



Assemblée générale

Distr. limitée
20 novembre 2022
Français
Original : anglais

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

27 février-1^{er} mars 2023

Définition de nouveaux sujets

Examen de l'application de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, au regard du paragraphe 4 de l'Article 2 du même instrument

Nouvelle version révisée du document de travail présenté par le Mexique

I. Objectifs

- Permettre un examen juridique, par tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies au regard 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, l'objectif étant de créer un cadre, dans la structure formelle de l'Organisation des Nations Unies, pour recueillir les vues de tous les Membres sur cette question.
- Garantir que cet examen juridique tienne compte de la pratique récente en matière de présentation de rapports au titre de l'Article 51 de la Charte, en particulier celle relative aux acteurs non étatiques, sans procéder à un examen de cas précis, y compris les réponses apportées à ces rapports ou l'absence de réponse, ainsi que des précédents qui pourraient ainsi être créés pour des situations futures.
- Débattre également des questions de fond et de procédure ainsi que des aspects touchant à la transparence et à la publicité concernant les rapports présentés au titre de l'Article 51 afin de mieux préciser le champ d'application de ses dispositions et de contribuer au renforcement des liens entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité.

II. Historique

1. 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, 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 concernait 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 ».

2. 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.

3. 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 (CELAC) 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 des Nations Unies – 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 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.

4. 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.

5. Comme suite à ces travaux, et en vue de permettre un dialogue ouvert et transparent entre les États Membres de l'Organisation, la délégation mexicaine a soumis un document de travail intitulé « Analyse de l'application du paragraphe 4 de l'Article 2 et de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies » au Comité spécial, pour examen, à sa session de 2020.

6. Le Comité spécial a pleinement conscience que le Conseil de sécurité est l'organe compétent de l'Organisation chargé de prendre à tout moment les mesures qu'il juge nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales conformément à l'Article 51 de la Charte.

6bis. En outre, à l'issue de la réunion du Conseil de sécurité organisée selon la formule Arria sur le thème « Appui au système de sécurité collective de la Charte des Nations Unies : l'emploi de la force en droit international, les acteurs non étatiques

et la légitime défense », tenue le 24 février 2021¹, les délégations, d'une manière générale, ont souligné l'importance de tenir un dialogue sur l'interprétation de l'Article 51 de la Charte ainsi que sur ses incidences directes sur les systèmes de sécurité individuelle et collective. Le nombre des participants à cette réunion informelle, dont la durée était limitée, et les débats qui ont eu lieu à cette occasion ont souligné la nécessité de se doter d'un forum approprié qui permettrait d'entretenir un débat universel entièrement et spécifiquement dédié à ces questions, de manière ouverte et transparente.

7. Par conséquent, l'examen cherchera exclusivement à préciser la position juridique des États Membres en ce qui concerne l'exercice, la portée et les limites du droit de légitime défense, en se concentrant sur la pratique récente et sur d'autres situations impliquant des acteurs non étatiques qui pourraient se produire ultérieurement, sans procéder à l'examen de cas précis, 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.

8. Cette démarche donnerait plus d'efficacité aux relations entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, en renforçant le rôle de l'Organisation, conformément au mandat du Comité spécial établi dans la résolution 3499 (XXX) du 15 décembre 1975 et réaffirmé dans la résolution 76/115 du 9 décembre 2021.

III. Questions à examiner

9. 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 ».

10. 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.

11. 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 ».

12. 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

¹ Voir le résumé établi par la présidence de la réunion du Conseil de sécurité organisée selon la formule Arria (A/75/993-S/2021/247, annexe).

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.

13. 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.

14. Dans ce sens, il importe d'examiner la portée juridique des obligations susmentionnées dans tous les cas où l'Article 51 est invoqué, et d'offrir aux États Membres des éléments de discussion compte tenu de l'interprétation qui a été donnée des dispositions de la Charte visées, d'une manière générale et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et des précédents 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 une agression armée pour que puisse être invoqué le droit de légitime défense :

i) Quelles sont les informations considérées 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 attendu, en ce qui concerne les informations à faire figurer dans les rapports présentés au titre de l'Article 51 ?

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) Étant donné la gravité de l'emploi de la force et l'importance que les cas d'emploi de la force ont pour tous les États Membres, serait-il souhaitable et nécessaire que le Conseil de sécurité examine, analyse et étudie régulièrement les rapports qui lui sont soumis au titre de l'Article 51 ?

iv) Si le Conseil de sécurité ne prend pas les mesures nécessaires après avoir reçu un rapport présenté au titre de l'Article 51, de quelle manière interpréter cette décision ou ce silence ?

c) **Questions de transparence et de publicité** : Obligation découlant de la Charte 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 cet égard :

- 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 ?

15. Le Secrétariat serait prié de consigner toutes les vues exprimées par les États Membres lors des débats du Comité spécial afin de les compiler.

15 bis. Une fois que la question aura été ajoutée à son programme de fond, le Comité spécial l'examinera tous les deux ans.

16. Lorsque cette proposition aura été pleinement examinée dans le cadre de son programme de fond, le Comité spécial pourrait décider d'en conclure l'examen et de le reprendre quand il le faudra.
