



Assemblée générale

Distr. limitée
7 février 2020
Français
Original : espagnol

Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation

18-26 février 2020

Définition de nouveaux sujets

Analyse de l'application du paragraphe 4 de l'Article 2 et de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies

Document de travail présenté par la délégation mexicaine

I. Objectifs

1. Les objectifs visés par le présent document de travail sont les suivants :

a) Permettre un examen, par tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, de l'Article 51 de la Charte de Nations Unies compte tenu du paragraphe 4 de l'Article 2 du même instrument, et favoriser un échange de vues entre tous les États Membres qui permette de mieux comprendre la position de chacun d'eux en ce qui concerne l'exercice, la portée et les limites du droit de légitime défense.

b) Analyser la pratique récente en matière de présentation de rapports au titre de l'Article 51 de la Charte, au sujet, en particulier, de situations impliquant des acteurs non étatiques, y compris les réponses apportées à ces rapports ou l'absence de réponse, ainsi que les précédents qui puissent ainsi être créés pour des situations futures.

c) Analyser les questions de fond et de procédure ainsi que les aspects touchant à la transparence et à la publicité découlant de l'Article 51 afin de mieux préciser le champ d'application de ses dispositions.

II. Contexte

2. Comme indiqué dans les rapports du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation ([A/73/33](#), par. 83 et 84 et [A/74/33](#), par. 85 à 87), le Mexique a fait observer au Comité, lors des soixante-treizième et soixante-quatorzième sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies, que le nombre de communications adressées au Conseil de sécurité au titre de



l'Article 51 de la Charte avait récemment augmenté, en particulier en ce qui concerne les opérations antiterroristes. Dans ce contexte, certaines délégations se sont inquiétées des récentes interprétations faites du droit de légitime défense à la suite d'attaques armées perpétrées par des acteurs non étatiques, et il a été proposé, entre autres, que le Comité spécial « puisse examiner les aspects techniques et procéduraux de la question afin de clarifier l'interprétation et l'application de l'Article 51 de la Charte et d'éviter d'éventuelles violations du droit de légitime défense ».

3. Dans les rapports susmentionnés, plusieurs délégations ont manifesté leur intérêt pour la proposition et encouragé le représentant du Mexique à présenter une proposition écrite, pour examen.

4. Dans le même ordre d'idées, on notera que, lors des travaux de la Sixième Commission à la soixante-treizième session de l'Assemblée générale, les membres de la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes ont affirmé, dans leur déclaration commune du 3 octobre 2018, ce qui suit :

« Nous notons avec préoccupation le nombre croissant de lettres adressées par certains États au Conseil de sécurité au titre de l'Article 51 de la Charte – le plus souvent, en situation de fait accompli –, afin de recourir à l'emploi de la force dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Nous réaffirmons que tout emploi de la force qui n'est pas conforme à la Charte des Nations Unies est non seulement illicite, mais aussi injustifiable et inacceptable. La possibilité d'organiser un débat transparent et ouvert à tous sur le sujet devrait, de surcroît, être envisagée ».

5. De même, lors de la quatrième Réunion informelle de conseillers juridiques latinoaméricains sur le droit international public, qui s'est tenue le 26 octobre 2018, il a été souligné, à l'issue d'un exposé portant sur des réflexions inspirées par de récents cas où l'Article 51 de la Charte des Nations Unies avait été invoqué, que l'exercice du droit de légitime défense au sens de la Charte des Nations Unies allait impérativement de pair avec l'application du principe de transparence et avec la nécessité, pour la communauté internationale, de lutter contre le terrorisme dans la mesure où celui-ci constitue une menace grave pour la paix et la sécurité internationales, dans le cadre d'une action résolue, solidement appuyée sur le droit international et respectueuse, en particulier, du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés. Lors de cette réunion, un consensus général s'est dégagé sur la pertinence particulière du sujet ainsi que sur la nécessité de prendre des mesures pour qu'il soit examiné, comme il se doit, au sein de l'Organisation.

6. Comme suite à ces travaux, et en vue de permettre un dialogue ouvert et transparent entre les États Membres de l'ONU, la délégation mexicaine soumet le présent document de travail au Comité spécial, pour examen.

7. Un tel dialogue permettra de préciser la position des États Membres en ce qui concerne l'exercice, la portée et les limites du droit de légitime défense, sans mettre en cause la compétence du Conseil de sécurité, non seulement dans les cas récents mais aussi dans d'autres situations impliquant des acteurs non étatiques qui pourraient se produire ultérieurement, compte systématiquement tenu de la gravité des actes terroristes et du coût humanitaire, politique et social élevé qu'ils entraînent, ainsi que de la menace qu'ils représentent pour la paix et la sécurité internationales.

III. Questions à examiner

8. La Charte stipule, au paragraphe 1 de son Article premier, que les buts des Nations Unies sont de maintenir la paix et la sécurité internationales et, à cette fin,

établit sur le principe, conformément au paragraphe 4 de son Article 2, que « [l]es Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

9. Dans le cadre juridique de la Charte, l'emploi de la force dans les relations entre les États est interdit, sauf dans deux exceptions : a) lorsqu'il est autorisé par le Conseil de sécurité en vertu de l'Article 42 ; b) dans l'exercice du droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, prévu à l'Article 51.

10. L'Article 51 de la Charte est libellé comme suit :

« 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 ».

11. Les éléments suivants sont réputés constitutifs de la légitime défense : a) il faut qu'il y ait eu agression armée ; b) il faut que la riposte à l'agression armée soit nécessaire et proportionnée ; c) il faut porter immédiatement à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures prises dans l'exercice de la légitime défense et y mettre fin lorsque le Conseil prendra les mesures nécessaires, le cas échéant.

12. Récemment, le droit de légitime défense prévu à l'Article 51 de la Charte a été invoqué, dans certains cas, pour justifier l'emploi de la force sur le territoire d'un État tiers, prétendument en riposte à des agressions armées commises par des acteurs non étatiques, notamment des groupes terroristes, voire, dans les cas les plus extrêmes, à titre préventif.

13. Dans ce sens, il importe d'analyser la portée juridique des obligations susmentionnées et d'offrir aux États Membres des éléments de discussion compte tenu, non seulement de l'interprétation qui a été donnée des dispositions de la Charte visées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, mais aussi du précédent que de telles actions pourraient créer pour d'autres situations futures. Il convient donc que le Comité spécial examine, notamment, les questions suivantes :

a) **Questions de fond** : dès lors que, selon l'Article 51, il faut qu'il y ait eu agression armée pour que puisse être invoqué le droit de légitime défense :

i) Quels sont les éléments considérés comme devant impérativement figurer dans les rapports présentés au Conseil de sécurité au titre de l'Article 51 ?

ii) Quel est le niveau de précision requis, en ce qui concerne les informations à faire figurer dans les rapports présentés au titre de l'Article 51, pour pouvoir invoquer la légitime défense ?

iii) Comment faut-il interpréter l'Article 51 à la lumière des agressions perpétrées par des acteurs non étatiques, en particulier, mais non exclusivement, en cas d'attaque terroriste ?

iv) La légitime défense peut-elle être invoquée, au titre de l'Article 51 de la Charte, pour le compte d'un État tiers, lorsque celui-ci est considéré comme n'ayant pas la capacité ou la volonté de faire face à une agression armée ?

b) **Questions de procédure** : étant donné que le droit naturel de légitime défense peut être exercé conformément à l'Article 51 « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales » et que « [l]es mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité » :

- i) Quel est le délai raisonnable, après une agression armée, pour présenter un rapport au titre de l'Article 51 ?
- ii) Faut-il présenter le rapport au titre de l'Article 51 avant d'employer la force dans l'exercice de la légitime défense ou peut-on aussi le présenter *a posteriori* ?
- iii) Est-il souhaitable et nécessaire que le Conseil de sécurité examine, analyse et étudie les rapports qui lui sont soumis au titre de l'Article 51 ?
- iv) Faut-il que le Conseil de sécurité prenne les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales après qu'un État a invoqué son droit de légitime défense ?
- v) Comment interpréter le fait que le Conseil de sécurité s'abstienne de prendre des mesures après avoir reçu un rapport présenté au titre de l'Article 51, et *a fortiori* après avoir reçu des rapports récurrents sur un même cas ?

c) **Questions de transparence et de publicité** : obligation découlant de la Charte des Nations Unies directement liée aux questions de paix et de sécurité internationales, la présentation de rapports au titre de l'Article 51 est dans l'intérêt de tous les États Membres. À ce titre :

- i) Comment peut-on améliorer la transparence et la publicité des rapports présentés au titre de l'Article 51 ?
 - ii) Comment peut-on faciliter l'accès des États Membres à ces rapports ?
 - iii) Comment peut-on faciliter l'accès des États Membres aux réponses et aux réactions suscitées par ces rapports, le cas échéant ?
 - iv) Comment peut-on améliorer l'accès à l'information, compte tenu du retard pris dans la publication du Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité ?
 - v) Comment faut-il interpréter l'absence de réponse des États Membres aux rapports présentés au titre de l'Article 51, compte tenu du manque de transparence et de publicité qui les entoure ?
-