une attitude plus réservée. Il estimait que du fait de l'absence des Etats-Unis, dont une des raisons principales était justement l'Article 10 qui obligeait les

Encore qu'il y ait eu des divergences d'opinions et des flottements à ce sujet, on tendit à interpréter les Articles 10 et 12 en ce sens que si l'Article 12 permettait le recours à la guerre dans certains cas, il fallait pour que ce recours à la guerre ne constituât pas une agression tombant sous le coup de l'Article 10, que celui qui recourait à la guerre n'ait pas pour but de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'Etat contre lequel il engageait la guerre.

La classification que nous indiquons n'a pas une rigueur stricte. L'Article 10 pouvait être considéré comme ouvrant une procédure en même temps qu'il posait un principe. Il disposait en effet : "En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation." Mais en fait l'Article 10 a été surtout invoqué comme un article qui posait un principe.

membres de la Société des Nations "à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société", les obligations du Pacte en matière de sécurité collective représentaient une charge trop lourde qui rentrait hors des prévisions qu'on avait pu normalement faire quand le Pacte de la Société des Nations avait été adopté.

15. Les positions prises par les Etats concernant la sécurité collective varièrent. Certains Etats modifièrent leur attitude à la suite des changements de la conjoncture internationale. Une évolution en faveur de la sécurité collective se dessina à partir de 1931, tandis qu'une réaction en sens contraire se produisit après l'échec des sanctions contre l'Italie en 1936. En fait, certains compromis eurent lieu entre les partisans des thèses opposées. Les organes de la Société des Nations élaborèrent de nouveaux instruments internationaux complémentaires du Pacte pour les proposer à l'adhésion des Etats qui voudraient y devenir parties. Ils élaborèrent des modèles de traités concernant la non-agression et le règlement des différends internationaux. Il faut noter que les positions prises par les Puissances dans les discussions générales relatives à la sécurité collective et leur attitude dans les cas d'espèce où il s'agissait de désigner un agresseur ou de mettre fin par une action collective à une agression qui s'était produite, n'ont pas toujours été identiques.

b) *Les répercussions des travaux de la Société des Nations sur la notion d'agression*

16. Le Pacte de la Société des Nations, comme on l'a dit, n'interdisait pas de façon absolue le recours à la guerre. Certains pensèrent qu'il fallait boucher cette fissure du Pacte par laquelle la guerre pouvait passer sans constituer une violation du droit international. A cette fin, on élaborait un projet de traité d'assistance mutuelle (1923), puis le protocole de Genève (1924). On envisagea après la conclusion en 1928 du Pacte de Paris de reviser le Pacte de la Société des Nations pour le mettre en harmonie avec les dispositions du Pacte de Paris qui interdisait d'une façon générale le recours à la guerre.

17. L'Article 10 du Pacte de la Société des Nations, comportant l'obligation de "maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique" des membres de la Société, fut l'objet d'études et de discussions au début de l'existence de la Société des Nations, mais ces discussions et ces études révélèrent que cet article soulevait de la part de nombreux Etats des oppositions marquées ou des réserves graves et que par conséquent il était impossible de fonder sur lui la politique de la Société des Nations. Dans ces conditions, l'attention se porta sur l'Article 11 qui, sans imposer d'obligations à quiconque, permettait l'intervention du Conseil en cas de menace de guerre selon une procédure souple combinant la persuasion et les pressions politiques et morales pour amener les parties en conflit à accepter les mesures jugées nécessaires par le Conseil pour écarter les menaces de guerre, ou mettre fin à des hostilités déjà engagées. On fut donc amené à considérer, qu'au cas où elle échouerait, l'action pacificatrice du Conseil pourrait avoir pour effet de faciliter la désignation de l'agresseur : l'agresseur serait celui qui aurait rejeté les propositions du Conseil visant à éviter ou à faire cesser

les hostilités, violé les décisions prises ou refusé d'accepter les mesures de contrôle jugées nécessaires par le Conseil pour surveiller l'exécution desdites décisions.

18. Enfin, au cours des travaux de la Conférence du désarmement tenue sous les auspices de la Société des Nations, des définitions furent élaborées dans lesquelles étaient énumérées les divers faits qui devraient être considérés comme constitutifs de l'agression. On remarque qu'à l'origine, le problème de la définition de l'agression fut abordé le plus souvent de biais ou de façon incidente.

19. Par ailleurs, jusqu'à 1933, on peut dire que la conception des critères souples de l'agression laissés à l'appréciation de l'organe qualifié pour désigner l'agresseur a été généralement acceptée; c'est en 1933, au cours de la Conférence du désarmement, que la conception d'une définition précise de l'agression excluant tout emploi de la force et écartant la notion de provocation a pris corps et s'est affirmée. On a constaté alors et par la suite un partage net des opinions au sujet des deux conceptions qui se sont opposées.

SECTION II. — LE RAPPORT DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DU BLOCUS (28 AOÛT 1921)<sup>5</sup>

20. Ce rapport relatif à l'application de l'Article 16 du Pacte de la Société des Nations ne traite pas la question des critères de l'agression. Cependant dans la première partie du rapport qui a pour titre: "Dans quelles conditions y a-t-il lieu à sanctions?" on relève cette phrase: "Aux termes du Pacte, un Etat qui, en violation des dispositions des Articles 12, 13 et 15, recourt à la guerre contre un Etat Membre de la Société, *c'est-à-dire qui agit avec ses forces armées* contre cet Etat, est considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les membres de la Société." C'est donc l'emploi par un Etat de ses forces armées contre un autre Etat qui constitue l'agression.

SECTION III. — LES DISPOSITIONS DU PROJET DE TRAITÉ D'ASSISTANCE MUTUELLE (1923)

21. Un projet de traité d'assistance mutuelle fut adopté en 1923 par la troisième Commission<sup>6</sup> de l'Assemblée de la Société des Nations. Il fut communiqué pour avis aux gouvernements par une résolution de l'Assemblée du 29 septembre 1923. Un certain nombre de gouvernements présentèrent des observations. Le projet fut abandonné en 1924.

1. — *La préparation du projet de traité d'assistance mutuelle*

22. Au cours de cette préparation la question des critères de l'agression fut discutée à plusieurs reprises. On trouve dans un avis commun, en date du 22 avril 1923, des délégations belge, brésilienne, française et suédoise à la Commission permanente consultative, des développements consacrés à la "définition du cas d'agression". Il est dit dans cet avis: "On pouvait jusqu'à présent considérer comme cas d'agression une mobili-

<sup>5</sup> Société des Nations, *Rapports et résolutions concernant l'Article 16 du Pacte* (document A.14.1927.V, pages 15 et suivantes).

<sup>6</sup> Société des Nations, *Actes de la quatrième Assemblée, Procès-verbaux de la troisième Commission* (Journal Officiel, Supplément spécial No 16), page 203.

sation ou violation de la frontière; ce double critérium a perdu sa valeur." Les auteurs de cet avis doutent "de la possibilité de définir a priori et à fond dans un traité" le "cas d'agression". Mais ils énumèrent une série de "symptômes décelant l'imminence d'une agression" à savoir :

- I. Organisation sur le papier de la mobilisation industrielle;
- II. Organisation de fait de cette mobilisation;
- III. Stockage de matières premières;
- IV. Commencement des fabrications;
- V. Préparation de la mobilisation militaire;
- VI. Exécution de ladite mobilisation militaire;
- VII. Actes d'hostilité<sup>7</sup>.

23. Le Comité spécial de la Commission temporaire mixte établit "un commentaire relatif à la définition du cas d'agression". Reprenant les termes dont s'était servie la Commission permanente consultative, le Comité spécial dit: "...la détermination du cas d'agression n'apparaît pas susceptible, dans les conditions de la guerre moderne, de recevoir une solution même théorique." Selon le commentaire "le critérium de la violation de frontière a . . . perdu sa valeur<sup>8</sup>".

24. Rejetant donc la conception d'une définition quelconque de l'agression, le Comité déclare :

"Faute d'un critérium indiscutable, le jugement des gouvernements ne se fondera que sur une *impression* formée des facteurs les plus divers tels que :

- L'attitude politique de l'agresseur éventuel,
- Sa propagande,
- La mentalité de sa presse et de ses nationaux,
- Sa conduite sur le marché international, etc.<sup>9</sup>"

Les facteurs que le Comité mentionne ne sont donnés qu'à titre d'indication. On note par ailleurs que la conception générale de l'agression que le Comité fait sienne est extrêmement large. Elle comprend bien des choses autres que l'action armée.

## 2. — *Les dispositions du projet de traité d'assistance mutuelle*

25. L'article premier du projet dispose :

"Les Hautes Parties contractantes affirment que la *guerre d'agression constitue un crime international* et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupable de ce crime.

"Ne sera point considéré comme guerre d'agression, celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale ou la sentence arbitrale, contre une Haute Partie contractante qui ne l'a pas acceptée, pourvu, toutefois, que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie contractante<sup>10</sup>."

On remarque que la "guerre d'agression" n'est pas définie, mais que l'on indique que certaines guerres ne sont pas des guerres d'agression. Ce sont celles enga-

gées par un Etat qui a obtenu une décision d'un organe international en sa faveur et dirigées contre un autre Etat qui ne se conforme pas à cette décision.

## 3. — *Observations des gouvernements sur le projet de traité d'assistance mutuelle*

26. Vingt-huit gouvernements présentèrent des observations<sup>11</sup>. Plusieurs gouvernements exposent à cette occasion de façon plus ou moins brève leurs vues sur la notion de l'agression.

Le Gouvernement *allemand* déclare :

"La question de savoir qui est l'agresseur dans une guerre, de même que la question de déterminer qui porte la responsabilité de la guerre, ne peut être tranchée, en règle générale, d'après les marques extérieures les plus rapprochées, mais forme un problème qu'il n'est possible de résoudre que si l'on connaît et l'on tient compte de tous les enchainements extérieurs et intérieurs. La façon de le traiter est une tâche de la catégorie qui relève de l'histoire et du droit des gens, et cette tâche peut être menée à bonne fin seulement si toutes les sources sont accessibles, toutes les archives ouvertes, que l'audition des témoins et des experts ait eu lieu, et que toutes les autres preuves possibles soient recueillies<sup>12</sup>."

Le Gouvernement *espagnol* déclare :

"Le Gouvernement espagnol . . . s'est vite rendu compte qu'il était difficile, sinon impossible, de définir "l'acte d'agression"; or, de cette définition dépendent toutes mesures que l'acte d'agression pourrait déclencher<sup>13</sup>."

Le Gouvernement *français* déclare :

"S'il est difficile de préciser tous les cas d'agression, on peut certainement définir les plus flagrants, qui suffiraient à la rigueur à fournir une base solide aux dispositions du projet de traité<sup>14</sup>."

Le Gouvernement *italien* déclare :

"... dans la plupart des cas, il sera très difficile au Conseil de la Société des Nations, sinon impossible, de décider, dans le court délai qui lui est assigné, quelle est la partie attaquée et quel est l'agresseur, étant donné que l'idée d'agression est malaisée à définir tant en droit qu'en fait<sup>15</sup>."

Le Gouvernement *polonais* déclare :

"... il ressort des travaux de la Commission temporaire mixte et du commentaire préparé par le Comité spécial en collaboration avec certains membres de la Commission permanente consultative, qu'à défaut d'une définition exacte de "l'agression", la difficulté principale à laquelle le Conseil se heurterait en l'occurrence, serait l'impossibilité d'établir qu'un acte d'agression a véritablement été commis, d'indiquer l'Etat agresseur et, partant, de mettre en application les clauses respectives du traité<sup>16</sup>."

<sup>11</sup> Société des Nations, *Actes de la cinquième Assemblée. Procès-verbaux de la troisième Commission* (Journal Officiel, Supplément spécial No 26), pages 129 à 168.

<sup>12</sup> *Ibid.*, page 147.

<sup>13</sup> *Ibid.*, page 151.

<sup>14</sup> *Ibid.*, page 160.

<sup>15</sup> *Ibid.*, page 162.

<sup>16</sup> *Ibid.*, page 153.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pages 116-117.

<sup>8</sup> *Ibid.*, page 183.

<sup>9</sup> *Ibid.*, page 184.

<sup>10</sup> *Ibid.*, page 203.

Le Gouvernement roumain déclare :

"Malheureusement, à ce point de vue encore le projet ne nous paraît pas offrir les garanties requises :

"1. Il ne précise pas les faits qui constituent l'agression. Il laisse l'examen de ce point, d'une importance capitale, à l'appréciation du Conseil<sup>17</sup>."

Le Gouvernement du Royaume-Uni déclare :

"... le "Commentaire sur la définition d'un cas d'agression", élaboré par une Commission spéciale de la Commission temporaire mixte, avec la collaboration de certains membres techniques de la Commission permanente consultative, présente un grand intérêt... Il y est répété à plusieurs reprises qu'aucune définition satisfaisante ne saurait être donnée de ce qui constitue un "acte d'agression". En conséquence, le rapport ne fournit pas cet élément de certitude et de sûreté qui est essentiel, si la Société des Nations doit recommander à ses Membres l'adoption de ce traité comme base de réduction des armements<sup>18</sup>."

Le Gouvernement de l'URSS déclare :

"Le Gouvernement soviétique nie qu'il soit possible d'établir dans chaque conflit international l'agresseur et la victime. Il y a certainement des cas où un Etat en attaque un autre sans provocation de sa part. Le Gouvernement soviétique est disposé, dans ses conventions avec les autres gouvernements, à s'engager dans des cas déterminés à s'opposer à des attaques semblables non motivées. Mais, dans la situation internationale actuelle, il est impossible, dans la plupart des cas, de dire quel côté est l'assaillant. Ni l'intrusion dans un territoire étranger ni l'importance des préparatifs de guerre ne peuvent être jugées des critères suffisants. Les hostilités commencent, d'ordinaire, après une série d'actes agressifs mutuels du caractère le plus varié. Quand, par exemple, en 1904, les torpilleurs japonais attaquèrent la flotte russe à Port-Arthur, au point de vue technique, c'était bien une agression ; mais, politiquement, c'était un acte suscité par la politique agressive du Gouvernement tsariste à l'égard du Japon qui, pour prévenir le danger, porta à son adversaire le premier coup. Cependant, le Japon ne peut être reconnu comme la victime, car le choc entre les deux Etats ne résulta pas seulement des actes agressifs du Gouvernement tsariste, mais aussi de la politique conquérante du Gouvernement japonais à l'égard des peuples chinois et coréens<sup>19</sup>."

#### SECTION IV. — LES RÉPONSES DU COMITÉ DE JURISTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS À LA SUITE DE L'AFFAIRE DE CORFOU (24 JANVIER 1924)<sup>20</sup>

##### 1. — La question posée et la réponse donnée

27. A la suite de l'affaire de Corfou qui se caractérisait par une action armée de portée limitée engagée par l'Italie contre la Grèce et qui ne visait pas à créer

<sup>17</sup> *Ibid.*, page 163.

<sup>18</sup> *Ibid.*, page 143.

<sup>19</sup> *Ibid.*, page 138.

<sup>20</sup> Voir le document de la Société des Nations C.212.M.72.1926.V. Ce document contient le rapport au Conseil du vicomte Ishii du 17 mars 1926, la réponse du Comité spécial de juristes du 24 janvier 1924 et les observations des gouvernements.

l'état de guerre, le Conseil de la Société des Nations posa à un comité de juristes<sup>21</sup> une série de questions dont la quatrième était ainsi conçue :

"Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre sont-elles conciliables avec les termes des Articles 12 à 15 du Pacte, quand elles sont prises par un Membre de la Société des Nations contre un autre Membre de la Société sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles?"

Le Comité répondit ainsi :

"Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des Articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci."

##### 2. — Les observations des gouvernements concernant la réponse du Comité de juristes

28. Le 21 septembre 1925, l'Assemblée de la Société des Nations adopta une résolution qui pria le Conseil de demander aux Etats Membres "qui trouveraient dans le rapport du Comité spécial de juristes des points douteux à élucider ou qui auraient d'autres observations à faire sur ce rapport" de les faire parvenir au Secrétariat.

29. Huit gouvernements firent savoir qu'ils n'avaient pas d'observations à formuler ou qu'ils approuvaient les réponses du Comité de juristes<sup>22</sup>. Onze gouvernements formulèrent des critiques ou des réserves concernant la réponse donnée par le Comité de juristes à la quatrième question.

Le Gouvernement danois fait savoir qu'il

"croit réserver son attitude à l'égard du point IV...".

Le Gouvernement finlandais dit :

"Une des missions primordiales de la Société est de sauvegarder tout Membre contre les actes de violence d'un non-membre, non seulement en cas de violation sous la forme d'une guerre proprement dite, mais aussi en cas de mesures de coercition tombant sous le terme "d'agression extérieure" dans le sens de l'article 10 du Pacte."

Le Gouvernement grec dit que

"l'absence d'un critérium défini entre les mesures de coercition autorisées, en tant que compatibles avec le Pacte, et les mesures prohibées pourrait donner lieu à des méprises, qu'il importe d'éviter...".

<sup>21</sup> Ce comité de juristes était composé de M. Adatci (Japonais), Président, lord Buckmaster (Anglais), M. E. Buero (Uruguayen), M. de Castello-Branco Clark (Brésilien), M. Fromageot (Français), M. van Hamel (Néerlandais), M. Rolando Ricci (Italien), M. Undén (Suédois), le marquis Villa Urrutia (Espagnol), M. De Visscher (Belge).

<sup>22</sup> Savoir : Afrique du Sud, Australie, Brésil, Empire britannique, Estonie, France, Italie, Japon.

Le Gouvernement polonais communiqua un rapport de la Section polonaise de la Société de droit international au sujet des réponses du Comité de juristes concernant l'interprétation de l'Article 15 du Pacte (Société des Nations, Journal Officiel, avril 1926, page 604) qui contient des développements favorables à l'opinion du Comité de juristes.

Le Gouvernement hongrois dit que

“la réponse à la question No 4 est contestable au plus haut point . . . mesures de coercition et actes de guerre sont proches parents, leur but est identique, à savoir de permettre à un Etat d'imposer sa propre volonté par la force à un autre Etat”.

Le Gouvernement néerlandais dit :

“On . . . cherche en vain le critérium qu'il faudra appliquer. Comment faut-il distinguer les mesures de coercition permises de celles qui ne sont pas permises?”

Le Gouvernement norvégien dit que

“suivant son opinion, le Pacte interdit absolument l'emploi de la force armée comme mesure de coercition tant qu'un litige n'a pas été l'objet de la procédure prévue aux Articles 12 à 15 du Pacte”.

Le Gouvernement du Salvador

“estime que les actes de violence, ayant un caractère implicite de coercition en vue d'une fin quelconque, constituent un élément évident d'agression”.

Le Gouvernement siamois

“estime que la quatrième question exige une réponse plus claire. Toute attaque, si violente, si destructive, si injustifiée soit-elle, peut être défendue par la nation qui la déclenche comme étant “une mesure de coercition non destinée à constituer un acte de guerre” . . . , que certaines mesures prétendues “mesures coercitives” peuvent et, de toute évidence, doivent être condamnées à l'avance comme étant inconciliables avec les termes du Pacte. . .”.

Le Gouvernement suédois dit qu'il est

“d'avis que l'emploi de la force armée n'est pas compatible avec le Pacte dans les conditions indiquées dans la quatrième question”.

Le Gouvernement suisse dit :

“Il faut considérer comme incompatible avec les Articles 12 à 15 du Pacte le fait pour un Etat de violer le territoire d'un autre Etat au cours de procédure pacifique et avant l'expiration du délai prévu à l'Article 12.”

Le Gouvernement de l'Uruguay dit :

“Il ne semble pas qu'il puisse y avoir des actes de coercition compatibles avec la lettre et l'esprit du Pacte, dont l'adoption marque l'avènement d'un ordre international qui s'oppose à ce que l'on emploie la violence, avant que l'on ait épuisé tous les moyens appropriés pour empêcher que les Etats aient à se faire justice eux-mêmes.”

#### SECTION V. — LE PROTOCOLE DE GENÈVE (2 OCTOBRE 1924)

30. Le Protocole de Genève<sup>23</sup> est un projet de traité qui fut adopté par l'Assemblée de la Société des Nations le 2 octobre 1924 et qui fut abandonné l'année suivante. Il établit une interdiction générale de recourir à la guerre. Il dispose à cet égard :

“Article 2. — Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux, ni contre tout Etat qui, le cas échéant,

<sup>23</sup> Société des Nations, *Actes de la cinquième Assemblée, Procès-verbaux de la première Commission* (Journal Officiel, Supplément spécial No 24), pages 136-140.

accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du Pacte et du présent Protocole.”

31. En ce qui concerne la définition de l'agression et la désignation de l'agresseur, le Protocole de Genève établit un système original.

#### a) Définition de l'agression

32. L'Article 10, paragraphe 1, dispose :

“Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. . .”

#### b) Désignation de l'agresseur

33. Dans son rapport analysant le Protocole, M. Politis déclarait :

“La définition de l'agression est chose relativement facile, car il suffit de dire qu'est l'agresseur tout Etat qui recourt d'une manière générale à la force en violation des engagements pris par lui. . .”

Mais il ajoutait :

“La constatation de l'agression est, au contraire, chose très malaisée, car des deux éléments dont la réunion constitue l'agression, si le premier, à savoir la violation d'un engagement est facile à vérifier, il n'en est pas de même du second, à savoir du recours à la force. Quand un pays en attaque un autre, celui-ci, nécessairement, se défend et, les hostilités engagées de part et d'autre, il s'agit de savoir qui les a commencées. C'est une question de fait, d'où possibilité de divergence<sup>24</sup>.”

34. Pour sortir de la difficulté le rapporteur expose que l'on a décidé d'adopter “un système automatique”. L'Article 10 établit une série de présomptions pour désigner l'agresseur “en cas d'hostilités engagées<sup>25</sup>”.

<sup>24</sup> *Ibid.*, page 127.

<sup>25</sup> L'Article 10 est ainsi conçu :

“Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Est assimilée au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée.

“Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

“1. Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux Articles 13 et 15 du Pacte, complétés par le présent Protocole, ou qui aura refusé de se conformer, soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil, ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'Article 11 du Pacte :

“2. Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, visées à l'Article 7 du présent Protocole.

“Hors les hypothèses visées aux numéros 1 et 2 du présent article, si le Conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation.

“Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur.

“Le Conseil enjoindra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'Article 11 du présent Protocole, et tout Etat signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant.”

Pour renverser ces présomptions il faut une décision unanime du Conseil. Si ces présomptions ne peuvent s'appliquer, le Conseil doit déterminer dans le plus bref délai possible l'agresseur. S'il n'y parvient pas, il prévoit un armistice dont il fixe les conditions à la majorité des deux tiers. Le belligérant qui refuse l'armistice ou en viole les conditions est réputé agresseur.

35. Si l'on y regarde de près, le système de désignation de l'agresseur aboutit à certains égards aux mêmes résultats qu'un système de définition de l'agression. Dans le cas d'hostilités engagées, est l'agresseur, sauf décision contraire prise à l'unanimité par le Conseil, l'Etat qui a refusé de soumettre son différend aux procédures de règlement pacifique ou qui a violé les mesures provisoires prescrites par le Conseil ou qui ne se conforme pas aux conditions de l'armistice fixées par le Conseil.

36. On remarque que ce système est très particulier. D'une part, il est lié à celui du règlement pacifique des différends (première hypothèse). D'autre part, en obligeant les parties soit à se conformer aux mesures préventives provisoires présentées par le Conseil soit aux conditions de l'armistice fixées par le Conseil (deuxième et troisième hypothèse), ce système est basé sur une conception politique pratique.

#### SECTION VI. — LE TRAITÉ DE GARANTIE MUTUELLE DE LOCARNO (16 OCTOBRE 1925)<sup>26</sup>

37. Le traité de garantie mutuelle entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, en date du 16 octobre 1925, présente un intérêt particulier du point de vue de la notion de l'agression. Ce traité conclu sous les auspices de la Société des Nations confèrait des responsabilités particulières au Conseil de la Société des Nations. L'article 2 de ce traité dispose :

"L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre.

"Toutefois cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit :

"1. De l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux articles 42 ou 43 dudit Traité de Versailles lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire ;

"2. D'une action en application de l'Article 16 du Pacte de la Société des Nations ;

"3. D'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations, ou en application de l'Article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations, pourvu que dans ce dernier cas cette action soit dirigée contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque."

38. Le premier paragraphe au moyen de diverses formules générales précise ce qui est interdit : c'est

<sup>26</sup> Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 54, page 289.

d'une part l'attaque ou l'invasion et d'autre part le recours à la guerre. Le second paragraphe indique les cas où l'interdiction portée au paragraphe précédent ne s'applique pas. Le premier cas est celui de la légitime défense qui est défini<sup>27</sup>. Le second cas est celui d'une action collective engagée à titre de sanction par la Société des Nations en application de l'Article 16. Le troisième cas, qui se rapproche du second, est celui d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou le Conseil de la Société des Nations.

39. L'Assemblée de la Société des Nations, dans une résolution du 25 septembre 1926, donna son approbation aux traités conclus à Locarno<sup>28</sup> et déclara que les "accords de ce genre ne doivent pas nécessairement être limités à une région restreinte, mais peuvent s'appliquer à diverses régions du monde<sup>29</sup>". Les traités de Locarno devaient donner naissance à un mouvement en faveur du développement de la sécurité au moyen de traités de non-agression.

#### SECTION VII. — LE RAPPORT DE M. DE BROUCKÈRE (1ER DÉCEMBRE 1926)<sup>30</sup>

40. Ce rapport fut fait à la demande du Comité du Conseil de la Société des Nations. Celui-ci examina, sans l'adopter, ce rapport qui néanmoins a joué d'une grande autorité et a été souvent cité. Le rapport pose la question de savoir quelles sont les "conditions nécessaires pour qu'un Etat soit considéré comme ayant recouru à la guerre". L'idée générale du rapport est que tout acte de violence ne constitue par un recours à la guerre et n'ouvre pas à l'Etat qui subit cette violence le droit de riposter par la guerre.

41. Le rapport dit à ce sujet :

"En dehors du cas où l'Etat agresseur aurait formellement déclaré la guerre et sur lequel il n'y a pas lieu de s'étendre plus longuement, deux conditions, avons-nous dit, sont nécessaires :

"1. Qu'un Etat ait accompli un acte de guerre contre un autre ;

"2. Que ce dernier ait considéré l'état de guerre comme établi.

"Encore faut-il que le second Etat ait pris cette attitude à bon droit.

"Tout acte de violence n'ouvre pas nécessairement à celui qui l'a subi le droit de recourir lui-même à la guerre. Qu'une escouade de soldats franchisse de quelques pas la frontière dans une colonie éloignée de tout centre vital, que les circonstances montrent jusqu'à l'évidence que l'agression est due à la faute

<sup>27</sup> La légitime défense est conçue de façon stricte. C'est une réponse à une attaque ou invasion, ou à une guerre engagée. Il est question par ailleurs de certaines obligations spéciales imposées à l'Allemagne par les articles 42 et 43 du Traité de Versailles (démilitarisation de la rive gauche du Rhin) dont la violation flagrante en vertu du traité ouvre le droit à la légitime défense.

<sup>28</sup> Outre le Pacte d'assistance mutuelle, d'autres traités furent conclus à Locarno. Les uns prévoyaient des procédures pour le règlement pacifique des différends, les autres prévoyaient l'assistance mutuelle entre la France et la Pologne, la France et la Tchécoslovaquie.

<sup>29</sup> Voir Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa septième session ordinaire* (Journal Officiel, Supplément spécial No 43), page 16.

<sup>30</sup> Voir le document de la Société des Nations, A.14.1927.V, page 60.

de quelque chef subalterne, que les autorités centrales de l'Etat "agresseur" aient réprimé l'action de leur subordonné dès qu'ils en ont eu connaissance, fait cesser l'invasion, présenté des excuses, offert des réparations, pris les mesures nécessaires pour empêcher le retour d'un tel événement, on ne saurait soutenir qu'il y ait là un "acte de guerre" et que l'Etat envahi puisse légitimement en tirer prétexte pour mobiliser son armée et marcher sur la capitale ennemie. L'événement fortuit qui s'est produit ne l'a nullement délié des obligations précises définies aux Articles 12 et suivants. Il n'en serait affranchi que s'il était victime d'une agression évidente et d'une gravité telle qu'il y aurait pour lui danger manifeste à n'y point répondre immédiatement. Il faut, en somme, qu'il se trouve, pour reprendre l'heureuse expression du Traité de Locarno, en état de légitime défense.

"La légitime défense suppose l'emploi de moyens proportionnés à la gravité de l'attaque et dont l'usage est justifié par le danger pressant. Si un Etat, même offensé par quelque incident de peu d'importance intrinsèque, dépassait manifestement cette mesure, il deviendrait, en fait, le véritable agresseur, et c'est contre lui que devraient en toute justice s'exercer les sanctions prévues à l'Article 16.

"La question de savoir quand un Etat "recourt à la guerre" n'est donc pas aussi simple qu'il peut paraître à première vue, et une décision peut être extrêmement délicate<sup>31</sup>."

#### SECTION VIII. — L'INTERDICTION DE LA GUERRE D'AGRESSION PAR LA RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DU 24 SEPTEMBRE 1927

42. Le 24 septembre 1927, l'Assemblée de la Société des Nations donnant suite à une proposition polonaise vota une déclaration condamnant la guerre d'agression. Cette déclaration est ainsi conçue :

"L'Assemblée :

"Reconnaissant la solidarité qui unit la communauté internationale,

"Animée de la ferme volonté d'assurer le maintien de la paix générale,

"Constatant que la guerre d'agression ne doit jamais servir comme moyen de régler des différends entre Etats et que, de ce fait, elle constitue un crime international,

"Considérant qu'une renonciation solennelle à toute guerre d'agression serait de nature à créer une atmosphère de conciliation favorable aux progrès des travaux entrepris en vue du désarmement,

"Déclare :

"1. Toute guerre d'agression est et demeure interdite ;

"2. Tous les moyens pacifiques doivent être employés pour le règlement de différends, de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre les Etats ;

"L'Assemblée déclare qu'il y a obligation, pour les Etats Membres de la Société des Nations, de se conformer à ces deux principes<sup>32</sup>."

<sup>31</sup> Ibid., page 69.

<sup>32</sup> Voir Société des Nations, Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa huitième session ordinaire (Journal Officiel, Supplément spécial No 53), page 22.

#### SECTION IX. — L'INTERDICTION DE LA GUERRE D'AGRESSION PAR LA CONFÉRENCE PANAMÉRICAINE (1928)

43. La sixième Conférence panaméricaine, réunie à La Havane en 1928, adopta la résolution suivante :

"Considérant

"Que les Nations américaines doivent toujours s'inspirer d'un solide esprit de collaboration en vue de réaliser la justice et le bien commun,

"Que rien ne s'oppose autant à cette collaboration que l'emploi de la violence,

"Qu'il n'y a pas de différend international, si grave qu'il soit, qui ne puisse être réglé pacifiquement si les parties désirent réellement aboutir à un règlement pacifique,

"Que la guerre d'agression constitue un crime international contre le genre humain,

"Décide :

"1. Toute agression est considérée comme illicite et comme telle est interdite ;

"2. Les Etats américains emploieront tous les moyens pacifiques pour régler les conflits qui pourront s'élever entre eux.<sup>33</sup>"

#### SECTION X. — LE COMITÉ D'ARBITRAGE ET DE SÉCURITÉ (1928)

44. Un comité dit d'arbitrage et de sécurité fut institué le 30 novembre 1927 par la Commission préparatoire du désarmement en vue d'augmenter les garanties de sécurité et, par là, de faciliter le désarmement. L'œuvre du Comité d'arbitrage et de sécurité fut double. En premier lieu le Comité procéda à des études concernant les Articles 10, 11 et 16 du Pacte de la Société des Nations à l'occasion desquelles l'Assemblée de la Société des Nations émit quelques appréciations dans sa résolution du 26 septembre 1928. En second lieu, l'Assemblée prépara un certain nombre de modèles de conventions concernant l'assistance mutuelle et la non-agression.

##### 1. — Les études relatives à la sécurité

###### a) Le rapport de M. Rutgers

45. Les études relatives à la sécurité ont eu pour centre le rapport de M. Rutgers (Pays-Bas)<sup>34</sup>. M. Rutgers traite la question des critères de l'agression à propos des Articles 10 et 16. Il se prononce contre une définition rigide de l'agression. Il dit à ce sujet dans ses conclusions :

"211. Une définition rigide et stricte des expressions "agression" (Article 10) et "recours à la guerre" (Article 16) ne serait pas sans danger, puisqu'elle pourrait obliger le Conseil et les membres de la Société à se prononcer sur une rupture du Pacte et à mettre en action les sanctions à un moment où il serait préférable de ne pas prendre encore de mesures de coercition. Elle risquerait en outre d'établir des critères qui dans une situation imprévue conduiraient à qualifier d'agresseur l'Etat qui, en réalité, ne serait pas responsable des hostilités."

<sup>33</sup> Voir *Proceedings of the American Society of International Law at its twenty-second annual meeting, 1928*, page 14.

<sup>34</sup> Voir Société des Nations, *Procès-verbaux de la deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité* (document C.165. M.50.1928.IX), pages 142 et suivantes.

46. Mais le rapporteur ne se borne pas à rejeter la conception d'une définition de l'agression. Il pense "devoir faire œuvre pratique en énumérant un certain nombre de faits qui, selon les circonstances, peuvent servir d'indice pour les constatations de l'agression". Prenant à son compte la thèse énoncée par la Commission temporaire mixte lors de l'élaboration du projet de traité d'assistance mutuelle il énumère une série d'actes les uns constituant des actes de force, les autres des préparatifs en vue de l'emploi de la force<sup>35</sup>.

47. Il fait en outre appel à une autre notion: "On pourrait, dit-il, inscrire encore sur la liste des facteurs donnés par le Comité spécial de la Commission temporaire mixte, la violation de certains engagements, tels que le refus de soumettre un différend au règlement pacifique prévu...<sup>36</sup>"

48. Enfin il souligne que la question des sanctions à prendre contre un agresseur (Article 16) ne se posera pas sans qu'au préalable le Conseil soit intervenu dans le conflit pour prévenir son aggravation (Article 11). Dans ces conditions "l'exercice de la procédure de l'Article 11 sera pour le Conseil la meilleure préparation pour s'acquitter de ses devoirs selon l'Article 16. Cette procédure lui fera connaître l'attitude des deux parties et lui fournira de précieux indices...<sup>37</sup>"

49. Certaines critiques ont été adressées au rapport de M. Rutgers. Ainsi la délégation française à la Commission préparatoire a exprimé le regret de l'abandon des critères d'agression du Protocole de Genève qui

<sup>35</sup> M. Rutgers dit à cet égard:

"117. Il y a lieu de mentionner d'abord les résultats des études faites par la Commission permanente consultative et le Comité spécial de la Commission temporaire mixte, lors de l'élaboration du Traité d'assistance mutuelle. Leurs rapports indiquent que certains actes, dans bien des circonstances, constituent une agression, tels que:

"1. L'envahissement du territoire d'un Etat par les troupes d'un autre Etat;

"2. L'attaque de grande portée d'un Etat sur les frontières d'un autre Etat;

"3. L'attaque par surprise, par voie aérienne, faite par un Etat sur le territoire d'un autre Etat, à l'aide de gaz toxiques.

"Les dits rapports font observer que d'autres cas peuvent se présenter dans lesquels un acte quelconque de l'une des parties en conflit simplifierait la question, en prouvant nettement que c'est précisément cet Etat qui est l'agresseur.

"Ils ajoutent que certains facteurs peuvent servir comme éléments d'appréciation pour la détermination de l'agresseur:

"a) Exécution par un Etat d'une mobilisation industrielle et économique, soit directement sur son propre territoire, soit par des personnes ou sociétés interposées sur territoire étranger;

"b) Mobilisation militaire clandestine entreprise par la formation et l'emploi de corps irréguliers ou par telle proclamation d'un état de danger de guerre qui serait le prétexte d'un commencement de mobilisation;

"c) Offensive aérienne, chimique ou navale, déclenchée par l'une des parties contre l'autre;

"d) Présence de forces armées de l'une des parties sur le territoire de l'autre;

"e) Refus des parties de retirer leurs forces armées derrière une ligne ou les lignes indiquées par le Conseil;

"f) Une politique agressive nettement établie d'une des parties contre l'autre, et le refus éventuel de cette partie de soumettre l'objet du différend à la recommandation du Conseil ou à la décision de la Cour permanente de Justice internationale et d'accepter la recommandation ou la décision qui aurait été formulée." (*Ibid.*, page 143.)

<sup>36</sup> *Ibid.*, page 144.

<sup>37</sup> *Ibid.*, page 152.

comme on l'a dit plus haut établissait une série de présomptions en vue de la désignation de l'agresseur<sup>38</sup>.

b) *La résolution de l'Assemblée du 20 septembre 1928 et le rapport de Politis*

50. L'Assemblée ne prit pas parti sur la question de la définition de l'agression. La résolution du 20 septembre 1928 se borne à dire:

"L'Assemblée,

"...

"Considère que les éléments d'information relatifs à la question des critères d'agression réunis dans les documents du comité résument utilement les études faites par l'Assemblée et le Conseil, ainsi que les dispositions de certains traités...<sup>39</sup>"

51. A cet égard, Politis dit dans son rapport:

"M. Rutgers et une partie des membres du Comité d'arbitrage et de sécurité étaient d'avis qu'une définition stricte de ces termes est très difficile et que, si elle était possible, elle comporterait un très grave danger, en ce sens que, par sa rigidité, elle pourrait conduire le Conseil à appliquer, d'une manière peut-être prématurée, les sanctions de l'Article 16.

"Cette manière de voir n'a pas été partagée par tout le monde. Le Comité d'arbitrage et de sécurité, dans la résolution qui est devenue celle de la troisième Commission et qui est proposée à votre approbation, s'est borné à prendre note des difficultés...<sup>40</sup>"

c) *Vœu de l'Assemblée du 20 septembre 1928*

52. L'Assemblée adopta aussi le vœu suivant:

"L'Assemblée

"...

"Estime que l'étude de l'Article 11 du Pacte, qui stipule que la Société "doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations", complète heureusement l'étude qui a été entreprise par le Comité du Conseil et approuvée par le Conseil le 6 décembre 1927, sur la recommandation de l'Assemblée, et met bien en relief, sans porter préjudice à la valeur des autres articles du Pacte, que la Société doit tout d'abord prévenir la guerre et que, dans tous les cas de conflits armés ou de menace de conflits armés, quels qu'ils soient, elle doit agir pour empêcher les hostilités ou pour arrêter, le cas échéant, les hostilités déjà engagées<sup>41</sup>."

53. Ce vœu s'inspire de l'idée que la prévention est supérieure à la répression et que le premier devoir d'une institution internationale est d'employer les moyens les plus efficaces pour empêcher que des hostilités n'éclatent ou arrêter des hostilités déjà engagées<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> *Ibid.*, page 184 bis.

<sup>39</sup> Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa neuvième session ordinaire* (Journal Officiel, Supplément spécial No 63), page 16.

<sup>40</sup> Société des Nations, *Actes de la neuvième session ordinaire de l'Assemblée, Séances plénières, Compte rendu des débats* (Journal Officiel, Supplément spécial No 64), page 114.

<sup>41</sup> Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa neuvième session ordinaire* (Journal Officiel, Supplément spécial No 63), page 16.

<sup>42</sup> M. Barandon montre la faveur dont a joui cette idée. (Barandon, *Le système juridique pour la prévention de la guerre* [1933], pages 8 et suivantes, 305 et suivantes.)

2. — *Les modèles de traités recommandés par l'Assemblée*

54. Des modèles de traités de non agression et d'assistance mutuelle avaient été élaborés par le Comité d'arbitrage et de sécurité. Ils furent amendés à la suite des travaux de la première et de la troisième Commission. L'Assemblée par sa résolution du 26 septembre 1928 recommanda ces traités "à l'examen des Etats" exprimant l'espoir qu'ils "pourront servir utilement de base aux Etats désireux de conclure des traités de cette nature<sup>43</sup>".

55. La formule concernant la non-agression dans ces divers modèles de traités est la reproduction de celle contenue dans le traité de garantie mutuelle de Locarno du 16 octobre 1925<sup>44</sup>. La note introductive aux modèles de traité collectif d'assistance mutuelle, de traité collectif de non-agression et de traité bilatéral de non-agression fournit ce commentaire relatif à l'article premier :

"La formule par laquelle "chacune des Hautes Parties contractantes s'engage . . . à ne pas recourir à la guerre contre une autre partie contractante" doit dans l'esprit du comité, être entendue en ce sens que les parties, s'engageant par le traité d'assistance mutuelle à régler tous leurs différends par des procédures pacifiques, excluent entre elles, dans tous les cas, le recours à la force, sous quelque forme que ce soit, hormis les exceptions formellement réservées dans le texte<sup>45</sup>."

SECTION XI. — LE PACTE DE PARIS (PACTE BRIAND-KELLOGG) DU 27 AOÛT 1928

56. Le Pacte de Paris présente un intérêt particulier au point de vue de la définition de l'agression bien que le terme d'agression ne s'y trouve pas. Ce pacte a donné lieu tant dans la correspondance diplomatique échangée à l'occasion de sa conclusion que dans les débats qui intervinrent dans les parlements nationaux à l'occasion de sa ratification à des discussions concernant

<sup>43</sup> Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa neuvième session ordinaire* (Journal Officiel, Supplément spécial No 63), page 18.

Il y a trois modèles concernant la sécurité que l'on trouve dans le même supplément, pages 40-57 :

- i) Traité collectif d'assistance mutuelle (traité D) ;
- ii) Traité collectif de non-agression (traité E) ;
- iii) Traité bilatéral de non-agression (traité F).

<sup>44</sup> L'article premier du traité collectif d'assistance mutuelle dispose :

"Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage, vis-à-vis de chacune des autres Parties, à ne se livrer à aucune attaque ou invasion et à ne recourir en aucun cas à la guerre contre une autre Partie contractante.

"Toutefois, cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit :

"1. De l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement pris dans l'alinéa premier ;

"2. D'une action en application de l'Article 16 du Pacte de la Société des Nations ;

"3. D'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations, ou en application de l'Article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations, pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque."

<sup>45</sup> Voir Société des Nations, *Procès-verbaux de la deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité* (document C.165. M.50.1928.IX), page 207.

les notions de légitime défense et d'agression qui, comme on le sait, sont intimement liées.

57. Le Pacte de Paris au moment où il fut conclu visait un double but. Le premier était d'édicter une interdiction générale de recourir à la guerre qui ne se trouvait pas dans le Pacte de la Société des Nations. Le second était d'établir une règle de droit qui obligerait non pas seulement les Membres de la Société des Nations, mais tous les Etats du monde, et particulièrement les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques soviétiques socialistes qui ne faisaient pas partie de la Société des Nations<sup>46</sup>.

58. Le Pacte de Paris est ainsi conçu<sup>47</sup> :

(Liste des signataires.)

" . . .

"Persuadés que le moment est venu de procéder à une franche renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale afin que les relations pacifiques et amicales existant actuellement entre leurs peuples puissent être perpétuées ;

"Convaincus que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix, et que toute Puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité

" . . .

"Article 1er

"Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

"Article 2

"Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques. . . ."

59. L'article premier comporte une interdiction du recours à la guerre qui ne s'accompagne d'aucune réserve ou restriction. L'article 2 en disant que le règlement "de tous les différends ou conflits de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être . . . ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques" confirme l'article premier.

1. — *La correspondance diplomatique échangée à l'occasion du Pacte de Paris*

60. La conclusion du Pacte de Paris a donné lieu à des négociations assez amples au cours desquelles a été précisée la portée de l'interdiction établie par le

<sup>46</sup> Par ailleurs, au moment de la conclusion du Pacte, on nourrissait l'espoir que ce pacte pourrait servir de pont entre la Société des Nations et les Etats qui étaient restés en dehors d'elle, et qu'en cas de crise internationale il faciliterait la collaboration des Etats Membres et des Etats non membres de la Société des Nations en vue du maintien ou du rétablissement de la paix.

<sup>47</sup> Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 94, page 57.

Pacte. A ce sujet, il y a eu un accord général des signataires du Pacte pour affirmer que, d'une part, le Pacte ne mettait pas obstacle à l'exercice du droit de légitime défense et que, d'autre part, un Etat qui violerait le traité serait privé du bénéfice de celui-ci.

61. Le Gouvernement français proposait au début des négociations des formules comportant l'interdiction de la guerre d'agression et réservant expressément le droit de légitime défense<sup>48</sup>.

62. Le Gouvernement des Etats-Unis en réponse à cette proposition déclara qu'il fallait que la formule du Pacte fût simple pour produire tout l'effet qu'on attendait<sup>49</sup>.

63. Les formules proposées par le Gouvernement français ne furent pas adoptées. Mais une note identique fut adressée le 23 juin 1928 par le Gouvernement des Etats-Unis aux gouvernements des Etats invités à signer le Pacte et dans cette note des précisions étaient données sur la portée du Pacte. Il était question entre autres de la légitime défense et des relations avec un Etat violateur du traité.

64. Concernant la légitime défense la note déclare :

"Il ne se trouve rien dans le projet américain de traité contre la guerre qui restreigne ou gêne en quoi que ce soit le droit de légitime défense. Ce droit est inhérent à la souveraineté de tous les Etats et il est contenu implicitement dans tous les traités. Chaque

<sup>48</sup> Ministère des affaires étrangères de France, *Pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale* (1928).

Voir page 14, la lettre de M. Paul Claudel, du 5 janvier 1928, à M. Frank B. Kellogg.

Par la suite, le Gouvernement français proposa, le 20 avril 1928, un avant-projet de traité dans lequel était réservé le droit de légitime défense et le caractère des actes interdits était précisé. Cet avant-projet disposait :

*"Article 1er*

"Les Hautes Parties contractantes, sans entendre porter atteinte à l'exercice de leur droit de légitime défense dans le cadre des traités existants, notamment lorsque ceux-ci assimilent la violation de certaines de leurs dispositions à un acte hostile, déclarent solennellement condamner le recours à la guerre et y renoncer comme instrument de politique nationale, c'est-à-dire comme instrument d'une action politique personnelle, spontanée et indépendante dont ils prendraient l'initiative et non d'une action dans laquelle ils se trouveraient entraînés par l'application d'un traité tel que le Pacte de la Société des Nations ou tout autre traité enregistré à la Société des Nations. Elles s'engagent dans ces termes à ne se livrer l'une contre l'autre à aucune attaque ou invasion."

*"Article III*

"Dans le cas où l'une des Hautes Parties contractantes viendrait à contrevenir au présent traité, les autres Puissances contractantes seraient de plein droit libérées vis-à-vis d'elle des engagements pris dans ce traité." (*Ibid.*, page 28.)

"Dans le cas où l'une des Hautes Parties contractantes Claudel, M. Frank B. Kellogg déclare :

"Si toutefois pareille déclaration était accompagnée par des définitions du mot "agresseur" et par des exceptions et réserves stipulant les cas où des nations seraient justifiées à recourir à la guerre, son effet en serait grandement affaibli et sa valeur positive comme garantie de la paix virtuellement détruite. L'idéal qui inspire l'effort entrepris avec tant de sincérité et d'espoir par votre gouvernement et le mien est attachant et séduisant à cause même de sa pureté et de sa simplicité, et je ne puis me défendre du sentiment que si les gouvernements reconnaissent publiquement qu'ils ne peuvent s'occuper de cet idéal que dans un esprit technique et qu'ils doivent insister sur l'adoption de réserves affaiblissant, sinon détruisant entièrement, la vraie signification de leurs efforts communs, ils n'arriveraient en fait qu'à reconnaître leur impuissance, à la grande déception de l'humanité tout entière." (*Ibid.*, page 21.)

nation est libre, à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. Si sa cause est bonne, le monde applaudira à son attitude, au lieu de la condamner. Toutefois la reconnaissance expresse, par traité, de ce droit inaliénable, soulève la même difficulté rencontrée chaque fois que l'on s'est efforcé de définir l'agression. C'est la même question abordée de l'angle opposé. Par ailleurs, puisque aucune disposition dans un traité ne peut rien ajouter au droit naturel de légitime défense, il n'est pas dans l'intérêt de la paix qu'un traité stipule une conception formaliste de légitime défense, car il serait trop aisé à un Etat sans scrupule de s'arranger pour que les événements rentrent dans le cadre d'une définition arrêtée d'avance<sup>50</sup>."

65. Concernant les relations avec un Etat violateur du traité la note déclare :

"...il n'est pas discutable en droit, que la violation d'un traité plurilatéral contre la guerre par une des parties en recourant aux armes, libérerait automatiquement les autres parties de leurs obligations vis-à-vis de l'Etat violateur. La reconnaissance expresse de ce principe est complètement superflue<sup>51</sup>."

66. Les gouvernements des Etats auxquels cette note était adressée confirmèrent leur accord<sup>52</sup>, la note peut donc être considérée comme une interprétation autorisée du Pacte.

67. Une invitation d'adhérer au Pacte de Paris fut adressée le 27 août 1928 à quarante-neuf Etats. La plupart d'entre eux donnèrent leur adhésion. Quelques adhésions s'accompagnent de déclarations. Certaines de ces déclarations prennent expressément acte de l'interprétation donnée dans la note américaine du 23 juin 1928. D'autres déclarations spécifient que l'adhésion est donnée au seul texte du Pacte, ou rejettent un élément de la correspondance échangée.

68. Dans sa note remise le 31 août 1928, le Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes déclare ne pas consentir aux restrictions du Pacte mentionnées dans la correspondance diplomatique des signataires primitifs. Par ailleurs le Gouvernement soviétique adresse au texte même du Pacte les critiques suivantes :

"6. S'adressant au texte du Pacte, le Gouvernement soviétique juge nécessaire de signaler une insuffisance de netteté et de clarté dans l'article premier de la formule même interdisant la guerre, cette formule permettant des interprétations diverses et arbitraires. De son côté, le Gouvernement soviétique estime que toute guerre internationale doit être interdite, soit comme instrument de ce qui est appelé "la politique nationale", soit comme moyen servant d'autres fins (par exemple la répression des mouvements

<sup>50</sup> *Ibid.*, pages 37-38.

<sup>51</sup> *Ibid.*, page 39.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Allemagne, page 42; France, page 43; Italie, page 45; Belgique, page 46; Pologne, page 47; Grande-Bretagne, page 48; Tchécoslovaquie, page 50; Japon, page 52.

Voir Myers, *Origin and Conclusion of the Paris Pact* (Boston, 1929) : Afrique du Sud, page 150; Australie, page 149; Canada, page 145; Irlande, page 144; Inde, page 149; Nouvelle-Zélande, page 150.

libérateurs des peuples, etc.). Selon le Gouvernement soviétique, il faut interdire les guerres non seulement dans l'interprétation juridique et formelle du mot (c'est-à-dire supposant une déclaration de guerre, etc.), mais aussi les actions militaires telles que par exemple l'intervention, le blocus, l'occupation militaire de territoires étrangers, de ports étrangers, etc.

"L'histoire de ces dernières années connaît passablement d'actions militaires de ce genre qui déchaînèrent sur les peuples de formidables calamités. Les Républiques soviétiques furent elles-mêmes l'objet d'agressions semblables et, à l'heure actuelle, l'immense peuple chinois souffre d'agressions pareilles. Bien plus, de telles actions militaires prennent souvent l'ampleur de grandes guerres qu'il est alors complètement impossible d'arrêter, et cependant le Pacte ne fait aucune mention de ces questions si graves du point de vue de la paix. Ensuite, le même article premier du Pacte traite de la nécessité de résoudre toutes les discussions et tous les conflits internationaux par des moyens exclusivement pacifiques. Partant de cette thèse, le Gouvernement soviétique estime qu'il faut également ranger dans le nombre des moyens non pacifiques interdits par le Pacte les moyens tels que le refus de renouer des relations pacifiques normales entre les nations ou comme la rupture de ces relations, car des actes semblables écartant les moyens pacifiques qui pourraient résoudre les différends enveniment les relations et contribuent à créer une atmosphère favorable au déchaînement des guerres<sup>53</sup>."

## 2. — Les débats auxquels donna lieu le Pacte de Paris dans divers parlements

69. Le Pacte de Paris donna lieu à des débats dans divers parlements (Allemagne, Afrique du Sud, Australie, Belgique, Canada, Etats-Unis d'Amérique, France, Irlande, Italie, Japon, Pologne, Royaume-Uni, Tchécoslovaquie). Ces débats confirmèrent en général les interprétations données du Pacte dans les notes diplomatiques échangées avant sa conclusion<sup>54</sup>. La notion de légitime défense tint une place importante dans les discussions. Ici on donna à cette notion une portée étendue, ailleurs on déclara dangereuse une conception large de la légitime défense qui interprétée à sa façon par chaque Etat lui permettrait d'employer la force pour protéger, par exemple, la vie et les biens de ses nationaux à l'étranger. En France, on avança cette thèse que la guerre faite contre un Etat qui refuserait de recourir à une procédure pacifique serait une guerre défensive.

## SECTION XII. — LA MISE EN HARMONIE DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS AVEC LE PACTE DE PARIS (1929-1931)

70. A la suite de l'entrée en vigueur du Pacte de Paris on proposa d'amender le Pacte de la Société des Nations pour y introduire une interdiction générale de recourir à la guerre<sup>55</sup>. Les gouvernements furent con-

<sup>53</sup> Voir *L'Europe nouvelle* du 9 mars 1929, page 320.

<sup>54</sup> Voir André Mandelstam, *L'interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des Etats signataires*, Paris, 1938.

<sup>55</sup> Voir Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa dixième session ordinaire* (Journal Officiel, Supplément spécial No 74), page 18, résolution adoptée le 24 septembre 1929.

sultés. Un comité de juristes procéda à une étude<sup>56</sup>. Un certain nombre de gouvernements et de membres du Comité de juristes soutinrent la thèse selon laquelle on détruirait l'équilibre du système du Pacte de la Société des Nations si on consacrait le principe de l'interdiction générale du recours à la guerre sans tirer de ce principe ses conséquences nécessaires à savoir l'obligation pour les Etats de soumettre tous les différends internationaux à une instance internationale qui les réglerait par une décision obligatoire et l'obligation de se conformer à cette décision. L'Etat qui recourrait à la guerre pour faire exécuter une décision rendue en sa faveur ne commettrait pas une agression. Dans le prolongement de cette thèse est cette idée que l'Etat qui refuse de soumettre un différend à une procédure d'arbitrage ou de règlement judiciaire est un agresseur<sup>57</sup>.

71. M. Henri Rolin (Belgique) dans le rapport présenté en 1931 au nom de la première Commission<sup>58</sup> déclare au sujet de la légitime défense et de l'agression :

"5. Un premier point paraît hors de discussion — c'est que pas plus . . . que dans le Pacte de Paris ou dans le Pacte actuel de la Société des Nations, l'interdiction du recours à la guerre n'exclut le droit de légitime défense.

"6. D'autre part, il paraît difficile, sinon impossible, dans l'état actuel du droit, d'énumérer de façon satisfaisante les caractères distinctifs soit de l'agression soit de la légitime défense."

## SECTION XIII. — LA CONVENTION DU 26 SEPTEMBRE 1931 EN VUE DE DÉVELOPPER LES MOYENS DE PRÉVENIR LA GUERRE

72. Cette convention, préparée par le Comité d'arbitrage et de sécurité, fut approuvée par l'Assemblée de la Société des Nations le 26 septembre 1931 et ouverte à la signature des Etats<sup>59</sup>. La convention, à la conception de laquelle certains Etats étaient opposés, n'est pas entrée en vigueur faute d'avoir reçu les ratifications et adhésions nécessaires. Elle envisage le cas de forces armées qui pénétreraient sur le territoire d'un autre Etat et vise à régler ce cas sans qu'on désigne un agresseur et applique des sanctions<sup>60</sup>. Selon cette conception, ce qui importe avant tout c'est de mettre fin aux hostilités et de sauvegarder la paix. C'est seulement quand il sera avéré qu'on ne peut y parvenir qu'on essaiera de fixer les responsabilités en désignant l'agresseur.

<sup>56</sup> Voir le rapport du Comité de juristes suivi des observations des gouvernements, document de la Société des Nations A.8.1930.V. La question revint à l'Assemblée en 1930 (résolution du 4 octobre 1930) et en 1931 (résolution du 25 septembre 1931) ; voir Société des Nations, *Journal Officiel*, Supplément spécial No 83, page 16, et Supplément spécial No 92, page 9.

<sup>57</sup> Voir ci-dessous, par. 449-453.

<sup>58</sup> Société des Nations, *Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée. Procès-verbal de la première Commission* (Journal Officiel, Supplément spécial No 94), page 146.

<sup>59</sup> Voir Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa douzième session ordinaire* (Journal Officiel, Supplément spécial No 92), page 24.

<sup>60</sup> L'article 2 de cette convention dispose : "Si, dans des circonstances qui, de l'avis du Conseil, ne créent pas l'état de guerre entre les Puissances en cause, Parties à la présente Convention, les forces d'une de ces Puissances ont pénétré sur le territoire ou dans les eaux territoriales de l'autre, ou dans une zone démilitarisée en vertu d'accords internationaux, ou les survolent, le Conseil peut prescrire des mesures pour en assurer l'évacuation par lesdites forces."

SECTION XIV. — LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT  
(1932-1933)

73. La question de la définition de l'agression fut amplement traitée à la Conférence du désarmement. Trois propositions furent présentées qui répondent à l'idée que le recours à la force doit être interdit et que l'agresseur est l'Etat qui viole cette interdiction.

1. — *Déclaration concernant le non-recours à la force en Europe*

74. Le 15 février 1933, la Commission politique de la Conférence du désarmement fut saisie par M. Eden (Royaume-Uni) d'un projet de déclaration interdisant le recours à la force qui concernait seulement les Etats européens dans leurs relations entre eux<sup>61</sup>. La discussion de cette proposition occupa les séances du 15 février et du 2 mars. A cette dernière date, par 27 voix, la Commission adopta le texte suivant :

"Les gouvernements . . .

"Animés du désir de promouvoir la cause du désarmement en développant l'esprit de confiance mutuelle entre les nations d'Europe par une déclaration interdisant expressément le recours à la force dans les conditions où le Pacte de Paris interdit le recours à la guerre,

"Réaffirmant solennellement qu'en aucune circonstance, ils ne recourront entre eux à la force comme instrument de politique nationale<sup>62</sup>."

2. — *La proposition du président Roosevelt*

75. Le 30 mai 1933, M. Norman Davis (Etats-Unis) présenta à la Commission générale de la Conférence une proposition contenue dans un message du président Roosevelt qui était ainsi conçue :

"Que toutes les nations du monde signent un pacte solennel et précis de non-agression ; . . . qu'elles conviennent individuellement de n'envoyer aucune force armée de quelque nature que ce soit au-delà de leurs frontières<sup>63</sup>."

3. — *La définition de l'agression élaborée par le Comité pour les questions de sécurité<sup>64</sup>*

76. La délégation soviétique présenta le 6 février 1933 à la Commission générale une proposition visant à définir l'agression<sup>65</sup>. Cette proposition était ainsi conçue :

<sup>61</sup> Cette proposition était ainsi conçue :

"Les gouvernements . . .

"Agissant respectivement par l'intermédiaire de leurs représentants soussignés dûment autorisés à cet effet,

"Animés du désir de promouvoir la cause du désarmement en développant l'esprit de confiance mutuelle entre les nations d'Europe,

"Décidés à respecter non seulement la lettre, mais aussi l'esprit des obligations qu'ils ont assumées par le Pacte de Paris signé le 27 août 1928.

"Prendent, par la présente déclaration, l'engagement solennel qu'ils ne recourront en aucune circonstance à la force pour régler tout différend actuel ou futur entre eux."

Voir Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série D, vol. 5 (Procès-verbal de la Commission politique), page 11.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pages 23 et 30.

<sup>63</sup> *Ibid.*, série B (Procès-verbal de la Commission générale), vol. 2, page 565.

<sup>64</sup> En l'espèce, la proposition parle de "définition de l'agresseur" et non de "définition de l'agression". Cette différence de terminologie est sans importance.

<sup>65</sup> *Ibid.*, page 237.

"La Commission générale,

"Estimant nécessaire, dans les intérêts de la sécurité générale et pour faciliter l'accord sur la réduction maximale des armements, de définir aussi exactement que possible la notion d'agression afin de prévenir tout prétexte pour la justification de celle-ci,

"Reconnaissant à tous les Etats un droit égal à l'indépendance, à la sécurité et à la défense de leur territoire,

"Animée du désir, dans les intérêts de la paix générale, d'assurer à tous les peuples le droit de se développer librement de la façon qui leur convient et suivant la cadence qu'ils jugent nécessaire, et de sauvegarder, dans ce but, de la façon la plus absolue, leur sécurité, leur indépendance et l'inviolabilité de leur territoire, ainsi que leur droit de se défendre contre toute attaque ou toute invasion venant de dehors, mais cela uniquement dans les limites de leurs propres frontières, et

"Jugeant indispensable de fournir les directives nécessaires aux organismes internationaux pouvant être appelés à déterminer la partie coupable d'agression,

"Déclare :

"1. Sera reconnu pour agresseur dans un conflit international, l'Etat qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes :

"a) Qui aura déclaré la guerre à un autre Etat ;

"b) Dont les forces armées, même sans déclaration de guerre, auront envahi le territoire d'un autre Etat ;

"c) Dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront bombardé le territoire d'un autre Etat ou auront sciemment attaqué les navires ou les aéronefs de ce dernier ;

"d) Dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront été débarquées ou introduites dans les confins d'un autre Etat sans l'autorisation du gouvernement de ce dernier ou auront violé les conditions d'une pareille autorisation, particulièrement en ce qui concerne la durée ou l'extension de la région de leur séjour ;

"e) Qui aura établi le blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.

"2. Aucune considération d'ordre politique, stratégique ou économique, ni le désir d'exploiter sur le territoire de l'Etat attaqué des ressources naturelles ou d'y mettre à profit tout autre bénéfice ou privilège, non plus que l'importance des capitaux investis ou d'autres intérêts spéciaux pouvant exister sur ce territoire, ni le refus de reconnaître à celui-ci les caractères distinctifs d'un Etat, ne pourront servir à justifier l'agression prévue au paragraphe I.

"Ne pourront en particulier servir de justification à l'agression :

"A. La situation intérieure d'un Etat quelconque, soit par exemple :

"a) Etat arriéré d'un peuple sous le rapport politique, économique ou culturel ;

"b) Défauts allégués de son administration ;

"c) Dangers pouvant menacer la vie ou les biens des étrangers ;

"d) Mouvements révolutionnaires ou contre-révolutionnaires, guerre civile, troubles ou grèves ;

"e) Etablissement ou maintien dans un Etat quelconque de tel ou tel régime politique, économique ou social.

"B. Nul acte, législation ou dispositions d'un Etat quelconque, soit par exemple :

"a) Infraction aux traités internationaux ;

"b) Violation de droits ou d'intérêts acquis dans le domaine du commerce, des concessions ou de toute autre activité économique par un autre Etat ou par ses citoyens ;

"c) Rupture des relations diplomatiques ou économiques ;

"d) Mesures de boycottage économique ou financier ;

"e) Répudiation de dettes ;

"f) Interdiction ou restriction de l'immigration, ou modifications apportées au régime des étrangers ;

"g) Violation des privilèges reconnus aux représentants officiels d'un autre Etat ;

"h) Refus du transit à des forces armées se dirigeant sur le territoire d'un tiers Etat ;

"i) Mesures de caractère religieux ou antireligieuses ;

"j) Incidents de frontière.

"3. Au cas où un Etat quelconque mobiliserait ou concentrerait des forces armées importantes à proximité de sa frontière, l'Etat qui se trouverait menacé aura à recourir aux moyens diplomatiques ou autres permettant la solution pacifique des différends internationaux. Il pourra également, pendant ce temps, prendre, en réponse, des mesures militaires analogues à celles indiquées ci-dessus, mais sans franchir cependant la frontière."

77. A la Commission politique, cette proposition soviétique donna lieu, le 10 mars 1933, à une discussion générale<sup>66</sup>. La Commission, après discussion, chargea en fin de séance un comité pour les questions de sécurité, présidé par M. Nicolas Politis<sup>67</sup> d'examiner la question. Le Comité élaborait un acte relatif à la définition de l'agresseur qui prévoit cinq critères d'agression. Le rapport de Politis présenté au nom du Comité présente un intérêt très grand<sup>68</sup>. L'idée générale de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur est que l'agresseur est l'Etat qui le premier emploie la force hors de son territoire.

78. L'Acte relatif à la définition de l'agresseur est ainsi conçu :

*"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 :

"1. Déclaration de guerre à un autre Etat ;

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

<sup>66</sup> *Ibid.*, série D, vol. 5 (Procès-verbal de la Commission politique), page 47.

<sup>67</sup> Le Comité comprenait les délégués des Etats suivants : Allemagne, Belgique, Cuba, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Hongrie, Italie, Pologne, Royaume-Uni, Suisse, Turquie, Union des Républiques soviétiques socialistes, Yougoslavie.

<sup>68</sup> Voir Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. 2, page 679 (document Conf.D/C.G.108).

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

"4. Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat ;

"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.

*"Article 2*

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

*"Article 3*

"Le présent Acte fera partie intégrante de la Convention générale de réduction et limitation des armements.

\* \* \*

*"Protocole annexe à l'article 2 de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur :*

"Les Hautes Parties contractantes signataires de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur,

"Désirant, sous la réserve expresse de ne restreindre en rien la portée absolue de la règle posée à l'article 2 dudit acte, fournir certaines indications à l'usage des organismes internationaux appelés à déterminer l'agresseur,

"Constatant qu'aucun acte d'agression au sens de l'article premier dudit acte ne pourra, entre autres, être justifié par l'une des circonstances suivantes :

"A. La situation intérieure d'un Etat. — Par exemple, sa structure politique, économique ou sociale, les défauts allégués de son administration ; les troubles provenant de grèves, révolutions, contre-révolutions ou guerre civile.

"B. La conduite internationale d'un Etat. — Par exemple, la violation ou le danger de violation des droits ou intérêts matériels ou moraux d'un Etat étranger ou de ses ressortissants ; la rupture des relations diplomatiques ou économiques ; les mesures de boycottage économique ou financier ; les différends relatifs à des engagements économiques, financiers ou autres envers des Etats étrangers, incidents de frontière ne rentrant pas dans un des cas d'agression indiqués dans l'article premier.

"Les Hautes Parties contractantes sont, d'autre part, d'accord pour reconnaître que le présent Protocole ne devra jamais servir à légitimer les violations du droit des gens qui pourraient être impliquées dans les circonstances comprises dans l'énumération ci-dessus<sup>69</sup>."

79. On note que l'Acte relatif à la définition de l'agresseur reproduit d'une façon générale la substance de la proposition soviétique, mais que la présentation est un peu différente. Toutefois, l'Acte relatif à la définition de l'agresseur mentionne l'appui donné à des bandes armées (No 5), cas qui ne se trouve pas dans la proposition soviétique du 6 février 1933.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pages 683-684.

80. Cet Acte fut examiné par la Commission générale le 25 et le 29 mai 1933<sup>70</sup>. Des opinions divergentes s'exprimèrent. La Commission réserva sa décision. On sait qu'un certain nombre de traités adoptèrent la définition de l'agresseur élaborée par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement<sup>71</sup>.

#### SECTION XV. — LA CONSULTATION DES GOUVERNEMENTS AU SUJET DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DU PACTE (1936)

81. A la suite de l'échec des sanctions contre l'Italie, l'Assemblée de la Société des Nations, le 4 juillet 1936, adopta un vœu afin d'inviter les gouvernements à formuler des propositions "en vue de perfectionner . . . la mise en œuvre des principes du Pacte"<sup>72</sup>. A cette occasion, un certain nombre de gouvernements, à savoir les Gouvernements de la Chine, de l'Estonie, de l'Irak, de la Lettonie, du Panama, de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, se prononcèrent en faveur d'une définition de l'agression<sup>73</sup>. Le Gouvernement argentin exprima un point de vue, semble-t-il, différent<sup>74</sup>.

### Chapitre II

#### LES CRITERES APPLIQUES DANS LES CAS DE CONFLITS ACCOMPAGNES DE L'EMPLOI DE LA FORCE

82. On sait que l'Article 16 du Pacte de la Société des Nations concernant l'application de sanctions à un Etat qui recourt à la guerre en violation du Pacte ne s'est appliqué que deux fois: il s'agissait du conflit italo-éthiopien (1935) et du conflit soviéto-finlandais (1939). Mais en dehors de ces cas, les organes de la Société des Nations statuant au titre de l'Article 11 ou de l'Article 15 du Pacte se sont prononcés de façon plus ou moins explicite sur la responsabilité de conflits armés. Il faut se souvenir que les organes de la Société des Nations en cas de conflits accompagnés d'hostilités ont cherché en premier lieu à arrêter ces conflits en décidant les parties en cause à cesser d'employer la force et à accepter les mesures qu'on leur proposait de prendre pour prévenir une reprise d'hostilités. A cette fin, les organes de la Société des Nations, faisant appel à la bonne volonté des parties, évitaient de prononcer des condamnations qui auraient pu les indisposer et en général ils ne se prononçaient sur leurs torts qu'avec beaucoup de réserve, usant de ménagements de façon à ce que les violeurs du Pacte puissent battre en retraite sans perdre la face.

<sup>70</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, Série B (Procès-verbal de la Commission Générale), vol. 2, pages 510-517, 547-559.

<sup>71</sup> Voir ci-dessous, par. 194-198.

<sup>72</sup> Voir Société des Nations, *Actes de la seizième session ordinaire de l'Assemblée, Séances plénières, Compte rendu des débats, deuxième partie* (Journal Officiel, Supplément spécial No 151), pages 65, 66 et 68.

<sup>73</sup> Voir Société des Nations, *Documentation relative à la mise en œuvre des principes du Pacte* (Journal Officiel, Supplément spécial No 154), pages 87 et 88.

<sup>74</sup> *Ibid.*, page 13. — Le Gouvernement argentin demande "d'établir comme condition à toute sanction la détermination préalable de l'agresseur, dans chaque cas et selon les circonstances".

#### SECTION I. — CONFLIT ENTRE L'IRAN ET L'UNION DES RÉPUBLIQUES SOVIÉTIQUES SOCIALISTES (AFFAIRE D'ENZELI) [1920]

83. En mai 1920 des navires soviétiques lancèrent des obus sur le port d'Enzeli et procédèrent à un débarquement pour prendre possession de la flotte du général Denikine qui s'était réfugiée dans le port. Le Gouvernement iranien saisit le Conseil de la Société des Nations en invoquant l'Article 11<sup>75</sup> puis l'Article 10 du Pacte<sup>76</sup>.

84. Le 16 juin 1920 le Conseil de la Société des Nations adoptait une résolution dans laquelle il était dit:

"Le Conseil

" . . .

"Estime que le Gouvernement persan a agi au mieux des intérêts de la paix et qu'il s'est justement réclamé du principe essentiel de solidarité posé par le Pacte pour demander à la Société des Nations d'affirmer sa volonté de maintenir l'intégrité territoriale de la Perse conformément à l'Article 10 du Pacte;

"Décide qu'avant d'aviser aux moyens d'assurer l'exécution des obligations inscrites dans le Pacte, il convient, pour favoriser l'issue des conversations engagées, d'attendre le résultat des promesses données par les autorités soviétiques et prie le représentant persan de vouloir bien continuer à le tenir informé de la marche des événements par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société des Nations<sup>77</sup>."

#### SECTION II. — INCURSIONS DE BANDES ARMÉES DANS LES ETATS LIMITOPHES DE LA BULGARIE (QUESTION INTÉRESSANT LA BULGARIE, LA ROUMANIE, LA YUGOSLAVIE ET LA GRÈCE) [1922]

85. A la suite d'une note collective qui lui avait été adressée, le 14 juin 1922, par les Gouvernements de la Grèce, de la Roumanie et de la Yougoslavie, le Gouvernement bulgare saisit le Conseil de la Société des Nations, le 17 juin 1922<sup>78</sup>, sur la base de l'Article 11 du Pacte. Le Gouvernement bulgare était accusé d'avoir favorisé la formation de bandes armées sur son territoire et leurs incursions dans les territoires de ses voisins.

86. Dans sa résolution du 19 juillet 1922, le Conseil:

"Exprime le vœu que les efforts des gouvernements intéressés, pour mettre fin, par une entente directe, à une situation qui pourrait devenir dangereuse pour la paix, aboutissent à une heureuse conclusion;

"Prie les gouvernements de l'informer, à la prochaine session, du résultat des négociations en cours et se tient à leur disposition à tout moment où il serait fait de nouveau appel à son intervention pour écarter toute possibilité de conflit<sup>79</sup>."

<sup>75</sup> Lettre du Ministère des affaires étrangères d'Iran au Secrétaire général de la Société des Nations en date du 19 mai 1920. Voir Société des Nations, *Procès-verbal de la sixième session du Conseil*, page 24. Voir aussi lettre du 29 mai 1920, *ibid.*, page 26.

<sup>76</sup> Mémoire du Gouvernement iranien du 14 juin 1920, *ibid.*, page 30.

<sup>77</sup> *Ibid.*, page 40.

<sup>78</sup> Voir Société des Nations, *Journal Officiel*, III<sup>ème</sup> année, No 8, deuxième partie: *Dix-neuvième session du Conseil*, page 795.

<sup>79</sup> *Ibid.*, page 804.

SECTION III. — CONFLIT GRÉCO-BULGARE (DEMIR KAPOU) [1925]

87. Le rapport de la Commission d'enquête sur les incidents de frontière entre la Bulgarie et la Grèce, dont le Conseil adopta les conclusions le 14 décembre 1925, déclare :

"La Commission ne peut que constater que la Grèce, en faisant occuper par ses troupes une partie du territoire bulgare, a violé le Pacte de la Société des Nations<sup>80</sup>."

SECTION IV. — CONFLIT SINO-JAPONAIS (MANDCHOURIE) [1931]

88. Le rapport adopté par l'Assemblée le 24 février 1933 en vertu de l'Article 15, paragraphe 4, dit :

"Sans exclure la possibilité que, dans la nuit du 18 au 19 septembre 1931, les officiers japonais sur place aient pu se croire en état de légitime défense, l'Assemblée ne saurait considérer comme mesures de légitime défense les opérations militaires auxquelles les troupes japonaises ont procédé pendant cette nuit à Moukden et dans d'autres localités de la Mandchourie. L'action militaire du Japon, prise dans l'ensemble de son développement au cours du différend, ne saurait non plus être considérée comme une action de légitime défense<sup>81</sup>."

SECTION V. — CONFLIT ENTRE LA COLOMBIE ET LE PÉROU (LÉTICIA) [1933]

89. Dans le rapport adopté par le Conseil le 18 mars 1933<sup>82</sup> en vertu de l'Article 15, paragraphe 4, on lit :

"Le Conseil constate ce qui suit :

"1. Que les deux parties sont d'accord pour reconnaître :

"a) Que le traité entre la Colombie et le Pérou du 24 mars 1922 est en vigueur ;

"b) Qu'à la suite de ce traité, le territoire connu sous le nom de Trapèze de Léticia fait partie du territoire de la République de Colombie ;

"2. Que ce territoire a été envahi par les Péruviens, qui ont dépouillé les autorités colombiennes de leurs fonctions ;

<sup>80</sup> Voir le rapport de la Commission d'enquête, document de la Société des Nations C.727.M.270.1925.VII., page 8. La Commission admet du reste diverses circonstances atténuantes de grande importance, telles que l'absence de préméditation. Pour la décision du Conseil du 14 décembre 1925, voir Société des Nations, Journal Officiel, VII<sup>ème</sup> année, No 2: Trente-septième session du Conseil, pages 172-177.

<sup>81</sup> On lit dans l'exposé des solutions proposées par ce rapport : "L'Assemblée,

"1. Constatant que la souveraineté sur la Mandchourie appartient à la Chine,

"A. Considérant que la présence de troupes japonaises en dehors de la zone du Chemin de fer sud-mandchourien et les opérations entreprises par elles en dehors de cette zone sont incompatibles avec les principes de droit auxquels doit se conformer la solution du différend, et qu'il est nécessaire d'établir au plus vite un état de fait en harmonie avec ces principes,

"Recommande l'évacuation de ces troupes..."

Société des Nations, Actes de la session extraordinaire de l'Assemblée, vol. IV (Journal Officiel, Supplément spécial No 112), pages 22, 72, 75.

<sup>82</sup> Société des Nations, Journal Officiel, XIV<sup>ème</sup> année, No 4: Soixante et onzième session du Conseil, pages 516-523.

"3. Que ces éléments péruviens ont été appuyés par les autorités militaires du département de Loreto (Pérou) ;

"4. Qu'un poste péruvien a été établi à Tarapaca en territoire colombien et que ce poste a été pris plus tard par les troupes colombiennes<sup>83</sup>."

90. Le Conseil recommande plus loin "l'évacuation complète par les forces péruviennes du territoire compris dans le Trapèze de Léticia ainsi que le retrait de tout appui aux éléments péruviens qui ont occupé cette région<sup>84</sup>."

SECTION VI. — CONFLIT BOLIVO-PARAGUAYEN (1924-1935)

91. Le rapport de la Commission du Chaco, du 9 mai 1934, dit :

"Dans ce différend, chaque partie soutient que le Chaco lui appartient et que, par suite, elle livre sur son propre territoire une guerre défensive. *Quel est le critérium pour la désignation de l'agresseur dans ce conflit? Il n'y a pas de frontière internationale franchie par des troupes étrangères* puisque la question du Chaco ne sera résolue que par la délimitation de cette frontière<sup>85</sup>."

92. Dans le rapport adopté par l'Assemblée le 24 novembre 1934, en vertu de l'Article 15, paragraphe 4, il est dit :

"2. Le différend qui s'est élevé entre les deux pays résulte du fait qu'aucun traité définitif n'a fixé leur frontière commune et que les hostilités sont nées du choc inévitable des deux mouvements d'occupation qui se sont produits dans le Chaco ; du côté paraguayen, dans la direction du nord et de l'ouest ; du côté bolivien, dans la direction du sud et de l'est.

"3. Pendant plusieurs mois, les hostilités se sont poursuivies sans qu'aucune des parties ait fait appel à la Société des Nations, soit en vertu de l'Article 11, soit en vertu de l'Article 15. L'Assemblée doit donc constater qu'aucune des parties n'a rempli ses engagements aux termes de l'Article 12 du Pacte<sup>86</sup>."

SECTION VII. — CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN (1935)

93. Le Conseil, dans sa séance du 5 octobre 1935, nomma un comité de six membres<sup>87</sup> pour étudier la situation en raison de ses derniers développements. Le rapport du comité, présenté au Conseil le 7 octobre 1935, après avoir signalé certains faits et constaté que "ces faits sont survenus avant que le projet de rapport en vertu de l'Article 15, paragraphe 4, du Pacte ait été soumis au Conseil<sup>88</sup>" et après avoir rappelé les Articles 12, 13 et 15 du Pacte, conclut "que le Gouvernement italien a recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'Article 12 du Pacte de la Société des

<sup>83</sup> Ibid., page 608.

<sup>84</sup> Ibid., page 609.

<sup>85</sup> Document de la Société des Nations C.154.M.C.1934.VII., page 52.

<sup>86</sup> *Différend entre la Bolivie et le Paraguay, Actes de la session extraordinaire de l'Assemblée* (Société des Nations, Journal Officiel, Supplément spécial No 132), page 48.

<sup>87</sup> Royaume-Uni, Chili, Danemark, France, Portugal, Roumanie. Voir Société des Nations, Journal Officiel, XV<sup>ème</sup> année, No 11: Quatre-vingt-huitième session du Conseil, page 1213.

<sup>88</sup> Ibid., page 1224.

Nations<sup>89</sup>." Les membres du Conseil dans cette séance du 7 octobre 1935 se déclarèrent d'accord avec les conclusions du rapport.

#### SECTION VIII. — CONFLIT SOVIÉTO-FINLANDAIS (1939)

94. Dans son rapport<sup>90</sup> adopté le 14 décembre 1939, en vertu des Articles 4 et 10 du Pacte de la Société des Nations, l'Assemblée déclare en premier lieu que "le Gouvernement finlandais ne s'est, dans les diverses phases du conflit, refusé à aucune procédure pacifique<sup>91</sup>", en second lieu que "l'attitude et les actes du Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes ont été, d'autre part, incompatibles avec les engagements souscrits par ce pays<sup>92</sup>". La conclusion du

<sup>89</sup> *Ibid.*, page 1225.

<sup>90</sup> Société des Nations, Journal Officiel, XXème année, Nos 11-12 (2ème partie) : *Centi-septième session du Conseil*, pages 531 à 540 (document A.46.1939.VII).

<sup>91</sup> *Ibid.*, page 538.

<sup>92</sup> *Ibid.*, page 539. A cet égard l'Assemblée invoque l'article 3 de la Convention de définition de l'agression signée à Londres, le 3 juillet 1933. Le rapport dispose :

"L'ordre d'entrer en Finlande a été donné aux troupes soviétiques en alléguant "de nouvelles provocations armées". Il s'agissait d'incidents ou de prétendus incidents de frontière. Or, aux termes de l'annexe à l'article III de la Convention, il est constaté qu'aucun acte d'agression au sens de l'article II de la Convention ne pourra être justifié par les incidents de frontière ne rentrant pas dans un des cas d'agression indiqués audit article II."

Le rapport (*ibid.*, page 540) relève par ailleurs une violation de l'annexe de l'article III de ladite convention dans le fait que le Gouvernement soviétique refuse de traiter avec le Gouvernement actuel de la Finlande qualifié d'"ancien Gouvernement finlandais". Il dispose :

"L'annexe à l'article III précise notamment que l'agression ne saurait se justifier ni par la conduite internationale d'un Etat, par exemple : la violation ou le danger de violation des droits ou intérêts matériels ou moraux d'un Etat étranger ; ni par la situation intérieure d'un Etat, par exemple : sa structure politique, économique ou sociale, les défauts allégués de son administration, les troubles provenant de grèves, révolutions, contre-révolutions ou guerre civile."

rapport est que "le Gouvernement soviétique a violé non seulement ses accords particuliers avec la Finlande, mais encore l'Article 12 du Pacte de la Société des Nations et le Pacte de Paris"<sup>93</sup>.

95. Une résolution adoptée par l'Assemblée le 14 décembre 1939 dispose :

"L'Assemblée :

"Constatant que, par l'agression qu'elle a commise contre la Finlande, l'Union des Républiques soviétiques socialistes a manqué tant à ses accords politiques particuliers avec la Finlande qu'à l'Article 12 du Pacte de la Société des Nations et au Pacte de Paris ;

". . .

"Condamne solennellement l'action de l'Union des Républiques soviétiques socialistes contre l'Etat finlandais<sup>93</sup>. . ."

96. La résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations le 14 décembre 1939 dispose :

"Le Conseil,

"Ayant pris connaissance de la résolution adoptée par l'Assemblée, le 14 décembre 1939, au sujet de l'appel du Gouvernement finlandais ;

"1. S'associe à la condamnation par l'Assemblée de l'action de l'Union des Républiques soviétiques socialistes contre l'Etat finlandais ;

"2. Pour les motifs énoncés dans la résolution de l'Assemblée,

"Vu l'Article 16, alinéa 4, du Pacte,

"Constata que, par son fait, l'Union des Républiques soviétiques socialistes s'est exclue de la Société des Nations. Il en résulte qu'elle ne fait plus partie de la Société<sup>94</sup>."

<sup>93</sup> *Ibid.*, page 540.

<sup>94</sup> *Ibid.*, pages 506 et 508.

## Titre II

### LA PÉRIODE DES NATIONS UNIES

97. On considérera d'abord la Charte des Nations Unies et les formules qu'elle adopte concernant l'interdiction de la guerre et de l'emploi de la force. On considérera ensuite la question de l'agression. Mais on constate que celle-ci a été envisagée de deux points de vue différents :

98. En premier lieu on a discuté la question de savoir quels faits les organes et les Membres des Nations Unies devraient considérer comme constitutifs de l'agression en vue de la mise en œuvre de la sécurité collective.

99. En second lieu, on a traité la question des crimes contre la paix dont le principal est le crime d'agression.

100. Ces deux questions, tout en ayant des rapports étroits, sont cependant distinctes et elles ont été considérées séparément par l'Assemblée générale et par la Commission du droit international.

101. La question de la définition de l'agression intéresse les organes politiques des Nations Unies, qui doivent organiser une action collective en vue de mettre l'agression en échec. En remplissant cette fonction, ils pourraient avoir à désigner l'agresseur.

102. La question du crime d'agression intéresse le droit pénal international. Il s'agit de châtier les individus auteurs de faits considérés comme constituant le crime d'agression. Le jugement du crime d'agression interviendra normalement un certain temps après que le crime aura été commis. Selon certains, il ne peut pratiquement avoir lieu que quand les coupables de l'agression ont pu être appréhendés après la défaite du pays agresseur.

103. Au cours de sa troisième session, la Commission du droit international a envisagé l'agression sous ces deux aspects différents en traitant séparément la "question de la définition de l'agression" et celle du

“projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité”<sup>1</sup>.

104. On note que la Commission du droit international définit d’une façon générale dans son projet de code le crime d’agression<sup>2</sup> et qu’elle érige en crimes distincts, c’est-à-dire autres que le crime d’agression, certains faits rentrant dans la définition de l’agression élaborée en 1933 par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement et dans la définition adoptée par les traités conclus à Londres à cette époque<sup>3</sup>.

### Chapitre premier

## LA CHARTE DES NATIONS UNIES

### SECTION I. — LES RÈGLES ÉTABLIES PAR LA CHARTE

105. La Charte des Nations Unies a apporté des innovations considérables. Elle limite beaucoup plus strictement que ne le faisait le Pacte de la Société des Nations le droit des Etats de recourir à la guerre et d’employer la force dans les rapports internationaux.

106. Le système de la Charte repose sur les principes suivants : 1) le recours à la guerre, à la menace ou à l’emploi de la force est d’une façon générale interdit ; 2) les cas où l’emploi de la force est permis sont indiqués par la Charte.

#### 1. — *Le recours à la guerre, à la menace ou à l’emploi de la force est d’une façon générale interdit*

107. Deux dispositions de la Charte sont à ce sujet pertinentes. Ce sont les paragraphes 3 et 4 de l’Article 2. Le paragraphe 3 de l’Article 2 dispose :

“ Les Membres de l’Organisation règlent leurs différends internationaux *par des moyens pacifiques*, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.”

Du moment que les Etats doivent régler leurs différends “par des moyens pacifiques” la guerre est interdite d’une façon inconditionnelle comme moyen de faire valoir un droit, de s’opposer à une violation du droit, de réparer un tort dont un Etat a pu être victime.

108. Le paragraphe 4 de l’Article 2 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.”

<sup>1</sup> Voir le rapport de la Commission, A/1858, *Documents officiels de l’Assemblée générale, sixième session, Supplément No 9*, chapitre III ; Question de la définition de l’agression ; et chapitre IV : Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité.

<sup>2</sup> Article 2. — Les actes suivants sont des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité :

1) Tout acte d’agression, y compris l’emploi, par les autorités d’un Etat, de la force armée contre un autre Etat à des fins autres que la légitime défense nationale ou collective ou, soit l’exécution d’une décision, soit l’application d’une recommandation d’un organe compétent des Nations Unies.

<sup>3</sup> Ainsi, dans le projet de code susmentionné, constitue un crime distinct de l’agression et figure sous le numéro 4 de l’énumération des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité “l’incursion sur le territoire d’un Etat, en provenance du territoire d’un autre Etat, de bandes armées agissant à des fins politiques”.

Ce paragraphe confirme et complète le paragraphe précédent. Il interdit le recours “à la menace ou à l’emploi de la force”. C’est non seulement la guerre proprement dite qui est interdite mais encore l’emploi de la force alors que l’on prétendrait que l’usage limité que l’on fait de la force ne crée pas le recours à la guerre et ne vise pas à le créer<sup>4</sup>. C’est non seulement l’emploi de la force qui est interdit, mais encore la menace de cet emploi.

#### 2. — *L’emploi de la force est licite seulement quand il est prescrit par les organes des Nations Unies ou quand il est une application du droit de légitime défense*

109. Dans aucun de ces cas, l’Etat qui recourt à l’emploi de la force ne prend l’initiative de cet emploi. Dans le premier cas, il participe à une action collective dirigée par les Nations Unies. Dans le second cas, il exerce le droit de légitime défense à l’égard d’un Etat qui a recouru le premier à l’emploi de la force.

#### a) *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d’acte d’agression*

110. Une telle action est prévue par le Chapitre VII de la Charte qui fixe les pouvoirs du Conseil de sécurité et les obligations des Membres des Nations Unies. La résolution de l’Assemblée 377(V) du 3 novembre 1950 ayant pour titre “L’Union pour le maintien de la paix” prévoit qu’en cas de carence du Conseil de sécurité, l’Assemblée générale pourra intervenir.

#### b) *La légitime défense*

111. Le droit de légitime défense exercé à titre individuel ou collectif est expressément reconnu par l’Article 51 de la Charte dans le cas où il s’est produit “une agression armée”. L’Article 51 dispose à cet égard :

“Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au *droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective*, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l’objet d’une agression armée, jusqu’à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l’exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de

<sup>4</sup> Compte tenu de la rédaction de l’article, une interprétation restrictive pourrait venir à l’esprit.

Il est dit “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...”. Tenant compte des mots soulignés, ne pourrait-on pas dire *contra*rio que la menace ou l’emploi de la force est permis s’il n’a pas pour but de porter atteinte à l’intégrité territoriale ou à l’indépendance politique d’un Etat ?

La consultation des travaux préparatoires atteste qu’une telle interprétation ne serait pas conforme à l’intention des auteurs de la Charte. Les mots “intégrité territoriale ou indépendance politique de tout Etat” ne figuraient pas dans le projet de Dumbarton Oaks. Lorsqu’on les a introduits à la suite d’un amendement proposé par le Gouvernement australien et d’autres propositions d’amendement présentées par divers gouvernements, on l’a fait avec le désir fortement exprimé d’assurer le respect de l’intégrité territoriale et de l’indépendance politique des Etats et non dans le but de permettre dans certains cas le recours à la menace ou à l’emploi de la force. Le texte de l’amendement australien a été adopté sans changement. Voir discussion au Comité I/1 de la Conférence de San-Francisco, septième séance, 16 mai 1945 ; onzième séance, 4 juin 1945 : *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l’Organisation internationale*, tome 6, pages 307, 339 et 340.

sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales."

## SECTION II. — LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET LA DÉFINITION DE L'AGRESSION (TRAVAUX PRÉPARATOIRES)

### 1. — *Les propositions présentées en vue de définir l'agression*

112. Des propositions émanant l'une de la Bolivie, l'autre des Philippines furent présentées au Comité 3 de la Troisième Commission de la Conférence de San-Francisco.

113. La proposition bolivienne était ainsi conçue :

"La qualification d'agresseur sera attribuée pour les actes suivants commis par un Etat à l'égard d'un autre :

"a) Invasion armée du territoire d'un Etat ;

"b) Déclaration de guerre ;

"c) Attaque par des forces terrestres, navales, ou aériennes, avec ou sans déclaration de guerre, contre le territoire, les navires ou les avions d'un Etat ;

"d) Appui prêté à des bandes armées en vue de l'invasion ;

"e) Intervention d'un Etat dans la politique intérieure ou extérieure d'un autre Etat ;

"f) Refus de soumettre la cause du litige à la procédure de règlement pacifique prévue pour sa solution ;

"g) Refus d'exécuter le jugement rendu légalement par une Cour de Justice internationale<sup>6</sup>."

114. Cette proposition était accompagnée du commentaire suivant :

"D'une manière générale, le Conseil de sécurité devrait déterminer s'il y a danger pour la paix ou acte d'agression, et devrait faire des recommandations ou décider des mesures à prendre en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité. Si un Etat est l'auteur d'un acte d'agression, tel qu'il est défini au paragraphe suivant, les mesures devraient être appliquées immédiatement au moyen de l'action collective<sup>6</sup>."

115. La proposition des Philippines était ainsi conçue :

"Une nation serait considérée comme menaçant la paix, ou qualifiée d'agresseur si elle commettait, sans qu'il y ait conflit, un des actes suivants :

"1) Déclaration de guerre à une autre nation ;

"2) Invasion ou attaque avec ou sans déclaration de guerre d'un territoire, d'un navire, d'un transport aérien appartenant à une autre nation ;

"3) Blocus maritime, terrestre ou aérien imposé à une autre nation ;

"4) Ingérence dans les affaires intérieures d'une autre nation par fourniture d'armes, de munitions, de fonds ou d'autres contributions à toute faction, tout groupe ou toute bande armée ou par organisation

d'une propagande portant atteinte à la sécurité des institutions de cette nation sur son territoire<sup>6</sup>."

### 2. — *Le rapport de M. Paul-Boncour*

116. M. Paul-Boncour dans son rapport sur le Chapitre VIII, section B, présenté au nom du Comité 3 susmentionné déclare :

"Un débat prolongé s'est déroulé dans le Comité au sujet de l'insertion éventuelle dans l'alinéa 2 de la section B du Chapitre VIII d'une définition de l'agression.

"Des amendements présentés à ce sujet, qui rappelaient les définitions inscrites dans un certain nombre de traités conclus avant cette guerre, ne prétendaient d'ailleurs pas préciser tous les cas d'agression, mais seulement proposer une liste d'éventualités dans lesquelles l'intervention du Conseil serait automatique. Ils laissaient au Conseil le pouvoir de déterminer les autres cas dans lesquels il devrait également intervenir.

"Bien que cette proposition ait éveillé de nombreuses sympathies, il est apparu néanmoins à la majorité qu'une définition préalable de l'agression dépassait les possibilités de cette Conférence et le but de la Charte. Les progrès de la technique de la guerre moderne rendent assez difficile la définition de tous les cas d'agression. La liste de ces cas devant être forcément incomplète, on a fait remarquer que le Conseil aurait tendance à tenir un moins grand compte des actes qui n'y figuraient pas : ces omissions encourageraient l'agresseur à tourner la définition ou risqueraient de retarder l'intervention du Conseil. Dans d'autres cas, au contraire, une intervention automatique du Conseil pourrait entraîner une application prématurée des mesures coercitives.

"Le Comité a donc décidé de s'en tenir au texte rédigé à Dumbarton Oaks et de laisser au Conseil l'entière appréciation de ce qui constitue une menace à la paix, une atteinte à la paix, ou un acte d'agression<sup>7</sup>."

## Chapitre II

### LES ESSAIS DE DÉFINITION DE L'AGRESSION

#### SECTION I. — LES RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 378 B (V) ET 380 (V) DU 17 NOVEMBRE 1950

117. Les deux résolutions précitées traitent de la question de la définition de l'agression, mais la première, qui décide un renvoi à la Commission du droit international, concerne la procédure, la seconde concerne le fond de la question.

#### 1. — *La résolution de l'Assemblée générale 378 B (V) du 17 novembre 1950*

118. A la 385<sup>ème</sup> séance de la Première Commission de l'Assemblée générale, tenue le 6 novembre 1950, et consacrée à l'examen de la question des "Devoirs des Etats en cas d'ouverture des hostilités", qui avait été inscrite à l'ordre du jour sur la demande de la délégation yougoslave (A/1399), le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques

<sup>6</sup> *Ibid.*, tome 4, page 828.

<sup>6</sup> *Ibid.*, tome 4, pages 760-761.

<sup>7</sup> *Ibid.*, tome 12, pages 519-520.

déposa un projet de résolution (A/C.1/608/Rev.1) comportant une définition énumérative des actes d'agression<sup>8</sup>.

119. A la 387<sup>ème</sup> séance de la Première Commission, tenue le 7 novembre 1950, le représentant de la Syrie présenta un projet de résolution (A/C.1/610) visant à confier l'étude de la proposition soviétique à l'organe subsidiaire compétent de l'Assemblée générale, c'est-à-dire à la Commission du droit international<sup>9</sup>. Celle-ci inclurait la définition de l'agression parmi les sujets qu'elle devait étudier quand elle élaborerait un code de droit criminel international, et elle présenterait un rapport à l'Assemblée générale.

120. La proposition syrienne fut ensuite remplacée par un projet de résolution présenté conjointement par les délégations de la Bolivie et de la Syrie (A/C.1/615)<sup>10</sup>. Ce projet fut adopté par la Première Commission à sa 390<sup>ème</sup> séance, tenue le 9 novembre 1950<sup>11</sup>.

121. L'Assemblée générale vota le projet de résolution soumis par la Première Commission, à sa 308<sup>ème</sup> séance plénière, tenue le 17 novembre 1950<sup>12</sup>. Aux termes de la résolution 378 B (V) :

*"L'Assemblée générale,*

*"Considérant que la question soulevée par la proposition de l'Union des Républiques socialistes soviétiques gagnerait à être examinée en liaison avec certaines autres qu'étudie la Commission du droit international, organe subsidiaire des Nations Unies,*

*"Décide de renvoyer à la Commission du droit international la proposition de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, ainsi que tous les documents de la Première Commission qui ont trait à la question, pour qu'elle en tienne compte et formule, aussitôt que possible, ses conclusions à ce sujet<sup>13</sup>."*

## 2. — La résolution de l'Assemblée générale 380 (V) du 17 novembre 1950

122. Par lettre adressée le 20 septembre 1950 au Président de l'Assemblée générale (A/1376), la délégation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques lui a demandé d'inscrire à l'ordre du jour de la cinquième session de l'Assemblée générale la question intitulée: "Déclaration pour écarter la menace d'une nouvelle guerre et affermir la paix et la sécurité des peuples".

123. Au cours de sa 285<sup>ème</sup> séance, tenue le 26 septembre 1950, l'Assemblée générale décida, sur la recommandation du Bureau, d'inscrire cette question à son ordre du jour et de la renvoyer à la Première Commission pour examen et rapport<sup>14</sup>.

124. La Première Commission a examiné cette question au cours de ses 372<sup>ème</sup> à 383<sup>ème</sup> séances, te-

nues du 23 octobre au 5 novembre 1950. Elle a été saisie de plusieurs projets de résolutions et amendements<sup>15</sup>.

125. A sa 383<sup>ème</sup> séance, tenue le 3 novembre 1950<sup>16</sup>, elle a adopté un projet de résolution qui a été voté, sans débats, par l'Assemblée générale au cours de sa 308<sup>ème</sup> séance plénière, le 17 novembre 1950<sup>17</sup>.

126. La résolution 380 (V) est ainsi conçue :

*"L'Assemblée générale,*

*" ...*

*"Condamnant l'intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat aux fins d'en changer, en recourant à la menace ou à l'emploi de la force, le gouvernement légalement constitué,*

*"1. Réaffirme solennellement que, quelles que soient les armes utilisées, toute agression, qu'elle soit perpétrée ouvertement, qu'elle prenne la forme d'une incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une Puissance étrangère, ou qu'elle se produise de toute autre manière, est le plus grave de tous les crimes contre la paix et la sécurité du monde tout entier<sup>18</sup> ..."*

127. On note que, dans cette résolution, l'Assemblée générale entend la notion d'agression d'une façon large. Celle-ci en effet peut prendre "la forme d'une incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une Puissance étrangère" et peut encore "se produire de toute autre manière".

## SECTION II. — LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL (3<sup>ÈME</sup> SESSION — 16 MAI - 27 JUILLET 1951)

128. En application de la résolution 378 B (V) adoptée par l'Assemblée générale le 17 novembre 1950, la Commission du droit international a étudié, au cours de onze séances<sup>19</sup>, la proposition (A/C.1/608/Rev.1) présentée par l'Union des Républiques socialistes soviétiques à la Première Commission de l'Assemblée générale ainsi que les autres documents de la Première Commission qui avaient trait à la question. Le résultat de ses travaux est consigné dans son rapport<sup>20</sup>.

129. La Commission fut saisie d'un rapport de M. Spiropoulos intitulé: "Possibilité et opportunité d'une définition de l'agression", rapport défavorable à une telle définition<sup>21</sup>.

130. Des définitions de caractère général furent proposées par différents membres de la Commission<sup>22</sup> à savoir MM. Amado, Alfaro, Yépès<sup>23</sup>, Ssu, Córdova, Scelle.

131. La Commission pensa qu'elle devrait adopter une définition générale de l'agression et elle prit pour base de discussion le texte présenté par M. Alfaro.

<sup>8</sup> *Ibid.*, Première Commission, 372<sup>ème</sup> à 383<sup>ème</sup> séances, et Annexes, point 69.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Première Commission, 383<sup>ème</sup> séance, par. 94.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Séances plénières, 308<sup>ème</sup> séance, par. 57.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Supplément No 20, A/1775, page 15.

<sup>12</sup> Savoir: 92<sup>ème</sup>, 93<sup>ème</sup>, 94<sup>ème</sup>, 95<sup>ème</sup>, 96<sup>ème</sup>, 108<sup>ème</sup>, 109<sup>ème</sup>, 127<sup>ème</sup>, 128<sup>ème</sup>, 129<sup>ème</sup> et 133<sup>ème</sup> séances.

<sup>13</sup> A/1858, Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 9, chapitre III.

<sup>14</sup> Voir le document A/CN.4/44, chapitre II.

<sup>15</sup> Voir A/1858, chapitre III, et, ci-dessous, par. 470-472, 475, 476.

<sup>16</sup> M. Yépès a présenté deux définitions: la première était une définition énumérative (A/CN.4/L.7), la seconde était une définition du type général quelque peu développée (A/CN.4/L.12).

<sup>8</sup> Voir les Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Première Commission, 385<sup>ème</sup> séance, par. 18-35, et Annexes, point 72.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 387<sup>ème</sup> séance, par. 42.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 390<sup>ème</sup> séance, par. 11.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 390<sup>ème</sup> séance, par. 41.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Séances plénières, 308<sup>ème</sup> séance, par. 24.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Supplément No 20, A/1775, page 14.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Séances plénières, 285<sup>ème</sup> séance, par. 67.

132. Diverses modifications furent apportées au projet de définition de M. Alfaro qui fut ainsi remanié :

“L'agression est la menace ou l'emploi de la force par un Etat ou un gouvernement contre un autre Etat, de quelque manière que ce soit, quelles que soient les armes utilisées, ouvertement ou autrement, pour quelque raison ou pour quelque but que ce soit, autre que la légitime défense, individuelle ou collective, ou l'exécution d'une décision ou l'application d'une recommandation d'un organe compétent des Nations Unies<sup>24</sup>.”

133. Toutefois, lorsqu'elle fut soumise à un vote définitif par appel nominal, la définition fut rejetée par 7 voix contre 3<sup>25</sup>. Les raisons pour lesquelles la plupart des membres se sont prononcés pour le rejet du texte mis aux voix étaient diverses. Certains membres étaient contraires au principe même d'une définition de l'agression, d'autres estimaient qu'il manquait à la définition des éléments qu'ils jugeaient essentiels.

134. M. Alfaro proposa alors à la Commission de ne pas renoncer à sa tentative pour définir l'agression, mais de faire de nouveaux efforts en prenant pour base de ses travaux chacun des textes présentés par d'autres de ses membres. Cette proposition fut rejetée par 6 voix contre 4<sup>26</sup>.

### SECTION III. — LA RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 599 (VI) CONCERNANT LA QUESTION DE LA DÉFINITION DE L'AGRESSION (31 JANVIER 1952)

135. Le 13 novembre 1951, au cours de sa 341<sup>ème</sup> séance plénière<sup>27</sup>, l'Assemblée générale a décidé d'inscrire à son ordre du jour le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa troisième session<sup>28</sup> et, au cours de sa 342<sup>ème</sup> séance plénière tenue le même jour, elle a décidé de renvoyer la question de la définition de l'agression à la Sixième Commission pour examen et rapport<sup>29</sup>.

136. La question de la définition de l'agression a fait l'objet de longs débats au sein de la Sixième Commission au cours de dix-huit séances, tenues du 5 janvier au 22 janvier 1952<sup>30</sup>. Au cours de ces débats, les thèses favorables ou défavorables à une définition de l'agression s'affrontèrent.

<sup>24</sup> A/1858, par. 49.

<sup>25</sup> *Votèrent pour*: MM. Alfaro, Cordova et François. *Votèrent contre*: MM. Amado, Brierly, Hsu, El-Khoury, Sandström, Spiropoulos et Yépès.

*S'abstint*: M. Hudson; *absent*: M. Scelle.

<sup>26</sup> *Votèrent pour*: MM. Alfaro, Cordova, Hsu et Yépès.

*Votèrent contre*: MM. Amado, Brierly, François, Hudson, El-Khoury et Sandström.

*S'abstint*: M. Spiropoulos; *absent*: M. Scelle.

La Commission a cependant inclus l'agression parmi les crimes prévus dans son projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Voir ci-dessous, par. 160.

<sup>27</sup> Voir les *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Séances plénières*, 341<sup>ème</sup> séance, par. 42.

<sup>28</sup> A/1858, *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 9*.

<sup>29</sup> Voir A/2119, *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale, au cours de sa sixième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 20*, page xvii.

<sup>30</sup> Voir les *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 278<sup>ème</sup> à 295<sup>ème</sup> séances*; et *Annexes*, point 49.

137. La Sixième Commission eut comme base de travail le rapport de la Commission du droit international, un projet de résolution présenté par la Grèce (A/C.6/L.206), un projet de résolution présenté par l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/C.6/L.208), un projet de résolution présenté conjointement par la France, l'Iran et le Venezuela (A/C.6/L.209), un projet de résolution présenté par la Bolivie (A/C.6/L.211).

138. Des amendements à ces projets de résolution furent présentés par la Colombie (A/C.6/L.210) et l'Égypte (A/C.6/L.213) au projet de résolution de l'URSS, par la Colombie (A/C.6/L.214/Rev.1), l'Inde (A/C.6/L.212) et la Syrie (A/C.6/L.215) au projet de résolution commun de la France, de l'Iran et du Venezuela. Enfin le Mexique présenta un amendement (A/C.6/L.216) à l'amendement de la Syrie.

139. A sa 294<sup>ème</sup> séance, le 21 janvier 1952, la Sixième Commission adopta le paragraphe 1 de l'amendement de la Colombie et, avec des modifications, les paragraphes 1, 3 et 4 de l'amendement syrien. Le projet de résolution commun, modifié par ces divers amendements, fut adopté par 28 voix contre 12, avec 7 abstentions<sup>31</sup>.

140. L'Assemblée générale, le 31 janvier 1952, adopta<sup>32</sup> par 30 voix contre 12, avec 8 abstentions, le projet de résolution<sup>33</sup> (A/C.6/L.217) présenté par la Sixième Commission<sup>34</sup>.

### Chapitre III

## L'AGRESSION CONSIDEREE COMME CRIME INTERNATIONAL

### SECTION I. — L'ACCORD DE LONDRES DU 8 AOÛT 1945, LE STATUT DU TRIBUNAL MILITAIRE INTERNATIONAL ET LE JUGEMENT DU TRIBUNAL

#### 1. — *L'Accord de Londres et le statut du Tribunal*

141. Le 8 août 1945, les Gouvernements des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques signèrent, à Londres, un Accord<sup>35</sup> prévoyant qu'un Tribunal militaire international serait établi pour juger les criminels de guerre dont les crimes étaient sans localisation géographique précise (article premier).

142. A cet accord, est annexé le statut du Tribunal militaire international. L'article 6 dudit statut soumet

<sup>31</sup> *Ibid.*, 294<sup>ème</sup> séance, par. 70-73.

<sup>32</sup> *Ibid.*, *Séances plénières*, 368<sup>ème</sup> séance, par. 163-168.

<sup>33</sup> *Ibid.*, *Annexes*, point 49, document A/2087, Rapport de la Sixième Commission, par. 37.

<sup>34</sup> Le texte de la résolution 599 (VI) est reproduit ci-dessus dans la note au paragraphe 1.

<sup>35</sup> Voir *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, Nuremberg, 14 novembre 1945-1<sup>er</sup> octobre 1946*, page 8. L'article 5 prévoyait que tous les gouvernements des Etats Membres des Nations Unies pouvaient adhérer à l'Accord. Dix-neuf Etats ont, en vertu de cette disposition, donné leur adhésion à l'Accord, savoir, selon l'ordre chronologique des adhésions: Grèce, Danemark, Yougoslavie, Pays-Bas, Tchécoslovaquie, Pologne, Belgique, Ethiopie, Australie, Honduras, Norvège, Panama, Luxembourg, Haïti, Nouvelle-Zélande, Inde, Venezuela, Uruguay et Paraguay.

à la juridiction du Tribunal trois catégories de crimes dont la première, celle des crimes contre la paix, est ainsi définie :

“a) Les crimes contre la paix, c'est-à-dire la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression, ou d'une guerre de violation des traités, assurances ou accords internationaux, ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes qui précèdent<sup>36</sup>.”

143. On note qu'à la Conférence qui élaborait le statut du Tribunal, la délégation des États-Unis proposait d'insérer dans ce statut une définition du crime d'agression ainsi conçue :

“Aux fins du présent article, l'État agresseur est celui qui, le premier, commet l'un quelconque des actes suivants :

“1. Déclaration de guerre à un autre État ;

“2. Invasion par ses forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre État ;

“3. Attaque par ses forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre État ;

“4. Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre État ;

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

“Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou autre ne servira d'excuse ou de justification à ces actes, mais l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire la résistance à un acte d'agression, ou l'action entreprise pour aider un État qui a été victime d'une agression, ne constituera pas une guerre d'agression<sup>37</sup>.”

144. Les cinq critères d'agression énoncés dans cette proposition sont repris de la définition de l'agression élaborée en 1933 par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement<sup>38</sup>. Par la suite, la délégation des États-Unis amenda sa proposition en supprimant les Nos 4 et 5 de l'énumération.

145. La délégation française proposa, de son côté, un projet de définition des crimes que le Tribunal devrait punir<sup>39</sup>. La proposition des États-Unis donna lieu à une discussion<sup>40</sup>. Elle fut combattue par le général Nikitchenko, délégué soviétique, qui déclara qu'en l'espèce, une telle définition n'était pas nécessaire et

que la Conférence n'était pas l'organe compétent pour l'élaborer<sup>41</sup>. La proposition fut finalement écartée.

## 2. — L'acte d'accusation des Nations Unies contre les chefs allemands

146. Cet acte fut présenté au Tribunal militaire international par Robert H. Jackson, François de Menthon, Sir Hartley Shawcross et R. A. Rudenko<sup>42</sup>. L'acte d'accusation, en ce qui concerne les crimes contre la paix, relève, d'une part, un complot en vue de commettre des agressions et, d'autre part, la commission d'agressions. On note les titres suivants :

“3. Action agressive contre l'Autriche et la Tchécoslovaquie<sup>43</sup>” ;

“4. Conception du plan d'attaque contre la Pologne ; préparation et déclenchement de la guerre d'agression (mars à septembre 1939)<sup>44</sup>” ;

“5. Extension de la guerre en une guerre générale d'agression : conception et exécution des attaques contre le Danemark, la Norvège, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Yougoslavie et la Grèce (1939-avril 1941)<sup>45</sup>” ;

“6. Invasion du territoire soviétique par les Allemands, le 22 juin 1941, en violation du Pacte de non-agression<sup>46</sup>”.

“7. Collaboration avec l'Italie et le Japon et guerre d'agression contre les États-Unis (novembre 1936 à décembre 1941)<sup>47</sup>”.

## 3. — Le jugement du Tribunal, du 1er octobre 1946

147. Le Tribunal relève deux chefs d'accusation relatifs aux crimes contre la paix. C'est, en premier lieu, celle de “complot ou plan concerté en vue de commettre des crimes contre la paix”. C'est, en second lieu, l'inculpation “de crimes contre la paix consistant en la préparation, le déclenchement et la poursuite de guerres d'agression”. Mais, immédiatement après, il joint ces deux questions déclarant : “Il y a lieu de réunir la question de l'existence d'un plan concerté avec celle des guerres d'agression<sup>48</sup>. . .”

148. Ensuite, il distingue les “actes agressifs” et “la guerre d'agression”. Le Tribunal déclare à ce sujet : “Les premiers actes agressifs que mentionne l'acte d'accusation sont l'invasion de l'Autriche et celle de la Tchécoslovaquie, et la première guerre d'agression visée est la guerre contre la Pologne commencée le 1er septembre 1939<sup>49</sup>.”

<sup>36</sup> A la 293<sup>ème</sup> séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale (21 janvier 1952), M. Morozov (URSS) déclara “que le général Nikitchenko n'était pas le porte-parole de l'URSS sur la question même de la définition de l'agression ; il se bornait à examiner le point de savoir s'il fallait ou non faire figurer une telle définition dans le statut du Tribunal de Nuremberg”. *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 293<sup>ème</sup> séance, par. 3.*

<sup>37</sup> Voir *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, Nuremberg, 14 novembre 1945-1er octobre 1946*, page 29.

<sup>38</sup> *Ibid.*, page 38.

<sup>39</sup> *Ibid.*, page 41.

<sup>40</sup> *Ibid.*, page 42.

<sup>41</sup> Par cette invasion, les Allemands ont commencé “une guerre d'agression contre l'URSS”. *Ibid.*, page 42.

<sup>42</sup> *Ibid.*, page 43.

<sup>43</sup> *Ibid.*, page 196.

<sup>44</sup> *Ibid.*, page 197.

<sup>36</sup> *Ibid.*, page 12.

<sup>37</sup> Voir *Report of Robert H. Jackson, United States Representative to the International Conference on Military Trials—London 1945*, Department of State Publication 3080 (1949), page 294.

<sup>38</sup> Voir ci-dessus, par. 78.

<sup>39</sup> Cette proposition était ainsi conçue : “Le tribunal sera compétent pour juger toute personne qui aura, à un titre quelconque, préparé ou exécuté : i) la politique d'agression et de domination à l'égard d'autres nations, poursuivie par les Puissances européennes de l'Axe en violation des traités et de la loi internationale. . .” ; *Report of Robert H. Jackson*, page 293.

<sup>40</sup> Voir séance du 19 juillet 1945 ; *ibid.*, pages 295 à 309.

149. Vient après une énumération chronologique :

“La préparation de l’agression<sup>49</sup>” — Le Tribunal à ce sujet commence par citer *Mein Kampf*.

“L’établissement des plans d’agression<sup>50</sup>” — Le Tribunal relate les conférences secrètes tenues par Hitler les 5 novembre 1937 et 23 novembre 1939.

“L’annexion de l’Autriche<sup>51</sup>” — Le Tribunal la relate comme “un premier pas dans l’exécution du plan général d’agression”. Il termine en disant : “Les méthodes employées pour atteindre le but furent celles d’un agresseur. La force armée allemande prête à entrer en jeu à la moindre résistance avait constitué le facteur décisif<sup>52</sup>.”

“L’occupation de la Tchécoslovaquie<sup>52</sup>”.

“L’agression contre la Pologne<sup>53</sup>” — A ce sujet, le Tribunal se déclare “pleinement convaincu par les preuves qui lui ont été soumises que la guerre déclenchée par l’Allemagne contre la Pologne le 1er septembre 1939 était une guerre d’agression<sup>54</sup>”.

“L’invasion du Danemark et de la Norvège<sup>54</sup>” — Le Tribunal déclare que “ces invasions constituent des actes d’agression<sup>55</sup>”.

“L’invasion de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg<sup>55</sup>” — Le Tribunal déclare que cette invasion “constitue manifestement une guerre d’agression<sup>56</sup>”.

“L’agression contre la Yougoslavie et la Grèce<sup>57</sup>”.

“La guerre d’agression contre l’Union des Républiques socialistes soviétiques<sup>58</sup>” — Le Tribunal déclare que “le projet soigneusement préparé dont l’exécution [a commencé] le 22 juin . . . a constitué l’agression la plus évidente<sup>59</sup>”.

“La guerre contre les Etats-Unis<sup>59</sup>” — Le Tribunal constate que l’attaque par le Japon de la flotte américaine à Pearl-Harbour constitue une “guerre d’agression” que l’Allemagne a encouragée et qu’elle a approuvée en déclarant aussitôt la guerre aux Etats-Unis<sup>60</sup>.

150. On peut faire, au sujet du jugement, deux observations :

a) Le Tribunal n’a défini ni les actes agressifs ni la guerre d’agression. Il a simplement reconnu leur existence dans une série de cas déterminés.

b) Le Tribunal a pris soin d’établir, dans plusieurs des cas mentionnés, que la légitime défense ne pouvait être invoquée : cas de l’invasion de la Norvège<sup>61</sup>, de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg<sup>60</sup>, cas de l’agression contre l’URSS<sup>60</sup>. Le Tribunal déclara que l’Allemagne ne pouvait prétendre qu’elle prenait l’initiative soit pour prévenir une invasion des alliés, soit pour prévenir une attaque de la part des pays qu’elle envahissait. On note cette remarque faite au sujet de la Norvège :

<sup>49</sup> *Ibid.*, page 198.

<sup>50</sup> *Ibid.*, page 202.

<sup>51</sup> *Ibid.*, page 205.

<sup>52</sup> *Ibid.*, page 208.

<sup>53</sup> *Ibid.*, page 215.

<sup>54</sup> *Ibid.*, page 220.

<sup>55</sup> *Ibid.*, page 221.

<sup>56</sup> *Ibid.*, page 222.

<sup>57</sup> *Ibid.*, page 224.

<sup>58</sup> *Ibid.*, page 226.

<sup>59</sup> *Ibid.*, page 227-228.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pages 217 et 220.

“Mais si le droit international doit jamais devenir une réalité, la question de savoir si une action entreprise sous le prétexte de la légitime défense était de caractère agressif ou bien défensif devra faire l’objet d’une enquête appropriée et d’un arbitrage<sup>60</sup>.”

## SECTION II. — LES RÉSOLUTIONS DE L’ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 95 (I) DU 11 DÉCEMBRE 1946 ET 177 (II) DU 21 NOVEMBRE 1947

151. L’Assemblée générale adopta, le 11 décembre 1946, la résolution 95 (I) par laquelle, après avoir confirmé “les principes de droit international reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg et par l’arrêt de cette Cour”, elle invita la Commission pour le développement progressif du droit international et sa codification (dite “Commission des méthodes”) créée par une autre résolution du même jour

“A considérer comme une question d’importance capitale les projets visant à formuler, dans le cadre d’une codification générale des crimes commis contre la paix et la sécurité de l’humanité ou dans le cadre d’un Code de droit criminel international, les principes reconnus dans le statut de la Cour de Nuremberg et dans l’arrêt de cette Cour<sup>63</sup>.”

152. La Commission pour le développement progressif du droit international et sa codification élaborera au cours de sa session unique (1947) un rapport<sup>64</sup> dans lequel elle faisait certaines recommandations quant aux méthodes par lesquelles la future Commission du droit international devrait donner suite à la résolution 95 (I).

153. L’Assemblée générale qui avait été saisie du rapport précité adopta la résolution 177 (II) du 21 novembre 1947 par laquelle elle chargea la Commission du droit international dont elle avait décidé la création de :

“a) Formuler les principes de droit international reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg et dans l’arrêt de cette Cour, et

“b) Préparer un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité, indiquant clairement la place qu’il convient d’accorder aux principes mentionnés au sous-paragraphe a ci-dessus<sup>65</sup>.”

## SECTION III. — LA SUITE DONNÉE À LA RÉSOLUTION 177 (II) DE L’ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

### 1. — La première session de la Commission du droit international (1949)

154. La Commission du droit international estima que sa tâche “ne consistait pas à porter un jugement sur ces principes [les principes reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg et dans l’arrêt de cette Cour] en tant que principes du droit international, mais purement et simplement à les formuler<sup>66</sup>”.

<sup>63</sup> *Ibid.*, page 219.

<sup>64</sup> Voir *Résolutions adoptées par l’Assemblée générale pendant la seconde partie de sa première session du 23 octobre au 15 décembre 1946*, page 188.

<sup>65</sup> A/332, *Documents officiels de l’Assemblée générale, deuxième session, Sixième Commission*, page 211.

<sup>66</sup> Voir *Documents officiels de la deuxième session de l’Assemblée générale, Résolutions, 16 septembre-29 novembre 1947*, page 112.

<sup>67</sup> Voir le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa première session, A/925, *Documents officiels de l’Assemblée générale, quatrième session, Supplément No 10*, par. 26.

155. La Commission chargea une Sous-Commission d'élaborer un document de travail dans lequel seraient formulés les principes de Nuremberg<sup>67</sup>. La Commission, saisie de ce document, estima que la formulation des principes de Nuremberg semblait "si étroitement liée à la préparation d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité qu'il serait prématuré pour la Commission de présenter ces principes en une forme définitive avant que la rédaction du projet de code ne soit plus avancée<sup>68</sup>". Elle renvoya donc le texte préparé par la Sous-Commission à un rapporteur, M. J. Spiropoulos, pour qu'il fasse rapport à la Commission à sa deuxième session.

2. — *La seconde session de la Commission du droit international (5 juin-29 juillet 1950)*

156. M. Spiropoulos présenta un rapport<sup>69</sup> sur la base duquel la Commission adopta une formulation<sup>70</sup> des principes du droit international consacrée par le statut du Tribunal de Nuremberg et par le jugement du Tribunal. Parmi les sept principes formulés par la Commission, l'un d'eux, le principe VI concerne les crimes contre la paix, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

157. En ce qui concerne les crimes contre la paix, il est dit :

"a) Crimes contre la paix :

"i) Projeter, préparer, déclencher ou poursuivre une guerre d'agression ou une guerre faite en violation de traités, accords et engagements internationaux ;

"ii) Participer à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes mentionnés à l'alinéa i."

La Commission du droit international fait cette observation :

"Le statut du Tribunal de Nuremberg ne contient aucune définition de la "guerre d'agression" et on n'en trouve pas non plus dans le jugement du Tribunal. C'est en examinant les événements historiques qui ont précédé et accompagné la guerre que le Tribunal a conclu que certains des accusés avaient préparé et mené des guerres d'agression contre douze nations et étaient, par conséquent, coupables d'une série de crimes<sup>71</sup>."

3. — *La résolution 488 (V) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1950*

158. L'Assemblée générale, par sa résolution 488 (V) du 12 décembre 1950<sup>72</sup>, invita les gouvernements des Etats Membres à communiquer leurs observations sur les principes, tels qu'ils avaient été formulés par la Commission du droit international. Par la même résolution, l'Assemblée pria la Commission de tenir compte de ces observations ainsi que des observations

présentées par les délégations pendant la cinquième session, lorsqu'elle préparerait le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

4. — *La troisième session de la Commission du droit international (1951)*

159. M. Spiropoulos présenta un rapport<sup>73</sup> dans lequel figurait un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, ainsi qu'un résumé des observations faites par les délégations pendant la cinquième session de l'Assemblée générale au sujet de la formulation des principes de Nuremberg établis par la Commission. La Commission était en outre saisie d'observations sur la formulation présentées par certains gouvernements<sup>74</sup>.

160. La Commission adopta un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité<sup>75</sup>. La liste des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité comprend douze numéros<sup>76</sup>. Le numéro 1 est formulé comme suit :

"1) Tout acte d'agression, y compris l'emploi, par les autorités d'un Etat, de la force armée contre un autre Etat, à des fins autres que la légitime défense nationale ou collective ou, soit l'exécution d'une décision, soit l'application d'une recommandation d'un organe compétent des Nations Unies."

161. On remarque que le numéro 1 vise l'agression ("Tout acte d'agression") mais que certains actes rentrant dans la même catégorie que ceux caractérisés comme constitutifs de l'agression par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement en 1933 font l'objet d'une incrimination distincte dans le projet de code. C'est le cas du numéro 4 ainsi conçu :

"4) L'incursion sur le territoire d'un Etat en provenance du territoire d'un autre Etat de bandes armées agissant à des fins politiques."

162. Cependant, dans le commentaire du crime numéro 1 (agression), il est dit :

"Bien qu'aux termes du paragraphe premier, tout acte d'agression constitue un crime, on n'a pas cherché à donner une liste exhaustive des actes visés. Il est expressément stipulé que l'emploi de la force armée dans les circonstances définies par ce paragraphe constitue un acte d'agression. Il est possible, toutefois, que l'agression puisse être commise aussi au moyen d'autres actes, y compris certains de ceux dont il est question dans d'autres paragraphes de l'article 2."

De là, il ressort que le numéro 1 relatif à l'agression n'épuise pas la notion d'agression puisque les faits visés sous d'autres numéros peuvent constituer le crime d'agression.

<sup>67</sup> Document A/CN.4/W.12.

<sup>68</sup> A/925, par. 29.

<sup>69</sup> A/CN.4/22.

<sup>70</sup> Voir le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa deuxième session du 5 juin au 29 juillet 1950, A/1316, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 12, troisième partie.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, par. 113.

<sup>72</sup> Voir A/1775, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 20, Résolutions, page 87.*

<sup>73</sup> Voir documents A/CN.4/45 et Corr.1, A/CN.4/45/Add.1 et Corr.1 et A/CN.4/45/Add.2.

<sup>74</sup> La Commission consacra douze séances à la question : 89ème à 92ème, 106ème à 111ème, 129ème et 133ème séances. Voir le rapport de la Commission A/1858, *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 9, chapitre IV.*

<sup>75</sup> Pour la liste complète des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité formulée par la Commission, voir A/1858, par. 59.

#### Chapitre IV

### LES CRITERES APPLIQUES DANS LES CAS DE CONFLITS ACCOMPAGNES DE L'EMPLOI DE LA FORCE: CAS DE LA COREE

163. Il y a eu plusieurs conflits armés depuis la création des Nations Unies, notamment celui qui mit aux prises le nouvel Etat d'Israël et les Etats arabes limitrophes. Cependant, le Conseil de sécurité ne s'est prononcé qu'une fois sur la question de l'agression, ce fut dans le cas de la guerre de Corée.

164. Le 25 juin 1950, au cours de sa 473<sup>ème</sup> séance, le Conseil de sécurité, saisi du conflit de Corée où la guerre venait d'éclater, vota, en lui apportant quelques amendements, un projet de résolution présenté par le délégué des Etats-Unis. La résolution adoptée par le Conseil de sécurité est ainsi conçue<sup>77</sup>:

*"Le Conseil de sécurité,*

*" . . .*

*"Prenant acte de l'attaque armée dirigée contre la République de Corée par des forces armées venues de Corée du Nord, attaque qui le préoccupe gravement,*

*"Constate que cette action constitue une rupture de la paix;*

*"Requiert la cessation immédiate des hostilités et invite les autorités de la Corée du Nord à retirer sur-le-champ leurs forces armées sur le 38<sup>ème</sup> parallèle. . ."*

165. Le 27 juin 1950, au cours de la 474<sup>ème</sup> séance du Conseil de sécurité, le délégué des Etats-Unis présente un autre projet de résolution ainsi conçu:

*"Le Conseil de sécurité,*

*"Ayant constaté que l'attaque dirigée contre la République de Corée par des forces armées venues de Corée du Nord constitue une rupture de la paix,*

*"Ayant demandé la cessation immédiate des hostilités,*

*"Ayant invité les autorités de la Corée du Nord à retirer immédiatement leurs forces armées sur le 38<sup>ème</sup> parallèle,*

<sup>77</sup> Voir S/1497 et les *Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, No 15. Ont voté pour: Chine, Cuba, Equateur, Egypte, France, Inde, Norvège, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique; s'est abstenue: la Yougoslavie; absente: l'Union des Républiques socialistes soviétiques.*

*"Ayant constaté, d'après le rapport de la Commission des Nations Unies pour la Corée, que les autorités de la Corée du Nord n'ont ni suspendu les hostilités, ni retiré leurs forces armées sur le 38<sup>ème</sup> parallèle, et qu'il faut prendre d'urgence des mesures militaires pour rétablir la paix et la sécurité internationales,*

*" . . .*

*"Recommande aux Membres des Nations Unies d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales."*

Cette résolution fut adoptée sans changement au cours de la même séance<sup>78</sup>.

166. Le 1<sup>er</sup> février 1951, au cours de sa cinquième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 498(V) dans laquelle il est dit:

*"L'Assemblée générale,*

*" . . .*

*"Prenant acte de ce que le Gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine n'a pas accepté les propositions de l'Organisation des Nations Unies visant à faire cesser les hostilités en Corée en vue de parvenir à un règlement pacifique, et de ce que ses forces armées poursuivent l'invasion de la Corée et continuent à se livrer à des attaques de grande envergure contre les forces des Nations Unies qui se trouvent en Corée,*

*"1. Constate que le Gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine, en apportant directement aide et assistance à ceux qui avaient déjà commis une agression en Corée et en ouvrant les hostilités contre les forces des Nations Unies qui s'y trouvent, s'est lui-même livré à une agression en Corée<sup>79</sup>. . ."*

<sup>78</sup> Voir S/1508/Rev.1 et les *Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, No 16. Ont voté pour: Chine, Cuba, Equateur, France, Norvège, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique; ont voté contre: la Yougoslavie; se sont abstenues: Egypte, Inde; absente: l'Union des Républiques socialistes soviétiques.*

<sup>79</sup> A/1775/Add.1, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 20 A, page 1.*

### Titre III

#### LES FORMULES DES TRAITÉS RÉGIONAUX OU PARTICULIERS CONCERNANT LA SÉCURITÉ

##### Chapitre premier

#### L'ÉVOLUTION HISTORIQUE

167. Les traités régionaux ou particuliers concernant la sécurité ont été conclus au cours de trois périodes: celle antérieure à la première guerre mondiale, celle de la Société des Nations, celle des Nations Unies.

#### SECTION I. — TRAITÉS DE LA PÉRIODE ANTÉRIEURE À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

168. A cette époque, on constate l'existence de traités d'alliance. Ces traités bilatéraux (Alliance

franco-russe) ou plurilatéraux (Autriche-Hongrie, Allemagne, Italie) se présentent comme des traités d'alliance défensive. Les alliés ne sont donc tenus de se prêter assistance qu'au cas où l'un d'eux serait l'objet d'une attaque. Si le terme "agression" n'est pas (en général) employé, la notion d'agression est implicitement consacrée quand on parle d'attaque ou d'invasion. Il n'existe pas d'organisation internationale chargée de veiller au maintien de la paix; les parties adoptent les formules qui leur conviennent et qu'aucune instance internationale n'a élaborées ou recommandées. Ces parties sont les seuls juges de la question de savoir si le *casus foederis* s'est réalisé ou non.

## SECTION II. — TRAITÉS DE LA PÉRIODE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

### 1. — *La raison d'être des traités de sécurité*

169. Pendant la période de la Société des Nations, le Pacte de la Société des Nations était censé assurer la sécurité des Etats et, selon une opinion exprimée à diverses reprises par certains gouvernements, des traités particuliers visant à prévoir l'assistance d'un Etat par un autre Etat ne répondaient pas à un besoin et présentaient des dangers.

170. Cependant, cette opinion ne s'imposa pas. Certains gouvernements estimaient que les engagements généraux du Pacte de la Société des Nations étaient insuffisants et que, pour assurer la pleine valeur des engagements généraux du Pacte, il fallait les compléter par des engagements particuliers conclus entre Etats qui s'estimaient exposés à un péril commun. Par ailleurs, les membres de la communauté internationale qui ne faisaient pas partie de la Société des Nations recherchaient dans des engagements particuliers les garanties de sécurité dont ils croyaient avoir besoin.

### 2. — *Les caractères des traités de sécurité*

#### a) *L'objet de ces traités*

171. On trouve deux catégories de traités : ce sont, en premier lieu, les traités d'assistance mutuelle qui prévoient qu'un Etat sera assisté par un ou plusieurs autres au cas où il serait victime d'une agression. Ces traités ont le même objet que les traités d'alliance de la période antérieure à la Société des Nations. Ce sont, en second lieu, les traités de neutralité ou de non-agression, qui prévoient simplement l'obligation des Etats contractants de ne pas se livrer à une agression les uns par rapport aux autres et ne comportent pas d'engagement d'assistance au cas où un des Etats contractants serait victime d'une agression.

#### b) *Il s'agit de traités qui, pour la plupart, s'insèrent dans le cadre du Pacte de la Société des Nations*

172. Il s'ensuit que les formules de ces traités s'inspirent, dans une plus ou moins large mesure, des formules recommandées ou élaborées par les organes de la Société des Nations. Par ailleurs, il est souvent précisé, dans ces traités, qu'ils ne contrarieront pas l'application du Pacte de la Société des Nations ou qu'ils s'appliqueront avec le concours des organes de la Société des Nations.

#### c) *Etats parties aux traités*

173. Il s'agit en général de traités bilatéraux et dans quelques cas de traités régionaux qui parfois sont ouverts à l'adhésion d'Etats qui n'ont pas participé à la conclusion du traité. Ces traités sont beaucoup plus nombreux que les traités d'alliance en vigueur dans la période antérieure à la Société des Nations.

## SECTION III. — TRAITÉS DE LA PÉRIODE DES NATIONS UNIES

174. Les traités conclus au cours de cette période ne présentent pas de différences considérables par rapport aux traités conclus au cours de la période précédente. On remarque, du reste, qu'un certain nombre des traités conclus au cours de la période précédente sont encore en vigueur.

### 1. — *Etats parties aux traités*

175. On note une proportion plus grande de traités régionaux et de traités plurilatéraux.

### 2. — *Il s'agit de traités qui s'insèrent dans le cadre de la Charte des Nations Unies*

176. Les formules de la Charte des Nations Unies concernant la sécurité sont différentes de celles du Pacte de la Société des Nations. Aussi bien, les nouveaux traités souvent tiennent compte de l'Article 2, paragraphe 4, de la Charte qui interdit le recours "à la menace ou à l'emploi de la force".

## Chapitre II

### LES DIVERSES FORMULES EMPLOYÉES PAR LES TRAITÉS

177. Les traités régionaux ou particuliers concernant la sécurité : traités de non-agression, traités de neutralité, traités d'alliance, traités de garantie, traités d'assistance mutuelle, etc., gravitent autour de la notion d'agression. Mais les formules qu'ils emploient varient. Certains traités comportent des formules très concises : "guerre", "attaque", "invasion", "agression", "recours aux armes". D'autres comportent des formules plus développées, des définitions ou énumérations. Il faut noter que certaines des formules employées s'accompagnent d'une qualification qui est celle de la non-provocation.

178. Les traités ont été classés selon la formule qu'ils emploient dans les six catégories suivantes :

1. L'attaque ou l'invasion ;
2. L'agression ;
3. L'usage de la force ;
4. Énumération d'actes interdits ;
5. Les définitions générales de l'agression ;
6. Les définitions énumératives de l'agression.

179. On n'a pas retenu les traités qui se bornent à employer le mot "guerre" sans autre qualification, parce que ce mot ne jette aucune lumière sur la notion d'agression. Dans une dernière rubrique (No 7) on mentionne les traités qui ont retenu la notion de provocation.

## SECTION I. — L'ATTAQUE OU L'INVASION

180. Les traités suivants emploient exclusivement le terme "attaque" ou "attaqué" :

- Traité d'alliance franco-russe, 15/27 décembre 1893 ;
- Triple alliance : Autriche-Hongrie, Allemagne, Italie, 22 mai 1882 (art. 2) ;
- Traité d'alliance : Autriche-Hongrie, Roumanie, 20 octobre 1883 (art. 2) ;
- Traité d'alliance : Grande-Bretagne, Japon, 12 août 1905 (art. II) ;
- Convention d'alliance : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, République tchécoslovaque, 14 août 1920 (art. 1), enregistré SdN, No 154 ;
- Accord politique : France, Pologne, 19 février 1921 (art. 3), enregistré SdN, No 449 ;
- Traité d'alliance défensive : Roumanie, Tchécoslovaquie, 23 avril 1921 (art. 1er), enregistré SdN, No 155 ;

Accord politique: Finlande, Roumanie, Estonie, 17 mars 1922 (art. 7), enregistré SdN, No 296;

Traité d'alliance défensive: Estonie, Lithuanie, 1er novembre 1923 (art. 3), enregistré SdN, No 578;

Traité de garantie: Pologne, Roumanie, 26 mars 1926 (art. 2), enregistré SdN, No 1411;

Traité d'amitié: France, Roumanie, 10 juin 1926 (art. 4), enregistré SdN, No 1373.

Traité de non-agression: Lithuanie, Union des Républiques soviétiques socialistes, 28 septembre 1926 (art. 3), enregistré SdN, No 1410;

Traité d'amitié: Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, France, 11 novembre 1927 (art. 4), enregistré SdN, No 1592;

Traité de neutralité et de conciliation: Bulgarie, Turquie, 6 mars 1929 (art. 2), enregistré SdN, No 2668;

Traité de garantie: Pologne, Roumanie, 15 janvier 1931 (art. 2), enregistré SdN, No 2685;

Traité d'amitié et d'alliance: Union des Républiques soviétiques socialistes, Chine, 14 août 1945 (art. 3), classé et inscrit au répertoire de l'ONU, No 68;

Traité de l'Atlantique nord: Belgique, Canada, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique (depuis le 18 février 1952, Grèce et Turquie), 4 avril 1949 (art. 5), enregistré ONU, No 541.

181. Les traités suivants emploient le terme "attaque", en le faisant suivre d'une qualification:

i) "attaque militaire",

Traité d'amitié et d'assistance mutuelle: Union des Républiques soviétiques socialistes, Mongolie, 27 février 1946 (art. 2), enregistré ONU, No 744;

ii) "attaque tendant à porter atteinte à son indépendance, à l'asservir ou à lui arracher certaines parties de son territoire",

Traité d'amitié et d'assistance mutuelle: Yougoslavie, Albanie, 9 juillet 1946 (art. 3), enregistré ONU, No 15.

182. Les traités suivants emploient à la fois les termes "attaque" et "invasion":

Traité de garantie mutuelle de Locarno: Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, 16 octobre 1925 (art. 2), enregistré SdN, No 1292;

Pacte d'amitié: France, Roumanie, 10 juin 1926, enregistré SdN, No 1373;

Pacte de non-agression et d'arbitrage: Grèce, Roumanie, 21 mars 1928 (art. 1er), enregistré SdN, No 2508.

## SECTION II. — L'AGRESSION

183. D'assez nombreux traités emploient le terme "agression" pour dire que les parties s'abstiendront de commettre une agression ou qu'elles assisteront la partie qui sera victime d'une agression.

184. Les traités suivants emploient les termes "agression", "actes d'agression", "actions agressives", "action offensive", "guerre d'agression":

Traité de neutralité et de non-agression: Turquie, Union des Républiques soviétiques socialistes, 17 décembre 1925 (art. 2), enregistré SdN, No 3610;

Traité de non-agression: Lithuanie, Union des Républiques soviétiques socialistes, 28 septembre 1926 (art. 3), enregistré SdN, No 1410;

Traité de garantie et de neutralité: Perse, Union des Républiques soviétiques socialistes, 1er octobre 1927 (art. 2), enregistré SdN, No 2620;

Traité de conciliation et de règlement judiciaire et d'arbitrage: Espagne, Turquie, 28 avril 1930 (art. 1er);

Traité de non-agression: Afghanistan, Union des Républiques soviétiques socialistes, 24 juin 1931 (art. 2), enregistré SdN, No 3611;

Pacte de non-agression et de conciliation, dit Pacte Saavedra Lamas, Rio-de-Janeiro, 10 octobre 1933 (art. 1er), enregistré SdN, No 3781.

Traité de non-agression: Turquie, Yougoslavie, 27 novembre 1933 (art. 1er), enregistré SdN, No 3715;

Pacte de non-agression: Chine, Union des Républiques soviétiques socialistes, 21 août 1937 (art. 1er), enregistré SdN, No 4180;

Traité pour le règlement pacifique des différends: Brésil, Venezuela, 30 mars 1940 (art. 1er);

Traité d'amitié et d'assistance mutuelle: Pologne, Yougoslavie, 18 mars 1946 (art. 3), enregistré ONU, No 13;

Charte de l'Organisation des Etats américains, Bogota, 30 avril 1948 (art. 5), enregistrée ONU, No 1609;

Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle: Pologne, Bulgarie, 28 mai 1948 (art. 2), enregistré ONU, No 389;

Convention d'armistice général entre l'Egypte et Israël, 24 février 1949 (art. 1er, par. 2), enregistrée ONU, No 654.

Convention d'armistice général entre le Liban et Israël, 23 mars 1949, (art. 1er, par. 2), enregistrée ONU, No 655.

Convention générale d'armistice entre le Royaume hachémite de Jordanie et Israël, 3 avril 1949 (art. 1er), enregistrée ONU, No 656.

Convention d'armistice générale entre la Syrie et Israël, 20 juillet 1949 (art. 1er, par. 2), enregistrée ONU, No 657.

185. Les traités suivants emploient le terme "agression" en le faisant suivre d'une qualification:

i) "agression terrestre, maritime et aérienne",

Pacte de non-agression: France, Union des Républiques soviétiques socialistes, 29 novembre 1932 (art. 1er), enregistré SdN, No 3615.

Pacte d'amitié, de non-agression et de neutralité: Italie, Union des Républiques soviétiques socialistes, 2 septembre 1933 (art. 1er), enregistré SdN, No 3418.

ii) "agression armée",

Traité d'alliance et d'assistance mutuelle: Royaume-Uni, France, 4 mars 1947 (art. 2), enregistré ONU, No 132.

Traité de Bruxelles: Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, 17 mars 1948 (art. IV), enregistré ONU, No 304.

iii) "agression extérieure",

Traité de garantie: Pologne, Roumanie, 15 janvier 1931 (art. 1er), enregistré SdN, No 2685.

Traité d'alliance: Royaume-Uni, Transjordanie, 22 mars 1946 (art. 3), enregistré ONU, No 74.

186. Un traité emploie l'expression "conduite agressive",

Traité entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, le Japon, 13 décembre 1921 (art. II), enregistré SdN, No 607.

187. Plusieurs traités emploient le terme "politique d'agression",

i) Deux traités parlant de l'Allemagne disent simplement: "qui aurait repris sa politique d'agression",

Traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de coopération pacifique: Tchécoslovaquie, Yougoslavie, 9 mai 1946 (art. 3), enregistré ONU, No 14;

Traité d'amitié et d'assistance mutuelle: Pologne, Tchécoslovaquie, 10 mars 1947 (art. 3), enregistré ONU, No 365.

ii) Quatre traités parlant de l'Allemagne disent: "qui aurait tenté de reprendre sa politique d'agression",

Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle: Union des Républiques soviétiques socialistes, Roumanie, 4 février 1948 (art. 2), enregistré ONU, No 745;

Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle: Union des Républiques soviétiques socialistes, Hongrie, 18 février 1948 (art. 1er), enregistré ONU, No 743;

Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle: Union des Républiques soviétiques socialistes, Bulgarie, 18 mars 1948 (art. 2), enregistré ONU, No 741;

Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle: Pologne, Hongrie, 18 juin 1948 (art. 2), enregistré ONU, No 370.

188. Un traité emploie les termes "attaque" et "agression",

Traité d'amitié et de sécurité: Afghanistan, Perse, 27 novembre 1927 (art. 2), enregistré SdN, No 2500.

### SECTION III. — L'USAGE DE LA FORCE

189. Les traités suivants comportent l'engagement de ne pas recourir à l'emploi de la force. Cet engagement est accompagné de certaines précisions qui varient selon les traités:

Protocole d'amitié et de coopération: Colombie, Pérou, 24 mai 1934 (art. 7), enregistré SdN, No 3786;

Protocole d'amitié, Rio-de-Janeiro, 24 mai 1936 (art. 5);

Traité germano-soviétique, 23 août 1939 (art. 1er);

Pacte de la Ligue arabe: Arabie saoudite, Egypte, Irak, Jordanie, Liban, Syrie, Yémen, 22 mars 1945 (art. 5), classé et inscrit au répertoire de l'ONU, No 241;

Charte de l'Organisation des Etats américains, Bogota, 30 avril 1948 (art. 18), enregistré ONU, No 1609;

Traité de l'Atlantique nord, Belgique, Canada, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique (depuis le 18 février 1952, Grèce et Turquie), 4 avril 1949 (art. 1er), enregistré ONU, No 541.

### SECTION IV. — ENUMÉRATION D'ACTES INTERDITS

190. Le traité entre les Etats américains, dit traité "Gondra", conclu le 3 mai 1923 comporte, dans son article premier, l'engagement des parties, "en cas de conflit, à ne pas commencer les mobilisations et concentrations des troupes sur les frontières, à n'exécuter aucun acte hostile, ni faire aucun préparatif d'hostilité<sup>1</sup>".

### SECTION V. — LES DÉFINITIONS GÉNÉRALES DE L'AGRESSION

191. Quatre traités de non-agression, conclus par l'Union des Républiques soviétiques socialistes avant 1933, donnent une définition de caractère général de l'agression.

192. Le traité entre la Finlande et l'Union des Républiques soviétiques socialistes du 21 janvier 1932 dispose dans son article premier:

"Sera considéré comme agression tout acte de violence portant atteinte à l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire ou à l'indépendance politique de l'autre Haute Partie contractante, même s'il était commis sans déclaration de guerre et en évitant ses symptômes<sup>2</sup>."

193. Les traités de non-agression conclus entre l'Union des Républiques soviétiques socialistes et la Lituanie, le 5 février 1932<sup>3</sup>, l'URSS et l'Estonie, le 4 mai 1932<sup>4</sup>, l'URSS et la Pologne, le 25 juillet 1932<sup>5</sup> contiennent des formules analogues.

### SECTION VI. — LES DÉFINITIONS ÉNUMÉRATIVES DE L'AGRESSION

194. On trouve, en premier lieu, des traités qui suivent le modèle de la définition de l'agresseur élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement<sup>6</sup> et, en second lieu, deux

<sup>1</sup> Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 33, traité enregistré sous le numéro 831.

<sup>2</sup> *Ibid.*, vol. 157, traité enregistré sous le numéro 3613.

<sup>3</sup> *Ibid.*, vol. 148, traité enregistré sous le numéro 3408. L'article premier de ce traité dispose: "Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à s'abstenir de tout acte d'agression dirigé contre l'autre Partie, ainsi que de tout acte de violence dirigé contre l'intégrité et l'inviolabilité territoriale ou contre l'indépendance politique de l'autre Partie, qu'une telle agression ou un tel acte de violence soit entrepris séparément ou de concert avec d'autres Puissances, avec ou sans déclaration de guerre."

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 131, traité enregistré sous le numéro 3020. L'article premier de ce traité dispose: "Chacune des Hautes Parties contractantes garantit à l'autre Partie l'intégrité des frontières existantes entre elles, telles qu'elles ont été fixées par le traité de paix signé le 2 février 1920, et s'engage à s'abstenir de tout acte d'agression ainsi que de toutes mesures de violence dirigées contre l'intégrité et l'inviolabilité du territoire ou contre l'indépendance politique de l'autre Partie contractante, qu'un tel acte d'agression ou que de telles mesures soient entreprises individuellement ou en commun avec d'autres Puissances, avec ou sans déclaration de guerre."

<sup>5</sup> *Ibid.*, vol. 136, traité enregistré sous le numéro 3124. On lit à l'article premier de ce traité: "Sera considéré comme acte contraire aux engagements prévus au présent article tout acte de violence portant atteinte à l'intégrité et l'inviolabilité du territoire, à l'indépendance politique de l'autre Partie contractante, même si ces actes avaient été commis sans déclaration de guerre et en évitant toutes ses manifestations possibles."

<sup>6</sup> Voir plus haut, par. 78.

traités dont le texte est plus bref et qui néanmoins se rapprochent plus du type de la définition énumérative que du type de la définition générale, bien qu'ils ne rentrent pas dans une catégorie bien tranchée.

1. — *Traités conçus sur le modèle élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement*

195. Quatre traités reproduisent presque intégralement la définition de l'agression élaborée par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement<sup>7</sup>, savoir :

1) Convention de définition de l'agression, avec annexe et protocole, ouverte à tous les Etats limitrophes de l'Union des Républiques socialistes soviétiques—Londres, 3 juillet 1933<sup>8</sup>, enregistrée SdN, No 3391 ;

2) Convention de définition de l'agression avec annexes—Londres, 4 juillet 1933<sup>9</sup> ;

3) Convention de définition de l'agression : Lituanie, Union des Républiques socialistes soviétiques—Londres, 5 juillet 1933, enregistrée SdN, No 3405 ;

4) Pacte d'entente balkanique entre la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie—Athènes, 9 février 1934, enregistré SdN, No 3514.

196. Un traité conçu d'une façon générale sur le modèle précité énumère quatre actes d'agression :

Traité de fraternité et d'alliance : Irak, Transjordanie, 14 avril 1947 (art. 5), enregistré ONU, No 345.

197. Un traité est conçu sur le type général de la définition élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement sans le suivre en tous points :

Traité de non-agression : Afghanistan, Iran, Irak, Turquie, 8 juillet 1937<sup>10</sup>.

198. La Colombie en signant la convention pour la coordination et l'extension des traités entre Etats américains de Buenos-Aires du 23 décembre 1936 a pré-

<sup>7</sup> Il est dit dans le texte élaboré par le Comité :

"Désirant sous la réserve expresse de ne restreindre en rien la portée de la règle posée par l'article 2 dudit acte, fournir certaines indications à l'usage des organismes internationaux appelés à déterminer l'agresseur."

Tandis qu'il est dit dans les traités de Londres :

"Désirant, sous la réserve expresse de ne restreindre en rien la portée absolue de la règle posée à l'article III de ladite convention, fournir certaines indications de nature à déterminer l'agresseur."

<sup>8</sup> Ont ratifié ou adhéré : Afghanistan, Estonie, Finlande, Iran, Lettonie, Pologne Roumanie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques.

<sup>9</sup> Ont ratifié : Roumanie, Tchécoslovaquie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Yougoslavie.

<sup>10</sup> Les dispositions relatives à la définition de l'agression sont ainsi conçues :

"Sont considérés comme actes d'agression :

"1. La déclaration de guerre ;

"2. L'invasion, par les forces armées d'un Etat, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat ;

"3. L'attaque, par les forces terrestres, navales ou aériennes d'un Etat, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat ;

"4. L'aide ou assistance, soit directe, soit indirecte, à l'agresseur.

"Ne constituent pas des actes d'agression :

"1. L'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire la résistance à un acte d'agression tel qu'il est défini ci-dessus ;

"2. L'action en application de l'Article 16 du Pacte de la Société des Nations ;

senté, sous forme d'une réserve, une définition de l'agression qui s'inspire dans une certaine mesure de la formule du Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement, mais qui ajoute des éléments non compris dans cette formule<sup>11</sup>.

2. — *Autres traités*

199. Deux autres traités contiennent des définitions de l'agression moins développées que celles élaborées par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement :

200. L'Acte de Chapultepec signé par toutes les Républiques américaines<sup>12</sup>, le 8 mars 1945, dispose :

"Attendu que . . .

"j) . . . toute atteinte de la part d'un Etat non américain à l'intégrité ou à l'inviolabilité du territoire, à la souveraineté ou à l'indépendance politique d'un Etat américain devra être considérée comme un acte d'agression contre tous les Etats américains.

" . . .

"Première partie

"Déclaration

" . . .

"Troisièmement : Que toute atteinte d'un Etat à l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire, à la souveraineté ou à l'indépendance politique d'un Etat américain devra être, conformément à la présente partie 3 ci-dessous, considérée comme un acte d'agression contre les Etats qui ont signé cette déclaration. Dans tous les cas, l'invasion par les forces armées d'un Etat du territoire d'un autre Etat et l'empiètement sur les limites établies par un traité et marquées en commun accord avec lui constitueront un acte d'agression<sup>13</sup>."

<sup>11</sup> L'action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations, ou en application de l'Article 15, paragraphe 7, du Pacte de la Société des Nations, pourvu que dans ce dernier cas cette action soit dirigée contre l'Etat qui le premier s'est livré à une attaque ;

<sup>12</sup> L'action d'aide à un Etat soumis à l'attaque, l'invasion ou le recours à la guerre par une autre des Hautes Parties contractantes, contrairement au Traité de renonciation à la guerre signé à Paris le 27 août 1928."

Martens, *Nouveau recueil général de traités*, troisième série, tome 36, page 715.

<sup>13</sup> Cette définition est ainsi conçue :

"On considérera comme agresseur l'Etat qui se rendra responsable d'un ou de plusieurs des actes suivants :

"a) Dont les forces armées, de n'importe quelle arme, auront franchi indûment les frontières terrestres, maritimes ou aériennes, d'autres Etats. Lorsque la violation du territoire d'un Etat aura été effectuée par des bandes irrégulières, organisées à l'intérieur ou hors de son territoire, et qu'elles auront reçu un appui direct ou indirect d'un autre Etat, la violation sera assimilée, aux effets du présent article, à celle effectuée par les forces régulières de l'Etat responsable de l'agression ;

"b) Qui sera intervenu d'une manière unilatérale ou illégale dans les affaires intérieures ou étrangères d'un autre Etat ;

"c) Qui se sera refusé à accomplir une sentence arbitrale ou une sentence de la justice internationale, légalement rendue.

"Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou d'un autre ordre, ne pourra servir d'excuse ou de justification à l'agression ici prévue."

United States, *Treaty Series*, No 926, page 37.

<sup>14</sup> L'Acte n'est pas sujet à ratification.

<sup>15</sup> Colliard, *Droit international et histoire diplomatique*, 2ème édition (1950), page 620.

201. Le Traité interaméricain d'assistance mutuelle de Rio-de-Janeiro, 2 septembre 1947<sup>14</sup>, dispose :

"Article 1er. — Les Hautes Parties contractantes condamnent formellement la guerre et s'engagent, dans leurs relations internationales, à ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force, dans une forme qui ne soit pas compatible avec les dispositions de la Charte des Nations Unies."

" . . .

"Article 3. — Les Hautes Parties contractantes conviennent qu'une attaque armée provenant de quelconque Etat contre un Etat américain sera considérée comme une attaque contre tous les Etats américains; en conséquence chacune desdites Parties contractantes s'engage à aider à faire face à l'attaque, en exercice du droit immanent de légitime défense individuelle ou collective que reconnaît l'Article 51 de la Charte des Nations Unies."

" . . .

"Article 9. — En plus des autres actes qui, en une réunion de consultation, pourraient être caractérisés comme actes d'agression, seront considérés comme tels :

"a) L'attaque armée, non provoquée, par un Etat, contre le territoire, la population ou les forces terrestres, navales ou aériennes d'un autre Etat;

"b) L'invasion, par la force armée d'un Etat, du territoire d'un Etat américain, moyennant la transgression des frontières délimitées, conformément à un traité, à une sentence judiciaire, ou à une décision arbitrale, ou, à défaut de frontières ainsi délimitées, l'invasion affectant une région sujette à la juridiction effective d'un autre Etat . . ."

#### SECTION VII. — LA NOTION DE PROVOCATION

202. D'assez nombreux traités contiennent une formule qui, expressément ou implicitement, consacre l'idée de provocation sans que la portée de cette formule soit indiquée<sup>15</sup>.

203. La formule "attaquée sans provocation de sa part" se trouve dans les traités suivants :

Accord politique: France, Pologne, 19 février 1921 (art. 3), enregistré SdN, No 449;

Convention d'alliance défensive: Pologne, Roumanie, 3 mars 1921 (art. 1er), enregistrée SdN, No 175;

Accord politique: Estonie, Finlande, Lithuanie, Pologne, 17 mars 1922 (art. 7), enregistré SdN, No 296;

Traité d'alliance défensive: Estonie, Lithuanie, 1er novembre 1923 (art. 3), enregistré SdN, No 578;

Traité de garantie: Pologne, Roumanie, 26 mars 1926 (art. 2), enregistré SdN, No 1411;

<sup>14</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 21, traité No 324. Signataires: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Etats-Unis, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine, Salvador, Uruguay, Venezuela.

<sup>15</sup> Il sera question de la notion de provocation dans la seconde partie de cette étude. Voir par. 336 et suivants.

Traité d'amitié: France, Roumanie, 10 juin 1926 (art. 4), enregistré SdN, No 1373;

Traité d'amitié: France, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, 11 novembre 1927 (art. 4), enregistré SdN, No 1592.

204. Les formules "en cas d'une attaque non provoquée", "en cas d'une guerre non provoquée", ou "en cas d'une agression non provoquée", se trouvent dans les traités suivants :

Traité entre la Grande-Bretagne et le Japon, 2 août 1905 (art. II).

Convention d'alliance: Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Tchécoslovaquie, 14 août 1920 (art. 1er), enregistrée SdN, No 154;

Convention d'alliance défensive: Roumanie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, 7 juin 1921 (art. 1er), enregistrée SdN, No 1289;

Convention d'alliance défensive: Roumanie, Tchécoslovaquie, 23 août 1921 (art. 1er), enregistrée SdN, No 155.

Accord entre l'Italie et la Roumanie, 27 janvier 1924 (art. 2), enregistré SdN, No 596;

Traité de garantie mutuelle: France, Pologne, Locarno, 16 octobre 1925 (art. 1er), enregistré SdN, No 1297;

Traité de garantie mutuelle: France, Tchécoslovaquie, Locarno, 16 octobre 1925 (art. 1er), enregistré SdN, No 1298;

Traité d'alliance défensive, Albanie, Italie, 22 novembre 1927 (art. 3), enregistré SdN, No 1616;

Traité d'amitié: Grèce, Italie, 23 septembre 1930 (art. 2), enregistré SdN, No 2510;

Traité de garantie: Pologne, Roumanie, 15 janvier 1931 (art. 2), enregistré SdN, No 2685;

Traité d'assistance mutuelle: France, URSS, 2 mai 1935 (art. 2), enregistré SdN, No 3881;

Traité d'assistance mutuelle: Tchécoslovaquie, URSS, 16 mai 1935 (art. 2), enregistré SdN, No 3677.

205. La formule "attaquée sans provocation directe de sa part" est employée par la Triple Alliance: Autriche-Hongrie, Allemagne, Italie, 22 mai 1882 (art. 2).

206. La formule "attaquée malgré son attitude pacifique" se trouve dans les traités suivants :

Traité entre l'Allemagne et l'URSS, 24 avril 1926 (art. 2), enregistré SdN, No 1268;

Traité de non-agression: Lithuanie, URSS, 28 septembre 1926 (art. 3), enregistré SdN, No 1410;

Traité de neutralité et de conciliation: Bulgarie, Turquie, 6 mars 1929 (art. 2), enregistré SdN, No 2668;

Traité de neutralité: Grèce, Turquie, 30 septembre 1930 (art. 2), enregistré SdN, No 2841;

## DEUXIEME PARTIE

### PARTIE GÉNÉRALE

#### FAUT-IL DÉFINIR L'AGRESSION? LES DÉFINITIONS PROPOSÉES

207. La controverse portant sur la question de savoir s'il faut donner une définition de l'agression est déjà ancienne. Les deux thèses qui se sont affrontées du temps de la Société des Nations continuent à s'affronter aujourd'hui. Les arguments qu'on invoque en faveur de chacune seront exposés d'une façon systématique dans le titre premier de cette partie-ci.

208. Les partisans de la définition de l'agression ont proposé des formules : définitions énumératives, défini-

tions générales, définitions mixtes. Elles seront examinées dans le titre II de cette partie

209. Si une définition de l'agression est adoptée quel sera son effet, c'est-à-dire, dans quelle mesure liera-t-elle les organes chargés de désigner l'agresseur ou de punir les personnes responsables de l'agression? Cette question sera examinée dans le titre III de cette partie.

#### Titre premier

##### LES DEUX THÈSES EN PRÉSENCE

210. Partisans et adversaires d'une définition de l'agression ont invoqué des arguments généraux à l'appui de leurs thèses. Ce sont uniquement ces arguments généraux qui seront brièvement exposés dans le présent titre. Mais c'est à propos des différents types de définitions de l'agression qui ont été proposées que le problème de l'agression a été envisagé de façon concrète sous la multiplicité de ses aspects. C'est donc dans le titre II ci-dessous de cette partie que le lecteur trouvera un exposé détaillé des argumentations produites

#### Chapitre premier

##### POUR LA DÉFINITION DE L'AGRESSION

211. Les partisans de la définition de l'agression, après avoir remarqué qu'une telle définition est possible, soutiennent qu'elle est utile.

##### SECTION I. — LA POSSIBILITÉ DE DÉFINIR L'AGRESSION

212. Il est juridiquement et techniquement possible de définir l'agression.

###### a) *La possibilité juridique de définir l'agression*

213. A condition que la définition ne contredise pas les dispositions de la Charte et qu'elle rentre dans le cadre des dispositions de celle-ci, l'adoption d'une définition de l'agression ne soulève pas d'objections du point de vue juridique, c'est-à-dire du point de vue constitutionnel. Au cours des discussions répétées auxquelles la question de la définition de l'agression a donné lieu, on n'a pas mis en doute la possibilité, du point de vue constitutionnel, d'adopter une définition de l'agression. Ce qui a donné lieu à discussion, c'est la question de savoir si la définition, une fois adoptée, pourrait obliger les organes des Nations Unies qui auraient à connaître de cas d'agression. Cette question sera examinée ci-dessous au titre III de la présente partie.

###### b) *La possibilité technique de définir l'agression*

214. La possibilité technique de définir l'agression est attestée par le fait que de nombreuses formules de définition ont été proposées, qu'une définition a été élaborée par le Comité pour les questions de sécurité de

la Conférence du désarmement, et qu'un certain nombre de traités contenant une définition de l'agression ont été conclus. Les adversaires de la définition de l'agression ne contestent pas la possibilité purement technique de définir l'agression, mais ils soutiennent que cette définition est inutile ou dangereuse<sup>1</sup>.

##### SECTION II. — LE BESOIN D'UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION

215. L'agression représente le plus grand des crimes contre la paix. Elle ouvre la porte à la guerre et de ce fait elle constitue le plus grand trouble qui puisse être apporté à l'ordre public international. Elle autorise le recours à la légitime défense individuelle et collective, conformément à l'Article 51 de la Charte et crée l'obligation, pour le Conseil de sécurité, de mettre en œuvre la sécurité collective prévue au Chapitre VII de la Charte. Par ailleurs, elle justifie la mise en jugement et le châtement des personnes présumées responsables de l'agression.

216. Dans ces conditions, disent les partisans d'une définition de l'agression, il est nécessaire que l'on sache à l'avance en quoi consiste l'agression.

Cela est d'autant plus nécessaire que dans l'opinion des partisans de la définition, l'agression est une notion juridique, qu'on la considère du point de vue du droit international général ou du point de vue du droit pénal international. Or, toute notion juridique doit avoir une certaine précision.

###### a) *Les incertitudes concernant la notion d'agression*

217. Il n'existe pas une conception de l'agression reconnue par tous, mais plusieurs conceptions de l'agression qui, dans la pensée de leurs partisans, se combinent ou s'excluent. Les partisans d'une définition générale veulent, au moyen d'une telle définition, déter-

<sup>1</sup> M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) déclare :

"Personne n'a prétendu qu'il était impossible de définir l'agression : ce que l'on peut dire, c'est qu'il est impossible de parvenir à une définition satisfaisante qui ne donnerait pas des résultats imprévus ou qui ne générerait pas la défense des victimes de l'agression."

Voir les *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 292ème séance, par. 49.*

miner quelle notion de l'agression devra être appliquée à l'exclusion de toute autre. Les partisans d'une définition énumérative ne croient pas que cela soit suffisant, ils veulent qu'après avoir adopté un principe on règle l'application de ce principe en énumérant les cas où il s'appliquera.

218. De toutes façons, les partisans de la définition de l'agression visent à éliminer ou à limiter les incertitudes, les ambiguïtés et les controverses concernant l'agression qui leur semblent présenter de grands inconvénients.

#### b) *L'utilité d'une définition*

219. Selon les partisans de la définition celle-ci présenterait plusieurs avantages. Politis, présentant l'acte définissant l'agresseur, déclarait :

"Il aura pour effet et pour avantage pratique d'avertir les Etats des actes qu'ils ne doivent pas commettre, s'ils ne veulent pas courir le risque d'être déclarés agresseurs. Grâce à lui, l'opinion publique, au moment où un incident grave se produit dans les rapports internationaux, pourra se prononcer sur le point de savoir à qui incombent les responsabilités. Il aura, enfin et surtout, pour effet de faciliter l'œuvre de l'organe international qui sera appelé à déterminer l'agresseur. De plus, lorsque cet organisme aura devant lui des règles assez précises pour faciliter sa mission, il sera moins tenté de s'exposer au risque, pour des raisons politiques, d'excuser l'acte d'agression qu'il est appelé à apprécier<sup>2</sup>."

220. Une définition de l'agression serait utile en premier lieu pour les gouvernements qui doivent savoir en quoi consiste l'agression, autrement ils seraient exposés, par suite des incertitudes entourant la notion d'agression, à être désignés comme agresseurs sans avoir su qu'ils commettaient une agression. Elle serait utile, en second lieu, pour les organes de l'institution internationale chargée, en cas d'agression, de désigner l'agresseur.

221. Elle serait utile, en troisième lieu, pour les gouvernements des Membres des Nations Unies qui auraient à décider s'ils sont fondés à exercer la légitime défense individuelle ou collective conformément à l'Article 51 de la Charte en attendant l'intervention du Conseil de sécurité, ou qui voudraient fixer leur attitude au cas où les organes des Nations Unies, faute d'aboutir à une décision, leur laisseraient la responsabilité de décider eux-mêmes. Elle serait utile, en quatrième lieu, pour l'opinion publique qui a un contrôle à exercer et peut difficilement l'exercer dans le doute et la confusion<sup>3</sup>. La définition serait utile enfin pour les tribunaux qui auraient à juger les auteurs présumés d'agression.

<sup>2</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série B (Procès-verbal de la Commission Générale), vol. II, page 500.

<sup>3</sup> Le représentant du Gouvernement français dit à cet égard :

"Une définition formulée à l'avance et bénéficiant par conséquent d'un préjugé d'impartialité et d'objectivité permettrait à l'opinion publique à la fois de mieux comprendre et d'apprécier de manière plus éclairée l'action des organes des Nations Unies ou des Etats en légitime défense."

(Lettre du représentant du Gouvernement français au Secrétaire général des Nations Unies, en date du 25 juin 1952, voir le document A/2162.)

222. L'avantage de la définition serait de rendre plus facile l'appréciation des cas d'espèce. Il ne s'agirait plus de se guider d'après des impressions, de porter un jugement sur une question complexe en appréciant discrétionnairement tous les facteurs qui peuvent entrer en ligne de compte. Après avoir constaté la matérialité des faits, il suffirait de vérifier s'ils tombent sous le coup de la définition. Il n'y aurait plus de place ou il y aurait beaucoup moins de place pour une appréciation subjective qui risquerait de ne pas être impartiale et juste<sup>4</sup>. Dans son rapport présenté au nom du Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement, Politis dit :

"Le risque serait moindre que l'on pût, sans paraître violer la règle à appliquer, chercher, pour des raisons politiques diverses, à couvrir ou à excuser l'agresseur<sup>5</sup>."

223. Les gouvernements qui, au sein des organes de l'institution internationale ou sous leur responsabilité propre, auront à porter un jugement, seront en quelque sorte protégés à la fois contre leurs préjugés, leurs sentiments fondés sur des sympathies ou des antipathies particulières, et contre leur timidité, leur peur des responsabilités. A cet égard, M. Salvador de Madiaga (Espagne) déclarait :

"La méthode automatique a cet avantage considérable qu'elle élimine la responsabilité des Etats dans la désignation de l'agresseur. Or, chacun sait par expérience combien il est difficile à un Etat de juger la conduite d'un autre Etat. Par conséquent, il y a tout avantage à ce que les décisions à prendre en la matière soient prises sur des faits et non pas par des personnes qui éviteront toujours, tant qu'elles le pourront, d'avoir à se prononcer en cette matière<sup>6</sup>."

224. Enfin, il y a la différence des systèmes juridiques qui peut conduire les gouvernements à concevoir différemment la notion d'agression. La définition de l'agression servirait à effacer ces différences. M. Röling (Pays-Bas) disait à ce sujet à la Sixième Commission de l'Assemblée générale :

"Définir l'agression permettrait... aux pays ayant des systèmes juridiques et un passé historique différents de mieux comprendre la politique des Etats qui concluent des traités excluant l'agression ou adoptent des résolutions la condamnant, et de voir plus clairement ce que ces Etats entendent par ce terme<sup>7</sup>..."

225. Le mérite de la définition de l'agression, selon ses partisans, est d'exclure l'arbitraire. Sans doute l'ap-

<sup>4</sup> Dovgalesky (représentant de l'URSS) déclarait à ce sujet : "... Il faut que la définition et la détermination de l'agresseur laissent le moins de place possible aux tendances et aux appréciations subjectives. Bien plus, une définition pour être parfaite devrait aller jusqu'à exclure toute possibilité d'interprétations subjectives, et plus la détermination de l'agresseur sera automatique, mieux cela vaudra pour l'œuvre de la paix."

Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série D, vol. 5 (Procès-verbal de la Commission Politique), page 49.

<sup>5</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. II, page 679.

<sup>6</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série B (Procès-verbal de la Commission Générale), vol. II, page 547.

<sup>7</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 289<sup>e</sup> séance, par. 33.

plication d'une règle qui s'adapte quelquefois mal à la diversité des situations peut, dans certains cas, aboutir à l'injustice. Mais l'absence de règle, tout en permettant elle aussi des injustices, facilite d'une façon générale l'arbitraire<sup>8</sup>.

226. En réponse à l'argument selon lequel c'est non pas l'existence d'une définition de l'agression, mais le courage et la décision dont feront preuve les Nations Unies et les Membres de celles-ci pour défendre la paix et l'ordre international, qui permettra de prévenir et réprimer l'agression, les partisans de la définition conviennent que celle-ci ne constitue pas une panacée, mais ils soutiennent qu'elle aurait néanmoins un effet utile en rendant l'agression plus difficile et sa répression plus facile<sup>9</sup>.

## Chapitre II

### CONTRE LA DEFINITION DE L'AGRESSION

227. Les adversaires de la définition de l'agression soutiennent que par sa nature la notion d'agression ne se prête pas à une définition. Ils invoquent aussi des considérations pratiques. Une définition de l'agression serait inutile, mais elle serait surtout dangereuse. Par ailleurs certaines délégations soutiennent qu'eu égard à la situation présente du monde il serait inopportun de vouloir aujourd'hui adopter une définition de l'agression.

#### SECTION I. — L'AGRESSION EST UNE NOTION QUI NE SE PRÊTE PAS À UNE DÉFINITION

##### 1. — *La notion d'agression n'est pas essentiellement juridique*

228. Même si l'on reconnaît à la notion d'agression un caractère juridique, on affirme qu'elle a d'autres

<sup>8</sup> C'est ce qu'exposait M. Castaneda (Mexique) à la Sixième Commission :

"Affirmer qu'une définition énumérative enlèverait toute liberté d'action à l'Organisation des Nations Unies pour juger des cas que cette définition ne prévoit pas, c'est donner à entendre que des injustices pourraient se produire si une telle définition était adoptée. Cette critique pourrait s'adresser à la description de tout délit. Toute loi suppose nécessairement des restrictions et laisse des injustices se produire dans des cas isolés. Le but des lois n'est pas d'administrer directement la justice dans des cas déterminés, mais d'assurer la sécurité générale. L'objet des règles de conduite posées par les lois est de permettre aux individus de se rendre compte à l'avance des conséquences de leurs actes. Le contraire de la légalité n'est pas toujours l'injustice, mais dans certains cas l'arbitraire."

*Ibid.*, 285<sup>e</sup>me séance, par. 13.

<sup>9</sup> M. Castaneda (Mexique) disait à cet égard :

"Une définition n'empêcherait peut-être pas un Etat de commettre un acte d'agression et elle n'aurait pas davantage un effet magique ou automatique; elle serait néanmoins utile. En tant que juristes, les membres de la Commission doivent garder leur foi dans l'efficacité du droit comme meilleur moyen d'orienter la conscience des peuples vers la paix et la bonne entente entre les nations."

*Ibid.*, 285<sup>e</sup>me séance, par. 21.

Le représentant de la Yougoslavie disait dans le même ordre d'idées :

"Si l'existence d'une définition de l'agression ne peut évidemment empêcher la commission d'actes d'agression, elle peut néanmoins, en plus de son effet moral et politique considérable, rendre plus difficile pour un agresseur la justification de ses intentions agressives, à la fois aux yeux de son propre pays et des autres pays et de la communauté internationale en général, au moyen d'une propagande hypocrite." (Lettre du représentant de la Yougoslavie au Secrétaire général en date du 18 juin 1952, document A/2162.)

caractères. C'est une notion politique et militaire<sup>10</sup>. Certains ajoutent économique et sociale<sup>11</sup>. Or, si une notion juridique peut en général être définie d'une façon plus ou moins précise, une notion politique ou militaire ne peut l'être de la même façon. Il doit être possible de prendre en considération toutes les circonstances du cas qui se présente et d'apprécier l'importance et la valeur de chacune.

229. M. Van Glabbeke (Belgique) déclarait à la Sixième Commission de l'Assemblée générale :

"La question de la définition de la notion de l'agression est principalement politique et, pour cette raison, cette définition ne peut être exprimée dans une formule rigide. S'efforcer d'enfermer dans une telle formule les innombrables situations politiques auxquelles une définition de l'agression doit pouvoir s'appliquer équivaldrait à sacrifier la vérité et la réalité à une simplicité purement artificielle. Dans un domaine aussi complexe et aussi délicat, il est préférable d'adopter une formule permettant d'apprécier dans chaque cas d'espèce, à leur juste valeur, tous les éléments de fait qui doivent être pris en considération, si l'on veut obtenir une vue exacte de la réalité pouvant entraîner une évaluation juste et équitable des responsabilités en cause en cas de conflit entre différents Etats<sup>12</sup>."

230. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) dit dans le même sens :

"La réalité de l'agression ne peut être déterminée par des règles rigides ou des définitions; c'est une question que le monde entier doit juger d'après les faits, et c'est là que réside pour la victime éventuelle le meilleur élément de sécurité<sup>13</sup>."

231. M. Scialoja (Italie) avait exprimé autrefois la même opinion à sa manière imagée et catégorique :

"... quand nous parlons d'agression, nous savons bien ce que cela veut dire; en d'autres termes, nous savons que cela ne veut rien dire. Nous n'ignorons pas qu'il y a une difficulté énorme à en donner la définition. ... l'Etat qui veut forcer son voisin par les armes ne sera jamais l'agresseur apparent; pour peu qu'il ait de l'habileté politique, il se fera attaquer par son voisin. C'est pourquoi il ne faut pas s'attarder aux apparences des faits pour savoir qui est vraiment l'agresseur, il faut approfondir tous les rapports qui ont été l'objet de contestations entre ces Etats, et cela n'est guère facile<sup>14</sup>."

<sup>10</sup> Les délégations belge, brésilienne, française et suédoise é mirent à la Commission permanente consultative de la Société des Nations un avis commun dans lequel elles mettaient en doute "la possibilité de définir *a priori* et à fond dans un traité cette expression [cas d'agression] au point de vue militaire d'autant plus que la question revêt souvent en même temps un caractère politique". Société des Nations, *Actes de la quatrième Assemblée*, Procès-verbaux de la Troisième Commission (Journal Officiel, Supplément spécial No 16), page 117.

<sup>11</sup> M. Maktos (Etats-Unis d'Amérique) :

"... il est impossible de dissocier les considérations juridiques des facteurs d'ordre politique, économique ou social." *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 280<sup>e</sup>me séance, par. 17.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 287<sup>e</sup>me séance, par. 8.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 281<sup>e</sup>me séance, par. 20.

<sup>14</sup> Société des Nations, *Actes de la huitième session ordinaire de l'Assemblée, séances plénières, compte rendu des débats* (Journal Officiel, Supplément spécial No 54), page 85.

232. M. Uden (Suède) démontrait que la notion d'agression n'avait pas la rigueur d'une notion juridique quand il disait :

"On établit entre le pays qui attaque et celui qui se défend une relation analogue à celle qui unit d'un côté le meurtrier ou le bandit et de l'autre la victime. Mais une pareille conception ne répond aucunement à la situation type la plus fréquente. La réalité nous offre bien des degrés lorsqu'il s'agit des responsabilités d'une agression<sup>15</sup>."

233. Une même notion peut avoir à la fois un caractère politique et un caractère juridique. Plus le caractère juridique s'accroît plus la notion gagne en rigueur et en précision. C'est pourquoi M. Maktos (États-Unis d'Amérique) juge préférable

"... de ne pas définir l'agression et de laisser aux organes des Nations Unies le soin de juger du caractère agressif de chacun des cas qui leur seront soumis. L'agression est un problème juridique qui est encore à un stade où il n'est pas opportun de le cristalliser<sup>16</sup>."

## 2. — La notion "naturelle" d'agression

234. M. Spiropoulos (Grèce), qui a exposé cette théorie, dit :

"Si nous étudions la pratique internationale ... nous sommes amenés à conclure que, chaque fois que les gouvernements doivent décider de l'existence ou de la non-existence d'une "agression en droit international", ils font découler leur jugement de critères qui reposent sur la notion en quelque sorte "naturelle" de l'agression<sup>17</sup>..."

Il ajoute :

"La notion (naturelle) de l'agression, telle que l'appliquent les gouvernements dans la pratique internationale, suppose à la fois des critères *objectifs* et des critères *subjectifs*<sup>18</sup>."

235. Pour ce qui est des "critères objectifs", M. Spiropoulos en compte deux. En premier lieu, "l'agression présuppose une forme quelconque de violence — même si cette violence est un acte "indirect"<sup>19</sup>". Le second critère objectif est le temps : "L'État, pour être considéré comme responsable, doit avoir été le premier à agir<sup>20</sup>."

236. Le critère subjectif est "l'intention agressive<sup>19</sup>". "Le seul fait qu'un État ait agi le premier ne constitue pas, en soi, une "agression", si la conduite de cet État n'a pas été dictée par une intention agressive ... l'*animus aggressionis* est un élément constitutif de la notion d'agression. Ce fait découle de la nature même de cette notion<sup>20</sup>."

237. M. Spiropoulos ajoute :

"La notion (naturelle) d'agression est un concept en soi, qui s'impose à l'esprit humain et qui, en tant

que notion première, n'est pas susceptible d'être définie. En conséquence, pour pouvoir décider si la conduite d'un État doit être considérée comme constituant une "agression en droit international", il faut non pas se servir de critères déterminés, adoptés à priori, mais s'inspirer de cette notion qui, en fin de compte, repose sur le "sentiment" des gouvernements intéressés.

"On peut ajouter que ce sentiment général de ce qui constitue une agression n'est pas immuable, et que la notion "naturelle" de l'agression n'est pas, elle non plus, immuable. La notion d'agression dans les relations internationales n'est pas nécessairement la même à toutes les époques.

"Il y a enfin lieu de remarquer que la notion (naturelle) d'agression, concept reposant sur le "sentiment" des gouvernements, ne sera pas toujours interprétée de la même façon par ces derniers ; en d'autres termes, le critérium *objectif* de la "notion d'agression" dépendra, en dernière analyse, de l'opinion *individuelle* de chacun des gouvernements intéressés<sup>21</sup>..."

238. A l'appui de son opinion, M. Spiropoulos pouvait invoquer l'opinion du Comité spécial de la Commission temporaire mixte de la Société des Nations qui dans un "Commentaire relatif à la définition du cas d'agression" (1923) déclarait :

"Faute d'un critérium indiscutable le jugement des gouvernements ne se fondera que sur une *impression* formée des facteurs les plus divers<sup>22</sup>..."

239. D'autre part, des critiques ont été adressées à la théorie de M. Spiropoulos<sup>23</sup>. On a douté de la valeur de la notion "naturelle" de l'agression du fait que l'on ne constatait pas l'existence d'une telle notion s'imposant à tous de la même façon. A cet égard M. Castaneda (Mexique) déclare :

"On a dit ... que l'on ne se fondait pas en réalité sur un concept préalable, mais sur une notion "naturelle" et vague que chacun a de l'agression. Malheureusement, si tous les hommes n'ont pas la même connaissance intuitive de ce qui constitue l'agression, l'anarchie qui en résulterait ne permettrait pas de s'orienter sur le plan des relations internationales<sup>24</sup>."

240. Par ailleurs, on a dit qu'il ne convenait pas "que les gouvernements ou les organes des Nations Unies tiennent compte d'un élément quelconque de "sentiment" ou "d'impressions"<sup>25</sup>", le sentiment ou l'impression représentant un élément affectif susceptible de conduire à des jugements partiels et mal fondés.

<sup>15</sup> *Ibid.*, page 75.

<sup>16</sup> Société des Nations, *Actes de la quatrième Assemblée, Procès-verbaux de la troisième Commission* (Journal Officiel, Supplément spécial No 16), page 184.

<sup>17</sup> Les critères objectifs indiqués par M. Spiropoulos (emploi de la force par un État et fait que cet État y recourt le premier) ne sont pas spéciaux à la conception de M. Spiropoulos. Il en sera question dans le titre II ci-dessous, par. 279 et suivants. Le critère subjectif constitué par l'intention agressive sera également traité dans le titre II ci-dessous, par. 355 et suivants.

<sup>18</sup> Voir les *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Sixième Commission, 285ème séance*, par. 9.

<sup>19</sup> M. Alfaro, dans un mémoire adressé à la Commission du droit international, au cours de sa troisième session, 1951 ; voir document A/CN.4/L.8, page 19.

<sup>15</sup> Uden, *La guerre d'agression comme problème de droit international*, Publications de la conciliation internationale (1930), page 25.

<sup>16</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 282ème séance*, par. 10.

<sup>17</sup> A/CN.4/44, page 72.

<sup>18</sup> *Ibid.*, page 73.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, page 74.

## SECTION II. — LA DÉFINITION EST INUTILE

241. Les adversaires de la définition de l'agression soutiennent que celle-ci ne présente pas d'utilité réelle soit que l'on envisage une définition générale, soit que l'on envisage une définition énumérative.

### 1. — Cas d'une définition générale

242. Une définition générale formule brièvement des notions qui sont relativement peu contestées mais les adversaires de la définition soutiennent qu'on n'est guère plus avancé quand on les a formulées. D'après M. Spiropoulos (Grèce) une définition générale n'ajoute rien aux textes existants. Il dit à ce sujet :

"A la base des projets que la Commission du droit international avait discutés le plus longuement, il y avait l'idée que l'agression se caractérise par l'emploi de façon quelconque de la force armée par un État contre un autre pour des fins autres que sa propre défense ou que l'exécution d'une décision prise par un organe compétent des Nations Unies ; cette idée se trouvait déjà dans l'Article 16 du Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations Unies en a pleinement tenu compte. Elle n'ajoute donc rien aux dispositions existantes<sup>26</sup>..."

243. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) dit dans le même sens, parlant de la méthode "qui consiste à définir l'agression grâce à une formule générale applicable à tous les cas" :

"...la difficulté réside dans le fait que les formules de ce genre contiennent nécessairement des termes qui doivent eux-mêmes être définis. La définition de M. Amado, au paragraphe 40 du rapport de la Commission du droit international (A/1858), par exemple, parle de "toute guerre qui n'est pas poursuivie dans l'exercice du droit de légitime défense". Il reste cependant à déterminer quand une guerre est poursuivie dans l'exercice du droit de légitime défense et quand elle est poursuivie à des fins d'agression ...

"Des définitions générales de ce genre ne peuvent donc permettre d'atteindre le but visé, qui est d'indiquer avec précision dans quels cas on peut affirmer qu'une agression a eu lieu ; il serait impossible de dire par avance qu'un acte donné constitue une agression. Les définitions sont excellentes sur le papier, mais ne contribuent que très peu à la solution du problème<sup>27</sup>."

244. M. Chaudhuri (Inde) dit :

"Il semble inutile de définir un concept au moyen d'autres concepts tout aussi vagues que le premier<sup>28</sup>."

### 2. — Cas d'une définition énumérative

245. Les définitions énumératives commencent par indiquer les formes flagrantes de l'agression. C'est la déclaration de guerre, l'invasion du territoire d'un autre

Etat. A ce sujet, M. Anthony Eden (Royaume-Uni) disait à la Conférence du désarmement :

"Les actions en question constituent, d'une manière générale, des actions dont tiendra certainement compte tout l'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 n'est pas nécessaire qu'un instrument formel soit signé par les nations du monde. Ces points sont les critères que chacun adoptera<sup>29</sup>."

246. Il s'agit de ceux que M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) appelle les "grands agresseurs" et au sujet desquels il dit :

"Les grands agresseurs agissent pour des motifs politiques et militaires et ne se laisseraient pas décourager par une définition de l'agression. Le représentant de l'Egypte estime qu'une telle définition les ferait réfléchir en leur montrant les conséquences de leurs actes. M. Fitzmaurice ne pense pas qu'un agresseur éventuel aurait des scrupules de cet ordre ; sa préoccupation principale serait de savoir s'il a des chances de réussir, car, en cas de victoire, il n'aurait pas à redouter les conséquences de ses actes. Une définition pourrait tout au plus l'amener à modifier la technique de son agression afin de paraître dans son droit, aux yeux de l'opinion publique de son pays<sup>30</sup>."

247. Quant aux autres agressions, celles qui comportent un emploi accidentel ou limité de la violence et que la définition de l'agression obligerait à considérer obligatoirement comme des agressions et à traiter comme telles, ce sont des agressions secondaires. M. Fitzmaurice dit à leur sujet :

"En ce qui concerne les agressions secondaires, qui constituent des illégalités plutôt qu'une agression proprement dite, il ne semble pas utile, pour les empêcher, de courir le risque des dangers qu'implique une définition. Même si elle est rédigée avec le plus grand soin, une définition ne pourrait pas stipuler que tel ou tel acte est toujours une agression, parce que cela dépend en fait des circonstances dans lesquelles il s'est produit<sup>31</sup>."

248. En pratique, lorsqu'il s'est agi d'appliquer le Pacte de la Société des Nations, la Charte des Nations Unies ou d'autres instruments internationaux, l'absence d'une définition de l'agression s'est-elle révélée comme un inconvénient ? A cette question, M. Spiropoulos répond en affirmant "que jamais l'absence d'une définition de l'agression ne s'est fait sentir dans l'histoire de la Société des Nations ou de l'Organisation des Nations Unies<sup>32</sup>".

249. Certains ont fait remarquer que l'absence d'une définition de l'agression n'a nullement gêné le Tribunal militaire de Nuremberg qui avait à juger les gouver-

<sup>26</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 279<sup>e</sup> séance, par. 12.

<sup>27</sup> Ibid., 281<sup>e</sup> séance, par. 16 et 17.

<sup>28</sup> Ibid., 282<sup>e</sup> séance, par. 47.

<sup>29</sup> Société des Nations. Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, série B (Procès-verbal de la Commission Générale), vol. II, page 513.

<sup>30</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 292<sup>e</sup> séance, par. 45.

<sup>31</sup> Ibid., 292<sup>e</sup> séance, par. 46.

<sup>32</sup> Ibid., 292<sup>e</sup> séance, par. 13.

nants allemands coupables d'agression<sup>33</sup>. Il s'agissait à la vérité d'agressions flagrantes que le gouvernement allemand ne chercha pas à camoufler ou à justifier par des arguments juridiques.

250. Si l'on considère la pratique de la Société des Nations, l'absence de définition n'empêcha pas l'Assemblée de se prononcer en dénonçant un recours illégitime à la guerre en violation de l'Article 12 du Pacte dans les deux cas où elle crut devoir le faire (conflit italo-éthiopien, conflit soviéto-finlandais).

251. Dans un certain nombre de cas de recours à la force où le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations ne voulurent pas désigner expressément ou implicitement un agresseur parce qu'ils pensaient qu'en s'abstenant de le faire, ils obtiendraient plus facilement le résultat qu'ils cherchaient, à savoir la cessation des hostilités commencées, l'existence d'une définition de l'agression eût peut-être compliqué leur tâche telle qu'ils la comprenaient. On peut se demander, s'ils avaient adopté une attitude plus rigoureuse et plus énergique dans l'hypothèse où il eût existé une définition rigide de l'agression, ce qu'il en aurait été notamment dans le cas du conflit sino-japonais.

### SECTION III. — LA DÉFINITION EST DANGEREUSE

252. Selon les adversaires de la méthode de la définition énumérative ou analytique de l'agression, cette méthode présenterait trois dangers. L'énumération serait forcément incomplète. Elle pourrait permettre à un gouvernement de commettre une agression en tournant la définition. Enfin, elle donnerait aux décisions des organes internationaux un caractère d'automatisme qui rendrait plus difficile le rétablissement de la paix.

#### 1. — L'impossibilité d'avoir une énumération complète des cas d'agression

253. Dans le projet de résolution présenté par la Grèce le 4 janvier 1952<sup>34</sup>, il est dit que "la définition de l'agression par une formule couvrant tous les cas possibles d'agression semble impossible". Et M. Spiropoulos (Grèce) dit encore: "Il est impossible de prévoir quelles nouvelles catégories d'actes seront dans

<sup>33</sup> On note toutefois cette observation du juge Jackson:

"C'est peut-être une faiblesse du statut de ne pas contenir la définition d'une guerre d'agression... L'une des sources les plus autorisées du droit international en cette matière est la convention sur la définition de l'agression, signée à Londres, le 3 juillet 1933, par la Roumanie, l'Esthonie, la Lithuanie, la Pologne, la Turquie, l'URSS, la Perse et l'Afghanistan... A la lumière de ces données essentielles du droit international et dans la mesure où elles sont pertinentes dans la cause qui nous occupe, j'estime qu'on doit d'une façon générale considérer comme agresseur l'Etat qui a le premier commis l'une des actions suivantes..." (Suivent les numéros 1 à 4 de la définition Litvinov-Politis.)

*Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, Nuremberg, 14 novembre 1945-1er octobre 1946, pages 158-159.*

M. Chaumont (France) dit à propos du jugement de Nuremberg:

"S'il n'existe pas de qualification de l'agression, la compétence législative se trouvera nécessairement reportée sur le juge ou l'agent d'exécution. On se heurtera alors aux mêmes difficultés auxquelles on s'est heurté lors du jugement de Nuremberg, où il a fallu improviser en raison de l'insuffisance de la loi pénale internationale."

*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 280ème séance, par. 5.*

<sup>34</sup> Voir document A/C.6/L.206.

l'avenir reconnu par la communauté internationale comme constituant une agression<sup>35</sup>". Une telle définition, selon le même orateur, "ne peut manquer d'être artificielle<sup>36</sup>".

254. Selon M. Fitzmaurice (Royaume-Uni):

"Une liste incomplète présenterait en réalité de grands dangers, car elle impliquerait, de manière presque inévitable, que les actes qui n'y figurent pas ne sauraient constituer une agression. Les Etats se trouveraient, de ce fait même, encouragés à commettre les actes que la liste ne mentionnerait pas, puisque, du moins à en juger sur la première apparence, ces actes ne seraient pas considérés comme actes d'agression. En outre, la simple existence d'une liste incomplète suffirait à indiquer aux agresseurs éventuels les moyens à employer pour atteindre leurs fins sans se ranger, *ipso facto*, dans la catégorie des agresseurs, car ils pourraient agir sans contrevenir à la lettre de la définition et se targuer ensuite d'être juridiquement en règle<sup>37</sup>."

255. Les partisans d'une définition énumérative ont invité leurs contradicteurs à compléter la définition qui leur était proposée. M. Koustov (République socialiste soviétique de Biélorussie) dit à cet égard:

"S'ils pensent qu'une définition donnée est incomplète, ils n'ont qu'à la compléter en y ajoutant d'autres cas d'agression<sup>38</sup>."

256. Mais, justement, les adversaires de la définition énumérative ne pensent pas que la définition serait incomplète, parce qu'elle comporterait des lacunes qu'on devrait combler. Elle serait nécessairement incomplète, parce qu'il serait pratiquement impossible de prévoir tous les cas qui pourraient se présenter dans la pratique.

257. Pour répondre à cette objection certains partisans d'une définition énumérative ont proposé que cette énumération ait seulement un caractère indicatif et ne soit pas limitative<sup>39</sup>. Cependant la méthode d'une énumération non limitative n'a pas paru satisfaisante à cer-

<sup>35</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 279ème séance, par. 9.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, 292ème séance, par. 2.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 281ème séance, par. 8.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 281ème séance, par. 39.

<sup>39</sup> Dans ce sens, M. Bernstein (Chili):

"Il préfère, pour sa part, la méthode énumérative qui désigne nommément certains actes d'agression, mais sans que cette énumération interdise de désigner ultérieurement d'autres actes que l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité pourrait caractériser comme des actes d'agression."

*Ibid.*, 281ème séance, par. 32.

M. Urrutia Holguín (Colombie), *ibid.*, 281ème séance, par. 51.

M. U Zaw Win (Birmanie) proposait d'ajouter au texte présenté par la délégation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques:

"L'Etat qui commettra tout autre acte que l'organe compétent des Nations Unies qualifierait d'agression."

*Ibid.*, 284ème séance, par. 37.

Dans sa lettre au Secrétaire général, en date du 18 juin 1952, le représentant de la Yougoslavie dit:

"Une telle définition devrait être souple et prévoir expressément la possibilité que l'organe compétent des Nations Unies, c'est-à-dire le Conseil de sécurité ordinairement et l'Assemblée générale à titre exceptionnel, puisse définir comme agression d'autres formes de l'usage de la force ou de pression qui pourraient se révéler dans l'avenir."

Voir document A/2162.

tains délégués. M. Robinson (Israël) déclare à ce sujet :

"Enfin, la quatrième méthode est celle de la définition par l'exemple. M. Robinson estime qu'une telle méthode est dangereuse, tant du point de vue psychologique que du point de vue logique. Elle oriente, en effet les esprits vers certains actes qui influencent les pensées et elle divise en deux catégories les actes d'agression, ceux qui sont expressément énumérés et ceux qui ne le sont pas, créant ainsi une sorte de hiérarchie entre ces actes d'agression<sup>40</sup>..."

## 2. — Le risque qu'un Etat commettrait une agression en tournant la définition

258. Sir Austen Chamberlain avait déclaré, le 24 novembre 1927, à la Chambre des Communes :

"...je demeure opposé à cette tentative de définition de l'agresseur, car je crois que celle-ci constituera un piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable<sup>41</sup>."

259. La proposition de résolution présentée par la Grèce, le 4 janvier 1952, à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, considère :

"que l'élaboration d'une définition de l'agression ... pourrait encourager un agresseur éventuel à tourner une telle définition<sup>42</sup>."

## 3. — Le danger de l'automatisme des décisions prises par les organes internationaux

260. S'il existe une définition de l'agression obligatoire pour les organes internationaux, ceux-ci devront évidemment l'appliquer et déclarer agresseur l'Etat qui aura commis un acte tombant sous le coup de la définition.

261. A ce sujet, les adversaires de la définition font deux observations. En premier lieu, ils disent que c'est une erreur de considérer comme une agression un fait d'importance secondaire qui tomberait sous le coup de la définition Politis. En second lieu, ils disent que l'obligation de désigner comme agresseur l'Etat qui a commis un acte tombant sous le coup de la définition pourrait dans certains cas aggraver une situation internationale déjà critique et constituer un empêchement au rétablissement de la paix.

### a) Les faits d'importance secondaire qui tomberaient sous le coup de la définition

262. On a cité divers cas dans lesquels les faits que la définition de l'agression obligerait à qualifier d'agression n'auraient pas en réalité une grande importance et seraient beaucoup moins graves que d'autres faits ne tombant pas sous le coup de la définition. M. di Soragna (Italie) dit à propos de la définition Politis :

<sup>40</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 282<sup>ème</sup> séance, par. 33.

"...si la liste des cas d'agression était uniquement énumérative et non pas limitative il existerait une sorte de présomption favorable en ce qui concerne les cas non énumérés ; il pourrait se produire des formes d'agression subtiles et nouvelles impossibles à prévoir, à propos desquelles l'organe chargé de désigner l'agresseur serait, en présence d'une définition analytique, hésitant ou désarmé."

*Ibid.*, 286<sup>ème</sup> séance, par. 23.

<sup>41</sup> Observations du Gouvernement britannique sur le programme du Comité d'arbitrage et de sécurité, Procès-verbaux de la deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité, document de la Société des Nations C.165.M.50.1928.IX., page 176.

<sup>42</sup> Voir document A/C.6/L.206.

"On se trouve acculé à une impasse. D'un côté, il est prévu cinq cas bien précis. Si l'un de ces faits précis se réalise, même dans une mesure minime, l'action internationale se déclenche immédiatement d'une manière complète. Mais, d'un autre côté, un nombre considérable d'autres cas ne sont pas prévus. Ils peuvent être d'une gravité extrême. Celui qui en est victime est paralysé et il doit s'en remettre à la procédure pacifique qui n'est pas toujours la plus rapide du monde. Il est inutile de citer des exemples. D'un côté, on voit se déclencher l'action internationale pour une cabane incendiée ; d'un autre côté, un Etat pourrait massacrer les ressortissants d'un autre pays pendant plusieurs jours, sans que ce dernier puisse faire autre chose que de recourir à la procédure pacifique<sup>43</sup>."

### b) L'obligation de désigner comme agresseur l'Etat qui aurait commis un des faits tombant sous le coup de la définition

263. Cette obligation, dans l'opinion des adversaires de la définition, pourrait dans certains cas, avoir des conséquences fâcheuses et être contraires à l'intérêt de la paix<sup>44</sup>. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) dit à ce sujet :

"... dans des cas où il est parfaitement clair qu'il y a eu agression, il peut être de bonne politique de s'abstenir de déclarer que l'Etat intéressé est l'agresseur si l'on peut espérer un règlement pacifique quelconque et si l'Etat agresseur semble être disposé à renoncer à son action. Cette attitude serait très difficile à adopter si certains actes étaient définis par avance comme constituant une agression<sup>45</sup>."

264. On sait que la conception selon laquelle les organes de l'institution internationale doivent s'efforcer de préserver et de rétablir la paix en amenant les Etats à accepter des mesures conservatoires, et en mettant quelquefois au second plan la question des responsabilités, n'a cessé d'avoir une certaine faveur au sein tant de la Société des Nations<sup>46</sup> que des Nations Unies<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Société des Nations, Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, série B (Procès-verbal de la Commission Générale), vol. II, page 550.

<sup>44</sup> A la Conférence du désarmement, M. Nadolny (Allemagne) disait :

"D'autre part, s'il n'y avait pas de critères stricts et rigides, le Conseil, ou l'organisme international saisi de la question, ne se trouverait pas obligé de procéder à la constatation d'une agression, même dans des cas où il serait peut-être préférable de mettre en application les moyens de conciliation qui risqueraient de rester sans effet du moment que l'une des parties au conflit aurait été stigmatisée comme étant l'agresseur."

*Ibid.*, page 549.

A la Conférence de San-Francisco où fut discutée une proposition bolivienne de définir l'agression, un argument avancé contre cette proposition était qu'elle aboutirait à l'automatisme des sanctions et risquerait de provoquer une application prématurée de ces sanctions, Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, San-Francisco 1945, tome 12, page 345.

<sup>45</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 281<sup>ème</sup> séance, par. 12.

<sup>46</sup> Voir le vœu de l'Assemblée de la Société des Nations du 20 septembre 1928 (par. 52, ci-dessus) et la convention du 26 septembre 1931 sur les moyens de prévenir la guerre (par. 72, ci-dessus).

<sup>47</sup> Voir la résolution 378 A (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 17 novembre 1950 qui concerne les "devoirs des Etats en cas d'ouverture des hostilités". A/1775, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 20, page 14.

265. A la vérité, il y a deux manières d'atténuer la rigueur de l'automatisme. L'une consiste, si on le juge opportun, à surseoir à la désignation de l'agresseur pour mettre les parties en conflit en demeure de cesser les hostilités et de se conformer aux mesures conservatoires qui leur seraient prescrites (retrait des troupes en deçà d'une certaine ligne, acceptation d'un contrôle exercé sur place par des agents des Nations Unies, etc.).

266. L'autre méthode consiste à distendre le rapport qui existe entre la question de la désignation de l'agresseur et celle des sanctions à mettre en œuvre contre lui. Politis disait à ce sujet dans le rapport présenté à la Commission générale de la Conférence du désarmement au nom du Comité pour les questions de sécurité :

"6. Il importe ... d'indiquer que la question de la définition de l'agresseur et celle des sanctions à prendre contre l'agresseur, tout en ayant évidemment un rapport étroit, restent distinctes. La rigueur donnée à la définition de l'agresseur ne conduit pas nécessairement à l'automatisme des sanctions<sup>48</sup>."

267. Cependant, certains partisans de la définition ont affirmé que, dans tous les cas où une agression se serait produite, il y aurait une obligation impérieuse de désigner l'agresseur et de lui appliquer les sanctions. M. Moussa (Egypte) dit à ce sujet :

"... on a émis l'opinion, au cours de la présente discussion, qu'il pourrait ne pas être parfois opportun de qualifier un agresseur d'agresseur. Quelles que soient les circonstances, quelle que soit la situation politique, un agresseur doit être condamné. L'application automatique des mesures de sanctions collectives en cas d'agression présente un intérêt essentiel pour dissuader un agresseur possible<sup>49</sup>."

268. M. Abdoh (Iran) dit de même :

"Non moins lourde de conséquences est l'affirmation selon laquelle, dans les cas où l'on se trouve clairement en présence d'une agression, il peut être de bonne politique de s'abstenir de déclarer que l'Etat intéressé est l'agresseur ; il est clair qu'une telle attitude est indéfendable si l'on considère que les Nations Unies ont pour tâche de maintenir la paix dans la justice et non au mépris de celle-ci<sup>50</sup>."

269. Répondant à ces critiques, M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) précisait aussi ses raisons :

"On lui a reproché d'avoir dit qu'une définition trop rigide aurait l'inconvénient d'obliger les organes compétents à déclarer ouvertement un Etat agresseur, alors que, dans certains cas, on pourrait, en faisant preuve de plus de diplomatie, amener l'Etat coupable à s'amender et à renoncer à poursuivre ses desseins agressifs. ... Ce qu'il a voulu dire — et il

persiste à croire qu'il serait bon de méditer sur cet aspect de la question — c'est que la résistance à l'agression n'implique pas seulement une dénonciation et des décisions écrites, mais encore une action militaire qui met en péril la vie d'êtres humains. L'Assemblée générale ne peut donc raisonnablement déclencher une telle catastrophe que si c'est absolument indispensable, c'est-à-dire s'il s'agit d'un cas d'agression flagrant<sup>51</sup>."

#### SECTION IV. — THÈSE SELON LAQUELLE DANS LES CIRCONSTANCES PRÉSENTES UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION SERAIT INOCCUPÉE

270. Certaines délégations sans rejeter la définition de l'agression pour des raisons de principe ont déclaré que, dans les circonstances politiques actuelles, une telle définition était inopportune.

271. M. Amado (Brésil) se référant au Traité interaméricain d'assistance mutuelle de Rio-de-Janeiro du 2 septembre 1947<sup>52</sup> exprima cette opinion :

"Il ne croit pas impossible d'adapter à la communauté internationale les dispositions du Traité (de Rio-de-Janeiro), mais il persiste à penser que toute tentative en ce sens restera vaine, tant que l'atmosphère de méfiance qui règne dans la communauté internationale n'aura pas fait place à l'harmonie qui existe entre les Etats américains. Lorsque les grandes Puissances et, pour être tout à fait franc, lorsque l'URSS et les Etats-Unis auront abattu les murs qui les séparent, la confiance reviendra, et l'on pourra définir l'agression qu'on ne redoutera plus<sup>53</sup>."

272. Dans le même ordre d'idées on relève cette déclaration de M. Maktos (Etats-Unis d'Amérique) qui explique la position passée et présente prise par son pays à l'égard du problème de la définition de l'agression :

"M. Maktos en vient ainsi naturellement à la remarque faite par plusieurs délégations, selon laquelle les Etats-Unis ont défendu, en 1945, la thèse qui est aujourd'hui celle de l'URSS. Cette affirmation est parfaitement exacte et les Etats-Unis ne songent nullement à le dissimuler. Si, en 1945, les Etats-Unis étaient en faveur d'une définition de l'agression, c'est parce qu'à l'époque, il y avait tout lieu de croire que l'expression "coopération internationale" correspondrait à quelque chose de réel. Malheureusement, l'état des relations internationales est devenu tel que les Etats-Unis sont convaincus qu'une définition de l'agression est devenue, non seulement peu souhaitable, mais encore dangereuse. La délégation des Etats-Unis n'a pas obéi à un caprice ; elle a adopté une attitude diamétralement opposée à celle qui était la sienne en 1945 et ce, pour répondre aux exigences de l'évolution de la situation internationale<sup>54</sup>."

<sup>48</sup> Société des Nations. Conférence pour la réduction et la limitation des armements. *Documents de la Conférence*, vol. II, page 679.

<sup>49</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 291ème séance, par. 6.

<sup>50</sup> *Ibid.*, 290ème séance, par. 39.

<sup>51</sup> *Ibid.*, 292ème séance, par. 28.

<sup>52</sup> Voir plus haut, par. 201.

<sup>53</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 284ème séance, par. 26.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 286ème séance, par. 36.

## Titre II

### EXAMEN DES DÉFINITIONS DE L'AGRESSION

273. Du point de vue de la forme, les définitions peuvent être classées en trois catégories: définitions énumératives, définitions générales et définitions mixtes.

274. Les *définitions énumératives* donnent une liste des faits considérés comme des actes d'agression. Les auteurs de ces définitions ont le plus souvent considéré comme essentiel que l'énumération soit limitative, ce qui signifie que seuls les faits compris dans l'énumération constituent une agression. Cependant certains ont proposé de laisser aux organes internationaux la faculté de considérer comme faits d'agression des faits autres que ceux énumérés dans la définition.

275. Les *définitions générales*, au lieu de donner une liste des actes d'agression, contiennent des formules générales qui recouvrent l'ensemble des cas que l'on entend viser. On laisse aux organes internationaux le soin de fixer la portée de la formule quand des cas d'espèce sont portés devant eux.

276. Les *définitions mixtes* sont une combinaison de deux types précédents de définition. Elles contiennent en premier lieu des formules générales et en second lieu une énumération, mais cette énumération n'est pas limitative. Elle vise seulement à indiquer les formes principales de l'agression.

#### Chapitre premier

### LES DÉFINITIONS ÉNUMÉRATIVES

#### SECTION I. — POSITION DES PROBLÈMES

##### 1. — La place tenue en fait par la définition Politis

277. Une seule définition énumérative a retenu de façon constante l'attention des organes de la Société des Nations et des Nations Unies quand elles ont discuté la question de l'agression. C'est la définition Politis élaborée en 1933 par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement<sup>1</sup>. Les autres

<sup>1</sup> a) A l'origine de cette définition est une proposition soviétique, en date du 6 février 1933, présentée à la Conférence du désarmement. Le Comité pour les questions de sécurité élaborera un Acte relatif à la définition de l'agresseur qui suit les lignes générales de la proposition soviétique. Acte qui fut examiné par la Commission générale les 25 et 29 mai 1933. Voir ci-dessus, par. 76-80.

Un certain nombre de traités particuliers furent conclus sur le modèle de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur en 1933, 1934 et 1935 et après la seconde guerre mondiale. Voir ci-dessus, par. 194-201.

En 1945, à la Conférence de Londres pour la constitution d'un tribunal militaire international, une proposition fut présentée par les Etats-Unis d'Amérique qui reproduisait l'Acte élaboré par le Comité pour les questions de sécurité. Voir ci-dessus, par. 143 et 144.

En 1945, à la Conférence de San-Francisco, la Bolivie et les Philippines proposèrent des définitions de l'agression qui reproduisaient avec quelques additions l'Acte élaboré par le Comité. Voir ci-dessus, par. 113-115.

A la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Union des Républiques socialistes soviétiques présenta, le 6 novembre 1950, un projet de définitions similaire à celui qu'elle avait présenté en 1933 à la Conférence du désarmement. Voir ci-dessus, par. 118. Le 5 janvier 1952, l'Union des Républiques socialistes soviétiques présenta un projet de définition qui reproduisait le précédent avec quelques amendements. Voir ci-dessus, par. 137.

définitions énumératives peu nombreuses, du reste, s'inspirent de la définition Politis.

278. Certains ont pris la définition Politis comme type de la définition énumérative et ils en ont fait la critique pour conclure à la nécessité de rejeter toute définition énumérative. D'autres, tout en acceptant les principes et les modalités de cette définition, ont proposé d'y apporter certaines corrections ou certains compléments sans toucher à son économie générale. D'autres, enfin, ont pris comme base la définition Politis, mais ils ont proposé d'y ajouter de nouveaux éléments (certains cas d'agression indirecte, agression économique) qui répondent à des principes différents de ceux de la définition Politis.

##### 2. — Les principes de la définition Politis

279. La définition Politis est fondée sur les principes suivants appliqués d'une façon stricte.

280. *Seuls des actes comportant l'emploi de la force constituent une agression.* Ce principe est le principe fondamental de la définition.

281. *La définition donne une énumération des actes comportant un recours à la force qui constituent l'agression.* Cette énumération est limitative. Un acte qui ne tombe pas sous le coup de la définition ne peut être considéré comme un acte d'agression.

282. *Est considéré comme agresseur l'Etat qui le premier recourt à l'emploi de la force.* Le facteur chronologique est le facteur déterminant. Politis disait à cet égard dans son rapport:

"Il est bien spécifié que l'Etat qui sera reconnu agresseur est celui qui, le premier, aura commis un des faits d'agression. Ainsi, si les forces armées d'un Etat envahissent le territoire d'un autre Etat, ce dernier Etat pourra déclarer la guerre à l'Etat envahisseur ou envahir à son tour son territoire sans qu'il soit considéré lui-même comme agresseur. L'ordre chronologique des faits est ici déterminant<sup>2</sup>."

Celui qui répond à l'emploi de la force par l'emploi de la force ne commet pas une agression mais exerce le droit de légitime défense.

283. *Il est spécifié que le recours à la force ne pourra être justifié par une violation quelconque du droit international qui ne constituerait pas un acte d'agression aux termes de la définition<sup>3</sup>.* Il s'ensuit que

b) Le Traité interaméricain d'assistance mutuelle de Rio-de-Janeiro, du 2 septembre 1947, reproduit dans son article 9 certains éléments de la définition Politis. Voir ci-dessus, par. 201.

c) La définition présentée par M. Yépès et celle présentée par M. Hsu à la troisième session de la Commission du droit international en 1951 reproduisent partiellement les éléments de la définition Politis. Voir documents A/CN.4/L.7 et A/CN.4/L.11 et Corr.1.

d) La Bolivie présenta, le 11 janvier 1952, un projet de définition de l'agression qui reproduit les éléments de la définition Politis en y ajoutant de nouveaux éléments. Voir ci-dessus, par. 137.

<sup>2</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. II, page 680.

<sup>3</sup> C'est l'objet d'un protocole annexé à l'article 2 de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur. Voir ci-dessus, par. 78.

si un Etat s'estime victime d'une violation grave du droit international qui porte atteinte à ce qu'il regarde comme ses intérêts vitaux, mais qui ne rentre pas dans la définition de l'agression, il ne pourra recourir à l'emploi de la force de sa seule autorité pour redresser le tort dont il se plaint sous peine de commettre lui-même une agression.

### 3. — Les observations et critiques soulevées par la définition Politis

284. Les éléments de la définition Politis ont soulevé de nombreuses observations et critiques. Les unes se rapportent à des modalités de la définition dont les principes ne sont pas contestés. Ainsi en est-il quand on propose d'inclure dans la définition d'autres faits qui pourraient être considérés comme une participation directe ou indirecte à des actes de force.

285. D'autres observations et critiques concernent les principes mêmes de la définition, bien que quelquefois ces principes apparemment ne soient pas mis en cause. Ainsi, par exemple, on répudie un des principes fondamentaux de la définition quand on propose d'ajouter à l'énumération des faits tels que les actes d'agression économique qui ne constituent pas des actes de force.

286. Huit questions vont être examinées :

1. L'énumération des actes de force ;
2. La provocation ;
3. L'intention agressive ;
4. La menace de l'emploi de la force ;
5. L'action préventive de l'agression ;
6. L'inclusion dans la définition d'actes ne comportant pas l'emploi de la force ;
7. La légitime défense individuelle ou collective ;
8. L'action collective des Nations Unies.

## SECTION II. — L'ÉNUMÉRATION DES ACTES DE FORCE VISÉS PAR LA DÉFINITION POLITIS

287. Certains ont critiqué les cinq critères posés par la définition, en proposant parfois d'y apporter des changements. D'autres ont proposé d'ajouter des critères nouveaux.

### A. — LES CINQ FAITS ÉNUMÉRÉS DANS LA DÉFINITION

288. Les cinq critères de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement sont les suivants :

- "1. Déclaration de guerre à un autre Etat ;
- "2. Invasion par ses forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat ;
- "3. Attaque par ses forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat ;
- "4. Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat ;
- "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<sup>4</sup>."

<sup>4</sup> Voir ci-dessus, par. 78.

### a) Déclaration de guerre à un autre Etat

289. La proposition soviétique présentée le 5 janvier 1952 à la Sixième Commission de l'Assemblée générale emploie la même formule : "L'Etat qui aura déclaré la guerre à un autre Etat<sup>5</sup>."

290. Ce critère n'a pas soulevé de discussions. Une déclaration de guerre est un acte juridique. Il se peut qu'un Etat qui déclare la guerre à un autre Etat n'ait pas, en fait, l'intention d'entreprendre d'hostilités contre l'Etat auquel il déclare la guerre. Cependant, la déclaration de guerre a pour effet d'entraîner la rupture de la paix et de créer l'état de guerre. Elle autorise donc l'Etat auquel la déclaration est adressée à recourir à la force<sup>6</sup>.

### b) Invasion du territoire d'un Etat même sans déclaration de guerre par les forces armées d'un autre Etat

291. La proposition soviétique présentée le 5 janvier 1952 à la Sixième Commission de l'Assemblée générale emploie cette formule :

"L'Etat dont les forces armées, même sans déclaration de guerre, auront envahi le territoire d'un autre Etat<sup>7</sup>."

292. Il n'y a pas de différence quant au fond entre les deux formules. L'invasion d'un territoire constitue l'acte d'agression le plus manifeste<sup>8</sup>. C'est pourquoi c'est à l'invasion que se référait le président F. D. Roosevelt dans la proposition qu'il transmet, le 30 mai 1933, à la Commission générale de la Conférence du désarmement :

"Que toutes les nations du monde signent ce pacte solennel et précis de non-agression ... qu'elles conviennent individuellement de n'envoyer aucune force armée de quelque nature que ce soit au-delà de leurs frontières<sup>9</sup>."

293. Peu importe évidemment le moyen par lequel l'invasion est réalisée : franchissement de la frontière terrestre, débarquement sur une côte, parachutage de troupes par avion. Au sujet de l'invasion, deux ques-

<sup>5</sup> A/C.6/L.208.

<sup>6</sup> Dans le rapport du Comité pour les questions de sécurité. Politis déclarait :

"Le Comité s'est posé la question de savoir s'il était utile de retenir la déclaration de guerre comme critère d'agression et si les actes d'agression énumérés ci-après ne suffiraient pas à la définir.

"Il lui est apparu que la déclaration de guerre ne devait pas être éliminée de l'ensemble des critères d'agression. D'une part, en effet, la déclaration de guerre peut intervenir avant tout acte d'hostilité et, dans ce cas, elle est le prélude des hostilités que l'Etat déclarant engagera ou que l'Etat auquel la guerre est déclarée sera autorisé à engager. D'autre part, Le Pacte de Paris condamne le recours à la guerre et, comme il a été dit, l'acte définissant l'agresseur est conçu comme le prolongement du Pacte de Paris."

Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. II, pages 680-681.

<sup>7</sup> A/C.6/L.208.

<sup>8</sup> L'invasion est mentionnée dans des traités autres que ceux conclus sur le modèle de la définition Politis. Voir ci-dessus, par. 180 et 182. Elle est mentionnée aussi dans les propositions de définitions présentées par la Bolivie et les Philippines à la Conférence de San-Francisco. Voir ci-dessus, par. 113-115.

<sup>9</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série B (Procès-verbal de la Commission générale), vol. II, page 565.

tions se sont posées, celle des territoires dont la condition est incertaine ou contestée, et celle des incidents de frontière.

1) *Territoires dont la condition est incertaine ou contestée*

294. Il arrive que des territoires fassent l'objet de contestations et que plusieurs Etats prétendent qu'ils ont un titre à y exercer la souveraineté.

295. Politis dans son rapport déclarait :

"Par territoire, il faut ici entendre le territoire sur lequel un Etat exerce en fait son autorité<sup>10</sup>."

M. Salvador de Madariaga (Espagne) ayant déclaré qu'il éprouvait

"de sérieux doutes en ce qui concerne cette dernière phrase qui, selon l'interprétation que l'on pourrait lui donner, pourrait être inoffensive ou extrêmement dangereuse<sup>11</sup>,"

Politis répondit que

"Cette phrase n'a pas pour but de légitimer une occupation illégale, mais uniquement de protéger, contre toute action de force, une possession paisible, alors même que les titres juridiques sur lesquels elle se fonde pourraient être, d'aventure, contestés<sup>12</sup>."

296. Le Traité interaméricain d'assistance mutuelle de Rio-de-Janeiro du 2 septembre 1947 a adopté cette notion de l'exercice en fait de l'autorité<sup>13</sup>. Le projet de résolution présenté à la Sixième Commission, le 11 janvier 1952, par la Bolivie a fait de même<sup>14</sup>.

297. Mais il peut arriver qu'il y ait des doutes sur la question de savoir quel Etat exerce en fait la souveraineté sur un territoire. M. Amado se référant au cours professé par M. W. Komarnicki à l'Académie de droit international de La Haye sur "La définition de l'agresseur dans le droit international moderne"<sup>15</sup> dit que

"le critère territorial peut offrir de graves difficultés quand il s'agit d'une dispute au sujet d'un territoire sur lequel les Etats en litige réclament tous avoir le pouvoir de fait, comme c'était le cas dans les affaires du Chaco, de Leticia et du territoire de Wilno<sup>16</sup>."

<sup>10</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. II, page 681.

<sup>11</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série B (Procès-verbal de la Commission générale), vol. II, page 548.

<sup>12</sup> *Ibid.*, page 554.

<sup>13</sup> Voir ci-dessus l'article 9 de ce traité, par. 201. On remarque que le traité de Chapultepec du 8 mars 1945 contient une formule différente. Il ne retient que la souveraineté de droit. Voir son numéro 3 ci-dessus, par. 200.

<sup>14</sup> A/C.6/L.211. Ce projet dispose :

"1. ... sera considéré en tout cas comme un acte d'agression le fait, pour un Etat quelconque, d'envahir le territoire d'un autre Etat en franchissant les frontières établies par des traités ou des décisions judiciaires ou arbitrales et dont la démarcation a été effectuée conformément à ces traités ou décisions ou, s'il n'y a pas de frontières ainsi marquées, le fait pour un Etat d'envahir des territoires placés sous la juridiction effective d'un autre Etat."

<sup>15</sup> Académie de droit international, *Recueil des cours*, 1949, tome II, page 59.

<sup>16</sup> Mémoire présenté par M. Amado à la Commission du droit international, A/CN.4/L.6, page 5. Voir également *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 284ème séance, par. 13.

298. Un cas présentant quelque analogie est celui où des troupes étrangères sont autorisées, en vertu d'un accord international, à stationner dans une certaine zone qui n'a pas fait l'objet d'une délimitation précise comme c'était le cas des troupes japonaises en Mandchourie<sup>17</sup>.

2) *Incidents de frontière*

299. Pour qu'il y ait invasion, il n'est pas nécessaire que la frontière ait été franchie par de grandes armées. L'importance des forces engagées dans une opération d'invasion n'est pas en soi un facteur déterminant.

300. Toutefois, la définition de l'agression élaborée par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement spécifie que les "incidents de frontière" ne constituent pas des agressions<sup>18</sup>. On note que ces incidents de frontière peuvent être constitués par le franchissement irrégulier de la frontière qui s'apparente à l'invasion (deuxième critère) ou par un tir visant des objectifs au-delà de la frontière qui s'apparente à l'attaque (troisième critère). L'incident de frontière n'a été défini ni dans le rapport de Politis ni dans les commentaires donnés par lui à la Commission générale du désarmement.

301. On trouve dans le rapport de Brouckère, en date du 1er décembre 1926, à la Commission préparatoire du désarmement une description de l'incident de frontière :

"Tout acte de violence n'ouvre pas nécessairement à celui qui l'a subi le droit de recourir lui-même à la guerre. Qu'une escouade de soldats franchisse de quelques pas la frontière dans une colonie éloignée de tout centre vital, que les circonstances montrent jusqu'à l'évidence que l'agression est due à la faute de quelque chef subalterne, que les autorités centrales de l'Etat "agresseur" aient réprimé l'action de leur subordonné dès qu'elles en ont eu connaissance, fait cesser l'invasion, présenté des excuses, offert des réparations, pris les mesures nécessaires pour empêcher le retour d'un tel événement, on ne saurait soutenir qu'il y ait là un "acte de guerre" et que l'Etat envahi puisse légitimement en tirer prétexte pour mobiliser son armée et marcher sur la capitale ennemie. L'événement fortuit qui s'est produit ne l'a nullement délié des obligations précises définies aux Articles 12 et suivants<sup>19</sup>."

302. Si on veut caractériser l'incident de frontière, on peut s'attacher à un premier trait qui est son importance matérielle restreinte, les moyens mis en œuvre seraient trop minimes pour permettre de réaliser une invasion ou une attaque. Mais ce critère n'aurait pas une grande rigueur : quelle quantité de force faudrait-il mettre en œuvre pour qu'on se trouve en présence non plus d'un incident, mais d'une agression ?

303. Le second trait qui pourrait caractériser l'incident de frontière est qu'il ne procéderait pas d'une intention agressive de la part de l'Etat responsable de l'incident. Il s'agirait tantôt d'erreurs (franchissement involontaire de la frontière), tantôt d'initiatives prises

<sup>17</sup> Cas cité par M. Amado dans le mémoire précité en se référant au cours de M. W. Komarnicki (mémoire de M. Amado, page 5 ; cours de M. Komarnicki, page 60).

<sup>18</sup> Voir le protocole annexé à l'article 2 de l'Acte relatif à la définition de l'agresseur, par. 78 ci-dessus.

<sup>19</sup> Document de la Société des Nations A.14.1927.V., page 69.

par des chefs subalternes agissant sans ordre du gouvernement ou interprétant mal les ordres reçus<sup>20</sup>.

304. M. Spiropoulos (Grèce) dit à propos des actes qui devraient être regardés comme des incidents de frontière ou des agressions :

“Ce sont les circonstances qui entourent l'acte qui déterminent s'il constitue effectivement ou non une agression. Ainsi, il ne viendrait à l'idée de personne de nier que l'incident de Pearl-Harbour ait été une agression; par contre, si un petit groupe de soldats d'un pays fait feu et blesse des soldats de l'autre côté de la frontière, on ne pourra guère qualifier d'agression cet incident, même si les soldats ont agi sur l'ordre de leur gouvernement. Pourtant, les deux cas seraient considérés comme une agression aux termes du paragraphe 1, alinéa b, du projet de résolution de l'Union soviétique (A/C.6/L.208)<sup>21</sup>.”

305. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) a critiqué la mention faite des incidents de frontière parmi les faits ne pouvant servir de justification au recours par un autre Etat à la force des armes. Il dit à ce sujet :

“Le simple fait de les y inclure est de nature à encourager les Etats à provoquer les incidents de frontière et à violer les traités qu'ils ont signés; mais, de plus, cette inclusion mettrait les Etats innocents dans une situation très difficile. En premier lieu, l'Etat qui serait en réalité l'agresseur pourrait en toute impunité provoquer les incidents de frontière les plus graves, parce que toute mesure d'ordre militaire prise en retour par l'Etat qui serait la victime de ces incidents constituerait automatiquement une agression<sup>22</sup>.”

306. M. Ogradzinski (Pologne) répondit en ces termes au délégué du Royaume-Uni :

“Sur la question des incidents de frontière, le représentant du Royaume-Uni a poussé son raisonnement à l'absurde. L'expression “incident de frontière” ne peut signifier rien de plus qu'un incident de frontière et toute situation qui ne serait pas un simple incident doit être rangée dans une autre catégorie, l'invasion militaire par exemple. La distinction entre certaines situations et certains actes éventuels d'agression doit être établie conformément à certaines notions et celles-ci doivent être définies explicitement<sup>23</sup>.”

c) *Attaque par des forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat, de ses navires ou de ses aéronefs*

307. La proposition soviétique présentée à la Sixième Commission de l'Assemblée générale dispose :

“L'Etat dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront bombardé le territoire d'un autre Etat ou auront sciemment attaqué des navires ou des aéronefs de ce dernier<sup>24</sup>.”

308. En parlant de “bombardement” au lieu d'attaque on souligne le fait que, dans cette hypothèse, il

<sup>20</sup> Voir ci-dessous, par. 355 et suivants : l'intention agressive.

<sup>21</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 279<sup>ème</sup> séance, par. 13.

<sup>22</sup> Ibid., 281<sup>ème</sup> séance, par. 10.

<sup>23</sup> Ibid., 283<sup>ème</sup> séance, par. 9.

<sup>24</sup> A/C.6/L.208.

n'y a pas pénétration sur le territoire de l'Etat étranger. Par ailleurs, en employant le mot “sciemment” pour les attaques de navires et d'avions, on souligne dans ce cas la nécessité de l'intention agressive.

309. Politis déclare dans son rapport :

“Cette hypothèse est distincte de la précédente. En effet, il n'y a pas pénétration des forces armées sur le territoire de l'Etat attaqué, mais ce territoire est soumis à un tir d'artillerie, de mousqueterie, à un bombardement par avion, etc.<sup>25</sup>”

310. Un grand nombre de traités particuliers, traités d'alliance ou d'assistance mutuelle, mentionnent l'attaque comme l'élément constitutif de l'agression<sup>26</sup>. Ce critère de la définition Politis se retrouve dans un certain nombre de propositions<sup>27</sup> et dans le Traité inter-américain d'assistance mutuelle de Rio-de-Janeiro du 2 septembre 1947 (art. 9-a)<sup>28</sup>.

311. Ce critère vise-t-il seulement l'attaque dirigée contre les navires ou aéronefs faisant partie des forces armées de l'Etat ou vise-t-il également l'attaque dirigée contre les navires marchands ou les aéronefs civils? M. Alfaro penchait en faveur de la première interprétation<sup>29</sup>. Cependant, Politis dans son rapport donnait l'interprétation contraire :

“Pour ce qui est des navires ou aéronefs d'un autre Etat, on n'a pas distingué suivant que ces navires ou aéronefs seraient des navires ou aéronefs faisant partie des forces armées de l'Etat ou qu'ils seraient des navires ou aéronefs de caractère non militaire appartenant soit à l'Etat soit à ses ressortissants<sup>30</sup>.”

d) *Etablissement d'un blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat*

312. La proposition soviétique présentée à la Sixième Commission de l'Assemblée générale emploie une formule équivalente<sup>31</sup>. Il s'agit du blocus appelé “blocus pacifique” par opposition au blocus décrété au cours d'une guerre. Le blocus “pacifique” a été employé un certain nombre de fois au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>32</sup>.

313. Politis dit dans son rapport :

“Malgré les objections soulevées par certains de ses membres contre la mention de ce cas, le Comité a estimé que si le blocus naval ne conduisait pas né-

<sup>25</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, vol. II, page 681.

<sup>26</sup> Voir ci-dessus, par. 180-182.

<sup>27</sup> Voir les propositions présentées par la Bolivie et les Philippines à la Conférence de San-Francisco, en 1945. Voir ci-dessus, par. 113-115. Voir aussi la proposition présentée par la Bolivie à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le 11 janvier 1952, A/C.6/L.211.

<sup>28</sup> Voir ci-dessus, par. 201.

<sup>29</sup> M. Alfaro disait dans son mémoire présenté à la Commission du droit international :

“...l'attaque des forces maritimes et aériennes d'un Etat est expressément qualifiée d'agression alors que l'attaque des navires marchands et des aéronefs civils semblerait être autorisée.”

A/CN.4/L.8, page 10.

<sup>30</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, vol. II, page 681.

<sup>31</sup> A/C.6/L.208.

<sup>32</sup> Voir mémoire concernant le blocus pacifique jusqu'à la Société des Nations, document de la Société des Nations A.14.1927.V., page 89.

cessairement à la guerre, il n'en était pas moins un acte mettant en jeu, d'une façon limitée mais réelle, la force matérielle à l'égard d'un autre Etat. Ce n'est que la faiblesse de l'Etat à l'égard duquel est établi le blocus naval qui peut l'amener à ne pas répliquer par des actes de guerre. Dans certains cas, cette faiblesse pourrait l'inciter aussi bien à subir une invasion militaire . . . qui constitue, sans aucun doute, l'acte d'agression par excellence<sup>33</sup>."

314. On a proposé d'élargir la formule. Dans la définition présentée par les Philippines à la Conférence de San-Francisco, la formule était :

"blocus maritime, terrestre ou aérien imposé à une autre nation<sup>34</sup>."

315. A la Commission du droit international, M. Alfaro fit cette observation :

"...le blocus naval est qualifié d'agression, mais il n'est pas question du blocus terrestre qui a les mêmes effets<sup>35</sup>."

316. On pourrait, en ce qui concerne le blocus "terrestre", faire l'observation suivante: Pour qu'il y ait blocus terrestre, il faudrait qu'un Etat limitrophe décide de fermer la frontière qui le sépare de l'Etat bloqué. Il prendrait une telle mesure sur son territoire en usant de sa souveraineté et sans avoir à recourir à la force. Dans ces conditions, un blocus "terrestre" serait fondamentalement différent d'un blocus naval, il ne rentrerait pas dans la conception de l'emploi de la force, mais pourrait rentrer dans celle de l'agression économique dont il sera parlé plus loin.

e) *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*

317. La proposition soviétique présentée à la Sixième Commission de l'Assemblée générale emploie une formule équivalente<sup>36</sup>. La proposition bolivienne présentée à la Conférence de San-Francisco, en 1945, mentionnait parmi les faits d'agression l'"appui prêté à des bandes armées en vue de l'invasion<sup>37</sup>".

318. On note que, dans le projet de code des crimes contre la paix élaboré par la Commission du droit international au cours de sa troisième session, sous le numéro 4, un crime est ainsi défini :

"L'incursion sur le territoire d'un Etat, en provenance du territoire d'un autre Etat, de bandes armées agissant à des fins politiques<sup>38</sup>."

319. Toutefois, le commentaire dit :

"Le crime défini dans ce paragraphe ne peut être commis que par les membres de bandes armées, qui engagent leur responsabilité individuelle. La respon-

sabilité pénale, en droit international, des autorités d'un Etat peut toutefois résulter de l'application des dispositions du paragraphe 12 du présent article<sup>39</sup>."

320. Le rapport de Politis dit au sujet des bandes armées :

"Le Comité n'a évidemment pas voulu que l'on pût considérer comme un acte d'agression toute incursion sur le territoire d'un Etat de bandes armées parties du territoire d'un autre pays ; dans ce cas, l'agression ne pourrait résulter que de la complicité de l'Etat qui aurait fourni son appui aux bandes armées ou qui n'aurait pas pris les mesures en son pouvoir pour les priver d'aide ou de protection. Dans certains cas (caractère des régions frontières, faible densité de la population, etc.), l'Etat peut ne pas avoir le moyen d'empêcher ou de faire cesser l'activité desdites bandes. En pareil cas, sa responsabilité ne serait pas engagée, du moment qu'il aurait pris les mesures qu'il pouvait pratiquement prendre pour réprimer l'activité des bandes armées. Dans chaque espèce, il s'agira de déterminer en fait quelles sont ces mesures<sup>40</sup>."

321. A la Commission du droit international, M. Alfaro dit :

"...la clause relative à des bandes armées irrégulières ne tient pas compte de la possibilité que ces bandes peuvent non seulement être aidées, mais en fait organisées par l'Etat agresseur<sup>41</sup>."

322. Il semble que, si l'aide aux bandes armées constitue un fait d'agression, l'organisation directe de ces bandes armées constitue à fortiori un tel fait. M. Spiropoulos (Grèce) a dit que, dans le cas des troubles qui se sont produits récemment en Grèce, l'Assemblée générale, bien qu'elle ait reconnu que les partisans grecs étaient aidés par des pays limitrophes, n'a pas expressément déclaré que la Grèce était victime d'une agression<sup>42</sup>.

<sup>33</sup> Le paragraphe 12 dispose : [Les actes suivants sont des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité]

"Les actes qui constituent ...

"iv) ...la complicité dans l'un quelconque des crimes définis aux paragraphes précédents du présent article."

<sup>40</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. II, page 681.

<sup>41</sup> A/CN.4/L.8, page 10.

<sup>42</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 279<sup>ème</sup> séance, par. 16 et 17 :

"Le représentant cite plusieurs passages des rapports de la Commission spéciale des Nations Unies pour les Balkans et de résolutions de l'Assemblée générale reconnaissant pleinement que les Gouvernements de l'Albanie et de la Bulgarie aidaient les partisans grecs, que ceux-ci dépendaient dans une large mesure des fournitures alimentaires et autres qu'ils recevaient de l'extérieur et qu'ils retournaient souvent en Albanie et en Bulgarie pour s'y reposer, reconstituer leurs unités et se procurer du ravitaillement en sécurité. L'Assemblée générale a reconnu que cet état de choses constituait une menace à l'indépendance politique et à l'intégrité territoriale de la Grèce. Dans le plus récent de ses rapports (A/1857), la Commission spéciale a signalé un changement de tactique des partisans grecs, mais elle a souligné aussi que leur but essentiel était toujours de renverser le Gouvernement grec par la force.

"Dans la résolution 380 (V) de l'Assemblée générale, l'incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une Puissance étrangère a été reconnue comme un acte d'agression ; malgré cela et malgré les dispositions du cinquième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la définition Politis, l'Assemblée générale n'a jamais expressément déclaré que les activités de l'Albanie et de la Bulgarie constituaient une agression contre la Grèce."

<sup>34</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. II, page 681.

<sup>35</sup> Voir ci-dessus, par. 115.

<sup>36</sup> A/CN.4/L.8, page 10.

<sup>37</sup> A/C.6/L.208.

<sup>38</sup> Voir ci-dessus, par. 113. On trouve la même formule dans la proposition bolivienne présentée, le 11 janvier 1952, à la Sixième Commission (A/C.6/L.211).

<sup>39</sup> Voir le Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa troisième session du 16 mai au 27 juillet 1951, *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 9* (A/1858), par. 59.

323. Il se peut que des bandes armées soient entretenues par un Etat dans un pays étranger, sans que ces bandes aient été formées sur le territoire de l'Etat qui les entretient. M. Spiropoulos (Grèce) dit :

"La définition proposée par l'URSS (A/C.6/L.208) ne prévoit que les cas classiques d'agression, c'est-à-dire ceux qui sont indiscutables. Or, la complicité d'un Etat qui entretient des bandes armées sur le territoire d'un autre Etat constitue un cas d'agression<sup>43</sup>."

324. M. Hsu (Chine) comprit dans la définition qu'il proposa de l'agression :

"...l'argument de bandes organisées ou d'Etats tiers à des fins offensives contre l'Etat désigné comme victime<sup>44</sup>."

B. — AUTRE FAIT INCLUS DANS LA DÉFINITION PROPOSÉE PAR L'UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES

325. L'Union des Républiques socialistes soviétiques, dans sa proposition présentée à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le 5 janvier 1952, en plus des faits énumérés dans la définition Politis, ajoutait sous la lettre *d* un autre fait d'agression ainsi défini :

"L'Etat dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront été débarquées ou amenées à l'intérieur des frontières d'un autre Etat, sans l'autorisation du gouvernement de cet Etat, auront violé les conditions auxquelles cette autorisation a été donnée, notamment en ce qui concerne la durée du séjour des dites forces ou l'étendue du territoire sur lequel elles peuvent demeurer<sup>45</sup>."

326. Il semble que la première hypothèse envisagée par cette formule présente beaucoup d'analogie avec l'invasion (deuxième fait visé dans la formule Politis et dans la formule soviétique). La seconde hypothèse envisagée, celle où auraient été violées les conditions sous lesquelles la présence de forces armées étrangères avait été autorisée (cas des troupes japonaises en Mandchourie) ne constitue sans doute pas un des faits déjà prévus.

327. Au sein de la Commission du droit international, M. François adressait à cette formule les critiques suivantes :

"Il faut... comprendre que de telles définitions fourniraient aux agresseurs l'occasion de se dérober à la responsabilité de leurs actes, en s'abritant derrière les textes. Ces textes ne fournissent aucune garantie réelle. Par exemple, au cas visé par l'alinéa 1, *d*, du projet de résolution de l'URSS, c'est-à-dire au cas où un Etat fait débarquer ou pénétrer ses forces terrestres, navales ou aériennes, à l'intérieur des frontières d'un autre Etat sans l'assentiment préalable de ce dernier, il serait très facile de camoufler l'agression, soit en se prévalant de l'assentiment du gouvernement du pays envahi qui s'est emparé du pouvoir à la dernière minute et qui sympathise avec l'envahisseur, soit en qualifiant le gouvernement du pays envahi de "gouvernement fantôme" et en

lui refusant la qualité de légitime représentant du peuple<sup>46</sup>."

C. — LACUNES DE LA DÉFINITION SOVIÉTIQUE DANS L'OPINION DE CERTAINS DÉLÉGUÉS

328. Des délégués à l'Assemblée générale ont critiqué la définition soviétique en citant des cas qui, selon eux, n'étaient pas couverts par elle. Dans l'opinion de certains de ces délégués, il ne s'agissait pas de combler ces lacunes. Ces lacunes étaient relevées à titre d'exemple pour démontrer l'impossibilité d'établir une définition complète.

a) *Destruction par des techniques particulières de la population située sur le territoire d'un autre Etat*

329. Il s'agit de guerre microbienne, d'empoisonnement de cours d'eau, de rayons de mort. M. Ammoun (Liban) dit :

"Parmi les faits matériels précis, le projet ne parle pas de la guerre microbienne ni de l'hypothèse dans laquelle un Etat empoisonnerait un cours d'eau prenant naissance sur son territoire et arrosant ensuite un pays voisin, ou en modifierait le cours, affamant et assoiffant ainsi son voisin<sup>47</sup>."

M. Spiropoulos (Grèce) dit :

"... si l'on invente, par exemple, des rayons capables de détruire une population entière et qu'un Etat construise des installations en vue d'utiliser ces rayons contre la population d'un pays voisin, ce cas n'est pas prévu dans la définition proposée par l'URSS<sup>48</sup>."

Ces procédés tomberaient-ils sous le coup du critère de l'attaque énoncé dans la définition ?

b) *Participation de ressortissants d'un pays neutre à une guerre*

330. M. Van Glabbeke (Belgique) dit :

"... sous l'étiquette de "volontaires", des dizaines ou des centaines de milliers d'hommes, armés et équipés, sont passés de Chine en Corée. Le représentant de l'URSS considérera-t-il la Chine communiste comme un agresseur aux termes de l'alinéa *b*<sup>49</sup> ?"

331. M. Spiropoulos (Grèce) dit :

"De même, si des "volontaires" quittent leur pays d'origine pour se rendre dans un pays étranger afin de s'y faire engager dans les forces armées sans que leur pays d'origine cherche à les en empêcher, il n'y a pas action positive de la part de ce dernier pays, lequel cependant se rend coupable d'agression<sup>50</sup>."

332. Selon le droit international traditionnel, le fait que des étrangers prennent du service en temps de guerre dans les forces armées d'un belligérant n'engage pas, en principe, la responsabilité de l'Etat dont ces

<sup>43</sup> A/CN.4/SR.93, par. 19. M. François se réfère à la proposition soviétique présentée le 6 novembre 1950 à la Première Commission de l'Assemblée générale (A/C.1/608/Rev.1). La proposition soviétique présentée à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le 5 janvier 1952, se borne à reproduire la précédente.

<sup>44</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 286ème séance, par. 27.

<sup>45</sup> Ibid., 292ème séance, par. 3.

<sup>46</sup> Ibid., 287ème séance, par. 38.

<sup>47</sup> Ibid., 292ème séance, par. 5.

<sup>43</sup> Ibid., 292ème séance, par. 5.

<sup>44</sup> Ibid., 278ème séance, par. 50.

<sup>45</sup> A/C.6/L.208.

étrangers sont ressortissants. Mais il en est autrement si le recrutement de ces "volontaires" est favorisé ou ordonné par les autorités d'un Etat neutre. Par ailleurs, si ces volontaires s'engageant en dehors de tout encouragement de leur gouvernement étaient tellement nombreux qu'ils changent le caractère de l'armée combattante, ce fait ne créerait-il pas une situation nouvelle?

### c) *Activités terroristes*

333. Dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la Commission du droit international a inséré dans la liste des crimes, sous le numéro 6, le crime suivant:

"Le fait, pour les autorités d'un Etat, d'entreprendre ou d'encourager des activités terroristes dans un autre Etat ou le fait, pour les autorités d'un Etat, de tolérer des activités organisées, calculées en vue de perpétrer des actes terroristes dans un autre Etat<sup>51</sup>."

334. Un des buts du terrorisme est de tuer des hommes politiques, des personnalités investies de hautes responsabilités (assassinat du roi Alexandre de Yougoslavie et de Louis Barthou, Ministre des affaires étrangères de la République française), dont la disparition peut causer au pays qui les perd un tort considérable. Le terrorisme organisé ou encouragé par un Etat étranger doit-il être considéré comme un mode d'agression?

### d) *Refus de mettre fin à des hostilités engagées*

335. M. Amado (Brésil) dit:

"M. Amado tient à faire observer une importante omission dans le projet de résolution de l'URSS. Etant donné l'alinéa b du paragraphe 1 de la résolution 378 A (V) de l'Assemblée générale, qui représente une décision de cette Assemblée, le projet de résolution de l'Union soviétique devrait contenir une disposition d'après laquelle serait déclaré agresseur tout Etat qui, étant en conflit avec un ou plusieurs autres Etats, n'aura pas fait immédiatement ou, en tout cas, dans les vingt-quatre heures qui suivent l'ouverture des hostilités, une déclaration publique dans laquelle il proclamerait qu'il est prêt à cesser les opérations militaires, à condition que les Etats avec lesquels il est en conflit fassent de même<sup>52</sup>."

## SECTION III. — LA PROVOCATION ET LES VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL AUTORISENT-ELLES L'EMPLOI DE LA FORCE ?

### 1. — *Position de la question*

336. Un certain nombre de traités d'alliance et de sécurité contiennent une formule qui, expressément ou implicitement, consacre l'idée de provocation<sup>53</sup>, mais le terme de provocation n'a pas été défini dans des instruments internationaux<sup>54</sup>. Si on analyse cette notion de

<sup>51</sup> A/1858, par. 59.

<sup>52</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 284<sup>ème</sup> séance, par. 21.

<sup>53</sup> Voir ci-dessus, par. 202-206.

<sup>54</sup> M. Robinson (Israël) déclare:

"Beaucoup aimeraient pouvoir se débarrasser de l'épithète "non provoquée" et ils prétendent, à cette fin, que la provocation peut toujours être fabriquée de toutes pièces. Une définition de l'agression ne peut pourtant passer sous silence la question de la provocation qu'il faudrait donc définir également."

*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 282<sup>ème</sup> séance, par. 30.

provocation, on constate qu'elle peut couvrir des faits de caractère très différent.

337. Politis disait à ce sujet:

"Ou bien la "provocation" constitue un des actes d'agression définis à l'article premier; en pareil cas, l'Etat qui a été victime d'un tel acte peut évidemment riposter par des actes de même nature et il n'y a pas de difficulté. Ou bien, la "provocation" consiste dans une violation du droit international ou dans les attitudes inamicales de gouvernements ou d'opinion publique sans qu'il y ait acte d'agression<sup>55</sup>..."

338. On peut en effet distinguer quatre catégories d'actes qui pourraient constituer la provocation:

a) Ce sont, en premier lieu, les actes constitutifs de l'agression. Dans ce cas, évidemment, en vertu du droit de légitime défense, celui qui répond à l'emploi de la force par l'emploi de la force n'est pas un agresseur.

b) En second lieu, la provocation peut consister en des préparatifs d'une agression à longue échéance ou imminente. Ce cas très important a donné lieu à des controverses. Il en est traité plus loin<sup>56</sup>.

c) En troisième lieu, la provocation peut consister en une violation quelconque du droit international commise à l'égard d'un autre Etat ou de ses ressortissants.

d) En quatrième lieu, la provocation pourrait, comme le dit Politis, consister en "attitudes inamicales de gouvernements ou d'opinion publique" qui ne constitueraient pas des violations du droit international. Par exemple, la presse d'un pays critique la politique d'un gouvernement étranger ou la personne de tel ou tel membre du gouvernement, la foule manifeste dans la rue contre un gouvernement étranger sans que dans l'un ou l'autre de ces cas il y ait des excès ou des violences qui engageraient la responsabilité internationale du gouvernement du pays où ces faits se produisent. On peut dire que, dans cette dernière hypothèse, il ne se pose pas de question.

339. Le cas qui va être envisagé ici est donc celui d'une violation du droit international par un pays à l'égard d'un autre.

### 2. — *Opinion selon laquelle celui qui recourrait à la force pour faire valoir un droit commettrait une agression*

340. Les auteurs de la définition énumérative ont pris une position très catégorique. Ils ne se sont pas bornés à énumérer les faits comportant un emploi de la force qui constituent l'agression, ils ont pris soin d'affirmer ensuite qu'aucun autre acte ne pourra servir de justification à l'agresseur.

341. L'article 2 de la définition élaborée par le Comité pour les questions de sécurité dispose:

M. Alfaro avait déclaré à la Commission du droit international:

"Le Traité interaméricain d'assistance mutuelle, en qualifiant d'agression une "attaque non provoquée", semble justifier l'attaque qui aurait été "provoquée". Introduire la notion vague, imprécise et douteuse, de "provocation" pour déterminer l'agresseur, peut entraîner les conséquences les plus fâcheuses et les plus dangereuses."  
A/CN.4/L.8, page 10.

<sup>55</sup> Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, *Documents de la Conférence*, vol. II, page 682.

<sup>56</sup> Voir ci-dessous, par. 380 et suivants.

"Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou autre, ne pourra servir d'excuse ou de justification de l'agression prévue à l'article premier<sup>57</sup>."

342. A cet article 2 est annexé un protocole qui développe le principe énoncé dans l'article 2 et qui est ainsi conçu :

"Les Hautes Parties contractantes ... constatent qu'aucun acte d'agression au sens de l'article premier ... ne pourra, entre autres, être justifié par l'une des circonstances suivantes :

"A. La situation intérieure d'un Etat. — Par exemple, sa structure politique, économique ou sociale, les défauts allégués de son administration, les troubles provenant de grèves, révolutions, contre-révolutions ou guerre civile.

"B. La conduite internationale d'un Etat. — Par exemple, la violation ou le danger de violation des droits ou intérêts matériels ou moraux d'un Etat étranger ou de ses ressortissants ; la rupture des relations diplomatiques ou économiques ; les mesures de boycottage économique ou financier ; les différends relatifs à des engagements économiques, financiers ou autres envers des Etats étrangers ; incidents de frontière ne rentrant pas dans un des cas d'agression indiqués dans l'article premier<sup>58</sup>."

343. On note que la définition de l'agression, présentée le 6 février 1933 par la délégation soviétique à la Commission générale de la Conférence du désarmement, donna une énumération encore plus détaillée des circonstances ne pouvant pas servir de justification à l'agression<sup>59</sup>. A cet égard, Politis déclara à la Commission générale :

"Le Comité a estimé que c'eût été alourdir le texte que de mettre une si longue énumération dans la disposition même. Mais, dans un esprit de conciliation, il a accepté qu'il y eût un protocole spécial annexé à l'article 2, dans lequel un certain nombre d'illustrations seraient données<sup>60</sup>..."

344. L'Union des Républiques socialistes soviétiques, dans la proposition qu'elle présenta une première fois le 6 novembre 1950 à la Première Commission de l'Assemblée générale (A/C.1/608/Rev.1) et une seconde fois à la Sixième Commission le 5 janvier 1952 (A/C.6/L.208), reproduit l'énumération contenue dans la proposition soviétique du 6 février 1933.

345. A l'occasion d'une observation faite par M. di Soragna (Italie) qui évoquait la situation dans laquelle se trouverait un Etat qui devrait assister au massacre de ses ressortissants à l'étranger sans avoir le droit de leur porter secours<sup>61</sup>, Politis fit cette déclaration :

<sup>57</sup> Voir ci-dessus, par. 78.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Voir ci-dessus, par. 76.

<sup>60</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série B (Procès-verbal de la Commission générale), vol. II, page 501.

<sup>61</sup> M di Soragna avait déclaré :

"D'un autre côté, un Etat pourrait massacrer les ressortissants d'un autre pays pendant plusieurs jours, sans que ce dernier puisse faire autre chose que de recourir à la procédure pacifique. Ce sont là, sans doute, des cas peu ordinaires, mais la Commission reconnaîtra qu'un Etat est fondé à se demander avec inquiétude s'il a le droit de souscrire à des obligations aussi lourdes, aussi strictes, s'il peut se ris-

"Ici, on ne se trouve plus en présence d'une divergence de doctrines sur la conception du droit, mais en présence d'une opposition nette, radicale, sur la manière de comprendre l'organisation des relations internationales et, en particulier, l'organisation de la paix..."

"Ou bien la provocation constitue un acte qui met la victime en état de légitime défense et, alors, l'acte qu'on reproche à ladite victime est absous ; toutefois, il l'est non pas en raison de la provocation, mais en raison de l'état que la provocation a créé, de cet état spécial qu'on appelle légitime défense..., ou bien la provocation n'est pas un de ces actes interdits et, alors, l'agression ne peut se produire à aucun titre et, contre cet acte, il ne reste d'autre ressource que l'application d'une procédure pacifique pour obtenir le redressement du droit violé..."

"Que veulent dire les termes "interdire le recours à la force" et "interdire le recours à la guerre" ? Cela signifie ce qu'indique l'article II du Pacte de Paris, à savoir que les Etats prennent l'engagement qu'en aucune circonstance, ils n'useront d'autres moyens, pour résoudre leurs conflits, que des procédures pacifiques, de sorte que, si la provocation doit jouer un rôle, elle ne peut jouer que celui du droit privé, mais, si l'on veut étendre cette notion de provocation pour justifier l'emploi de la force dans les rapports internationaux, on se trouve alors en présence d'une divergence de vues très profonde sur la manière de concevoir les relations internationales. La thèse que l'on a soutenue tout à l'heure appartient, de l'avis de M. Politis, au passé. Il a la prétention de soutenir la thèse qui résulte déjà des textes acceptés, celle qui est conforme au but que poursuit aujourd'hui la civilisation en organisant la paix<sup>62</sup>."

346. M. Litvinoff (URSS) s'était prononcé dans le même sens. Après avoir rappelé diverses raisons invoquées pour justifier l'emploi de la force (protection des nationaux, infractions à des traités, désir de maintenir l'ordre et la paix), il déclara :

"Si de pareilles théories se répandent et comment à être prises en considération ... il est loisible de prédire sans aucune chance d'erreur que nul conflit ne connaîtra plus d'agresseur, qu'il ne restera plus qu'à établir la présence de parties mutuellement agressives ou mutuellement défensives, à moins que, ce qui est encore pis, l'attaqué ne soit reconnu l'agresseur et vice versa<sup>63</sup>."

347. On se souviendra que dans l'affaire de Corfou un comité de juristes, saisi du cas, avait émis en 1924 un avis selon lequel "des menaces de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des Articles 12 à 15 du Pacte<sup>64</sup>". Onze gouvernements dans leurs observations formulèrent des critiques ou des réserves à ce sujet<sup>65</sup>.

quer, par une simple signature, à compromettre aussi dangereusement ce qui peut être les intérêts primordiaux de ses ressortissants."

*Ibid.*, page 550.

<sup>62</sup> *Ibid.*, page 555-556.

<sup>63</sup> *Ibid.*, page 237.

<sup>64</sup> Voir ci-dessus, par. 27.

<sup>65</sup> Voir ci-dessus, par. 28 et 29.

348. Plusieurs membres de la Commission du droit international développèrent cette idée que la guerre n'était plus permise même comme moyen de réparer une injustice ou d'apporter au *statu quo* des changements qui seraient justifiés.

349. M. Alfaro dit :

"... la guerre, c'est-à-dire l'emploi de la force dans les relations entre Etats, n'est pas légitime. Les Etats y ont renoncé, elle a été déclarée crime international et elle est expressément interdite. Il n'y a aucune distinction entre des guerres *justes* et des guerres *injustes*. A deux exceptions près, toute guerre est une agression, même si elle est déclenchée à la suite d'un préjudice subi par un Etat. Les violations des droits, aux ternes du droit international, donnent lieu à des différends qui ne peuvent être réglés que par des méthodes pacifiques et non par la prétention des Etats à s'ériger en justiciers, agissant tout à la fois en qualité de juge, partie et accusateur, et tranchant la question par la force des armes<sup>66</sup>."

350. M. Scelle dit :

"L'agression est constituée par tout recours à la force, contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies, ayant pour but de modifier l'état du droit international positif en vigueur ou pour résultat de troubler l'ordre public..."

"L'orateur se demande comment une réunion de juristes pourrait négliger l'occasion de souligner l'immense progrès que constitue l'interdiction absolue de recourir à la force pour effectuer un changement dans une situation juridique, même si ce changement est légitime<sup>67</sup>."

351. A la Sixième Commission, M. Spiropoulos (Grèce) dit dans le même sens, considérant le génocide qui constitue le cas des violations du droit les plus graves que l'on puisse concevoir :

"Si un Etat commet le crime de génocide contre une minorité importante se trouvant sur son territoire et appartenant à un Etat voisin, peut-on parler d'une agression? Certainement pas, d'après l'article 51 de la Charte<sup>68</sup>."

### 3. — Critique de cette opinion

352. Lors de l'affaire de Corfou (1923), le gouvernement italien soutint que son intervention armée était justifiée, M. Salandra (Italie) déclara :

"... il s'agit simplement d'assurer les obligations naissant de la responsabilité pour un crime affreux... La création de la Société des Nations ne constitue point un renoncement à tout droit des Etats d'agir pour la défense et la sûreté de leurs droits et de leur dignité. S'il en était ainsi, aucun Etat ne voudrait en faire partie<sup>69</sup>..."

<sup>66</sup> A/CN.4/L.8, page 12.

<sup>67</sup> A/CN.4/SR.109, par. 22 et 30.

<sup>68</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 292ème séance, par. 7.

<sup>69</sup> Société des Nations, Vingt-sixième session du Conseil, Journal Officiel, novembre 1923, page 1288.

On note que le délégué polonais auprès de la Société des Nations communiqua les observations de la Section polonaise de la Société de droit international au sujet du rapport du comité spécial de juristes. (Voir Société des Nations, Trente-neuvième session du Conseil, Journal Officiel, avril 1926, page 604.) Ces observations présentent des arguments en faveur de la thèse du délégué d'Italie.

353. A la Sixième Commission de l'Assemblée générale, M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) déclara :

"Un autre trait caractéristique de la définition proposée par l'URSS est l'énumération qu'elle donne d'un certain nombre de faits considérés comme ne pouvant servir de justification au recours par un autre Etat à la force des armes. Une telle énumération soulève de graves objections de principe, car le simple fait de son existence équivaldrait presque à une invitation adressée aux divers pays de commettre certaines catégories d'actes contraires au droit, dans la certitude que toute mesure de représailles comportant le recours à la force des armes serait aussitôt stigmatisée comme constituant une agression. L'énumération qui figure dans le projet de résolution de l'Union soviétique comprend "les incidents de frontières" et "la violation d'accords internationaux". Le simple fait de les y inclure est de nature à encourager les Etats à provoquer les incidents de frontières et à violer les traités qu'ils ont signés<sup>70</sup>."

354. Lorsqu'en 1929-1931, on entreprit—sans succès du reste—de mettre le Pacte de la Société des Nations en harmonie avec le Pacte de Paris, c'est-à-dire de reviser le Pacte pour interdire le recours à la guerre d'une façon générale, certains gouvernements insistèrent sur la nécessité d'assurer aux Etats que leurs droits seraient reconnus et protégés au moyen de procédures pacifiques aboutissant à des décisions obligatoires susceptibles d'exécution forcée sous le contrôle de la Société des Nations<sup>71</sup>.

## SECTION IV. — L'INTENTION AGRESSIVE

355. On a parlé à maintes reprises, tant à la Commission du droit international qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, du facteur subjectif concernant l'auteur de l'agression. Ce facteur subjectif est ce qu'on appelle "l'intention agressive (*animus aggressionis*)".

356. M. Morozov (URSS) a considéré l'intention agressive avec quelque suspicion. Il déclare que cette formule :

"... donne à un Etat qui a commis l'un des actes énumérés dans la proposition de l'Union soviétique la possibilité d'échapper aux conséquences juridiques de son acte en invoquant le fait qu'il n'avait pas d'*animus aggressionis*<sup>72</sup>."

357. Il faut préciser ce que l'on doit entendre par intention agressive. Cette notion a quelquefois donné lieu à des confusions.

1. — *Le fait qu'un Etat prétendrait qu'il ignorait que son acte constituait une agression ne saurait supprimer sa responsabilité*

358. M. Alfaro, après avoir dit qu'il ne peut y avoir agression à moins qu'il n'y ait eu intention de la commettre, ajoute :

"En fait, l'acte de recours à la force révèle lui-même l'intention. Si une ville est bombardée ou si

<sup>70</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 281ème séance, par. 10.

<sup>71</sup> Voir le document de la Société des Nations A.8.1930.V, annexe IV.

<sup>72</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 278ème séance, par. 40.

un port est bloqué sans qu'on s'y attende, il ne peut y avoir de doute quant à l'intention qui accompagne le bombardement ou le blocus, parce que la force a été employée d'une manière et à des fins contraires à l'ordre international existant<sup>73</sup>."

359. En droit interne, il existe une maxime selon laquelle nul n'est censé ignorer la loi. Un individu qui commettrait un assassinat ou une escroquerie ne pourrait s'exonérer de sa responsabilité en prétendant qu'il ignorait que l'assassinat fut un crime ou que l'acte qu'il a commis constitue une escroquerie. A fortiori, les Etats ne pourraient exciper de leur ignorance du droit international qu'ils doivent connaître. Comme l'a dit M. François :

"... Quand bien même l'agresseur serait personnellement convaincu d'avoir agi légitimement, il pourrait être coupable d'agression<sup>74</sup>."

360. Il reste qu'il y a des cas où il peut exister des doutes relativement aux exigences précises du droit international. En pareil cas, si les doutes sont fondés, l'Etat dont l'interprétation faite par lui du droit international aura été rejetée ne sera pas dégagé de sa responsabilité, mais on pourra tenir compte de sa bonne foi. Les organes internationaux, au lieu d'insister sur la fixation des responsabilités et de porter des condamnations, pourraient demander à l'Etat qui s'est trompé de rectifier sa position de sorte que les hostilités prennent fin.

## 2. — L'existence ou la non-existence de l'intention agressive

361. Comme le dit M. Spiropoulos (Grèce) : "Il ne faut pas confondre l'intention avec les mobiles<sup>75</sup>." Le mobile qui est essentiellement différent de l'intention est la raison pour laquelle une agression aura été commise. Les mobiles d'une agression sont très variés : destruction d'un Etat, annexion d'un territoire, établissement d'un protectorat, obtention d'avantages économiques, protection de la personne et des biens des nationaux à l'étranger, changement du régime politique et social, réparation pour un affront, etc.

362. L'intention n'existe que quand l'auteur de l'acte a agi sciemment. Il n'y a pas d'intention agressive dans les deux cas suivants : a) l'auteur de l'acte a commis une erreur de fait ; b) il s'agit d'un engagement accidentel d'hostilités.

### Premier cas : erreur de fait

363. M. Ammoun (Liban) a cité le cas où "au cours d'une guerre, une escadrille bombarderait par erreur une ville frontière<sup>76</sup>". C'est ainsi qu'au cours de la deuxième guerre mondiale, des escadrilles alliées ont laissé tomber sur des villes suisses des bombes qui étaient destinées à des villes françaises ou italiennes.

364. Un exemple célèbre d'erreur est celui de l'affaire du Dogger Bank. Le 9 octobre 1904, la flotte russe de l'amiral Rosdestvensky ouvrit le feu dans la Mer du Nord sur une flotte de chalutiers anglais qu'elle prit pour des torpilleurs japonais.

<sup>73</sup> A/CN.4/L.8, page 20.

<sup>74</sup> A/CN.4/SR.93, par. 18.

<sup>75</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 292ème séance, par. 9.

<sup>76</sup> Ibid., 286ème séance, par. 27.

### Deuxième cas : engagement accidentel d'hostilités

365. L'éclatement d'hostilités peut avoir le caractère d'un accident non prémédité, d'une explosion spontanée. M. Eden disait à la Commission générale de la Conférence du désarmement, le 25 mai 1933 :

"Dans une période de tension, quand des troupes sont massées de l'un et l'autre côté de la frontière et que des incidents peuvent se produire à n'importe quel moment, il est certain, par exemple, que la question de savoir laquelle des deux forces aura, la première, franchi la frontière, ne présente qu'une importance relativement secondaire lorsqu'il s'agit de déterminer, à la lumière des faits antérieurs, lequel des deux Etats est, en fait, l'agresseur<sup>77</sup>."

366. Dans un cas de ce genre, le gouvernement n'a peut-être pas eu la volonté effective d'engager des hostilités. L'engagement des hostilités a pu être le fait de chefs subalternes qui ont mal interprété les ordres qu'ils avaient reçus, ou bien les ordres du gouvernement ont été donnés dans la confusion et la précipitation sur la base d'informations erronées ou incomplètes.

## SECTION V. — LA MENACE DE L'EMPLOI DE LA FORCE

### 1. — En quoi consiste la menace de l'emploi de la force?

367. Il s'agit du cas où un Etat, pour soumettre un autre Etat à ses volontés, le menace d'user de la force à son égard. La forme la plus typique de cette menace est celle de l'ultimatum dans lequel un délai est fixé à l'Etat auquel il est adressé pour qu'il accepte les demandes qui lui sont faites. On lui fait savoir que, faute de cette acceptation, la guerre lui sera déclarée ou que des mesures de force déterminées telles qu'un blocus naval, un bombardement, une occupation d'un territoire seront mises en œuvre. Mais la menace d'employer la force ne prend pas toujours cette forme brutale et franche. Il s'agira parfois de menaces voilées qui pourront être très efficaces, mais qui seront plus difficiles à constater.

368. Par ailleurs, la menace de l'emploi de la force se distingue de l'emploi de la force comme la menace de mort se distingue du meurtre. Celui qui formule la menace peut ne pas avoir l'intention d'exécuter sa menace, qui n'est alors qu'un procédé d'intimidation et de "chantage". Il peut également changer d'avis et ne pas passer aux actes.

369. M. de Brouckère, dans son rapport du 1er décembre 1926, adressé au Comité du Conseil de la Société des Nations, disait :

"L'histoire nous fournit force exemples de violences, d'agressions qui n'ont pas conduit à la guerre, soit que la victime, trop faible ou trop pusillanime, se soit soumise sans offrir aucune résistance, soit que des négociations ou la médiation d'un tiers aient permis d'arranger les choses avant que l'état de guerre ait pu s'établir. C'est que l'état de guerre n'existe vraiment qu'à partir du moment où le pays attaqué, relevant le défi qu'on lui jette, a admis à son tour que l'état de guerre existe<sup>78</sup>."

<sup>77</sup> Société des Nations, Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, série B (Procès-verbal de la Commission générale), vol. II, page 514.

<sup>78</sup> Voir le document de la Société des Nations A.14.1927.V, page 68.

370. Dans le même ordre d'idées, on peut dire que la faiblesse d'un pays peut le conduire à céder devant une menace d'agression, avant que l'agresseur potentiel ait eu besoin de passer aux actes pour obtenir le résultat qu'il cherchait.

2. — *La Commission du droit international envisage la question du point de vue pénal*

371. La Commission du droit international, lorsqu'elle a élaboré un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité au cours de sa troisième session (1951), s'est posé la question de savoir si la menace de recourir à un acte d'agression devait être assimilée à l'agression elle-même<sup>79</sup>.

372. Après avoir décidé, par 10 voix contre une, que la menace de l'emploi de la force était un crime, elle décida, par 6 voix contre 4, qu'une telle menace ne constituait pas une agression<sup>79</sup>.

373. Dans la liste des crimes contre la paix dressée par la Commission du droit international, la menace de recourir à un acte d'agression constitue le second crime<sup>80</sup>, le premier crime étant l'agression elle-même. Dans le commentaire qui accompagne le texte du projet de code, la Commission rappelle que le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies prescrit aux Membres de s'abstenir "dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force".

374. Il ne faut pas perdre de vue que la Commission du droit international, lorsqu'elle rédigeait son projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, se plaçait au point de vue de la répression qui intervient quand il s'agit de mettre en jeu la responsabilité personnelle des auteurs des crimes. Le problème qui se pose devant les organes de l'institution internationale et les gouvernements au moment où l'acte est commis est un peu différent: il s'agit de déterminer la conduite à tenir à l'égard de l'Etat qui recourt à l'agression ou à la menace d'agression.

3. — *Les discussions relatives à la menace de l'emploi de la force à la Sixième Commission de l'Assemblée générale*

375. M. Robinson (Israël) déclara:

"Il se peut qu'un agresseur ne recoure pas à la force et se borne à des menaces expresses ou tacites... La notion de menace figure d'ailleurs sans être définie dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et dans la Charte. Toute définition de l'agression doit donc en tenir compte<sup>81</sup>."

376. On note que tant la définition Politis que la définition proposée à la Sixième Commission par l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le 5 janvier 1952, ne mentionnent pas la menace de l'emploi de la force.

377. L'annexion de l'Autriche en mars 1938, l'annexion du pays des Sudètes en application des accords

de Munich de septembre 1938 et le placement de la Bohême-Moravie sous le protectorat de l'Allemagne en mars 1939 donnèrent lieu à une discussion à la Sixième Commission.

378. D'après M. Morozov (URSS), l'occupation de la Tchécoslovaquie et celle de l'Autriche réalisées à la suite de la menace de l'emploi de la force auraient constitué des agressions rentrant dans les prévisions de l'alinéa b de la définition proposée par le Gouvernement soviétique<sup>82</sup>.

379. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni), citant le cas de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie, a déclaré que l'agresseur peut arriver à ses fins de manière tout aussi certaine en s'attachant à ruiner de l'intérieur la volonté de résistance du pays auquel on s'attaque qu'en recourant à l'extérieur à la force matérielle. Dans certains cas, la subversion est, en fait, l'arme la plus efficace. C'est ce qu'Hitler a clairement démontré par la manière dont il est venu à bout de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie<sup>83</sup>.

SECTION VI. — L'ACTION PRÉVENTIVE DE L'AGRESSION

380. La question de savoir si un Etat peut, prenant les devants, recourir à la force pour prévenir une agression qu'il prévoirait a donné lieu à d'amples discussions depuis la création de la Société des Nations.

1. — *Opinion selon laquelle l'Etat qui, en attaquant, prévient une agression préparée contre lui ne commet pas lui-même une agression*

381. On a soutenu que pour les Etats — spécialement les petites Puissances — le moyen efficace d'éviter d'être vaincu par un agresseur pouvait être de prévenir son attaque en l'attaquant lui-même.

a) *Période de la Société des Nations*

382. La Commission permanente consultative pour les questions d'armement formula une doctrine selon laquelle, dans certains cas, celui qui commençait les hostilités contre un autre Etat ne devait pas nécessairement être considéré comme l'agresseur.

383. La Commission permanente consultative disait:

"... le passage de la frontière par les troupes d'un autre pays ne signifie pas toujours que ce dernier soit l'agresseur. En particulier, dans le cas de petits Etats, cette action peut avoir pour but de créer une situation initiale aussi avantageuse que possible pour la défense, et cela, avant que l'adversaire ait eu le temps de masser toutes ses forces supérieures. Une offensive militaire aussi prompte que possible peut donc être un moyen, et peut être le seul, du plus faible pour se défendre contre le plus fort. On peut également supposer qu'une petite nation soit forcée d'employer des forces aériennes pour devancer celles, supérieures, de l'ennemi et tirer le plus grand profit de cet état de choses<sup>84</sup>."

384. La même commission énumérait les "symptômes décelant l'imminence d'une agression<sup>85</sup>". Par ailleurs, elle émettait ce jugement significatif:

<sup>79</sup> A/CN.4/SR.109, par. 106.

<sup>80</sup> Ce crime est ainsi défini: "(2) Toute menace par les autorités d'un Etat de recourir à un acte d'agression contre un autre Etat." A/1858, par. 59.

<sup>81</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 282ème séance, par. 31.

<sup>82</sup> Ibid., 288ème séance, par. 19.

<sup>83</sup> Ibid., 281ème séance, par. 9.

<sup>84</sup> Société des Nations, Actes de la quatrième Assemblée, Procès-verbaux de la troisième Commission (Journal Officiel, Supplément spécial No 16), pages 116-117.

<sup>85</sup> Ibid., page 117. Voir ci-dessus, par. 22.

“On voit, en définitive, que le premier acte de guerre précédera de plusieurs mois, ou davantage, l'ouverture des hostilités militaires<sup>86</sup>.”

385. Dans ses observations relatives au projet de traité d'assistance mutuelle (1923), le Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes déclare :

“Ni l'intrusion dans un territoire étranger ni l'importance des préparatifs de guerre ne peuvent être jugées des critères suffisants. Les hostilités commencent, d'ordinaire, après une série d'actes agressifs mutuels du caractère le plus varié. Quand, par exemple, en 1904, les torpilleurs japonais attaquèrent la flotte russe à Port-Arthur, au point de vue technique, c'était bien une agression ; mais, politiquement, c'était un acte suscité par la politique agressive du Gouvernement tsariste à l'égard du Japon, qui, pour prévenir le danger, porta à son adversaire le premier coup. Cependant, le Japon ne peut être reconnu comme la victime, car le choc entre les deux Etats ne résulta pas seulement des actes agressifs du Gouvernement tsariste, mais aussi de la politique conquérante du Gouvernement japonais à l'égard des peuples chinois et coréens<sup>87</sup>.”

b) *La Commission du droit international*

386. Plusieurs membres de la Commission émettent l'opinion qu'une action préventive d'une agression pourrait, dans certains cas, être justifiée.

387. M. François déclara :

“Les actes énumérés, par exemple, dans le projet de résolution de l'URSS et que l'on veut interdire d'une façon absolue, peuvent, dans certaines circonstances, être justifiés en droit international, à titre de défense contre une attaque préméditée et camouflée<sup>88</sup>.”

388. M. Hsu déclara :

“... si Panama par exemple... est menacé d'agression, va-t-il attendre l'attaque armée ? S'il la prévient, personne ne le condamnera comme agresseur<sup>89</sup>...”

389. M. Córdova déclare :

“Il faudrait ajouter encore un autre cas, qui peut rentrer du reste dans le cas de légitime défense... celui où un Etat n'attend pas pour se défendre que le premier coup de fusil ait été tiré<sup>90</sup>.”

c) *La Sixième Commission de l'Assemblée générale*

390. M. Spiropoulos (Grèce) déclara :

“... Il faut en outre l'intention agressive... Le droit de tirer le premier, en cas de légitime défense, est un droit reconnu par tous les codes pénaux. Devant la menace immédiate d'une agression, même s'il n'y a pas eu acte positif d'agression, un Etat a le droit d'attaquer le premier pour assurer sa propre défense, en vue de contrecarrer les desseins agressifs

de l'autre Etat. La Commission permanente consultative de la Société des Nations, dans un avis émis par les délégations belge, brésilienne, française et suédoise, a exprimé une idée analogue<sup>91</sup>.”

391. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) déclara :

“Du point de vue militaire, presque toutes les définitions qui relèvent de l'énumération ne manqueraient pas d'avoir des effets très graves sur les possibilités de défense de la victime d'une agression. En se fondant sur une liste d'actes telle que celle qui figure dans le projet de résolution de l'URSS, un agresseur éventuel pourrait facilement empêcher la victime choisie de se protéger comme il le faudrait sans commettre ou sembler commettre un des actes agressifs ou sans nuire à ses moyens de défense<sup>92</sup>.”

392. M. Maktos (Etats-Unis d'Amérique) déclara :

“Le projet de résolution de l'URSS (A/C.6/L.208) prévoit que “sera reconnu agresseur... l'Etat qui, le premier, aura commis” certains actes dont celui d'avoir “sciemment attaqué des navires ou des aéronefs” d'un autre Etat. M. Maktos demande si, en vertu de ce texte, les Etats-Unis auraient été considérés comme agresseur dans le cas où ils auraient eu connaissance à l'avance de l'attaque de Pearl Harbour et auraient détruit les forces ennemies chargées de l'opération. Une telle définition risquerait par conséquent d'exiger qu'un Etat se laisse attaquer avant de pouvoir se défendre...”

“Le projet de résolution de l'Union soviétique (A/C.6/L.208) définit l'agresseur comme étant celui qui commet “le premier” certains actes. M. Maktos considère que cette définition est illusoire, le terme “premier” n'étant pas défini, non plus que les expressions qui le suivent. Demander à un Etat d'attendre afin de ne pas attaquer “le premier” revient à donner à l'ennemi un grand avantage technique<sup>93</sup>.”

393. M. Van Glabbeke (Belgique) déclara :

“... les Etats-Unis auraient été considérés comme agresseurs s'ils avaient attaqué les Japonais, fût-ce en haute mer, pour prévenir le bombardement de Pearl Harbour ; et l'Argentine et le Brésil seraient également des agresseurs s'ils détruisaient des porte-avions se trouvant à proximité de leurs eaux territoriales et qui s'apprêteraient à lancer une attaque aérienne sur leur territoire par bombe atomique<sup>94</sup>.”

394. M. Van Glabbeke dit encore :

“Le représentant de la Pologne a reproché à la délégation belge d'avoir défendu une thèse qui pourrait rendre possible une guerre “préventive”. Or, le même représentant a précisément voulu expliquer que son pays, envahi à l'est et à l'ouest en 1939, n'a été victime d'une agression que de la part de l'Allemagne ; l'entrée en Pologne des armées russes était une mesure “préventive”, qui a empêché l'occupation de la Pologne tout entière par les troupes nazies. Ce raisonnement contient une contradiction évidente<sup>95</sup>.”

<sup>86</sup> *Ibid.*, page 117.

<sup>87</sup> Société des Nations. *Actes de la cinquième Assemblée, Procès-verbaux de la troisième Commission* (Journal Officiel, Supplément spécial No 26), page 138.

<sup>88</sup> A/CN.4/SR.93, par. 19.

<sup>89</sup> *Ibid.*, par. 30.

<sup>90</sup> *Ibid.*, par. 40.

<sup>91</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 279ème séance, par. 10.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, 281ème séance, par. 13.

<sup>93</sup> *Ibid.*, 282ème séance, par. 6 et 20.

<sup>94</sup> *Ibid.*, 287ème séance, par. 39.

<sup>95</sup> *Ibid.*, 292ème séance, par. 56.

2. — *Opinion selon laquelle l'Etat qui, pour prévenir une agression, attaque lui-même, commet une agression*

a) *Attaquer l'agresseur avant qu'il ne commette son agression, c'est faire une guerre préventive*

395. Or, a-t-on dit, au cours de l'histoire, ceux qui prenaient l'initiative d'une guerre ont le plus souvent prétendu que la guerre qu'ils faisaient était en réalité une guerre défensive parce qu'elle avait pour but de prévenir l'attaque qu'on préparait contre eux.

396. M. Morozov (URSS) déclara :

"La thèse du représentant des Etats-Unis, selon laquelle celui qui attaque le premier n'est pas forcément l'agresseur, prouve bien que l'on n'oppose à la proposition constructive de l'URSS qu'une théorie tendant à justifier la guerre préventive<sup>96</sup>."

397. On a fait valoir que le fait, pour un pays, d'accroître ses armements de façon à acquérir une supériorité militaire sur un autre n'impliquait pas nécessairement qu'il avait le dessein de commettre une agression.

398. M. Alfaro déclara à la Commission du droit international :

"...la mobilisation industrielle, le stockage des matières premières stratégiques, le fonctionnement à plein rendement des industries de guerre, la recherche scientifique dirigée vers la conduite de la guerre, la propagande, la malveillance manifestée par la presse et la population d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, l'espionnage des armements et des activités d'autres pays et même la mobilisation militaire, ne constituent pas à eux seuls une agression. Ces actes sont préparatoires et peuvent conduire aussi bien à l'agression qu'à la légitime défense<sup>97</sup>."

399. M. Robinson (Israël) dit dans le même sens :

"...certains faits considérés par la Société des Nations comme constituant des signes d'une intention agressive, notamment la préparation théorique ou pratique de la mobilisation industrielle ou la création d'industries de guerre, ne sont plus considérés aujourd'hui comme tels<sup>98</sup>."

400. Ce n'est pas tant le volume des armements d'un pays comme on l'a fait observer notamment pendant la Conférence du désarmement, qui crée le danger de guerre, que la mentalité des gouvernants qui détiennent ces armements. Aussi bien, la Commission permanente consultative de la Société des Nations déclarerait-elle que le jugement des gouvernements

"...ne se fondera que sur une impression formée des facteurs les plus divers tels que :

"L'attitude politique de l'agresseur éventuel,

"Sa propagande,

"La mentalité de sa presse et de ses nationaux,

"Sa conduite sur le marché international, etc.<sup>99</sup>."

<sup>96</sup> *Ibid.*, 288ème séance, par. 34.

<sup>97</sup> A/CN.4/LB. pages 19-20

<sup>98</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 282ème séance, par. 32.*

<sup>99</sup> *Société des Nations. Actes de la quatrième Assemblée, Procès-verbaux de la troisième Commission (Journal Officiel, Supplément spécial No 16), page 117.*

b) *C'est aux organes internationaux et non aux Etats agissant sous leur seule initiative qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les agressions*

401. M. Ogrodzinski (Pologne), à la Sixième Commission, exprima le regret

"...que certains aient préconisé la guerre préventive, alors qu'il existe une organisation internationale, un système de sécurité collective et un organe appelé à veiller sur la paix et la sécurité internationales, tel que le Conseil de sécurité<sup>100</sup>."

402. Dans son rapport M. de Brouckère insistait sur l'importance du rôle du Conseil de la Société des Nations pour prévenir l'agression<sup>101</sup>.

403. On note que la Commission du droit international, dans son projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, au cours de sa troisième session, a fait de certains actes consistant en la préparation de l'agression deux crimes à part (crimes numéros 3 et 7)<sup>102</sup>.

404. Le premier de ces crimes est le suivant :

"3) Le fait, pour les autorités d'un Etat, de préparer l'emploi de la force armée contre un autre Etat à des fins autres que la légitime défense nationale ou collective ou, soit l'exécution d'une décision, soit l'application d'une recommandation d'un organe compétent des Nations Unies."

405. Le second crime est le suivant :

"7) Les actes commis par les autorités d'un Etat en violation des obligations qui incombent à cet Etat en vertu d'un traité destiné à assurer la paix et la sécurité internationales au moyen de restrictions ou de limitations aux armements, à la préparation militaire ou aux fortifications, ou d'autres restrictions de même nature."

406. Mais ces articles concernent la répression pénale qui frappe après coup les personnes responsables

<sup>100</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 292ème séance, par. 24.*

<sup>101</sup> M. de Brouckère disait :

"On ne saurait trop répéter que ce n'est pas pour constater la rupture que le Conseil doit être réuni dans l'ordre normal des choses, mais pour la prévenir. C'est à l'Article 11 qu'avec beaucoup de sagesse les auteurs du Pacte ont prescrit la réunion, non à l'Article 16. La déclaration que l'Article 16 entre en application pourra, dans le cas le moins favorable, être l'acte final du Conseil; on ne saurait imaginer, à moins que la Société n'ait failli à remplir sa mission, qu'elle en soit l'acte initial et que ce soit seulement pour accepter l'irréparable qu'on l'appelle à siéger."

"Entre le premier acte hostile et le recours effectif à la guerre, il s'écoulera toujours un temps plus ou moins long. On peut imaginer des cas où il serait de plusieurs mois; on peut en concevoir où il ne serait que de quelques heures. Le but constant des efforts de la Société doit être de s'organiser de telle sorte que, si court que soit le délai qu'on lui laisse, elle arrive toujours à temps pour tenter encore une suprême démarche pacifique."

"Si le Conseil ne se réunissait qu'après les hostilités déclarées, s'il négligeait ou laissait ainsi l'occasion de faire autre chose qu'intervenir dans la guerre, au lieu de préserver la paix, sa tâche de guerre elle-même en serait rendue bien plus difficile, car il lui manquerait les éléments les plus précieux d'appréciation pour décider en parfaite connaissance de cause quel est l'Etat qui a vraiment violé l'Article 16 et contre qui doit se dresser la coalition de tous les peuples pacifiques." Voir le document de la Société des Nations A.14.1927.V, page 70.

<sup>102</sup> A/1838, par. 59.

d'une agression commise. Ce dont les Etats sont surtout préoccupés, c'est de la prévention de l'agression qui incombe, non à un tribunal pénal, mais aux organes politiques de l'institution internationale.

SECTION VII. — LES ACTES NE COMPORTANT PAS L'EMPLOI ACTUEL DE LA FORCE QUI DEVRAIENT ÊTRE CONSIDÉRÉS COMME DES FAITS D'AGRESSION

407. On a parlé de l'agression indirecte, de l'agression économique et du refus d'accepter une procédure de règlement pacifique des différends.

1. — *L'agression indirecte*

408. La notion d'agression indirecte est relativement récente. C'est au cours de la période des Nations Unies qu'elle a fait l'objet de discussions et qu'elle a été introduite dans le droit international.

i) *Les textes*

a) *La Charte*

409. La Charte ne parle pas de l'agression indirecte. M. Spiropoulos (Grèce) dit à ce sujet :

"On se rendra compte de la difficulté de définir l'agression si l'on considère le cas de l'agression indirecte. L'Article 51 de la Charte ne prévoit que l'agression armée. Or, il est évident qu'une définition de l'agression doit se faire dans le cadre de la Charte. Le droit de légitime défense existe-t-il uniquement en application de l'Article 51? M. Spiropoulos pose le problème sans chercher à le résoudre<sup>103</sup>..."

410. M. Röling (Pays-Bas) dit :

"L'Article 51 de la Charte ne mentionne que le droit naturel de légitime défense en cas "d'agression armée". Mais si le droit de légitime défense est fondé sur le droit de chacun d'assurer sa propre protection, un Etat doit, sans aucun doute, avoir le droit de se défendre contre les deux formes d'agression<sup>104</sup>."

b) *Résolution 380 (V) de l'Assemblée générale*

411. L'Assemblée générale, par sa résolution 380 (V) du 17 novembre 1950, sans employer l'expression d'agression indirecte semble, par les termes qu'elle emploie, en consacrer la notion<sup>105</sup>.

c) *Rapport de la Commission du droit international*

412. La Commission du droit international s'est prononcée en faveur de l'agression indirecte dans la définition de l'agression. Le rapport de la Commission sur sa troisième session dispose à cet égard :

"La Commission a examiné la question de savoir si l'agression indirecte devait figurer dans la définition. Il lui a paru qu'une définition de l'agression devait englober non seulement l'emploi flagrant de la force par un Etat contre un autre Etat, mais aussi des formes indirectes d'agression telles que le fait, pour un Etat, de fomenter la guerre civile dans un autre Etat, d'armer des bandes organisées, à des fins offensives, dirigées contre un autre Etat, et d'envoyer

des "volontaires" se livrer à des actes d'hostilité contre un autre Etat. A cet égard, il a été tenu compte de la résolution 380 (V), adoptée le 17 novembre 1950, par l'Assemblée générale<sup>106</sup>."

On remarque que les exemples cités concernent des cas où il s'agit de la complicité d'un Etat dans des entreprises de force dirigées contre un autre Etat.

d) *La Charte de l'Organisation des Etats Américains; Bogota, 30 avril 1948*

413. L'article 15 de cette charte dispose :

"Aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque motif que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. Le principe précédent exclut l'emploi, non seulement de la force armée, mais aussi de toute autre forme d'ingérence ou de tendance attentatoire à la personnalité de l'Etat et aux éléments politiques, économiques et culturels qui la constituent<sup>107</sup>."

ii) *En quoi consiste l'agression indirecte*

414. L'agression indirecte semble caractérisée par le fait que l'agresseur sans commettre lui-même en tant qu'Etat des actes d'hostilité opère par l'intermédiaire de tiers qui sont soit des étrangers soit des nationaux paraissant agir sous leur propre responsabilité. Les délégués qui ont mentionné l'agression indirecte tantôt en ont parlé en termes généraux, tantôt ont indiqué certains faits qui la constitueraient.

415. L'agression indirecte est une expression générale dont l'usage est récent (bien que la chose qu'elle désigne soit ancienne) et qui n'a pas été définie. Dans la notion d'agression indirecte on a fait rentrer certains actes d'hostilité ou certaines complicités dans des hostilités en cours. Cette forme d'agression indirecte a été envisagée plus haut<sup>108</sup>, quand il s'agissait de savoir si la liste des faits constitutifs de l'agression contenue dans la définition énumérative ne comportait pas de lacunes.

416. Il s'agit maintenant des cas d'agression indirecte qui ne représentent pas une participation à des hostilités en cours, mais qui visent à préparer ces actes, à saper la force de résistance d'un pays, à provoquer un changement de régime politique ou social.

a) *Intervention d'un Etat dans la politique intérieure ou extérieure d'un autre Etat*

417. La définition de l'agression présentée par la Bolivie à la Conférence de San-Francisco (1945) énumérait parmi les faits d'agression :

"e) intervention d'un Etat dans la politique intérieure ou extérieure d'un autre Etat<sup>109</sup>."

418. La Charte de l'Organisation des Etats américains, signée à Bogota le 30 avril 1948, dispose dans son article 15 :

"Aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque

<sup>103</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 292ème séance, par. 6.

<sup>104</sup> Ibid., 289ème séance, par. 38.

<sup>105</sup> Voir ci-dessus, par. 126.

<sup>106</sup> A/1858, par. 47.

<sup>107</sup> Voir Union panaméricaine. Série sur le droit et les traités, No 5 (Washington 1948), page 70.

<sup>108</sup> Voir ci-dessus, par. 328 et suivants.

<sup>109</sup> Voir ci-dessus, par. 113.

motif que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat<sup>110</sup>...

419. Le projet de déclaration sur les droits et devoirs des États, préparé par la Commission du droit international en 1949, dit dans son article 3:

"Tout Etat a le devoir de s'abstenir de toute intervention dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat<sup>111</sup>."

b) *Ingérence ou immixtion dans les affaires d'un autre Etat*

420. Celle-ci peut affecter les formes les plus variées: encouragements donnés à un parti, fonds versés à ce parti, envoi d'armes, etc.

421. La définition de l'agression présentée par les Philippines à la Conférence de San-Francisco en 1945 contenait cette mention:

"4) Ingérence dans les affaires intérieures d'une autre nation par fourniture d'armes, de munitions, de fonds ou d'autres contributions à toute faction, tout groupe ou toute bande armée ou par organisation d'une propagande portant atteinte à la sécurité des institutions de cette nation sur son territoire<sup>112</sup>."

c) *Atteinte à l'intégrité politique d'un pays par une action subversive*

422. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni), considérant le projet de résolution soviétique, dit:

"... il garde le silence le plus complet sur ce qu'on s'accorde maintenant à reconnaître comme constituant l'un des cas les plus graves d'agression, à savoir l'agression indirecte, qui consiste dans le fait de s'attaquer à l'intégrité politique d'un pays par une action subversive s'exerçant contre son gouvernement<sup>113</sup>."

423. M. Fitzmaurice mentionne une autre fois l'envoi de nationaux dans un pays étranger dans des buts subversifs:

"M. Fitzmaurice estime que si un Etat envoyait plusieurs millions d'hommes non armés dans un petit Etat voisin, il donnerait à ce dernier un motif d'exercer son droit de légitime défense, car plusieurs millions d'hommes même non armés sont en mesure de se rendre maîtres des centres nerveux d'un Etat et, par conséquent, d'affaiblir cet Etat. On voit une fois de plus que la notion d'agression et celle de la légitime défense se complètent et qu'il est impossible de définir l'une de ces notions sans définir l'autre<sup>114</sup>."

424. M. Van Glabbeke (Belgique) cite un cas de même ordre:

"Dans la seconde catégorie des faits énumérés, qui figure à l'alinéa b, il est question de l'Etat dont les forces armées envahissent le territoire d'un autre Etat, même sans déclaration de guerre. Mais cette

définition ne couvre pas les nouvelles formes subtiles d'agression, par exemple celles qu'Hitler a employées lorsqu'il envoya en Autriche des techniciens appartenant à l'armée allemande, déguisés en "touristes"; ces techniciens étaient chargés de s'emparer des moyens de communication du pays et de donner leur appui à un parti politique qui cherchait à prendre le pouvoir avec l'aide de l'Allemagne<sup>115</sup>."

d) *Incitation à la guerre civile*

425. On a vu plus haut que la résolution 380 (V) de l'Assemblée générale du 17 novembre 1950 déclarait:

"... toute agression, qu'elle soit perpétrée ouvertement, qu'elle prenne la forme d'une incitation à la guerre dans l'intérêt d'une Puissance étrangère... est le plus grave de tous les crimes contre la paix et la sécurité du monde tout entier<sup>116</sup>..."

426. La Commission du droit international, se fondant sur la résolution précitée de l'Assemblée générale, dans son projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, a prévu un crime (No 5) ainsi défini:

"Le fait, pour les autorités d'un Etat, d'entreprendre ou d'encourager des activités visant à fomenter la guerre civile dans un autre Etat, ou le fait, pour les autorités d'un Etat, de tolérer des activités organisées visant à fomenter la guerre civile dans un autre Etat<sup>117</sup>."

427. M. Crepault (Canada) "insiste spécialement sur le fait" que la proposition soviétique:

"... ne mentionne pas l'agression indirecte que constitue une attaque à l'intégrité d'un pays... par l'incitation à la guerre civile<sup>118</sup>."

428. La Bolivie, le 11 janvier 1952, présenta à la Sixième Commission un projet de résolution aux termes duquel sera réputé acte d'agression:

"... le fait, pour un Etat, d'inciter ouvertement ou de façon clandestine la population d'un autre Etat à la rébellion, en vue de troubler l'ordre public dans l'intérêt d'une Puissance étrangère<sup>119</sup>."

e) *Entretien d'une cinquième colonne*

429. M. Hsu (Chine), dans la définition qu'il donnait de l'agression, prévoyait: "L'entretien d'une cinquième colonne dans l'Etat victime<sup>120</sup>..."

f) *Aggression "idéologique" et propagande*

430. M. Röling (Pays-Bas) disait:

"... les nations sont prêtes à lutter pour préserver leur manière de vivre. Or, leur manière de vivre peut être anéantie par des moyens autres que la guerre, à savoir par l'agression indirecte économique et idéologique que l'on redoute aujourd'hui plus encore que la guerre<sup>121</sup>..."

<sup>110</sup> Voir Union panaméricaine, *Série sur le droit et les traités*, No 5 (Washington 1948), page 70.

<sup>111</sup> Voir le rapport de la Commission sur sa première session, A/925, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément No 10*, page 9.

<sup>112</sup> Voir ci-dessus, par. 115.

<sup>113</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 281ème séance, par. 9.

<sup>114</sup> *Ibid.*, 292ème séance, par. 40.

<sup>115</sup> *Ibid.*, 287ème séance, par. 38.

<sup>116</sup> Voir ci-dessus, par. 126.

<sup>117</sup> A/1858, par. 59.

<sup>118</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 282ème séance, par. 42.

<sup>119</sup> A/C.6/L.211.

<sup>120</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 278ème séance, par. 50.

<sup>121</sup> *Ibid.*, 289ème séance, par. 37.

431. M. Sastroamidjojo (Indonésie) dit dans le même sens :

"Une nation peut en réduire une autre à sa merci par voie d'agression "militaire" ou par voie d'agression "économique" ou "idéologique". L'histoire fournit de nombreux exemples d'agressions économiques ou idéologiques et M. Sastroamidjojo estime que l'agression économique ou idéologique est tout aussi dangereuse que l'agression militaire<sup>122</sup>."

432. L'agression idéologique se caractérise par la diffusion d'idées politiques. La propagande qui s'adresse aux nationaux n'est pas visée ici. Il s'agit d'appels adressés aux habitants d'autres pays.

433. M. Chaudhuri (Inde) dit :

"Chacun sait que l'agression n'implique pas nécessairement le recours à la force armée : la *propagande*, l'assistance aux organisations rebelles ... constituent des moyens de saper le gouvernement de l'Etat victime et, par conséquent, d'atteindre les objectifs que vise l'agression<sup>123</sup>..."

434. M. Ammoun (Liban) dit, parlant du projet de résolution soviétique :

"Ce projet, notamment, ne cite pas, parmi les cas qui se placent en quelque sorte sur le plan intellectuel et moral, la propagande tendant à renverser les régimes économiques, sociaux ou politiques<sup>124</sup>."

435. L'agression idéologique serait constituée par la propagande adressée à des étrangers sous des formes diverses : radio, envoi de tracts de proclamations, etc. Cette propagande peut viser à simplement répandre une doctrine, à discréditer un gouvernement ou un régime. Mais elle peut aller plus loin et constituer une incitation à la guerre civile. Entre la propagande du premier type et celle du second type, la distinction est parfois difficile.

436. M. Spiropoulos (Grèce) émettait à ce sujet une appréhension :

"La résolution 380 (V) de l'Assemblée générale parle de l'incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une Puissance étrangère. M. Spiropoulos craint que cette expression ne puisse s'appliquer, par exemple, à des discours prononcés ou à des articles publiés dans un autre Etat<sup>125</sup>."

437. On sait que l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dispose :

"Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit<sup>126</sup>."

### iii) Position prise par les Etats sur la question de l'agression indirecte

438. Un assez grand nombre de délégués ont pris position en faveur de la notion d'agression indirecte, à

<sup>122</sup> *Ibid.*, 290<sup>ème</sup> séance, par. 49.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 282<sup>ème</sup> séance, par. 46.

<sup>124</sup> *Ibid.*, 286<sup>ème</sup> séance, par. 27.

<sup>125</sup> *Ibid.*, 292<sup>ème</sup> séance, par. 7.

<sup>126</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, première partie, Résolutions*, page 74.

savoir les délégués des pays suivants : Canada, Chine, Colombie, République Dominicaine, Inde, Indonésie, Iran, Liban, Royaume-Uni, Uruguay<sup>127</sup>.

439. M. Morozov (URSS) déclara que l'agression indirecte était prévue par le projet soviétique.

"Il suffit de lire l'alinéa f du paragraphe 1 du projet de résolution de l'URSS pour se convaincre que ce projet prévoit l'agression indirecte<sup>128</sup>."

440. M. Moussa (Egypte) formula des objections contre l'idée de retenir la notion d'agression indirecte. Il dit à ce sujet :

"Le problème de l'agression indirecte n'a pas été examiné à la Conférence de San-Francisco ; d'après la Charte, seule une attaque armée est une agression. La Commission doit s'en tenir à ce seul aspect, car toute tentative en vue d'élargir la notion d'agression pour englober d'autres formes que l'attaque armée l'amènerait à s'écarter du texte de la Charte<sup>129</sup>."

## 2. — L'agression économique

### a) L'apparition de la notion d'agression économique

441. La notion d'agression économique est une notion nouvelle. L'agression économique est prévue dans le projet de définition présenté par la Bolivie à la Sixième Commission, le 11 janvier 1952<sup>130</sup>, dans laquelle il est dit :

"...Sera également réputé acte d'agression ... toute action unilatérale qui priverait un Etat des ressources économiques qu'il tire d'un traitement équitable dans les échanges commerciaux internationaux ou qui mettrait en danger les bases de son économie en compromettant sa sécurité et en l'empêchant d'agir pour sa propre défense et de collaborer à la défense collective de la paix..."

442. M. Iturralde (Bolivie) disait à l'appui de la proposition de son pays :

"Cependant, il faut noter à ce propos, que bien qu'il existe, du point de vue juridique, une égalité de droits entre les Etats, il n'existe pas d'égalité économique entre eux, et que les Etats économiquement forts sont en mesure d'exercer une pression sur les Etats économiquement plus faibles ; cela risque d'amener la conclusion de traités qui ne seraient pas toujours équitables pour toutes les parties en cause. Lorsque, en raison d'une telle pression, un traité n'est pas équitable, le fait de l'imposer constitue un acte d'agression<sup>131</sup>."

443. M. Röling (Pays-Bas) parla d' "agression indirecte, économique et idéologique, que l'on redoute aujourd'hui plus encore que la guerre<sup>132</sup>..."

<sup>127</sup> *Ibid.*, Canada, 282<sup>ème</sup> séance, par. 42 ; Chine, 278<sup>ème</sup> séance, par. 50 ; Colombie, 281<sup>ème</sup> séance, par. 53 ; République Dominicaine, 283<sup>ème</sup> séance, par. 38 ; Inde, 282<sup>ème</sup> séance, par. 46 ; Indonésie, 290<sup>ème</sup> séance, par. 49 ; Iran, 290<sup>ème</sup> séance, par. 40 ; Liban, 286<sup>ème</sup> séance, par. 27 ; Royaume-Uni, 281<sup>ème</sup> séance, par. 9 ; Uruguay, 288<sup>ème</sup> séance, par. 9 ; Bolivie — Proposition faite à la Conférence de San-Francisco (voir ci-dessus, par. 115) ; Philippines, *idem* (voir ci-dessus, par. 115).

<sup>128</sup> *Ibid.*, 288<sup>ème</sup> séance, par. 18.

<sup>129</sup> *Ibid.*, 291<sup>ème</sup> séance, par. 9.

<sup>130</sup> A/C.6/L.211.

<sup>131</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 293<sup>ème</sup> séance, par. 30.*

<sup>132</sup> *Ibid.*, 289<sup>ème</sup> séance, par. 37.

444. M. Sastroamidjojo (Indonésie), se référant à la déclaration de M. Röling, dit :

“L'histoire fournit de nombreux exemples d'agressions économiques ou idéologiques . . . l'agression économique ou idéologique est tout aussi dangereuse que l'agression militaire<sup>133</sup>.”

445. On note que, dans la Charte de l'organisation des Etats américains de Bogota du 30 avril 1948, il est dit :

“Article 16. — Aucun Etat ne peut appliquer ou prendre des mesures coercitives de caractère économique et politique pour forcer la volonté souveraine d'un autre Etat et obtenir de celui-ci des avantages d'une nature quelconque<sup>134</sup>.”

b) *Les critiques adressées à la notion d'agression économique*

446. La notion d'agression économique plus que toute autre paraît de nature à donner une extension quasi illimitée à la notion d'agression. Non seulement il s'agit d'actes qui ne comportent pas l'emploi de la force<sup>135</sup>, mais encore il s'agit d'actes le plus souvent accomplis en vertu de la souveraineté ou du pouvoir discrétionnaire d'un Etat. L'Etat est en effet libre, en l'absence de traité, de fixer ses tarifs douaniers, de limiter ou d'interdire les exportations et les importations. Si l'Etat conclut un traité de commerce avec un autre Etat sa force politique, économique, financière peut évidemment lui donner un avantage, par rapport à son partenaire plus faible que lui, mais il en est ainsi pour tous les traités et on voit mal comment on compenserait ces inégalités qui tiennent à la différence des situations, à moins de changer toute la structure de la communauté internationale et de transférer à des organes internationaux les pouvoirs qui appartiennent aux Etats.

447. M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) déclara à ce sujet :

“ . . . si toute agression est illégale, en effet, toute illégalité ne constitue pas une agression. Or, il n'est pas souhaitable de qualifier d'agression certaines illégalités mineures. Telles définitions pourraient même mentionner comme “agression” certains actes qui ne sont pas illégaux. Le projet de résolution de la Bolivie (A/C.6/L.211), qui traite de l'agression économique en termes vagues, présente un danger de ce genre. M. Fitzmaurice comprend d'ailleurs parfaitement le souci de ceux qui avancent une telle théorie ; il n'en demeure pas moins qu'aucun pays ne peut être obligé de vendre ses produits à un autre pays, s'il n'y est tenu par un accord. Aux termes d'une définition trop large, une telle attitude, parfaitement légale, de même que certaines mesures relatives aux tarifs douaniers ou aux contingentements de produits pourraient être considérées comme constituant une agression. . . .

“En étendant la notion d'agression, on étendrait le champ d'action du Conseil de sécurité. Sans prendre partie pour ou contre une telle éventualité, M. Fitzmaurice pense qu'il s'agit là d'un facteur important. Rappelant les termes de l'Article 39 de la Charte, il

<sup>133</sup> *Ibid.*, 290ème séance, par. 49.

<sup>134</sup> Voir Union panaméricaine. *Série sur le droit et les traités*, No 5 (Washington 1948), page 71.

<sup>135</sup> Le blocus naval qui a une portée économique considérable est une mesure militaire et doit être regardée comme telle.

fait observer qu'en faisant entrer dans la notion d'agression la notion d'agression économique ou d'agression idéologique, on donne au Conseil de sécurité le pouvoir d'agir dans des cas de cette nature. Or, comme l'a fait remarquer le représentant de l'Egypte, au moment où la Charte a été rédigée, l'agression s'entendait uniquement de l'agression armée<sup>136</sup>.”

448. M. Moussa (Egypte) dit :

“ . . . toute tentative en vue d'élargir la notion d'agression pour englober d'autres formes que l'attaque armée l'amènerait à s'écarter du texte de la Charte. Il est exact que la Charte prévoit que les Etats Membres de l'Organisation coopéreront en vue de résoudre les problèmes économiques ; mais une violation de cette disposition n'entraînerait pas automatiquement l'application de mesures de sécurité collective. Si la violation devenait très grave et si elle se transformait en une menace contre la paix, n'importe quel Etat pourrait toujours porter plainte devant le Conseil de sécurité<sup>137</sup>.”

3. — *Le refus des procédures pacifiques*

449. L'idée de considérer comme agresseur celui qui refuse de soumettre un différend international à une procédure de règlement pacifique ou de se conformer à la décision qui intervient en conclusion de cette procédure est une idée déjà ancienne qui n'a cessé d'être en faveur dans certains milieux<sup>138</sup>.

450. On note que chaque fois que par un nouvel instrument international on a voulu interdire d'une façon générale le recours à la guerre ou à l'emploi de la force, on a proposé d'imposer le recours à une procédure de règlement pacifique et d'imposer l'exécution de la décision rendue en conclusion de cette procédure. La raison donnée était que si les Etats n'ont plus la liberté de se faire justice eux-mêmes en recourant à la force, ils doivent être assurés d'obtenir par un autre moyen la reconnaissance et le respect de leurs droits.

451. Cette conception se trouvait réalisée dans le projet de traité d'assistance mutuelle de 1923 (art. 1er)<sup>139</sup> et également dans le Protocole de Genève de 1924 (art. 10)<sup>140</sup>.

452. Lorsqu'en 1931, on tenta de reviser le Pacte de la Société des Nations pour le mettre en harmonie

<sup>138</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 292ème séance, par. 47 et 48.*

<sup>139</sup> *Ibid.*, 291ème séance, par. 9.

<sup>140</sup> En mai 1910 au XVIIIème Congrès universel de la paix. M. G. Moch déclarait :

“En principe, il y a légitime défense, soit contre un Etat qui en attaque un autre inopinément, soit contre un Etat auquel est loyalement offert le moyen de résoudre juridiquement un différend donné et qui décline cette offre ou en annule pratiquement les effets.”

*XVIIIème Congrès universel de la Paix, Stockholm, 1910 (1911), page 219.*

Plus récemment, le groupe du Royal Institute of International Affairs (Chatham House) constitué pour étudier le problème des sanctions déclarait :

“Une définition de l'agression commise par un Etat pourrait être conçue selon ces principes : L'agression est l'acte d'un Etat qui après avoir refusé de soumettre un différend à une procédure de règlement pacifique ou de se conformer à la décision à laquelle elle aboutit, recourt à l'usage de la force armée contre l'autre ou les autres Etats en cause.” *International Sanctions (1938), page 185.*

<sup>139</sup> Voir ci-dessus, par. 25.

<sup>140</sup> Voir ci-dessus, par. 34-36.

avec le Pacte de Paris, certains soutinrent avec beaucoup d'insistance cette thèse que si l'on bouchait les "fissures" du Pacte par lesquelles la guerre était autorisée à passer, il fallait donner dans tous les cas aux Etats un autre moyen que la guerre pour faire reconnaître leurs droits et en assurer le respect<sup>141</sup>.

453. La Bolivie proposa, à San-Francisco, un projet de définition de l'agression aux termes de laquelle seraient considérés comme actes d'agression :

"..."

"f) refus de soumettre la cause du litige à la procédure de règlement pacifique prévue pour sa solution ;

"g) refus d'exécuter le jugement rendu légalement par une cour de justice internationale<sup>142</sup>."

#### SECTION VIII. — LA LÉGITIME DÉFENSE

##### 1. — La définition énumérative ne mentionne pas la légitime défense

454. On lui en a fait un reproche<sup>143</sup>. Aussi bien, M. U Zaw Win (Birmanie) proposa d'ajouter une disposition relative au cas où les Etats agiraient

"... en vertu du droit de légitime défense, individuelle ou collective, dans les conditions prévues à l'Article 51 de la Charte<sup>144</sup>."

455. On note que la définition insérée dans le Traité interaméricain d'assistance mutuelle de Rio-de-Janeiro, du 2 septembre 1947<sup>145</sup>, et les définitions proposées à la Commission du droit international, ainsi que le crime numéro 1 contre la paix et la sécurité de l'humanité, défini par cette Commission<sup>146</sup>, mentionnent le droit de légitime défense.

456. Il semble certain que, dans l'esprit des auteurs de la définition énumérative, celle-ci ne supprime ni ne restreint en aucune façon le droit de légitime défense, bien que la définition elle-même ne le mentionne pas. M. Politis, présentant à la Commission générale de la Conférence du désarmement la définition élaborée par le Comité pour les questions de sécurité, disait :

"... dans l'énumération des actes qui va suivre, on déclare agresseur l'Etat qui, le premier, aura commis un des actes indiqués. Il faut insister sur cette idée : "le premier". En effet, il peut se faire que, dans la complication d'un conflit international, à un moment

<sup>141</sup> Voir notamment le document de la Société des Nations C.160.M.69.1930.V, pages 44 et 45.

A la Première Commission de l'Assemblée. M. Cassin déclara :

"... il est évident que le jour où l'on établirait la prohibition totale de la guerre dans le Pacte de la Société des Nations, le jour où l'on dessaisirait les Etats de leur droit traditionnel d'assumer eux-mêmes l'exécution d'une sentence, par là même on donnerait au Conseil de la Société des Nations une responsabilité formidable, un devoir particulièrement impérieux, et toute défaillance de la Société des Nations dans ce domaine pourrait alors avoir des conséquences incalculables et provoquer même une régression."

Voir Société des Nations, *Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, Procès-verbal de la première Commission* (Journal Officiel, Supplément spécial No 94), page 36.

<sup>142</sup> Voir ci-dessus, par. 113.

<sup>143</sup> Voir notamment M. Herrera Báez (République Dominicaine), *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 283ème séance, par. 39.

<sup>144</sup> *Ibid.*, 284ème séance, par. 38.

<sup>145</sup> Voir ci-dessus, par. 201.

<sup>146</sup> Voir A/1858, chapitres III et IV.

donné, il ait été commis de part et d'autre des actes qui tombent sous le coup de la définition donnée dans l'Acte. Le seul moyen de voir clair dans une situation aussi compliquée pour répartir les responsabilités et pour arriver, en définitive, à déterminer l'agresseur, c'est de s'en tenir à l'ordre chronologique, de savoir qui a commencé le premier à commettre une des actions interdites, car, lorsqu'il sera établi que c'est une des deux parties qui a commis la première un des actes interdits, l'attitude de l'autre partie prendra tout de suite l'allure d'une *légitime défense* et, par là même, elle devra être exclue de la notion d'agression<sup>147</sup>."

457. A cette époque, ni le Pacte de la Société des Nations, ni le Pacte de Paris ne mentionnaient la légitime défense, tandis que la Charte des Nations Unies la prévoit expressément dans son Article 51.

##### 2. — La légitime défense et l'ordre chronologique des événements

458. La légitime défense est une réponse à un acte d'agression. Cela est vrai aussi dans le droit pénal interne que dans le droit international. Dans le passage qui vient d'être cité, Politis disait :

"On déclare agresseur l'Etat qui, le premier, aura commis un des actes indiqués. Il faut insister sur cette idée "le premier"..."

459. M. Spiropoulos dit dans le même ordre d'idées :

"... L'Etat, pour être considéré comme responsable, doit avoir été *le premier* à agir. Cet élément se retrouve dans toutes les définitions de l'agression, et il en est d'ailleurs logiquement inséparable. L'agression est nécessairement l'acte de celui qui agit *le premier*<sup>148</sup>."

460. M. Alfaro, à la Commission du droit international, évoqua le cas de la déclaration de guerre adressée par les Etats-Unis au Japon après l'attaque de Pearl-Harbour<sup>149</sup>. Dans le même ordre d'idées, M. Fitzmaurice (Royaume-Uni) dit :

"Sur le plan international, il est certain qu'une invasion ... ne constitue pas une agression, dans le cas où l'envahisseur cherche à s'emparer des bases d'où partent les avions qui viennent bombarder son propre territoire<sup>150</sup>."

461. Il semble que, dans les deux cas cités, il n'y a pas de doute possible. Les Etats qui répondent à une attaque dirigée contre eux par une déclaration de guerre ou qui cherchent à s'emparer de bases d'où sont partis des avions pour bombarder leur territoire ne commettent pas une agression, parce qu'ils ne font que répondre à une agression dirigée contre eux.

462. A la vérité, les adversaires d'une définition énumérative ne s'en prennent pas au principe de la succession des faits dans le temps. Ils font valoir deux arguments d'un autre ordre. Le premier est que les faits que la définition oblige à considérer comme des faits d'agression peuvent ne pas avoir une portée décisive.

<sup>147</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, série B* (Procès-verbal de la Commission générale), vol. II, page 500.

<sup>148</sup> A/CNA/44, page 74.

<sup>149</sup> A/CNA/L.8, page 10.

<sup>150</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 292ème séance, par. 37.

Le second argument est que dans certains cas d'engagement d'hostilités l'ordre chronologique des faits ne peut être établi<sup>151</sup>.

### 3. — La légitime défense individuelle et collective

463. Si la définition de l'agression doit s'entendre en ce sens qu'elle réserve le droit de légitime défense, c'est la légitime défense collective aussi bien qu'individuelle qui est réservée. L'Article 51 de la Charte est catégorique à ce sujet. Donc, si l'Etat A commet une agression à l'égard de l'Etat B, ce dernier, exerçant le droit de légitime défense individuelle, est autorisé à employer la force à l'égard de l'Etat A. Mais l'Etat C, qui est un tiers, est également autorisé à employer la force à l'égard de l'Etat A en venant au secours de l'Etat B. Il exerce alors le droit de légitime défense collective.

464. Ainsi, en 1914, le Royaume-Uni, en déclarant la guerre à l'Allemagne qui avait préalablement violé la neutralité de la Belgique, n'a pas commis une agression aux termes de la définition de l'agression. Il n'a pas commis non plus une agression en 1939 en déclarant la guerre à l'Allemagne qui avait préalablement attaqué la Pologne<sup>152</sup>.

## SECTION IX. — L'ACTION COLLECTIVE DES NATIONS UNIES

465. On a reproché à la définition énumérative de l'agression proposée par l'Union soviétique de ne pas avoir prévu l'action collective des Nations Unies. Cette action collective peut s'exercer dans plusieurs hypothèses<sup>153</sup>. La première et la plus importante est celle où justement il s'agit de rétablir la paix qui a été rompue à la suite d'une agression. A la légitime défense individuelle ou collective prévue par l'Article 51 de la Charte fait alors suite l'action organisée par le Conseil de sécurité ou, à défaut, par l'Assemblée en vertu de la résolution 377 (V) du 3 novembre 1950.

466. La seconde hypothèse concerne les cas où, sans qu'il se soit produit d'agression ou de rupture de la paix, des mesures de force peuvent être prises en vertu d'une résolution des organes des Nations Unies. C'est ainsi qu'en vertu de l'Article 39, le Conseil de sécurité peut agir dans le cas où il constate simplement "l'exis-

<sup>151</sup> Voir sur ces hypothèses les arguments développés par M. Eden (Royaume-Uni) à la Commission générale de la Conférence du désarmement, le 25 mai 1933, Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série B (Procès-verbal de la Commission générale), vol. II, pages 513-514, et la réponse de Politis, (*ibid.*, page 515).

<sup>152</sup> Ces divers cas ont été évoqués par M. Alfaro (A/CN.4/L.8, page 10), par M. Fitzmaurice (Royaume-Uni), [*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission*, 281ème séance, par. 11], par M. Van Glabbeke (Belgique) [*ibid.*, 287ème séance, par. 37].

<sup>153</sup> M. Maktos (Etats-Unis d'Amérique) dit à ce sujet : "Le projet de résolution de l'URSS ne tient pas compte de la légalité de l'emploi des forces armées sur l'invitation de l'Organisation des Nations Unies. Le recours à la force est, pour la communauté internationale, un moyen de rétablir la paix et la sécurité."

*Ibid.*, 282ème séance, par. 13.

M. Bernstein (Chili) dit également :

"... le projet ne précise pas que les actes énumérés ne seraient pas considérés comme actes d'agression s'ils sont commis à la suite d'une décision ou d'une recommandation de l'ONU."

*Ibid.*, 281ème séance, par. 29.

tence d'une menace contre la paix" et qu'en vertu de l'Article 94, paragraphe 2, il "peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter" un arrêt de la Cour internationale de Justice.

467. On sait que les définitions générales de l'agression, de même qu'elles mentionnent la légitime défense individuelle ou collective, mentionnent l'action collective des Nations Unies. Mais il semble qu'on peut dire que toute définition de l'agression conçue dans le cadre de la Charte, même si elle ne mentionne pas l'action collective, doit être comprise de telle sorte qu'elle ne saurait supprimer ou restreindre les pouvoirs que la Charte des Nations Unies confère aux organes de cette organisation.

## Chapitre II

### LES DEFINITIONS GENERALES

468. Comme on l'a dit plus haut, les définitions générales de l'agression, au lieu d'énumérer les cas d'agression, donnent une formule qui exprime une conception de la notion d'agression, cette formule devant couvrir tous les cas que l'on entend viser<sup>154</sup>. Quelques traités contiennent des définitions générales.

469. Lorsque la Commission du droit international, au cours de sa troisième session, étudia la question de la définition de l'agression, elle écarta la méthode de la définition énumérative et examina diverses formules de définition générale sans finalement en adopter une<sup>155</sup>.

### SECTION I. — LA SUBSTANCE DES DEFINITIONS GENERALES

#### 1. — Définitions posant le principe de l'interdiction de l'emploi de la force en indiquant deux exceptions

470. M. Córdova proposa à la Commission du droit international une définition ainsi conçue :

"L'agression est l'emploi direct ou indirect, par les autorités d'un Etat, de la force armée contre un autre Etat, à toute autre fin que la légitime défense nationale ou collective, ou l'exécution d'une décision prise par un organe compétent des Nations Unies<sup>156</sup>."

471. M. Alfaro proposa une définition ainsi conçue :

"L'agression est l'emploi de la force par un Etat ou un groupe d'Etats, par un gouvernement ou un groupe de gouvernements, contre le territoire et la population d'autres Etats ou gouvernements, de quelque manière, par quelque méthode, pour quelque raison et pour quelque but que ce soit, sauf s'il s'agit de légitime défense, individuelle ou collective, contre une attaque effectuée par des forces armées, ou d'une action coercitive entreprise par les Nations Unies<sup>157</sup>."

472. La définition proposée par M. Amado répond à la même idée que les deux précédentes :

"Toute guerre qui n'est pas poursuivie dans l'exercice du droit de légitime défense ou en application

<sup>154</sup> Il s'agit, selon l'expression de M. Scelle, d'une définition "essentielle, générale, abstraite" (A/CN.4/SR.93, par. 92).

<sup>155</sup> Voir ci-dessus, par. 128-134.

<sup>156</sup> A/1858, par. 44. La proposition contient cette autre disposition :

"Il conviendrait également que la menace d'agression fût considérée comme un crime au sens du présent article."

<sup>157</sup> *Ibid.*, par. 46.

des dispositions de l'Article 42 de la Charte des Nations Unies constitue une guerre d'agression<sup>158.</sup>"

473. La définition élaborée par la Commission et qui fut rejetée lors du vote définitif est du même type. Elle est ainsi conçue :

"L'agression est la menace ou l'emploi de la force par un Etat ou un gouvernement contre un autre Etat, de quelque manière que ce soit, quelles que soient les armes utilisées, ouvertement ou autrement, pour quelque raison ou pour quelque but que ce soit, autre que la légitime défense, individuelle ou collective, ou l'exécution d'une décision ou l'application d'une recommandation d'un organe compétent des Nations Unies<sup>159.</sup>"

## 2. — Définitions faisant état du but visé par l'agresseur

474. Le traité du 21 janvier 1939, entre la Finlande et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, dispose :

"Sera considéré comme agression tout acte de violence portant atteinte à l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire ou à l'indépendance politique de l'autre Haute Partie contractante, même s'il était commis sans déclaration de guerre et en évitant ses symptômes<sup>160.</sup>"

475. M. Scelle proposa une définition ainsi conçue :

"L'agression est un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. Ce crime est constitué par tout recours à la force contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies ayant pour but de modifier l'état du droit international positif en vigueur, ou pour résultat de troubler l'ordre public<sup>161.</sup>"

476. M. Yépès proposa une définition ainsi conçue :

"Aux fins de l'Article 39 de la Charte des Nations Unies, constitue un acte d'agression tout usage direct ou indirect de la violence (force) par un Etat ou un groupe d'Etats contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat ou groupe d'Etats<sup>162.</sup>..."

477. L'acte de Chapultepec du 8 mars 1945 dispose :

"j) ... toute atteinte, de la part d'un Etat non américain à l'intégrité ou à l'inviolabilité du territoire, à la souveraineté ou à l'indépendance politique d'un Etat américain devra être considérée comme un acte d'agression contre tous les Etats américains<sup>163.</sup>"

## SECTION II. — LES CRITIQUES ADRESSÉES À LA MÉTHODE DE LA DÉFINITION GÉNÉRALE

478. Comme on l'a déjà dit plus haut<sup>164.</sup>, on a reproché aux définitions générales d'être inutiles, parce qu'elles n'ajouteraient rien aux dispositions du droit déjà en vigueur — en l'espèce la Charte des Nations Unies — et parce que la difficulté réside dans la déter-

mination de la portée des termes généraux qui sont employés dans la définition<sup>165.</sup>

### Chapitre III

#### LES DÉFINITIONS MIXTES

479. Les partisans de la méthode de la définition mixte prétendent combiner les avantages de la définition générale et ceux de la définition énumérative en évitant leurs inconvénients.

480. La définition débute par une formule générale qui établit des principes. Cette formule générale est suivie de l'énumération d'un certain nombre de cas d'application de ladite formule. Mais l'énumération ainsi présentée n'est pas limitative, et les organes internationaux compétents peuvent désigner comme agresseur, en application de la formule générale, un Etat qui a commis un acte autre que ceux figurant dans l'énumération.

481. M. Bartos (Yougoslavie) disait à ce sujet :

"Le représentant de la Yougoslavie reconnaît pleinement les défauts que présentent tant la méthode générale que la méthode énumérative, et il ne pense pas que l'une ou l'autre d'entre elles puisse à elle seule donner satisfaction. Cela ne signifie pourtant pas qu'il soit impossible de définir l'agression. Il faudrait combiner les deux méthodes, l'énumération constituant une série d'exemples et non pas une liste absolument complète. En même temps, les organes compétents des Nations Unies se prononceraient, à leur discrétion, dans le cas des actes d'agression non prévus dans la liste. Cette méthode a déjà été employée, par exemple lorsqu'il s'est agi de définir le crime de génocide<sup>166.</sup>"

482. A la Sixième Commission, les représentants de la France<sup>167.</sup>, de Cuba<sup>168.</sup>, du Liban<sup>169.</sup>, de l'Equateur<sup>170.</sup> marquèrent une certaine faveur pour la conception d'une définition mixte.

483. La délégation égyptienne soumit, le 17 janvier 1952, un amendement à la proposition de l'URSS qui avait pour effet de placer au début de la définition un principe général et d'enlever à l'énumération son caractère limitatif<sup>171.</sup>

<sup>165</sup> M. El-Khouri dit à la Commission du droit international : "Il faut établir une définition concrète ou ne pas en établir du tout. De toute manière, si c'est une définition abstraite qui est adoptée, elle devra être accompagnée d'exemples concrets."

A/CN.4/SR.109, par. 56.

<sup>166</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 289<sup>e</sup> séance, par. 55.

<sup>167</sup> M. Chaumont dit : "On pourrait peut-être combiner la méthode analytique et la méthode synthétique." (*Ibid.*, 280<sup>e</sup> séance, par. 9.)

<sup>168</sup> M. Cortina dit : "Il y aurait alors une liste des principaux actes pouvant constituer une agression et, en outre, une formule générale destinée à couvrir tous les autres actes qui ne figureraient pas dans la liste. Cette idée n'est pas nouvelle. Une telle solution est souvent employée dans les codes pénaux pour des crimes qu'il serait très difficile de définir autrement." (*Ibid.*, 285<sup>e</sup> séance, par. 27.)

<sup>169</sup> M. Ammoun dit : "Il serait possible de cumuler les avantages des deux systèmes, l'analytique et le synthétique." (*Ibid.*, 286<sup>e</sup> séance, par. 28.)

<sup>170</sup> Voir M. Bustamente (*ibid.*, 290<sup>e</sup> séance, par. 28.)

<sup>171</sup> A/C.6/L.213. Le principe est ainsi formulé : "Tout acte par lequel un Etat porte atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre Etat constitue une agression."

<sup>158</sup> *Ibid.*, par. 40.

<sup>159</sup> *Ibid.*, par. 49.

<sup>160</sup> Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 157, page 396.

<sup>161</sup> A/1858, par. 53.

<sup>162</sup> *Ibid.*, par. 42.

<sup>163</sup> Voir ci-dessus, par. 200.

<sup>164</sup> Voir ci-dessus, par. 242-244.

484. Le Traité interaméricain d'assistance mutuelle de Rio-de-Janeiro, du 2 septembre 1947, a été mentionné<sup>172</sup> comme réalisant le type de la définition mixte.

<sup>172</sup> M. Cortina (Cuba) dit: "...c'est cette même méthode qui a en fait été utilisée pour définir l'agression dans l'article 9 du Traité interaméricain d'assistance mutuelle adopté, en 1947, à Rio-de-Janeiro; ce traité n'étant pas une simple déclaration, mais un traité juridiquement obligatoire, constitue un précédent important auquel la Commission n'a pas prêté une attention suffisante." (*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 285ème séance, par. 27.*)

A la Commission du droit international, M. Alfaro dit: "Si l'on jugeait qu'il est souhaitable d'énumérer des actes d'agression, il conviendrait de se servir de termes semblables à ceux que l'on trouve dans le traité de Rio-de-Janeiro de 1947, et d'adopter une disposition qui pourrait être rédigée comme suit: En plus des autres actes que les organes compétents des Nations Unies pourraient caractériser comme actes d'agression en appliquant la règle contenue dans la définition qui précède, seront considérés comme tels." (*A/CN.4/L.8, page 21.*)

L'article premier pose un principe général. L'article 9 indique des applications du principe<sup>173</sup>.

485. Certains délégués ont contesté la réalité des avantages de la définition mixte. M. Van Glabbeke (Belgique) dit à ce sujet:

"La troisième méthode qui est une combinaison des deux autres a tous les défauts de l'une et de l'autre<sup>174</sup>."

486. Les critiques adressées spécialement à l'idée d'une énumération non limitative qui est un élément de la définition mixte ont déjà été exposées plus haut<sup>175</sup>.

<sup>173</sup> Voir ci-dessus, par. 201.

<sup>174</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 287ème séance, par. 34.*

<sup>175</sup> Voir ci-dessus, par. 253 et suivants.

### Titre III

#### MESURE DANS LAQUELLE UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION LIERAIT LES ORGANES CHARGÉS DE DÉSIGNER OU DE PUNIR UN AGRESSEUR

487. La définition de l'agression pourrait être appliquée soit par un organe des Nations Unies appelé à désigner l'agresseur, soit par un tribunal pénal international chargé de juger des personnes accusées d'avoir commis une agression<sup>1</sup>. Pour savoir si, et dans quelle mesure, la définition de l'agression lierait les organes des Nations Unies et les Etats considérés individuellement, il faut savoir sous quelle forme et par qui la définition serait adoptée.

##### Chapitre premier

#### FORMES DIVERSES POUVANT ETRE ADOPTÉES POUR UNE DÉFINITION DE L'AGRESSION

##### a) Amendement de la Charte

488. Ce procédé est mentionné par M. Robinson (Israël)<sup>2</sup>. Pratiquement, un amendement de la Charte est une opération difficile. Elle le serait particulièrement s'il s'agissait d'introduire dans la Charte une définition de l'agression.

##### b) Convention

489. Ce pourrait être une convention de caractère universel<sup>3</sup> ayant pour objet de régler l'action des organes politiques internationaux (Conseil de sécurité,

Assemblée générale). Une telle convention serait adoptée par l'Assemblée générale et ouverte à la signature ou à l'adhésion des Etats.

490. Ce pourrait être une convention régionale ou une convention plurilatérale ou bilatérale tendant à fixer la conduite et l'opinion des Etats parties en ce qui concerne l'agression<sup>4</sup>.

491. Ce pourrait être une convention concernant le droit criminel international. La définition pourrait, par exemple, être introduite dans un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité<sup>5</sup> ou dans une convention à part (comme la convention concernant le génocide, du 9 décembre 1948).

##### c) Adoption d'une résolution par les organes des Nations Unies

492. La proposition de définir l'agression a été introduite à l'Assemblée générale qui l'a discutée. L'Assemblée générale pourrait adopter une définition au moyen d'une résolution. M. Robinson (Israël) a envisagé aussi la possibilité de l'adoption d'une définition par le Conseil de sécurité. Il dit:

"On pourrait penser également à une résolution de l'Assemblée générale et à une résolution correspondante du Conseil de sécurité; mais on ne peut garantir que ces deux organes adopteraient des textes identiques<sup>6</sup>..."

<sup>1</sup> On peut imaginer qu'une personne accusée d'avoir commis un crime d'agression soit jugée par un tribunal national. Cette hypothèse n'est pas à envisager dans cette étude.

<sup>2</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 282ème séance, par. 35.*

<sup>3</sup> M. Robinson (Israël) a présenté comme un des moyens possibles une convention universelle. (*Ibid.*, 282ème séance, par. 35.)

<sup>4</sup> M. Majid Abbas (Irak) a évoqué l'idée d'un code des devoirs et des droits des Etats. (*Ibid.*, 289ème séance, par. 7.)

<sup>5</sup> Un tel code pourrait sans doute être adopté sous forme d'une convention. En 1933, lors de l'élaboration d'une définition de l'agresseur par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence du désarmement, on envisageait que la définition pourrait être incluse soit dans la convention réglant les armements, soit dans une déclaration à part.

<sup>4</sup> Le représentant de la Yougoslavie dans sa lettre au Secrétaire général, en date du 18 juin 1952, déclare: "Une telle définition pourrait fournir la base soit pour un traité général portant sur la définition de l'agression, soit pour des traités régionaux ou bilatéraux ouverts à la fois aux Etats Membres des Nations Unies et aux Etats non membres." (Voir document A/2162.)

<sup>5</sup> M. Chaumont (France) dit: "Il s'agit de la qualification d'un crime international à insérer dans le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité." (*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 280ème séance, par. 5.*)

<sup>6</sup> *Ibid.*, 282ème séance, par. 35.

## Chapitre II

### DE LA VALEUR JURIDIQUE ET DE L'AUTORITÉ QU'AURAIT LA DÉFINITION ADOPTÉE

SECTION I. — HYPOTHÈSE OÙ LA DÉFINITION SERAIT ADOPTÉE PAR UNE RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE OU DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

#### 1. — Cas d'une résolution adoptée par l'Assemblée générale

493. Quelle serait la valeur juridique et l'autorité de cette résolution à l'égard de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité ou d'une cour pénale internationale?

##### a) Valeur juridique et autorité de la définition à l'égard de l'Assemblée générale

494. L'Assemblée générale pourrait avoir l'occasion d'appliquer elle-même la définition adoptée par elle dans l'hypothèse envisagée par la résolution 377 (V) de l'Assemblée générale, du 3 novembre 1950. L'Assemblée interviendrait si :

"... du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>7</sup>."

495. C'est un principe général du droit qu'un organe est lié par les dispositions réglementaires qu'il a lui-même adoptées, tant qu'il ne les a pas abrogées.

##### b) Valeur juridique et autorité de la définition à l'égard du Conseil de sécurité

496. On a dit à la Sixième Commission qu'une définition adoptée par l'Assemblée générale ne serait pas obligatoire pour le Conseil de sécurité. Cependant, une définition qui traduirait l'opinion de la majorité de l'Assemblée générale aurait une autorité morale certaine. Le Conseil, lorsqu'il devrait statuer, l'aurait présente à l'esprit. Il la suivrait dans la mesure où il le croirait opportun.

497. M. Chaumont (France) dit :

"Si une définition de l'agression était adoptée dans une résolution de l'Assemblée générale, cette définition serait utile comme guide pour le Conseil de sécurité, mais ne serait pas obligatoire pour cet organe<sup>8</sup>."

498. M. Lerena Acevedo (Uruguay) dit :

"... une telle définition n'aurait pas force obligatoire pour le Conseil de sécurité, car les Articles 24 et 39 de la Charte confèrent au Conseil de sécurité

<sup>7</sup> A/1775, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 20, page 11.

M. Lerena Acevedo (Uruguay) dit :

"La définition de l'agression pourrait présenter une certaine utilité dans le cadre des pouvoirs de l'Assemblée générale dans les cas prévus par sa résolution 377 (V)."

Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 288ème séance, par. 6.

<sup>8</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 283ème séance, par. 33.

M. Chaumont dit encore :

"... à la différence d'un organe judiciaire international, le Conseil de sécurité ne serait pas lié par une définition de l'agression, mais pourrait l'utiliser dans la mesure où il le jugerait opportun."

Ibid., 293ème séance, par. 41.

de larges pouvoirs pour constater l'existence de menaces à la paix et l'esprit qui a présidé à cette décision indique que l'on n'a pas voulu limiter les pouvoirs du Conseil de sécurité sur ce point<sup>9</sup>."

499. En effet, le Conseil de sécurité exerce sous sa seule responsabilité les pouvoirs que lui confère le Chapitre VII et l'Assemblée ne peut pas le lier dans l'exercice de ces pouvoirs. Cependant, l'Assemblée générale, en vertu de l'Article 11, paragraphe 2, peut adresser des "recommandations" au Conseil de sécurité sur "toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales".

500. M. Castañeda (Mexique) émit une opinion quelque peu différente. Il estima que :

"Le Conseil de sécurité a pour tâche de constater l'existence d'un fait et il ne pourrait qualifier ce fait d'agression que s'il y était autorisé par un critère parfaitement établi. Il faut rechercher ce critère dans le droit international qui a un caractère obligatoire pour le Conseil de sécurité<sup>10</sup>."

501. Selon certains, les résolutions de l'Assemblée générale, principalement celles de caractère réglementaire, pourraient devenir du droit international coutumier.

502. M. Castañeda (Mexique) dit :

"Une définition adoptée par l'Assemblée générale pourrait guider utilement le Conseil de sécurité ; si cette définition devenait partie intégrante du droit internationale, par une convention ou par tout autre mode de création du droit international, le Conseil de sécurité serait lié par cette définition, sans que cela implique une violation quelconque de l'Article 39 de la Charte<sup>11</sup>."

##### c) Valeur juridique et autorité de la définition à l'égard d'un tribunal international

503. A la Sixième Commission, le tribunal international que l'on envisagea pour appliquer la définition était un tribunal criminel, mais on pourrait envisager le cas où la Cour internationale de Justice ou un tribunal *ad hoc* serait saisi d'une affaire ayant trait à un cas d'agression.

504. M. Abdoh (Iran) dit :

"... cette définition pourrait servir de guide aux organes des Nations Unies mais, en même temps, avoir force obligatoire pour un organisme juridique qui serait créé dans l'avenir<sup>12</sup>."

#### 2. — Cas d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité

505. Si le Conseil de sécurité adoptait une définition de l'agression on peut penser que ce qui a été dit plus haut touchant les résolutions de l'Assemblée générale s'appliquerait en principe. Une définition adoptée par le

<sup>9</sup> Ibid., 288ème séance, par. 5.

<sup>10</sup> Ibid., 285ème séance, par. 19.

<sup>11</sup> Ibid., 285ème séance, par. 20.

<sup>12</sup> Ibid., 290ème séance, par. 41.

M. Abdoh ne dit pas s'il envisage que la définition serait adoptée par une simple résolution de l'Assemblée générale ou par une convention. Mais comme la définition de l'agression a été présentée sous la forme d'une proposition destinée à être votée par l'Assemblée générale, c'est à ce procédé que les orateurs sont censés se référer, à moins qu'ils ne mentionnent un autre procédé.

Conseil de sécurité ne lierait pas l'Assemblée générale, de même qu'une définition adoptée par l'Assemblée générale ne lierait pas le Conseil de sécurité.

506. On a envisagé aussi l'hypothèse où l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité adopteraient, par des résolutions concordantes, la même définition.

## SECTION II. — HYPOTHÈSE OÙ LA DÉFINITION SERAIT ADOPTÉE PAR UNE CONVENTION

507. Dans cette hypothèse, la convention pourrait expressément stipuler qu'elle concerne uniquement la responsabilité pénale des auteurs d'une agression. Mais, en l'absence d'une telle stipulation, la convention serait considérée comme ayant une portée générale.

508. Il y a lieu, dans le cas d'une convention, de considérer les effets de la convention à l'égard des États pris individuellement et à l'égard des organes internationaux.

### 1. — Les effets de la convention à l'égard des États pris individuellement

509. Pour les États qui seraient parties à la convention, la définition de l'agression serait obligatoire à tous égards. Ces États se seraient d'avance reconnus coupables d'une agression, s'ils commettaient un des actes rentrant dans la définition.

510. Pour les États qui ne seraient pas parties à la convention, elle serait *res inter alios acta*. Ils pourraient légitimement considérer qu'un fait ne constitue pas une agression, bien qu'il rentre dans la définition adoptée par la convention.

### 2. — Les effets de la convention à l'égard des organes internationaux

511. Le problème a donné lieu à une discussion de principe, à la Conférence du désarmement, en fonction d'une des hypothèses envisagées selon laquelle la définition de l'agression serait incorporée dans un instrument international séparé.

512. Politis, parlant de l'acte relatif à la définition de l'agresseur élaboré par le Comité pour les questions de sécurité de la Conférence, déclara :

"... cet acte est conçu sur le plan universel. Il est destiné à constituer une loi générale pour tous les États. Cependant, il va de soi que, dans le cas où il ne réussirait pas à réunir l'adhésion de tous les États, il ne serait obligatoire et ses règles ne s'appliqueraient que dans les rapports des États qui l'auraient accepté<sup>14</sup>."

513. M. Eden (Royaume-Uni) présenta les objections suivantes :

"En supposant ... que les États représentés à la Conférence soient libres d'adopter ou non la définition, il n'en reste pas moins que la question intéresse la situation de tous les pays, car le projet d'Acte, d'après son préambule, a pour objet d'établir les règles qu'auront à suivre les organismes internationaux appelés à déterminer l'agresseur. Il s'ensuit que les États qui n'auraient pas accepté la définition, au moment où ils

feraient partie d'un tel organisme chargé de s'occuper d'un différend, seraient forcés d'appliquer la définition, ou que l'organisme international intéressé se trouverait dans une situation extrêmement délicate du fait que quelques-uns de ses membres seraient tenus d'appliquer la définition, alors qu'aucune obligation de cette nature n'incomberait à d'autres<sup>14</sup>."

514. M. di Soragna (Italie) dit dans le même sens :

"[Il] ne voit pas ... comment on peut dire que cet acte n'engagerait pas les États qui n'en seraient pas signataires. Il les engagerait même fort loin. C'est là que réside la difficulté. Sans doute, on pourra dire que les États qui ne donnent pas leur signature ne sont engagés en rien, ni pour le jugement ni pour l'action. Mais c'est absolument impossible, parce que l'on se trouverait en présence d'un corps ... où siègeraient deux catégories de membres : ceux qui entendent appliquer le principe de la liberté, qui veulent examiner les choses comme elles se présentent, tenir compte de tous les détails, de toutes les circonstances, afin de déterminer les conséquences des actes commis ; ceux qui, au contraire, possèdent dans leur poche la définition de l'agresseur et qui ont déjà dans l'esprit une décision toute prête. Comment pourrait-on concilier deux conceptions aussi opposées<sup>15</sup> ?"

515. On sait qu'il est fréquent qu'un organe d'une institution internationale applique un traité auquel parfois seulement un petit nombre des membres de l'institution sont parties. Politis l'a rappelé en citant l'exemple du Pacte de Locarno<sup>16</sup>.

516. Mais, à ce sujet, M. di Soragna fit observer :

"Mais tout autre est le cas en présence duquel se trouve la Commission. Car l'acte qui lui est soumis ne contient pas des règles relatives à des questions spéciales n'intéressant qu'un certain nombre d'États déterminés. Il contient des règles qui concernent un problème de caractère tout à fait général : la détermination de l'agresseur. Or, il est difficile qu'un État soit exposé à accepter un système selon lequel il pourrait se trouver dans l'obligation, comme membre d'un organisme international, de contribuer à déterminer la partie responsable d'un conflit, et de déterminer cette responsabilité, non pas sur la base de règles particulières, mais sur la base d'une règle générale à laquelle il n'a pas donné son acceptation<sup>17</sup>."

517. Politis répliqua :

"... on lui dit aujourd'hui : Mais dans le Pacte de Locarno<sup>18</sup>, il s'agit de règles spéciales ; ici, il s'agit de règles d'ordre général ... Dans quel sens ? Elles sont d'ordre général par leur nature, mais elles restent des règles spéciales pour autant qu'elles ne sont acceptées que par certaines parties ...

"... lorsque deux pays ont conclu, dans les limites permises par le droit général, des conventions particulières qui ne lient qu'eux-mêmes sans lier les tiers et que l'application de ces règles devient l'objet d'un débat devant l'organe international, il paraît, à M. Po-

<sup>14</sup> *Ibid.*, page 513.

<sup>15</sup> *Ibid.*, page 551.

<sup>16</sup> *Ibid.*, page 516.

<sup>17</sup> *Ibid.*, page 551.

<sup>18</sup> On sait que le Pacte de Locarno, auquel étaient parties un nombre restreint de Puissances, conférait des compétences au Conseil de la Société des Nations.

<sup>19</sup> Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements*, série B (Procès-verbal de la Commission générale), vol. II, page 500.

litis, anachronique de dire : Comment voulez-vous que les membres de l'organisme international qui ne sont pas parties contractantes puissent appliquer ces règles? ...

... l'organe international et les membres qui le composent ... ont à appliquer les règles acceptées par certaines parties, et à les appliquer uniquement dans les rapports de ces parties<sup>19</sup>."

518. La définition de l'agression établie par une convention ne serait obligatoire pour les organes internationaux que dans le cas où des Etats parties à la convention seraient en cause, mais, même alors, est-il sûr que les Etats non parties à la convention devraient appliquer la définition aux Etats parties à cette convention?

<sup>19</sup> *Ibid.*, page 556.

519. M. Chaumont (France) dit à cet égard :

"... le Conseil de sécurité ne serait tenu par la définition que dans la mesure où ses membres seraient liés par la convention<sup>20</sup>."

520. Toutefois, il en serait autrement dans le cas d'une cour pénale internationale, selon M. Chaumont (France). Celui-ci en effet déclara :

"Au contraire, si un code pénal international définissant, parmi les crimes internationaux, l'agression était inclus dans une convention internationale imposant des obligations juridiques aux Etats ou à un organe spécial... l'organe créé conformément à la convention pour appliquer la définition serait dans l'obligation absolue d'appliquer cette définition<sup>21</sup>."

<sup>20</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Sixième Commission, 283ème séance, par. 33.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, 283ème séance, par. 33.