L'INTERDICTION DE RECOURIR A LA FORCE. PROBLEMES ET TENDANCES *.

par

Wilhelm WENGLER

Professeur et directeur de l'Institut de Droit international et de Droit comparé à l'Université de Berlin-Ouest

En 1966, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne proposa d'échanger des déclarations de « *renonciation* » à la force avec tout pays de l'Est qui en manifesterait le désir. Le terme de « renonciation » ne manqua pas de susciter des réserves parmi les internationalistes. Etait-ce à dire que la République fédérale et les Etats intéressés par de telles négociations renonceraient véritablement à un droit qu'ils eussent pu exercer librement *sans* une telle renonciation ? Finalement, et avant même la signature, le 12 août 1970, du traité de Moscou, généralement dénommé en Allemagne « traité de renonciation à la force », le ministre des Affaires étrangères de la République fédérale confirma le bien-fondé de ces doutes, en soulignant que la renonciation à la force « fait de toute manière partie du droit international public en vigueur » [1]. Rechercher si l'interdiction du recours à la force a, en sa qualité de disposition de la Charte des Nations Unies, un caractère obligatoire pour les Etats n'étant pas membres de l'Organisation est sans intérêt en ce qui concerne la République fédérale. Celle-ci, en effet, s'est engagée, dans l'article 3 de la convention de Paris du 23 octobre 1954 sur ses relations avec les trois Puissances, à se conformer dans la conduite de sa politique aux principes inscrits dans la Charte des Nations Unies [2]. De plus, elle demeure, même sans renouvellement formel [3],

* Le texte français de cette étude a été établi par M. Antoine Girard, assistant, chargé de recherches à l'Institut de droit international et de droit comparé de l'Université de Berlin-Ouest.

[1] Voy. *Bulletin des Presse und Informationsamtes der Bundesregierung,* 1970, p. 1107.

[2] Le gouvernement fédéral semble même admettre — ce qui, à notre avis, est très problématique — que la République fédérale d'Allemagne doit exécuter chaque résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII. Voy. la communication du 27 décembre 1966, *Bundesanzeiger,* n° 244/1966.

[3] Après la 2e guerre mondiale, curieusement, le pacte « Briand-Kellogg » n'a pas été renouvelé, bien que l'on ait redonné application, dans les relations entre l'Allemagne fédérale et la Grande-Bretagne, à la convention « Drago-Porter» de 1907, voy. *Bundesgesetzblatt,* 1953, II, p. 116.

liée par le Pacte de Paris du 27 août 1928, signé et ratifié par le Reich [4].

Il est d'un intérêt plus général de s'interroger sur la nature et sur la signification réelles de l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies. Est-ce une simple règle de droit conventionnel voulant, sans référence à l'état du droit international universel, s'appliquer à tous les Etats pour lesquels elle est devenue obligatoire, directement ou indirectement ? Ou bien, n'est-ce que la confirmation d'une règle de droit international général dont le contenu normatif, comme celui de toute règle coutumière, peut évoluer dans le temps ?

Essayerait-on d'interpréter l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies sans se référer au droit international général, et en faisant abstraction de son histoire [5], il conviendrait de se poser la question de savoir s'il ne constitue pas une diposition de *programme* dont la réalisation serait subordonnée à l'existence de règles d'application, vu surtout que la disposition précédente, l'article 2, § 3, est manifestement de cette nature. Le caractère impératif de cette disposition, selon laquelle les Etats règlent leurs différends internationaux par des « moyens pacifiques » de telle manière que « la paix et la sécurité internationales » ne soient pas « mises en danger », est décisivement affaibli du fait de l'existence de nombreuses, et différentes méthodes de règlement pacifique des conflits; même si les États parties à un litige sont tenus en droit de s'entendre sur le choix de l'une d'entre elles, cette obligation reste platonique tant qu'il n'y a pas d'instance qui puisse, à défaut d'un tel accord, leur imposer une voie déterminée. Quant à l'article 2, § 4, en revanche, on n'a jamais douté qu'il s'agit là d'une règle juridique dont l'observation ne dépend pas de la création d'autres règles d'application. Tout en constituant des comités spéciaux chargés d'étudier la portée de ce principe, l'Assemblée générale, dans les résolutions 1815 (XVII) et 1966 (XVIII), part elle aussi de l'idée que l'interdiction du recours à la force est une règle de droit positif directement applicable. L'Assemblée générale a plusieurs fois renouvelé le mandat confié au Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats. Au premier rang de ces principes figure celui de l'interdiction du recours à la force. Par suite de graves divergences d'opinion, les travaux de ce comité ont d'abord progressé très lentement [6], mais il est parvenu en 1970 à s'accorder sur un texte,

[4] Une autre question, restée sans éclaircissement, jouait un rôle lors des négociations préalables au traité de Moscou, savoir si, par ce traité bilatéral de renonciation à la force, l'U.R.S.S. renoncerait expressément ou implicitement à invoquer un droit à l'emploi de la force envers la République fédérale sur la base des art. 53 et 107 de la Charte des Nations Unies.

[5] Pour un exposé historique détaillé de l'interdiction du recours à la force et de sa portée concrète voy. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963. L'ouvrage contient également une vaste bibliographie, pp. 475 et ss; la littérature parue depuis est si abondante qu'il n'est guère possible d'en donner ici un aperçu.

[6] Sur l'histoire de ces travaux, voy. le rapport présenté en 1969, *Doc. O.N.U.* A/7619. Voy. aussi LINARES, *Los principios y normal internacionales que rigen las relaciones amistosas y de cooperación entre los Estados*, Carácas, 1969.

qui a été adopté le 24 octobre dernier par l'Assemblée générale dans la résolution 2625 (XXV) et dont il sera fait souvent état dans les pages qui suivent. Parallèlement à ce comité spécial, fonctionne depuis 1968 le Comité de la définition de l'agression, dont les travaux recoupent apparemment pour une large part ceux du premier; en cet automne 1970, il n'a pas encore présenté de projet de résolution.

I

Dès la première lecture de la Charte des Nations Unies, il apparaît que le texte de l'article 2, § 4, donne à l'interdiction du recours à la force une portée trop large en omettant de mentionner que l'emploi de la force peut *exceptionnellement être licite.* D'autres dispositions de la Charte, il est vrai, créent des exceptions à cette interdiction de principe [7]. Mais sont-elles les seules, ou ne peut-on pas en trouver d'autres, par une interprétation de la Charte se fondant sur les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées ?

La Charte organise une première exception, celle de l'art. 42 : l'emploi de la force même armée est licite si elle est déployée en vue de rétablir la paix et la sécurité internationales, sur *décision* du Conseil de sécurité, et après constatation formelle par ce dernier d'une rupture de la paix, d'une menace contre la paix [8] ou d'un acte d'agression. A ce jour toutefois, la pratique des Nations Unies ne connaît aucun exemple d'emploi de la force fondé sur cette disposition [9].

Aux termes de l'article 51, aucune disposition de la Charte ne porte atteinte au « droit naturel » de légitime *défense,* individuelle ou collective, contre une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Par l'imprécision même des concepts employés, cet article a soulevé une longue chaîne de problèmes d'interprétation, et les réponses qui y ont été apportées dans l'histoire des Nations Unies ont contribué plutôt à les obscurcir.

A partir de quel moment, tout d'abord, des mesures de défense armée pour se protéger contre une agression deviennent-elles licites ? Cette question est capitale car, s'ils ne sont pas couverts par l'article 51, la plupart des actes de défense

[7] Cette idée que le principe de l'art. 2, § 4, fait l'objet, dans la Charte même des Nations Unies, de limitations apportées par d'autres dispositions est confirmée par la résolution 2625 (XXV).

[8] Sur le point de savoir si une menace « objective » justifie des sanctions au titre du chap. VII, voy. *infra* p. 424.

[9] La mission confiée, sous le haut contrôle du Secrétaire général des Nations Unies, aux contingents stationnés à Chypre, à la frontière israélienne, etc., n'était pas de recourir à la force contre les Etats au sens du chap. VII. Sur la Rhodésie voy. pp. 421 et 432.

devront eux-mêmes être qualifiés d'« attaque armée ». L'illustration la plus grave — et, du fait des techniques et armements des guerres modernes, la plus d'actualité — en est le problème des attaques *préventives* : une attaque préventive contre un Etat projetant, mais n'ayant pas encore déclenché une agression armée est-elle licite ? Qu'eussent pu par exemple faire les Américains lors de l'attaque de Pearl Harbor ? Auraient-ils eu connaissance des plans japonais, et la possibilité de les prévenir par une attaque, eussent-ils dû attendre que les avions japonais aient décollé, ou même atteint les eaux territoriales des îles Hawaï ? Alors même, n'était-il pas encore possible en dernière minute que l'état-major nippon rappelle ses avions ou leur donne l'ordre de ne pas larguer leurs bombes ? Supposons de nos jours qu'un Etat fait accomplir à des bombardiers porteurs de bombes H des vols sur la mer ou le territoire d'Etats alliés; faut-il toujours y voir des manœuvres pacifiques, ou une permanence aérienne n'ayant pour mission que de riposter à une éventuelle attaque ? A quelles conditions un Etat tiers pourrait-il y voir le prélude d'un nouveau Pearl Harbor ?... Comment le gouvernement d'un Etat peut-il réellement s'assurer des intentions concrètes des dirigeants d'un Etat étranger, ainsi que des ordres qu'ils ont effectivement donnés ? Un ordinateur pourrait, à l'approche de missiles porteurs de têtes atomiques, calculer la meilleure interception, ou la meilleure riposte, mais ne pourra donner aucune information sûre sur les intentions des dirigeants de l'autre pays. Ces quelques questions montrent déjà que ce serait ôter toute valeur pratique à l'interdiction de l'agression armée que d'autoriser des dirigeants anxieux ou irrités à lancer une attaque *préventive* sur le seul fondement d'intentions agressives supposées chez l'adversaire, mais n'ayant pas encore reçu un commencement d'exécution sur le territoire national de l'Etat voulant se prévaloir d'un droit de défense préventive [10]. L'article 51 ne doit pas pourtant être pris au pied de la lettre à tous égards, ainsi que le montre l'exemple suivant : un Etat procède à des concentrations massives de troupes à sa frontière, et menace d'envahir un Etat voisin s'il ne satisfait pas à des prétentions articulées en termes clairs. Cette menace ouverte d'agression armée est certes interdite par l'article 39 de la Charte, mais une interprétation littérale de l'article 51 ne permettrait pas à l'Etat voisin menacé, mais non encore l'objet d'une attaque, de lancer une

[10] Selon FALK, R., « World Law and Human Conflicts », dans *The Nature of Human Conflict,* (Mc Neil, ed.), 1965, p. 246, une attaque atomique préventive serait toujours un « suicide » car la puissance atomique victime de cette attaque conserverait une capacité « invulnérable » de riposte. Qu'en est-il alors si, selon de nouvelles données de technique militaire, cette invulnérabilité n'existe pas ?

Moins justifiée encore serait l'initiative d'Etats tiers de défendre préventivement un Etat prématurément menacé. Il n'apparaît pas que la Déclaration des Trois puissances sur la sécurité au Moyen-Orient, en date du 25 mai 1950, et non appliquée en 1967, ait envisagé des sanctions impliquant recours à la force. Rappelons-en le texte : « The three governments... should they find that any of these States (Israël ou les Etats arabes) was preparing to violate frontiers or armistice lines, would consistently with their obligations as members of the United Nations immediately take action, both within and outside the United Nations to prevent such violation... »

action préventive sur le territoire de son adversaire [11]. Dans ce cas, il semblerait plutôt qu'une attaque préventive soit licite [12].

On a cru parfois trouver une clé à ce problème, relatif à la qualification juridique des mesures préventives armées, en opérant une distinction entre préparation d'une agression avec des armements offensifs et mise sur pied d'une défense avec des armes défensives. Tous préparatifs sur la base d'armes offensives constitueraient une « menace » d'agression et, à ce titre, justifieraient dans tous les cas une intervention du Conseil de sécurité. Cette différenciation, fondée sur la nature, offensive ou défensive, de l'armement, ne paraît pas pouvoir être menée à bonne fin. La plupart des armes peuvent aussi bien servir à des fins d'agression qu'à des fins de défense contre une agression; il se peut que la défense la plus efficace contre un agresseur soit une contre-attaque portée sur son territoire avec des armes offensives; enfin, l'armement de caractère défensif dont dispose un agresseur peut favoriser l'efficacité de son agression... Le fait que certains armements puissent, indépendamment des intentions de leur détenteur et abstraction faite de la qualité des belligérants, agresseur ou agressé, être qualifiés d'offensifs ou de défensifs par nature, aurait un sens si une règle de droit positif interdisait la possession d'armes offensives; mais une règle semblable n'existe pas. Inversement, il serait illusoire aujourd'hui de vouloir n'autoriser les Etats qu'à détenir des équipements strictement défensifs, tels que abris antiatomiques, missiles antimissiles, etc.

Divers gouvernements et auteurs ont pourtant émis l'opinion que certaines formes de renforcement du potentiel offensif d'un Etat [13] justifieraient notamment des contremesures, dites « proportionnelles », qui, en deçà du seuil de l'attaque armée, constituent à tout le moins un avertissement ou la préparation

[11] Il est même concevable que l'on doive réputer agression, et non attaque armée, toute déclaration de guerre non suivie d'opérations militaires, avec cette conséquence, que les contre-mesures ne pourraient prendre la forme d'actions militaires portées sur le territoire de l'Etat ayant déclaré la guerre; *cf. infra,* p. 412.

[12] Non seulement la résolution sur Cuba adoptée par le Congrès des Etats-Unis le 3 décembre 1962, mais aussi le n° 5 de la résolution du Comité consultatif de l'Organisation des Etats américains, adoptée le 26 juillet 1964, envisagent un recours à la force armée afin d'empêcher le régime communiste implanté à Cuba d'étendre ses activités subversives à d'autres parties « du continent américain par la *menace* de la force ».

L'histoire des journées ayant précédé la guerre israélo-arabe des 5 jours montre qu'il est très délicat de délimiter l'ultimatum agressif adressé à un ennemi et la simple menace d'attaque éventuelle. C'est à tort, nous semble-t-il, que STONE, J., *The Middle East and Cease Fire,* 1967, p. 7, considère déjà comme attaque armée de simples préparatifs militaires accompagnés d'une menace de « détruire » l'autre Etat. Du moins est-ce certainement inexact si l'auteur de la menace en surbordonne la réalisation à la condition que l'initiative des opérations militaires soit prise par l'autre Etat.

[13] Le simple fait qu'un Etat, régi par un gouvernement animé d'intentions hostiles, bénéficie d'avantages stratégiques dans le cadre d'une attaque éventuelle ne saurait justifier une attaque préventive en vue de pallier cet handicap.

d'un emploi de la force au sens large. C'est ainsi que l'on a tenté de fonder en droit le « blocus » de Cuba, qui ne concernait que le transport de missiles, opéré par les forces des Etats-Unis.

Si on admet que toute forme d'« emploi de la force » visée à l'article 2, § 4, ne constitue pas nécessairement une « attaque armée », tout Etat impliqué dans un différend et ayant intérêt à mettre en action ses forces armées, doit savoir quels sont les actes pour lesquels il ne peut être réputé auteur d'une attaque armée, et à l'occasion desquels donc la victime, ou un Etat tiers, ne saurait licitement riposter par les armes d'une manière qui *lui* ferait encourir le reproche d'une agression armée. Cette question ne perdrait pas son intérêt même s'il fallait admettre que tout emploi de la force non constitutif d'« agression armée » est une « agression » au sens large, et peut déclencher des sanctions mises en œuvre par le Conseil de sécurité sur la base de l'art. 39 de la Charte; une des grandes puissances en effet pourrait faire échec à de telles sanctions en faisant usage de son veto.

Quelles sont les formes concevables d'emploi de la force ne pouvant être qualifiées d'agression armée au sens de l'article 51 ? Selon une conception quasi unanime, ne constitue pas une attaque armée tout recours à la force ne portant atteinte ni à la souveraineté territoriale ni aux institutions souveraines d'un autre Etat. Sans commettre une agression armée, et bien que ce soit là un délit de droit international public, un Etat peut, sans motif, expulser de son territoire des étrangers et se saisir de leurs biens en employant la force de sa police ou de son armée. Inutile ici de rechercher si de tels actes sont prohibés par l'article 2, § 4 de la Charte, au titre d'emploi de la force au sens large, et pourraient justifier des contre-mesures impliquant l'emploi de la force, toujours au sens large [14]; il est certain en tout cas qu'ils ne justifient, de la part de l'Etat d'origine des expulsés, aucune réaction armée de nature telle qu'elle ne puisse être fondée qu'au titre de défense légitime contre une « attaque armée », au sens de l'article 51.

Qu'en est-il toutefois lorsqu'un Etat prend l'initiative, sur son propre territoire, d'opérations militaires dirigées contre des troupes étrangères qui s'y trouvent déjà ? Si la présence de ces troupes étrangères est légitime et résulte d'opérations pacifiques, toute tentative de l'Etat local visant à les chasser par les armes est sans conteste une agression armée [15]. Mais, justement, la légitimité de cette présence militaire sera souvent contestée, plus encore, l'appartenance même du territoire en cause à l'un ou à l'autre des Etats intéressés. Est-il exact

[14] Sur le point de savoir si une intervention armée visant à assurer la vie de ressortissants peut être fondée sur d'autres arguments, voy. *infra*, p. 417.

[15] Il en serait de même en ce qui concerne les contingents militaires mis à la disposition de l'O.N.U. par divers Etats membres, mais envoyés, sous le haut contrôle d'un de ses organes, sur des territoires relevant de la souveraineté d'autres Etats; toute opération militaire dont ces troupes seraient victimes constituerait certainement une « attaque armée ».

qu'il ne peut y avoir agression armée que si la présence des troupes étrangères est licite ? Nous avons déjà noté ailleurs [16] que même une présence objectivement illicite de ces troupes (ou d'autres installations officielles) n'habiliterait pas l'Etat prétendant être le véritable titulaire de la souveraineté sur le territoire à les chasser par la force, pour autant que leur présence y a constitué pendant un temps suffisamment long un état de possession non troublé, voire même « paisible ». La pratique des Nations Unies [17] révèle surtout que la « violation » d'une ligne de cessez-le-feu ou de démarcation par l'une des parties en présence, sur un territoire dont l'appartenance est indécise en droit international (voy. Palestine, Cachemire, par exemple), ne peut être justifiée par la prétention que la fraction de territoire située au-delà et occupée par des troupes étrangères relève de sa souveraineté [18].

La situation est autre lorsque l'implantation des troupes sur le territoire étranger s'est heurtée, dès le début, à des actes de résistance armée et que les combats n'ont jamais pris fin, sous forme par exemple d'un cessez-le-feu. Tout nouvel effort, par l'une des parties belligérantes, tendant à modifier en sa faveur le *statu quo* militaire ne peut pas être réputé agression armée au sens de l'article 51 [19]. Peu importe ici que la résistance opposée aux troupes

[16] WENGLER, W., *Völkerrecht,* pp. 530 et ss.

[17] Pour une bonne vue d'ensemble sur cette pratique, *cf.* HIGGINS, R., *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations,* 1963, pp. 167 et ss., et *ibid., B.Y.B.I.L.,* 1961, pp. 269 et ss.

[18] La déclaration des trois puissances du 25 mai 1950 sur la sécurité au Moyen-Orient envisageait déjà une intervention de ces trois puissances au cas de violation de frontières ou de lignes d'armistice (*cf. supra,* note 11, p. 405).

La déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats (voy. *supra* p. 402) élargit l'obligation de ne pas violer les frontières pour en faire expressément une obligation de respecter les frontières et les « lignes de démarcation internationales ».

[19] Selon l'optique des Etats-Unis et selon celle du Nord Vietnam, qui tendent, respectivement, à justifier les opérations militaires dans leur ensemble (*cf.* p. 438), est également admissible en droit international toute « extension », par leurs propres forces, du territoire opérationnel, qu'il s'agisse, respectivement, des bombardements du Nord Vietnam, ou des actions agressives contre des bâtiments de guerre américains dans le golfe du Tonkin. Dans le cadre d'un état de belligérance active auquel il n'a pas été mis fin, on ne peut faire place à une condamnation des « actes de représailles armées ». (Voy. *infra,* pp. 413.)

En négociant entre Israël et les Etats arabes un cessez-le-feu de durée limitée, les gouvernements n'ont pas, semble-t-il, prévu un problème particulier : alors que toute rupture du cessez-le-feu *avant* son expiration serait une attaque armée illicite, la reprise des combats *après* expiration du cessez-le-feu ne constituerait pas, à première vue, une violation de l'interdiction de recourir à la force. On pourrait dire pourtant que la poursuite après expiration du cessez-le-feu de combats déclenchés *avant* expiration du délai serait de la part de leur auteur, la *continuation* d'une attaque armée interdite. Mais il ne serait pas entièrement illogique d'affirmer également que la partie qui, la première, reprendrait l'initiative des combats serait l'auteur d'une attaque interdite. Du moins, prétendre que les deux parties pourraient *licitement* se faire la guerre dès l'expiration du cessez-le-feu serait rendre bien illusoire l'interdiction de l'emploi de la force.

étrangères soit le fait du gouvernement, ou d'un mouvement de résistance non reconnu par l'occupant; pour saisir la signification pratique de ce que nous venons d'évoquer, on peut penser à la présence des troupes américaines au Sud Vietnam [20], ou à celle des troupes égyptiennes au Yémen.

Si l'« attaque », au sens de l'article 51, consiste dans le fait de troubler un état de possession paisible, ou devenu entre-temps paisible, alors même qu'initialement né d'un emploi illicite de la force, si donc elle implique qu'une modification soit apportée à un *statu quo* de fait, on ne peut guère soutenir qu'une présence militaire devenue entre-temps illicite, par suite par exemple du refus de retirer ses troupes d'un territoire étranger après l'expiration d'un délai convenu, constitue une *constructive armed attack* — analogue à la *constructive desertion* du droit privé anglais, c'est-à-dire le fait de la part d'un époux de ne pas quitter personnellement le domicile conjugal, mais d'en faire fuir l'autre conjoint par des chicanes contraires aux devoirs matrimoniaux. Cependant, même s'il ne constitue pas une « attaque » armée au sens de l'article 51, le fait de maintenir illicitement occupé un territoire étranger, que l'occupation ait été illégale *ab initio* ou le soit devenue par la suite, en raison d'un événement quelconque, n'est pas entièrement soustrait à l'empire des règles du droit international concernant l'emploi de la force : il peut constituer une menace à la paix internationale ou une agression au sens large [21]. Il resterait à rechercher si tous les cas de non-évacuation illicite d'une territoire étranger [22] doivent emporter les mêmes conséquences juridiques, et à préciser les contre-mesures impliquant emploi de la force armée qui sont licites. En tout cas, prétendre que l'illicéité de la non-évacuation d'un territoire suffit pour habiliter un Etat

[20] Sur la question du Vietnam, voir aussi pp. 437 et ss.

[21] Selon une proposition faite notamment par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne devant le Comité de la définition de l'agression, constitue une agression « l'utilisation de ses forces armées dans un autre Etat en violation des conditions fondamentales de l'autorisation donnée à leur présence ou le maintien de ses forces armées dans cet Etat au delà de la période pour laquelle l'autorisation a été donnée ».

Jusqu'à présent, le Conseil de sécurité n'a qualifié de violation de l'interdiction du recours à la force ni la non-évacuation du territoire du Sud-Ouest africain par l'Afrique du Sud, ni l'inobservation par Israël des résolutions du Conseil de sécurité sur l'évacuation des territoires occupés. L'Assemblée générale cependant, dans la résolution 2372 (XXII) du 12 juin 1968, a affirmé que la continuation de l'occupation de la « Namibie » par l'Afrique du Sud « constitue une menace grave contre la paix et la sécurité internationales ». Dans le cadre de l'avis consultatif qui lui est demandé sur les « conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud, en Namibie », la Cour internationale de Justice devrait également rechercher s'il existe une violation de l'art. 2, § 4 de la Charte.

[22] Si l'on admet que le refus d'évacuer des territoires illégalement occupés constitue un emploi illicite de la force pouvant justifier des contre-mesures militaires à l'initiative d'Etats tiers, qu'en est-il du cas où un Etat ne consentirait pas à céder une partie de son territoire, bien qu'il y soit conventionnellement tenu (par exemple sur la base d'un traité, après un plébiscite des populations locales), ou refuserait de se conformer à un traité lui faisant obligation de permettre à des organes étatiques étrangers l'exercice de certaines activités sur son territoire ?

isolé à prendre des contre-mesures militaires spontanées serait faire revivre l'idée de guerre « juste », entièrement étrangère à la Charte. Une solution de ce difficile problème ne semble possible qu'à une double condition : tout reproche fait à un Etat d'occuper illégalement un territoire serait porté à la connaissance d'un organe impartial, éventuellement même contre la volonté de l'Etat occupant; le refus par l'Etat occupant d'exécuter la décision prise par cet organe serait qualifié de violation de l'interdiction de l'emploi de la force, à savoir d'une violation autre qu'une attaque armée, donc ne pouvant justifier des actions militaires spontanées de la part d'Etats individuels, mais susceptible de déclencher des mesures collectives d'exécution forcée sur décision du Conseil de sécurité.

Des problèmes de qualification au moins aussi délicats se trouvent posés chaque fois que tentative est faite, non de chasser ou de détruire des troupes présentes sur un territoire étranger, mais d'empêcher leurs déplacements. Toute action visant à entraver des mouvements de troupes ayant, ou prétendant avoir, un droit à de libres déplacements sur des itinéraires situés hors de leur territoire national et auxquels elles avaient jusqu'alors libre accès, peut-elle être qualifiée d'attaque armée, ou bien, le fait de la part de ces troupes étrangères de forcer leur passage, au besoin par les armes, peut-il donner lieu à une telle qualification ? La diversité des données techniques complique ici la réponse : bloquer une voie de communication aérienne ou maritime implique la mise en œuvre active de moyens militaires, combattants, avions ou vaisseaux de guerre...; entraver une communication terrestre peut ne requérir que des moyens civils, barrages, etc. Y aurait-il donc attaque armée dans le premier cas [23], non dans le second [24] ? En cas de blocus maritime, une autre question est de savoir à partir de quel seuil il y a attaque armée, lorsque des navires de guerre ont pris position, ou dès que l'on fait usage des canons ?

Les réponses apportées par la pratique des Nations Unies n'éclairent guère le problème. Dans l'affaire du *détroit de Corfou* [25], bien des années avant le blocus de Cuba, la Cour internationale de Justice a déclaré que les bâtiments de guerre britanniques, exerçant le droit de sillonner les routes maritimes internationales, pouvaient riposter au besoin par les armes si elles se heurtaient à des opérations militaires voulant leur interdire le passage; quant au mouillage

[23] S'il ne s'agit pas d'un simple « incident » (voy. *infra*, p. 412), on admet généralement que le canonnage en haute mer de vaisseaux de guerre étrangers constitue une attaque armée.

[24] Si le fait d'empêcher des mouvements de troupes étrangères n'est pas en soi une attaque armée, le fait par ces troupes d'« écarter » au moyen de la force physique des obstacles consistant en des êtres humains le serait-il ?

La situation est plus compliquée lorsque l'Etat local (ainsi la Tunisie, en 1958, à l'endroit des troupes françaises) prétend que les troupes étrangères préparent une attaque, ou un autre acte de force, et que les obstacles qui leur sont opposés apparaissent comme étant une mesure préventive de légitime défense.

[25] *Recueil* C.I.J., 1949, pp. 4 et ss.

et à l'entretien de barrages de mines, ils ont été qualifiés de délits de droit international mais non d'attaque armée [26].

Cette question revêt une signification plus grave, et a été soumise quelques fois aux organes des Nations Unies, lorsque la force est déployée pour bloquer un trafic civil jusqu'alors non entravé, et protégé par une règle de droit international. Lors de la fermeture du canal de Suez pour tout navire marchand desservant les ports d'Israël, on n'a pas reproché à l'Egypte une « attaque armée », mais un acte de guerre incompatible avec les conventions d'armistice [27]. Quant au blocus maritime de Cuba par les forces américaines, il faut se rappeler qu'il ne visait qu'à interdire le transport par navires marchands de certains armements bien spécifiques. Il n'en est pourtant pas moins instructif, à l'exemple des blocus de Berlin ou de Cuba, d'examiner la manière dont les entraves apportées à des voies de communication civiles sont reçues dans la conscience juridique actuelle. Apparemment, les grandes puissances occidentales n'ont guère intérêt à les faire entrer dans la catégorie des attaques armées, même si elles impliquent une intervention des forces militaires [28]. Il apparaît plutôt que l'on tende à regarder ces empêchements, et les contre-mesures éventuelles, comme un « emploi de la force », mais dans une zone marginale non couverte par la notion d'attaque armée au sens étroit [29].

Mais alors, la liberté des voies de communication pacifiques et du transit

[26] C'est du côté soviétique que l'on a le plus clairement affirmé que les troupes de l'O.N.U. stationnées au Congo ont un droit à de libres déplacements et pourraient licitement briser par la force toute résistance qui leur serait opposée par des organes étatiques ou par des éléments quelconques, *cf.* SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the U.N. Military Operations in the Congo,* 1968, p. 132.

[27] Résolution du Conseil de sécurité du 1er septembre 1951, *S/2322.*

Tout récemment (février 1971) le gouvernement du Pakistan a dénoncé au Conseil de sécurité comme « acte de guerre » l'interdiction de survoler le territoire de l'Inde que le gouvernement indien avait décrétée contre les avions desservant la liaison entre les deux parties du Pakistan.

[28] Il est intéressant de constater que le projet déposé par les puissances occidentales devant le Comité de la définition de l'agression n'énumère pas le blocus maritime parmi les emplois de la force pouvant constituer une agression, mais les « attaques délibérément perpétrées contre les forces armées, les navires ou les aéronefs d'un autre Etat ». Les projets respectivement présentés par l'Union soviétique et par divers pays non alignés, à l'inverse, retiennent expressément le « blocus des côtes ou des ports d'un Etat par les forces d'un autre Etat ».

Même antérieurement à l'affaire du Cuba, le gouvernement soviétique qualifiait d'« agression », mais non d'attaque armée au sens de l'art. 51, le fait d'entraver des voies de communications maritimes sous forme de zones interdites; *cf.* la Note du 4 novembre 1956 à la Grande-Bretagne, *State Papers,* vol. 162, p. 663.

[29] Inutile ici de s'attarder sur une étrange justification apportée au blocus de Cuba par MAHNKE, *Das Problem der Einheit der Völkerrechtsgemeinschaft und die Organisation der internationalen Sicherheit,* 1965, pp. 234 et ss.; par ce moyen, les Etats-Unis auraient légitimement rétabli le *statu quo* militaire; la légalité de ces fins et moyens découlerait selon lui d'un droit spécial des grandes puissances ayant primauté sur le principe du non-recours à la force.

travers les diverses frontières nationales serait-elle moins essentielle dans les conditions actuelles de vie de l'humanité que l'interdiction des intrusions étrangères sur un espace relevant de la souveraineté d'un seul Etat [30] ? S'il faut admettre, d'une part, que toute « invasion » militaire d'un territoire dépourvu d'installations étatiques, et qui n'affecte que les populations civiles de ce territoire, constitue une attaque armée, et, d'autre part, que le blocus de toutes les voies de communications maritimes d'un Etat insulaire constitue pour le moins une agression, on ne voit guère pourquoi serait réputé violation moins grave de l'interdiction de recourir à la force le blocus de toutes les communications *terrestres* d'un Etat continental.

Indépendamment de la subdivision de l'interdiction de recourir à la force, portée par l'article 2 de la Charte, en « attaque armée » au sens de l'article 51 et « autres » emplois illicites de la force, on rencontre, dans l'appareil terminologique du droit des Nations Unies, une subdivision de la notion d'« agression » en « agression armée » et autres agressions; il paraît même que l'« agression armée » n'est pas toujours « attaque armée ». La première conséquence en est qu'une agression armée n'autorise pas toujours l'agressé à prendre les actes de légitime défense qui seraient admissibles s'il s'agissait de se protéger contre une attaque armée, et ne justifie pas toujours une intervention spontanée d'Etats tiers dans la défense. Ainsi, quelques-uns semblent penser que les cas de blocus mentionnés ci-dessus ne constituent pas des attaques armées mais de simples agressions armées, tant que de véritables opérations militaires ne sont pas entreprises contre des forces armées, aéronefs ou vaisseaux de guerre d'un autre Etat. On réputera « agression indirecte », et non attaque armée au sens de l'article 51, le fait qu'un Etat tolère, voire soutienne, des formations « privées » de volontaires ayant le dessein d'opérer contre les institutions d'un autre Etat, sur le territoire de cet autre Etat [31]. Du reste, même pour toute action menée

[30] Du moins est-ce là ce qu'on entend habituellement par « intégrité territoriale ». Dire que seule une annexion enfreint le principe de l'intégrité territoriale, et qu'il n'y a pas restriction à ce principe chaque fois que serait donné un droit d'entreprendre des opérations militaires sur un territoire étatique étranger (ainsi, FRANZKE, *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, NF 16 [1966], pp. 148 et ss.) ne correspond pas à l'usage.

[31] Le projet présenté par divers pays non alignés devant le Comité de définition de l'agression prévoit expressément que l'Etat victime d'une semblable agression indirecte peut prendre contre les bandes irrégulières « toutes mesures raisonnables et appropriées pour préserver son existence et ses institutions, sans invoquer le droit de légitime défense, individuelle ou collective, contre l'autre Etat conformément à l'art. 51 de la Charte. » Par là, tomberait la justification apportée par Israël en 1956 à ses opérations militaires contre les Etats voisins.

Pourtant, si les « organisations de volontaires », venues d'un autre Etat, mènent des opérations militaires d'une certaine importance, on doit bien y voir une attaque de la part de l'Etat d'origine, lorsque leurs relations avec cet Etat sont telles qu'elles les feraient apparaître comme étant des « mouvements de résistance » au sens des conventions de Genève, s'il s'agissait d'actions défensives.

Si une attaque militaire est lancée contre un Etat par des troupes officielles venues d'un autre Etat, mais contrôlées par l'un seulement des gouvernements rivaux qui s'y affrontent,

par des troupes « officielles » et ayant un impact sur le territoire d'un autre Etat, il paraît nécessaire, en vue d'apprécier s'il y a attaque armée ou « autre » emploi de la force, de se livrer à un examen quantitatif des moyens militaires engagés; quelques coups de feu ou de légères violations de frontières sont loin de constituer une attaque armée [32].

C'est là conduire à se demander quelles actions sont licites dans le cadre d'une riposte à un emploi de la force ou à une simple agression n'ayant pas le caractère d'attaque armée. Toute réaction de même nature que l'action serait-elle toujours permise ? Un Etat victime d'un blocus ne pouvant être qualifié d'attaque armée peut indubitablement réagir par un contre-blocus, mais, victime d'une agression indirecte sous forme d'actions lancées par des formations armées « privées », pourrait-il riposter par des actions analogues ? La victime d'un blocus pourrait-elle, ce qui paraît encore plus douteux, riposter par une agression indirecte ? Dire que l'Etat victime peut opposer tout acte de force de nature à *inhiber* l'emploi de la force par son adversaire [33] n'est guère satisfaisant : son adversaire aura souvent agi de manière à ce qu'il ne dispose plus des moyens nécessaires pour parer directement son action. En tout cas, sont illicites, en tant que réactions à des actes de force non constitutifs d'attaque armée, toutes mesures militaires qui seraient *disproportionnées* par leur amplitude [34], et notamment toute mesure qui ne serait que pur acte de revanche.

Il est donc très malaisé de circonscrire la notion plus large d'emploi de la force et la notion plus étroite d'attaque armée, ainsi que de préciser les contre-mesures qui sont admissibles pour couper court à un emploi de la force ne constituant pas une attaque armée. Ce problème de l'admissibilité des contre-mesures n'est guère moins délicat lorsqu'on se trouve manifestement en présence

l'Etat qui en est la victime peut évidemment prendre des mesures de légitime défense sur la base de l'article 51, alors même qu'il ne reconnaisse pas ce gouvernement de l'autre Etat, et seule devrait être réputée agresseur l'entité politique contrôlée par le gouvernement en cause, et non l'autre. Resterait le point de savoir si la seconde entité politique, combattant elle-même le gouvernement agresseur, pourrait être tenue à réparation, ou à assister l'Etat victime de l'agression, en lui permettant, par exemple, des opérations militaires sur la partie de territoire qu'elle contrôle. Cette alliance ira de soi généralement. Mais le fait que l'une de ces entités apparaisse de manière autonome en qualité d'agresseur vient appuyer la thèse voulant que les combats opposant des entités de caractère étatique issues de la division de fait d'un Etat autrefois unique soient à ranger sous l'interdiction générale de l'emploi de la force (*cf. infra,* p. 428).

[32] Ainsi, la résolution 189 (1964) du Conseil de sécurité qualifie d'« incidents » certaines violations de la frontière cambodgienne.

[33] Si l'emploi prohibé de la force, non constitutif d'attaque armée, consiste à entraver des voies de communications civiles jusque-là libres, le fait d'enlever les barrages et d'accompagner les transports par des contingents militaires serait une réaction admissible. *Cf. supra,* note 25, p. 409.

[34] Quant à leur nature et à leur ampleur, ces mesures doivent essentiellement viser à faire cesser l'emploi illicite de la force et à rétablir le *statu quo;* sur l'abus du droit de légitime défense contre tous actes de force non constitutifs d'attaque armée, *cf.* HIGGINS, R., *op. cit.,* pp. 179 et ss.

d'une attaque armée : quelles mesures une attaque armée justifie-t-elle au titre d'« actes de légitime défense » ? Pour autant que l'attaque consiste en un franchissement d'une frontière étrangère avec mouvements de troupes, ou en un bombardement d'un territoire étranger [35], toute action tendant directement à prévenir ou à inhiber ces opérations est sans conteste une autodéfense légitime [36]. Serait aussi permise une contre-attaque, voire même une attaque de diversion lancée en un point autre que celui où opère l'assaillant [37]. Inutile de rechercher, ici, si le droit classique de la guerre est ou non suspendu, en tout ou en partie, dans les relations entre l'Etat victime de l'attaque et l'Etat assaillant, si, plus concrètement, les mesures militaires de défense doivent se tenir dans le cadre classique du droit de la guerre. Mais il est capital ici de préciser le moment à partir duquel *cesse* cette justification exceptionnelle de recourir à la force armée à des fins de légitime défense contre une attaque armée. On s'accorde généralement à dire que cette justification demeure même si l'assaillant interrompt, ou ne peut plus poursuivre, son avance, aussi longtemps du moins qu'il n'a pas rétabli le *statu quo* initial de possession militaire, c'est-à-dire ne s'est pas replié sur ses positions de départ, avant l'attaque. Dès ce repli, toute poursuite des combats du côté de l'agressé ne serait plus défense légitime au sens étroit [38]. Une prolongation des actes de force armée ne pourrait être licite que sur décision du Conseil de sécurité, en vue de « rétablir la paix et la sécurité internationales ». Sans cette légitimation par le Conseil de sécurité, elle ne sert plus en effet à protéger et à rétablir un état de possession; c'est pourquoi la plupart des résolutions du Conseil de sécurité votées à l'occasion de combats internationaux ordonnent aux deux parties de cesser le feu. Pour la même raison, toute « action de représailles armées » portée sur le territoire de l'assaillant initial *après* son repli n'est plus une mesure de légitime défense, et est illicite, à notre sens, alors même qu'elle vise à dissuader de réitérer l'attaque ou à prévenir toute attaque nouvelle [39], ce qui découle du reste de ce qui a été dit de l'attaque préventive [40].

[35] Sur ce que l'on doit entendre par territoire « étranger », *cf.* p. 407.

[36] Sur la « défense non-militaire » contre l'emploi de la force voy. la littérature citée dans *Nieuwe literatuur over oorlog en vrede,* 1970, n° 11.

[37] Le projet présenté devant le Comité de définition de l'agression par divers pays non alignés exige que les mesures de légitime défense prises sur la base de l'article 51 soient « raisonnablement proportionnées à l'attaque armée ».

[38] TUCKER, R., *The Just War,* 1960, pp. 97 et ss. Un Etat qui a été victime d'une attaque armée et qui, dans le cadre d'une défense légitime, a occupé militairement une partie du territoire de l'Etat agresseur, n'est pas légitimé à l'annexer unilatéralement, contrairement aux développements de BERMAN, *Rev. D. Int.* (*Sottile*) 46 (1968), p. 359.

[39] Bien que la résolution 188 (1964) du Conseil de sécurité ne vise que certaines actions de revanche de la Grande-Bretagne contre le Yémen, de tels actes sont généralement condamnés expressément en tant que « représailles ». Tandis que des actions de même nature, menées par d'autres Etats membres, n'ont jamais fait l'objet d'une condamnation, le Conseil de sécurité a, dans sa résolution 288 (1966), déclaré inadmissibles les actions militaires de grande envergure lancées par Israël contre la Jordanie.

[40] *Cf.* p. 404.

Ce n'est pas encore épuiser le problème. Il existe pour un Etat mille manières de porter atteinte aux intérêts d'un autre Etat par des actes contraires au droit des gens, mais n'ayant le caractère ni d'attaque armée ni d'« autre » emploi interdit de la force. A quelles mesures un Etat victime d'une pareille infraction au droit international peut-il licitement recourir ? L'interdiction moderne de recourir à la force est sans équivoque une interdiction de principe, et le seul fait qu'un Etat étranger n'ait pas rempli un devoir lui incombant en droit international ne saurait habiliter l'Etat victime de ce manquement à faire usage contre lui de la force armée, même en vue de rétablir l'état de droit. Tandis que l'interdiction moyenâgeuse de la guerre « injuste » faisait dépendre le caractère « juste » ou « injuste » de la guerre des fins poursuivies, la norme moderne n'admet la légitimité de la violence armée que dans deux hypothèses, soit dans le but de se protéger contre une agression armée, soit, dans les seuls cas prévus à l'article 39 et sur décision du Conseil de sécurité, dans le but de maintenir ou de rétablir la paix internationale. Puisqu'il apparaît superflu de prohiber l'emploi de la force en vue de buts illégitimes, l'interdiction s'étend donc *en premier lieu* à tout usage de la force dans le but de forcer le respect de prétentions fondées en droit international, et *a fortiori* de prétentions non ancrées dans le droit positif mais, peut-être, couvertes par des principes moraux ou politiques généralement reconnus. Peu importe dans cette hypothèse que la force mise en œuvre déclenche ou non une « guerre »; tout recours à la force demeure illicite même s'il est soigneusement dosé, n'impliquant par exemple qu'une occupation partielle du territoire étranger, même si l'Etat, voulant imposer la réalisation d'un droit dont l'existence est hors de doute, désire éviter qu'il y ait état de guerre entre lui et l'autre Etat. A plus forte raison, la seule conviction subjective, chez les gouvernants d'un Etat, qu'une quelconque obligation de faire ou de ne pas faire pèse sur un autre Etat, ne saurait justifier des actes de violence armée contre l'Etat prétendu débiteur de l'obligation. Aucun droit ne peut être revendiqué de mettre fin, sur le territoire d'un Etat étranger, à des violations prétendues du droit international, si cet Etat étranger conteste l'illicéité de ces actes, et qu'aucune décision obligatoire n'a été prise à cet égard par un organe international. L'admettre équivaudrait à réintroduire l'ancien principe du droit international permettant de se faire justice soi-même, et à vider de toute sa substance l'interdiction moderne de l'emploi de la force. De nos jours, aucun fondement ne pouvant être trouvé à cette thèse ni dans la Charte ni dans l'application pratique qui en est faite par les organes des Nations Unies, on ne peut même plus affirmer qu'un recours unilatéral à la violence devient licite dès lors que l'Etat accusé d'une violation du droit international refuse d'accepter une procédure, proposée par la prétendue victime, en vue de clarifier la situation de fait et de droit. Encore plus illégitime, serait un usage de la force lorsque les *deux* parties impliquées dans un différend éludent toute procédure de constatation objective de la situation de fait ou de droit, source du conflit. Pour cette raison, de nombreux traités, ou projets de

traités, relatifs à la définition de l'agression disposent expressément que la force militaire est également illicite en vue d'empêcher ou de faire cesser un comportement contraire au droit international et ne consistant pas en un recours prohibé à la force. La plupart de ces textes n'émanent pas, il est vrai, des chancelleries du monde occidental [41], mais serait-ce là un motif suffisant pour refuser l'idée juridique qu'ils formulent ?

Dire que l'interdiction de principe de la violence entre Etats s'étend à tout emploi de la force armée, même tendant à empêcher ou à sanctionner un manquement au droit international autre qu'un acte de force illicite, ne signifie pas, certes, que toute mesure prise par l'Etat victime de ce manquement, en vue de contraindre l'Etat transgresseur à se conformer au droit, soit illicite en soi. Le principe du non-recours à la violence n'implique pas l'interdiction de tous moyens de *contrainte* ou de *pression* non armée, surtout s'ils sont mis en œuvre dans le but de faire respecter des prétentions légitimes [42]. Il existe en effet, du moins théoriquement, toute une panoplie de moyens pacifiques, donc admissibles, permettant de contraindre un Etat à se plier au droit : depuis les mesures toujours licites, telles que le refus d'accorder un crédit, jusqu'à des actes moins usuels mais toujours permis, tels que la rupture des relations diplomatiques, et, enfin, les représailles proprement dites [43], sous forme de l'inexécution d'une obligation juridique quelconque — à l'exception bien entendu de celle de ne pas recourir (soi-même) à la force militaire.

On a dit, il est vrai, que les principes du droit international fixent aussi des limites à ce droit d'user de la contrainte non armée, et on a même conclu à l'illicéité de la contrainte pacifique dès lors que, par son intensité, elle équivaut à une contrainte par les armes. Ainsi l'interdiction de recourir à la force est parfois entendue comme la prohibition de toute contrainte « massive » dans les

41 *Cf.*, surtout les traités conclus par la Russie soviétique en juin 1938, BROWNLIE, *op. cit.*, p. 360.

42 WENGLER, W., *Völkerrecht*, p. 847.

43 Tel qu'il est généralement employé en doctrine du droit international, le terme de « représailles » a un sens large, et désigne l'inexécution consciente d'obligations *quelconques* du droit international, dans l'intention, face à un acte préalable contraire au droit international commis par un autre Etat, de contraindre l'autre à rétablir le *statu quo*, ou à réparer le dommage causé ou à ne pas réitérer la même violation. Dans l'usage des Nations Unies, le terme, anglais du moins, de « reprisals » prend une signification plus étroite. On entend par là des actions *militaires* ne servant pas à se protéger contre une attaque en cours, mais prises à titre de « revanche » après cessation de cette attaque, serait-ce même en vue de dissuader de la réitérer, ou des opérations militaires lancées par suite non pas d'une violation de l'interdiction du recours à la force, mais d'un autre manqeument au droit international, *cf. supra*, note 39.

relations entre Etats [44]. Cette opinion a été émise diverses fois du côté soviétique, et n'est pas étrangère aux conceptions de certains dirigeants ou juristes sud-américains. Peut-être les termes mêmes de l'article 2, § 4, de la Charte viennent-ils étayer indirectement cette thèse, puisqu'ils condamnent le recours à la force dans les relations internationales soit contre l'intégrité territoriale, soit contre l'« indépendance politique » d'un autre Etat; peut-être est-ce là suggérer que le mot de « force » doit être entendu au sens de « contrainte, pression... ». A l'idée que l'agression armée n'est que l'une des formes de l'agression, semble ainsi se relier celle qu'une contrainte massive non exercée par les armes mais, par exemple, par le biais de pressions économiques, serait également couverte, donc prohibée, par le principe de la non-violence. C'est là soulever deux questions : la contrainte massive, sans recours à la menace ou à l'emploi de la force, est-elle encore un fait constitutif d'agression interdite lorsqu'elle vise à faire respecter des prétentions fondées en droit ? Toute tentative de contrainte massive non accompagnée de violence militaire, mais censée illicite, justifie-t-elle des actes de légitime défense armée ? L'étude de la pratique des Nations Unies ne révèle aucun élément qui permette d'y apporter une réponse affirmative de principe.

Il est surtout un cas où l'on peut être tenté d'admettre des actes de force en vue de plier un Etat au droit : lorsque la situation juridique a été clarifiée par décision d'autorité et qu'une contrainte massive non armée est restée sans résultat, ou n'a pu être exercée. Il en serait ainsi chaque fois qu'un Etat omet ou refuse d'exécuter une décision obligatoire prise par une juridiction internationale, notamment par la Cour internationale de Justice. Ce refus pourrait le cas échéant motiver que des mesures de force armée soient mises en œuvre sur décision du Conseil de sécurité, ou soient, en dernier recours, décidées unilatéralement par l'Etat ayant obtenu gain de cause. Surtout, nous l'avons déjà indiqué [45], le refus d'évacuer un territoire illégalement occupé devrait, en liaison avec une constatation de caractère obligatoire faite par un organe impartial, provoquer des mesures coercitives au titre du chapitre VII de la Charte. A ce jour, cependant, on ne trouve aucun précédent dans la pratique des Nations Unies.

Il reste maintenant à rechercher si le recours à la force ne pourrait pas être justifié pour une *autre* raison, lorsqu'un Etat est lésé dans ses droits par une violation du droit international autre qu'un usage illicite de la force armée. On peut en effet être tenté de voir dans la mention du droit de légitime défense à l'article 51 non pas une exception d'interprétation stricte au principe de

[44] Cette pensée a été plusieurs fois reprise au sein du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, et a été confirmée dans le préambule de la déclaration du 4 novembre 1970 : « Rappelant le devoir des Etats de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de contrainte d'ordre militaire, politique, économique ou autre, dirigée contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un Etat ».

[45] *Cf.* p. 409.

l'interdiction de recourir à la force, mais un cas spécial d'application d'un principe plus large, pour aboutir à la thèse suivante : un Etat pourrait licitement faire usage de la force, lorsque la violation du droit des gens dont il est la victime crée pour lui un *état de nécessité* tel que des actions militaires — ainsi que leur amplitude concrète — lui sont, ou lui sont devenues indispensables pour l'empêcher ou y mettre fin. Cette idée [46] trouve un appui indirect dans la construction voulant que toute contrainte de grand style entre dans le champ d'application de l'interdiction du recours à la force. Elle paraît plus alléchante du fait que de substantielles limitations sont, nous l'avons dit, apportées à l'emploi de la force là où la transgression du droit international ne consiste pas en une attaque armée, ce qui permettrait de distinguer l'emploi de la force en vue de remédier à un état de nécessité des actes de défense admissibles en vue de se protéger contre une attaque armée. On exigera ainsi que les actes de force armée tendant à mettre fin à un état de nécessité soient strictement proportionnés à cette fin, et ne prennent pas le caractère de guerre totale, en vue d'une capitulation sans condition de l'Etat transgresseur. C'est là une pensée que l'on retrouve dans les déclarations des gouvernements français et anglais lors de l'intervention militaire sur le canal de Suez, qui, officiellement, ne visait qu'à garantir la libre navigation sur le canal. Avant tout, cependant, on a voulu justifier par là l'envoi de forces armées sur un territoire étranger pour y protéger des ressortissants nationaux contre divers dangers ou menaces. Cette thèse à vrai dire, si elle consacre l'existence d'un droit général de légitime « défense » contre les violations du droit international, n'en illustre pas moins que l'emploi de la force en vue de mettre fin à un état de nécessité doit être limité aux cas où sont en jeu des intérêts « vitaux », au sens le plus étroit du terme, celui de dangers courus par des vies humaines. Un « droit » d'intervention, ainsi délimité, a été diverses fois invoqué ces dernières années en vue de la protection de ressortissants nationaux par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Belgique, par exemple [47].

Qu'en est-il maintenant lorsque la menace ne pèse plus sur des vies humaines mais sur ce qu'il est convenu d'appeler un intérêt vital d'un Etat ? Peut-on aller jusqu'à affirmer que tout manquement au droit international public venant à mettre en danger un intérêt vital d'un Etat — mais ne consistant pas en des actes de force illicites sur son territoire ou contre ses forces armées — légitime un recours à la force contre l'Etat transgresseur au titre de défense légitime dans un état de nécessité, à la seule condition que ces actes de défense armée ne visent

[46] Nous renvoyons principalement à STONE, J., *Aggression and World Public Order*, 1958, et à BOWETT, D., *Self-defence in International Law*, 1958; MCDOUGAL, M. et FELICIANO, F., *Law and Minimum World Public Order*, 1961, ainsi que BURKE, « The Legal Regulations of Minor International Coercion », dans *Essays on Intervention*, édité par Stanger, 1964, parviennent à des résultats identiques. Verdross semble également incliner à faire sienne cette opinion.

[47] Sur la pratique suivie par ces Etats, *cf.*, FRANKE, *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, NF 16 (1966), pp. 157 et ss.

qu'à y mettre fin et ne dégénèrent pas en une guerre véritable ? Ni ouvertement, ni à mots couverts, la pratique des Nations Unies n'a retenu ce principe [48].

Pour les auteurs de la Charte des Nations Unies, semble-t-il, le principe du non-recours à la force était subordonné à l'existence, et au bon fonctionnement de procédures pacifiques permettant un règlement « conforme à la justice » des différends internationaux, y compris surtout les différends relatifs à une violation (prétendue) du droit international. Or cette condition est-elle remplie aujourd'hui, et, dans la négative, quelles conséquences doit-on en tirer ? Il est indéniable que, sur l'ensemble des différends internationaux, le nombre de ceux qui ont été soumis à une procédure juridictionnelle ou arbitrale est de plus en plus faible ces dernières années. Il est indéniable également que les Etats persistent de plus en plus dans des violations manifestes du droit international, assurés qu'ils sont, du fait de l'interdiction de recourir à la force, de ne pas être l'objet de la seule contrainte susceptible de les faire plier leur comportement au droit. Devrait-on alors « adapter » le principe de l'interdiction du recours à la force au degré de réalisation de cette condition ? Ce pourrait trouver une justification dans les principes généraux du droit [49], mais il est douteux que ce soit désirable sous l'angle d'une évolution progressive de l'ordre international. Certes, on ne peut pas parler de nos jours d'une garantie institutionnelle et efficace, apte à prévenir, dans tous les cas, un emploi illicite de la force. Il n'en est pas moins incontestable, cependant, que la *réalisation* de fait du principe du non-recours à la force n'est pas moindre aujourd'hui que celles des autres principes du droit international. Adapter le principe du non-recours à la force au degré de réalisation des moyens juridiques de règlement pacifique des litiges

[48] La résolution du Congrès des Etats-Unis en date du 10 août 1964 sur l'Asie du Sud-Est parle, dans la section première, des mesures nécessaires pour se protéger contre des attaques armées lancées contre les forces armées des Etats-Unis, et dans la section II, des mesures nécessaires « y compris l'emploi de la force armée » en vue d'assister un Etat signataire du pacte du Sud-Est asiatique dans la « défense de sa liberté », sur sa demande. Or cette liberté peut être menacée par des actes autres qu'une attaque armée. Pour des développements critiques sur l'extension de la notion de légitime défense, voy. LEANZA, *Legittima difesa, autopreservazione e stato di necessità in diritto internazionale,* 1963, ainsi que BROWNLIE, *op. cit.*

[49] La proposition faite par les Etats-Unis et par quatre autres pays devant le Comité spécial de définition de l'agression énumère expressément les fins en vue desquelles l'emploi de la force peut constituer une agression, donc laisse présumer qu'un emploi de la force peut avoir des fins licites autres que celles de se protéger contre un acte de force prohibé ou d'exécuter des mesures ordonnées par le Conseil de sécurité. Selon ce projet peut constituer une agression, notamment, un emploi de la force en vue d'« infliger un dommage ou (d')obtenir des concessions de quelque ordre qu'elles soient »; cette disposition, apparemment, ne couvre pas l'emploi de la force en vue d'imposer des prétentions fondées en droit.

Aussi justifiée que soit la critique faite par le professeur Thomas B. Franck de l'attitude des gouvernements en divers cas où l'interdiction de recourir à la force a été enfreinte, il est dangereux, à notre sens, de conjecturer que l'interdiction de recourir à la force n'est plus une règle du droit positif; voy. l'article récent, sous le titre « Who killed article 2 (4) ? », *A.J.I.L.*, 64 (1970), pp. 809 et ss.

serait mettre ce résultat en jeu, et faire tourner à rebours la roue de l'histoire du droit international.

Pourtant, une question particulière, mais d'importance, est souvent négligée dans les discussions relatives à l'admissibilité des mesures prises pour parer à une action autre qu'une attaque armée. Il se peut en effet qu'un Etat, sans recourir lui-même à la force, mais par des livraisons d'armes, par l'octroi de crédits pour des achats d'armes dans un Etat tiers, etc., permette à un autre Etat de recourir à la force. Est-il alors licite de prendre des mesures militaires contre le premier de ces Etats ? Ni le projet du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, ni les propositions faites devant le Comité de la définition de l'agression n'ont tenté de qualifier juridiquement ce comportement. Il paraît certain en tout cas que ces actes d'assistance pourraient bien constituer une agression indirecte, susceptible de motiver des mesures basées sur le chapitre VII de la Charte, lorsque l'auteur principal se trouve engagé dans une véritable « agression armée » [50].

Un second point également n'a pas été envisagé. Face à des violations d'une convention sur la limitation des armements, les autres Etats signataires ont-ils le droit d'en imposer le respect par les armes ? Dire que la violation d'une telle convention est une preuve irréfutable de l'intention de recourir à une attaque armée, donc ouvre la voie à une action armée, préventive, serait-ce même à une action restreinte n'impliquant que la destruction des armements interdits [51], serait imprudent. Le premier effet en serait de favoriser la réticence des Etats à conclure des conventions de cette nature.

Les développements les plus récents tendant à légitimer des actions armées pour faire face à des violations du droit international non accompagnées de violations de frontières internationales, etc., portent surtout sur d'autres problèmes. Une première construction tend à qualifier de violation de l'interdiction de l'emploi de la force certains événements intérieurs à un Etat, bien qu'ils n'affectent ni des ressortissants d'autres Etats ni de quelconques voies de communication internationales. Serait ainsi une violation du principe international du non-recours à la violence, le fait par un Etat de réprimer sur son territoire la volonté d'autodétermination d'un groupe relevant de sa juridiction, mais distincts par la race, etc... du reste de la population nationale. C'est là un problème que nous retrouverons plus loin, puisqu'il est en étroite relation avec

[50] La résolution de l'Assemblée générale 498 (V) du 1er février 1951 considère comme une « agression » l'assistance apportée par la Chine communiste à la Corée du Nord.

[51] Bien qu'y voyant une violation du cessez-le-feu, Israël n'a pas tenté de détruire par la force les nouveaux équipements militaires mis en place par l'Egypte le long du canal de Suez pendant la trêve. La seule réaction israélienne a été de ne plus participer aux négociations sur une paix définitive. Sur le point de savoir si le caractère purement défensif des équipements en cause eût pu justifier l'action égyptienne, *cf.* p. 405.

une autre question posée lors de l'étude des guerres civiles [52], savoir : à partir de quelle situation peut-on étendre aux parties potentielles d'une guerre civile les règles relatives aux agressions, attaques armées, etc... et régissant en premier lieu les relations internationales entre Etats indépendants ?

Une seconde tendance s'applique à qualifier de « menace contre la paix » des événements circonscrits à l'intérieur du territoire d'un Etat, réprouvés en droit international alors même qu'ils ne se manifestent pas toujours, ni essentiellement en actes de force. La première et principale cible en a été l'Union sud-africaine, et sa politique d'apartheid. Ainsi, en 1965, l'Assemblée générale des Nations Unies a expressément déclaré que la « situation » en Afrique du Sud constitue une « menace à la paix internationale », et que des mesures prévues au chapitre VII sont indispensables [53]. Seul compétent pour en décider, le Conseil de sécurité a simplement constaté que cette situation « trouble » la paix [54]. Dans la résolution 282 du 23 juillet 1970 toutefois, le Conseil de sécurité tire de l'illégalité de la politique d'apartheid une conséquence bien étrange, puisqu'il y condamne le renforcement de l'armée sud-africaine comme constituant une « menace réelle à la sécurité et à la souveraineté » des autres Etats africains indépendants opposés à cette politique.

Le troisième Comité de la Conférence constitutive de San Francisco avait cru opportun de laisser au Conseil de sécurité l'« entière décision » sur ce qui peut constituer une menace contre la paix [55], formulation singulière qui a conduit à l'interprétation, reçue de divers côtés [56], que le Conseil de sécurité bénéficierait

[52] Voy. *infra,* pp. 421 et ss.

[53] Voy. résolution 2054 (XX). La résolution 2269 (XXII) de l'Assemblée générale qualifie le fait que la Corée continue d'être divisée de « source de tension empêchant le plein rétablissement de la paix et de la sécurité internationale », et rappelle que l'O.N.U. est « en vertu de la Charte, pleinement et légitimement habilitée à prendre des mesures collectives pour maintenir la paix et la sécurité », sans préciser le détail de ces mesures.

[54] Voy. par exemple la résolution 161 (1964).

[55] Doc. *U.N. Conf. Int. Org.,* vol, 12, p. 505.

[56] Un projet soviétique de définition de l'agression entend ne donner à la définition qu'il propose, et que l'Union soviétique s'efforce depuis longtemps d'imposer, qu'un caractère de directive, afin de permettre au Conseil de sécurité de qualifier d'agression d'autres actes.

Ruzie, *Clunet,* 97 (1970), pp. 36 et 37, estime que le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier s'il y a menace contre la paix, et pour prendre des mesures contre un Etat même s'il ne menace pas de recourir à la force. Très proches de ces conceptions sont les résolutions du Conseil de sécurité sur le Congo des 20 et 21 février 1961, qu'il convient pour tant de lire dans le contexte des autres résolutions, *cf.* pp. 445.

Nous ne pouvons suivre Soubeyrol, M., *Las iniciativas coercitivas de la O.N.U. y la legalidad de la organización,* Valladolid, 1970, p. 77. Selon cet auteur, il y aurait menace contre la paix, pouvant déclencher des sanctions ordonnées par le Conseil de sécurité, pour peu qu'une « majorité d'Etats » réprouve gravement le comportement (y compris la conduite de sa politique interne) d'une « collectivité étatique ou non étatique »; un tel comportement serait une « *ofensa* » envers la société internationale. Mais M. Soubeyrol, lui-même, n'est pas sans craindre que l'on invoque une telle menace à la paix pour mettre en œuvre des sanctions à des fins moins « louables » que celle d'assurer la protection des droits fondamentaux de l'homme !

là d'un pouvoir discrétionnaire l'habilitant à qualifier n'importe quel événement de menace contre la paix. A notre sens, cette opinion est erronée, et équivaudrait à soustraire la notion de menace contre la paix à toute interprétation juridique, et surtout juridictionnelle : si un organe, tenu qu'il est d'appliquer des notions au contour mal défini, a un certain pouvoir d'appréciation, on ne saurait en conclure qu'il ait l'entière liberté de ranger n'importe quoi sous ces notions [57]. C'est donc une erreur, nous semble-t-il, que de parler d'une liberté sans limite du Conseil de sécurité lors de l'application de la notion de menace contre la paix en chaque espèce concrète. Du reste, le Conseil de sécurité n'a jusqu'à présent adopté aucune résolution qui permette ou ordonne contre l'Union Sud-Africaine des actions qui, sans une telle légitimation, constitueraient un usage prohibé de la force [58].

Dans l'affaire de la Rhodésie du Sud, l'attitude du Conseil de sécurité a été et demeure autre. Là, c'est l'illégalité du régime de Salisbury au regard du droit constitutionnel interne qui a été d'abord invoquée, pour déclarer que le « maintien dans le temps » de la « situation résultant de la proclamation de l'indépendance par les autorités illégales » constitue une « menace à la paix et à la sécurité internationales », (résolution 217 du 20 novembre 1965), et pour prier la Grande-Bretagne de mettre fin à la domination de la minorité raciale [59]. Puis, la résolution 221 du 9 avril 1966 a déclaré les approvisionnements du pays en produits pétroliers soutien d'un régime illégal dont la continuité serait une menace à la paix; pour cette raison, un seul Etat, la Grande-Bretagne, a été habilité à empêcher toute arrivée de produits pétroliers par le port portugais de Beira, « au besoin par la force », donc éventuellement par des actes de force contre des navires immatriculés dans des Etats tiers; toutefois, les autres sanctions ordonnées par le Conseil de sécurité le 16 décembre 1966, sont pacifiques [60] et exclusives de l'emploi de la force.

II

La plupart des conflits armés qui sont survenus depuis la fin de la deuxième guerre mondiale ont pris naissance sous forme d'hostilités à l'*intérieur* d'un

[57] WENGLER, W., *Völkerrecht*, pp. 735 et ss.

[58] TAUBENFELD, R., *Race, Peace, Law in Southern Africa*, New York, 1968, p. 100, estime nécessaire une intervention armée en Afrique du Sud en vue d'y imposer « the minimal essentials of justice and peace », et ne craint pas de poser la question de savoir si elle peut se faire « legally », au nom des Nations Unies, ou « illegally », sur l'initiative individuelle d'Etats isolés.

[59] Voy. aussi p. 431 et ss.

[60] Cette résolution 232 fait notamment obligation aux Etats membres d'empêcher tout transport d'armes ou de produits pétroliers... dans la mesure seulement où les transports partent de leur territoire, sont assurés par leurs ressortissants ou par des navires battant leur pavillon, mais n'habilite aucunement un Etat isolé à empêcher de tels transports par la force s'ils sont le fait de navires étrangers.

Etat, quant ce ne furent pas des guerres civiles *stricto sensu,* c'est-à-dire des combats armés mettant aux prises différents groupes politiques en vue de la conquête du pouvoir au sein d'un même Etat, il s'agissait de luttes armées entre des formations ou organisations qui ne se faisaient pas face en tant qu'Etats indépendants. Aussi les comprenons-nous dans la catégorie des guerres civiles, pour bien les distinguer des guerres internationales.

Quelle est la portée et la signification de l'interdiction de recourir à la force au regard de ces guerres ? Cette question revêt d'autant plus d'importance que les guerres civiles, au sens large ou étroit, tendent, à bien des égards, à devenir des succédanés pour des guerres entre d'autres Etats, de sorte que les parties en présence sont souvent soutenues l'une et l'autre, parfois même prises totalement en charge, par un Etat tiers. Quelle est l'attitude du droit international à l'égard d'un conflit entre Etats prenant ainsi la forme d'une guerre entre belligérants « interposés », dans le cadre d'une guerre civile ?

Au préalable, il convient de poser la question plus large de savoir si l'interdiction moderne de la violence armée s'étend à titre général aux guerres civiles, même non accompagnées d'ingérences étrangères. Si les conventions de Genève de 1949 entendent leur appliquer une partie au moins des limitations humanitaires qu'elles apportent à l'emploi de la force armée c'est, semble-t-il, le signe qu'il serait conforme à l'évolution récente du droit international de ne pas exclure *a priori* que la naissance et la conduite de ces guerres puissent être soumises à l'interdiction de recourir à la force. A s'en tenir au texte de la Charte des Nations Unies, l'interdiction n'a trait qu'aux « relations internationales » des Etats membres, à savoir aux relations entre Etats membres et Etats tiers. Rappelons que l'article 2, § 6, dispose que « l'organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes », c'est-à-dire à ceux de l'article 2 et surtout à celui de l'interdiction de la force. C'est là une disposition [61] qu'il faudra garder à l'esprit quand on recherchera si les guerres civiles, ou certaines d'entre elles, sont également réprouvées par la Charte, et doivent être rangées sous l'interdiction de l'article 2, § 4.

[61] Cette disposition ne doit pas nécessairement être entendue, ainsi que l'ont fait certains, comme une prétention des Nations Unies d'imposer aux Etats n'étant pas membres de l'Organisation des devoirs de droit international auxquels ils n'auraient pas consenti. On peut y voir une directive adressée aux organes et aux Etats membres de l'organisation de veiller, par la persuasion ou par pression légale, à ce que les Etats non membres se comportent comme s'ils étaient liés par les principes de l'article 2 de la Charte. Il y aurait ainsi une certaine analogie avec, disons, les accords de cartel de l'économie privée; dire que les membres d'un cartel doivent faire en sorte que les tiers restés étrangers à l'accord en respectent les dispositions, normalement, n'est pas contraire au principe de la liberté des conventions, pour autant qu'on ne recoure qu'à des moyens légaux de persuasion ou de pression (et qu'aucune législation anti-trust n'interdise de tels accords). Sous ces conditions, un accord de cartel ne pourrait jamais être compris comme étant un contrat prétendant créer des obligations juridiques pour des tiers.

A première vue, et toujours selon le texte de la Charte, il semble que l'interdiction ne s'étend pas aux guerres civiles circonscrites à l'intérieur d'un Etat, même si cet Etat est membre des Nations Unies. De surcroît, on a sans cesse avancé l'argument que toute guerre civile ayant lieu sur le territoire d'un Etat membre tomberait sous le coup de la clause de « domestic jurisdiction » de l'article 2, § 7, prohibant aux Nations Unies, donc à ses organes, d'intervenir dans « les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale » d'un Etat membre — et *a fortiori* d'un Etat non membre ! Les gouvernements des Etats membres sur le territoire desquels avaient pris naissance des mouvements de sécession ou d'autonomie, ayant même conduit à des combats intensifs, ont presque toujours proclamé devant les organes des Nations Unies que l'organisation ne pouvait en connaître. Le Conseil de sécurité, néanmoins, pour autant qu'il n'ait pas été paralysé par l'exercice du droit de veto, s'est plusieurs fois saisi de guerres civiles au sens large ou étroit, et notamment a adressé des invitations ou recommandations aux parties en présence, quel que fût leur état de sujet de droit international ou de droit national [62].

Comment justifier cette position ? La clause de « domestic jurisdiction » ne pouvant jouer au regard des événements habilitant le Conseil de sécurité à ordonner les sanctions prévues au chapitre VII, il fallait tenter de ranger les guerres civiles, du moins certaines d'entre elles, parmi ces événements susceptibles justement de déclencher cette intervention du Conseil de sécurité. Ainsi est née l'idée qu'une guerre civile ne débordant pas le territoire d'un Etat, mais dont on peut craindre qu'elle n'entraîne des complications ultérieures impliquant recours à la force dans les relations avec d'autres Etats, pourrait constituer une « menace contre la paix » [63]. Cette construction, favorisée par l'imprécision de la notion de « menace » de l'article 39, est peu convaincante : si le danger existe qu'une guerre civile, jusque-là circonscrite au territoire d'un seul Etat, ne dégénère en une guerre internationale, la cause véritable doit presque toujours être recherchée dans l'attitude des Etats tiers; dans la plupart des cas, les parties en présence dans une guerre civile n'ont pas de motif raisonnable à se charger, en plus de la guerre civile, de la conduite d'une guerre internationale avec un Etats tiers, même s'il n'est pas exclu que des considérations stratégiques puissent parfois conduire l'une d'entre elles à envisager favorablement l'élargissement de la scène des combats au territoire d'un Etat tiers. Si les Etats tiers

[62] La résolution 186 (1964), par exemple : « invite les communautés de Chypre et leurs dirigeants à ... »

[63] Dans une résolution du 29 novembre 1965, la deuxième Conférence spéciale interaméricaine déclare que le renversement d'un gouvernement de l'un des Etats américains par un gouvernement *de facto* peut menacer (*endanger*) « la paix et la solidarité » dans l'hémisphère occidental. C'est donc présumer que la venue au pouvoir, par la violence, d'un gouvernement n'ayant ou ne recherchant aucune légitimation démocratique constitue, en soi, un danger d'agression vers l'extérieur. De telles conceptions n'ont pas encore pris pied au sein des Nations Unies.

ont intérêt à intervenir et sont prêts à faire prendre à la guerre civile les dimensions d'une guerre internationale, ce n'est pas là une raison pour faire peser sur les parties de la guerre civile, ou à l'Etat sur le territoire duquel elle se déroule, le reproche d'être eux-mêmes la cause d'une menace contre la paix internationale justifiant les mesures de coercition du chapitre VII. Bien plus, la « menace contre la paix » de l'article 39 est la menace subjective, la menace de recourir à la force proférée par le gouvernement d'un Etat à l'endroit d'un autre Etat, et non la menace objective, le danger qu'un événement jusque-là circonscrit au territoire d'un Etat ne dégénère en une guerre véritable, du fait de l'attitude d'Etats tiers. C'est ce que démontre une comparaison entre l'article 39 (chapitre VII) et l'article 37 (chapitre VI) : selon l'article 39, le « Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix.... »; selon l'article 37, le Conseil de sécurité peut s'entremettre lorsque « la prolongation du différend » — au sens de prétentions opposées et non d'opérations militaires — « semble, en fait, menacer le maintien de la paix... ». Si le texte français emploie le même terme « menace — menacer », le texte anglais précise que l'article 37, de même que l'article 34, entend par menace le danger d'une guerre ultérieure causé par la prolongation d'un différend ou d'une situation (« endanger the maintenance of peace »), et l'article 39, la menace *subjective* de recourir à des actes de guerre contre un autre Etat (« threat to the peace ») [64].

Certes, il se peut qu'une guerre civile intérieure à un Etat occasionne un différend international [65]. Ce différend pourra opposer l'Etat en cause, ou l'un des régimes rivaux qui s'y affrontent, et un Etats tiers — en raison par exemple d'une prétendue ingérence exclusive d'emploi illicite de la force — ou bien deux Etats tiers — en raison par exemple d'un reproche réciproque d'intrusion dans la guerre civile, et sommation d'y mettre fin. Même s'il n'a pas encore conduit à des opérations militaires, ce « différend » peut constituer une menace au maintien de la paix, donc habiliter le Conseil de sécurité à faire office de médiateur sur la base de l'article 37. Mais alors le Conseil de sécurité n'a aucun

[64] Une confusion de la menace objective de l'article 37 et de la menace subjective de l'article 39 se trouve déjà, il est vrai, dans un projet introduit par les Etats-Unis devant le Conseil de sécurité le 17 mai 1947, lors de la question de Palestine (S/749). La résolution nº 255 du Conseil de sécurité du 11 juin 1968 distingue clairement la « menace d'agression (*threat of aggression*) avec emploi d'armes nucléaires » contre un Etat non doté d'armes nucléaires, qui légitimerait le Conseil de sécurité à prendre des mesures au titre du chapitre VII, de la constatation que « toute agression accompagnée de l'emploi d'armes nucléaires menacerait (*endanger*) la paix et la sécurité de tous les Etats ». C'est la menace objective déjà actuelle que la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 envisage (voy. Annexe, art. 30), bien qu'elle emploie un autre terme : « menace de guerre (« *threat of war* »).

[65] Pour la première fois, la résolution 282 du 23 juillet 1970 du Conseil de sécurité parle d'une « menace *potentielle* à la paix et à la sécurité internationales » constituée par la politique d'apartheid et le renforcement constant des forces militaires et de police en Afrique du Sud.

motif à constater que l'Etat où a lieu la guerre civile menace lui-même la paix internationale au sens de l'article 39 de la Charte, donc pourrait être l'objet de mesures de coercition prévues au chapitre VII. En raisonnant de cette manière, on pourrait aussi bien reprocher à cet Etat d'avoir violé le droit international en enfreignant le droit fondamental de ses citoyens de vivre en paix, un droit de l'homme qui, certainement, n'est pas d'importance moindre que celui de demander l'abolition d'une ségrégation raciale [66] ! Il ne semble donc pas que ce soit par le biais de cette notion équivoque de « menace contre la paix » que l'on puisse étendre aux guerres civiles l'interdiction de l'emploi de la force.

Une autre construction est plus difficile à réfuter. Toute guerre civile ayant lieu sur le territoire d'un Etat jusque-là unique serait susceptible de tomber sous le coup de l'interdiction de l'emploi de la force, dès lors que chacune des parties en lutte est parvenue à exercer sur une partie du territoire, et sur la population qui y est attachée, une autorité effective la faisant apparaître comme un « Etat ». Que l'on pense ici au cas où une fraction bien délimitée du territoire d'un Etat membre des Nations Unies veut se séparer de l'ensemble de la collectivité nationale, et se présente dès le début des combats comme ayant un caractère étatique distinct. Un tel « Etat », bien sûr, n'est pas encore membre des Nations Unies, mais rappelons que l'interdiction du recours à la force s'applique également aux relations entre Etats membres et Etats non membres. Pourtant, vouloir aller jusqu'au bout de cette pensée, c'est se heurter à une question très délicate. L'organisation politique née d'une sécession peut-elle devenir, et surtout à partir de quel moment devient-elle un nouvel « Etat » effectif et distinct, à l'encontre des prétentions de l'Etat originaire maintenant son autorité sur le reste du territoire [67] ? Ce problème est fort complexe; aussi ne paraît-il pas opportun d'en faire dépendre la solution de celui qui nous préoccupe, savoir si ce qui est manifestement une « guerre » entre dans le champ d'application de l'interdiction de la force armée. Ne devrait-on pas plutôt, puisque cette interdiction sort ses effets « entre Etats », ou « dans les relations internationales », concevoir une notion *ad hoc* de l'« Etat » aux seules fins de la règle du droit international interdisant l'emploi de la force, sans exiger qu'un tel Etat ait toutes les qualités requises à d'autres fins, pour une admission aux Nations Unies par exemple ?

[66] Si la Convention européenne des droits de l'homme fait place à un droit à « des élections libres... » (1er protocole additionnel, art. 3), aucune convention et aucun projet de convention ne mentionne, il est vrai, un droit de l'homme à vivre en paix (extérieure et intérieure !).

[67] C'est là une question que le Conseil de sécurité a évité sciemment de poser dans les questions palestinienne et indonésienne. Voy. HIGGINS, R., *op. cit.*, p. 186. Selon certains auteurs, la participation d'Etats tiers à la légitime défense d'un Etat contre une attaque armée ne serait licite au regard de l'article 51 de la Charte que si la victime est membre des Nations Unies. Rien dans la pratique des Nations Unies ne vient appuyer cette thèse, et le gouvernement des Etats-Unis est, à bon droit, d'une autre opinion, cf. *Dep. State Bull.*, 28 mars 1966, p. 478.

C'est là justement une pensée qui est apparue ces dernières années, surtout dans les chancelleries occidentales. Ainsi, le gouvernement des Etats-Unis s'est sans cesse référé à l'interdiction de l'emploi de la force du droit international général, pour soutenir sa politique envers les pays « divisés », et pour fonder la protection qu'il accorde aux parties pro-occidentales contre les parties soumises à l'influence soviétique. Au regard, il est vrai, de l'aide apportée à la défense de Formose contre les forces armées de la Chine continentale, le Congrès a également, avec une franchise bien singulière, ouvertement invoqué l'intérêt des Etats-Unis à ce que l'île ne soit pas occupée par le gouvernement communiste régissant le reste de la Chine [68]. Cependant, à l'occasion des rapports entre Chine communiste et Chine nationaliste, Corée du Nord et Corée du Sud, et même entre Nord Vietnam et Sud Vietnam, les Etats-Unis n'ont cessé de qualifier les actions militaires entreprises par la fraction communiste du pays contre la fraction non soviétisée de violations de l'interdiction du droit international de recourir à la force, et l'assistance apportée aux parties pro-occidentales, de légitime défense collective contre une agression armée au sens de l'article 51 de la Charte [69], et ce bien que la plupart des gouvernements assistés prétendissent, avec l'approbation des Etats-Unis, être le *seul* gouvernement légitime d'un *seul* Etat, englobant les deux fractions ennemies. Ainsi, bien qu'ayant quelquefois nié énergiquement la capacité du Nord Vietnam d'être partie à un traité international (par exemple au traité sur la neutralisation du Laos), les Etats-Unis lui ont finalement reproché d'avoir manqué à l'interdiction de la force dans ses relations avec l'*Etat* du Sud Vietnam [70]. Afin de prouver qu'il y avait infraction à cette interdiction, on a insisté sur le fait qu'il y avait violation d'une « ligne de frontière internationalement fixée »[71]; parfois, enfin, on a fait place à une dernière argumentation : prétendant qu'un groupe humain bien déterminé, sur une fraction de territoire bien délimitée, désire vivre dans un cadre étatique autonome conforme à ses convictions, on a voulu le protéger par l'interdiction du recours à la force, en se fondant sur ces aspirations, même s'il apparaissait par la race, la langue, etc..., comme n'étant qu'une partie d'un peuple plus large. Pour justifier la protection accordée à la population « démocratique et libérale » du Sud Vietnam, nonobstant l'impératif de « réunification » des traités de 1954, on a tout bonnement invoqué le droit qu'elle aurait de vivre, et de vivre

[68] *Cf.* la résolution sur Formose adoptée par le Congrès des Etats-Unis le 29 janvier 1955 : « ... whereas the secure possession by friendly governments of the Western Pacific Islands chain is essential to the vital interests of the United States... ».

[69] *Cf.*, la déclaration du State Department du 4 mars 1965, *Dep. State Bull.*, 22 mars 1965, p. 403, et le mémorandum du 8 mars 1965 *in* : *Background Information relating to South East Asia and Viet-Nam*, 1966, p. 199.

[70] Pour une formulation précise, voy. surtout le rapport du *State Department* du 27 février 1965, *Dep. State Bull.*, 22 mars 1965, p. 404 : « In Viet-Nam a communist government has set out deliberately to conquer a sovereign people in a neighbouring State. »

[71] Discours du 23 avril 1965 du Secretary of State Rusk, *Dep. State Bull.*, 10 mai 1965, p. 698, et *supra*, p. 407.

en paix, sans ingérence de la part des autres Vietnamiens, dans le cadre d'une organisation répondant à ses convictions [72].

Au regard des pays « divisés » ou disloqués par suite de sécessions, c'est pourtant le *caractère étatique* des *territoires* et *populations* soumis à l'*autorité de fait* des formations ennemies que l'on a invoqué en premier lieu pour étendre à leurs relations l'interdiction de recourir à la force. Ainsi, dans l'affaire de Corée, l'Assemblée générale a pu déclarer que le gouvernement de la Corée du Sud était le seul gouvernement issu d'élections libres [73], et le Conseil de sécurité, constater une « attaque dirigée contre la République de Corée par les forces armées venues de Corée du Nord » [74]. Les conventions de Genève de 1949 sur le droit de la guerre disposent expressément qu'elles s'appliquent indépendamment de toute reconnaissance formelle du « gouvernement » ennemi; de même,

[72] Il est intéressant d'étudier l'évolution dans le temps des positions en présence à l'occasion du conflit vietnamien. Jusque vers 1960, les gouvernements tant du Nord Vietnam que du Sud Vietnam soutenaient la thèse de l'unité du peuple et de l'Etat du Vietnam. Depuis 1963 environ, le gouvernement sud-vietnamien a quasi abandonné la prétention d'être le gouvernement légal du Vietnam tout entier. Jusque vers 1963 également, les déclarations du gouvernement des Etats-Unis ne parlaient que de la République du Vietnam et du « soi-disant » gouvernement de la « République démocratique du Vietnam ». Dans un discours du 17 avril 1965 (*Dep. State Bull.*, 26 avril 1965, p. 606), le président Johnson affirme « We want that the people of South Viet-Nam be allowed to guide their own country in their own way. » Tandis que l'appel des 17 Etats du 15 mars 1965 parle encore du peuple vietnamien, la réponse des Etats-Unis du 8 avril 1965 (*Dep. State Bull.*, 26 avril 1965, p. 610) mentionne expressément « la nation indépendante du Sud Vietnam », ainsi que son droit de décider de son avenir politique sans ingérence étrangère. Une lettre du représentant permanent des Etats-Unis auprès des Nations Unies, M. A.J. Goldberg, adressée au Secrétaire général, déclare que la question de la réunification du Vietnam doit être décidée par une « libre décision des deux peuples », et un projet américain présenté devant le Conseil de sécurité le 31 juin 1966 mentionne le droit de tous les peuples « y compris de ceux du Vietnam », de disposer d'eux-mêmes.

Tandis que l'Union soviétique prétend de son côté que sont nulles toutes les réglementations conventionnelles allant à l'encontre du plein épanouissement du droit des peuples, surtout coloniaux, à disposer d'eux-mêmes, les Etats-Unis n'ont pas objecté que l'impératif de réunification contenu dans l'accord de Genève de 1954 porterait atteinte au droit d'autodétermination du peuple du Sud Vietnam. Non sans contradiction, les Américains, d'une part, ont constaté que le gouvernement des Etats-Unis et celui du Sud Vietnam n'ont pas signé l'accord de 1954, et souligné, d'autre part, que la violation par le Nord Vietnam de certaines dispositions de cet accord autoriserait le Sud Vietnam à ne pas exécuter diverses autres dispositions de ce même accord. D'autre part, les Etats-Unis ont voté pour la résolution 2269 (XXII) de l'Assemblée générale en date du 16 novembre 1967, qui déclare que « le fait que la Corée continue d'être divisée ne correspond pas aux vœux du peuple coréen » et que « les objectifs des Nations Unies sont de constituer... une Corée unifiée indépendante et démocratique ».

[73] Résolution 195 (III) du 12 décembre 1948.

[74] Résolution S/1501 du 25 juin 1950. C'est à cette résolution que se réfère également le « Legal Memorandum du State Department » (*Dep. State Bull.*, 28 mars 1966, p. 477) pour démontrer que le Sud Vietnam était l'objet d'une attaque armée venue du Nord Vietnam.

pour autant qu'elle soit possible, l'extension de l'interdiction de l'emploi de la force aux guerres civiles ne doit certainement pas être subordonnée à la reconnaissance formelle, en tant qu'Etat au sens du droit international, de la formation de caractère étatique ennemie, produit de la division de fait d'un Etat jusque-là unique, qu'il s'agisse soit de la reconnaissance réciproque des formations en présence, soit de la reconnaissance de l'une, de l'autre ou des deux par des Etats tiers. Admettre que l'interdiction de l'emploi de la force s'applique aux relations entre les formations fractionnaires équivaut à dire que ces « entités » sont ou des Etats au sens du droit international classique, ou des « sujets de droit international » d'une espèce nouvelle, savoir, des sujets à la fois liés et protégés par le principe de l'interdiction de la force [75]. A cet égard, une proposition faite par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et autres pays, devant le Comité de la définition de l'agression, met sur le même plan agression contre un Etat et agression par ou contre une « autre entité politique délimitée par des lignes de démarcation internationalement acceptées ».

Tandis que l'extension de l'interdiction de la force aux luttes armées entre formations de caractère étatique issues de pays ou peuples « divisés » est surtout préconisée par les pays occidentaux, l'Union soviétique croit pouvoir nuire au monde occidental en préconisant une autre construction juridique. Serait violation de l'interdiction du recours à la force toute tentative d'entraver par la force la marche des « peuples », surtout coloniaux, vers l'indépendance. Après avoir lancé la thèse sur la légitimité des guerres de libération des peuples opprimés, la doctrine soviétique [76] se devait logiquement de qualifier de violation du droit international l'emploi de la force pour réprimer ces mouvements. Ce mot d'ordre une fois prononcé, il était conséquent d'affirmer l'existence d'une obligation de droit international pesant sur les organes centraux de l'Etat de se garder d'entraver les efforts de libération des peuples opprimés, ne serait-ce même que par la contrainte policière et judiciaire. Enfin, il était conséquent de dire qu'un emploi de la force dans les relations entre groupes relevant d'un même Etat, mais différenciées par la race, la langue, etc., constitue un emploi de la force entre « nations », ce qui permettrait de le ranger sous l'interdiction de l'article 2, § 4, de la Charte, qui parle de relations inter « nationales ».

[75] Une question controversée a été de savoir si la qualité d'Etat est requise pour qu'un « gouvernement » puisse être partie à une procédure devant un organe des Nations Unies, au regard surtout de l'article 32 de la Charte, qui prévoit l'invitation d'un Etat non membre à participer aux débats du Conseil de sécurité. Une « personne » quelconque, il est vrai, peut être invitée à participer (sans droit de vote) à la discussion devant le Conseil de sécurité sur la base de la règle de procédure n° 29. Si le gouvernement nord-coréen n'a été invité en 1950 sur la base ni de l'un ni de l'autre de ces textes, le Conseil de sécurité a décidé plusieurs fois d'inviter le gouvernement de la Chine communiste, et, le 7 août 1964, le Nord Vietnam.

[76] Voy. GINSBURG dans : *Law and Contemporary Problems*, 29 (1964), pp. 910 et ss.

Il est intéressant de constater que cette idée de « juste » guerre de libération concerne, dans la plupart des cas, des formes de guerres civiles qu'il n'eût pas été possible de ranger sous l'interdiction du recours à la force en raison du caractère étatique des « entités » impliquées. En d'autres termes, elle recouvre justement les guerres ou combats que se livrent des parties ne contrôlant pas en fait des « territoires » délimités.

Deux doctrines se trouvent donc en présence, voulant, l'une et l'autre, étendre aux guerres civiles l'interdiction du recours à la force, mais se basant sur des conceptions diamétralement opposées. Appliquée aux guerres internationales véritables, l'interdiction de la force, nous l'avons vu [77], est généralement reçue comme l'interdiction de troubler un état de possession, sans égard à sa légalité, ce qui permet de désigner facilement qui est l'agresseur et qui est l'agressé. Or cet élément essentiel se retrouve dans la doctrine voulant étendre l'interdiction de la violence armée aux guerres civiles en raison du caractère étatique des formations impliquées dans les combats, tandis qu'il disparaît dans la doctrine des guerres de libération. Cette dernière doctrine s'oriente d'après un jugement de valeur, puisqu'elle fait revivre l'ancienne conception de la guerre « juste » où la licéité de l'emploi de la force dépendait du point de savoir si les prétentions juridiques ou politiques des parties en présence étaient fondées. C'est là justement ce que les gouvernements soviétiques, eux-mêmes, ont toujours énergiquement combattu en ce qui concerne l'interdiction de la force dans les relations entre Etats indépendants [78].

Si le fait par un Etat de réprimer par la force l'exercice du droit d'autodétermination d'un peuple entier qui relève de sa juridiction, mais aspire à créer un Etat autonome, doit être réputé usage prohibé de la force, la même solution devrait être retenue lorsqu'une fraction d'un « peuple » constitue déjà un Etat autonome, et que d'autres Etats inhibent par la force la volonté de groupes, appartenant à ce même peuple, de se fondre dans cet Etat autonome.

D'autre part, si l'on admet que le fait de maintenir illégalement un territoire occupé ne peut être qualifié de violation du principe du non-recours à la force que sur constatation d'illégalité faite par un organe impartial [79], la même procédure devrait être étendue à tout reproche fait à un Etat de réprimer par la force le droit d'autodétermination : le fait par un Etat de priver un peuple de l'exercice de son droit d'autodétermination ne pourrait entraîner que des mesures coercitives collectives prévues au chapitre VII de la Charte, et seulement après constatation d'une telle violation, dans le cadre d'une procédure impartiale. Pour autant que l'on veuille trouver une solution raisonnable à ce problème, issu

[77] *Supra*, p. 407.

[78] *Supra*, p. 414.

[79] *Supra*, p. 409.

de la volonté d'étendre le principe du non-recours à la force aux mesures de coercition interdisant l'exercice d'un droit d'autodétermination, il est indispensable, avant même de rechercher les moyens qui permettraient de garantir une constatation objective de sa violation, de préciser le concept de droit d'autodétermination. Or les puissances occidentales qui se sont longtemps opposées à toute tentative de définition de l'agression ne paraissent pas non plus disposées à préciser cette notion [80]. De concert avec le gouvernement soviétique, elle veulent en tout cas que toute sanction apportée à la violation du principe du non-recours à la force, sous forme de violation du droit d'autodétermination, ne puisse être ordonnée que par le Conseil de sécurité, donc résulte d'une procédure de caractère politique.

Entre-temps, grâce à la majorité des pays non européens, et avec l'appui plus ou moins tacite des deux grandes puissances mondiales, l'idée de la légitimité des guerres de libération des peuples opprimés a reçu l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies, mais seulement là où il s'agissait de l'autonomie de territoires entiers, alors colonies ou possessions d'outre-mer de pays européens. Si elle n'a pas repris la formule lapidaire « le colonialisme » c'est l'agression, du moins condamne-t-elle expressément la « guerre coloniale » menée par le Portugal en Angola [81]. Quant au Conseil de sécurité, s'il affirme dans la résolution 218 du 23 novembre 1965 que « la situation qui résulte de la politique du Portugal... trouble sérieusement la paix et la sécurité internationales », il s'est refusé, jusqu'à présent, à y voir un motif à des sanctions prévues au chapitre VII. Dans les résolutions 180 du 31 juillet 1963 et 218 du 23 novembre 1965, il invite le Portugal à cesser tout « acte de répression », donc tout acte de force, contre les rebelles, mais sans aller jusqu'à affirmer la légitimité de tous les actes

[80] Les explications données sur ce droit dans la résolution 2625 de l'Assemblée générale ne se prononcent pas sur les points de détail épineux.

N'ayant pas réussi à imposer la thèse que la question du droit d'autodétermination ne peut se poser qu'au regard des peuples coloniaux, en vue de leur accession à l'autonomie et à l'indépendance, l'Union soviétique cherche aujourd'hui, se fondant sur un droit de certains Etats à la « sécurité », à ancrer par la voie de traités régionaux l'immutabilité de certaines frontières nationales, hors des continents où s'étaient établies les puissances coloniales. Divers courants occidentaux viennent, il est vrai, porter assistance à cette argumentation en appuyant l'exigence d'un Etat d'avoir des frontières « sûres » sans rechercher s'il peut exister de telles frontières « sûres » pour tous les Etats intéressés. Si certaines limites doivent être fixées à l'exercice du droit d'autodétermination sous la forme de la création d'Etats nationaux, elles ne peuvent pas être fondées sur le seul besoin de sécurité de quelques Etats déterminés (c'est-à-dire privilégiés), mais seulement dans le but d'empêcher une utilisation irrationnelle des richesses naturelles; voy. les remarques finales de cet articles p. 450.

[81] Voy. résolution 1818 (XVII). Dans la résolution 2270 du 17 novembre 1967, l'Assemblée générale condamne la « guerre coloniale » menée par le gouvernement portugais contre les « peuples pacifiques » des territoires sous sa domination, et la qualifie de « crime contre l'humanité et (de) menace grave à la paix et à la sécurité internationales ».

commis dans leur lutte [82]. Il faut noter que de semblables condamnations ont été évitées dès qu'il s'agissait, sous d'autres latitudes, de l'oppression de peuples non européens par des pays non européens. Dans l'affaire du Tibet, la résolution 2079 (XII) du 18 décembre 1965 de l'Assemblée générale se borne à désapprouver la violation des droits de l'homme du peuple tibétain; dans l'affaire du Congo, le Conseil de sécurité, sans se référer à l'aide qui leur est apportée par la Belgique, condamne les tentatives de sécession du Katanga en raison seulement de leur incompatibilité avec le principe constitutionnel interne de la République congolaise [83].

Dans l'affaire de la Rhodésie, il n'existait même pas de combats armés sur lesquels les organes des Nations Unies eussent pu prendre position. Pourtant, la résolution de l'Assemblée générale 2151 (XXI) du 17 novembre 1966 déclare que le peuple de Zimbabwe mène une « lutte légitime... pour renverser le régime raciste illégal et pour obtenir la liberté et l'indépendance », et la résolution du Conseil de sécurité 253 du 29 mai 1968 reconnaît « la légitimité de la lutte que mène le peuple de la Rhodésie du Sud... ». Le Conseil de sécurité a d'abord constaté que la « continuation dans le temps de la situation » résultant de la proclamation unilatérale d'indépendance par un régime n'étant supporté que par une minorité raciale, et illégal au regard du droit public britannique, « constitue une menace à la paix » [84]. Puis, dans la résolution 232 du 16 décembre 1966, il constate, dans une confusion bien singulière des termes employés dans les articles 37 et 39 de la Charte [85], que la *situation actuelle* en Rhodésie du Sud constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ». La référence explicite aux articles 39 et 41 de la Charte laisse entendre que le Conseil de sécurité, contrairement au gouvernement britannique, tenait pour réalisé l'un des cas prévus à l'article 39, donc entendait agir dans le cadre des possibilités que

[82] Dans une résolution adoptée le 9 juin 1966, le Comité spécial des 24, en revanche, après avoir réaffirmé « le droit inaliénable du peuple du Sud-Ouest africain à la liberté et à l'indépendance », reconnaît expressément « la légitimité de sa lutte » pour parvenir à se faire reconnaître ce droit. D'autres organes des Nations Unies non seulement ont déclaré que la politique d'apartheid constitue une *grave menace* à la paix internationale, justifiant des sanctions économiques prises au titre du chapitre VII (voy. p. 420), mais ont exigé que les « combattants de la liberté », faisant l'objet de poursuites devant les juridictions répressives sud-africaines bénéficient du traitement de prisonnier de guerre, voy. *U.N. Doc.* A/7254, surtout pp. 30-32.

[83] *Cf.* surtout la résolution S/5002 du 24 novembre 1961 qui rejette entièrement l'allégation selon laquelle le Katanga serait une « nation souveraine indépendante » et déclare que « toutes les activités sécessionnistes dirigées contre la République du Congo sont contraires à la loi fondamentale et aux décisions du Conseil de sécurité ».

[84] *Cf.* résolution 217 du 20 novembre 1965.

[85] *Cf.* ci-dessus p. 424.

lui ouvre le chapitre VII [86]. Si la résolution 217 du 20 novembre 1965 prie tous les Etats membres de prendre des mesures de boycottage économique, et si la résolution 232 du 16 décembre 1966 décide des sanctions obligatoires exclusives de tout emploi de la force, la première de ces résolutions invitait déjà la Grande-Bretagne à « étouffer » la rébellion de la minorité raciste, donc incitait à mener de l'extérieur une guerre de libération contre l'unique gouvernement local, indubitablement effectif, d'une formation de caractère étatique [87].

Il serait toutefois illusoire de croire que les Nations Unies sont désormais résolues à mettre fin à toute domination qui soit le fait d'une minorité, et à veiller à la réalisation du droit d'autodétermination interne ou externe partout dans le monde, au besoin par la force, c'est-à-dire par des actions armées soit dirigées par les organes des Nations Unies, soit décidées unilatéralement, mais sur leur autorisation, par un ou plusieurs Etats [88]. Pour la première fois, le

[86] Charles BURTON MARSHALL, *Crisis of Rhodesia*, Baltimore, 1968, p. 59, critique, à bon droit, nous semble-t-il, que l'on ait rangé les événements de la politique intérieure de la Rhodésie du Sud sous le concept de « menace à la paix » du chapitre VII de la Charte. HALDERMAN, *I.C.L.Q.*, 17 (1968), p. 705, se félicite que le Conseil de sécurité ait pour la première fois conclu à l'admissibilité de mesures collectives en raison d'une « situation en tant que telle » car cela correspondrait, selon lui, à l'« idée normale de la fonction de police ».

[87] Dans la résolution 253 (1968), le Conseil de sécurité, constatant que la situation actuelle en Rhodésie du Sud constitue une menace à la paix, et se référant expressément au chapitre VII de la Charte, ordonne des sanctions économiques, et demande au Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante, « de prendre d'urgence toutes mesures effectives pour mettre un terme à la rébellion ». Le fait que la Grande-Bretagne ait voté cette résolution est quelque peu en contraste avec son refus, confirmé par son veto du 11 novembre 1970, de promettre de ne pas consentir à l'indépendance de la Rhodésie avant qu'une constitution n'y garantisse un droit de vote pour chacun de ses habitants sans considération de race, etc...

D'une manière bien significative, lors de la session d'automne de l'Assemblée générale en 1967, la Guinée s'est opposée à un projet portant condamnation de l'emploi de la force et affirmation du droit d'autodétermination introduit par la Tchécoslovaquie, en tirant argument de ce que la Grande-Bretagne devait, selon les Etats africains, recourir à la force contre le régime illégal de Rhodésie.

Bien que n'étant guère compétent à cet effet, le « Comité spécial des 24 » a été le premier organe des Nations Unies à prévoir expressément un emploi de la force contre le régime de Salisbury, et à vouloir fonder sur le chapitre VII d'autres mesures collectives : *cf.* résolution du 21 avril 1966, *A/AC 109/158*. Contre un emploi de la force par la Grande-Bretagne, se sont surtout prononcés l'Italie et le Chili. Peu après, dans sa résolution 2151 (XXI) du 17 novembre 1966, l'Assemblée générale a demandé au Conseil de sécurité de prendre les mesures coercitives nécessaires prévues au chapitre VII. Parmi les pays s'étant abstenus lors du vote, certains émirent l'opinion qu'un recours à la force basé sur le chapitre VII n'est admissible qu'en cas de « menace précise » à la paix, et seulement après avoir épuisé les autres moyens dont on dispose.

[88] Dans le cadre des travaux de l'O.N.U., même du côté soviétique, tentative n'a jamais été faite de se prononcer sur la légitimité des combats de libération contre l'oppression menés par des peuples non coloniaux.

Les résolutions de l'Assemblée générale votées lors de la question de Hongrie se concentrent sur la condamnation de l'intervention soviétique en tant que telle et ne se réfèrent aux

Conseil de sécurité mentionne dans la résolution du 17 novembre 1970 le « *droit* à l'autodétermination de la population de la Rhodésie ». Pourtant, en assez grand nombre de par le monde, d'autres populations se voient refuser l'exercice de ce droit, sans que le Conseil de sécurité s'en préoccupe; et lorsque rappel est fait, dans des Etats tiers, de l'opportunité de leur reconnaître ce droit, cette prétention est même critiquée par divers courants idéologiques occidentaux, comme venant « troubler la paix internationale ».

La résolution de l'Assemblée générale du 4 novembre 1970 porte également, à la fois dans la section relative au principe du non-recours à la force et dans la section traitant du droit d'autodétermination, qu'est illicite en droit international « toute mesure de coercition qui priverait les peuples... de leur droit à disposer d'eux-mêmes... ». Ce texte ajoute plus loin que les peuples opprimés « sont en droit de rechercher et de recevoir un appui... » auprès d'autres Etats [89] dans leur résistance contre de telles mesures de coercition. La circonstance toutefois que cela n'est pas énoncé à propos de l'interdiction de l'emploi de la force, mais seulement en relation avec le droit d'autodétermination, laisse entendre que ce concours apporté par d'autres Etats n'est pas regardé comme une défense collective contre une attaque armée, donc ne peut prendre la forme d'actions militaires menées de l'extérieur sur le territoire de l'Etat en cause [90].

antagonismes entre les groupes politiques en Hongrie qu'en soulignant « le droit du peuple hongrois d'avoir un gouvernement conforme à ses aspirations nationales et dévoué à son indépendance et à son bien-être » (Rés. 1004 (ESII). Seule, la résolution 1005 (ESII) va jusqu'à parler d'un « droit à avoir un gouvernement librement élu » sans toutefois qualifier la répression de ce droit par la force armée de violation de l'interdiction du recours à la force.

Divers courants dans l'Eglise catholique en Amérique latine propagent qu'il est licite, au sein d'un Etat, de mettre fin par la force à un régime oppresseur, sans exiger qu'il soit garanti que le régime nouveau ait la capacité et la volonté nécessaires pour établir une plus grande justice, et sans se poser la question de savoir si les destructions liées à un usage spontané de la violence ne mettront pas le régime nouveau devant des misères encore accrues, et dont peut-être il ne pourra avoir raison (*cf. Times* du 20 novembre 1970, p. 12). Sur l'attitude de l'Eglise catholique en ce qui concerne l'emploi de la force, voy. HÜBLER PETRONCELLI, *Considerazioni sul diritto di guerra nella dottrina cattolica* (Rapporto tra l'insegnamento tradizionale e le più recenti affermazioni), Napoli, 1969.

Il est intéressant d'examiner les termes du préambule de la résolution 282 adoptée par le Conseil de sécurité le 23 juillet 1970. Isolés des autres textes, ils pourraient être compris en ce sens que non seulement la violation du droit de l'homme à ne pas être l'objet de pratiques raciales discriminatoires, mais également la violation d'autres droits fondamentaux légitiment une résistance impliquant emploi de la force, ainsi qu'une assistance des Nations Unies.

[89] Fin octobre 1970, certains cercles dirigeants du *British Council of Churches,* constatant qu'aucune autre voie n'aurait selon eux de chances réelles, ont estimé que seule la violence pourrait mettre fin aux iniquités résultant de la ségrégation raciale, et ont envisagé que les Eglises des autres pays donnent leur appui à cet emploi de la violence.

[90] Une proposition faite par l'U.R.S.S. devant le Comité spécial des principes touchant les relations amicales entre Etats voulait donner au droit des peuples dépendants de recourir

III

Depuis longtemps déjà, les points étudiés ci-dessus — l'extension de l'interdiction de l'emploi de la force aux guerres civiles et les répercussions de la thèse de la légitimité des guerres de libération sur cette interdiction — paraissent s'effacer devant un autre problème, celui de la détermination de la portée du principe de non-recours à la force au regard des « interventions » d'Etats tiers dans les affaires intérieures d'un autre Etat, sous la forme surtout de participations à une guerre civile.

Il n'est presque de jour où le gouvernement d'un Etat ne veuille qu'un autre Etat effectue, ou s'abstienne d'effectuer un acte, et que l'Etat sollicité ne le refuse, qu'il s'agisse d'une cession territoriale, d'une nouvelle orientation à donner à la politique extérieure envers l'Etat demandeur ou envers des Etats tiers, d'un acte législatif ou tout bonnement d'un acte de pur fait... Le principe général de l'interdiction de la force exclut très certainement que l'Etat solliciteur exerce une contrainte sur l'Etat requis sous forme d'invasion de son territoire ou de pression physique exercée sur les membres de son appareil gouvernemental. Mais, et cela résulte des développements qui précèdent [91], toute contrainte n'est pas nécessairement interdite, si elle est exercée par des moyens autres que l'emploi de la force militaire contre le territoire ou contre les institutions souveraines de l'Etat requis; une contrainte exercée par d'autres moyens sera permise surtout si l'exigence formulée par l'Etat requérant vise à l'exécution d'une obligation de droit international à laquelle n'a pas satisfait [92] l'Etat requis. Dans le même but, l'Etat requérant est-il en droit d'engager des actions visant à renverser le gouvernement au pouvoir dans l'Etat requis, et à le remplacer par des dirigeants qui lui soient plus dociles ? Est-ce une méthode admissible dans les relations internationales qu'influer sur la formation ou sur la composition de l'appareil gouvernemental d'un Etat étranger, en vue de forcer la réalisation d'une prétention ?

Pour ne pas être interdite au regard du droit international actuellement en

à la force en vue d'exercer le droit d'autodétermination une formulation qui, peut-être, eût justifié une assistance armée spontanée de la part d'autres Etats.

Aucune des propositions faites devant le Comité de définition de l'agression ne tente de ranger sous le terme d'« agression » l'emploi de la force dans le but de priver de l'exercice du droit d'autodétermination.

[91] *Cf.* pp. 415 et ss.

[92] Au cas où l'exigence tend à la conclusion d'un traité nouveau venant modifier des obligations internationales existantes, la déclaration de la conférence de Vienne sur le droit des traités adoptée le 23 mai 1969 « condamne solennellement le recours à la menace ou à l'emploi de toutes les formes de pression, qu'elle soit militaire, politique ou économique, par quelque Etat que ce soit, en vue de contraindre un autre Etat à accomplir un acte quelconque lié à la conclusion d'un traité, en violation des principes de l'égalité souveraine des Etats et de la liberté du consentement ».

vigueur, de telles actions doivent être licites non seulement quant à leurs *fins* concrètes [93] et quant à leurs *motifs*, mais également quant aux *moyens* mis en œuvre. Si le régime dont on veut provoquer la relève est déjà apparu comme étant l'auteur d'une agression, le dessein ne paraît pas illicite, mais vouloir lui imposer à cette occasion une forme bien déterminée de gouvernement, toute forme notamment qui ne serait pas appuyée par la majorité de son peuple, serait une intervention interdite dans les affaires intérieures de cet Etat. Si le régime actuel a enfreint des obligations lui incombant, et autres que celle de ne pas recourir à la force, il n'est pas absolument illicite de chercher à favoriser l'implantation d'un nouveau régime, mais ce serait une intervention interdite que de susciter la venue au pouvoir d'un régime disposé à consentir à des obligations nouvelles ou à renoncer à des droits existants. Il est nécessaire surtout d'opérer une distinction entre moyens licites et moyens illicites d'agir sur les données politiques présentes dans un autre pays. Or il existe un large éventail de moyens divers quant à leur nature, depuis la diffusion de propagande politique ou idéologique, l'aide financière accordée à des partis oppositionnels... jusqu'à l'envoi massif de fonds, d'armes ou d'équipes de volontaires à une formation politique projetant ou ayant déjà entrepris une conquête du pouvoir par la violence. Pourtant, indépendamment d'un examen de détail de ces fins, motifs et moyens, il est essentiel ici de cerner les formes d'intervention susceptibles d'être rangées sous l'interdiction du recours à la force.

Nous avons déjà mentionné les développements récents tendant à qualifier d'emploi prohibé de la force toute *contrainte* dans les relations entre Etats [94]; d'autres courants doctrinaux, en Amérique latine surtout, veulent tirer des statuts de l'Organisation des Etats Américains, et de la Charte des Nations Unies, une interdiction de l'*intervention*, que l'on semble identifier parfois à l'interdiction plus large de la contrainte. Or l'Assemblée générale des Nations Unies a largement fait siennes ces idées dans la résolution du 21 décembre 1965 [95].

[93] La déclaration de l'Assemblée générale relative aux principes touchant les relations amicales entre les Etats (*cf.* p. 403) condamne, dans la section sur le principe de non-intervention, toute mesure prise pour « contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. »

[94] *Cf.* p. 415. *Cf.* aussi l'opuscule de DERPA, *Das Gewaltverbot* etc., Hamburg, 1970.

[95] Selon la déclaration 2131 (XX) de l'Assemblée générale sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats, « l'intervention armée est synonyme d'agression » et la « violation du principe de la non-intervention... peut constituer une grave menace au maintien de la paix ».

La résolution du 22 août 1969 du Conseil de sécurité, avortée par suite du véto soviétique, qualifie l'invasion de la Tchécoslovaquie par les Etats du Pacte de Varsovie de violation de l'interdiction de recourir à la force, et « condamne » l'« intervention armée » et autre « dans les affaires intérieures de la Tchécoslovaquie ».

D'une manière bien singulière, la résolution 2160 (XXI) de l'Assemblée générale du 30 novembre 1966 mentionne l'une après l'autre l'interdiction de recourir à la force — selon les termes presque identiques à ceux de l'article 2, § 4, de la Charte — et l'interdiction de toute « action faisant appel à la contrainte, directe ou indirecte, qui prive les

Pour autant que l'on veuille mettre sur le même plan interdiction de l'emploi de la force et interdiction de l'intervention, il est nécessaire avant tout de démontrer, ou d'affirmer, que les sanctions attachées par la Charte à la violation de l'interdiction de la force s'appliquent également à celle de l'interdiction de l'intervention. Pour permettre de qualifier une guerre civile, ou des faits susceptibles d'en causer une, d'événements motivant des sanctions prévues au chapitre VII, on s'accroche, nous l'avons vu, à la notion de « menace contre la paix » de l'art. 39; d'une manière analogue, pour obtenir qu'une intervention contre le régime interne d'un Etat provoque, en tant que telle, les sanctions du chapitre VII contre l'Etat intervenant, on se cramponnera ici à la notion d'« agression ». Aussi, pour faire jouer cet article 39, a-t-on sans cesse considéré l'*intervention,* ou du moins certaines formes d'intervention, comme une *agression* « indirecte » [96]. Sur ce point pourtant, le Conseil de sécurité, en tant qu'organe responsable de l'application de l'article 39, n'a pas pris clairement position. Un exemple typique pour cette identification de l'intervention à l'agression est donné par une formule employée, au sein de l'Organisation des Etats Américains, par le Comité consultatif spécial pour les questions de sécurité : selon ce document, la défense de la démocratie dans les pays de l'hémisphère occidental exige que l'on répute agression toute intervention du communisme dans les affaires intérieures d'une des républiques américaines, cette intervention étant regardée comme une menace contre la sécurité de tout l'hémisphère [97]. Cependant, toute

peuples soumis à la domination étrangère de leur droit à l'autodétermination », et déclare : « l'emploi de la force pour priver les peuples de leur identité nationale... constitue une violation de leurs droits inaliénables *et du principe de non-intervention* ». (Cette dernière phrase sera reprise mot à mot dans la déclaration sur les principes touchant les relations amicales entre Etats.) Cette résolution étant un texte de compromis, les Etats-Unis et la France ont pu voter pour son adoption; d'autres pays (Belgique, Italie, Australie) se sont abstenus, en fondant leur attitude sur l'improvisation et le manque de clarté des principes ainsi formulés; la Grande-Bretagne a voté contre.

[96] Parmi les derniers projets présentés devant le Comité de la définition de l'agression, une proposition des puissances occidentales mentionne comme pouvant constituer une agression « le fait d'organiser, d'appuyer ou de diriger des activités subversives tendant au renversement par la violence du gouvernement d'un autre Etat ». Selon une proposition de l'U.R.S.S., serait réputé acte d'agression indirecte l'envoi « sur le territoire d'un autre Etat de bandes armées... ». Une proposition de divers pays non alignés retient les « actes de subversion ou de terrorisme... commis par des bandes irrégulières, volontaires ou armées organisées ou appuyées par un autre Etat. »

[97] Doc. *OEA/Ser.L/X/II.9.*

La déclaration de l'Assemblée générale de l'O.N.U. relative aux principes touchant les relations amicales entre les Etats mentionne, sous l'interdiction du recours à la force : « Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées, notamment de bandes de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre Etat.

Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes,

action même intensive visant à renverser un régime dans un autre Etat, à supposer même que l'on puisse la réputer agression indirecte, ne constitue pas en soi une « attaque armée », qui seule justifierait des actes armés de légitime défense de la part de l'Etat objet de l'intervention, ainsi que des actions militaires d'Etats tiers à des fins de défense collective, sous forme notamment d'opérations portées contre le territoire de l'Etat intervenant [98].

A première vue, l'interdiction de l'intervention se trouve très proche de l'interdiction de l'emploi de la force lorsqu'un Etat tiers intervient dans une guerre civile déjà en cours sur le territoire d'un Etat étranger, en mettant en œuvre ses forces militaires en faveur de l'une des parties impliquées dans les combats. Ou bien on entend par « attaque armée » entre Etats indépendants, ou par « emploi de la force » entre formations de caractère étatique, le fait de troubler par des opérations militaires un *état de possession paisible* : toute tentative de renverser le régime au pouvoir dans un Etat étranger en venant en aide au groupe rebelle sera réputée « attaque armée » pour peu que des forces militaires aux ordres de l'Etat intervenant opèrent sur le territoire de cet Etat et y engagent des combats. La difficulté sera souvent que ces forces n'agiront pas ouvertement « pour » l'Etat intervenant, et sembleront relever d'une armée locale « de libération »; ce qui compliquera la preuve qu'elles ont été envoyées et sont dirigées par l'Etat intervenant, et plus encore celle que l'armée dite de libération agit en fait pour le compte et sur les ordres de l'Etat intervenant.

Ou bien, au contraire, on fait sienne la doctrine des « justes » guerres de libération des peuples opprimés : toute action tendant à réprimer un mouvement légitime dans une autre Etat sera tenue pour un emploi prohibé de la force, et toute action même armée de ce mouvement politique légitime, un acte licite; tout soutien direct apporté au régime oppresseur par des Etats tiers sous forme d'opérations militaires, sera réputé participation à un emploi illicite de la force; bien plus, en raison de l'aide qu'elles reçoivent de l'extérieur, on dénoncera les forces armées du groupe qualifié oppresseur comme « instruments » de l'Etat intervenant, ce qui permettra de souligner la légitimité des combats de libération contre une oppression étrangère.

Prenons l'exemple de la guerre du Vietnam : selon l'optique des Etats-Unis [99], les troupes nord-vietnamiennes « infiltrées » dans le Sud commet-

lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force »; et, sous le principe de non-intervention : « Tous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat. »

[98] *Cf.* la proposition de certains Etats non alignés devant le Comité de définition de l'agression, *cf. supra,* note 31, p. 411.

[99] Voy. surtout le « Legal Memorandum » du 4 mars 1966, *Dep. State Bull.,* 28 mars 1966, p. 475.

tent une attaque armée contre l'Etat indépendant du Sud Vietnam, et les Vietcongs sont les « agents » de l'Etat agresseur, le Nord Vietnam. A l'inverse, aux yeux des Soviétiques et des Nord-vietnamiens, le soutien accordé au régime de Saïgon contre ses ennemis au Sud Vietnam fait apparaître les Américains comme des oppresseurs néo-colonialistes, l'appareil étatique du régime de Saïgon, comme leur instrument, et le tout, comme une guerre d'agression prohibée par le droit international. Un point toutefois est quelque peu laissé dans l'ombre, savoir si l'aide apportée au Vietcong par le Nord Vietnam est justifiée, soit au titre de défense collective contre une « attaque armée » ou contre un « autre » emploi interdit de la force, soit du fait que le Vietnam demeure, bien que divisé, un pays et un peuple [100]. Du moins faut-il noter que cette argumentation est l'exact pendant de celle qui a vu jour au sein de l'Organisation des Etats Américains, selon laquelle, nous l'avons vu, toute activité communiste, à l'instigation de la Russie ou de la Chine, à l'intérieur d'un Etat membre de l'Organisation est réputée « agression » contre les *autres* Etats américains.

Les organes des Nations Unies, qui ont fait un accueil assez large à la doctrine de la légitimité des guerres de libération, ont eux aussi, mais dans un seul cas, envisagé favorablement un recours à la force en vue d'empêcher des Etats tiers de soutenir un régime « oppresseur » [101]. Il semble justement que l'on ait encore des scrupules à trop relâcher le principe de l'interdiction de l'emploi de la force dans les relations entre Etats, et à aller jusqu'à qualifier de défense collective contre une « attaque armée » du régime oppresseur le fait, par un autre Etat, d'assister unilatéralement et ouvertement un groupe impliqué dans de « légitimes » combats de libération [102].

[100] Ne serait-ce qu'en raison d'une évocation de la « guerre civile » américaine, c'est là un argument auquel se rallient certains auteurs critiquant la politique des Etats-Unis au Vietnam. Rappelons toutefois que c'est un argument auquel tente d'enlever tout fondement la thèse voulant que les entités politiques territorialement délimitées soient à la fois objets et sujets de l'interdiction de recourir à la force, même s'ils ne sont pas encore membres de la communauté internationale en tant qu'Etats souverains (*cf.* pp. 426 et ss.).

[101] *Cf. infra,* p. 428.

[102] *Cf. supra,* p. 428. Dans la résolution 2131 (XX) du 21 décembre 1965 (note 95), l'Assemblée générale déclare « tout Etat doit respecter le droit des peuples et des nations à l'autodétermination et à l'indépendance et ce droit sera exercé librement en dehors de toute pression extérieure... »; condamne « ... toute intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence... », et précise que tout Etat doit s'abstenir de toute mesure tendant à organiser, aider « des activités subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime dans un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat ». La résolution 217 du Conseil de sécurité du 20 novembre 1965 (*cf.* p. 421) prie l'organisation de l'Unité africaine, dont ne fait pas partie la Rhodésie, « de faire tout ce qui est en son pouvoir pour aider à l'application de la présente résolution », mais sans l'habiliter à prendre des mesures d'ordre militaire, contrairement à la demande faite ultérieurement à la Grande-Bretagne d'empêcher, au besoin par la force, tout transport de produits pétroliers vers la Rhodésie. Dans l'affaire de Goa, l'Inde prétendait avoir eu légalement recours à la force pour permettre à la population du territoire de Goa d'exercer

Dans l'affaire du Vietnam, les Etats-Unis n'ont pu se résoudre à opposer à l'idée de la légitimité des guerres de libération un autre concept, qui pourtant aurait peut-être pu trouver un appui dans les résolutions votées par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de l'affaire de Hongrie [103] : à savoir, la légitimité des combats — de nature défensive ou même offensive — menés par un peuple pour assurer la défense de ses libertés contre un mouvement né également au sein de ce peuple mais visant à instaurer par la force un régime totalitaire, ainsi que le droit d'Etats tiers à prêter assistance à ce peuple avec leurs forces armées [104]. Pour se justifier contre le reproche d'avoir violé au Vietnam l'interdiction de l'emploi de la force, les Américains ont invoqué d'autres arguments. Ils ont cherché avant tout à fonder leur intervention militaire sur le consentement que leur aurait donné le « gouvernement » du pays où a lieu la guerre civile (*intervention by invitation*).

A cet égard, il est indispensable de faire une distinction entre le cas où le gouvernement consentant à des interventions futures est l'unique gouvernement de l'Etat en cause, et le cas où le gouvernement donnant une autorisation d'intervention immédiate se trouve déjà face à un contre-gouvernement rival. Dans cette dernière hypothèse, on doit à nouveau exclure la situation, déjà étudiée ci-dessus [105] où les deux gouvernements rivaux ont en fait déjà exercé pendant un certain temps leur autorité, sans se livrer de combats, sur des fractions bien délimitées de l'ancien territoire étatique unique : pour autant que l'interdiction de l'emploi de la force s'applique aux relations entre de telles entités de caractère étatique, toute assistance militaire apportée de l'extérieur par des Etats tiers à l'entité qui est victime de l'agression — que ce soit en raison d'une obligation conventionnelle ou d'une simple requête expresse à cet effet — constitue une défense collective légitime; à l'inverse, tout soutien apporté,

son droit d'autodétermination contre le Portugal; si l'Inde cependant n'a pas été condamnée par le Conseil de sécurité, ce n'est pas pour cette raison, mais par suite du véto soviétique. Inversement, divers membres du gouvernement pakistanais ont voulu restreindre la portée de la renonciation à la force ancrée dans la Déclaration de Tashkent, en prétendant que l'article 51 de la Charte des Nations Unies consacre « le droit ultime d'une nation de conduire son propre combat de libération » (voy. déclaration du ministre des Affaires étrangères Bhutto, du 15 janvier 1966). En cela, le Cachemire peut être considéré aussi bien comme partie de la nation pakistanaise, ou comme peuple autonome.

[103] *Cf. supra,* note 88.

[104] Si l'on n'a pas retenu cette argumentation, ce n'est pas parce qu'on la considérait comme dénuée de fondement, mais bien, semble-t-il, parce que le gouvernement sud-vietnamien, lui-même, voulait se dérober à des élections libres, et qu'une large partie de la population sud-vietnamienne, même si elle ne prenait pas parti pour le Vietcong, refusait le régime en place. Plus intéressant, peut-être, est de noter que les Etats-Unis n'ont jamais vu dans une tentative par des Cubains de renverser le régime Castro par la violence, ou dans une assistance par d'autres pays américains à une pareille tentative, une exécution conséquente du programme de l'Organisation des Etats américains à l'égard du communisme (*cf.*, p. 441, note 109). Dans ce contexte, il est utile de relire JESSUP, *The International Problem of Governing Mankind,* 1947, pp. 33 et ss., qui en 1947 refusait déjà tout plan impliquant que les Etats-Unis garantissent un régime démocratique en Grèce ou en Turquie.

[105] *Cf.* p. 427.

même par un Etat tiers allié, à l'entité qui est l'auteur de l'agression, constitue une participation interdite à un emploi illicite de la force.

Cependant, si les combats opposent des formations qui ne contrôlent pas encore des « territoires » délimités, un Etat tiers ne peut absolument pas justifier une intervention armée en procédant à la reconnaissance de l'un des « gouvernements » rivaux, et d'un seul, et en se faisant donner l'autorisation d'intervenir à ses côtés. L'admettrait-on, deux Etats membres des Nations Unies n'auraient qu'à reconnaître, respectivement, l'un des gouvernements rivaux, en obtenir l'autorisation d'intervenir avec leurs forces armées, afin de se livrer une guerre qui échapperait à l'interdiction de recourir à la force ! Pour autant que l'on veuille qualifier juridiquement les interventions d'Etats tiers dans des guerres civiles n'opposant pas des entités de caractère étatique, et juger ces interventions en fonction des fins propres à l'interdiction du recours à la force, le seul critère à retenir est celui-là même que l'on appliquerait à une guerre opposant directement les Etats intervenants [106], à savoir : l'Etat qui, le premier (ou le seul), fait pénétrer ses forces militaires dans un territoire où un autre Etat exerçait jusqu'alors son pouvoir, est l'agresseur; l'Etat tiers qui, le premier, favorise les actes de force de l'une des parties en présence dans une guerre civile et, serait-ce même sur sa demande [107], intervient à ses côtés avec ses

[106] Pour autant qu'agression armée et attaque armée soient identiques, l'attitude des Etats occidentaux ne diffère pas de celle de l'U.R.S.S. qui, dans une proposition faite devant le Comité de définition de l'agression, répute expressément agression armée le fait par un Etat d'employer le premier la force armée contre un autre Etat. Pour le cas de l'attaque préventive, *cf.* p. 404.

[107] Si les chefs du mouvement rebelle n'ont pas encore prétendu être le gouvernement d'une entité autonome, l'intervention d'un Etat tiers sur la demande de l'« ancien » régime semble admissible, comme, par exemple, l'intervention des troupes françaises au Tchad. (Peu importe que cette intervention fût fondée sur le traité du 11 août 1960 ou résultât d'une requête récente du gouvernement du Tchad.) Toutefois si assistance est portée à un régime réprimant par la force l'exercice d'un droit d'autodétermination..., *cf.* p. 433.

Dès que les deux parties en présence ont respectivement à leur tête des dirigeants affirmant être le gouvernement d'un Etat, il est illusoire de prétendre que seul le gouvernement ancien est habilité à demander assistance à d'autres Etats. Cette pensée, même si, apparemment, elle a joué un rôle, n'a pas été le motif déterminant pour les mesures prises par l'O.N.U. dans les questions du Congo et de Rhodésie, *cf.* p. 446.

Le fait de la part d'un autre Etat d'assister un régime qui a été remplacé par un nouveau gouvernement, et dont les anciens membres ne prétendent même pas être le gouvernement légal de l'Etat en cause, serait manifestement une intervention illicite. Par suite du véto soviétique, l'intervention de l'U.R.S.S. en Hongrie, laquelle avait tel caractère, n'a pu devenir l'objet de résolutions du Conseil de sécurité, mais l'Assemblée générale, dans sa résolution 1004 (ESII) du 4 novembre 1956, l'a qualifiée d'« attaque armée contre la population hongroise ». De plus, la résolution 1131 (XI) déclare que le recours à la force contre le peuple hongrois « viole l'indépendance politique de la Hongrie », et la résolution 1127 (XI) se réfère expressément à l'article 2, § 4. Plusieurs années auparavant, l'Assemblée générale avait déjà condamné l'assistance des rebelles communistes en Grèce par les Etats voisins du bloc soviétique, sans en donner, il est vrai, une qualification juridique précise. Sur la pratique des Nations Unies quant à cette question de l'agression indirecte, voy. également Higgins, R., *op. cit.*, pp. 191 et ss.

propres forces militaires, doit être considéré comme ayant violé l'interdiction de recourir à la force. Il en résulte que l'autre partie est en droit de prendre toute contre-mesure militaire contre cet Etat agresseur et intervenant, donc de lancer des opérations armées sur le territoire de ce dernier, en haute mer, etc. De même, interdire aux Etats tiers de lancer des actions de défense collective contre cet Etat agresseur et intervenant serait lui accorder un avantage indû. Le droit international n'autoriserait-il pas cette défense collective, tout Etat projetant une attaque armée contre un autre Etat pourrait exécuter cette attaque sans s'exposer au danger d'une intervention collective, s'il sait attendre — ou provoquer [108] — une guerre civile, pour y intervenir ensuite en faveur de la partie rebelle ou d'une autre partie [109] !

A première vue, l'intervention militaire d'un Etat tiers paraît légalisée si elle procède d'une autorisation d'intervention donnée à l'époque par l'unique gouvernement effectif de l'Etat en cause. Une telle autorisation anticipée peut prendre diverses formes, qu'il convient de juger différemment. Si autorisation est donnée d'intervenir en cas de troubles ou de guerre civile, tout en laissant à l'Etat intervenant le libre choix de la partie qu'il lui plaira d'assister, cela équivaudrait, selon une opinion dominante, à une renonciation à l'indépendance, donc à l'une des qualités nécessaires à tout Etat souverain au regard du droit international. Aussi la plupart des droits conventionnels d'intervention ne sont-ils accordés qu'en vue de garantir le maintien d'un régime politique ou constitutionnel donné. Alors même, il paraît douteux que l'autorisation puisse exonérer l'Etat intervenant de tout reproche d'emploi illicite de la force. Accordé par le gouvernement alors sans rival de l'Etat en cause, ce droit ne peut plus justifier une intervention, dès lors qu'un parti rebelle est parvenu à fonder un nouvel Etat effectif sur une *fraction* du territoire; les traités politiques conclus par l'ancien gouvernement de l'Etat originaire, désormais amputé, ne peuvent lier le nouvel « Etat » fondé par sécession. Même si le parti rebelle n'a pas encore réussi à fonder un nouvel Etat, une question fondamentale ne peut être éludée : les Etats signataires de la Charte des Nations Unies, tenus qu'ils sont de ne pas recourir à la force, peuvent-ils, par traité particulier, s'exempter de cette obligation dans leurs relations réciproques ? Point n'est besoin de soulever la question de l'existence d'un *jus cogens* en droit international pour discerner que les Etats

[108] Le fait, à cette fin, de tolérer ou d'appuyer la formation d'organisations armées privées devant opérer sur le territoire de l'autre Etat serait, selon une proposition faite par divers Etats non alignés (voy. note 31) constitutif d'agression, mais ne justifierait pas une intervention d'Etats tiers au titre de légitime défense collective sur la base de l'article 51 de la Charte.

[109] Au sein de l'Organisation des Etats Américains, on a tenté de justifier le droit des autres nations américaines d'intervenir dans un Etat de l'hémisphère où menace de s'implanter un régime communiste, en se fondant sur l'argument que la cause de l'implantation d'un tel régime serait toujours à rechercher dans une intervention d'Etats non américains, que cette intervention serait illicite en droit international et de plus, prendrait le caractère d'une agression contre l'ensemble des nations américaines, *cf.* travaux du Comité consultatif spécial pour les questions de sécurité, 1968, O.E.A., Doc. Ser. *L/X/II.21.*

ne peuvent absolument pas se soustraire à l'interdiction du recours à la force par traités bilatéraux; tout emploi illicite de la force affectant les intérêts légitimes de tous les Etats, l'Etat agressé et les Etats tiers ont un « droit » à ce que l'Etat agresseur s'abstienne de recourir à la force. Sous le régime de la Charte, il est donc exclu que deux Etats membres puissent licitement, par traité séparé, se concerter de régler leurs différends par un duel par les armes. Il serait aussi inconcevable qu'un Etat puisse, par le biais d'une autorisation conventionnelle, justifier par avance des actions militaires lancées par un autre Etat sous forme d'intervention dans une guerre civile future, même si cette guerre n'est pas appelée, en tant que telle, à être couverte par l'interdiction du recours à la force, pour l'une des raisons mentionnées ci-dessus [110]. Ainsi a-t-on douté, et non sans raison, que la Turquie ait pu puiser dans le traité international relatif à l'île de Chypre un droit d'intervenir dans la guerre civile opposant les communautés grecques et turques, dans le but d'y maintenir la constitution fixée par ce traité [111].

C'est apparemment pour prévenir de telles objections que l'on a tenté, d'abord aux Etats-Unis, de faire appel à une autre construction : pour autant qu'elle n'est pas fondée sur une autorisation conventionnelle anticipée, donnée par l'unique gouvernement de l'Etat en cause, l'intervention militaire d'Etats tiers dans une guerre civile, dans le but de maintenir un certain régime politique, pourrait être légitimée par un *accord régional* conclu par la majorité des Etats de la région intéressée, et prévoyant expressément une dispense à l'interdiction du recours à la force à cet effet.

De cette manière, on a voulu justifier l'intervention à Saint-Domingue [112] par exemple : la Charte de l'Organisation des Etats Américains fait obligation aux Etats membres de l'Organisation d'avoir un régime constitutionnel de démocratie indirecte, ce qui implique une obligation d'empêcher l'implantation d'un régime communiste ou ouvrant la voie au communisme; toute transgression de cette obligation — et il y aurait déjà violation alors même que des partisans de l'ancien régime luttent encore contre l'instauration du régime dit communiste — habiliterait les organes compétents de l'Organisation à ordonner une intervention militaire, voire même à légitimer *a posteriori* l'intervention unilatérale d'un Etat

[110] *Cf.* pp. 423 et ss.

En novembre 1966, l'Equateur a suggéré devant l'Assemblée générale de lancer une étude sur le point de savoir si l'occupation d'un Etat par les forces d'un autre Etat, sur la demande du gouvernement du premier, constituait une violation de l'article 2, § 4.

[111] TORNARITIS, *Constitutional and Legal Problems in the Republic of Cyprus*, 1968, p. 8; TENEKIDES, « Zypern », 1966, p. 139.

[112] *Cf.* sur cette question BARON, «The Dominican Republic Crisis of 1965», dans *Columbia Essays in International Affairs*, vol. III (1967), pp. 1 et ss., NANDA, 43 *Denver L.J.* (1966), pp. 439 et ss., et 44 *Denver L.J.* (1967), pp. 225 et ss.

membre[113]. Que les Etats-Unis aient été conséquents dans leurs actions entreprises dans le cadre de cette défense collective de la démocratie dans l'hémisphère occidental est une autre question[114]. Il s'agit ici de savoir si un pacte régional peut, contrairement à un traité bilatéral, fournir une base juridique à une intervention armée — voire à une intervention préventive ! Lorsque cette pensée fit son apparition dans l'hémisphère occidental, la situation dans le monde soviétique rendait invraisemblable qu'une intervention correspondante pût y avoir lieu, sur décision prise dans le cadre d'un pacte régional garantissant la prétendue légalité soviétique. Les Soviétiques, qui, à l'instar de quelques autres Etats membres, s'efforçaient, aux Nations Unies, de laisser la porte ouverte à des décisions autorisant des interventions militaires collectives pour de quelconques motifs (et là on ne s'opposait que sur la détermination de l'organe compétent : le Conseil de sécurité ou également l'Assemblée générale), ne critiquaient pas tant le principe d'un relâchement de l'interdiction du recours à la force dans le cadre d'une organisation régionale, mais exigeaient que ces organisations régionales fussent habilitées à agir, par l'organe compétent des Nations Unies, en chaque cas particulier. Cette condition a été abandonnée depuis par ladite doctrine Brejnev, appliquée en 1968 en Tchécoslovaquie[115], et l'argumentation par laquelle on veut aujourd'hui justifier le prétendu « droit » d'intervenir par les armes dans un pays frère, tiré du Pacte de Varsovie, est le fidèle reflet des justifications apportées, à l'Ouest, à l'intervention à Saint-Domingue[116].

Ce recours à la technique des pactes régionaux pour écarter le principe du non-recours à la force du droit international général, afin de garantir le maintien d'un

[113] La résolution adoptée le 6 mai 1965 lors de la dixième réunion consultative de l'Organisation des Etats américains reconnaît à l'organisation le droit — et lui fait même le devoir — de rétablir des « conditions démocratiques normales » dans un Etat membre, par l'envoi de troupes relevant directement de l'Organisation.

[114] Pour des développements critiques sur la politique américaine en la matière, *cf.* SLATER, *A Revaluation of Collective Security*, 1965.

[115] *Cf.* surtout les déclarations faites par M. Gromyko devant l'Assemblée générale le 3 octobre 1968, citées, entre autres documents, par MEISSNER, *Die Breschnew-Doktrin*, Köln, 1969. *Cf.* également l'article de la *Pravda* du 22 août 1968, qui justifiait l'intervention en Tchécoslovaquie notamment par l'argument que la Tchécoslovaquie en négligeant ou violant les obligations de l'alliance avait mis en danger les « intérêts vitaux » des autres pays socialistes.

La dernière proposition de l'U.R.S.S. devant le Comité de la définition de l'agression parle dans son préambule du principe de la coexistence pacifique des Etats à « systèmes sociaux différents »; serait contraire à ce principe le fait par un Etat de porter atteinte aux « conquêtes sociales et politiques » dans un autre Etat, c'est-à-dire dans un Etat ayant un autre système social.

[116] Divers auteurs vont même jusqu'à affirmer que les justifications apportées à l'intervention des Etats-Unis à Saint-Domingue ont eu pour effet d'encourager l'Union soviétique à envahir la Tchécoslovaquie en 1968, *cf.*, FRANCK et WEISBAND, « The Johnson-Breshnev Doctrines », *Center for International Studies Policy Papers*, vol. 3, n° 2, 1970.

système politique donné, correspond à une évolution que l'on retrouve en d'autres matières, celle qui consiste à donner aux organisations régionales un caractère juridique hybride, relevant à la fois du droit international et du droit interne, ce qui doit leur permettre, à l'adresse surtout des organisations universelles, de qualifier d'« international » ou d'« interne », selon le besoin, les événements se produisant en leur sein [117]. Cependant, s'il est établi que l'interdiction du recours à la force s'applique même aux relations entre les fractions rivales issues de la division de fait d'un Etat autrefois unique, dès qu'elles apparaissent en tant qu'entités politiques de caractère étatique, et ce nonobstant tout argument tiré de l'*ancienne* unité constitutionnelle du territoire où elles se sont établies [118], on pourra difficilement prétendre qu'un lien conventionnel ancré dans un pacte régional, et tendant à maintenir un certain régime constitutionnel dans chacun des Etats membres, pourrait légitimer un emploi de la force et une intervention militaire des autres Etats [119].

Admettrait-on que l'ordre juridique international permette à chaque groupe d'Etats de s'engager, par l'intermédiaire des gouvernements y détenant le pouvoir à un moment donné, à maintenir un certain régime politique et constitutionnel, et de s'accorder réciproquement un droit d'intervention militaire au cas où ce système politique viendrait à être renversé, ou simplement menacé, dans l'un

[117] Notons que l'idée, sous-jacente à la doctrine Brejnev, qu'il existe une communauté des peuples socialistes dotée d'un ordre juridique spécial en vue de garantir les « conquêtes » du socialisme, trouve un modèle, à l'Ouest, dans l'affirmation que le droit des Communautées européennes constitue un ordre juridique particulier ne relevant ni du droit national ni du droit international.

[118] *Cf. supra,* p. 427.

[119] De même, on ne peut soutenir la thèse de MAHNKE, *op. cit.,* p. 172, selon laquelle toute organisation internationale serait libre de dilater le terme d'agression à son gré. Dans le cadre de l'Organisation des Etats Américains la volonté de reconnaître aux nations américaines le droit de prendre des mesures militaires contre un Etat membre pour toutes sortes de motifs, s'appuie sur les dispositions des articles 6 et 8 de la Charte de l'Organisation, comme moyen ultime, qui prévoient un emploi de la force au cas où une agression non constitutive d'attaque armée, ou tout autre événement de nature à menacer la paix dans l'hémisphère, porterait atteinte à l'intégrité territoriale, à la souveraineté ou à l'indépendance politique de l'un des Etats membres; or le pouvoir d'apprécier s'il y a menace à la paix ne peut, selon nous, être considéré comme un pouvoir discrétionnaire de caractère politique. (*Cf.* p. 421.)

Un traité collectif peut faire obligation à un Etat signataire de structure fédérale, envers les autres Etats signataires, de veiller à ce que les dispositions conventionnelles s'appliquent aux relations entre les parties qui le composent comme s'il s'agissait de relations entre Etats signataires autonomes. Inversement, un traité collectif peut disposer qu'une « Union » groupant des Etats signataires autonomes sera traitée, dans ses relations avec des tiers, comme un seul Etat signataire. Aussi est-on en droit de se demander si l'interdiction de l'emploi de la force s'applique en tant que telle aux relations entre les Etats membres de l'O.N.U. qui, tels l'Ukraine et la Biélorussie, sont parties d'une Union fédérale, et, deuxièmement, si l'interdiction peut être suspendue dans leurs relations réciproques. Nous conclurons, quant à nous, par l'affirmative pour la première question, par la négative pour la seconde.

d'entre eux, on ne verrait guère pourquoi on devrait exclure tout droit de contrainte militaire en vue de faire respecter des obligations qui ne concernent pas le régime intérieur, mais par exemple la propriété des étrangers. Or, selon une opinion unanime, nous l'avons vu, la volonté de faire valoir des prétentions même irréfutablement fondées en droit international, mais autres que celle de faire respecter l'interdiction de recourir à la force, ne peut légitimer des actes de force armée. S'il est vrai que l'interdiction du recours à la force, interdiction du droit international général à l'observation de laquelle ont « droit » tous les Etats tiers dans leur ensemble et chaque Etat tiers individuellement, ne peut être relâchée par la voie d'accords bilatéraux particuliers, on doit également conclure à l'impossibilité de soumettre des Etats, par la voie d'accords régionaux, à une exécution forcée emportant recours à la force militaire, sur décision d'un organe régional [120].

Nous avons vu ci-dessus [121] qu'il existe des guerres civiles que l'on ne peut pas mettre sur le même pied qu'une guerre internationale au sens étroit, bien qu'elles soient désapprouvées par les Etats tiers en raison de la menace objective qu'elles constituent pour le maintien de la paix, sans toutefois que l'on puisse reprocher une agression à l'une ou l'autre des parties en présence, ni même faire grief à l'Etat en cause d'avoir fait naître cette menace par sa carence. C'est apparemment pour ces cas-là qu'est apparue ces dernières années une idée nouvelle : les Nations Unies, soit, sur leur autorisation, une organisation régionale ou, éventuellement, certains Etats non intéressés, pourraient envoyer des troupes dans un Etat dans le but d'y mettre fin à une guerre civile, mais *sans influer* sur l'issue du conflit politique qui en est à l'origine.

Dans aucune de ses dispositions, pourtant, la Charte ne prévoit explicitement une telle intervention collective en vue de pacifier un pays déchiré par une guerre civile [122]. Si, dans les affaires de Chypre et du Congo, l'Organisation des Nations Unies a envoyé des contingents armés, mis à sa disposition par divers Etats membres mais dont l'engagement était décidé par un de ses organes, dans le but de rétablir « l'ordre et la paix », c'est apparemment par analogie avec le

[120] Si on déclare admissible en droit international l'emploi de la force en vue d'exercer le droit d'autodétermination (voy. p. 428), ira-t-on jusqu'à réputer licite un traité qui reconnaisse aux Etats signataires un droit d'intervention armée dans un autre Etat signataire en vue d'y réaliser l'exercice d'un droit d'autodétermination ? On est même allé jusqu'à affirmer que plusieurs Etats pourraient s'accorder réciproquement — ou donner à une organisation — un droit d'intervention armée au cas de violation des droits de l'homme dans un Etat signataire, *cf.*, Fox, 1 *J. Int. L. Pol.*, N.Y. Univ. (1968), pp. 54 et ss.

[121] *Cf. supra*, pp. 424 et ss.

[122] D'autres événements, localisés dans un Etat mais ne pouvant faire l'objet d'un reproche quelconque de violation du droit international, pourraient également constituer une menace, même très grave, au maintien de relations internationales pacifiques au sens large, par exemple, une crise économique. Or, dans un pareil cas, on n'a jamais envisagé jusqu'à présent d'imposer à l'Etat en cause un « traitement forcé », par la voie d'une intervention impliquant emploi de la force, décidée par une organisation régionale !

but de l'interdiction du recours à la force au regard des guerres internationales véritables, et avec le but des mesures prises pour garantir l'observation de cette règle, à savoir, le maintien ou le rétablissement d'un état de possession pacifique. Dans l'affaire du Congo, il est vrai, les troupes envoyées par les Nations Unies obtinrent très rapidement la mission bien spécifique de garantir l'unité de l'Etat contre des mouvements sécessionnistes [123]. En effet, à supposer qu'on le veuille jamais, est-il possible qu'une intervention pacificatrice soit absolument neutre et n'influe pas sur les données politiques ayant fait surgir le conflit à l'intérieur de l'Etat en cause ? Dans un Etat où divers groupements rivaux prétendent être le gouvernement légitime, peut-on considérer l'ordre comme rétabli pour peu que cessent les combats, sans que les organes étatiques subalternes sachent de quel groupement suivre les directives ? Doit-on entendre par rétablissement de l'ordre le rétablissement au pouvoir des organes politiques centraux tels qu'ils existaient avant que n'éclatent les combats, ce qui serait un parti pris évident pour le régime politique ancien [124] ? Même si l'intervention s'affirme pacificatrice, et si les intervenants ordonnent des élections nouvelles à fin d'apaisement, ce ne sera pas sans influer sur l'issue du conflit, car une décision prise quant au système électoral peut déjà, en soi, avoir des incidences néfastes pour l'une ou l'autre des parties. L'attitude de l'Organisation des Etats Américains dans l'affaire de Saint-Domingue s'explique visiblement par le sentiment que de tels empiétements dans les affaires intérieures du pays sont inévitables; on y déclara finalement que la présence des troupes visait à aider à la « réconciliation » des parties combattantes [125], et, en fait, cela a conduit à un « accord » entre elles [126].

[123] *Cf. supra,* note 83. Il est nécessaire toutefois de mentionner ici le gouvernement central du Congo, le seul qui affirmât être le gouvernement de l'ensemble de l'Etat congolais, avait donné son accord à l'envoi sur son territoire des contingents de l'O.N.U., et que les forces sécessionnistes obtinrent l'appui d'autres Etats, dont l'intervention fut désapprouvée par les organes des Nations Unies bien qu'on ne pût la réputer attaque armée.

[124] Lors de la guerre de Palestine, une intervention de forces armées « neutres » n'eût pu viser à rétablir un ordre étatique préalable, conformément à une constitution interne préexistante. Le plan de partage approuvé par l'Assemblée générale envisageait pour sa garantie un emploi de la force militaire, de sorte que le Conseil de sécurité fut invité à traiter toute tentative de modifier par la force le règlement prévu comme constituant l'un des faits mentionnés à l'article 39 de la Charte (résolution 18, II, du 28 novembre 1947). Le Conseil de sécurité toutefois n'a adopté aucune résolution en ce sens.

[125] La résolution du 6 mai 1965 de l'Organisation des Etats Américains donnait pour seule mission aux troupes envoyées à Saint-Domingue celle de maintenir la sécurité et les droits de l'homme, ainsi que de créer un « climat de paix et de conciliation » permettant le fonctionnement d'institutions démocratiques.

[126] *Cf.* l'« Acte de la réconciliation » du 31 août 1965. Au contraire, l'Assemblée générale dans sa résolution 2151 (XXI) du 29 novembre 1966 condamne par avance « tout arrangement » entre la Grande-Bretagne et le régime illégal de Salisbury. Lors de la rébellion des Ibos dans les années 1968-1969, la plupart des Etats africains soulignèrent l'unité indivisible de l'Etat nigérien, ce qui ne les empêcha pas d'inviter les « parties » en présence à entrer en négociations, et à offrir leur médiation.

On pourrait nous objecter ceci : le droit international public ne dispose-t-il pas, sous la forme des principes d'autodétermination interne et d'autodétermination externe, d'un remède universel qui permette de soumettre à une médecine forcée tout Etat souffrant de combats internes dont on craint qu'ils ne se propagent et mettent en péril la paix en d'autres Etats, et ces principes ne pourraient-ils pas être garantis au besoin par la force ? Mais, jusqu'à présent, les conceptions sont tellement divergentes quant à la portée de ce droit [127] que très souvent le remède ne pourra être appliqué. Il n'est pas rare, ainsi, que le mot d'ordre d'« élections libres » ne soit qu'un artifice permettant de masquer la diversité des systèmes électoraux [128], et de faire oublier que la préférence donnée à l'un ou l'autre de ces systèmes peut être lourde de conséquences quant aux rapports des forces en présence après élections. Dans l'affaire de la Rhodésie, le Conseil de sécurité a déclaré que l'usurpation du pouvoir par la minorité raciste n'a « aucune validité légale » et prié le gouvernement de la Grande-Bretagne de prendre des mesures immédiates « pour permettre au peuple de la Rhodésie du Sud de décider de son propre avenir », mais sans préciser les formes juridiques selon lesquelles il devrait en décider [129]. Comment espérer qu'un organe des Nations Unies puisse, en cette qualité, se prononcer par exemple sur la manière dont les peuples du Sud et du Nord Vietnam — ou bien le peuple du Vietnam tout entier — devraient se donner un pouvoir politique qui satisfasse

[127] La résolution 2526 (*cf.* p. 403), il est vrai, n'a pas repris la thèse, avancée par divers gouvernements du Tiers Monde et, pendant un temps, par l'Union soviétique, ainsi que du reste par certains auteurs du monde occidental, que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne pourrait avoir pour objet que la liquidation des dominations de caractère colonial sur des peuples de race différente, et ne s'appliquerait ni aux anciens Etats, ni même aux nouveaux Etats créés après décolonisation; elle se borne à dire que « *tous* les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique en toute liberté et sans ingérence extérieure... ».

[128] Dans une résolution du 15 juin 1966 (A/AC 109/179), le Comité spécial des 24 demande l'indépendance d'Aden avec un régime « représentatif » issu d'élections au suffrage universel de la population adulte du territoire, mais ne dit mot du système électoral. L'accord, resté lettre morte, conclu entre l'Egypte et l'Arabie-Séoudite le 24 août 1964 prévoyait pour le Yémen un référendum portant sur le système gouvernemental et la formation d'un gouvernement provisoire par un congrès de 50 membres représentant « toutes les parties de la population ».

[129] Dans les pays d'immigration se pose la question de savoir qui fait partie du « peuple » appelé à l'exercice du droit d'autodétermination. Le Comité spécial des 24 parle du « peuple de Zimbabwe » (résolution du 31 mai 1966 [A/AC 109/167]; parlant de la population de Rhodésie du Sud » et de « son droit à l'autodétermination conformément à la Charte », le Conseil de sécurité paraît y comprendre également les colons de race blanche (résolution du 17 novembre 1970). L'exigence relative à l'égalité des votes s'est heurtée à la résistance de la Grande-Bretagne munie de son veto. Le Comité spécial des 24 condamne, en tant que violation des « droits politiques et économiques de la population autochtone », l'installation d'« importantes colonies d'immigrants » dans le Sud-Ouest africain (résolution du 9 juin 1966 (A/AC 109/177). L'Assemblée générale, dans sa résolution du 18 décembre 1965 sur le Tibet (n° 2079 [XX], quant à elle, ne parle que de la « suppression du particularisme culturel et religieux du peuple tibétain ». De même, les résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur la question de la Palestine ne s'expriment pas sur le problème de l'immigration.

aux exigences du droit d'autodétermination, et mette fin à une situation qui, à n'en pas douter, fait surgir pour la paix internationale une menace autrement plus grave que la situation en Rhodésie !

***

Les développements qui précèdent établissent que la plupart des questions de droit international liées à la recherche de la portée de l'interdiction du recours à la force, sont devenues thèmes d'oppositions juridiques dans le cadre de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest, sans oublier les sérieux désaccords qu'elles suscitent entre les vieux Etats et les nouveaux Etats du tiers monde. Enfin se font jour des tendances divergentes dans les motivations politiques de l'attitude adoptée à l'égard de ces questions, que ce soit à l'Ouest ou à l'Est.

Presque unanimement, on admet que les guerres civiles d'une certaine importance, de même que d'autres catastrophes intérieures, affectent non seulement les citoyens de l'Etat en cause, mais aussi, et guère moins qu'une guerre internationale véritable, les Etats tiers. D'un côté, cela a permis d'affermir l'aspiration à élargir le champ d'application de l'interdiction générale du recours à la force; de l'autre, cela n'a pas été sans susciter de nouvelles justifications à l'emploi de la force dans les relations internationales. Dans l'argumentation des chancelleries, tantôt de l'Est, tantôt de l'Ouest, on a plus ou moins assimilé à l'emploi de la force certaines formes de contrainte ou d'intervention, mais, parallèlement, on a tenté de miner par un jeu d'exceptions la règle qu'un manquement au droit international, autre qu'un emploi illicite de la force, ne justifie pas une répression par les armes.

Dans les pays qui ont pris part aux deux guerres mondiales, et surtout parmi la génération qui a directement éprouvé les maux de la seconde, la guerre moderne apparaît encore aujourd'hui, avec ses moyens techniques de destruction, comme un moyen irrationnel de faire valoir de quelconques intérêts humains contre d'autres groupes d'hommes, et la conviction s'est communément imposée qu'il n'est de mal causé par des conflits d'intérêts qui puisse être si intense qu'il vaille la peine de risquer une guerre. Mais, tant dans les pays du tiers monde que dans les pays occidentaux, portés par des éléments plus jeunes — qui pratiquent déjà la « violencia »[130], sans pouvoir par là hélas mettre fin aux anomalies existantes — se recrutent des politiciens pour qui la politique se nourrit surtout d'émotions, et que ne saurait convaincre l'argument de l'irrationalité de la guerre en tant que moyen de réaliser un but politique. Même si, nous l'avons dit, les violations de l'interdiction de l'emploi de la force n'ont pas été plus fréquentes que les manquements à d'autres règles du droit

[130] Non sans être assistés par divers anthropologues et psychologues qui prétendent l'instinct d'agression si solidement enraciné dans la nature humaine que l'emploi de la violence non seulement serait inéluctable, mais sortirait même des effets positifs; *cf.* NIEBURG, *Journal of Conflict Resolution*, 7 (1960), pp. 1 et ss.

international depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, dans aucun cas la responsabilité personnelle des dirigeants n'a été engagée [131]. L'inapplication des « principes de Nuremberg », dans les cas de violation manifeste de l'interdiction de la force depuis 1945, a très certainement eu un effet démoralisant, dont on préfère, il est vrai, ne souffler mot. D'un autre côté, en attribuant une compétence exclusive au Conseil de sécurité, la Charte des Nations Unies a mis en doute elle-même le caractère justiciable du reproche de violation de l'interdiction du recours à la force, et cela a considérablement affaibli l'effet psychologique de cette interdiction.

Parmi les dirigeants des grandes puissances, on badine déjà avec l'idée que, même au prix d'énormes pertes propres, une guerre atomique pourrait ne pas être déraisonnable, déclenchée qu'elle serait contre un adversaire dont la destruction serait plus expéditive du fait de sa situation géographique. On veut tirer les conséquences du fait qu'à l'équilibre des armements atomiques ne correspond pas toujours un équilibre de la capacité de survivre... D'autres tendances aussi ne laissent pas de provoquer un malaise. Dans les considérations politiques et stratégiques des puissances occidentales, cette zone marginale où l'on ne veut pas encore parler d'attaque armée, semble prendre plus d'ampleur [132], et la situation militaire pourrait favoriser, demain peut-être, une entente tacite entre les grandes puissances, qu'un recours à la force militaire peut *a priori* ne pas être un jeu irrationnel à la condition de ne mettre en œuvre que des moyens limités [133].

D'autres facteurs corrodent peu à peu la conviction que l'on a eue un certain temps de la rationalité de l'interdiction du recours à la force. On voit que l'illicéité des représailles armées contre une violation du droit international a souvent pour effet d'inciter à enfreindre les *autres* règles du droit international. Enfin, le sentiment se propage que la grande masse de ces autres règles du droit international public ne s'attachent pas assez à protéger l'humanité des

[131] A cela s'ajoute que la notion de « responsible government » en droit interne semble dans bien des démocraties occidentales se réduire à une seule forme de responsabilité des gouvernants, la possibilité de ne pas être réélus.

[132] *Cf.* p. 410.

[133] HAGEMANN, *Der provisorische Frieden,* 1964, parle d'un *modus vivendi* entre puissances mondiales, accommodement de nature hétérogène où entrerait à la fois un attachement de principe à l'interdiction « absolue » de la guerre (comprise comme la protection d'un état de possession) et une certaine tolérance à l'égard des guerres civiles et même des guerres limitées et contrôlées. Même s'il ne va pas jusqu'à affirmer l'existence d'un principe juridique d'équilibre entre les puissances mondiales (ainsi que le fait MAHNKE, *op. cit.*), Hagemann, à notre sens, surévalue le caractère normatif de cette « entente ». Il ne s'agit là jusqu'à présent ni d'un traité international ni même d'un « arrangement ». Tout au plus est-ce un simple équilibre de fait des manifestations de puissance, équilibre résultant d'évaluations — justes ou erronées — des forces effectives respectives.

Le professeur Franck (*cf.* note 49) invite, surtout le gouvernement des Etats-Unis, à repenser la notion d'« intérêt national », laquelle, dans le passé, a servi à motiver l'attitude mentionnée dans le texte.

dangers, autres que la guerre, auxquels l'exposent les techniques modernes, et la croissance incontrôlée de la population. Les principes de la coexistence pacifique proclamés par l'Assemblée générale des Nations Unies, les traités bilatéraux de « renonciation à la force », etc. sont ressentis comme étant dénués de sens quand on ne recherche ni n'exprime ce qui est nécessaire pour la survie de l'humanité, et que ni le droit international ni le droit interne ne prennent de mesures effectives à ce sujet[134] ! La paix n'est plus attrayante là où elle signifie seulement qu'une vie de besoin et de danger ne sera pas de surcroît raccourcie par la violence; de même que les décisions n'apparaissent pas comme étant la justice, qui répartissent la faim, et non le pain.

[134] C'est là pourtant un point pour lequel de nombreux juristes manquent de compréhension; ainsi le professeur von Münch qui (*cf.*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 21 février 1970) critique l'opinion de l'auteur de ces pages que des mesures contre la surpopulation mondiale puissent être partie intégrante d'un nouvel ordre international. Notons à cette occasion que divers instituts de « recherches sur la paix et les conflits », tels qu'ils ont été fondés ces dernières années, en République fédérale également, semblent insuffisamment soustraits aux influences politiques et économiques, ou manquer de sérieux sur le plan scientifique.