

La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force armée ?

PAR

Serge SUR

On peut partir de quelques observations préliminaires, quelques évidences qu'il convient de rappeler :

- L'importance de la Charte dans la vie internationale, particulièrement du Conseil de sécurité, puisque le but principal de l'ONU est le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, considérées comme un bloc.

- Il existe cependant dans la Charte deux conceptions différentes de l'ensemble. Elles permettent de distinguer, intellectuellement et juridiquement, la paix d'un côté, la sécurité internationale de l'autre.

La paix, au sens positif du terme, est envisagée dans l'article 55, inscrit dans le chap. IX, qui traite de la Coopération économique et sociale internationale. Il s'agit d'une approche positive et non de la simple absence de conflits, parce qu'il s'agit d'enraciner entre les nations des relations pacifiques et amicales, de nature à établir entre Etats une paix structurelle, comparable par exemple à ce qui existe entre membres de l'Union européenne. Mais les moyens mis en œuvre par l'ONU sont modestes, les obligations posées par la Charte incertaines, de sorte que cette conception positive et large est faible.

La sécurité a un sens plus étroit, militaire et tourné vers la prévention ou l'arrêt de conflits ouverts. Elle consiste à protéger les Etats membres contre les actes d'agression, plus généralement à prévenir les menaces et atteintes à la sécurité internationale, et à y mettre fin en tant que de besoin. La paix dans ce contexte n'a plus que la signification négative de l'absence d'hostilités armées.

C'est cette conception que la Charte cherche surtout à mettre en œuvre. Elle établit à cette fin un dispositif normatif et institutionnel qui est en son cœur. Normatif avec l'article 2 § 4 limitant de façon drastique le droit des Etats membres de recourir à la force dans les relations internationales. Institutionnel avec le Conseil de sécurité, dont la mission consiste à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales, et dont les pouvoirs sont notamment précisés dans le Chap. VII de la Charte. Une place à part doit cependant être réservée à l'article 51 de ce Chapitre, qui réserve au profit des Etats un droit « naturel » - ou « inherent » en anglais - de légitime défense, individuelle ou collective, face à une agression armée. On va revenir sur ces différents points.

- L'article 2 § 4 est la norme fondamentale de toute l'entreprise. Que dit-il ?

« Les 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 Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Il est l'aboutissement actuel d'un long effort juridique de réduction du droit des Etats de recourir internationalement à la force, essentiellement à la force armée. S'agit-il d'interdire la guerre ? On notera que le mot « guerre » ne figure pas dans le texte de la Charte, à l'exception du Préambule pour la condamner et des dispositions transitoires de sécurité, liées aux suites de la Seconde guerre mondiale. S'agit-il de ce que l'on dénommait la « compétence de guerre » des Etats ? Suivant Max Weber ou Carl Schmitt, cela reviendrait à émasculer les Etats, puisque le monopole de la légalité du recours à la force armée est pour eux une caractéristique des Etats, voire un élément de leur définition.

- Force est de constater que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, la violence internationale n'a pas disparu. Elle a revêtu et revêt de multiples formes, parfois inédites. La violence directe entre Etats s'est réduite, celle des acteurs non étatiques s'est développée. Elle peut être très meurtrière dans le cadre de conflits asymétriques ou de faible intensité, ou encore d'actes terroristes. C'est dire que l'analyse de la Charte ne peut être dissociée de la pratique internationale depuis près de soixante-dix ans. Il faut les confronter à partir de trois données juridiques : l'article 2 § 4 que l'on vient d'évoquer ; le rôle du Conseil de sécurité ; le sens et l'utilité de la légitime défense telle qu'elle est reconnue par l'article 51. Ce sont deux normes de la Charte qui sont en quelque sorte médiatisées par le Conseil de sécurité, ce sont elles qu'il faut analyser au regard de la pratique, de celle du Conseil aussi que de celle des Etats membres. Après donc avoir survolé les interprétations et pratiques de l'article 2 § 4, on dira quelques mots de la signification et des fonctions de la légitime défense selon la Charte.

I - L'ARTICLE 2 § 4 : INTERPRÉTATIONS ET PRATIQUES

Précisons que, si l'article 2 § 4 est un article central de la Charte, il reflète aussi le droit international coutumier. La norme qu'il énonce est ainsi opposable à tous les sujets de droit international. Quelles sont d'abord les lignes d'interprétation générale de cette norme, interprétations juridiques, politiques, diplomatiques, mais aussi doctrinales ? Quels sont ensuite les problèmes plus précis qui surgissent de l'analyse de son énoncé et de la manière dont il a été pratiqué ?

A- Lignes d'interprétation de l'article 2 § 4

Schématiquement, trois grandes lignes d'interprétation se proposent. On peut les qualifier respectivement d'interprétation intégriste, nihiliste, pragmatique.

- **L'interprétation intégriste** est la favorite de la doctrine internationaliste et spécialement française, dans une tradition pacifiste. Elle pose que l'art. 2 § 4 comporte une interdiction générale et absolue de l'emploi de la force armée dans les relations internationales, une mise hors la loi de la guerre, qui entraîne sa criminalisation. Le « crime d'agression » est considéré comme un crime international, mais aussi comme un crime individuel, qui conduit à écarter

LA CHARTE DES NATIONS UNIES INTERDIT-ELLE LE RECOURS À LA FORCE ARMÉE ?

l'immunité des responsables des Etats, y compris du chef de l'Etat. Il s'agit, en dépit des avancées récentes du droit positif, qui restent à confirmer, d'une doctrine militante. Elle peut s'appuyer sur l'esprit de la Charte, la paix comme valeur suprême, et se renforcer par la référence au jus cogens, bien que celui-ci demeure en droit positif une noix creuse.

- **L'interprétation nihiliste** est évidemment à l'opposé. Elle s'appuie sur une appréciation réaliste de la pratique internationale. Suivant l'analyse réaliste, il existe tant de transgressions, tant de violations de l'article 2 § 4 sans réaction significative que le recours à la force armée appartient toujours à l'agenda des relations internationales. Force donc est de constater soit que le droit est impuissant, chiffon de papier, soit que l'article 2 § 4 a vécu. Pour cette interprétation, il n'est plus en vigueur, il a été effacé et au minimum profondément réduit par une coutume contraire qui a réintroduit et validé nombre d'usages internationaux de la force.

A l'heure actuelle, cette doctrine nihiliste est plutôt celle d'auteurs américains, comme Michael Glennon, qui soutiennent l'obsolescence de l'article 2 § 4. On voit le lien qui existe entre cette doctrine et la pratique américaine, voire la position officielle des Etats-Unis. Cette position est que la sécurité américaine ne peut dépendre, ou être entravée par une norme internationale. Les Etats-Unis, toutes Administrations confondues, se sont efforcées de reconquérir un droit unilatéral et discrétionnaire de recours à la force dès que l'intérêt national américain le demandait. Les contraintes juridiques ne sont pas pour autant écartées, mais ce ne sont pas celles du droit international, ce sont celles du droit interne américain. Il y faut dans des conditions précises, spécialement l'autorisation du Congrès donnée au Président. Dès lors qu'elle est obtenue, les contraintes internationales ne pèsent guère. On l'a vu par exemple pour l'intervention en Iraq en 2003.

- **L'interprétation pragmatique** s'appuie sur le texte de l'article 2 § 4 et s'efforce de le concilier avec la pratique internationale, celle des Etats, celle également du Conseil de sécurité. Elle analyse donc cet article, et sur cette base distingue différentes questions et situations. Le texte est en effet vivant, son interprétation tributaire de la pratique et ses termes suffisamment larges pour s'adapter sans périr à des évolutions diverses. C'est cette interprétation qui est ici défendue : d'une part il n'y a pas d'obsolescence de l'article 2 § 4 ; d'autre part il ne prescrit pas non plus une interdiction générale et absolue du recours à la force par les Etats. Il établit bien plutôt une réglementation restrictive, que confirme la pratique internationale. C'est ce qu'il faut maintenant analyser.

B - Problèmes et pratiques de l'article 2 § 4

On en retiendra ici que quatre, mais leur simple énumération est de nature à illustrer l'extrême complexité de cet article, qui relève d'une analyse serrée et non d'une approche holistique. Laissons ainsi de côté tout ce qui ne concerne pas le recours à la force armée. Ces problèmes envisagés se rattachent tous au texte de l'article.

- L'article 2 § 4 ne comporte d'obligations qu'à l'encontre des Etats, et qu'à leur bénéfice. Il est dit que les Etats « *s'abstiennent...* ». Voici une formulation qui exclut que les Etats renoncent définitivement et de façon structurelle à l'emploi de la force armée, à la « compétence de guerre ». S'ils s'abstiennent, c'est qu'ils conservent dans certains cas le droit et en permanence les moyens d'utiliser la force armée. Il s'agit d'une autolimitation plus que d'une interdiction, et une autolimitation est toujours précaire. On y reviendra, bien sûr, avec les interrogations au sujet de la légitime défense.

Ce qui nous intéresse ici, c'est la mesure dans laquelle les acteurs non étatiques sont visés par les prohibitions de l'article 2 § 4. C'est là un débat très ancien et lié aux vicissitudes de la vie internationale. Les acteurs non étatiques peuvent-ils recourir à la force, et les États sont-ils fondés à l'employer contre eux « *dans leurs relations internationales* »? À l'époque de la décolonisation, l'Assemblée générale considérait d'une part que les mouvements de libération n'étaient pas concernés, d'autre part que les puissances coloniales ne pouvaient s'abriter derrière le prétexte du maintien de l'ordre interne et le principe de non intervention pour justifier les conflits coloniaux.

Cette position était donc plutôt favorable aux acteurs non étatiques, tout au moins à une catégorie d'entre eux, quels que soient les moyens qu'ils utilisaient. Elle a aujourd'hui profondément changé. Elle a changé depuis 1992, avec les attentats libyens contre des aéronefs, américains ou français, et plus largement après le 11 Septembre et la lutte internationale contre le terrorisme, terrorisme animé par des groupes criminels diffus. Elle a changé grâce à l'intervention du Conseil de sécurité. Trois remarques rapides à ce sujet.

+ D'abord, le Conseil se fonde sur le Chapitre VII et sa mission de maintien ou de rétablissement de la paix et de la sécurité internationale, non sur l'article 2 § 4. Il n'y a pas ainsi de symétrie entre cet article et les responsabilités, ou la mission du Conseil, et il ne se réfère en principe pas à l'article 2 § 4. Les menaces, atteintes ou ruptures de la paix lui suffisent, quelle qu'en soit l'origine.

+ Ensuite, le Conseil a deux approches, la première judiciaire, la seconde sécuritaire. L'approche judiciaire le conduit à créer des tribunaux internationaux pénaux, ou à réclamer la poursuite pénale des actes de terrorisme. L'approche sécuritaire aboutit à permettre le recours à la force armée par les États – ainsi avec la Résolution 1368 du 12 septembre 2001, qui suit immédiatement les attentats du 11 Septembre.

+ Enfin, on note une évolution de la pratique du Conseil, entre le choix de la qualification du terrorisme comme acte d'agression, qui ouvre le droit à la légitime défense – modèle Résolution 1368 – et la criminalisation du terrorisme, qui se fonde plus sur les violations du droit humanitaire, ou *jus in bello*, que sur le recours à la force armée, *jus ad bellum*, laquelle relève de l'article 2 § 4. Un exemple récent en est celui de l'ISIL, ou Daesh, dont on aurait pu considérer qu'il était agresseur contre l'Iraq et la Syrie. Or la Résolution 2170, du 15 août 2014 pour ne citer qu'elle se fonde exclusivement sur les violations du droit humanitaire. Nous reviendrons sur cette évolution fort significative lorsque il sera question de la légitime défense.

- Un mot également sur la « menace » d'emploi de la force. La notion de menace est évidemment subjective et difficile à appréhender objectivement. La question a cependant été juridiquement soulevée devant la CIJ à propos de la dissuasion nucléaire. Dans son avis consultatif du 8 juillet 1996, la Cour a estimé que la dissuasion nucléaire, qui repose sur la menace d'emploi d'armes nucléaires n'était pas contraire au droit international et par conséquent pas à l'article 2 § 4. Cette question se relie, là encore, à celle de la légitime défense sur laquelle on va revenir.

- Reste la question, qui n'est pas la moins importante, des précisions apportées par l'article 2 § 4 à la restriction du recours à la force armée. En effet, cet article ne stipule pas une abstention générale et absolue, mais il précise que la force armée ne doit pas être utilisée, rappelons le, « *soit contre l'intégrité territoriale soit contre*

LA CHARTE DES NATIONS UNIES INTERDIT-ELLE LE RECOURS À LA FORCE ARMÉE ?

l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Les partisans d'une interprétation intégriste de l'article 2 § 4 estiment que cette formule est sans importance et qu'elle ne saurait rien retrancher à l'interdiction générale telle qu'ils la conçoivent. Telle n'est pas l'opinion ici défendue. Dès que l'on ajoute des précisions à la formulation d'une interdiction, il est clair que c'est pour la restreindre, d'autant plus que les limitations de la souveraineté ne se présument pas.

En d'autres termes, s'il existe des hypothèses de recours à la force qui ne portent pas atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat ni à son indépendance politique, et qui ne sont pas non plus contraires aux buts des Nations Unies, ces hypothèses ne relèvent pas de la prohibition. C'est le raisonnement que l'on peut suivre en faveur de l'intervention d'humanité, qui échappe au cercle des interdictions de l'article 2 § 4.

La responsabilité de protéger sa propre population est, suivant le Conseil de sécurité (Résolution 2170 du 15 août 2014, précitée), une obligation internationale de l'Etat. S'il ne le fait pas, parce qu'il est incapable de le faire, ou pire parce que c'est lui-même qui l'attaque ou qui la soumet à des exactions violentes, les autres Etats sont à notre sens fondés à intervenir pour faire respecter le droit humanitaire. C'est là évidemment un sujet débattu et complexe. C'est aussi un autre débat. Qu'il suffise ici de se borner à cette affirmation qui s'appuie non seulement sur le texte de l'article 2 § 4 mais aussi sur la pratique des Etats.

Ainsi et de façon plus générale le droit humanitaire tend à supplanter le droit de recourir à la force armée, le *jus in bello* le *jus ad bellum* – trace d'un monde où le recours à la violence armée est sinon accepté du moins subi et où, faute de mieux, l'on doit plutôt chercher à le limiter qu'à l'empêcher. Or la Charte est muette sur le *jus in bello*. Symbole de l'évolution de l'ONU dans son ensemble ? D'abord conçue pour construire voire imposer la paix, puis instrument d'une recherche de solidarité économique entre Etats, devenue instrument compassionnel voué à l'humanitaire. Retournement complet, on peut même envisager de faire la guerre au nom du droit humanitaire, pour arrêter et réprimer ses violations massives. Le *jus in bello* devient ainsi argument en faveur du *jus ad bellum*.

On laissera encore de côté les hypothèses dans lesquelles les recours à la force armée par les Etats se déroulent avec l'autorisation du Conseil de sécurité, parce que lui-même ne dispose pas de forces armées, ou du moins de forces armées suffisantes pour rétablir à elles seules la paix et la sécurité internationales. On sait que le Conseil organise ou enregistre des constructions sécuritaires complexes, associant contingents de Casques bleus faiblement armés et opérations militaires coercitives entreprises par des Etats membres autorisés.

Ce n'est pas non plus notre sujet. En l'occurrence, il n'y a aucun lien avec l'article 2 § 4, puisque les Etats agissent en quelque sorte comme agents de l'organisation, non de leur propre initiative. Et quand ils bénéficient d'une simple autorisation du Conseil mais agissent de leur propre autorité, c'est toujours au nom des principes de la Charte. En revanche, avec la légitime défense, la signification et la portée de ce que certains qualifient de principe d'interdiction du recours à la force armée est directement en cause, et plus largement la conception que la Charte propose du recours à la force dans les relations internationales. C'est pourquoi il faut s'y arrêter plus longuement.

II - LA CHARTE ET LA LÉGITIME DÉFENSE INDIVIDUELLE OU COLLECTIVE DES ETATS

Partons de trois remarques préliminaires.

- La légitime défense selon la Charte est régie par son article 51, situé dans le Chapitre VII, et non dans le Chapitre I comme l'article 2 § 4. Le Chapitre VII, on le sait, traite essentiellement du Conseil de sécurité, de ses compétences et de ses pouvoirs. C'est donc un nouveau personnage, un organe international, qui s'introduit, puisque l'article 2 § 4 concerne essentiellement les États, éventuellement les acteurs non étatiques. Il faut tenir compte aussi bien de la position de l'article 51 dans l'économie générale de la Charte que des termes précis de son énoncé. Cet énoncé, quel est-il ?

« 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'à 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 ».

- La plupart, pas tous mais la plupart, des recours à la force par les États depuis 1945 ont été fondés sur la légitime défense et y ont recherché leur justification juridique. Cette extension pratique de la légitime défense n'invalide-t-elle pas l'article 2 § 4, ne constitue-t-elle pas une contradiction interne de la Charte qui la prive de toute efficacité ? C'est l'analyse dominante, mais aussi la perception spontanée des non juristes que de dire que la légitime défense est conçue comme une exception à une interdiction du recours à la force, mais que l'exception a pris tellement d'importance qu'elle menace le principe, voire qu'elle l'a renversé.

- En réalité, et c'est ici la thèse qui est ici soutenue, la légitime défense occupe dans la Charte aussi bien que dans la pratique une position flottante. Elle dépend des situations, et surtout de l'attitude du Conseil de sécurité, de sa capacité de décision et d'action. Au fond, on peut dégager trois conceptions de la légitime défense, individuelle ou collective, conceptions qui figurent toutes les trois dans la Charte, qui y sont virtuellement inscrites. La pratique et ses contraintes conduisent l'une ou l'autre de ces conceptions à s'actualiser en fonction des situations, et la porte n'est jamais fermée aux autres, le flottement n'est jamais résorbé. Ces trois conceptions, on peut les qualifier : la première est celle d'une légitime défense résiduelle, la seconde celle d'une légitime défense fonctionnelle, et la troisième celle d'une légitime défense structurelle.

A - La légitime défense résiduelle

- C'est cette conception que retient la majorité de la doctrine : puisque le recours à la force armée par les États est interdit, la légitime défense n'est qu'une exception, exception qu'il convient d'enfermer dans les limites les plus étroites. Elle est objectivement une contradiction dans la Charte qu'il faut rendre inopérante le plus vite possible. L'article 51 en fait au demeurant un expédient provisoire et conservatoire, afin de ne pas donner une prime à l'agression, jusqu'à ce que le Conseil prenne les mesures nécessaires pour y mettre fin.

LA CHARTE DES NATIONS UNIES INTERDIT-ELLE LE RECOURS À LA FORCE ARMÉE ?

Il est en effet la seule instance internationale légale et légitime pour décider du recours à la force armée.

- En outre, la légitime défense ne peut s'exercer qu'à l'encontre d'une agression armée d'un Etat en provenance d'un autre Etat. C'est du moins ce qu'affirme la CIJ dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur le Mur palestinien. Notons simplement ici que la Cour ajoute alors un mot à l'article 51, qui n'énonce nullement que l'agression, fait générateur de la légitime défense, doit être le fait d'un Etat, ce qui laisse ouverte l'agression commise par des acteurs non étatiques.

- Cette conception résiduelle de la légitime défense, qui n'est que conservatoire et provisoire, est celle que l'on peut accepter lorsque le Conseil fonctionne et prend effectivement les mesures efficaces pour arrêter l'agression et rétablir la paix et la sécurité internationales. Alors la sécurité collective se substitue à la légitime défense, individuelle ou collective – et il ne convient pas de confondre sécurité collective et défense collective. La conception résiduelle correspond donc à un fonctionnement optimal de la Charte et du Conseil de sécurité face à une agression armée.

- Notons toutefois une limite du caractère résiduel. Même avec cette conception, on ne peut exclure la légitime défense préventive, lorsqu'elle apparaît comme la seule qui permette de repousser efficacement une agression imminente. Sans pouvoir ici approfondir ce point, on peut relever que le seul principe qui encadre juridiquement la légitime défense est celui de la proportionnalité, et que la proportionnalité peut permettre de prendre des mesures préventives. Là encore, l'évaluation de la proportionnalité est affaire de situations.

B - La légitime défense fonctionnelle

A la différence de la précédente, elle n'est plus ni une exception à une prétendue interdiction du recours à la force par les Etats ni une faille de la sécurité collective. Tout au contraire, elle s'y incorpore pleinement, elle en devient à la fois une conséquence et un instrument.

- Elle n'est pas une exception à l'interdiction du recours à la force, mais à l'inverse elle est une conséquence et un élément de sa réglementation. C'est dans la mesure où un Etat est victime d'un acte d'agression, que donc l'article 2 § 4 est violé, que cet Etat peut légitimement recourir à la force armée pour se défendre. Il y a donc solidarité entre les articles 2 § 4 et 51, nullement exception ou contradiction. Et s'il s'agit de légitime défense collective, elle est plus nettement encore un outil de la sécurité collective.

+ C'est ainsi que le Conseil de sécurité, aux termes mêmes de l'article 51, peut se référer à la légitime défense, la reconnaître, autoriser sur sa base le recours à la force armée par les Etats et du même coup l'encadrer. C'est ce qu'il a fait avec la Résolution 678 en 1990 lors de l'invasion et de l'annexion du Koweït par l'Iraq, puis en 2001 avec la Résolution 1368 qui a suivi les attentats d'Al Quaida. Il est en effet compétent pour qualifier un acte d'agression et en tirer les conséquences, conformément à l'article 39 de la Charte. Mais l'article 51 lui permet d'ouvrir des voies imprévues dans la Charte. En voici deux.

+ La première est l'autorisation donnée aux Etats membres, seuls ou en coalition, de recourir à la force armée. Les conflits qui en résultent ne sont pas pour autant des conflits des Nations Unies, les forces mobilisées combattent sous pavillons nationaux et non sous celui de l'ONU. Ainsi que l'avait souligné à l'époque M. Pérez de Cuellar, Secrétaire général, la guerre d'Iraq en 1991 n'a pas été une guerre des Nations Unies.

+ La seconde est que le Conseil peut qualifier d'agression des actes dirigés contre un Etat mais provenant d'acteurs non étatiques, comme il l'a fait pour les attentats du 11 Septembre. On sait que cette possibilité est contestée par la CIJ, mais on voit mal ce qui peut autoriser la Cour à modifier le texte de l'article 51, qui n'énonce nulle part que l'agression doit être le fait d'un Etat. Ajoutons que, en faisant du « crime d'agression » un crime individuel, le Statut de Rome renforce la thèse suivant laquelle l'agression peut être le fait d'acteurs non étatiques.

- Il reste que des organisations internationales permanentes peuvent se constituer au nom de la légitime défense collective, comme l'OTAN. Le risque est alors que cette légitime défense collective se substitue à la sécurité collective, voire ne la supplante. C'est tout particulièrement le cas lorsque le Conseil est paralysé par le veto, incapable de qualifier un acte d'agression et de réagir en conséquence, de sorte que la légitime défense devient pleinement autonome, échappant à tout contrôle institutionnel universel. On sait que telle a été la situation dominante à l'époque de la Guerre froide. Alors apparaît une troisième posture de la légitime défense, qui n'est plus ni résiduelle ni fonctionnelle, mais structurelle.

C - La légitime défense structurelle

Si on lit attentivement l'article 51, le caractère structurel de la légitime défense est au fond des choses. Elle est le fondement même de la Charte. Ainsi il faut lire la Charte à l'envers : il n'y a pas d'abord l'interdiction du recours à la force, ensuite une exception, mais d'abord et avant tout la légitime défense et ensuite, de façon subsidiaire, la réglementation du recours à la force. Voyons comment le démontrer.

- Considérons en premier lieu le texte de l'article 51. Le droit de légitime défense y est qualifié de « naturel », ou « inhérent » dans la version anglaise, ce qui est au demeurant plus satisfaisant. En d'autres termes, la légitime défense est indissolublement liée au statut de l'Etat, à sa souveraineté, elle est un produit de son existence et de son droit à la vie, ainsi que le reconnaît l'avis consultatif de la Cour en 1996 à propos de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires. L'article 2 § 4 n'est quant à lui nullement inhérent ou naturel. La Charte peut disparaître, et avec elle la réglementation du recours à la force, la légitime défense ne disparaîtra pas pour autant. Il n'y a donc pas de rapport de symétrie entre les deux normes, l'une est conjoncturelle, l'autre est structurelle.

Considérons en second lieu le contexte de la Charte. L'article 51 énonce que « *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense...* ». Aucune disposition, c'est à dire pas l'article 2 § 4, mais pas non l'obligation de régler pacifiquement les différends, et chaque Etat est fondé à se considérer en situation de légitime défense tant que le Conseil de sécurité ne s'est pas prononcé.

C'est dire que la légitime défense est extérieure, antérieure et supérieure à la Charte, de l'aveu de la Charte elle-même. De subsidiaire, elle devient ainsi principale, d'arrière-plan elle peut toujours revenir au premier plan. C'est ainsi que les Etats conservent le droit de s'armer et que la Charte n'impose aucune limitation à ces armements. Ils « s'abstiennent » de recourir à la force armée, mais ils n'ont pas renoncé à le faire, comme on l'a déjà noté. Ils restent les acteurs et les garants de leur propre sécurité.

- Cette troisième virtualité est toujours présente si le Conseil ne peut exercer ses compétences. Dans cette hypothèse dont on sait qu'elle n'est pas irréaliste, la légitime défense vient compenser ou corriger l'exercice du veto et ses conséquences. Il y a ainsi une certaine symétrie

LA CHARTE DES NATIONS UNIES INTERDIT-ELLE LE RECOURS À LA FORCE ARMÉE ?

entre veto et légitime défense, parce qu'elle rétablit l'égalité juridique entre Etats. Elle rétablit l'égalité en termes de droit à la sécurité là où le veto introduit une dissymétrie pour ne pas dire une discrimination. Légitime défense et veto sont ainsi deux piliers de la Charte. La légitime défense renvoie à des systèmes de sécurité alternatifs à la sécurité collective en cas de défaillance du Conseil. On pourrait aller plus loin dans l'analyse de cette relation entre le veto, sauvegarde de la sécurité collective d'un côté, et la légitime défense, sauvegarde de la sécurité individuelle de l'autre, mais il faut ici conclure.

De ce qui précède on peut tirer deux conclusions opposées. S'ouvre en effet une alternative, qui traduit l'ouverture, la flexibilité et l'intelligence de la Charte.

- Ou bien on constate que, face à la guerre, dans son effort pour la mettre hors la loi et l'éradiquer, la Charte est en quelque sorte coupée en trois. L'article 2 § 4, le Conseil de sécurité et la légitime défense sont à la fois associés, superposés - et déconnectés. Ils sont un peu comme les trois Curiace, chacun insuffisant à lui seul pour vaincre Horace mais qui ne parviennent pas à se rejoindre. De cette incapacité résultent les conflits internationaux ou hybrides et la fragilité du système de sécurité collective institué par la Charte.

- Ou bien, et ce sera plutôt la conclusion de cette analyse, on souligne que la Charte est riche de virtualités qui lui permettent de s'adapter aux situations les plus diverses et les plus imprévues. Les déconnexions que l'on a observées lui donnent la souplesse nécessaire face à une conflictualité évolutive. Grâce aux opérations du maintien de la paix, elle a ainsi permis au Conseil de sécurité d'intervenir dans des conflits internes. Il a pu agir contre les acteurs non étatiques, instituer des juridictions internationales pénales, définir le corpus du droit humanitaire international. Grâce au veto, le Conseil a su préserver sa propre existence et au minimum éviter d'aggraver les tensions entre membres permanents. La sécurité collective reste certainement imparfaite, mais la valeur ajoutée de la Charte en la matière est incontestable.