

# LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Commentaire article par article  
sous la direction de

**Jean-Pierre COT et Alain PELLET**

Secrétaire de la rédaction :

**Mathias FORTEAU**

Préfaces de  
**Kofi ANNAN**  
et **Javier PEREZ de CUELLAR**

**Tome I**

**3<sup>e</sup> édition**  
mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du  
Centre de Droit international de Nanterre (CEDIN)  
à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire des Nations Unies



**ECONOMICA**

49, rue Héricart, 75015 Paris

## ARTICLE 51

*Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.*

### **LE DROIT EXISTANT AVANT LA CHARTE**

1. Que le concept de « légitime défense » n'eut pas d'autonomie au moins jusqu'à la création de la SDN, à savoir qu'il n'existât pas de norme spécifique en la matière avant 1919, fut déjà observé en 1928 par D. ANZILOTTI :

« La notion de légitime défense - fait objectivement illicite commis pour repousser une violence effective et injuste - a de l'importance dans les communautés juridiques où la protection du droit est une fonction exclusive d'organes appropriés et où il est, par suite, interdit aux membres de ces communautés de se faire justice par eux-mêmes : la légitime défense représente alors une exception à cette interdiction. Là au contraire, où l'ordre juridique reconnaît et règle l'autoprotection des sujets, la légitime défense perd le caractère d'une institution autonome et rentre dans les diverses formes et catégories d'auto-protection. C'est, d'une façon générale, le cas dans les rapports de droit international : c'est seulement exceptionnellement, là où il exclut ou limite l'autoprotection, que la notion de légitime défense peut trouver son application »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> D. ANZILOTTI, *Cours de droit international* (trad. GIDEL), I, Sirey, Paris, 1929, p. 506.

En effet, étant donné qu'avant 1919 le droit international ne faisait aucune restriction à l'emploi de la force ou pour mettre en œuvre de manière coercitive le droit ou encore pour protéger des intérêts politiques, économiques ou militaires, il n'y avait aucune raison pour qu'il existât une norme spécifique qui autorise la légitime défense. Comme l'ont démontré plusieurs auteurs<sup>1</sup>, les cas d'actions armées en territoire étranger ou en haute mer dans le but de prévenir des actions nuisibles venant de particuliers (par exemple le cas du *Caroline*, du *Mary Lowel*, du *Virginus* etc., cas qui selon d'aucuns attesteraient de la formation d'une norme sur la légitime défense) ne rentraient pas en réalité dans cette catégorie ; en effet, l'illicite qu'on voulait prévenir n'émanait pas d'Etats mais d'individus, et il faut ajouter que les Etats d'où provenaient ces individus n'étaient aucunement responsables.

Une norme internationale générale en la matière naquit seulement quand furent établies les prémisses nécessaires pour que la légitime défense ait une signification spécifique, c'est-à-dire seulement après la création de la SDN, quand furent introduites de grandes restrictions au recours à la guerre, et surtout après le Pacte de Paris de 1928, quand fut approuvée l'interdiction totale de la guerre (exception faite justement pour la possibilité de légitime défense individuelle). Après 1928, la pratique internationale s'oriente clairement dans le sens de la licéité de l'emploi de la force pour repousser une attaque armée mais non pour prévenir une attaque. A partir de nombreux éléments de la pratique<sup>2</sup>, il convient de rappeler ici surtout les affirmations faites au sein de la SDN qui précisèrent que la légitime défense, désormais unanimement considérée admissible, ne pouvait être que la conséquence d'une attaque armée. Par exemple, lors du débat sur les modifications à apporter au Pacte de la SDN pour l'harmoniser avec le Pacte de Paris, le délégué suédois affirma que la guerre était admissible au cas où elle constituerait « le seul moyen possible de résister à une agression »<sup>3</sup>, tandis que le délégué belge, H. ROLIN, exclut lui aussi implicitement la légitime défense préventive, niant qu'on pouvait considérer « comme légitime défense un effort fait par un pays pour mettre fin par la violence à une situation que ce pays considère comme dangereuse pour ses intérêts

<sup>1</sup> Voir surtout R. JENNINGS, « The Caroline and McLeod cases », *AJIL*, 1938, vol. 32, pp. 86 et s. ; D. BOWETT, *Self-Defense in International Law*, Frederick A. Prager, New York, 1958, pp. 56 et s., 90 et s. ; G. ARANGIO-RUIZ, « Legittima difesa (Diritto Internazionale) », *Novissimo Digesto Italiano*, VI, UTET, Torino, 1960, p. 632 ; P. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, A. Giuffrè, Milano, 1972, pp. 339 et s.

<sup>2</sup> La pratique a été examinée surtout par D. BOWETT, *op. cit.*, pp. 33-35, 123 ss. ; I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Clarendon press, Oxford, 1963, pp. 231 et s. ; P. LAMBERTI ZANARDI, *op. cit.*, pp. 79 et s.

<sup>3</sup> Société des Nations, *Journal Officiel*, Supplément spécial, n° 85, p. 69.

essentiels »<sup>1</sup>. Par la suite, en 1932, quand fut discuté le rapport LYTTON, le délégué grec N. POLITIS définit la légitime défense comme « un droit qui appartient à quiconque est attaqué de riposter sur le champ », ajoutant qu'elle « présuppose l'emploi de moyens proportionnés à la gravité de l'attaque et dont l'emploi soit justifié par le danger pressant »<sup>2</sup>.

En conclusion, avant l'adoption de la Charte, il existait une norme coutumière qui posait une exception à l'interdiction générale de recourir à la guerre et qui permettait l'emploi de la force armée pour répondre à une attaque armée illicite de la part d'un autre Etat.

### **LES TRAVAUX PREPARATOIRES**

2. Jusqu'à il y a quelques années, ils étaient restés plutôt mystérieux. En effet, on ne pouvait en trouver seulement que de maigres traces dans les documents de San Francisco. Récemment, la publication des documents diplomatiques des Etats-Unis et ensuite les actes du « Comité consultatif des juristes » ont permis de mettre en lumière les débats qui ont conduit à l'élaboration de l'article 51 – débats examinés avec beaucoup de soin, en particulier, par P. LAMBERTI ZANARDI<sup>3</sup> et D. CIOBANU<sup>4</sup>.

Même si les propositions formulées à Dumbarton Oaks par les quatre puissances ne contenaient aucune disposition sur la légitime défense, la délégation des Etats-Unis et celle de la Chine en avaient parlé, et la délégation chinoise avait même eu l'assurance que ce droit n'avait pas été exclu : comme le rapporta par la suite dans un mémorandum le Secrétaire d'Etat américain STETTINIUS, le délégué chinois : « semblait satisfait de l'explication que, excepté en cas de légitime défense, on ne pouvait employer la force de façon unilatérale sans l'approbation du Conseil de sécurité. A cet égard, V. HOO, Conseiller d'Etat aux Affaires étrangères, voulait être explicitement assuré du fait que l'emploi de la force en cas de légitime défense ne serait pas considéré comme contradictoire avec les

---

<sup>1</sup> Société des Nations, *Journal Officiel*, Supplément spécial, n° 94, p. 39.

<sup>2</sup> Société des Nations, *Journal Officiel*, Supplément spécial, n° 111, p. 44. Il faut ajouter que, au sujet du différend entre la Bolivie et le Paraguay pour le territoire du Chaco, le Paraguay invoqua plusieurs fois la légitime défense, précisant qu'il s'agissait de « légitime défense provoquée par une agression préalable » (Société des Nations, *Journal Officiel*, 1932, p. 1574). Au sujet du même différend, le délégué de la Tchécoslovaquie affirma que « le droit de légitime défense est celui de la défense contre une violence matérielle ; c'est le droit de résister à une attaque » (Société des Nations, *Journal Officiel*, Supplément spécial, n° 134, p. 20).

<sup>3</sup> P. LAMBERTI ZANARDI, *op. cit.*, pp. 192 et s.

<sup>4</sup> D. CIOBANU, « The Contribution of the Advisory Committee of Jurists to the Drafting of the UN Charter », *RDI*, 1970, vol. 53, pp. 327 et s.

buts de l'Organisation »<sup>1</sup>. A la Conférence de San Francisco, plusieurs Etats soulignèrent l'absence d'une norme sur la légitime défense. Ainsi, dans ses commentaires sur les propositions de Dumbarton Oaks, par exemple, le délégué de la Turquie remarqua que « bien que ce droit ait un caractère évident, il serait utile d'insérer dans la Charte une disposition justifiant la légitime défense pour répondre à une attaque par surprise par un autre Etat »<sup>2</sup>.

Bien vite, au sein de la Conférence, émergèrent deux orientations : d'une part, on se rendit compte que, en cas de paralysie du Conseil de sécurité à cause du veto, un Etat resterait sans protection si on ne prévoyait explicitement la légitime défense ; d'autre part, on fit valoir l'exigence d'accroître le rôle et l'autonomie des organisations régionales, en cas d'urgence, parce qu'on craignait également que l'action de ces organisations pouvait autrement être bloquée par le veto d'un des cinq grands. Par la suite, l'Union soviétique au cours des pourparlers entre les grands, proposa une norme qui prévoyait une exception à la règle de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité pour l'emploi de la force<sup>3</sup>. Cette norme, révisée de nouveau par les Etats-Unis et par le Royaume-Uni fut ensuite proposée par les cinq grandes puissances dans des termes qui correspondent en substance à l'actuel article 51. La Conférence de San Francisco adopta la norme avec seulement quelques modifications d'ordre formel<sup>4</sup>.

### **LE CONTENU DE LA NORME**

3. L'article 51 permet l'emploi de la force seulement en réaction à une « agression armée », et à condition que soient observées les normes de procédure qui prescrivent que le Conseil de sécurité soit immédiatement informé de l'action armée en légitime défense. L'agression peut être accomplie non seulement par un autre Etat, comme l'estime la Cour internationale de Justice<sup>5</sup>, mais encore par un autre sujet de droit

<sup>1</sup> Texte anglais dans *Foreign Relations of the United States, Diplomatic papers*, Government Printing Office, Washington, 1944, I, p. 862.

<sup>2</sup> *UNCIO*, vol. IV, p. 675.

<sup>3</sup> *Foreign Relations, préc.*, 1945, I, pp. 509, 567 et s., 604 et s.

<sup>4</sup> Voir sur ces modifications P. LAMBERTI ZANARDI, *op. cit.*, pp. 202-204.

<sup>5</sup> La CIJ, dans son arrêt sur *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique) (fond)* (p. 14) a estimé qu'une action militaire menée par des forces irrégulières constituait une agression armée si ces éléments étaient envoyés par l'Etat ou au nom de celui-ci et si l'opération était telle, « par ses dimensions et ses effets, qu'elle aurait été qualifiée d'agression armée ... si elle avait été le fait de forces armées régulières » (*CIJ Rec. 1986*, p. 104, para. 195). La Cour a confirmé cette vue dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, du 9 juillet 2004, où elle a statué que « L'article 51 de la Charte reconnaît... l'existence d'un droit naturel de

international (tel qu'un groupe insurrectionnel ou un mouvement de libération nationale), ou même par un groupe terroriste basé sur le territoire d'un Etat souverain (que le droit de légitime défense puisse être exercé aussi en réponse à une attaque terroriste est entre autres confirmé par le fait qu'après les actes terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis le Conseil de sécurité, dans ses résolutions 1368 (2001) du 12 septembre 2001 et 1373 (2001) du 28 septembre 2001, réaffirma « le droit inhérent (qualifié de « droit naturel » dans la deuxième résolution) de légitime défense individuelle et collective » par rapport aux actes terroristes).

La Cour internationale de Justice a noté à juste titre, dans plusieurs affaires<sup>1</sup>, que l'exercice de la légitime défense est soumis, en vertu du droit international coutumier, aux doubles conditions de *nécessité* et de *proportionnalité*.

En effet, l'agression est une violation des droits souverains de la victime, laquelle en ayant recours à la légitime défense, ne fait rien d'autre que d'agir pour la réalisation du droit. Ceci implique que la légitime défense doit se limiter à repousser l'agression armée. En conséquence, la victime de l'agression ne peut occuper le territoire de l'agresseur (ou le territoire où se trouve l'agresseur) à moins que cela ne soit strictement nécessaire pour l'empêcher de continuer l'agression avec d'autres moyens ; et en tout cas jusqu'à ce que ne cesse un tel danger imminent et grave. En outre, la légitime défense doit se terminer dès l'intervention du Conseil de sécurité qui assume la fonction de mettre un terme à l'agression. Si le Conseil de sécurité ne réussit pas à intervenir, la légitime défense doit prendre fin dès que son but sera atteint. En d'autres termes, l'article 51 ne permet pas une action militaire qui aille au-delà de ce qui est nécessaire pour repousser l'agression ; en particulier, il interdit une occupation militaire prolongée et à plus forte raison l'annexion d'un territoire appartenant à l'agresseur<sup>2</sup>.

---

légitime défense en cas d'agression armée par un Etat contre un autre Etat » (para 139). Cette affirmation a été critiquée à juste titre par le Juge HIGGINS, dans son Opinion individuelle (« nulle part dans l'article 51 il n'est ainsi stipulé que la légitime défense ne peut être invoquée qu'en cas d'agression armée par un Etat », para 33).

<sup>1</sup> Voir l'arrêt en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (CIJ Rec. 1986, p. 103, par 194), dans l'avis Consultatif relatif à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (CIJ Rec. 1996 (I), p. 245, par 41) et dans l'arrêt dans l'*Affaire des plates-formes pétrolières* (CIJ Rec. 2003, pp. 35-37, para. 73-77).

<sup>2</sup> La thèse contraire, soutenue par Israël, est sans fondement et, en effet, elle n'a pas été approuvée par la quasi totalité des Etats. A cet égard, on peut rappeler que, en 1973, le délégué israélien, lors d'une intervention au Conseil de sécurité, après avoir cité l'article 51, affirma que : « Aucun principe ou disposition de la Charte n'interdit des changements de frontières, en particulier après le recours à la force en vertu du droit de légitime défense et tout particulièrement lorsqu'il n'y a pas de frontières internationales

Il faut ajouter que l'article 51 exige que la réaction à l'agression armée soit immédiate. Ceci fut souligné, entre autres, par le délégué argentin au sein du Conseil de sécurité, en 1972<sup>1</sup>. Toutefois, certaines circonstances spéciales rendent impossible la vérification d'une telle condition. Ceci a eu lieu, par exemple, lors du conflit des Malouines<sup>2</sup>.

Jusqu'à maintenant, aux termes de l'article 51, la légitime défense individuelle a été invoquée plusieurs fois ; parmi les cas qui s'y rapportent le plus nettement, je citerai : la guerre du Vietnam de 1966, le conflit israélo-égyptien de 1967, l'incident du Mayaguez de 1975, les attaques israéliennes au Liban (1982), les attaques sud-africaines contre l'Angola et le Lesotho (1982) et l'expédition anglaise pour reconquérir les Malouines (en 1982). Pour ce qui est de la légitime défense collective, v. *infra* n° 12.

### **LES PROBLEMES D'INTERPRETATION**

4. L'échec du système de sécurité collective institué par le Chapitre VII de la Charte, et les tensions entre Est et Ouest dans la période de la guerre froide d'une part et celles entre les pays colonialistes et les territoires dépendants d'autre part, firent en sorte que les Etats commencèrent progressivement à élaborer des interprétations de l'article 51 toujours plus extensives, dans le but d'en élargir la portée normative. Les Occidentaux, en particulier, soutinrent que celui-ci légitime l'emploi de la force aussi : 1) pour *prévenir* des attaques armées ; 2) pour réagir contre des *agressions armées indirectes* ; 3) pour réagir à des attaques armées qui prennent la forme d'*infiltrations* de militaires ennemis sur le territoire d'un Etat ; 4) pour *protéger ses*

---

sûres et reconnues entre la victime de l'agression et les Etats qui n'ont cessé, depuis 25 ans, de se livrer à la guerre contre elle, en violation de la Charte » (S/1733<sup>e</sup> séance, 20 juillet 1973, para. 75).

<sup>1</sup> S/1644<sup>e</sup> séance, 27-28 février 1972, para. 24-29 (surtout para. 25).

<sup>2</sup> Dans ce cas, l'emploi de la force de la part du Royaume-Uni présentait quelques nouveautés intéressantes :

a) la légitime défense a suivi la résolution du Conseil de sécurité qui demandait à l'Argentine de retirer ses troupes ; l'Argentine ne respectant pas cette demande, le Royaume-Uni intervint ;

b) étant donné la grande distance entre le Royaume-Uni et l'archipel en question, les hostilités armées furent commencées par le Royaume-Uni plusieurs jours après l'occupation argentine des îles (tandis que d'habitude, l'action en légitime défense doit arriver alors que l'attaque illicite est en cours de déroulement ou s'est à peine terminée). Il semble que la grande majorité des Membres de l'ONU n'ait pas considéré sans fondement la référence à l'article 51, en ces circonstances. Cependant en novembre 1982, certains Etats, surtout socialistes, soutinrent, au sein de l'Assemblée générale que le Royaume-Uni avait violé la Charte des Nations Unies, sans toutefois spécifier de quelles dispositions il s'agissait.

*propres ressortissants à l'étranger*, en cas de grave danger contre leurs vies et leurs biens.

Avant la chute du communisme les pays socialistes ont normalement repoussé ces interprétations, même si, comme nous le verrons, entre 1968 et 1990 l'URSS a soutenu une interprétation sur l'agression armée indirecte qui sous certains aspects s'apparente à celle des Occidentaux. Les pays en voie de développement ont, eux aussi, repoussé les thèses occidentales, avançant à leur tour la thèse selon laquelle l'article 51 – considéré dans le contexte de la Charte et à la lumière de l'évolution du système des Nations Unies – légitime le recours à la force 1) de la part des *mouvements de libération nationale* (ceux-ci auraient le droit de lutter pour repousser l'agression armée des puissances colonialistes), et 2) de la part des Etats qui sont victimes d'une *agression économique ou idéologique*. Entre les années 1960 et 1990 ces thèses du Tiers Monde furent appuyées en partie – au moins pendant un certain temps – par divers pays « socialistes ».

Dans les paragraphes suivants, nous verrons jusqu'à quel point la divergence entre les interprétations que nous venons d'ébaucher s'est reflétée dans la pratique des Etats ; nous verrons en particulier lesquelles de ces interprétations ont pris pied.

## ***I. LA LEGITIME DEFENSE INDIVIDUELLE***

### ***A. La légitime défense préventive***

5. Voyons d'abord si l'article 51 autorise la légitime défense même quand il n'y a pas d'agression armée en cours, et lorsqu'on a la « certitude » d'une imminente attaque militaire de la part d'un autre Etat, d'un autre sujet international ou même d'un groupe terroriste.

Le problème consiste à voir si l'article 51 reflète de manière « spéculaire » l'article 2, paragraphe 4, ou si au contraire il a une portée plus restreinte. En d'autres termes peut-on recourir à la légitime défense toutes les fois qu'un autre Etat, ou un autre sujet de droit international (par exemple, un groupe insurrectionnel ou un mouvement de libération nationale), voire même une organisation terroriste, viole l'interdiction consacrée dans l'article 2, paragraphe 4 (c'est-à-dire soit en cas d'agression que de menace de l'emploi de la force), ou seulement dans le cas où la violation se manifeste par l'emploi *in actu* de la force militaire ?

Certains Etats se sont essayés à une interprétation extensive, faisant recours à plusieurs occasions à la légitime défense préventive (voir ci-dessous). Pour justifier ce point de vue, d'aucuns ont souligné que, à l'époque des missiles et des armes nucléaires, il serait vain et absurde de soutenir qu'un Etat doit attendre sans réagir l'attaque de l'adversaire



même quand il est tout à fait conscient que cette attaque va se vérifier au moyen d'armes destructives et mortelles. Selon l'internationaliste américain M. McDOUGALL<sup>1</sup>, un des partisans les plus convaincus de cette thèse, imposer aux Etats d'attendre sans bouger l'agression serait « transformer en une farce – soit sous l'aspect de son acceptabilité pour les Etats soit du point de vue de ses applications potentielles – le but principal de la Charte qui est celui de réduire au minimum les hypothèses d'emploi illicite de la force et de violence entre Etats ». En 1981, au Conseil de sécurité, le délégué israélien se référerait à cette doctrine, soutenant que la portée de la légitime défense « s'était élargie parallèlement au progrès des capacités de l'homme de faire des ravages parmi ses propres ennemis. Le concept a donc assumé une application nouvelle et plus ample avec l'arrivée de l'ère nucléaire. Quiconque est d'un avis contraire, n'a jamais vu l'horrible réalité du monde dans lequel nous vivons, en particulier pour les petits Etats, si vulnérables et si peu capables de survivre à une attaque nucléaire »<sup>2</sup>.

A cette motivation « méta-juridique », on a essayé d'apprêter un fondement juridique, en soutenant que l'article 51 n'aurait pas supprimé la norme internationale préexistante sur la légitime défense préventive. L'argumentation, élaborée par d'éminents juristes (H. WALDOCK, J. STONE, D. BOWETT, S. SCHWEBEL, M. McDOUGALL, M. A. KAPLAN et N. de B. KATZENBACH)<sup>3</sup>, a été repoussée par autant d'autres spécialistes bien connus (I. BROWNLIE, P. LAMBERTI ZANARDI et B. V. A. ROLING)<sup>4</sup> qui soulignent justement que a) il n'est pas vrai que la norme coutumière en question prévoyait la légitime défense préventive ; b) l'article 51 a de toute façon effacé tout le droit préexistant, sans laisser aucun espace à la légitime défense contemplée par le droit coutumier si ce n'est dans les limites où elle est explicitement autorisée par la Charte de l'ONU.

6. Toutefois, ce qui apparaît décisif, c'est la pratique des Etats et les opinions juridiques que ceux-ci ont exprimées. La pratique moins

---

<sup>1</sup> M. McDOUGALL, « The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Défense », *AJIL*, 1963, vol. 57, pp. 600-601.

<sup>2</sup> S/PV.2288, p. 36 (texte anglais dans *International Legal Materials*, 1981, vol. 20, p. 989) (ma traduction).

<sup>3</sup> H. WALDOCK, « The Regulation of the Use of Force by Individual States in international Law », *RCADI*, 1952-II, vol. 81, pp. 495 et s ; J. STONE, *Aggression and World Order*, Stevens & Sons, London, 1958, pp. 43 et s ; D. BOWETT, *op. cit.*, pp. 187 et s ; S. SCHWEBEL, « Aggression, Intervention and Selfdefense in Modern International Law », *RCADI*, 1972-II, vol. 136, pp. 463 et s ; M. McDOUGALL, *op. cit.*, pp. 547 et s ; M. A. KAPLAN et N. de B. KATZENBACH, *The Political Foundations of International Law*, John Wiley and Sons, New York, 1961, pp. 210 et s.

<sup>4</sup> I. BROWNLIE, *op. cit.*, pp. 264 et s ; P. LAMBERTI ZANARDI, *op. cit.*, pp. 191 et s ; B.V.A. ROLING, « On the Prohibition of the Use of Force », *Legal Change -Essays in Honour of J. STONE*, London, 1983, pp. 276 et s.

récente concerne surtout les attaques d'Israël en 1967 contre l'Égypte, en 1975 contre les camps palestiniens au Liban et en 1981 contre l'Irak (lors du bombardement du réacteur nucléaire près de Bagdad). Nous examinerons ici surtout la réaction des membres du Conseil de sécurité à l'occasion de actions armées israéliennes en 1975 et en 1981 (même si dans le cas de l'attaque israélienne contre l'Égypte, en 1967, les Nations Unies ne condamnèrent pas le caractère préventif de l'action armée israélienne, cette circonstance ne paraît pas décisive sur le plan juridique, car d'importantes considérations politiques furent à la base de l'attitude de la majorité des Membres des Nations Unies).

En ce qui concerne le raid israélien du 2 décembre 1975 contre des camps de palestiniens au Liban, le Ministre israélien de la défense avait affirmé le 3 décembre qu'il s'agissait d'une « action préventive » car les raids visaient à prévenir des attaques de sabotage contre Israël. Tous les membres du Conseil la condamnèrent, non seulement les pays socialistes et ceux du Tiers Monde mais aussi les pays occidentaux : les Etats-Unis<sup>1</sup>, le Japon<sup>2</sup>, la Suède<sup>3</sup>, la France<sup>4</sup>, l'Italie<sup>5</sup>, le Royaume-Uni<sup>6</sup> ; et si à la fin, aucune résolution de condamnation ne fut approuvée à cause du veto des Etats-Unis, c'était seulement dû au fait que cet Etat jugea non justifiée l'absence d'une condamnation identique de l'action des terroristes<sup>7</sup>. L'attitude prédominante parmi les Etats au sein du Conseil, et les motivations de la condamnation, semblent avoir été synthétiquement résumées dans la déclaration du délégué libanais : « (Israël) a déclaré que son agression n'était pas une action punitive mais une action préventive. C'est là une méthode dangereuse à suivre dans la vie internationale. Est-ce que les Etats vont être autorisés à déterminer eux-mêmes ce qui peut

---

<sup>1</sup> S/PV.1860, p. 6 (« Les Etats-Unis déplorent profondément ces attaques de même que nous avons toujours déploré les actes terroristes méprisables qui ont causé la perte de vies humaines en Israël »). Voir aussi S/PV.1862, pp. 68-70.

<sup>2</sup> S/PV.1860, p. 17 (« Ma délégation condamne fermement les dernières attaques aériennes lancées par Israël contre les camps de réfugiés palestiniens au nord et au sud du Liban, qui ont causé de nombreuses victimes, et cela quelles que soient les raisons invoquées par Israël »).

<sup>3</sup> S/PV.1861, p. 13.

<sup>4</sup> S/PV.1861, pp. 16-17 (« Contrairement à ce qui avait été le cas pour les affaires précédentes, ces bombardements ne constituent pas des représailles contre des actions terroristes menées sur le territoire d'Israël. Il s'agit, de l'aveu même des autorités israéliennes, d'opérations à caractère préventif. En tout état de cause, ni représailles, ni surtout prévention ne constituent des notions admises sur la plan des relations internationales », p. 16).

<sup>5</sup> S/PV.1862, p. 58 et S/PV.1862, p. 63.

<sup>6</sup> S/PV.1862, pp. 71 et 72 (« Nous reconnaissons que les attaques précédentes dont j'ai parlées ne sauraient justifier de quelque façon que ce soit les raids récents d'Israël ni l'ampleur des pertes que ceux-ci ont causées. Nous n'acceptons pas l'idée qu'un gouvernement a le droit de se faire justice soi-même de cette façon », p. 72).

<sup>7</sup> S/PV.1862, p. 27.

être qualifié d'action préventive ? S'il en était ainsi, cela conduirait le monde à la loi de la jungle, ce qui est loin de l'ordre international fondé sur les principes de la Charte des Nations Unies »<sup>1</sup>.

Quant à l'attaque israélienne de 1981 contre le réacteur nucléaire irakien, il faut rappeler que quand cette attaque fut discutée au sein du Conseil de sécurité, seuls les Etats-Unis se montrèrent solidaires des thèses israéliennes (même si implicitement), tout en votant en faveur de la résolution de condamnation. Tous les autres membres du Conseil de sécurité exprimèrent leur désaccord avec la conception israélienne de l'article 51, votant sans réserve en faveur du paragraphe 1 du dispositif de la résolution selon lequel « le Conseil de sécurité condamne fermement l'attaque israélienne, parce qu'elle viole ouvertement la Charte des Nations Unies et les normes de conduite internationale ». En outre, l'Egypte et le Mexique réfutèrent la doctrine de la légitime défense préventive<sup>2</sup>. En particulier, le Mexique, par sa déclaration, mit clairement en évidence les raisons principales pour lesquelles la très grande majorité des Etats a) interprète l'article 51 dans le sens qu'il n'autorise pas la légitime défense préventive et b) n'est pas disposée à accepter la formation d'une norme qui l'autorise. Bien que l'article 51 puisse apparaître irréaliste et inefficace, l'immense majorité des Etats craint que l'interprétation à laquelle ils s'opposent, puisse porter à de sérieux abus.

En outre, il faut remarquer qu'en 1980 au cours du débat à l'Assemblée générale sur la norme du projet AGO sur la responsabilité des Etats concernant la légitime défense (article 34), plusieurs Etats ont confirmé que, aux termes de l'article 51, à leur avis, la légitime défense est justifiée seulement comme réaction à une agression armée en cours : se sont exprimés de la sorte, par exemple, le Mexique<sup>3</sup>, la Roumanie<sup>4</sup>, l'Irak<sup>5</sup>, la Mongolie<sup>6</sup>, Trinidad et Tobago<sup>7</sup>, la Pologne<sup>8</sup> et la Yougoslavie<sup>9</sup> alors que le Venezuela suggéra une interprétation plus ample<sup>10</sup>. D'autres

---

<sup>1</sup> S/PV.1859, pp. 47-48/50.

<sup>2</sup> Le Mexique, en particulier, soutint que « il est inadmissible d'invoquer le droit de légitime défense quand il n'y a pas eu d'agression armée. Le concept de guerre préventive, qui, durant de nombreuses années, a été utilisé pour justifier les abus des Etats les plus puissants, car il laissait à leur entière discrétion le soin de définir ce qui constituait pour eux une menace, a été définitivement aboli par la Charte des Nations Unies » (S/PV.2288, 19 juin 1981, p. 46 ; texte anglais dans *International Legal Materials*, 1981, vol. 20, p. 991 ; ma traduction).

<sup>3</sup> A/C.6/35/SR.48, para. 22

<sup>4</sup> A/C.6/35/SR.50, para. 34.

<sup>5</sup> A/C.6/35/SR.51, para. 56.

<sup>6</sup> A/C.6/35/SR.53, para. 30.

<sup>7</sup> A/C.6/35/SR.56, para. 26.

<sup>8</sup> A/C.6/35/SR.58, para. 17.

<sup>9</sup> A/C.6/35/SR.59, para. 31.

<sup>10</sup> Voir le document A/CN.4/351, pp. 8-10.

Etats – Israël<sup>1</sup> et les Etats-Unis<sup>2</sup> – ont évité de prendre position sur le sujet, soulignant seulement le fait que la Charte de l'ONU parle d'un « droit naturel » (ils ont montré par là qu'ils voulaient probablement appuyer une interprétation large du concept en question).

7. Si l'on se tourne maintenant vers la pratique la plus récente, il convient de mettre en exergue surtout l'insistance mise par les Etats-Unis, suivis par la Grande Bretagne, sur le bien-fondé de la légitime défense préventive, de même que leur recours *en fait* à cette forme de légitime défense en 2003, contre l'Irak (même si formellement ces deux Etats n'ont pas mentionné la légitime défense préventive comme cause de justification de leur action militaire<sup>3</sup>, les Etats-Unis seuls faisant référence à cette notion dans un premier temps)<sup>4</sup>. La plupart des Etats ne s'est pas toutefois montrée convaincue par la thèse de ces deux Etats. L'opinion majoritaire a été exprimée par le Président français, J. CHIRAC, lors de l'interview qu'il donna au *New York Times* le 9 septembre 2002. Il nota qu'« à partir du moment où une nation se donne le droit d'agir préventivement, cela veut dire naturellement que d'autres nations le feront. Et qu'est-ce qu'on dira dans l'hypothèse, qui est naturellement une hypothèse d'école, si la Chine veut agir

---

<sup>1</sup> A/C.6/35/SR.50, para. 15.

<sup>2</sup> A/C.6/35/SR.51, para. 4.

<sup>3</sup> La position officielle américaine est énoncée dans la lettre au Président du Conseil de sécurité (UN doc. S/2003/51). Il n'y a aucune référence à une action en vertu de l'article 51. Seul le dernier paragraphe pourrait y faire allusion (« The actions that coalition forces are undertaking are an appropriate response. They are necessary steps to defend the United States and the international community from the threat posed by Iraq and to restore international peace and security in the area. Further delay would simply allow Iraq to continue its unlawful and threatening conduct. »). (La lettre du représentant du Royaume-Uni, S/2003/50, ne contient aucune allusion au droit de légitime défense.) V. également *Remarks by Ambassador John D. NEGROPONTE, United States Permanent Representative to the United Nations, on Iraq, at the Security Council Stakeout, March 21, 2003*, USUN Press Release # 38 (03) : « Q : Can you give us some sense whether you are operating under the legal basis that you are operating under sort of article 51 self-defense, or is that not the legal grounds ? Ambassador NEGROPONTE : [...] We believe that we are acting to enforce existing Security Council Resolutions vis-à-vis Iraq »).

<sup>4</sup> « The United States has agreed to discuss any material breach with the Security Council, but without jeopardizing our freedom of action to defend our country » « President Pleased with UN Vote », *Remarks by the President, Office of the Press Secretary*, 8 novembre 2002. Voir aussi le discours du Président G. W. BUSH précédant le déclenchement des opérations militaires (ultimatum de 48 h). Il utilisa l'argument classique pour justifier une « action préventive » : « Terrorists and terror states do not reveal these threats with fair notice, in formal declarations - and responding to such enemies only after they have struck first is not self-defense, it is suicide. The security of the world requires disarming Saddam Hussein now. » (White House, *Office of the Press Secretary*, 17/03/2003 ; également : *The Guardian*, 18/03/2003).

préventivement sur Taïwan en disant que Taïwan menace ? Ou si l'Inde veut agir préventivement sur le Pakistan, ou réciproquement ? Ou la Russie sur la Tchétchénie ou ailleurs, qu'est-ce qu'on dit ? C'est, je crois, une doctrine extraordinairement dangereuse et qui peut avoir des conséquences dramatiques. Une action préventive peut être engagée si elle apparaît nécessaire, mais elle doit l'être par la communauté internationale qui, aujourd'hui, est représentée par le Conseil de sécurité des Nations Unies ».

D'autres Etats aussi ont rejeté la justification fondée sur la notion de légitime défense préventive<sup>1</sup>, et la même position a été prise par le Secrétaire général des Nations Unies<sup>2</sup>. Si bien que l'on pourrait songer

---

<sup>1</sup> On peut par exemple mentionner les déclarations de l'Iran et de la Suisse. Le délégué de l'Iran au sein du Conseil de sécurité affirma ce qui suit : « Je me réfère à ce propos à des notions telles que le « changement de régimes » et « frappes préemptives », qui sont totalement étrangères et contraires au droit international. La première va à contre-courant du droit des peuples à l'autodétermination et prive le peuple irakien du droit de choisir ses dirigeants ; et la deuxième déforme, entre autres, le sens classique du droit de légitime défense, tel qu'énoncé dans le droit international coutumier et codifié dans la Charte des Nations Unies. Nous mettons en garde chacun des membres du Conseil contre toute décision qui pourrait être interprétée, d'une façon ou d'une autre, comme soutenant, promouvant ou sanctionnant des concepts sans précédent » (S/PV.4625, p. 2). Après l'attaque l'Iran nota : « La guerre unilatérale contre l'Irak ne satisfait aucune norme de légitimité internationale. Il ne s'agit pas d'une action de légitime défense en réaction à une attaque armée. Et même l'imagination la plus fertile ne peut considérer l'Irak, après 12 années de sanctions globales, comme une menace imminente contre la sécurité nationale des puissances belligérantes » (pour le réfuter : S/PV.4726, 26/03/2003, p. 36). Le délégué de la Suisse nota ce qui suit : « La Suisse considère que toutes les procédures prévues par la Charte des Nations Unies doivent être respectées et qu'un recours au Conseil de sécurité est indispensable lorsqu'il s'agit d'envisager l'emploi de la force. Elle relève notamment le risque d'une interprétation précipitée de la notion de légitime défense dans une perspective préventive qui dépasserait le cadre prévu par la Charte ». (*ibidem*, p. 5). Voir aussi les déclarations des délégués de Yémen (S/PV.4726, 26/03/2003, p. 14) et du Liban (p. 39).

<sup>2</sup> « L'article 51 de la Charte stipule que tous les Etats, s'ils sont l'objet d'une agression armée, peuvent exercer leur droit naturel de légitime défense. Mais jusqu'à présent, il a été entendu que lorsque les Etats vont au-delà de l'exercice de ce droit et décident d'employer la force pour contrer des menaces plus larges contre la paix et la sécurité internationales, ils ont besoin de la légitimité qui est uniquement octroyée par l'Organisation des Nations Unies. Maintenant, certains prétendent que cette interprétation n'est plus valable, étant donné qu'une « agression armée » au moyen d'armes de destruction massive pourrait être lancée à tout moment, sans avertissement, ou par un groupe clandestin. Plutôt que d'attendre que cela se produise, affirment-ils, les Etats ont le droit et l'obligation d'employer la force d'une manière préemptive, même sur le territoire d'autres Etats, et même lorsque les armements qui pourraient être utilisés pour les attaquer sont encore au stade de la mise au point. Selon cette interprétation, les Etats ne sont pas obligés d'attendre qu'il y ait un accord au sein du Conseil de sécurité. Au lieu de cela, ils se réservent le droit d'agir unilatéralement, ou dans le cadre de coalitions *ad hoc*. Cette logique constitue un défi fondamental aux principes sur lesquels, même si cela ne l'était que d'une manière imparfaite, la paix et la stabilité mondiales ont été fondées

que c'est finalement à cause de ces réactions que les Etats-Unis et le Royaume-Uni écartèrent toute référence claire et directe à cette notion lors de leur attaque contre l'Irak, préférant axer leur justification juridique de l'intervention sur le fait qu'à leur avis les résolutions sur l'Irak déjà adoptées par le Conseil de sécurité leur donnaient le droit d'intervenir militairement contre ce pays.

Il semble donc correct de conclure qu'actuellement cette forme de légitime défense est encore interdite par la Charte, surtout en considération des risques d'abus auxquels elle se prête.

Cela dit, il convient toutefois de noter qu'en une époque de missiles et d'éventualité de guerre technologique ou nucléaire, de même que d'emploi possible, par des groupes terroristes, d'armes de destruction de masse, l'interdiction peut paraître peu réaliste.

Il faut se demander donc s'il serait possible d'envisager une évolution du droit qui, d'un côté prendrait en compte les nouvelles exigences de sécurité de notre époque et, de l'autre, réduirait les risques d'abus par les grandes et moyennes puissances.

Selon le Rapport du 1<sup>er</sup> décembre 2004 du « Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement » nommé par le Secrétaire Général des Nations Unies, il faut distinguer entre deux catégories d'action militaire ayant des buts préventifs. Tout d'abord, il y a « droit d'intervenir, en droit de légitime défense *par anticipation* selon le principe de précaution, en cas de menace imminente ou proche » (*preemptive self-defence*), droit qui selon le Groupe est reconnu par le droit international, mais à condition que (i) l'agression dont un Etat est menacé soit imminente, (ii) qu'il n'y ait pas d'autre moyen d'écartier la menace et (iii) que l'intervention militaire soit proportionnée<sup>1</sup>. Il y a ensuite l'intervention militaire préventive *stricto sensu* (*preventive self-defence*) en cas de *menace non imminente ou non proche* (« par exemple en cas d'acquisition, dans une intention censément hostile, des moyens de fabriquer des armes nucléaires »). Selon le Groupe dans cette deuxième hypothèse une intervention militaire unilatérale ne serait pas autorisée par la Charte ; il faudrait passer par le Conseil de sécurité et en avoir l'autorisation pour une action militaire :

« s'il y a de solides arguments en faveur d'une intervention militaire préventive [par exemple en cas de terroristes disposant d'une arme nucléaire] et de solides preuves à l'appui, le Conseil de sécurité devrait en être saisi et pourrait alors décider d'autoriser cette intervention »<sup>2</sup>.

---

depuis 58 ans. Ce qui m'inquiète c'est que, si cette logique était adoptée, elle créerait des précédents conduisant à la multiplication de l'usage unilatéral et désordonné de la force, avec ou sans justification crédible » (A/57/PV.7, 23/09/03, pp. 3 et s.).

<sup>1</sup> Voir doc UN A/59/565, para. 188.

<sup>2</sup> *Ibidem*, par 190.

Et le Groupe de conclure contre une révision ou une nouvelle interprétation de l'article 51.

Cette vue nous paraît correcte pour ce qui est de la deuxième hypothèse. En revanche, il semble qu'elle aille au-delà du droit international existant lorsqu'elle envisage un droit de « légitime défense par anticipation ». Qui décidera si en effet la menace était imminente, ou qu'il n'existait pas de moyens alternatifs d'écarter cette menace ? Une fois l'attaque par anticipation lancée, il sera difficile, en l'état actuel du droit, de contraindre l'Etat prétendument victime de la menace, de démontrer qu'en effet la menace était imminente. En d'autres termes, cette vue prête à la critique qu'elle est susceptible d'autoriser d'importants abus par les Etats.

Il semble qu'il serait peut-être plus opportun de proposer des changements dans l'article 51 visant à tenir compte des exigences de sécurité des Etats tout en garantissant que d'éventuels abus soient réprimés. A cette fin l'on pourrait songer à une modification de l'article 51 rendant la légitime défense préventive autorisée face à un danger imminent, mais aux conditions suivantes : (i) que l'Etat voulant recourir à cette légitime défense ait des éléments de preuve crédibles qu'un autre Etat ou un autre sujet international ou une organisation terroriste est en train de lancer une attaque ; ces éléments doivent être d'autant plus probants lorsqu'il existe des organes internationaux de contrôle ou des mécanismes de conciliation oeuvrant par rapport à l'éventuel agresseur (c'était justement le cas lors de l'attaque des Etats-Unis et du Royaume-Uni contre l'Irak en 2003) ; (ii) que l'attaque soit non seulement imminente et inévitable mais aussi massive, telle à mettre en péril l'existence ou la survie de l'Etat victime, ou à causer d'irréparables dommages ; (iii) que la force employée en légitime défense ne soit pas disproportionnée à l'agression ; (iv) que le seul but de la légitime défense soit de prévenir ou d'arrêter l'agression, toute occupation éventuelle du territoire de l'agresseur devant être finalisée à détruire les « sources » de l'agression (un changement de gouvernement ou une occupation durable ne peuvent donc pas rentrer dans les buts de la légitime défense) ; (v) que l'Etat recourant à la légitime défense non seulement porte à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures prises mais encore, et cela est très important, soumette au Conseil, aussitôt que l'attaque a cessé, tous les éléments de preuve l'ayant amené à recourir à l'emploi de la force ; (vi) que si la majorité du Conseil devait considérer (sans qu'une Grande Puissance directement intéressée emploie son veto, qu'il faudrait exclure dans ces hypothèses) que l'Etat en question n'était pas autorisé à employer la force préventive, l'Etat se soumette à une éventuelle procédure d'arbitrage ou de conciliation, à la demande du Conseil ; (vii) que si cet organe arbitral ou de conciliation

devait conclure que l'agression n'était pas imminente ou qu'en tous cas il n'existait pas les conditions justifiant la force préventive, l'Etat dédommagerait l'Etat ou l'autre sujet ou organisation attaqués.

Toutes ces conditions devraient être approuvées par tous les Etats avant tout recours à la force, en vertu d'un accord conclu, par exemple, par le biais d'une résolution adoptée à l'unanimité aussi bien par le Conseil de sécurité que par l'Assemblée générale (résolutions qui donc équivaldraient à un accord en forme simplifiée modifiant l'article 27 alinéa 3 de la Charte en dérogation à l'article 108, sur les procédures d'amendement).

### ***B. La légitime défense contre des infiltrations militaires et l'agression armée indirecte***

8. Alors que l'article 51 se réfère clairement à un emploi de la force qui se vérifie à un moment déterminé (le franchissement de la frontière de la part des troupes militaires, le bombardement d'un territoire de la part d'avions étrangers, des attaques à grande échelle contre des navires étrangers en haute mer, etc.), la pratique internationale a montré que l'agression militaire consiste presque toujours a) en des infiltrations progressives de forces armées et de groupes de volontaires appuyés par un gouvernement étranger, sur le territoire d'un autre Etat (« l'invasion » du territoire d'un Etat ne se vérifie pas à l'improviste et sur grande échelle, mais au contraire un peu à la fois et dans un laps de temps plus large) ; b) à organiser, assister, inciter, financer, encourager ou tolérer des activités subversives ou terroristes dirigées contre un autre Etat, visant plus spécialement à renverser un gouvernement ou encore à intervenir dans une guerre civile (« agression armée indirecte »).

Il faut se demander si le droit international permet la légitime défense en réaction à ces formes « d'agression armée ». Il faut rappeler que ce sont les Etats-Unis qui parlèrent du premier type d'agression à l'occasion de la guerre du Vietnam, soutenant constamment que la légitime défense individuelle de la part du Vietnam du Sud et la légitime défense collective de la part des Etats-Unis étaient exigées par l'infiltration progressive de troupes du Vietnam du nord et de Vietcongs dans le Vietnam du Sud. Toutefois, l'attitude des autres Etats n'autorise pas à conclure qu'une norme coutumière se soit formée à cet égard.

Pour ce qui est de l'agression armée indirecte, trois Etats ont soutenu que celle-ci autorise la légitime défense : Israël (lors de ses attaques contre les camps palestiniens au Liban), l'Afrique du Sud (pour justifier ses attaques contre les camps et les troupes de la SWAPO en Angola et ses raids en Zambie et au Lesotho) et la Rhodésie du Sud (pour justifier ses raids au Botswana et en Zambie). Ces trois Etats ont affirmé que la



violation des droits souverains de l'Etat attaqué par eux était justifiée par le fait que ce dernier avait toléré ou soutenu activement des actions terroristes (de guérilleros) contre le territoire et les biens des Etats auteurs de l'attaque.

On ne peut dire que la Communauté internationale ait accepté ces argumentations juridiques.

Un examen attentif des débats au sein du Conseil de sécurité qui se sont déroulés entre 1960 et 1980 à la suite des attaques armées de ces trois Etats contre des pays voisins démontre que non seulement tous les pays en voie de développement et les pays « socialistes » les ont jugées contraires à la Charte, mais que ce jugement a été clairement formulé aussi par les pays occidentaux, y compris les Etats-Unis et le Royaume-Uni. En règle générale, les pays occidentaux ont déclaré explicitement que, à leur avis, les incursions armées et les raids militaires effectués par Israël, l'Afrique du Sud ou la Rhodésie du Sud étaient à condamner et ont presque toujours ajouté que les raisons de cette condamnation n'étaient pas seulement politiques mais qu'elles se basaient aussi sur le fait que ces attaques constituaient des violations de la souveraineté territoriale de l'Etat attaqué et étaient donc contraires à la Charte.

En ce qui concerne Israël, alors que dans un premier temps certains Etats condamnèrent ses attaques armées au Liban seulement parce que la réaction à l'agression armée indirecte était disproportionnée ou « démesurée »<sup>1</sup>, par la suite, il y eut l'unanimité en ce sens que de telles attaques, quelle que fut leur auteur, étaient toujours illégitimes (même si les actions terroristes des palestiniens n'étaient pas moins blâmables). Il suffit de rappeler les déclarations faites au sein du Conseil de sécurité par différents Etats après l'attaque du 2 décembre 1975 contre les camps palestiniens au Liban ; comme nous l'avons rappelé auparavant (n° 6), cette attaque fut condamnée par tous les Etats parce qu'elle constituait une action préventive, mais aussi parce qu'elle constituait une violation illicite de la souveraineté du Liban.

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, nous pouvons rappeler les débats au sein du Conseil qui se sont déroulés après les attaques contre la Zambie en 1976<sup>2</sup>, contre l'Angola en 1976<sup>3</sup>, en 1978<sup>4</sup>, et puis de nouveau

<sup>1</sup> Voir, par exemple, les déclarations du délégué du Japon (S/1644<sup>e</sup> séance, 27/28 février 1972, para. 241) et de la France (S/1650<sup>e</sup> séance, 26 juin 1972, para. 9-11).

<sup>2</sup> Voir les déclarations du Royaume-Uni (S/PV. 1948, pp. 4-5), de la Suède (*ibidem*, p. 7), du Japon (*ibidem*, p. 12), de la France (*ibidem*, p. 46), de l'Italie (*ibidem*, p. 52), des Etats-Unis (*ibidem*, pp. 56-57).

<sup>3</sup> Voir les déclarations de l'Italie (S/PV.1905, p. 38), du Portugal (*ibidem*, p. 48), du Japon (S/PV.1906, p. 41), du Royaume-Uni (*ibidem*, p. 87), des Etats-Unis (*ibidem*, pp. 99/100, 102), de la France (*ibidem*, p. 106).

<sup>4</sup> Voir les déclarations du Canada (S/2078<sup>e</sup> séance, 6 mai 1978, para. 17-18) ; de la France (*ibidem*, para. 44 et 46) ; du Royaume-Uni, (*ibidem*, para. 114) ; de la RFA

en 1979<sup>1</sup>, contre la Zambie en 1980<sup>2</sup>, contre l'Angola en 1980<sup>3</sup> et contre le Lesotho en 1982<sup>4</sup> et encore contre l'Angola en 1984<sup>5</sup>.

Pour ce qui est de la Rhodésie du Sud, rappelons les débats qui advinrent après les attaques contre le Botswana en 1977<sup>6</sup>, contre la Zambie en 1978<sup>7</sup> et puis de nouveau en 1976<sup>8</sup>.

D'un intérêt particulier sont aussi les discussions sur le principe de la non intervention qui se sont déroulées en 1966-70 dans le cadre du Comité spécial des Nations Unies sur les relations amicales<sup>9</sup>.

(*ibidem*, para. 121-122) ; des Etats-Unis (*ibidem*, para. 125).

<sup>1</sup> Voir les déclarations du Portugal (S/2130<sup>e</sup> séance, 19 mars 1979, para. 41) ; du Royaume-Uni (S/2139<sup>e</sup> séance, 28 mars 1979, para. 34) ; de la France (*ibidem*, para. 4041) ; de la Norvège (*ibidem*, para. 48) ; des Etats-Unis (*ibidem*, para. 59).

<sup>2</sup> Voir les déclarations de la Norvège (S/PV.2211, p. 23), du Portugal (*ibidem*, pp. 2627), du Royaume-Uni (*ibidem*, p. 61), des Etats-Unis (*ibidem*, p. 62), de la France (*ibidem*, pp. 64-65 et 66).

<sup>3</sup> Voir les déclarations des Etats-Unis (S/PV.2240, p. 7), du Royaume-Uni (*ibidem*, p. 36), de la France (*ibidem*, p. 37 : il convient de reproduire la déclaration de la France car elle semble typique des déclarations des Occidentaux : « Mon pays tient à réaffirmer, comme il l'a fait dans des cas précédents, sa réprobation devant les actions militaires entreprises par l'Afrique du Sud contre ses voisins. Il est conscient de la gravité de la situation créée actuellement en Angola, où l'ampleur des effectifs engagés fait craindre un accroissement du nombre des victimes et de nouvelles dévastations. La France, attachée aux principes de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats, ainsi qu'au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ne peut trouver d'excuse à cette nouvelle atteinte à la souveraineté de l'Angola ; elle demande que les autorités sud-africaines arrêtent les combats et retirent leurs troupes inconditionnellement et sans délai ») ; de la Norvège (*ibidem*, p. 43).

<sup>4</sup> Voir les déclarations des délégués du Royaume-Uni (S/PV.2407, pp. 22-26), de la France (*ibidem*, pp. 29/30-31), de l'Irlande (*ibidem*, pp. 32-36), du Japon (*ibidem*, pp. 37-38), de l'Espagne (*ibidem*, pp. 62-63). Pour les thèses de l'Afrique du Sud, voir S/PV.2409, pp. 53-67.

<sup>5</sup> Voir, outre les déclarations des délégués de l'Afrique du Sud (S/PV.2509, p. 16), celle de la France (S/PV.2511, p. 11 : « Mon gouvernement condamne la façon la plus ferme cette invasion non provoquée et que rien ne saurait justifier (. . .) Les arguments avancés par Pretoria selon lesquels ces attaques constitueraient un acte de légitime défense contre les combattants de la SWAPO ne sont pas acceptables. Le territoire de la République sud-africaine n'est nullement menacé et rien n'autorise Pretoria à mener des opérations de guerre en Angola au nom des habitants de la Namibie », des Pays-Bas (*ibidem*, p. 12), du Royaume-Uni (*ibidem*, p. 27), des Etats-Unis (*ibidem*, p. 32).

<sup>6</sup> Voir les déclarations de la RFA (S/1985<sup>e</sup> séance, 14 janvier 1977, para. 35, 37-38, 46), de la France (*ibidem*, para. 71), du Royaume-Uni (*ibidem*, para. 196), des Etats-Unis (*ibidem*, para. 199).

<sup>7</sup> Voir les déclarations du Canada (S/2069<sup>e</sup> séance, 16 mars 1978, para. 7), des Etats-Unis (S/2070<sup>e</sup> séance, 17 mars 1978, para. 8), de la France (*ibidem*, p. 14), de la RFA (*ibidem*, para. 31-32), du Royaume-Uni (*ibidem*, p. 101).

<sup>8</sup> Voir les déclarations des Etats-Unis (S/2171<sup>e</sup> séance, 23 novembre 1979, para. 76, 77), du Royaume-Uni (*ibidem*, p. 97), de la France (*ibidem*, para. 110-111).

<sup>9</sup> En 1964, le Royaume-Uni proposa de proclamer le droit de chaque Etat de demander l'assistance militaire d'Etats tiers, au cas où il serait victime d'une intervention illégitime sous forme d'« activités subversives qui conduisent à une guerre civile dans laquelle des

A la lumière de la pratique, il semble difficile de soutenir qu'il se soit formé une norme générale qui autorise les Etats à invoquer la légitime défense pour repousser l'agression armée indirecte (v. cependant *infra*, n° 9).

Plus récemment le droit de légitime défense pour répondre à des actes de subversion a été examiné par la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*<sup>1</sup>. Après avoir déclaré que ce droit peut être exercé lorsque l'Etat concerné a été victime d'une attaque armée, la Cour a noté ceci :

« L'accord paraît aujourd'hui général sur la nature des actes pouvant être considérés comme constitutifs d'une agression armée. En particulier, on peut considérer comme admis que, par agression armée, il faut entendre non seulement l'action des forces armées régulières à travers une frontière internationale mais encore « l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre Etat d'une gravité telle qu'ils équivalent » (entre autres) à une véritable agression armée accomplie par des forces régulières, « ou [au] fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action ». Cette description, qui figure à l'article 3, alinéa g), de la définition de l'agression annexée à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, peut être considérée comme l'expression du droit international coutumier. La Cour ne voit pas de raison de refuser d'admettre qu'en droit international coutumier la prohibition de l'agression armée puisse

---

dissidents reçoivent soutien et encouragement de l'extérieur ». En 1966, un groupe d'Etats occidentaux (Australie, France, Canada, Italie, Royaume-Uni et Etats-Unis) reprirent cette proposition en l'élargissant. Ils suggéraient que : « le droit des Etats d'adopter des mesures adéquates, conformément au droit international, pour se défendre individuellement ou collectivement contre des formes d'intervention est un élément fondamental du droit naturel de légitime défense » (la proposition du Royaume-Uni se trouve dans le document A/AC.119/L.8, p. 8. La proposition du groupe de pays occidentaux est dans le document A/AC.125/L.13 sub para. 2 D (ma traduction)). Cette proposition a été pourtant contestée et réfutée en 1966 par certains Etats socialistes et du Tiers Monde (en particulier la Tchécoslovaquie, la République arabe unie, le Ghana, l'Inde, le Liban, l'Algérie, le Mexique) au sein du Comité spécial ; ceux-ci soutenaient que la proposition « s'éloignait dangereusement de la Charte des Nations Unies et du droit international généralement reconnu », en particulier, elle ignorait l'article 51 et tendait à « un élargissement dangereux du nombre des hypothèses auxquelles la légitime défense pouvait s'appliquer selon les dispositions de la Charte » (voir A/AC. 125/SR. 14, p. 10 (Tchécoslovaquie), p. 12 (République Arabe Unie) ; SR. 15, p. 5 (Ghana), p. 8 (Inde), p. 10 (Liban) ; SR. 16, p. 7 (Algérie), p. 16 (Mexique). Le passage mentionné ci-dessus a été traduit par moi du texte anglais). A la suite de ces critiques, la proposition fut retirée par ses auteurs et le texte final de la Déclaration sur les relations amicales fait simplement allusion aux « dispositions pertinentes de la Charte ». Les travaux du Comité de l'ONU pour la définition de l'agression s'orientent dans le même sens.

<sup>1</sup> Arrêt du 27 juin 1986 (*CIJ Rec. 1986*, pp. 14 et s.).

s'appliquer à l'envoi par un Etat de bandes armées sur le territoire d'un autre Etat si cette opération est telle, par ses dimensions et ses effets, qu'elle aurait été qualifiée d'agression armée et non de simple incident de frontière si elle avait été le fait de forces armées régulières. Mais la Cour ne pense pas que la notion d'« agression armée » puisse recouvrir non seulement l'action de bandes armées dans le cas où cette action revêt une ampleur particulière, mais aussi une assistance à des rebelles prenant la forme de fourniture d'armements ou d'assistance logistique ou autre. On peut voir dans une telle assistance une menace ou un emploi de la force, ou l'équivalent d'une intervention dans les affaires intérieures ou extérieures d'autres Etats. Il est clair que c'est l'Etat victime d'une agression armée qui doit en faire la constatation » (para. 195).

La Cour a ensuite abordé la question spécifique de savoir si un Etat pouvait réagir, au titre de la légitime défense individuelle ou collective, à des *actes d'intervention n'impliquant pas l'emploi de la force*. La Cour a observé tout d'abord que l'« intervention est illicite lorsque à propos de ces choix (le choix du système politique, économique, social et culturel et... la formulation de la politique extérieure), qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte. Cet élément de contrainte, constitutif de l'intervention prohibée, et formant son essence même, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force, soit sous la forme directe d'une action militaire, soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives ou terroristes à l'intérieur d'un autre Etat » (para. 205). La Cour a estimé qu'une telle intervention ne constituant pas une « agression armée » ne donne pas naissance à un droit de riposte armée « collective » (para. 211), bien qu'il se peut que des contre-mesures soient permises à l'Etat victime (un sujet sur lequel la Cour ne s'est pas penchée : para. 210).

Enfin, il a été affirmé que le droit de légitime défense inclut celui d'intercepter des avions étrangers dans le but de lutter contre le terrorisme. En effet, au sein du Conseil de sécurité, en 1986, aussi bien Israël que les Etats-Unis ont soutenu que le droit international n'interdit pas l'interception d'avions ou de navires étrangers dans l'espace international, en vue d'appréhender des terroristes<sup>1</sup>.

### ***C. Légitime défense et protection des ressortissants à l'étranger***

9. Dans les années 1960-80 surtout, de nombreux Etats occidentaux ont employé la force pour protéger leurs ressortissants sur un territoire étranger de graves menaces ou actions armées contre leur vie ou leurs biens. Ainsi, la Belgique intervint au Congo en 1960 ; les Etats-Unis

---

<sup>1</sup> Pour des références, voir A. CASSESE, « The International Community's 'Legal' Response to Terrorism », *ICLQ*, 1988, 589-608.

employèrent la force pour protéger leurs ressortissants en République Dominicaine en 1965, dans le cas du Mayaguez en 1975, au Liban en 1976, en Iran en 1980, et à Grenade en 1983 ; Israël envoya sa force armée en Ouganda en 1976.

Il s'agit donc toujours d'opérations militaires menées par des pays occidentaux dans des pays du Tiers Monde<sup>1</sup>. Les justifications juridiques avancées se basent sur une interprétation extensive de l'article 2, paragraphe 4, ou de l'article 51, ou bien elles partent de la prémisse que la norme coutumière en la matière, qui s'est formée avant 1945, n'a pas été rayée de la Charte des Nations Unies, puisque la persistance de son efficacité serait implicitement reconnue par la Charte même.

D'un intérêt particulier est le débat qui se déroula au sein du Conseil de sécurité à la suite du raid israélien à Entebbe, en 1976, pour libérer de nombreux ressortissants israéliens capturés par des terroristes lors d'un détournement d'avion. Israël, comme les Etats-Unis, invoquèrent explicitement l'article 51, affirmant que le droit d'employer la force pour protéger des ressortissants à l'étranger dérive du droit de légitime défense<sup>2</sup>. Tous les Etats en voie de développement et les Etats « socialistes » présents au Conseil de sécurité repoussèrent cette thèse. Même si certains d'entre eux (la Roumanie, l'Inde et Cuba<sup>3</sup>) s'arrêtèrent explicitement sur le manque de fondement juridique de la thèse

---

<sup>1</sup> L'intervention égyptienne à Larnaca (Chypre) en 1978 constitue un cas à part (pour les faits voir *Le Monde*, 21 et 22 février 1978, ainsi que N. RONZITTI, *Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Dordecht, Martinus Nijhoff, 1985, pp. 26 et s. En effet, les Egyptiens affirmèrent 1) qu'ils avaient envoyé leurs forces armées pour « combattre le terrorisme » et 2) qu'ils avaient en tout cas obtenu l'autorisation préalable du gouvernement de Chypre.

<sup>2</sup> Pour la thèse israélienne voir S/PV.1939, pp. 52-58. Le délégué des Etats-Unis observa ce qui suit : « Inévitablement, le sauvetage des otages par Israël a nécessité une infraction temporaire de l'intégrité territoriale de l'Ouganda, qui aurait été inadmissible en temps normal aux termes de la Charte des Nations Unies. Toutefois, il existe un droit bien établi, celui du recours à une force limitée pour protéger ses ressortissants d'une menace imminente – mort ou blessures – lorsque l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent n'est ni désireux ni capable de les protéger. Le droit en question, qui découle du droit de légitime défense, est limité au recours à la seule force nécessaire et appropriée pour protéger les ressortissants en danger. Dans le cas d'Entebbe, il s'agissait de toute évidence de protéger des ressortissants » (S/PV.1941, p. 31). Voir aussi S/PV.1943, pp. 88-90.

<sup>3</sup> Pour ce qui est de la Roumanie, voir S/PV.1942, p. 22 (« Il est vrai que l'article 51 de la Charte des Nations Unies reconnaît le droit des Etats à la légitime défense, individuelle ou collective, mais ce droit ne peut être exercé que lorsque l'Etat concerné est la victime d'une attaque armée. Dans le cas dont est saisi le Conseil, les conditions de l'article 51 n'étaient donc pas réunies »). Pour l'Inde, voir S/PV.1942, p. 62 (« La Charte des Nations Unies, à l'article 51, ne reconnaît le droit de légitime défense que dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée. Dans le cas actuel, c'est l'Ouganda qui a été l'objet d'une agression armée de la part d'Israël. Dans ces conditions, l'attaque israélienne constitue nettement une violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ouganda »). Pour Cuba, voir S/PV.1943, p. 47.

israélienne, on pourrait objecter que ces pays furent surtout motivés par des considérations politiques. C'est pourquoi, l'attitude des pays occidentaux apparut décisive. Le Royaume-Uni<sup>1</sup>, la France<sup>2</sup>, et, encore plus nettement la Suède<sup>3</sup>, tout en insistant sur l'enchevêtrement de violences et tout en condamnant les terroristes<sup>4</sup>, considérèrent qu'Israël avait violé la Charte, et l'Italie arriva à la même conclusion, malgré quelques incertitudes<sup>5</sup>. Seul le Japon affirma que, tout en étant certain qu'Israël avait violé la Charte, il préférerait ne pas se prononcer sur la question de savoir s'il s'agissait d'un emploi illégal du droit de légitime défense<sup>6</sup>. Nous pouvons donc conclure que la majorité des Etats représentés au sein du Conseil de sécurité ne jugea pas la thèse israélienne juridiquement acceptable.

En général, on a eu la même réaction dans les autres cas d'emploi de la force pour protéger des ressortissants à l'étranger<sup>7</sup>. C'est pourquoi, il pourrait paraître difficile d'affirmer que l'article 51 autorise cet emploi de la force ou qu'il se soit formé en la matière une norme coutumière en dérogation à l'article 2, paragraphe 4.

Néanmoins, il est peut-être admissible de considérer que les conditions actuelles de la communauté internationale (échec substantiel

---

<sup>1</sup> Voir S/PV.1940, p. 48.

<sup>2</sup> Voir S/PV.1939, p. 88 ; voir aussi S/PV.1943, p. 31.

<sup>3</sup> « La Charte ne fait aucune exception à cette règle [l'art. 2, para. 4] sauf pour le droit de légitime défense et la mise en oeuvre des mesures prises par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. Cela n'est ni un hasard ni une omission. Toute exception formelle permettant le recours à la force ou l'intervention militaire pour réaliser certains objectifs, aussi louables soient-ils, ferait forcément l'objet d'abus, spécialement de la part des grands et des puissants, et serait une menace, aux petits et aux faibles en particulier. A notre avis, l'action israélienne que nous examinons maintenant constitue un empiètement de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale de l'Ouganda ». En considérations des circonstances spéciales de l'espèce, le délégué suédois conclut toutefois que son gouvernement, « bien qu'il ne puisse pas concilier l'action d'Israël et les strictes dispositions de la Charte, ne peut cependant s'associer à une condamnation dans ce cas » (p. 53).

<sup>4</sup> Comme le releva le délégué de la France « il apparaît que nous nous trouvons devant un ensemble complexe où les événements et les responsabilités s'enchaînent sans qu'il soit possible de les isoler. Que cette dramatique affaire soit marquée d'illégalités et d'actes de violence, c'est l'évidence même » (S/PV.1939, p. 88).

<sup>5</sup> Voir S/PV.1943, pp. 36-38.

<sup>6</sup> « Ma délégation se voit obligée de reconnaître qu'il y a eu de la part d'Israël violation de la souveraineté de la République de l'Ouganda. C'est un fait à ne pas perdre de vue. Ma délégation estime que la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats doivent être respectées conformément à la Charte des Nations Unies et au droit international. Ma délégation réserve son opinion quant à la question de savoir si l'action militaire d'Israël a rempli ou non les conditions requises pour l'exercice du droit de légitime défense en vertu du droit international, ainsi que le représentant d'Israël semblait le soutenir » (S/PV.1942, pp. 28-30). Voir aussi S/PV.1943, p. 86.

<sup>7</sup> Voir par exemple le débat au sein du Conseil de sécurité sur l'intervention des Etats-Unis à la Grenade : S/PV, 2487, 2489, 2491 (25-27 octobre 1983).

du mécanisme de sécurité collective créé par la Charte ; diffusion du terrorisme ; multiplication des conflits armés internes mettant en péril la vie des étrangers, etc.) puissent justifier une interprétation de la Charte dans le sens que celle-ci n'a pas supprimé l'ancien droit, basé sur la coutume internationale, qui s'était affirmée surtout après la Première Guerre Mondiale et légitimait l'emploi de la force pour sauver des nationaux à l'étranger se trouvant en conditions d'extrême péril.

L'on pourrait peut-être soutenir que cette norme coutumière peut être subsumée sous la norme de l'article 51 à de très strictes conditions : (i) le danger pour la vie des ressortissants doit être très sérieux ; (ii) il n'existe pas de moyens pacifiques de solution de la crise, car ils ont été épuisés ou la situation est tellement grave qu'on n'a pas le temps d'y recourir ; (iii) l'emploi de la force pour sauver la vie des ressortissants est strictement proportionné au danger ; (iv) le recours à la force doit cesser immédiatement, aussitôt les ressortissants sauvés ; (v) l'Etat recourant à la force doit porter à la connaissance du Conseil de sécurité les modalités de son emploi de la force ; (vi) cet Etat doit être prêt à indemniser les victimes, s'il a causé des dommages qui n'étaient pas strictement nécessaires pour sauver la vie des nationaux.

A la lumière de ces conditions, l'on pourrait considérer que les interventions de la Belgique au Congo en 1960, des Etats-Unis dans la République Dominicaine en 1965 et d'Israël en Ouganda en 1976 étaient légitimes. En revanche, l'intervention des Etats-Unis à Grenade en 1983 peut être considérée illégale.

#### ***D. Légitime défense et terrorisme***

10. Comme l'on a noté ci-dessus (voir n° 3), les Etats désormais admettent que la légitime défense peut être exercée aussi contre des attaques terroristes venant d'une organisation terroriste tolérée ou même assistée par un Etat souverain. Cela est prouvé par ce qui s'est passé en 2002, lors des réactions aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis.

Comme on l'a déjà rappelé (voir ci-dessus, n° 3), le Conseil de sécurité a admis la légitimité du recours à la légitime défense. De même, les Etats-Unis ont invoqué l'article 51 lors de leur attaque contre l'Afghanistan en octobre 2001<sup>1</sup> et le Royaume-Uni a fait la

---

<sup>1</sup> Voir la lettre du représentant des Etats-Unis au Conseil de sécurité sur les actions sur la base de l'article 51 en réaction aux attaques perpétrés contre eux le 11/09/2001 : « Les attaques perpétrées le 11 septembre 2001 et la menace que l'organisation Al-Qaeda fait actuellement peser sur les Etats-Unis et ses ressortissants découlent de la décision du régime des Taliban de permettre que les parties de l'Afghanistan placées sous son contrôle servent de base d'opérations. Malgré tous les efforts déployés par les Etats-Unis et la communauté internationale, le régime des Taliban a refusé de changer de politique.

même chose<sup>1</sup>. D'autres Etats aussi ont admis cette légitimité, même si certains d'entre eux, notamment la France, ont à juste titre mis l'accent sur le fait que ces attaques terroristes étaient massives et d'une exceptionnelle gravité, du fait qu'elles causèrent des milliers de victimes et eurent comme cibles des bâtiments civils dans le territoire d'un Etat souverain. Cela semble évident, si l'on relit les déclarations de la France<sup>2</sup>. D'autres Etats se bornèrent à souligner que dans le cas d'espèce la légitime défense était admissible : voir à ce sujet les déclarations du Royaume-Uni<sup>3</sup>, de la Russie<sup>4</sup>, des Etats de l'Union européenne<sup>5</sup>,

---

Depuis le territoire de l'Afghanistan, l'organisation Al-Qaeda continue d'entraîner et d'appuyer les terroristes qui attaquent des personnes innocentes dans le monde entier et prennent pour cible les ressortissants des Etats-Unis et les intérêts américains dans notre pays et à l'étranger » (S/2001/946, 07/10/2001, para. 3).

<sup>1</sup> Voir la lettre du représentant du Royaume-Uni au Conseil de sécurité : « Ces forces sont actuellement utilisées dans l'exercice du droit naturel de légitime défense individuelle et collective reconnu à l'article 51 de la Charte, à la suite des attentats terroristes commis le 11 septembre, pour éviter que la menace d'attaques de même source ne persiste. » (S/2001/947, paragraphe 2).

<sup>2</sup> J.-D. LEVITTE, représentant de la France aux Nations Unies, déclara : « Nous avons estimé, à l'unanimité, que 6 000 personnes tuées – chiffre avancé le 12 septembre – par des avions civils devenus des missiles n'est plus un acte de terrorisme mais une véritable agression armée ». La résolution, en conséquence, reconnaît le droit « à la légitime défense individuelle et collective » (*Le Monde*, 18/11/2001).

H. VEDRINE, ministre des affaires étrangères : « Ce qui est sûr c'est que, après cet événement phénoménal du 11 septembre, cette attaque sans précédent dans leur histoire et sur leur sol, les Etats-Unis vont riposter de façon très forte, et que le monde entier, je crois, reconnaîtra qu'ils sont en situation de légitime défense au sens de l'article 51 de la charte des Nations Unies » (*Le Monde*, 18/11/2001).

Au sein du Conseil de sécurité le délégué français déclara : « Les attentats du 11 septembre sont un défi majeur à la paix et à la démocratie. Le Conseil de sécurité a réagi immédiatement en adoptant la résolution 1368 (2001). Conformément à celle-ci, exerçant leur droit de légitime défense, les Etats-Unis ont engagé une riposte armée contre O. BIN LADEN, le réseau Al-Qaeda, et le système des Taliban qui les soutient. La France est pleinement solidaire de cette action » (S/PV.4413, 12/11/2001, p. 7).

<sup>3</sup> J. STRAW, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du Royaume-Uni : « I cannot emphasise enough that the actions that the US, we and other partners in the international coalition have in contemplation are entirely within the framework of international law. The founding text of the UN, its charter, provides at article 51 for the right of UN members to individual or collective self-defence when they come under an armed attack » (HC Debs., vol. 372, col. 690: 4/10/2001, et BYIL 2001, p. 681).

Le Premier ministre T. BLAIR nota : « We believe that such action is entirely justified under article 51 in self-defence. As the hon. Gentleman rightly says, the UN Security Council has agreed that it is right that action should be taken, and Britain, the USA and the other allies are acting in accordance with the UN resolution and international law » (HC Debs., vol. 372, col. 821: 8/10/2001, et BYIL 2001, p. 683).

<sup>4</sup> « Les Etats-Unis sont confrontés à un acte d'agression de terrorisme international sans précédent » (S/PV.4370 (12/09/2001), p. 5).

<sup>5</sup> Le représentant de la Belgique, s'exprimant au nom de l'Union européenne, déclara : « L'Union européenne appuie fermement les opérations militaires ciblées qui ont commencé le 7 octobre dernier, qui sont légitimes et conformes aux termes de la Charte



notamment l'Italie<sup>1</sup>, de même que de la Norvège<sup>2</sup>.

Plus récemment Israël a invoqué la légitime défense pour justifier son attaque aérienne en Syrie, le 5 octobre 2003, visant à détruire des bases terroristes, à partir desquelles des groupes armés menaient des attaques terroristes en Israël<sup>3</sup>. Un certain nombre d'Etats (Pakistan, Espagne, Chine, Allemagne, France, Bulgarie, Chili, Mexique, Guinée et Cameroun)<sup>4</sup> a considéré l'attaque comme contraire à la Charte. En revanche d'autres Etats (Royaume-Uni, Russie, Angola, Etats-Unis)<sup>5</sup> ne se sont pas prononcé sur la légalité de l'attaque armée, même si certains d'entre eux ont estimé que cet emploi de la force par Israël était politiquement inacceptable. Aucune résolution condamnant Israël n'a été adoptée.

Une considération globale de la pratique des Etats permet de considérer désormais comme admissible que des attaques de groupes terroristes puissent déclencher le droit de légitime défense, pourvu que ces attaques soient massives et atteignent une considérable gravité.

## II. LES ABUS DE LA LEGITIME DEFENSE

11. La pratique internationale, surtout celle plus récente, montre que les Etats, et surtout certaines Grandes Puissances, ont tendance à abuser de ce droit, en faisant passer par mesures de légitime défenses des actes de représailles et d'autres actions militaires à caractère punitif. A cet

---

des Nations Unies et de la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité. Comme l'ont déclaré nos chefs d'Etat et de gouvernement, le 19 octobre dernier, l'objectif est, et reste, l'élimination de l'organisation terroriste Al-Qaeda, qui est indéniablement à l'origine des attentats terroristes du 11 septembre. Ses dirigeants n'ont pas été livrés par le régime des Taliban, qui bien au contraire continue à les héberger » (S/PV.4414, 12/11/2001, p. 2).

<sup>1</sup> « Les efforts militaires actuels – pleinement légitimes au titre de la Charte de des Nations Unies et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité – ont pour objet de traduire en justice les auteurs des attaques terroristes et d'éliminer le réseau Al-Qaeda ainsi que ceux qui offrent assistance et donnent asile aux terroristes » (S/PV. 4414, 12/11/2001, p. 8).

<sup>2</sup> « La résolution 1368 (2001) a établi clairement que ces attentats constituaient une menace à la paix et à la sécurité internationales et entraînaient le droit à la légitime défense. C'est pour appliquer ce droit que l'on poursuit actuellement les terroristes et leurs commanditaires en Afghanistan. Nous appuyons sans réserve cette action » (S/PV.4413, 12/11/2001, p. 11). « Le régime des Taliban en Afghanistan a fait fi des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité qui lui demandent d'arrêter de donner asile et soutien aux terroristes. Le refus du régime des Taliban de se conformer à cette demande s'est poursuivie même lorsqu'il est clairement apparu que les terroristes basés et entraînés en Afghanistan étaient à l'origine des attentats du 11 septembre. Cela n'a laissé aucune option que d'avoir recours à la force mi militaire – en application du droit à la légitime défense » (S/PV.4414, 13/11/2001, p. 14).

<sup>3</sup> Voir S/PV. 4836, pp. 3-7.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 8-13.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 9-14.

égard il convient de mentionner l'attaque des Etats-Unis contre la Libye du 14 avril 1986, déclenchée comme riposte à l'action terroriste du 5 avril contre la discothèque « La belle » à Berlin<sup>1</sup>. Il convient aussi de mentionner l'attaque par missiles du 26 juin 1993 contre l'Irak, en réponse à une tentative d'attaque terroriste contre l'ancien Président BUSH, qui aurait dû avoir lieu deux mois avant (le 14 avril 1993) et qui l'eut pas lieu<sup>2</sup>. Les Etats-Unis affirmèrent, dans une lettre au Président du Conseil de sécurité, qu'ils avaient exercé « leur droit de légitime défense en réagissant à la tentative illégale du Gouvernement irakien d'assassiner l'ancien Chef du Gouvernement des Etats-Unis, le Président G. BUSH, et aux menaces qu'il fait peser sur des ressortissants des Etats-Unis » (S/2/26003). Il est surprenant de constater que d'autres membres du Conseil de sécurité, notamment la France, la Russie et le Royaume-Uni estimèrent que la riposte américaine était justifiée<sup>3</sup>. Enfin, on peut rappeler l'attaque menée par les Etats-Unis le 20 août 1998 par des sous-marins contre l'Afghanistan et le Soudan, pour riposter à des attentats terroristes contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie<sup>4</sup>.

Dans d'autres cas certains Etats, notamment les Etats-Unis, ont élargi la notion de légitime défense en suggérant toute une série de motifs disparates étayant la notion en question. Par exemple, lors de l'intervention au Panama, le 20 décembre 1989, les Etats-Unis déclarèrent que cette intervention était fondée sur le droit de légitime défense tel que reconnu par l'article 51, car il visait à « défendre le personnel militaire américain à Panama, de même que les ressortissants et les installations américaines »<sup>5</sup>. En plus, les Etats-Unis invoquèrent d'autres fondement de justification étayant leur droit de légitime défense. Ils affirmèrent qu' « en vertu de l'article IV du Traité sur le Canal de

<sup>1</sup> Pour la justification américaine voir *AJIL*, 1986, vol. 80, p. 633.

<sup>2</sup> Pour la justification américaine voir UN doc. S/PV.3245, p. 6.

<sup>3</sup> France : « Ma délégation souhaite, en premier lieu, exprimer ses remerciements... pour les explications qui viennent d'être données au Conseil de sécurité sur l'action entreprise au nom du droit de la légitime défense qu'affirme l'article 51 de la charte des Nations Unies » S/PV.3245, pp. 13-15 ; Fédération de Russie : « ... les mesures prises par les Etats-Unis sont justifiées car elles s'inscrivent dans le cadre de l'exercice du droit des Etats à la légitime défense individuelle et collective, comme le stipule l'article 51 de la Charte » (p. 22) ; le Royaume-Uni considère que la « réaction américaine est parfaitement justifiée. A notre avis, il faut opposer au terrorisme d'Etat une réponse sans ambiguïté et chercher à le dissuader par tous les moyens appropriés et légitimes » (p. 21). Il faut aussi mentionner la réaction du Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du Royaume-Uni : « The action follows discovery by the Kuwaiti authorities of a plot to assassinate former president BUSH in Kuwait City in mid-April by detonating a bomb. [...] The operation was justified and proportionate exercise of the right of self-defence and a necessary warning to Iraq that state terrorism cannot and will not be tolerated » (HC Debs., vol. 226, col. 559: 11/06/1993 et BYBIL 1993, p. 732).

<sup>4</sup> Pour la justification américaine voir *AJIL*, 1998 vol. 83, p. 162.

<sup>5</sup> Voir, *AJIL*, 1990, p. 547.

Panama ils avaient le droit et le devoir d'employer leurs forces armées pour défendre le Canal et sa disponibilité par toutes les nations ; en outre le gouvernement légitime et élu démocratiquement de Panama avait été consulté et appuyait cette intervention »<sup>1</sup>.

### III. LA LEGITIME DEFENSE COLLECTIVE

12. En vertu de l'article 51, tout Etat membre de l'ONU a le droit de recourir à l'emploi de la force pour aider un autre Etat victime d'une agression armée. Ce droit a été interprété dans le sens que l'Etat qui intervient ne doit pas être nécessairement victime, lui aussi, d'une agression armée (dans ce cas il pourrait agir en invoquant la légitime défense « individuelle »). Le traité de l'OTAN (tout comme, avant sa dissolution, le pacte de Varsovie) renforcent le concept de légitime défense collective. De toute façon, il faut qu'il existe un lien précédent (par exemple un traité entre les deux Etats qui agissent en légitime défense ou, en l'absence de celui-ci, une requête explicite de la part de la victime de l'agression). En d'autres termes, un Etat ne peut employer la force contre un Etat qui en a attaqué un autre sans la requête ou l'accord préalable de ce dernier. Comme l'a dit la Cour internationale de Justice en 1986 dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (fond)*, « en droit international coutumier... aucune règle ne permet la mise en jeu de la légitime défense collective sans la demande de l'Etat se jugeant victime d'une agression armée... l'exigence qu'une demande de l'Etat victime de l'agression alléguée s'ajoute à celle d'une déclaration par laquelle cet Etat se proclame agressé » (cette affirmation fut reprise en 2003 par la Cour dans son arrêt dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières*)<sup>2</sup>.

Jusqu'à maintenant, la légitime défense « collective » a été invoquée par les Etats-Unis dans le cas du Liban en 1958 et dans celui du Vietnam (dans différentes prises de position officielles, en particulier dans le mémorandum du Département d'Etat du 4 mars 1966, les Etats-Unis ont fait allusion à l'article 51 pour justifier leur action militaire en faveur du Vietnam du Sud ; du reste, même si l'action des Etats-Unis a été critiquée pour divers motifs, personne n'a contesté leur droit d'agir aux termes de cette norme) ; par le Royaume-Uni en 1964 (à l'occasion de l'action armée contre le Yémen, en faveur de la Fédération de l'Arabie du Sud) ; et par l'URSS quand elle est intervenue en Tchécoslovaquie (en 1968), et en Afghanistan (en 1979).

Il faut aussi rappeler le cas plus récent et plutôt singulier de l'intervention en 1991 d'un certain groupe d'Etats contre l'Irak lors de

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 548.

<sup>2</sup> *CIJ Rec. 1986*, p. 105 (para. 199) et *CIJ Rec. 2003*, p. 27, para 51.

l'invasion du Koweït par cet Etat<sup>1</sup>. En effet, après l'invasion du Koweït et la décision de l'Irak d'annexer son territoire, le 6 août 1990 le Conseil de sécurité adopta la résolution 661 (1990) par laquelle il décida une série de sanctions, notamment économiques, contre l'Irak. Néanmoins, dans le préambule de la résolution le Conseil réaffirma explicitement le droit de légitime défense individuel et collectif, ce qui a soulevé des perplexités dans la doctrine, étant donné que le Conseil était saisi de la question et l'agression avait été déjà menée quelques jours avant. Toujours est-il qu'en vertu de cette réitération explicite du droit en question, les Etats-Unis et le Royaume-Uni envoyèrent des navires de guerre dans le Golfe pour porter secours au Koweït. Toutefois, dès le 25 août le Conseil adopta une autre approche par la résolution 665 (1990), par laquelle il demandait aux Etats membres qui coopéraient avec le Koweït « de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire, sous l'autorité du Conseil de sécurité » pour arrêter les navires marchands qui apportaient de l'aide à l'Irak.

Ce manque *relatif* d'exemples de légitime défense « collective » – sans aucun doute fait en soi positif – peut s'expliquer par la tendance des Etats à éviter le plus possible de se faire impliquer dans des conflits armés internationaux, se limitant à soutenir l'une des parties en envoyant des armes, des munitions et d'autres aides militaires<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur cette intervention voir notamment C. DOMINICE, « La sécurité collective et la crise du Golfe », *EJIL*, 1991, pp. 85-109 ; P.-M. DUPUY, « Après la guerre du golfe », *RGDIP*, 1991, pp. 621-638 ; J. VERHOEVEN, « Etats alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït », *AFDI*, 1990, pp. 145-194 ; Ph. WECKEL, « Le Chapitre VII et son application par le Conseil de sécurité », *AFDI*, 1991, pp. 165-202 ; R. ZACKLIN, « Les Nations Unies et la crise du Golfe », in B. STERN (dir.), *Les aspects juridiques de la crise et de la « guerre » du Golfe*, Montchrestien, Paris, 1991, pp. 57-76.

<sup>2</sup> Il convient de mettre en exergue un aspect de la pratique qui paraît intéressant. Lorsque l'Union soviétique intervint en Tchécoslovaquie et en Afghanistan, elle affirma qu'elle agissait a) sur requête de l'Etat intéressé et b) en vertu de l'article 51, c'est-à-dire au titre de la légitime défense « collective » pour repousser une agression contre l'Etat sur le territoire duquel elle intervenait. Or, il résulte que, *de fait*, une « agression armée » de la part d'un Etat tiers, en vérité, n'avait pas eu lieu et qu'on pouvait parler tout au plus « d'assistance militaire » diversifiée donnée par des Etats tiers aux rebelles. En effet, l'URSS se borna à observer, par exemple dans le cas de l'Afghanistan, que ce pays avait « fait l'objet de diverses provocations et de diverses menées de la part des forces de l'impérialisme et de la réaction » (S/PV.2185, p. 6). Et même quand elle souligna qu'il y avait eu contre ce pays des « actes d'agression », « des provocations militaires et des activités de subversion des forces extérieures » (*ibidem*), elle ne précisa jamais quelles forces armées de quel Etat avaient attaqué l'Afghanistan, se limitant à mentionner les « Etats-Unis et certaines autres puissances occidentales de même que les dirigeants chinois » (S/PV.2186, pp. 6-7. Voir aussi pp. 9/10). Aucune autre précision n'avait été donnée par l'Afghanistan (S/PV.2185, pp. 38/40, 41, 43, 44/45), ou par d'autre pays de l'Europe de l'Est qui avaient épousé les thèses soviétiques (voir les déclarations de la

#### IV. LEGITIME DEFENSE ET GUERRES DE LIBERATION NATIONALE

13. Durant de nombreuses années, les pays du Tiers Monde, soutenus dans une certaine mesure par les pays de l'Europe de l'Est, ont affirmé au sein des Nations Unies (surtout à l'Assemblée générale, au Comité spécial sur les relations amicales et au Comité spécial sur la définition de l'agression) que les peuples coloniaux ou ceux opprimés par une puissance étrangère ont le droit d'employer la force en vertu de l'article 51 : celui-ci leur donnerait le droit de légitime défense contre l'agression constituée par la présence de la puissance coloniale ou par l'occupation étrangère<sup>1</sup>.

Cette thèse n'a pourtant pas eu de succès, et elle n'a pas été accueillie, en effet, dans la Déclaration sur les relations amicales (1970), ni dans la définition de l'agression (1974). De nombreux Etats qui, pendant plusieurs années, l'ont soutenue, l'ont, par la suite, abandonnée<sup>2</sup>.

---

République démocratique allemande (S/PV.2185, pp. 1213) et de la Bulgarie (S/PV.2186, pp. 42-43).

Il n'est pas surprenant que plusieurs Etats, au sein du Conseil de sécurité, aient critiqué la thèse soviétique, observant que l'article 51 ne pouvait être appliqué parce qu'il n'y avait eu aucune agression armée (voir par exemple les déclarations du Japon (S/PV.2185, pp. 49/50), des Etats-Unis (S/PV.2187, pp. 8/10), de l'Italie (S/PV.2187, p. 42), de la République fédérale d'Allemagne (S/PV.2189, p. 26), du Canada (S/PV.2190, pp. 24/25), de la France (S/PV.2190, pp. 51-52). L'URSS repoussa cette thèse en faisant les observations suivantes : « Ici, au Conseil de sécurité, certains ont dit que (l'action armée de l'Union soviétique en Afghanistan) ne serait pas conforme à l'article 51 de la Charte, ni au droit naturel des gouvernements à la défense légitime collective ou (*sic*) individuelle. Cette affirmation ne tient pas debout. L'article 51 de la Charte ne crée pas le droit des gouvernements à la défense légitime, individuelle ou collective. Il se borne à confirmer ce droit, en soulignant que c'est un droit inaliénable et naturel des Etats et que la Charte des Nations Unies ne peut en rien y porter atteinte » (S/PV.2190, pp. 42, 43/45). Comme on peut le voir, l'URSS reprend ainsi le vieil argument avancé par les pays occidentaux et par de nombreux juristes occidentaux, selon lequel la Charte se limite à « confirmer » le droit coutumier – argument qui, comme nous l'avons vu, a été utilisé pour élargir la portée de l'article 51. Probablement l'Union soviétique invoqua le « droit naturel » de légitime défense aussi parce qu'on l'avait accusée de n'avoir pas observé les règles de procédure prévues par l'art. 51 (notamment l'obligation de porter immédiatement les mesures de légitime défense prises à la connaissance du Conseil de sécurité).

<sup>1</sup> Par la suite cette thèse a été soutenue par plusieurs pays en voie de développement : comme par exemple, le Zaïre en 1980, au sein de l'Assemblée générale, lors de la discussion de l'article 34 du projet AGO sur la responsabilité internationale (A/C.6/35/SR.54, para. 64).

<sup>2</sup> Cela et ce surtout pour deux raisons : 1) pour le caractère dangereux de cette thèse : en effet, soutenir l'applicabilité de l'article 51 implique que des Etats tiers aient le droit d'aider les mouvements de libération nationale par l'envoi de troupes, et ce, en vertu de la légitime défense collective ceci pourrait, bien entendu, mettre davantage la paix en péril ; 2) l'objectif politique poursuivi par les partisans de cette thèse, c'est-à-dire celui de

## V. *LEGITIME DEFENSE ET AGRESSION ECONOMIQUE OU IDEOLOGIQUE*

14. A l'Assemblée générale de l'ONU, au Comité spécial sur les relations amicales et au Comité spécial pour la définition de l'agression, plusieurs Etats, surtout du Tiers Monde, ont soutenu pendant des années que la légitime défense est autorisée par l'article 51 également en cas d'agression économique ou idéologique<sup>1</sup>.

Cette thèse n'a pas été accueillie par la Communauté internationale, comme on peut le déduire, entre autre, du texte de la Déclaration sur les relations amicales, et de la définition de l'agression. Et ceci nous semble juste, parce que l'impossibilité de définir avec précision et rigueur la portée de l'agression économique et surtout de « l'agression idéologique », aurait pu conduire à de graves abus au cas où l'applicabilité de l'article 51 aurait été admise.

La thèse en question a cependant été acceptée par la Communauté internationale sous un certain aspect, et précisément dans le sens que l'agression économique constitue un délit international (même si un tel fait illicite n'autorise pas le recours à la légitime défense).

## VI. *LEGITIME DEFENSE ET JUS COGENS*

15. Plusieurs Etats ont affirmé que l'article 51 à l'instar de l'article 2, paragraphe 4, constitue une norme impérative du droit international général<sup>2</sup>. Cette thèse me paraît exacte, parce que logiquement l'article 51, en constituant une exception à l'article 2, paragraphe 4 (qui est devenu une norme de *jus cogens* selon l'avis de tous les Etats), ne peut que posséder la même force normative. Il en résulte qu'on doit considérer comme nul tout traité par lequel deux Etats se mettent d'accord pour renoncer au droit de légitime défense individuelle ou collective, ou bien pour empêcher un Etat tiers de faire usage de ce droit.

---

conférer aux mouvements de libération nationale le droit subjectif international d'employer la force armée, a été de toute façon obtenu en affirmant que ce droit dérive du principe de l'autodétermination des peuples ; ce résultat une fois atteint, il n'est pas apparu nécessaire d'insister pour l'acceptation de la thèse de l'applicabilité de l'article 51.

<sup>1</sup> Cette thèse a été réitérée, en 1981, par un pays comme le Venezuela, qui a soutenu que l'article 51 devrait être interprété dans le même sens que l'article 25 de la Charte de l'Organisation des Etats américains, qui justement autorise la légitime défense même dans l'hypothèse d'un « acte d'agression qui ne soit pas une attaque armée » (voir le document A/CN.4/351 (22 septembre 1981), pp. 8-10).

<sup>2</sup> Les délégués de l'Irak (A/C.6/35/SR.51, para. 62), de la Jamaïque (A/C.6/35/SR.53, para. 51), se sont prononcés en ce sens lors de la discussion par l'Assemblée générale du projet AGO sur la responsabilité internationale.

## **CONCLUSIONS**

16. Essayons de tirer quelques conclusions générales de l'étude qui précède.

D'abord, la légitime défense, qui dans le cadre de la Charte, devait constituer l'exception, la soupape de sûreté qui permettait de garder sur pied le système en cas d'urgence, est devenue, en fait, la règle. Ce, pour une raison très simple et connue de tous : l'échec du système de la sécurité collective institué par la Charte et axé sur le rôle du Conseil de sécurité et sur l'accord entre les grandes puissances. Puisque cet accord a tout de suite fait défaut et que le mécanisme prévu par la Charte s'est enrayé, les Etats ont créé des alliances basées sur la légitime défense collective (l'OTAN créée en 1949 et le Pacte de Varsovie, institué en 1955 et dissous en 1991, à la suite de l'écroulement du communisme) et en outre, ils ont souvent fait usage de la légitime défense individuelle.

En second lieu, le concept de légitime défense a été très élargi par les Etats qui y ont eu recours, jusqu'à inclure a) l'action préventive ; b) la réaction à des attaques armées qui prenaient la forme d'agression armée indirecte ou d'infiltrations de militaires ou encore « d'ingérence militaire de l'extérieur montée et soutenue par les forces impérialistes et réactionnaires » ; c) la protection des ressortissants à l'étranger ; d) l'emploi de la force armée contre des puissances coloniales, racistes ou qui occupent un territoire étranger. Souvent cet élargissement de la notion de légitime défense a comporté de manifestes abus de l'autorisation exceptionnelle donnée par l'article 51.

Il convient de souligner que la plupart de ces formes d'action armée, individuelle ou collective, n'a pas reçu l'appui de la Communauté internationale organisée. Celle-ci a réagi de façon singulière : elle s'est refusée à considérer licites la plupart de ces actions militaires, ou (dans le cas des guerres de libération nationale) à accepter l'applicabilité de l'article 51 comme justification juridique. Mais elle n'a pas eu la capacité d'adopter des sanctions contre l'Etat responsable, ou de mettre en oeuvre elle-même, de façon coercitive, les normes de la Charte. La Communauté internationale s'est limitée à prononcer des condamnations morales et à se refuser de légitimer ces actions militaires ou la justification invoquée. Les raisons en sont évidentes : les actions militaires en question ont été effectuées par une des super-puissances (ou, après 1990, par la seule super-puissance), ou bien par des Etats qui jouissent de l'appui politique de l'une d'entre elles. Il n'y a donc pas eu la volonté politique d'imposer la réalisation des normes de la Charte. Il faut également ajouter que d'autres interprétations appuyées par des pays en voie de développement, portant sur l'emploi de la force pour réagir à une agression économique ou idéologique, n'ont pas non plus été acceptées par la Communauté

internationale – interprétations qui par ailleurs n'ont pas donné lieu à des cas concrets de recours à la force armée.

En troisième lieu, même si pour les raisons précédentes la conviction juridique du caractère licite des actions militaires effectuées en invoquant l'article 51 ne s'est pas ancrée, toujours est-il que certaines des interprétations extensives avancées pour justifier des actions militaires citées ci-dessus, sont soutenues par une des super-puissances : ainsi, comme nous l'avons vu, les Etats-Unis admettent (et en fait ont mis en pratique) la légitime défense préventive et soutiennent en outre que l'article 51 autorise soit la protection des ressortissants à l'étranger soit la réaction armée aux infiltrations militaires d'étrangers sur le territoire d'un Etat. Quant à la Russie, par le passé elle a soutenu que l'article 51 peut être invoqué en cas « d'activités de subversion de forces extérieures » (voir ci-dessus n° 8). Le fait que les interprétations dont je viens de parler soient soutenues par une grande puissance ne peut ne pas éroder l'impact des normes de la Charte. Pour l'heure, la plupart de ces interprétations reste juridiquement sans fondement ; de plus, elles sont isolées. Mais il est certain qu'un coin a été enfoncé dans le système de la Charte et il pourrait créer une fissure qui pourrait s'élargir toujours plus.

Enfin, comme ultime observation, nous pouvons dire que le système de la Charte s'est révélé sans aucun doute insatisfaisant soit parce que le mécanisme de sécurité collective prévu par le Chapitre VII n'a pas fonctionné, soit parce qu'on n'a pas réussi à endiguer les abus perpétrés sous le couvert de l'article 51. En fait, le système de la Charte s'est révélé rigide en ce sens qu'il ne tient pas compte de certaines situations (par exemple : de graves dangers à la vie de ressortissants à l'étranger ; des menaces d'attaques armées de la part d'autres Etats ; le soutien par un Etat de bandes armées constituées sur son territoire qui pénètrent dans le territoire d'autres Etats ; de la subversion téléguidée de l'étranger qui assume des proportions massives ; attaques massive de groupes terroristes) qui demanderaient au contraire une réglementation juridique plus élaborée ou moins ambiguë, et surtout une présence plus attentive et effective du Conseil de sécurité.

Tout récemment ces insuffisances se sont accentuées, face à de nouveaux développements dans les relations internationales, tels que la diffusion et la disponibilité croissantes des armes de destruction de masse, la possibilité que des puissances moyennes fassent recours à ces armes pour résoudre des conflits régionaux qui traînent depuis des décennies, et surtout le nouveau problème planétaire du terrorisme, avec la possibilité que des groupes terroristes s'emparent et emploient des armes biologiques, chimiques ou nucléaires. Tous ces phénomènes montrent clairement que la réglementation de la Charte est inadéquate. En particulier, il serait nécessaire, d'un côté, de renforcer le mécanisme



collectif de sécurité axé sur le Conseil de sécurité, afin de mettre cet organe à même d'intervenir immédiatement et efficacement. De l'autre côté, il s'avère toujours plus nécessaire de permettre l'emploi *préventif* de la force armée par les Etats lorsque l'agression par un autre Etat ou un groupe terroriste étant imminente, il est impossible de déclencher efficacement le mécanisme coercitif à caractère collectif. Cette autorisation ne devrait pour autant constituer une réglementation juridique trop permissive ouvrant la voie au risque d'abus et donc provoquant une accentuation de l'anarchie actuelle. A ce sujet, une proposition ayant autorité a été avancée en décembre 2004 par le « Groupe de personnalité de haut niveau » (voir n° 7). Nous avons toutefois souligné certaines limites de cette suggestion, et envisagé, *de lege ferenda*, une autre option, pourtant plus compliquée à mettre en oeuvre (voir n° 7).

En guise de conclusion il faut toutefois noter que l'emploi de la force constitue un domaine où le droit est par nécessité faible et ambigu : étant créé par les Etats et surtout par les grandes puissances et ayant une incidence directe sur les intérêts vitaux de ces Etats, il ne peut édicter de restrictions précises et pénétrantes. C'est pourquoi, même s'il est souhaitable que la situation actuelle s'éclaircisse et se cristallise en des règles précises, détaillées et efficaces, il est peu probable qu'on aboutisse à ce résultat, au moins à brève échéance.

Antonio CASSESE\*

*Professeur de droit international à l'Université de Florence,  
Ancien président du Tribunal international pénal pour l'ex-Yougoslavie*

## **BIBLIOGRAPHIE DE L'ARTICLE 51**

V. les ouvrages cités dans les notes infra-paginales. *Adde* :

- BANNELIER K., CORTEN O. et al. (dir.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Pedone, Paris, 2004
- BRYDE B.-O., « Self-Defence », in BERNHARDT R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, North-Holland Publ. Co., Amsterdam-New York-Oxford, 1982, pp. 212-214.
- CASSESE A., « Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law », *EJIL*, 2001, vol. 12, pp. 993 s.
- COMBACAU J., « Self-Defence in the UN Practice », in CASSESE A. (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force by Individual Subjects*, Nijhoff, Leyde, 1985, chap. 13

---

\* L'auteur tient à remercier Nils KREIPE, docteur en droit international public, pour l'aide qu'il lui a apportée pour la mise à jour du présent commentaire.

- CONDORELLI L., « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », *RGDIP*, 2001, pp. 829-848
- CORTEN O. et DUBUISSON F., « Opération 'liberté immuable' : une extension abusive du concept de légitime défense », *RGDIP*, 2002, pp. 51-76
- DINSTEIN Y., *War, Aggression and Self-defence*, 3<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2001
- FRANCK T. M., *Recourse to Force – State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, surtout pp. 45-108
- GLENNON M., « The Fog of Law: Self-Defense, Inherence and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter », *Harvard Journal of Law and Public Policy* 2002, pp. 539-558
- GRAY C., *International Law and the Use of Force*, 2<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, Oxford, 2004, surtout pp. 95-158
- HASBI A. et LAMOURI M., « La définition de l'agression à l'épreuve de la réalité », *RJPEM*, 1982, pp. 11-46
- LILLICH R. B., « Forcible Self-Help under International Law », *Studies in International Law*, Naval War College, 1980, vol. II, pp. 129 s.
- McHUGH J. J., « Forcible Self-Help in International Law », *ibid.*, pp. 139 s.
- MURPHY S. D., « Terrorism and the Concept of 'Armed Attack' in Article 51 of the UN Charter », *Harvard IL JI*, 2002, pp. 41-51
- Nations Unies, *Analyse historique des faits relatifs à l'agression*, NU, New York, 3003, n° de vente: F.03.V.10, xxiv-531 p.
- RAMBAUD P., « La définition de l'agression par l'Organisation des Nations Unies », *RGDIP*, 1976, pp. 835-881
- RANDELZHOFFER A., in SIMMA B. (dir.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, München, C.H. Beck, 2004, pp. 662-678
- SAROOSHI D., *The United Nations and the Development of Collective Security*, Oxford, Clarendon Press, 1999
- SCHACHTER O., « Self-Defence and the Rule of Law », *AJIL* 83 (1989), pp. 259-277
- SICILIANOS L.-A., « Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense », in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes de la SFDI, Paris, Pedone, 1995, pp. 59-95.
- SOREL J.-M., « L'ONU et l'Irak : le vil plomb ne s'est pas transformé en or pur », *RGDIP*, 2004, pp. 845-861
- STAHN C., « Collective Security and Self-Defence after the September 11 Attacks », *Tilburg Foreign and International Law Review*, 2002, vol. 10, pp. 10-42
- STERN B. (dir.), *Les aspects de la crise du Golfe*, Monchrestien, Paris, 1991
- VERHOEVEN J., « Les « étirements » de la légitime défense », *AFDI*, 2002, pp. 49-80