ARTICLE 51

Table des matières

		Paragraphes
	Texte de l'Article 51	
	Introduction	1 - 4
I.	Généralités	5 - 9
II.	Résumé analytique de la pratique suivie	10 - 19
	La question de l'étendue du droit de légitime défense, tel qu'il est reconnu dans l'Article 51	10 - 19
	1. Plainte d'Israël contre l'Egypte au sujet de l'imposition par l'Egypte de restrictions au passage par le canal de Suez de navires faisant commerce avec Israël	11 - 15
	2. Rapports du Secrétaire général adressés au Conseil de sécurité en exécution de la résolution du Conseil du 4 avril 1956 concernant la question de Palestine	16 - 19

TEXTE DE L'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.

INTRODUCTION

1. Pendant la période considérée, l'Article 51 a été invoqué ou mentionné à diverses occasions au cours des débats du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Des questions relatives à l'application de cet Article se sont posées au Conseil à propos de l'interprétation des conventions d'armistice en Palestine, et en particulier à propos de la plainte formulée par Israël contre l'Egypte au sujet de l'imposition par l'Egypte de restrictions au passage par le canal de Suez de navires faisant commerce avec Israël. L'Article 51 a également été examiné à propos des rapports que le Secrétaire général a adressés au Conseil de sécurité à la suite de la résolution du Conseil du 4 avril 1956 sur la question palestinienne et au cours du débat que le Conseil a ultérieurement consacré à ces questions.

2. On trouvera dans les "Généralités" et dans le "Résumé analytique de la pratique suivie" une documentation sur les parties pertinentes des débats mentionnés ci-dessus et des rapports du Conseil de sécurité.

3. L'Article 51 a également été examiné au cours des débats de l'Assemblée générale, à propos de l'examen du point de l'ordre du jour intitulé "Question de la définition de l'agression" tant par la Commission spéciale créée en application de la résolution 688 (VII) de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1952, que par la Sixième Commission, de sa 403ème à sa 420ème séance, qu'elle a tenues entre le 14 octobre et le 10 novembre 1954, pendant la neuvième session de l'Assemblée 1/. On trouvera dans les "Généralités" des indications sur les débats de ces organes.

4. On trouvera également dans les "Généralités" des indications sur d'autres débats de l'Assemblée générale où il a été fait mention de l'Article 51.

I. GENERALITES

5. Les deux cas où l'Article 51 a été invoqué au Conseil de sécurité pendant la période examinée avaient trait à l'interprétation des conventions d'armistice dans la région de la Palestine. C'est de la 682ème à la 688ème séance (14 octobre 1954 au 13 janvier 1955) que l'Article 51 a été invoqué pour la première fois pendant l'examen de la plainte d'Israël contre l'Egypte relative à l'imposition par l'Egypte de restrictions au passage par le canal de Suez des navires faisant commerce avec Israël.

6. L'Article a été cité pour la seconde fois à l'occasion d'une résolution 2/ adoptée le 4 avril 1956 et ayant trait à la question de Palestine, pendant l'examen du point de l'ordre du jour intitulé "Suite donnée aux conventions d'armistice général et aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité pendant l'année écoulée". Par cette résolution, le Conseil de sécurité demandait au Secrétaire général d'entreprendre, en la mettant au premier plan de ses préoccupations, l'étude des divers aspects de la mise en vigueur et de l'observation des quatre conventions d'armistice général et des résolutions du Conseil mentionnées plus haut, et il lui demandait en outre de faire rapport au Conseil sur la suite donnée à ladite résolution, de façon à aider le Conseil à examiner quelles nouvelles mesures pourraient être nécessaires. En application de cette résolution, le Secrétaire général a transmis le 12 avril 1956 un certain nombre de communications 3/ au Président du Conseil de sécurité; le 2 mai il a câblé une lettre 4/ contenant un rapport préliminaire au Président du Conseil, et le 9 mai, il a adressé son rapport final 5/ au Conseil de sécurité. On verra dans le "Résumé analytique de la pratique suivie" dans quelle mesure ces communications et les débats auxquels elles ont donné lieu relèvent de l'interprétation de l'Article 51.

7. Au cours des débats du Comité spécial sur la question de la définition de l'agression, qui s'est réuni entre le 24 août et le 21 septembre 1953, la question a été posée de savoir si l'Article 51 s'appliquait à la question de la définition de l'agression. Dans son rapport 6/, le Comité spécial a traité des divers aspects de

---

1/ Voir notes 7 et 8 ci-dessous.
2/ C S, 11ème année, Suppl. d'avril, mai et juin 1956, p. 1, S/3575.
3/ Ibid., p. 15, S/3584.
4/ Ibid., p. 27, S/3594.
5/ Ibid., p. 30, S/3596.
6/ A G (IX), Suppl. No 11 (A/2638).

la définition de l'agression, y compris la menace de recours à la force armée et la question de savoir si, aux termes du texte de l'Article 51, seule une agression armée permettait d'invoquer le droit de légitime défense. Le rapport du Comité spécial, où aucune conclusion n'avait pu être formulée, a été inscrit à l'ordre du jour de la neuvième session de l'Assemblée générale.

8. La Sixième Commission a examiné 7/ cette question sur la base du rapport du Comité spécial et des observations reçues des gouvernements à ce sujet 8/. Elle a recommandé à l'Assemblée générale, et cette dernière a adopté comme résolution 895 (IX) 9/, une proposition qui prévoyait la création d'un comité spécial de 19 Etats Membres chargé de présenter à l'Assemblée générale, à sa onzième session, un rapport détaillé accompagné d'un projet de définition de l'agression 10/.

9. L'Article 51 a également été mentionné dans le troisième rapport 11/ de la Commission des mesures collectives au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale; à l'Assemblée générale, pendant la discussion générale 12/ et pendant les débats à la Première Commission sur les points de l'ordre du jour intitulés "Méthodes que l'on pourrait utiliser pour maintenir et consolider la paix et la sécurité internationales conformément aux Buts et Principes de la Charte : rapport de la Commission des mesures collectives" et "Mesures destinées à réduire encore la tension internationale et à développer la collaboration internationale" 13/.

7/ Pour le texte des déclarations, voir :
A G (IX), 6ème Comm., 403ème séance : Panama, par. 27; URSS, par. 17 et 18; 405ème séance : Tchécoslovaquie, par. 32 et 33; Iran, par. 3-10; 406ème séance : Panama, par. 8; Pologne, par. 39; 407ème séance : Pologne, par. 9; 408ème séance : Panama, par. 46; RSS d'Ukraine, par. 41-45; Yougoslavie, par. 17 et 18; 409ème séance : Grèce, par. 24; Paraguay, par. 41; 410ème séance : Belgique, par. 14; Guatemala, par. 21; Pays-Bas, par. 38-43; 411ème séance : Inde, par. 26; 412ème séance : Irak, par. 19; Pakistan, par. 45; 413ème séance : Norvège, par. 29 414ème séance : Nouvelle-Zélande, par. 28; 415ème séance : Mexique, par. 39, 42 et 45; 416ème séance : Iran, par. 32; 417ème séance : Pays-Bas, par. 11, 12 et 16; 418ème séance : Tchécoslovaquie, par. 44; URSS, par. 12 et 16.

8/ A G (IX), annexes, point 51, A/2689 et Corr.1 et Add.1.

9/ A G (IX), annexes, point 51, p. 12.

10/ Le Comité spécial, à la fin des séances qu'il a tenues entre le 8 octobre et le 9 novembre 1956, au cours desquelles il a étudié diverses propositions relatives à un projet de définition de l'agression, a décidé, en raison de l'"importante différence d'opinions" qui s'était manifestée au Comité, de ne voter sur aucune des propositions, mais de les transmettre à l'Assemblée générale avec son rapport (voir A G (IX), Suppl. No 16, A/3574). A sa 577ème séance, le 15 novembre 1956, l'Assemblée générale, sur rapport du Bureau (A/3350, par. 2), a décidé de renvoyer à la douzième session l'examen de la question et des deux points connexes relatifs à un projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, et à une Juridiction criminelle internationale.

11/ A G (IX), annexes, point 19, A/2713-S/3283, par. 10.

12/ Pour le texte de la déclaration, voir A G (IX), Plén., 492ème séance, Nouvelle-Zélande, par. 13.

13/ Pour le texte des déclarations, voir A G (IX), 1ère Comm., 704ème séance : Royaume-Uni, par. 20; 705ème séance : France, par. 21; Israël, par. 3; Nouvelle-Zélande, par. 30; 706ème séance : Irak, par. 2; A G (X), 1ère Comm., 804ème séance : Turquie, par. 31; 808ème séance : Inde, par. 57; 809ème séance : Inde, par. 12, 13 et 24; Pakistan, par. 6 et 20; Turquie, par. 21.

II. RESUME ANALYTIQUE DE LA PRATIQUE SUIVIE

La question de l'étendue du droit de légitime défense, tel qu'il est reconnu dans l'Article 51

10. Ni le Conseil de sécurité, ni l'Assemblée générale n'ont pris de décision ayant spécialement trait aux dispositions de l'Article 51 relatives au droit de légitime défense, individuelle ou collective. Les débats sur le point de l'ordre du jour intitulé "Plainte d'Israël contre l'Egypte au sujet de : a) l'imposition par l'Egypte de restrictions au passage par le canal de Suez de navires faisant commerce avec Israël" et les rapports adressés par le Secrétaire général au Conseil de sécurité à la suite de la résolution du Conseil en date du 4 avril 1956 sur la question de Palestine, ainsi que les débats qui se sont déroulés sur ce point au Conseil, sont brièvement examinés ci-après car il a paru qu'ils pouvaient mettre en lumière certains aspects concrets du droit de légitime défense qui ont été examinés par le Conseil et le Secrétaire général à propos des problèmes que posaient les questions dont ils étaient saisis.

1. Plainte d'Israël contre l'Egypte au sujet de l'imposition par l'Egypte de restrictions au passage par le canal de Suez de navires faisant commerce avec Israël

11. Par une lettre 14/, en date du 4 octobre 1954, le représentant permanent d'Israël a demandé au Président de réunir très prochainement le Conseil de sécurité afin qu'il puisse examiner plus avant la plainte de son gouvernement contre l'Egypte contenue dans sa lettre 15/ du 28 septembre 1954, qui était ainsi libellée : "Plainte d'Israël contre l'Egypte au sujet de : a) l'imposition par l'Egypte de restrictions au passage par le canal de Suez de navires faisant commerce avec Israël". Ce point a été inscrit à l'ordre du jour à la 682ème séance, le 14 octobre 1954. Au cours des débats, le représentant de l'Egypte a déclaré que l'attitude de son gouvernement était déterminée par le fait qu'un état de belligérance continuait à exister entre l'Egypte et Israël. L'Egypte a soutenu qu'il n'était pas possible de lui demander de renoncer à son droit de prendre des mesures provisoires et à son droit de légitime défense en laissant libre passage par le canal de Suez à des navires ennemis qui pourraient mettre en danger la sécurité de l'Egypte et celle du canal 16/.

12. Au cours des débats, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure la résolution du Conseil en date du 1er septembre 1951 s'appliquait à la plainte. De plus, le Conseil s'est demandé si une partie qui avait signé les Accords d'armistice pouvait invoquer le droit de belligérance.

13. Un représentant s'est référé à un arrêt de la Cour internationale de Justice où la Cour avait déclaré que sous le régime de la Convention de Constantinople des navires de guerre belligérants et des navires chargés de contrebande avaient pu librement transiter par le canal. La Cour avait toutefois ajouté que le droit de légitime défense de l'Etat riverain était réservé "dans une certaine mesure", sans s'expliquer sur ce qu'elle entendait par cette locution. De l'avis du représentant qui invoquait cet avis, la Cour n'avait traité qu'incidemment du canal de Suez; les

---

14/ C S, 9ème année, Suppl. d'octobre, novembre et décembre 1954, p. 1, S/3300.
15/ C S, 9ème année, Suppl. de juillet, août et septembre 1954, p. 45, S/3296.
16/ Pour le texte de la déclaration, voir C S, 9ème année, 686ème séance, Egypte, par. 100 et 145.

dispositions de la Convention de Constantinople précisaient que cette Convention avait pour but d'assurer, en toute hypothèse, la libre circulation dans le canal des navires de guerre ou de commerce de toutes les nationalités, et ce en temps de guerre comme en temps de paix : la résolution adoptée le 1er septembre 1951 n'avait constitué qu'une réaffirmation des dispositions pertinentes de la Convention.

14. Un autre représentant, mentionnant l'état de légitime défense invoqué par l'Egypte et l'affirmation selon laquelle ce cas était prévu par l'Article 51 de la Charte, a soutenu que les mesures de légitime défense devraient de toute façon être prises au su de l'Organisation et dans le respect de son autorité. A son avis, le droit de légitime défense crée une situation préliminaire et provisoire en attendant l'action définitive de l'organisation qui viendra parachever et sanctionner cette défense. Les concepts de belligérance, de recours à la force et d'hostilités légitimes engagés sur l'initiative d'un Etat ou sur l'initiative collective sont vidés de leur sens dès lors que les possibilités d'action des Nations Unies sont pleinement exploitées. Ces concepts ont encore moins de sens - à l'exception de situations provisoires et exceptionnelles - dans les cas où un conflit a déjà donné lieu à une intervention de l'Organisation des Nations Unies et où le recours à la force a pris fin à la suite d'un armistice général conclu sous les auspices de l'Organisation. Il s'ensuit donc que l'Egypte peut, conformément aux dispositions de l'Article X de la Convention de Constantinople relatif à la défense de son intégrité territoriale, et conformément à l'Article 51 de la Charte, prendre certaines mesures pour assurer la sécurité du canal, mais elle ne peut le faire qu'en respectant comme il convient l'esprit de la Convention de Constantinople et des résolutions du Conseil de sécurité.

15. A la fin des débats, le Président a déclaré que, de l'avis de la plupart des membres du Conseil, la résolution du 1er septembre continuait évidemment d'avoir effet et de rester en vigueur et que le Conseil avait étudié ce cas dans le cadre de cette résolution et de la Convention de Constantinople 17/.

2. Rapports du Secrétaire général adressés au Conseil de sécurité en exécution de la résolution du Conseil du 4 avril 1956 concernant la question de Palestine

16. Par les aide-mémoire 18/ et par les lettres 19/ en date des 11 et 29 avril et des 1er et 2 mai 1956 échangés avec le Secrétaire général, les Gouvernements israélien, égyptien, jordanien, libanais et syrien, tout en réaffirmant qu'ils acceptaient sans condition la clause de suspension d'armes des Conventions d'armistice général conclues entre l'Egypte et Israël, la Jordanie et Israël, le Liban et Israël, la Syrie et Israël, se sont réservé le droit de légitime défense reconnu par la Charte. Dans ses lettres 20/ adressées au Président du Conseil et au Ministre des affaires étrangères de Syrie, le Secrétaire général a noté que le Gouvernement syrien s'était réservé le droit de légitime défense et il a déclaré que "cette réserve n'affaiblit en rien l'engagement sans condition d'observer les dispositions du paragraphe 2 de l'article III de la Convention d'armistice général. Les mots "légitime défense" doivent donc être interprétés conformément aux dispositions dudit paragraphe et de

---

17/ Pour le texte des déclarations, voir C S, 9ème année, 687ème séance : Brésil, par. 76; France, par. 57; 688ème séance : Président (Nouvelle-Zélande), par. 98 et 99; Belgique, par. 2-9; Pérou, par. 20-30.
18/ C S, 11ème année, Suppl. d'avril, mai et juin 1956, p. 15, S/3584 (IV et VI).
19/ Ibid., p. 30, S/3596, annexe 1, A; annexe 2, A; annexe 3, A; annexe 4, A.
20/ Ibid., annexe 3, C.

la Charte des Nations Unies". Une interprétation identique figurait dans les aide-mémoire 21/ en date des 10 et 11 avril 1956, et dans les lettres 22/ en date des 1er, 2 et 3 mai 1956 que le Secrétaire général a adressées aux Premiers Ministres de Syrie, d'Israël et de Jordanie et au Ministre des affaires étrangères du Liban.

17. Dans son rapport au Conseil de sécurité, le Secrétaire général déclarait qu'il lui avait fallu accepter les engagements des parties sous réserve du droit de légitime défense qui "selon l'Article 51 de la Charte est un 'droit naturel'". Cependant, une réserve de cette nature a inévitablement un caractère imprécis. Seul le Conseil de sécurité peut, conformément aux dispositions de la Charte, déterminer la portée de cette réserve dans une situation donnée. Les limites que la réserve relative à la légitime défense opposent aux effets des assurances de suspension d'armes doivent, de l'avis du Secrétaire général, s'interpréter comme ne pouvant mettre cette réserve en opposition quant au fond avec les assurances elles-mêmes. Dans ses réponses aux gouvernements, le Secrétaire général a donc déclaré que la réserve faite ne pouvait en rien modifier les obligations que ces gouvernements avaient assumées aux termes de la clause de suspension d'armes des conventions d'armistice. A son avis, cette réserve pouvait soulever des questions auxquelles il était difficile de répondre dans l'absolu, mais son interprétation précisait du moins que la réserve de légitime défense n'autorisait pas les actes de représailles que le Conseil de sécurité avait condamnés à plusieurs reprises 23/.

18. Lors de l'examen du rapport par le Conseil de sécurité, plusieurs membres du Conseil ainsi que plusieurs représentants d'Etats non membres qui participaient à la discussion, ont fait allusion à l'interprétation qu'a donnée le Secrétaire général de l'Article 51 à propos des dispositions des conventions d'armistice. Un représentant a déclaré qu'aux termes de la Charte le droit de légitime défense s'exerçait dans le cadre de la juridiction du Conseil sans que cette juridiction s'en trouvât modifiée ni limitée, le Conseil restant libre au moment opportun d'adopter des résolutions concernant l'exercice de ce droit de légitime défense. Après avoir cité l'interprétation du Secrétaire général, le même représentant a expliqué que, d'une façon générale, le Conseil intervenait, en vertu des articles relatifs aux menaces contre la paix et aux ruptures de la paix 24/, chaque fois que se posait la question de l'exercice du droit de légitime défense.

19. Au sujet de la décision du Conseil, voir l'étude consacrée à l'Article 36 dans le présent Supplément.

21/ Ibid., p. 15, S/3584 (V et VI).
22/ Ibid., p. 30, S/3596, annexe 1, B; annexe 2, D; annexe 4, B.
23/ Ibid., p. 30, S/3596, par. 44-46.
24/ Pour le texte des déclarations, voir C S, 11ème année,
723ème séance, compte rendu provisoire : Australie, p. 36; Belgique, p. 31 et 32; Pérou, p. 48.
725ème séance, compte rendu provisoire : Israël, p. 22 et 23; Jordanie, p. 40; Liban, p. 54; Syrie, p. 6.
726ème séance, compte rendu provisoire : Pérou, p. 22 et 23.