

LA LÉGITIME DÉFENSE D'APRÈS LA CHARTE DES NATIONS UNIES

SOMMAIRE

I. — **Introduction.** — L'article 51 de la Charte reconnaît le droit de légitime défense : 1) *Fondement de cette reconnaissance.* Identité entre le droit interne et le droit international. Discussion de l'opinion qui croit à l'existence d'une « exception » de légitime défense propre au droit international ; 2) *Ses motifs.* Manque de confiance des Etats dans l'efficacité de la nouvelle organisation internationale. Volonté de renforcer la solidarité des groupements d'Etats.

II. — Première Partie : **La réglementation générale de la légitime défense.** — L'article 51 énonce les principes de droit interne. L'identité disparaît quant à leur application : 1) *Le caractère subsidiaire de la légitime défense.* En fait, l'organisation internationale ne dispose pas de moyens matériels assez puissants pour agir à titre principal ; 2) *Son caractère provisoire.* L'action étatique dure jusqu'à l'intervention du Conseil de Sécurité. Mais celle-ci se produira avec beaucoup de retard. Le Conseil prendra difficilement une décision. Constatation de l'agression. Mesures à prendre pour rétablir la paix ; 3) *Contrôle de l'exercice de la légitime défense.* Position du problème. Compétence du Conseil. Absence de règles suffisamment précises.

III. — Deuxième Partie : **Le droit de légitime défense collective.** — 1) *Source de ce droit.* Il ne pourra être créé que par des traités. Ceux-ci devront être des ententes régionales. Il est difficile de définir cette expression. Pour l'application de l'article 51, un minimum de lien géographique est nécessaire. La traditionnelle clause d'assistance mutuelle sera insuffisante. Les ententes européennes d'entre les deux guerres. Le Pacte de la Ligue Panarabe. L'acte de Chapultepec. Le Traité panaméricain de Rio-de-Janeiro ; 2) *Intégration de ce droit dans le nouveau système de sécurité collective résultant de la Charte.* Problème : autonomie ou non-autonomie de l'action régionale en légitime défense. Inapplicabilité de la règle de l'autorisation préalable du Conseil de Sécurité instituée par l'article 53 de la Charte. Autonomie de fait.

IV. — **Conclusion.**

INTRODUCTION

Il n'y aura pas un problème des « fissures » de la Charte.

C'est, du moins, ce qui semble ressortir à première vue des nombreuses précautions, qu'à son corps défendant, ce texte a prévues afin de rendre effective l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales. L'autorisation, accordée à titre essentiellement transitoire, de l'emploi concerté des moyens coercitifs contre un Etat ex-

ennemi pour prévenir toute nouvelle agression de sa part (1), se justifie et n'affecte pas, au contraire, le nouveau système de sécurité collective. L'Organisation des Nations Unies marque une rupture décisive avec les conceptions traditionnelles : elle abandonne au Conseil de Sécurité le monopole de la contrainte.

La substitution de l'action collective à l'action individuelle naît de la solidarité des Alliés dans la conduite de la seconde guerre mondiale. Elle semblait dominer les travaux de la Conférence de San-Francisco. Pourtant, ce principe souffre une exception : en cas de légitime défense, l'initiative des Etats peut réapparaître. C'est ce qui résulte de l'article 51 de la Charte (2).

Cette dérogation, affirmée en des termes particulièrement vigoureux, est d'une hardiesse qu'on aurait tort de sous-estimer. Elle porte, dans un monde où la discipline internationale existe encore à peine, la menace d'entraîner la règle tout entière. Elle risque d'être une source de troubles pour la sécurité collective, si l'on veut bien se rappeler que la légitime défense servait souvent de prétexte, dans le passé, à des opérations qui finirent par prendre les proportions d'une guerre véritable.

Ces considérations ne pouvaient échapper aux auteurs de la Charte. Pourquoi ont-ils cependant, à l'unanimité, voté l'article 51 ? Pour une double raison. D'abord, malgré les dangers qu'elle comporte, cette disposition trouvait sa pleine justification dans son fondement juridique ; ensuite, à cause d'un certain état d'esprit des délégués des Etats, l'adoption de cet article correspondait à des motifs constituant à leurs yeux de véritables impératifs.

La notion de légitime défense est-elle inhérente à tout système juridique ?

La réponse affirmative ne saurait être contestée pour les systèmes nationaux. Dans l'ordre interne, le pouvoir de coercition est détenu à titre exclusif par l'Etat, et les violences entre individus sont, *a priori*, illicites. Toutefois, la notion de légitime défense tempère cette règle : lorsqu'un individu est victime d'une agression, la loi lui permet de répondre à la violence par la violence. Cette riposte immédiate dont l'exercice est soumis à certaines conditions, est nécessaire pour réprimer un cas particulièrement grave d'atteinte à l'ordre public quand les autorités compétentes ne sont pas présentes au lieu et au moment où il se produit. On dit communément encore que la légitime défense est un « droit » de l'individu victime de l'attaque, ou encore, d'après les tenants

(1) Art. 53, 106, 107 de la Charte.

(2) 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 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.

des théories objectivistes, une « compétence ». En l'occurrence, la compétence individuelle est exceptionnellement substituée à celle des autorités étatiques momentanément absentes.

La légitime défense, en droit interne, joue donc essentiellement en matière répressive et constitue une mesure supplétive de police.

Si, en droit international, la légitime défense est également une mesure exceptionnelle de police, son fondement sera le même que celui qu'elle a en droit interne. Vis-à-vis de l'Etat qui l'exerce, il faudra dire encore qu'il exerce un « droit » ou, si l'on veut éviter que ce terme éveille l'idée discutée des droits subjectifs de l'Etat, une « compétence ».

Or, si les auteurs reconnaissent à l'unanimité l'existence de la légitime défense en droit international au titre d'un principe général de droit applicable dans les rapports internationaux, ils ne sont plus d'accord, quant à l'identité qui peut exister sur ce point, entre le droit interne et le droit international.

Selon une théorie, la légitime défense en droit international est une notion propre à ce droit, ne présentant aucune parenté avec la notion du même nom en droit interne. Ses partisans, déniaient tout caractère de mesure supplétive de police à cette légitime défense, assignent à celle-ci un rôle beaucoup plus étendu qu'en droit interne : elle serait une exception susceptible de suspendre l'effet-obligatoire du droit international, et pourrait être invoquée pour justifier tout acte étatique internationalement illicite (2). Ainsi se trouvent séparées « l'exception » de légitime défense qui relève du droit international et la « compétence » de légitime défense qui est une notion strictement de droit interne.

A l'appui de cette conception, le Professeur Basdevant qui en est le principal défenseur, cite seulement deux exemples tirés des vieilles affaires de la Caroline en 1837, et du *Virginian* en 1873. Dans la première, il s'agissait d'insurgés canadiens réfugiés aux Etats-Unis, qui avaient équipé, avec l'aide des citoyens américains, un navire, la Caroline, en vue de revenir au Canada prêter main-forte à la rébellion. Informé de ces faits, le gouvernement canadien envoya sur le territoire américain un contingent de troupes anglaises qui, après une opération couronnée de succès, détruisirent le navire lui-même. Sur protestations du gouvernement de Washington, le gouvernement canadien excipa de la légitime défense. Selon le Professeur Basdevant, en l'espèce la légitime défense fut invoquée pour excuser un agissement illicite au regard de la règle de droit international qui exige le respect du territoire d'autrui. La seconde affaire concernait une saisie pratiquée en haute mer, par des navires

(1) Cette précision étant faite, nous emploierons dans la suite de nos développements indifféremment les deux termes.

(2) Les principaux tenants de cette théorie sont : de Visscher, Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité. R. G. D. I. P. 1917, p. 74 (notamment : § I, La légitime défense en droit international, p. 74-83) ; Basdevant, Règles générales du Droit de la Paix, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* — 1935 — IV, p. 539 à 550 ; Rousseau, *Principes de Droit International public*, Tome I, p. 368 à 371.

de guerre espagnols, à l'encontre d'un navire américain, le *Virginius*, qui prêtait assistance aux rebelles cubains. Le gouvernement espagnol fit appel également à la légitime défense pour justifier cette saisie qui, d'après l'explication du même auteur, était pratiquée en violation de la règle de l'interdiction de la saisie des navires de commerce en haute mer et en temps de paix.

Ainsi, il faut reconnaître que « l'exception » de légitime défense, si elle existe, est d'un usage peu courant. Le Professeur Rousseau fait la même constatation. Mais on doit aller plus loin. La consécration de cette « exception » par le droit international est-elle réelle ?

Il ne semble pas, dans les deux exemples invoqués, que les gouvernements intéressés se fussent écartés de la notion interne de la légitime défense. Dans l'affaire de la *Caroline*, le gouvernement canadien considérait l'aide apportée par les citoyens américains aux rebelles, aide que le gouvernement de Washington n'avait pu empêcher, comme un acte d'agression ; c'est alors qu'il recourut à l'usage de la force, en l'espèce rendu illicite par l'existence de la règle du respect du territoire étatique, en vue de réprimer cette agression. De même, dans l'affaire des rebelles cubains, l'assistance qui leur fut prêtée par le navire américain était regardée par l'Espagne comme un acte d'intervention hostile. Elle l'assimilait à une agression à laquelle elle devait répondre par la violence : la saisie du navire fautif, qui, en l'espèce, était interdite par la règle de la non-saisie des navires de commerce en haute mer, en temps de paix.

On ne s'occupe point ici d'examiner si les agressions alléguées par les gouvernements canadien et espagnol étaient, au fond, établies. L'essentiel est seulement de constater que, dans leurs thèses, ils prétendaient légitimer des recours illicites à la force par la nécessité de réprimer immédiatement un acte de violence. Ainsi, sur un plan purement technique, ne sortaient-ils pas du cadre de la fonction normalement dévolue à la légitime défense par le droit interne. Dans sa réponse au gouvernement canadien, le Secrétaire d'Etat américain, M. Webster, ne pensait pas non plus à une autre notion de légitime défense lorsque, précisant les conditions d'exercice de celle-ci, il déclarait que son application était subordonnée à la preuve d'une agression imminente, ne laissant d'autre voie de recours que l'emploi de la violence (1).

Les deux exemples rappelés ne paraissent donc ni suffisants, ni assez probants pour conclure à l'existence en droit international d'une « exception de légitime défense » avec ses caractères propres, distincts du « droit de légitime défense » reconnu par les législations nationales.

L'existence de cette « exception » est même contredite par les faits. En effet, les gouvernements ont toujours fait allusion seulement au « droit de légitime défense ». On trouve cette expression constamment utilisée dans les échanges de lettres entre Chancelleries lors de l'élaboration du Pacte de Paris (2). La note du gouvernement des Etats-Unis du

(1) Moore. *Digest* — t. II. § 217.

(2) Le Pacte Général de renonciation à la guerre. Publication du Ministère français des Affaires Etrangères, p. 30, 37, 48, 50.

23 Juin 1928 s'exprime expressément en ces termes : « 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... » D'autre part, lorsque des traités parlent de la légitime défense, ils visent toujours le « droit » de légitime défense (1). Ce n'est pas par hasard que l'article 51 de la Charte des Nations Unies emprunte également le même vocabulaire.

Enfin, en dehors des auteurs précités, tous les internationalistes qui consacrent dans leurs travaux des développements à la question, ou bien, affirment expressément que l'action en légitime défense est un « droit » ou une « compétence » de l'Etat (2), ou bien, sans se rallier de cette manière formelle à la technique du droit interne, décrivent le mécanisme de cette action en s'inspirant entièrement de cette dernière technique (3).

Il nous paraît, par ailleurs, *dangereux* d'admettre « l'exception » de légitime défense. D'abord, parce que si elle excusait toute violation du droit international, elle ne différerait plus de l'exception tirée de la théorie de la nécessité qui est si extensive (4). Ensuite, dire que l'exception de légitime défense obéit, en droit international, à des règles propres, c'est indirectement, devant l'imprécision desdites règles, laisser la porte ouverte à tous les abus. Par contre, si l'on n'établit, au départ, aucune différence entre les fonctions de la légitime défense en droit interne et en droit international, on exprime en même temps la nécessité pour celui-ci de tendre vers la réglementation rationnelle en vigueur dans les législations nationales.

C'est cette indifférenciation que, nous basant sur les démonstrations précédentes, nous croyons devoir adopter. Dès lors, comme en droit interne, la « compétence » de légitime défense, dans l'ordre international, est le corollaire de l'interdiction du recours à la force. Elle doit être reconnue dès que cette interdiction est prescrite, même si celle-ci n'est

(1) Traités de Locarno, Pactes soviétiques de non-agression de Londres de 1933. Lors de la préparation du Protocole de Genève, M. Politis disait dans son rapport à l'Assemblée : « Le droit de légitime défense demeure respecté comme il doit l'être. L'Etat attaqué conserve entière liberté de résister de toutes ses forces aux actes d'agression ». V. à ce sujet, S. D. N. Ass. 1924. Procès-verbaux de la 1^{re} Commission, p. 120.

(2) Giraud, « La Théorie de la légitime défense ». *Recueil des Cours de La Haye*, 1934 - III. — Scelle : *Manuel de Droit International*, 1943, p. 664, s. Fidèle à sa conception objectiviste du droit international, le Pr Scelle parle de « compétence » de légitime défense. — Verdross, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des Cours de La Haye*, 1929. V. 481-485.

(3) Anzilotti : *Cours de Droit international*, p. 506-507. — Bourquin, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1931, I, p. 320 ; Le problème de la Sécurité Internationale. *Ibid.* 1934. III, p. 479-481.

(4) de Visscher, dans l'article précité refuse d'admettre l'exception tirée de l'état de nécessité. Mais Anzilotti (*Cours de Droit international*, p. 507 et suiv.) l'admet et la considère justement comme de nature à justifier une violation quelconque du droit international, sous réserve, bien entendu, des conditions d'application qu'il indique lui-même. C'est d'ailleurs dans le paragraphe réservé à l'état de nécessité qu'il cite l'affaire du *Virginius*.

que partielle (1). Elle s'impose davantage encore du jour où, cédant aux impératifs de la sécurité collective, cette interdiction devenue générale s'accompagne d'un monopole de la contrainte attribué à un organe collectif, ainsi qu'il ressort aujourd'hui des principes solennellement affirmés par la Charte des Nations Unies. L'article 51 trouve évidemment dans cette nécessité un sérieux appui.

Mais une question continue de nous préoccuper. En proclamant cette interdiction générale, la Charte n'a fait que suivre l'exemple de la S. D. N. et surtout du Pacte de Paris. Or, aucun de ces deux documents ne contient une allusion expresse au droit de légitime défense. Les Etats signataires de ces conventions considéraient que ce droit découlait naturellement de l'ordre nouveau institué par elles. Lors de l'élaboration du Pacte de Paris, le représentant des Etats-Unis a rappelé, quant à lui, que le droit de légitime défense est contenu implicitement dans tous les traités. Comment se fait-il que les délégués gouvernementaux à San-Francisco ne se soient pas contentés de la traditionnelle référence implicite au droit de légitime défense, et aient-ils éprouvé le besoin de l'explicitement avec tant de vigueur et de force ?

Certes, à San-Francisco, les délégations des Etats étaient animées du désir de faire du neuf pour éviter le retour à de nouvelles catastrophes. Mais elles n'éprouvaient qu'une confiance très limitée dans l'efficacité du nouveau système de sécurité collective.

Celui-ci repose sur les fonctions et l'autorité du Conseil de Sécurité qui assume la responsabilité principale du maintien de la Paix. Or, quand les cinq membres permanents de cet organisme réclamaient pour eux le pouvoir de veto, ils ne pouvaient plus dissimuler aux autres Nations leur intention réelle. En effet, il est juridiquement impossible de justifier ce droit. En droit constitutionnel interne, le droit de veto, qu'il appartienne au pouvoir exécutif ou qu'il soit exercé, dans un Etat comportant un législatif bicaméral, par la Chambre Haute à l'égard de la Chambre Basse, s'analyse en une simple *faculté d'empêcher*, indispensable pour réaliser l'équilibre des pouvoirs (2). En droit international, le veto d'un Etat ne trouve sa place que dans une organisation internationale entièrement à

(1) Le Professeur Giraud (*op. cit.* p. 715), affirme que la notion de légitime défense n'est apparue en droit international qu'en même temps que le Pacte de la S. D. N. Pour lui, la compétence de légitime défense équivaut à une compétence de *guerre défensive*. C'est pourquoi elle n'existe que lorsque la compétence de guerre des Etats est elle-même limitée. Nous croyons que la notion de légitime défense existe dès que, dans un cas particulier ou d'une manière générale, le recours à la force est interdit. Ainsi en est-il dans les affaires de la Caroline et du *Virginia* ; de même, la Convention Porter vise un cas spécial d'interdiction de l'usage de la violence, lequel résulte encore des traités spéciaux de neutralité et de non-agression. Mais il est vrai que la notion de légitime défense a revêtu une importance particulière depuis le Pacte qui a inauguré le principe de l'interdiction générale du recours à la force.

(2) J.-J. Chevallier. « La faculté d'empêcher et la faculté de statuer ». *Mélanges Hauriou*, p. 137.

base de souveraineté étatique, où toutes les décisions collectives doivent être prises à l'unanimité. Mais, en l'espèce, du moment que la règle de l'unanimité a été écartée et le système majoritaire adopté, une Puissance ne peut réclamer le droit de veto sans vouloir en même temps renoncer à l'égalité juridique entre les Etats et, grâce à l'opposition qu'elle pourrait constamment faire peser sur la majorité, se placer finalement *en dehors, sinon au-dessus du droit*. (1)

Cette consécration d'un droit aussi anti-juridique, qui est inquiétante par le but qu'elle vise, explique le scepticisme général des autres membres de la Conférence de San-Francisco. Le délégué australien déclare : « Les débats se poursuivent sous le nuage constitué par le veto des cinq membres permanents ». Le délégué de la Nouvelle-Zélande ne cache pas, non plus, ses sentiments en estimant que « la sécurité collective n'est pas possible en raison du pouvoir de veto des membres permanents ». Quant au délégué de l'Inde, il affirme que « bien qu'il soit préférable d'avoir une organisation imparfaite que de ne pas en avoir du tout, le Comité ne doit pas se bercer de l'idée que l'organisation proposée pourra empêcher les guerres entre les grandes ou même entre les petites Nations, si les grandes Puissances se trouvent divisées dans leurs sympathies ». (2)

C'est dans cette phrase saisissante que se trouve la réalité. S'agit-il de décider des mesures coercitives contre un membre permanent ? De telles décisions sont purement imaginaires, à moins de vouloir en même temps la dislocation des Nations Unies. S'agit-il d'entreprendre une expédition punitive contre un Etat non membre permanent du Conseil ? La procédure peut encore être retardée et même entravée par les oppositions entre les « Cinq Grands ».

Ainsi, l'organisme qui a la charge et le monopole de « l'exécution fédérale » court le sérieux risque d'être voué à l'impuissance. L'innovation risque d'être seulement *formelle*. L'impasse dans laquelle s'est trouvé le Conseil lors de l'examen de l'affaire grecque en apporte la plus éclatante confirmation (3).

Lors des travaux préparatoires de la Charte, devant cette menace très sérieuse de paralysie de l'organe responsable de l'action collective, on comprend que les Etats aient cherché à s'en libérer et à reconquérir leur droit d'agir personnellement en cas de nécessité. Mais, rééditer l'article 15, § 7, du Pacte de la Société des Nations eût été maladroit à raison de

(1) L'impopularité de ce droit explique que dès la première session ordinaire de l'Assemblée générale, l'Australie a proposé des amendements à l'exercice de ce droit, appuyé par le délégué Cubain. La seconde Assemblée a également, sans succès, abordé la réglementation de ce droit.

(2) Voir *United Nations Conference on International Organisation*. Documents. — Vol. 12. Commission III. Security Council., p. 300 et 311 et 670.

(3) Sur l'évolution de cette affaire. V. Bulletin Hebdomadaire des Nations Unies, depuis Vol. I, N° 21 jusqu'au Vol. III, N° 18. Egalement : Conseil de Sécurité, procès-verbaux officiels des séances des 10-12-16-18-19 décembre 1946 et 10 février, 28 mars, 7 et 18 avril, 27 juin, 1^{er}, 3, 8, 13, 29 juillet, 4, 6, 8, 12, 14 et 19 août 1947. V. aussi les débats de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée générale à Flushing Meadows.

la « fissure » qu'inévitablement une telle mesure eût apporté à la Charte (1). Le droit de légitime défense était, par contre, le moyen le plus ingénieux qu'on pût trouver pour réaliser ces desseins. Par sa nature, il permettait une action immédiate, par sa *légitimité*, il était impossible à ses adversaires de le combattre. C'était la « soupape de sûreté » rêvée. Voilà le véritable motif pour lequel il fallait l'incorporer dans la Charte.

Les précautions des Etats ne s'arrêtèrent pas là. Si l'organe principal de la Charte n'est pas apte à remplir ses fonctions, il sera illogique d'interdire à des Etats de s'unir pour faire face à un danger commun. Ce fut l'objet d'un amendement australien examiné par le Comité III/4 de la Conférence. Cet amendement déclarait : « Si le Conseil de Sécurité ne prend pas de mesures lui-même et ne permet pas que des mesures soient prises en vertu d'un arrangement ou d'un mécanisme régional en vue de maintenir ou de rétablir la paix internationale, aucune disposition de la présente Charte ne sera considérée comme abrogeant le droit des parties à contracter tout arrangement compatible avec la présente Charte ou d'adopter toute mesure paraissant juste et nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales en vertu de cet arrangement ». En termes plus discrets mais non moins impératifs, la France, bénéficiaire du droit de veto, déposait l'amendement suivant : « Le Gouvernement français estime incompatible avec les conditions de la sécurité de certains Etats, qui peuvent exiger l'action immédiate, l'ajournement jusqu'à décision préalable du Conseil, des mesures d'urgence prévues dans certaines éventualités par les traités d'assistance conclus entre Membres de l'Organisation et notifiés au Conseil de Sécurité. En vue de maintenir les droits du Conseil, les Etats signataires devraient lui rendre compte dans le plus bref délai des mesures qu'ils auraient été amenés à prendre en exécution des stipulations de ces traités ».

L'article 51, préparé par ce Comité, va encore au-delà de ces désirs. En consacrant le droit de légitime défense, il introduit en même temps dans le droit international une notion nouvelle : la *légitime défense collective*. On se rend compte de l'audace de cette création en se reportant à la déclaration que fit le délégué de la Colombie, Président du Comité III/4, après le vote unanime de la disposition. « Si un groupe de pays, dit-il, se déclarent solidaires pour leur défense mutuelle, comme dans le cas des Etats américains, ils déclencheront cette défense en commun au moment où l'un d'eux sera attaqué. Et le droit de défense n'appartient pas seulement au pays directement victime de l'agression, il s'étend aux pays qui se sont rendus solidaires du pays directement attaqué ». (2) Evidemment, en tant que mesure de légitime défense, l'action en défense commune sera également *immédiate et précéder* celle du Conseil de Sécurité.

(1) « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. »

(2) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 691.

Telle fut la raison pour laquelle, au cours de son explication de vote, le délégué de l'Australie, dont l'amendement était en partie à l'origine de l'article 51, déclara appuyer cette disposition parce qu'elle lui apparaissait assez largement conçue pour embrasser l'essentiel de son amendement (1).

Il est permis de déplorer la faiblesse du Conseil de Sécurité et son manque d'efficacité. Le fait même qu'il existe, muni des compétences étendues que la Charte lui attribue ne peut cependant être ignoré. Logiques avec eux-mêmes, les délégués des Etats à San-Francisco se sont vus dans l'obligation de mettre en harmonie la consécration du droit de légitime défense avec le principe de la « responsabilité principale » du Conseil pour le maintien de la paix. Aussi, dans l'article 51 lui-même, ont-ils ébauché une *règlementation générale* de l'exercice de la légitime défense en tenant compte de cette nécessité. C'est ce que nous examinerons en premier lieu. Le caractère absolument inédit du droit de légitime défense collective mérite que nous consacrons à celui-ci la seconde partie de nos développements.

PREMIERE PARTIE

LA REGLEMENTATION GENERALE DU DROIT DE LEGITIME DEFENSE

Comment concilier le principe de la compétence exclusive du Conseil de Sécurité dans le nouveau système de sécurité collective, avec l'action distincte des Etats intéressés en cas de légitime défense ?

Les données du problème le rapprochent singulièrement du droit interne. Les législations nationales ont, en effet, à résoudre la même difficulté résultant de la combinaison de l'usage personnel de la force par l'individu en légitime défense et du principe du monopole de la contrainte détenu par l'Etat. La solution y est trouvée dans la soumission de l'exercice de la légitime défense à une réglementation rigoureuse. La compétence individuelle ne peut s'exercer qu'en cas de carence des autorités étatiques : c'est une compétence de *substitution* ; elle cesse dès que celles-ci sont à même d'intervenir : c'est une compétence *provisoire*. Enfin, pour éviter les abus, l'action individuelle en légitime défense est soumise à un *contrôle a posteriori*.

Il faut savoir gré aux auteurs de la Charte d'avoir éprouvé la nécessité d'adopter, pour résoudre la question qui se posait à eux, la technique de droit interne. Il ressort des quelques formules de l'article 51 qu'ils ont effectivement voulu que l'action en légitime défense fût *substituée, provisoire et contrôlée*. Cependant, ces ressemblances formelles

(1) Ibid., p. 693.

constatées, il faut examiner si au fond, d'après le mécanisme même de cette action, l'application de ces formules entraîne les mêmes conséquences qu'en droit interne.

I. — Le caractère *subsidaire* de l'action en légitime défense ne résulte pas explicitement de l'article 51 de la Charte. Mais, on ne saurait le nier car il découle logiquement, à la fois de l'article 24 qui confère au Conseil de Sécurité la « responsabilité principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationale et des dispositions du chapitre VII qui reconnaît en principe l'exclusivité du pouvoir du Conseil de déclencher les mesures coercitives. D'ailleurs, nous le verrons, l'article 51 admet explicitement le caractère provisoire de l'action. Or, cette action n'est provisoire que si, au départ, elle est subsidiaire.

Malheureusement, en pratique, il faut craindre que cette compétence subsidiaire n'ait que trop souvent l'occasion de s'exercer. Le Conseil de Sécurité, doté de la compétence « principale », ne dispose pas de moyens matériels suffisamment puissants pour remplir sa tâche.

La Charte n'a pas créé une véritable armée internationale placée sous un commandement international, destinée à épauler le Conseil. Elle s'est contentée d'adopter une organisation qui résultait déjà du vieux projet français présenté en 1919. Ses articles 43 à 47 jettent, en effet, les bases d'une armée que nous appelons « semi-internationale », qui comprendra des contingents nationaux placés sous les ordres d'un état-major international.

Sans doute un gros progrès est enregistré par rapport à l'article 16 du Pacte de la S. D. N. qui prévoyait seulement que des contingents nationaux restant sous leur propre commandement, pouvaient être mis à la disposition de l'ancienne organisation internationale. Toutefois, il est douteux que la technique nouvelle soit suffisamment énergique. On remarquera que, même dans la Charte, le Conseil de Sécurité n'a aucun pouvoir d'exiger que chaque Etat membre mette à sa disposition ses forces armées. Cette obligation ne résulte pas directement de la Charte mais, aux termes de son article 43, d'accords spéciaux signés entre le Conseil et les Etats intéressés. Le paragraphe 3 de cet article comporte une précaution louable en réservant au Conseil l'initiative de la négociation de ces accords afin de déjouer les manœuvres dilatoires d'un Etat qui voudrait se dérober à cette coopération militaire. Il n'en est pas moins vrai que si *moralement*, l'Etat intéressé peut difficilement refuser de conclure ces accords, *juridiquement*, rien ne l'y oblige. Sa totale liberté sur ce point est encore marquée par la partie finale de ce paragraphe 3 qui stipule que « ces accords devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives ». On adopte en somme, les mêmes règles applicables dans les anciennes confédérations d'Etats, qui rendirent la force matérielle du pouvoir confédéral entièrement subordonnée au bon vouloir des Etats membres (1).

D'un autre côté, cette armée bâtarde ne disposera pas de toutes les *facilités* de manœuvre afin de réprimer l'agression partout et au moment même où elle se produira. On n'a pas tenu compte de l'amendement

(1) *Le Fur, Les Confédérations d'Etat.*

français prévoyant en faveur des forces opérant pour le compte du Conseil, le *droit de passage*. Le paragraphe 2 de l'article 43 déclare seulement que les accords susvisés fixeront, entre autres, « la nature des facilités et de l'assistance à fournir ». Or, rien ne permet d'exclure, a priori, l'attitude intransigeante d'un Etat quelconque refusant d'octroyer ce droit de passage et entravant ainsi l'action coercitive du Conseil. Pareille attitude a été, on se le rappelle, celle de la Pologne qui, semble-t-il, fut en partie responsable en 1939 de l'échec de l'alliance franco-anglo-soviétique (1).

On reste donc très en deçà de l'optimisme de M. Paul Boncour, rapporteur à San-Francisco chargé d'examiner la question des mesures coercitives, qui déclare : « L'organisme international cessera d'être désarmé devant la violence ; une force collective dont l'étendue, la composition, les délais et l'emplacement seront fixés d'avance devra être mise à la disposition du Conseil pour faire appliquer ses décisions ». (2)

Ainsi, à raison de la faiblesse des moyens matériels mis au service du Conseil de Sécurité, on reste sensiblement éloigné du système interne. Dans le cadre étatique, l'individu peut, en principe, compter sur la force publique qui est présente partout et suffisamment organisée pour assurer sa protection. Sa compétence est véritablement subsidiaire. Par contre, dans l'ordre international qui naît de la Charte, *pratiquement les Etats doivent encore compter principalement sur eux-mêmes pour assurer leur propre défense*. Ainsi, se relève le sens profond de l'article 51.

II. — Le caractère *provisoire* de l'action en légitime défense est expressément prévu par l'article 51 qui n'autorise l'exercice du droit de légitime défense que « jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale. » X Le sens de cette disposition est absolument clair. L'action en légitime défense devra cesser dès que le Conseil de Sécurité, principalement compétent, agira lui-même. L'initiative de l'organe international *dessaisira* l'Etat en situation de légitime défense.

En supposant que celui-ci soit associé à l'action collective, hypothèse qui est, d'ailleurs, d'ores et déjà prévue dans la disposition transitoire de l'article 106 de la Charte, les opérations dont il aura la charge ne seront plus « *juridiquement* » des actes de légitime défense, mais rentreront dans le cadre de cette action accomplie sous l'autorité du Conseil de Sécurité. De ce fait, l'action en légitime défense et les mesures collectives qui la suivent resteront des actes de police internationale. La légitime défense ne pourra plus dégénérer en une véritable guerre défensive.

Il est évidemment très important de connaître le moment où la compétence de légitime défense cessera de s'exercer. Quand se produira le dessaisissement de l'Etat-membre au profit du Conseil ? Ce n'est certainement pas à la date où, comme l'article 51 lui en fait l'obligation, celui-

(1) Paul Reynaud. Souvenirs publiés dans le journal « *France-Soir* » du 14-5 1947.

(2) Rapport au Comité III/3 — U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 515 et suiv.

ci informe le Conseil des mesures qu'il a lui-même prises. Le dessaisissement n'aura lieu qu'au jour où l'organisme international aura pris des mesures effectives en vue de faire face à la situation. A ce moment-là, il sera seulement à même de relever l'Etat attaqué.

Cette interprétation découle rigoureusement de la formule employée par l'article 51. Elle est corroborée par le texte de l'amendement de l'Australie et la déclaration du délégué de ce pays faite au Comité III/4 de la Conférence (1). Le délégué de la Colombie précisa également que les mesures en légitime défense dureraient « jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité puisse adopter les sanctions appropriées contre l'Etat agresseur ». (2)

Si l'on admet cette thèse, qui, à notre point de vue est difficilement contestable, une nouvelle différence séparera le système de la Charte de la technique du droit interne. Alors que dans le cadre étatique l'action des autorités responsables intervient presque aussitôt après la mesure de légitime défense, dans la nouvelle organisation internationale, un laps de temps qui pourrait être très long s'écoulera avant l'intervention du Conseil de Sécurité. A bien des égards, en effet, celui-ci éprouvera de la difficulté à arrêter ses décisions.

Il résulte des termes tout à fait généraux de l'article 51, tant dans sa première que dans sa seconde phrase, que le Conseil est absolument libre quant au choix des décisions à prendre. Avant d'examiner le conflit au fond, il pourra décider des mesures provisoires qui, aux termes de l'article 40 de la Charte ne préjugeront en rien des droits, des prétentions, ou de la position des parties intéressées. Nous pensons que ces mesures, si elles sont effectives, seront de nature à suspendre l'action de l'Etat attaqué. Mais, elles rentrent dans la catégorie des questions qui ne peuvent être statuées qu'à l'unanimité des cinq membres permanents, laquelle, évidemment, sera difficile à obtenir. Il sera cependant fort possible, dans des affaires de ce genre, que le Conseil hésite à prendre de simples mesures conservatoires qui risqueraient d'être insuffisantes. Mieux vaudrait ne pas dessaisir prématurément l'Etat qui se défend et chercher à adopter d'emblée des mesures définitives.

Malheureusement, celles-ci seront encore plus difficiles à arrêter, ne pouvant être prononcées qu'après l'accomplissement d'une procédure à deux phases. D'après l'article 39 de la Charte, « Le Conseil de Sécurité constate l'existence... d'un acte d'agression et... décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale ». Il s'agit donc de deux actes séparés et distincts du Conseil. Il « constate » l'agression, puis « décide » les mesures à prendre. Or, ces deux opérations ne seront pas aisées à accomplir ; elles provoqueront au contraire de nouvelles divisions et de nouveaux retards au sein du Conseil.

Comment se déroulera d'abord, selon la Charte, la constatation de l'agression ?

Lors des travaux préparatoires de la Charte à San-Francisco, des discussions s'élevèrent, ayant pour objet de rechercher des moyens de nature à faciliter la tâche du Conseil. Les délégués de la Bolivie et du Commonwealth des Philippines, s'appuyant sur les amendements aux projets de Dumbarton Oaks proposés par leurs Gouvernements respectifs, présentèrent une définition de l'agresseur qui aurait pour effet de lier le Conseil et de rendre automatiques ses décisions (1). Les délégués anglosaxons, traditionnellement opposés à toute définition rigide de l'agresseur, auxquels vinrent se joindre les représentants de la France et de l'U. R. S. S. combattirent avec fermeté cette proposition. Selon eux, il est tout à fait impossible de donner à l'avance une telle définition. La liste des faits retenus serait forcément incomplète et l'on aurait tendance à ne pas tenir compte des actes qui n'y figurent pas. Ces omissions risqueraient également d'encourager l'agresseur à tourner cette définition. Par ailleurs, il n'existe aucun acte défini comme acte d'agression qui, en certaines circonstances, ne pourrait être considéré comme un acte de légitime défense (2). C'est la répétition des arguments développés déjà dans le passé contre la conception « rigide » de l'agresseur, arguments qui, à notre avis, conservent leur valeur (3).

A raison de cette opposition manifestée par les « Grands », le Comité chargé d'examiner la question, refusa d'inscrire dans la Charte une définition de l'agresseur, malgré l'insistance du délégué bolivien. On voulait laisser au Conseil une liberté entière d'appréciation. Nous pensons toutefois qu'en dépit de ces intentions qui sont réelles, une interprétation stricte de certaines dispositions de la Charte permet d'affirmer qu'une définition de l'agresseur est, dans une certaine mesure, indirectement retenue.

En effet, l'article 51 de la Charte déclare qu'un Etat a le droit d'exercer la légitime défense s'il est l'objet d'une « agression armée ». Nous verrons ce que signifie cette expression. Pour l'instant, demandons-nous seulement si l'Etat qui est l'auteur de cette action militaire doit être automatiquement identifié comme étant l'agresseur. A-t-il la possibilité d'établir l'existence, à l'origine, d'une provocation qui l'a acculé à ce geste ? D'une manière générale, c'est en arguant de cette possibilité, qu'on a refusé de définir l'agresseur. Cependant, il ne faut pas oublier que la Charte a prévu dans son Chapitre VI des dispositions en vue de la solution pacifique des différends. Aux termes de l'article 37, paragraphe 1, si, après épuisement des moyens indiqués dans les articles précédents, un différend demeure sans solution, les Parties auront l'obligation de le soumettre au Conseil. Ainsi, tous les procédés de solution pacifique des conflits internationaux doivent être tentés jusqu'au moyen ultime de l'intervention du Conseil.

Dans ces conditions, d'après l'article 51 de la Charte, l'Etat qui

(1) Voir supra., p. 230.

(2) Commission III/4 — 4^e séance. Doc. Vol. 12, 698.

(1) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 4, p. 757 et suiv. et 821 et suiv.

(2) Séances du Comité III/3 — U. N. C. I. O. Vol. 12, p. 344 et suiv.

(3) V. Bourquin. Le Problème de la sécurité internationale. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*. 1934. III. p. 502 et suiv. et *Gid. op. cit.* p. 762 et suiv.

aura, le premier, recouru à la force sera coupable. Aucune provocation ne lui aura permis de violer l'obligation précitée de l'article 37 et le principe du monopole de la coercition détenu par le Conseil. L'exception de « compétence nationale » (ex-compétence exclusive) ne saurait modifier ce raisonnement car, aux termes de l'article 2, paragraphe 7, *in fine*, le jeu de cette exception est sans effet sur le monopole du Conseil. Il n'en serait autrement, évidemment, que si la provocation comporte des modalités telles qu'elle suffit, à elle seule, à ouvrir régulièrement l'action de légitime défense.

Ainsi, il ne semble pas que la proposition bolivienne n'ait pas d'écho dans la Charte. Mais, nous ne partageons pas l'optimisme du délégué de la Bolivie qui considérerait que l'existence d'une définition de l'agresseur éviterait les dissensions à l'intérieur du Conseil. Aucune définition, aussi précise soit-elle, n'enlèverait au Conseil son pouvoir de vérifier l'existence des faits et surtout de les qualifier (1). En l'absence de ce pouvoir est encore souverain, en l'absence d'un contrôle juridictionnel. La notion « d'agression armée » de l'article 51 est, malgré tout, assez imprécise pour étendre sensiblement la marge d'appréciation des faits laissée à cet organisme. Le désaccord restera donc toujours possible.

La lenteur, sinon la paralysie, du Conseil qui en résulte ne s'atténuerait que si, dans le vote sur la constatation des actes d'agression, les membres permanents s'abstenaient d'user de leur droit de veto. On pourrait se baser sur les termes de l'article 39 pour soutenir que la « constatation » de l'agression est un acte d'une autre nature que la « décision » concernant les mesures à prendre, et que seule, cette dernière exigerait l'unanimité des voix de ces membres. Cette « constatation » serait seulement un acte de procédure, du moment que son effet est d'ouvrir le droit d'appliquer des sanctions, pour lequel un vote affirmatif des sept membres du Conseil serait suffisant.

Il n'est malheureusement pas permis d'espérer que les « Cinq Grands » renonceront si facilement à leur privilège. D'ailleurs, en l'espèce, il est douteux que cette « constatation » présente uniquement un caractère formel, dès l'instant qu'elle détermine ipso facto les responsabilités ; ce qui, évidemment, est une question de fond (2).

(1) Le second projet de résolution déposé au Conseil de Sécurité par les Etats Unis, à propos de l'affaire grecque, montre très nettement ce mécanisme. En effet, le projet dit successivement que le Conseil « constate que l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie ont accordé aide et soutien aux francs-tireurs qui combattent le Gouvernement hellénique » (existence de faits) et « décide que l'aide et le soutien accordés aux francs-tireurs par l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie constituent une menace contre la paix aux termes du chapitre VII de la Charte » (qualification de faits). Ce projet n'a pas abouti devant l'opposition des membres permanents du Conseil. (Bulletin hebdomadaire des Nations Unies, vol. III, N° 9, p. 230).

(2) D'ailleurs, la Russie a usé de son droit de veto pour rejeter la résolution américaine ci-dessus rapportée en note tendant à faire constater l'existence d'une menace contre la paix. Signalons en outre que les réserves opposées par la France, la Colombie et le Chili au rapport majoritaire de la Commission d'enquête dans les Balkans tiennent au fait que le dit rapport s'est prononcé sur les responsabilités et a entamé dès lors la question de fond.

Tout ne serait pas fini si l'entente était obtenue sur la désignation de l'agresseur !

Il faudra encore décider des mesures à prendre pour remédier à la situation. La décision ne portera pas sur le principe même des mesures coercitives. Dans un certain sens, il y aura ici automatisme et compétence liée. L'agression constatée, le Conseil ne pourra pas se dérober à la punition du coupable (1). L'article 51 le dit lui-même : l'action de l'Etat attaqué n'affecte en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil d'agir à tout moment pour rétablir la paix. De même, l'article 39 spécifie qu'après avoir constaté l'agression, le Conseil « décide quelles mesures seront prises ». Il ressort de l'expression « quelles mesures » que la nouvelle décision du Conseil devra viser seulement les modalités de l'action coercitive. Mais, quel que soit l'objet des nouvelles délibérations, le droit de veto restera menaçant.

On le voit, après cette description que nous avons désiré aussi complète que possible afin de mieux démontrer le vice du mécanisme, l'intervention du Conseil de Sécurité risque sérieusement de se faire attendre. Elle a même des chances de ne pas se produire. Quel accord, en effet, serait possible au sein du Conseil si l'agresseur était l'une des Cinq grandes Puissances ou si seulement leurs sympathies étaient divisées ? (2). L'action collective, quand elle peut être décidée, ne serait dirigée que contre les petites Nations, ainsi que le disait déjà le délégué de l'Inde.

Le dessaisissement de l'Etat qui exerce la légitime défense, opération prévue par la Charte, se réalisera donc difficilement, en pratique.

Le Conseil sera-t-il plus heureux dans l'exercice du contrôle de la régularité de la légitime défense ?

III. - Ce contrôle consiste dans la vérification des circonstances qui rendent un Etat fondé à exercer le droit de légitime défense.

Quand y a-t-il légitime défense ? Cette question a besoin d'être précisée dans ses données mêmes.

Le Professeur Giraud réserve une partie de son cours professé à l'Académie de Droit international de La Haye à la même question. Il y affirme que « le problème de l'agression n'est autre chose que celui de la légitime défense sous une autre face. » (3). Pour lui, les faits qui peuvent valider la légitime défense sont ceux-là même qui constituent l'agression. Tous ses développements contenus dans cette partie sont dès lors consacrés au problème de l'identification de l'agresseur.

Si cette conception était exacte, les développements qui suivent devraient prendre place au paragraphe précédent où nous parlions de la désignation de l'agresseur. Elle nous semble néanmoins procéder d'une confusion. Certes, la première responsable de cette confusion c'est la défi-

(1) L'ensemble de l'opération équivaudrait à un acte juridictionnel au sens matériel, tel du moins, qu'il a été dégagé par Duguit.

(2) L'affaire grecque peut être citée comme exemple. Il faut préciser toutefois qu'au départ, le Conseil était saisi par la Grèce au titre du chapitre VI de la Charte et non du chapitre VII qui nous occupe ici.

(3) Giraud, op. cit., p. 747.

dition même de la légitime défense ; celle-ci n'est-elle pas l'usage de la violence pour riposter à une agression ? Par ailleurs, généralement, l'auteur du fait qui conditionne la légitime défense est fautif.

Toutefois, cette liaison n'existe pas toujours. Elle n'est pas admise d'emblée par le juge interne qui se pose, au contraire, une double question. Il examine d'abord si les faits invoqués par celui qui exerce la légitime défense sont de ceux qui autorisent légalement cet exercice. La solution de cette première question ne préjuge nullement de celle de savoir, ensuite, si l'auteur de ces faits est véritablement le coupable et doit être puni. La notion de provocation pourrait éventuellement intervenir pour établir qu'en commettant ces faits, il s'est trouvé lui-même en état de légitime défense. Ces deux questions peuvent être examinées parallèlement, mais elles sont logiquement distinctes.

La même distinction existe certainement dans l'ordre international. Elle fonde précisément le refus d'établir une définition préalable de l'agresseur. Elle semble résulter aussi de certains documents internationaux. Lors des conférences panaméricaines de Buenos-Aires (1936), de Lima (1938), et de La Havane (1940), il a été préconisé des mesures d'assistance réciproque applicables entre les Etats américains en cas d'agression ; mais les textes issus de ces délibérations internationales ne firent aucune discrimination entre les circonstances antérieures à l'agression et qui auraient pu excuser celle-ci. L'assistance réciproque joue dès lors que le fait de la violence s'est produit, peu importe la culpabilité de l'auteur de ce fait (1). Un autre exemple peut être tiré, à notre avis, du Projet de Convention présenté par la Délégation de l'Angleterre à la Conférence du Désarmement de 1933. Ce projet préconisait une consultation immédiate du Conseil et de l'Assemblée de la S. D. N. en cas de rupture du Pacte de Paris, en vue, notamment, « de déterminer quelle est la Partie ou quelles sont les Parties au différend qui doivent être tenues pour responsables ». Il impliquait donc que, d'une part, l'auteur des actes dits d'agression ne devrait pas être considéré a priori comme responsable, et d'autre part, la légitime défense ne serait pas automatiquement admise. Le refus de la délégation française de souscrire au rapport majoritaire de la Commission d'enquête des Balkans qui s'est prononcée sur la responsabilité au lieu de se cantonner à la simple constatation des faits paraît également avoir pour base juridique la même distinction.

Aussi, ne nous occuperons-nous, ici, que des actes matériels qui valident la légitime défense, laissant de côté le problème de leur origine fautive. Afin d'éviter une confusion de mots, nous les appellerons des « faits-condition », qui n'auront pas à être assimilés automatiquement à des « actes d'agression ». Nous ne considérons que l'action de l'Etat qui se prétend être dans la situation de légitime défense, et non celle de l'Etat qui a déclenché ces faits-condition.

(1) Voir un cas d'application intéressante de cette idée dans *Yepes* : « Le nouveau panaméricanisme et la seconde guerre mondiale » dans cette *Revue*, 1946, p. 80-87.

Alors que dans le passé les Etats appréciaient librement s'ils se trouvaient ou non en situation de légitime défense, désormais la Charte soumet son action au contrôle du Conseil de Sécurité.

Le principe de la compétence obligatoire du Conseil est irréfutable. En effet, l'article 51 exige que les mesures prises par les Etats dans l'exercice de leur droit de légitime défense soient « immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité ». Or, il est évident que la première préoccupation de cet organisme soit de contrôler les faits invoqués par lesdits Etats. L'article 34 de la Charte lui attribue, pour mener à bien sa tâche, le droit d'enquête. Les Commissions d'enquête qu'il institue en vertu de cet article possèdent d'ailleurs des pouvoirs les plus étendus (1).

Existe-t-il des règles de fond auxquelles sera soumis l'exercice du contrôle du Conseil ? La Charte laisse-t-elle sur ce point entière liberté à cet organisme ou a-t-elle défini au préalable les faits ouvrant la légitime défense ? Nous nous sommes déjà posé la même question au moment de la détermination de l'agression proprement dite.

L'examen des travaux préparatoires de l'article 51 de la Charte ne fournit aucun enseignement précis sur la volonté des délégués en ce qui

(1) Il paraît essentiel de distinguer les commissions d'enquête prévues par l'art. 34 et instituées par le Conseil de Sécurité de celles prévues par l'art. 33 et qui trouvent seulement leur origine dans un accord des parties membres à un différend. Seules les premières Commissions revêtent un certain caractère superlatif avec des pouvoirs étendus. Ainsi, la Commission d'enquête dans les Balkans créée par le Conseil à la suite de sa résolution du 19 décembre 1946, en vertu de l'art. 34, a bénéficié de prérogatives spéciales dans l'accomplissement de sa tâche. Elle a notamment demandé aux gouvernements des Etats intéressés de poursuivre l'exécution des personnes condamnées à la peine capitale par les juridictions internes de ces Etats. Certes, sur protestation de la Grèce, qui invoquait l'art. 2, § 7 de la Charte (exception de compétence nationale), le Conseil de Sécurité, malgré l'opposition que nous croyons fondée, des délégués russes et polonais, dans sa séance du 10 février 1947, a déclaré que la Commission n'avait pas le droit d'adresser de telles demandes aux gouvernements concernés, mais si l'audition de prisonniers condamnés à la peine capitale était nécessaire à la poursuite de l'enquête. Mais, il ne s'agit, on le voit bien, que d'une satisfaction théorique accordée au gouvernement plaignant puisqu'en fait il n'y avait interdiction mais simplement limitation du droit de la Commission. Un autre incident survenu au cours de l'enquête des incidents de frontière gréco-bulgares datés les 3 et 11 Juin 1947, montre que le groupe subsidiaire de la Commission d'enquête (créé, sur proposition des Etats-Unis, par le Conseil de Sécurité le 18 Juin 1947) était parfaitement conscient de ses pouvoirs. En effet, en réponse aux prétentions bulgares de nature à gêner l'action du groupe subsidiaire, celui-ci s'est refusé à aller enquêter en Bulgarie. Il a adressé ensuite à la Commission un rapport où il indique que s'il avait traversé la frontière selon les termes proposés par le Gouvernement bulgare, « ceci aurait créé un précédent qui aurait des implications très graves dans l'avenir, non seulement pour la Sous-Commission, mais pour les Nations Unies. En effet, si la Sous-Commission avait agi ainsi, elle aurait reconnu le droit à un gouvernement de décider non seulement le moment, mais le lieu et de quelle façon l'enquête doit avoir lieu sur son territoire ». Le même rapport continue : « Si cette Sous-Commission doit accomplir les fonctions avec efficacité, dans des conditions normales, nécessaires à son enquête, il est essentiel qu'elle ait un maximum de liberté de mouvement avec un minimum de formalités de nature restrictive ». (V. Bulletin Hebdomadaire, III, N° 1, p. 36).

concerne la nature de ces faits-condition. Il faut se contenter d'interroger cette disposition elle-même. Elle déclare que la légitime défense joue « dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée ». C'est évidemment très bref. La Charte n'en a pas moins du mérite d'avoir explicitement défini la légitime défense; ce qui est, croyons-nous, sans précédent dans les traités internationaux. Surtout, il faut la féliciter d'avoir opté pour une certaine conception de cette notion.

La formule précédente contient un principe et une indication. Le principe résulte à la fois de son esprit et de sa lettre. Dire qu'il y a état de légitime défense lorsqu'on est l'objet d'une agression (nous le rappelons une fois pour toutes, ce mot « agression » que nous utilisons par fidélité à la terminologie de la Charte, signifie pour nous seulement « fait-condition »), c'est vouloir limiter cette légitime défense au cas où la violence est consommée. Si cette interprétation est exacte, un rapprochement sensible se produira entre le droit interne et le droit international. Les législations étatiques n'autorisent pas la légitime défense préventive, l'action de l'individu attaqué doit rester dans le cadre d'une mesure de police répressive. Dans le même sens, les Etats signataires de la Charte ne pourront plus désormais baser leur action en légitime défense sur l'existence d'une simple menace de violence; ils ne seront habilités à agir que contre un mal présent et actuel.

Evidemment, une telle limitation peut paraître rigoureuse surtout que, parfois, les préparatifs d'attaque paraissent patents et mettraient en péril l'Etat visé si celui-ci ne pouvait exercer une action préventive. Mais on ne peut faire partie d'une organisation internationale sans en accepter à l'avance certains inconvénients. D'ailleurs, c'est cette organisation elle-même, si elle est suffisamment avancée, qui devrait comporter des moyens capables de remédier à cette situation.

L'article 11 du Pacte de la Société des Nations donnait mission au Conseil de surveiller toute situation dangereuse pour la paix et prendre des mesures de pression et de précaution susceptibles d'arrêter des préparatifs militaires qui apparaîtraient comme le prélude d'une attaque. Sur la foi de cette disposition, le Traité d'assistance mutuelle de 1923, prévoyant le cas où un Etat « redouterait un début d'hostilité », sur raison de la politique agressive ou des préparatifs d'un autre Etat, stipulait que le Conseil pourrait prendre « toute mesure pour écarter cette menace ». De telles dispositions répondaient certes, au désir de protéger un Etat contre une menace de recours à la force. Cependant, dans le système du Pacte qui ne conférait au Conseil aucun pouvoir réel, l'obligation à statuer à l'unanimité, l'action de l'organisme international risquait d'être illusoire pour peu qu'il fût divisé ou que l'Etat attaqué des préparatifs y trouvât des complaisances. Le Protocole de Genève de 1924 comportait un système plus perfectionné. Tout d'abord, il interdisait aux Etats séparés par un différend toute augmentation d'armement toute mesure de mobilisation (art. 7). En cas d'infraction à cette règle, le Conseil, après sommation infructueuse, devait déclarer qu'il y avait rupture du Pacte et prescrire toutes mesures qu'il jugerait nécessaires. Ce qui est important, c'est que dans cette procédure, le Conseil pouvait

statuer à la majorité qualifiée des deux tiers. Toutefois, si ce protocole avait été ratifié par les Etats, il n'eût pas réussi entièrement à conjurer les menaces d'attaque parce que le Conseil ne pouvait qu'adresser des « recommandations » aux Etats, et qu'à ce titre, la contrainte collective organisée par le Pacte était plus qu'embryonnaire. Apparemment, le Conseil de Sécurité dispose à l'heure actuelle de pouvoirs plus étendus grâce à sa compétence décisive. Mais on ne peut être assuré qu'il s'acquitterait de ses fonctions avec plus d'efficacité que son prédécesseur, toujours à cause du droit de veto.

La situation restera donc périlleuse pour l'Etat contre lequel se préparera une attaque. Or, nous persistons à le penser, le principe de l'interdiction de la légitime défense préventive résulte indiscutablement de la Charte. Cette circonstance, qui est sérieuse, provoquera-t-elle une amélioration de la Charte par la suppression du droit de veto ou du moins, une réglementation rigoureuse de son exercice, ou une régression consistant, par application de la loi du moindre effort, dans la violation pure et simple de l'interdiction? Le sens de la solidarité internationale, s'il existe, en décidera.

Supposons que le fait-condition soit effectivement accompli, quels doivent être ses caractères? En droit interne, la discussion reste ouverte sur la définition des faits ouvrant la légitime défense. Celle-ci est-elle seulement admise pour riposter à une violence contre les personnes seules, ou également contre les biens, contre sa propre personne ou, aussi, contre celles de ses proches parents? Il faut s'attendre à ce que le droit international, qui est moins perfectionné que le droit interne, comporte également des imprécisions en la matière. Au surplus, il apparaît à peu près impossible de déterminer à l'avance ces faits, à raison du développement des relations internationales et, hélas, des progrès considérables réalisés dans la technique moderne des moyens de nuire.

La Charte ne fournit qu'une indication: le fait doit être une « agression armée ». Il est, évidemment, difficile de dresser une liste limitative des faits de cette nature. A titre d'exemples, on pourrait se reporter aux faits traditionnellement retenus dans les définitions de l'agresseur en excluant, toutefois, les faits qui ne constituent pas une action militaire. Ce n'est pas que l'indication résultant de l'article 51 de la Charte soit dépourvue d'utilité pratique. Par l'exclusive qu'elle jette sur les faits qui ne seront pas provoqués par la mise en œuvre des forces armées, elle se rallie à une conception restrictive de la légitime défense. Elle refusera de considérer comme valables certains faits-condition qui furent abusivement invoqués dans le passé.

En effet, sous prétexte de légitime défense, tel Etat déclenchait une action militaire pour protéger un intérêt vital considéré comme menacé. Le Japon, dans son différend avec la Chine, semblait justifier son recours à la force par la défense des intérêts vitaux de nature économique (1). De même, tel autre Etat se prévalait aussi de la légitime défense pour justifier des entreprises militaires dirigées contre certains

(1) Giraud, op cit., p. 746.

pays en vue de protéger la personne et les biens de ses nationaux se trouvant sur le territoire de ces pays (1). Tant que les faits invoqués ne seront pas en même temps des cas « d'agression armée », ils cesseront d'être des faits-condition ouvrant la légitime défense, au sens de la Charte. Que pensent de cette nouvelle conception de la légitime défense les Etats-Unis qui ont toujours eu de celle-ci une notion extrêmement large ? (2).

* La formule de la Charte élimine aussi une autre circonstance : la violation d'un droit. Certes, il ne semble pas que la Commission chargée de la mise en harmonie du Pacte de la S. D. N. avec le Pacte de Paris ait admis la possibilité pour les Etats d'entreprendre une guerre pour sanctionner la violation du droit international qui, en l'espèce, se traduit par le refus persistant d'exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire (3). Cependant, la question demeurerait fortement discutée. M. Politis reconnaissait lui-même, au sein de cette commission, que si la guerre était interdite, du moins, d'autres moyens étaient-ils possibles pour assurer l'exécution d'une sentence (4). Par ailleurs, la Convention Porter, qui ne semblait pas être en contradiction avec le Pacte de Paris puisqu'elle parlait seulement de recours à la force et non à la guerre, autorisait expressément ce recours contre l'Etat débiteur qui ne se conformait pas à la décision arbitrale prononcée contre lui. Du moment que l'action en légitime défense n'est pas, en principe, une opération de guerre, il n'était pas certain que, dans le passé, elle fût écartée en tant qu'elle procurait l'exécution d'une sentence. On avait même proposé de la rendre valable en pareil cas (5). C'est pourquoi il faut souligner que la contribution apportée par la Charte est de faire cesser toute hésitation à ce sujet.

Reconnaissons toutefois que si la Charte est ainsi extrêmement nette quant aux circonstances qu'elle écarte, elle se montre imprécise sur les faits dont elle exige la réalisation. La notion « d'agression armée » ne peut jamais être définie que d'une manière approximative. La liberté d'appréciation du Conseil reste très grande. On peut regretter, comme

(1) Giraud, *op. cit.*, p. 735 et suiv.

(2) V. notamment *Le Fur* : « Le développement historique du droit international » (*Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1932 - III p. 536) et *Mandelstam*, *L'interprétation du Pacte Briand Kellog*, dans cette *Revue*, 1933, p. 60. Qu'advient-il de la théorie de la défense des intérêts vitaux de sécurité, si chère aux Etats-Unis et à l'Angleterre ? V. sur ce point, *infra* p. 25.

(3) Procès-verbaux de la première Commission — Ass. 1931, p. 147.

(4) *Ibid.* p. 31.

(5) Le Congrès International de la Paix de Stockholm (19^e Session — 1910, M. G. Moch, précisant les circonstances qui pouvaient placer un Etat dans une situation de légitime défense, avait proposé un texte comportant les passages suivants : « Il y a légitime défense contre un Etat qui, ayant été convié sans conditions restrictives à soumettre un différend à l'arbitrage ou un jugement d'un tribunal, repousse cette proposition en principe ou en rend l'application impossible.

Il y a légitime défense contre un Etat qui, une sentence ayant été rendue par un arbitre ou un tribunal, refuse de s'y soumettre ». V. son mémoire adressé à ce congrès : *Du droit de légitime défense et des traités d'alliance défensive*.

dans le cas de la constatation de l'agression, que le contrôle de la régularité de la légitime défense ne soit pas confié à l'examen impartial d'une juridiction.

Le Conseil de Sécurité n'a pas encore eu l'occasion d'exercer sa compétence dans ce domaine. Il nous manque donc de jurisprudence pour nous étendre sur les effets de son contrôle. Il importe seulement de noter ici que, saisi par l'Etat agissant en légitime défense, le Conseil de Sécurité exercera ses fonctions au titre du chapitre VII de la Charte et pourra prendre des décisions véritables ayant vertu obligatoire à l'égard des Etats intéressés. Au contraire, lorsqu'il examine un différend dans le cadre du Chapitre VI de la Charte, il n'est doté que d'un pouvoir de recommandation. Cette distinction a été soulignée par M. Gromyko au Conseil de Sécurité à propos de l'affaire grecque en vue de combattre une résolution américaine tendant à faire apparaître de véritables décisions (1).

Quelle que soit la force juridique des pouvoirs du Conseil en matière de légitime défense, il est malheureusement certain que l'exercice du pouvoir de veto viendra encore paralyser son action. Il faudra alors, tout comme dans le cas de l'affaire grecque, en appeler à l'arbitrage de l'Assemblée elle-même.

Si les amendements visant la réglementation de ce droit de veto aboutissaient un jour et si le Conseil parvenait à prendre une décision, il faudrait distinguer l'hypothèse d'une admission de l'action en légitime défense et celle où il y aurait rejet. Dans le premier cas, le Conseil validerait l'attitude de l'Etat qui aurait exercé la riposte et passerait à l'examen des responsabilités afin de déterminer l'agresseur et éventuellement de décider des mesures coercitives à entreprendre au nom des Nations Unies. On reviendrait alors à la procédure envisagée au paragraphe précédent.

Avant tout examen au fond, le Conseil pourrait immédiatement ordonner à l'Etat en légitime défense de proportionner son action militaire à la gravité du mal à réprimer, sans quoi il risquerait de perdre le bénéfice de sa légitime défense. Peut-on espérer que les Etats seront sensibles à cette perspective ? L'effet pratique le plus certain et le plus heureux du contrôle du Conseil serait alors d'obliger l'Etat en légitime défense à modérer spontanément sa riposte et à ne plus entreprendre, comme dans le passé, de véritables opérations de guerre.

Si le Conseil refusait d'admettre l'existence d'une situation de légitime défense, il ordonnerait évidemment à l'Etat qui s'en prévaut d'arrêter immédiatement les hostilités. Celui-ci risquerait de devenir lui-même l'Etat agresseur et s'exposerait à la sanction collective s'il n'exécutait pas les instructions de l'organisme international.

DEUXIEME PARTIE

LE DROIT DE LEGITIME DEFENSE COLLECTIVE

Le droit de légitime défense collective est une création de la Charte. Cette notion nouvelle du droit international reste cependant vague car l'article 51 en a seulement consacré le principe ; aucune autre disposition n'y fait plus allusion. C'est donc à la lumière des travaux préparatoires et de quelques principes généraux définis par la Charte que nous tentons de préciser la physionomie de ce nouveau droit.

Nous examinerons successivement la source du droit de légitime défense collective et son intégration dans le mécanisme mondial de sécurité collective.

I. La source première du droit de légitime défense collective est l'article 51 de la Charte lui-même. Il importe plus particulièrement d'examiner ici les conditions de naissance de ce droit au profit d'un groupe d'Etats donnés.

Il ressort des travaux de la Conférence de San-Francisco qu'un accord préalable entre les Etats intéressés est exigé. Cette condition était reconnue par tous les délégués. Lorsque, devant le Comité III/4 de la Conférence, son président, le délégué de la Colombie, présenta le texte du futur article 51, il appuya particulièrement sur cette nécessité. « La Charte, dit-il, rend légitime le droit de défense collective exercé conformément aux pactes régionaux, du moment que ceux-ci ne s'opposent pas aux buts et principes de l'organisation exprimés dans la Charte. Si un groupe de pays liés entre eux par un accord régional se déclarent solidaires... » Le délégué de Cuba fut encore plus formel. Il estime « qu'à son avis, le système régional inter-américain ne serait vraiment établi (avec le droit de légitime défense collective) et définitivement organisé que lorsque les conventions de la Conférence inter-américaine que le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis avait promis de convoquer, seraient publiées et mises en vigueur ». Le délégué de l'Uruguay affirma, de son côté, que le droit de défense collective se rattachait à tout accord régional qui pourrait être établi à l'avenir (1). Négligeons, pour l'instant, dans ces déclarations, le qualificatif « régional » pour ne retenir que, d'après elles, l'existence d'un accord doit être à la base de la légitime défense.

Cette condition, même si elle paraissait aller de soi, a pour effet certain de refuser à une simple déclaration unilatérale d'un Etat la possibilité de créer le droit de légitime défense collective. On se souvient, pour ne citer que cet exemple, que lors de l'élaboration du Pacte de Paris, à propos de ses fameuses réserves, l'Angleterre et les Etats-Unis déclaraient que si des attaques se produisaient contre certaines régions du globe — il s'agissait respectivement du Commonwealth britannique et des Etats du continent américain — dont l'intégrité territoriale est d'un intérêt vital pour ces puissances, elles se considéreraient comme

elles-mêmes attaquées et pourraient valablement user du droit de légitime défense. La Charte a-t-elle modifié le fond de ce problème de l'intérêt vital de sécurité ? Nous le verrons. Ce qui est certain c'est que, sur le plan formel, l'article 51 interdit désormais de telles déclarations.

Si un accord préalable est nécessaire, sa nature a-t-elle été précisée ? N'importe quel accord peut-il prévoir au bénéfice des Etats signataires le droit de légitime défense collective ? Nous croyons que l'article 51 vise exclusivement les ententes régionales. La légitime défense collective devrait, à notre avis, s'appeler légitime défense régionale.

Reportons-nous encore aux travaux préparatoires. Cette disposition, et ceci est un fait déterminant, a été rédigée par la Commission III/3 qui avait pour mandat d'étudier les amendements nationaux relatifs au Chapitre VIII, Section C, du Projet de Dumbarton Oaks sur les arrangements régionaux. Au sein de ce Comité, tous les Etats, par l'intermédiaire de leurs représentants, réclamèrent la plus grande autonomie possible des systèmes régionaux par rapport au Conseil de Sécurité. La France estima incompatible avec les nécessités de la sécurité l'obligation d'attendre, dans tous les cas, une décision du Conseil, préalable à toute action des organismes régionaux. Pendant la deuxième séance du Comité, au cours d'une vigoureuse intervention, le délégué australien proposa que le pouvoir de veto des membres permanents ne jouât pas en matière régionale. Le représentant belge appuya cette proposition, en suggérant à son tour que le veto d'un Etat, non-membre d'une entente régionale, n'empêcherait pas la validité d'une décision du Conseil relative à cette entente. Naturellement, les délégués américains, songeant au système panaméricain, firent également chorus pour sauvegarder l'autonomie de leur propre organisation continentale. Le délégué de la Bolivie, notamment, exprima le souhait de voir s'établir une organisation de « sécurité parallèle » sur le plan universel et régional (1). Un sous-comité (sous-comité III/4/A) fut alors nommé, qui proposa au Comité, dans son rapport n° 9, d'ajouter un nouveau paragraphe — le futur article 51 — au Projet de Dumbarton Oaks. Celui-ci, en effet, ne comportait aucune disposition relative à la légitime défense collective ou individuelle. Dans sa quatrième séance, le Comité adopta à l'unanimité cette proposition.

Tout le monde fut alors satisfait. Le Président du Comité, au nom de la délégation colombienne, rappela la phrase du sénateur Vandenberg, selon lequel : « Pour les pays de l'Amérique latine, l'origine du terme « défense collective » n'est autre que la nécessité de maintenir les systèmes régionaux, tel que le système inter-américain ». Les délégués du Mexique, de Costa-Rica, du Paraguay, du Vénézuéla, du Chili, de l'Equateur, de la Bolivie, de Panama, de Cuba, etc... s'associèrent à sa déclaration. Quant au sénateur Vandenberg qui avait participé activement aux travaux de rédaction du nouveau paragraphe, il conclut que « l'unanimité exprimée par les remarques et le vote relatifs à cette question constitue une preuve certaine de l'acheminement vers un monde pacifique où la justice règnerait sur une humanité libre ». Seul, le délégué de la Nou-

(1) V. U. N. C. I. O. Doc. V. : 12, p. 691 et 692.

1) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 670.

velle-Zélande fut réservé. Il fit part de ses craintes de voir se soulever des conflits entre les groupes régionaux (1).

On pourrait objecter que si l'article 51 devait viser exclusivement les ententes régionales, il l'aurait dit, et qu'en tous cas, cette interprétation ne cadre pas avec la place de cette disposition. Pourquoi n'est-elle pas incorporée au chapitre VIII de la Charte, relatif aux arrangements régionaux, et figure-t-elle au Chapitre VII qui traite de façon générale de « l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » ? Certes, l'expression « légitime défense collective » manque de précision, mais on ne peut adresser le même reproche à la définition qui lui fut donnée au sein du Comité III/4 dans laquelle, on vient de le constater, la référence au régionalisme fut parfaitement claire. En ce qui concerne la place de l'article 51 dans la Charte, elle fut, semble-t-il, le résultat d'une intervention du délégué russe.

En effet, déjà lors des premiers travaux de rédaction de cette disposition, au sein du sous-comité, la délégation russe avait proposé que celle-ci devint un paragraphe 12 à ajouter à la Section B du Chapitre VIII du Projet de Dumbarton Oaks (aujourd'hui Chapitre VII de la Charte). Mais cette proposition, appuyée seulement par la France, la Chine et la Tchécoslovaquie, fut rejetée par 8 voix contre 4. Par 8 voix contre 4 également fut adoptée la recommandation d'en faire une nouvelle Section D du Chapitre VIII du Projet. Au cours de la quatrième séance du Comité, le délégué russe revint sur cette question. D'après lui, il existe deux raisons de placer le nouvel article à la fin de la Section B du Chapitre VIII du projet. D'abord, ce texte est relatif aux droits et obligations du Conseil de Sécurité en cas de menace contre la paix ; ensuite, il établit une obligation particulière des Membres des Nations Unies : celle d'informer le Conseil de toute action en légitime défense. Or, cette Section B traite justement de la responsabilité du Conseil en cas de menace contre la paix, et des obligations des Etats membres vis-à-vis de cet organisme. Le sénateur Vandenberg lui répondit que c'est pour éviter que le texte de l'article fût discuté à nouveau devant le Comité III/2, officiellement mandaté pour examiner cette Section B, que la création d'une nouvelle Section D fut décidée. La question fut mise aux voix et, par 28 voix contre 4 (les mêmes qu'au sein du sous-comité), le Comité décida de recommander au Comité de coordination cette dernière solution (2). Mais, en définitive, le Comité de coordination s'est rallié aux raisons exprimées par le délégué russe.

On voit que la place de l'article 51 ne préjuge en rien du fond de la question. Les raisons invoquées par le délégué russe n'affectèrent pas la définition de la légitime défense collective, en tant qu'action régionale, contre laquelle, au contraire, il n'avait formulé aucune objection. D'ailleurs, il faut noter que, même sans l'intervention russe, le texte proposé n'eût pas trouvé sa place sous la rubrique des arrangements régionaux puisque dès le début il était question de lui consacrer une section spéciale.

Le principe de l'application exclusive du droit de légitime défense collective aux ententes régionales apparaît ainsi difficilement contestable. Cependant, l'accord sur la notion d'entente régionale est loin d'être réalisé. (1) Les divergences traditionnelles soulevées par cette question ont trouvé leur écho à San-Francisco.

Partisan d'une conception extensive du régionalisme, le délégué français déclara notamment que les traités d'assistance mutuelle que connaît surtout la diplomatie européenne, devraient être considérés comme des ententes régionales entrant dans le champ d'application de l'article 51 (2). Dans son esprit, il pensait sans aucun doute aux traités d'alliance franco-russe et anglo-russe. Mais il est certain que sa conception englobait tous les traités d'alliance défensive.

Le délégué de l'Egypte se rallia à une thèse restrictive. Il fit observer, au cours de la cinquième séance du Comité, que les arrangements régionaux ne visaient pas seulement à prévenir l'agression, mais aussi à atteindre des buts plus étendus, tels que le développement de la coopération sociale, économique, culturelle. Il rappela alors l'amendement égyptien déjà soumis au sous-comité, qui comportait une définition précise des ententes régionales. Les deux critères principaux de cette définition étaient : la permanence de l'entente et la contiguïté géographique des Etats qui en font partie (3). Et il conclut évidemment que le Pacte de la Ligue Pan-Arabe signé au Caire le 22 Mars 1945 est une entente régionale admise à bénéficier des dispositions de l'article 51 (4).

Le délégué des Etats-Unis, pour qui le système inter-américain était certainement une entente régionale, s'éleva cependant contre toute tentative de définition. Il n'est pas possible, selon lui, d'embrasser la totalité des situations se trouvant à la base des arrangements régionaux.

Il apparaît incontestablement que la définition égyptienne, fondée sur la contiguïté géographique est trop restrictive. Elle méconnaît le caractère évolutif de la notion, car les ententes régionales « se révèlent et se révéleront incessamment, selon que les liens de solidarité politique, économique, intellectuelle ou autres, viendront à se créer entre les Nations ». (5) Mais, la conception française de la Charte, par son caractère extensif, peut constituer un danger en vidant l'Organisation des Nations Unies de sa raison d'être. Permettre, en effet, à tous les Etats qui le

(1) V. Notamment, Arregui, « Le régionalisme dans l'organisation internationale », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1935 - III, page 37 ; et les auteurs qu'il cite.

(2) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 692.

(3) Voici cette définition : Sont considérées comme des ententes régionales, les organisations de caractère permanent, groupant dans une région déterminée plusieurs pays qui, en raison de leur voisinage, de leur communauté d'intérêt ou d'affinités culturelles, linguistiques, historiques ou spirituelles, se solidarisent pour le règlement pacifique de tout différend pouvant survenir entre eux, pour le maintien de la paix et de la sécurité dans leur région, comme pour la sauvegarde de leurs intérêts et le développement de leurs relations économiques et culturelles (Sous-Comité III/4/A/9, U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 854).

(4) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 708.

(5) G. Scelle, *Une crise de la Société des Nations*, Paris, 1927, p. 215.

(1) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 692 et suiv.

(2) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 693, 694, 695.

désirent, de créer librement et sans condition, par la signature d'un simple traité d'alliance militaire, le droit de légitime défense collective autorisant à agir par une action distincte, équivaldrait à substituer, par des moyens trop visibles, tel autre organe collectif au Conseil de Sécurité. Ce serait s'exposer, même si un tel accord est dépourvu de caractère offensif, à ces risques d'opposition et de conflits dénoncés par le représentant de la Nouvelle-Zélande. Il faudra donc rechercher un critère minimum de limitation. (1).

L'interprétation extensive du régionalisme et partant, de la légitime défense collective, est aussi contraire à la nature même d'une action de légitime défense. En effet, la riposte doit être immédiate, instantanée, que le fait condition de l'attaque se produit. Un amendement français tient compte précisément de cette exigence : « Quant à la solidarité, c'est l'essence même de la sécurité collective. Mais elle ne peut se manifester selon les modalités identiques dans tous les cas. Il est des Etats entre lesquels la proximité d'un même danger crée un lien plus direct. Il en est d'autres, au contraire, dont le concours, également indispensable, ne peut, en raison de leur éloignement, intervenir qu'avec un certain délai. Il faut que le mécanisme adopté soit conçu avec assez de souplesse pour tenir compte de ces situations diverses. Les premiers de ces Etats doivent pouvoir conclure entre eux des traités d'assistance instituant une riposte immédiate au péril. Pour les seconds, des procédures plus lentes peuvent être envisagées » (2).

Ces termes sont excellents et d'un précieux concours. Ils impliquent que le droit de légitime défense collective ne peut être créé par certains Etats, en raison de la distance qui les sépare. Aussi, sans vouloir donner une définition rigide et générale de l'entente régionale, n'est-il pas déraisonnable de penser que, pour l'application de l'article 51 de la Charte, la notion d'entente régionale est, dans une certaine mesure, une notion géographique. Si elle n'exige pas strictement une contiguité territoriale, du moins les Etats intéressés doivent-ils être situés à l'intérieur d'une certaine zone. Ce minimum de lien géographique permettra à la légitime défense collective d'être autre chose qu'une création artificielle, une fiction.

Un tel lien peut résulter de « la proximité d'un danger », comme l'indique l'amendement français. Les ententes entre Etats qui tendent à prévenir une nouvelle agression de l'Allemagne, constituent certainement des accords régionaux, au sens de l'article 51. Il en est ainsi des accords franco-anglais, et polono-tchécoslovaques, ou de toute autre entente qui pourrait être conclue entre les pays limitrophes de l'Allemagne. Par contre, il est difficilement imaginable qu'un accord entre les Etats-Unis et la Grèce ou la Turquie, par exemple, soit d'ordre régional et contienne

(1) Cette conception française du régionalisme aboutit indirectement à l'application extensive de la notion de légitime défense collective contre laquelle, au cours des travaux préparatoires de la Charte et de son esprit, nous persistons à nous élever.

(2) Amendement à l'alinéa 2, Section C, du Chapitre VIII au Projet de Dumbarton Oaks relatif à l'action commune en vue de prévenir une nouvelle agression des Etats ex-ennemis. Doc. Vol. 12, p. 797.

des clauses tendant à admettre les premiers à se considérer en état de légitime défense en cas d'attaque contre ces deux derniers pays (1).

Mais, le lien géographique par excellence reste celui de la contiguité territoriale. Il permet le plein épanouissement du régionalisme. Une zone de danger ne crée, malgré tout, entre les Etats qui s'y trouvent, qu'une association occasionnelle qui cesse avec la disparition du danger. L'entente régionale née dans ces conditions ne vise qu'un but précis, celui de la défense commune. Elle n'est qu'un instrument de sécurité. Au contraire, fondée sur le voisinage, une entente régionale est sans limitation de durée. Elle peut comporter un système complet d'organisation régionale si les Etats qui la composent sont, en outre, liés entre eux par des affinités diverses. En repoussant la définition égyptienne du régionalisme, le sénateur Vandenberg a dû reconnaître qu'elle contenait « certains éléments légitimes et acceptables, très visibles d'un arrangement régional ». Cette catégorie d'ententes régionales, dans laquelle rentraient hier le Pacte balkanique, l'Union baltique, etc., comprend aujourd'hui le système inter-américain, et la Ligue Pan-arabe. Elle bénéficie, certainement, des dispositions de l'article 51.

L'accord régional, ainsi défini, ne pourra faire naître le droit de légitime défense collective que s'il le prévoit expressément. Constatant la solidarité dans la défense mutuelle entre les Etats signataires, il devra reconnaître formellement qu'une attaque dirigée contre l'un d'eux sera considérée comme visant l'ensemble des autres. Chacun de ceux-ci, et non seulement la victime directe de l'attaque, sera autorisée à se prévaloir du droit de légitime défense comme son droit propre. L'accord sera libre de prévoir si ce droit s'exercera par des actions individuelles mais combinées, ou par l'intermédiaire d'un organe de coercition et avec l'aide des moyens communs.

Il ne semble pas que les anciennes ententes européennes fussent allées jusque-là. S'inspirant de l'article 10 du Pacte, elles ne comportaient rien de plus que l'obligation de garantie et d'assistance mutuelle. Ainsi, en cas d'attaque, l'assistance n'aurait lieu qu'à la demande de l'Etat attaqué. L'Etat qui y répond n'exécuterait qu'une obligation internationale. Une telle action est différente de la légitime défense collective dont elle n'atteint ni la vigueur, ni la rapidité, voire la spontanéité. En effet, en cas de légitime défense collective, il s'agira de la mise en œuvre d'un

(1) Il peut être intéressant, pour corroborer cette affirmation, de rappeler ce qui est advenu des informations officielles persistantes qui accompagnèrent la réunion de la 2^e session de l'Assemblée Générale de 1947. On se souvient que cette session de l'Assemblée fut dominée par l'échec du Conseil de Sécurité dans l'affaire grecque. La presse du monde entier prêta alors aux Etats-Unis d'Amérique l'intention de prendre l'initiative de proposer aux Etats-membres intéressés la conclusion d'un accord dans le cadre de l'article 51. Si un tel accord avait vu le jour, notre interprétation restrictive de cette disposition aurait subi un sérieux et péremptoire démenti. Or, si l'éventualité d'un accord avait pu faire l'objet des conversations de couloirs — conversations qui fondèrent vraisemblablement les résolutions précédentes — à aucun moment, au cours des séances officielles de l'Assemblée, l'article 51 ne fut invoqué. L'Assemblée accepta seulement de créer une Commission intérimaire qui était absolument étrangère aux stipulations de cet article.

droit. L'action d'un Etat, ou des Etats membres de l'entente, ou de l'organisme régional qui s'en prévalent, s'exercera avant la demande de l'Etat directement victime, même sans cette demande, en tout cas, avant que celui-ci ait lui-même déclenché ses propres dispositifs de défense. L'automatisme est complet. A la vérité, un pareil mécanisme n'est susceptible de fonctionner qu'entre des Etats qui présentent entre eux un lien de solidarité profonde, tel qu'il est d'un intérêt vital pour tous que l'intégrité territoriale de chacun soit respectée. C'est pourquoi, s'il est vrai qu'un grand nombre d'ententes peuvent être considérées comme des ententes régionales, elles ne comporteront pas toutes le droit de légitime défense collective.

On se souvient qu'à San-Francisco le délégué de l'Egypte invoquait en faveur du Pacte du Caire le bénéfice de l'article 51 de la Charte. Cependant, il sera nécessaire, pour que ce bénéfice soit effectif, d'amender ce Pacte. Dans sa rédaction actuelle, il est encore trop éloigné de la conception de la légitime défense collective. Aux termes de son article 6, lorsqu'un des Etats arabes est victime d'une agression, il pourra demander la réunion du Conseil de l'Union, et celui-ci arrêtera à l'immanence des mesures nécessaires (1). Il n'y a donc ni automatisme, ni encore moins la rapidité et la rigueur du « droit naturel » de légitime défense collective.

C'est seulement dans le système inter-américain qu'on trouve à l'heure actuelle l'expression de ce droit. Dans l'acte de Chapultepec du 5 Mars 1945, les ministres des Affaires Etrangères américains ont souscrit aux principes suivants : « Toute attaque d'un Etat contre l'intégrité ou l'inviolabilité du territoire, contre la souveraineté ou l'indépendance politique d'un Etat américain sera considérée comme un acte d'agression contre les autres signataires de cette déclaration ». La déclaration termine par cette constatation fondamentale : « La sécurité et la solidarité du continent seront affectées au même degré par un acte d'agression commis contre l'un des Etats américains par un Etat non-américain et par l'agression d'un Etat américain contre un autre Etat également américain ». Elle prévoit aussi le mécanisme de l'action commune : « En cas d'agression, ou s'il y a lieu de craindre qu'une agression soit préparée, les Etats signataires de la présente déclaration se consulteront entre eux en vue de convenir des mesures à prendre ». Ces dispositions devront être consacrées par un prochain traité inter-américain (2).

(1) Mouskheli. Commentaire du Pacte pan-arabe. Cette Revue. 1946, p. 155.

(2) Ce traité vient d'être signé à Rio-de-Janeiro, le 2 Septembre 1947, par 21 Républiques américaines, parmi lesquelles figurent l'Argentine, à l'issue de la Conférence inter-américaine, ouverte le 15 Août précédent, à Petropolis, avec une solennité inaccoutumée. L'article 3 du dit traité déclare expressément à son paragraphe premier : « Les Hautes Parties contractantes conviennent qu'une attaque armée provenant de quelque Etat contre un Etat américain, sera considérée comme une attaque contre tous les Etats américains ; en conséquence, chacune des dites parties contractantes s'engage à aider à faire face à l'attaque, en exercice du droit immanent de légitime défense collective ou individuelle, qu'elle reconnait l'article 51 de la Charte des Nations Unies. (Voir : Le Pacte de Rio de

Il s'agit d'un système complet de sécurité qui renforce considérablement l'organisation panaméricaine. Le droit de légitime défense collective y comporte deux modalités. D'abord, innovation sensationnelle : ce droit s'exercera même à l'intérieur du système, à l'égard des Etats membres (1). C'est dire que ce système pourra se suffire à lui-même puisqu'il possèdera son mécanisme propre de sécurité collective. Ensuite, ce droit sera invoqué contre toute entreprise militaire venant de l'extérieur. Dans cette seconde hypothèse, la consécration du droit de légitime défense collective ne réalise qu'un renforcement ou une « régularisation » de la doctrine de Monroe. Au fond, la conception américaine des intérêts vitaux de sécurité est conservée (2).

On comprend maintenant que les Etats américains attachent du prix, à San-Francisco, à l'article 51 de la Charte dont le principal rédacteur, rappelons-le, fut le sénateur Vandenberg. Il fallait obtenir la ratification de l'acte de Chapultepec et l'incorporation dans la Charte, sous une forme plus habile que celle de l'article 21 du Pacte, de la doctrine de Monroe (3). Reconnaissons que les termes généraux de la disposition, comme l'indique le délégué des Etats-Unis lui-même, étendent son domaine d'application à tous les accords régionaux qui pourraient s'établir dans l'avenir.

Il s'ensuivra un accroissement substantiel de la compétence des organismes régionaux et, plus que dans le passé, il importera d'éviter les interférences entre leur activité et celle des organismes mondiaux. La Charte s'est-elle préoccupée de cette tâche d'harmonisation ?

II. — Le problème consiste à concilier les pouvoirs du Conseil de Sécurité avec le principe de l'autonomie du régionalisme.

Cette autonomie est intégrale en matière de règlement pacifique des conflits. Lors de la discussion de cette question, les délégués furent unanimes à reconnaître la nécessité d'ajouter l'hypothèse des recours aux

Janeiro et la sécurité collective américaine. Notes documentaires et études N° 749 du 23 octobre 1947. Publication des Services français d'Information, et également New-York Times, 1er Octobre 1947).

(1) Yepes : « Le Nouveau panaméricanisme et la seconde guerre mondiale », dans cette Revue, 1946, p. 79.

(2) Rappelons pour mémoire le Protocole du 15 Septembre 1932, signé à Hsin-King entre le Japon et l'ex-Etat du Mandchoukouo, qui contient la stipulation suivante : « Le Japon et le Mandchoukouo reconnaissant que toute menace contre le territoire ou la sécurité de l'une des Parties contractantes constitue en même temps une menace pour la sûreté et l'existence de l'autre Partie, s'engagent à coopérer réciproquement à la défense intérieure et extérieure de l'Etat. » A s'en tenir strictement aux relations entre les deux Etats signataires de ce protocole, il semble que la stipulation précédente implique la création d'une certaine légitime défense collective. Pratiquement, cet accord, inspiré de la notion anglo-américaine d'intérêt vital de sécurité, était destiné seulement à permettre au Japon d'intervenir dans la défense extérieure du Mandchoukouo.

(3) Sous la réserve toutefois que l'acte de Chapultepec devra être mis en harmonie avec les principes que nous croyons pouvoir tirer de l'article 51. Les cas de menace d'attaque ou d'intervention sans forces armées prévus par cet acte ne pourront plus ouvrir la légitime défense. Effectivement, l'article 9 du Pacte de Rio, donnant la définition de l'agresseur, n'énumère expressément que les actes constitutifs d'une attaque armée.

organismes ou accords régionaux au § 3, Section A, du Chapitre VIII du Projet de Dumbarton Oaks, devenu aujourd'hui l'article 33 de la Charte. Ils entendaient ainsi mentionner expressément la compétence des organismes régionaux parmi les procédures pacifiques de solution des conflits. Le délégué péruvien prétendait même suspendre, lorsque ces organismes seraient saisis d'un différend, le droit d'enquête attribué au Conseil de Sécurité par l'article 34 et primitivement prévu dans le Projet. Répondant à cette déclaration, le représentant de la Colombie précisa de la manière aussi parfaite que possible le contenu de l'autonomie. De son point de vue, au cours de l'examen mené par les organismes régionaux, le Conseil de Sécurité devra s'interdire toute intervention. Il ne pourra exister de compétence concurrente. La compétence de l'organisme mondial ne s'ouvrira qu'en cas d'insuccès des organismes régionaux. Sans doute, le jeu de l'article 34 relatif au droit d'enquête ne sera pas suspendu, mais le pouvoir du Conseil ne s'exercera que dans la mesure où apparaîtront des situations susceptibles de constituer une menace à la paix, et l'objet de son enquête devra se borner au domaine de la sécurité collective.

L'effacement de l'organisme mondial, ici, ne heurte aucun principe. La Charte n'a pas institué à son profit une compétence exclusive en matière de règlement pacifique des conflits. Cependant, la situation sera plus la même quand l'organisme régional entreprendra une action en légitime défense collective. Il s'agira proprement d'une mesure de sécurité dont le *monopole*, exception faite des dispositions transitoires des articles 106 et 107, est en principe réservé au Conseil. La Charte prévoit seulement que celui-ci pourra éventuellement confier aux organismes régionaux l'application des mesures qu'il aura décidées lui-même (art. 53, première phrase du paragraphe 1^{er}).

D'une manière générale, en cas d'exercice de la contrainte, la solution préconisée est directement opposée au principe de l'autonomie. Elle crée une subordination complète des organismes régionaux à l'organisme mondial. La seconde phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 53 est catégorique : « Toutefois, aucune mesure coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux sans l'autorisation du Conseil de Sécurité ». Elle ne peut être dérogée à cette règle de l'autorisation préalable qu'en ce qui concerne les mesures prises en vertu d'accords régionaux dirigés contre la reprise par un Etat ex-ennemi d'une politique d'agression, aux termes du même article. Mais cette exception ne jouera que jusqu'au jour où l'organisation des Nations Unies pourra elle-même se charger de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel Etat.

Il faut se féliciter des principes ainsi énoncés par la Charte. Dans le cadre du fédéralisme international, un partage rationnel des compétences est opéré entre l'organe central et les organes locaux. La solution pacifique des différends locaux, en raison des contingences particulières qu'elle comporte, relève normalement des organes régionaux, spécialement aptes à apprécier ces contingences. Par contre, toute action coercitive, poursuivant un but de sécurité et de police, intéresse directement le maintien de la paix, la coordination entre les différents organismes régionaux effectuée par le Conseil devra éliminer les risques d'opposition entre

« régions » ou « continents ». Aussi, malgré leur intransigeance à sauvegarder l'autonomie du panaméricanisme, les représentants des Etats américains n'élèveront aucune objection contre ce principe de subordination. Leur bonne volonté va être récompensée.

En effet, est-ce que dans l'exercice de la légitime défense collective, cette subordination pourra se traduire, comme dans le cas général, par la règle de l'autorisation préalable ? Poser la question, c'est la résoudre. L'action en légitime défense étant une riposte immédiate à une attaque ne doit souffrir aucun retard ; l'application de la règle de l'autorisation lui enlèverait toute raison d'être. D'ailleurs, il y a une autre raison d'exclure l'intervention préalable du Conseil de Sécurité : le caractère impératif des dispositions de l'article 51 (aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de ...) lui attribue une *primauté* indiscutable sur l'article 53. Il est curieux que cette exception notable à cette dernière disposition, dont la discussion eut lieu seulement au cours de la cinquième séance du Comité III/4, c'est-à-dire après l'adoption du texte de l'article 51, n'ait été soupçonnée par aucun délégué (1).

Les modalités de la subordination ne seraient donc que celles qui existent dans la réglementation générale du droit de légitime défense. La forme collective de ce droit ne comporte pas de règles spéciales sur ce point. La compétence et l'autorité du Conseil de Sécurité seront sauvegardées par le caractère *subsidaire* et *provisoire* de l'action des organismes régionaux qui, au surplus, seront passibles d'un *contrôle* effectué par l'organisme mondial. Peut-être, est-il permis d'y voir une tentative de « décentralisation par service », dans l'organisation internationale. Quoi qu'il en soit, la faible portée réelle de cette forme de subordination, ce que nous avons essayé d'établir dans la première partie de cette étude, rendra la présence et l'intervention du Conseil sans grande influence sur l'initiative propre des organismes régionaux. Le seul effet pratique des règles qui s'imposent à ceux-ci sera, du moins espérons-le, de les obliger à limiter les opérations militaires à une stricte action défensive.

Ainsi, sur le plan répressif, ce sera avec une autonomie égale à celle qui s'applique dans le règlement pacifique des différends, que les organismes régionaux manieront les recours à la force. De l'épreuve de la Charte, le régionalisme sort non seulement intact, mais encore fortifié et riche d'une acquisition nouvelle et précieuse : le droit naturel de légitime défense collective. Ce fut dans l'euphorie générale des délégations américaines que le délégué de la Colombie clôtura les discussions du Comité qu'il présidait en déclarant : « Le statut du régionalisme répond parfaitement aux besoins des nations américaines ».

Quelle sera la conclusion de cette étude ?

Dans le cadre de la nouvelle organisation mondiale, l'article 51 de la Charte doit retenir particulièrement l'attention, tant par les craintes qu'il suscite que par les promesses qu'on y découvre.

(1) U. N. C. I. O. Doc. Vol. 12, p. 708 et suiv.

La consécration de la légitime défense, normale en soi, est redoutable par les motifs qui l'inspirent, le but qu'elle poursuit et les conséquences qu'elle comporte. Le moyen juridique détourné de sa fin véritable, est mis au service d'une politique traditionnelle fondée sur « l'égoïsme étatique » et la méfiance envers l'organisation internationale. Celle-ci, du reste, par ses imperfections notoires, fortifie ces sentiments et devient complice des Etats en leur procurant l'essentiel de ce qu'ils recherchent.

Dans un monde où l'organe principalement responsable du maintien et du rétablissement de la paix sera le plus souvent défaillant, en dépit des larges pouvoirs qu'il détient, la reconnaissance expresse du droit de légitime défense équivaut, pour qui veut lire entre les lignes, à l'aveu d'un échec. Par delà les mots, l'ordre ancien subsiste. Malgré la Charte, malgré l'existence du Conseil de Sécurité, les Etats ont pratiquement obtenu le maintien de ce vieux dogme individualiste d'après lequel ils ne devaient compter que sur eux-mêmes pour assurer leur propre défense. Tant recherchée, la sécurité collective sera toujours fuyante. Les délibérations des futures conférences du Désarmement s'en ressentiront.

Mais, ce jugement devra-t-il être sans réserve ?

On ne peut, sincèrement, le penser. L'article 51, tel qu'il est, énonce néanmoins des principes excellents empruntés à la technique éprouvée du droit interne. Il crée un cadre, en somme, satisfaisant dans lequel la légitime défense est ramenée à ses limites rationnelles. Si grâce à des modifications internes substantielles, le Conseil de Sécurité se trouve un jour à la hauteur de sa mission, il lui suffira d'appliquer intégralement cet article pour que toutes les appréhensions se dissipent.

Ce jour-là, on pourra apprécier à sa juste valeur la création du droit de légitime défense collective qui reflète la volonté d'encourager les ententes régionales et de renforcer leur efficacité. Au sein d'une organisation internationale suffisamment forte, le régionalisme se développera alors avec harmonie et apportera sa pleine justification à la formule « Du national à l'universel par le régional ».

NGUYEN QUOC DINH,
Chargé de travaux pratiques
à la Faculté de Droit de Paris.