

LEGALITE ET LEGITIMITE DU RECOURS A LA FORCE : DE LA GUERRE JUSTE A LA RESPONSABILITE DE PROTEGER *

Emmanuel DECAUX

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II

Avant de nous interroger sur la place du droit dans la morale, les organisateurs du colloque nous invitent à nous interroger sur la place de la morale dans le droit. La question peut sembler naïve, s'agissant du droit positif - « posé » et imposé par l'Etat -, et plus encore du droit international public qui reste encore très largement un droit interétatique, c'est-à-dire essentiellement un droit fait par les Etats et pour les Etats - ces « monstres froids ».

Et pourtant, il suffit de relire la Charte des Nations Unies pour voir la place faite à l'éthique des relations internationales. Dès le Préambule, les premiers considérants semblent dresser devant nous un puissant diptyque, opposant les horreurs de la guerre et les bienfaits de la paix. Comme dans la fresque de Lorenzetti sur le « bon gouvernement » dans la salle de la paix de l'Hôtel de ville de Sienne. D'un côté, le « *fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances* ». De l'autre, la « *foi dans les droits fondamentaux de l'homme* », « *dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites* ». C'est sur cette égalité juridique des Etats, faisant écho à l'égalité des êtres humains, que la Charte entend « *créer les conditions nécessaires au maintien de la justice* » et du droit international pour « *vivre en paix l'un avec l'autre* ». De même que le fléau de la guerre était mesuré à l'échelle humaine des générations, c'est en terme de « *bon voisinage* » que ce vouloir vivre ensemble est évoqué. La Charte des Nations Unies établit ainsi un lien étroit entre la justice et la paix, la justice par la paix, la paix par la justice ... retrouvant la belle définition donnée par Léon Bourgeois, au début du siècle : « *La paix, c'est la durée du droit* »¹.

Certes, après avoir laissé parler « *les peuples des Nations Unies* » en préambule, dans une forme de prosopopée, les Etats reprennent la parole dans les articles de la Charte, en organisant le « *maintien de la paix et de la sécurité internationales* » sur la base du rapport de forces entre les vainqueurs, tel qu'il avait été défini à Yalta entre Roosevelt, Churchill et Staline. L'égalité des Etats fait elle-même aussi place au directoire des grandes puissances, assurées de leur droit de veto sur toute décision du Conseil de sécurité. Mais l'esprit des auteurs de la Charte reste bien d'« *accepter des principes et*

* Ce rapport a été présenté à l'occasion d'un colloque sur « La guerre juste, problème ouvert » organisé à Rome par le doyen Jean-Paul Durand (Institut catholique de Paris) et le professeur Giorgio Barberini (CNR Italie).

¹ *La Société des Nations*, Paris, Crès, 1914.

instituer méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes [armed force], *sauf dans l'intérêt commun* ». On pourrait objecter que la formule de Léon Bourgeois a été balayée dès la première guerre mondiale et que la Société des Nations n'a pas empêché la seconde guerre mondiale. Que la guerre froide elle-même a paralysé pendant près de 40 ans le système onusien, multipliant les crises périphériques aux deux blocs, en Asie puis au Proche-Orient, et qu'aujourd'hui le système se trouverait déséquilibré par l'anarchie internationale et l'hyper-puissance américaine. Autrement dit, la Charte n'aurait jamais fonctionné normalement comme le prévoient ses auteurs. Une nouvelle fois, la force l'emporterait sur le droit, faisant des traités de simples « chiffons de papier droit », ou pire la force serait le nouveau visage du droit, la « loi du plus fort ». Le droit international, dépouillé de ses illusions universalistes, retrouverait un « état de nature » qui lui serait consubstantiel, quittant la « serre kantienne ».

Soixante ans après la création des Nations Unies, la fragilité du cadre juridique ainsi établi est évidente, mais aussi son caractère unique, et irremplaçable, alors que 191 Etats sont pleinement liés par ses principes, ses valeurs et ses objectifs. L'interdiction du recours à la force par la Charte des Nations Unies comporte une triple dimension qu'il convient de préciser d'emblée, pour mieux situer le débat.

D'abord une dimension historique, avec la progressive mise « hors la loi » de la guerre. Pendant des siècles, le droit international a été un droit de la guerre et de la paix. Pour la première fois, le Pacte de la SdN consacre « *certaines obligations de ne pas recourir à la guerre* », en interdisant les guerres d'agression, et en organisant un moratoire de 3 mois avant tout « recours à la guerre » (art. 12). Cette formule d'arbitrage politique était sans doute utopique, pour démobiliser les belligérants, mais on retrouve aujourd'hui encore ces « négociations de la dernière chance » d'une diplomatie « au bord du gouffre », même si cette pause apparente n'est souvent qu'un délai imposé par la montée en puissance militaire des armées modernes. La Charte des Nations Unies va au terme de cette logique, avec l'article 2 § 4 : « *Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace et 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* ». La formule comporte sans doute des limites en ne visant que « leurs » relations internationales. Formellement l'engagement ne vaut qu'entre Etats membres, ce qui a l'origine était une lourde hypothèque, tout comme la référence menaçante aux « ex-ennemis » (art. 107). Aujourd'hui que l'Organisation est devenue universelle, le sous-entendu a perdu une grande part de son importance. Mais reste entier le distinguo entre relations internationales et « affaires intérieures », qui a été invoqué lors des débats historiques sur la décolonisation et qui concerne encore aujourd'hui la « guerre » menée par la Russie en Tchétchénie. Dans ces limites, la guerre est interdite dans les relations internationales, sous réserve des exceptions établies par l'article 51 de la Charte concernant le « *droit naturel légitime défense* », mais aussi l'usage collectif de la force au nom des buts et principes onusiens, dans le cadre du chapitre VII.

Pour autant, et c'est la dimension juridique du débat, n'a-t-on fait que changer de vocabulaire, à défaut de transformer la réalité ? La Charte elle-même ne parle pas de « guerre » mais de « recours à la force ». Le droit de la guerre fait désormais place au « droit des conflits armés » ... avec le premier Protocole additionnel aux conventions de

Genève consacré aux conflits armés internationaux et le second Protocole sur les conflits armés non internationaux, tous deux adoptés en 1977. Loin de disparaître, le champ de la guerre s'étend. Bien plus, la neutralité traditionnelle du droit de la guerre fondé sur la réciprocité et l'égalité des belligérants, fait place à une légitimation des guerres de libération nationale qui en tant que telles sont qualifiées de « conflits armés internationaux », du fait de « *lutter contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* » (Protocole I, art. 1 § 4). De manière résiduelle, le Protocole II vise quant à lui des guerres civiles, ne trouvant à s'appliquer que lorsque des « *groupes organisés, sous la conduite d'un commandement responsable* » mènent des « *opérations militaires continues et concertées* » (Protocole II, art. 1). Dans ce cadre, la première difficulté est alors d'assurer la réciprocité dans l'application du droit humanitaire entre « parties prenantes », sans pour autant conférer une reconnaissance formelle et encore moins une légitimité à l'adversaire. Ainsi tout en interdisant la guerre classique entre les Etats, le droit international élargit l'échelle des conflits armés qu'il vise à encadrer. Le défi du terrorisme international a encore étendue la gamme des menaces, avec une nouvelle forme de conflit asymétrique, amenant certains à préconiser un « troisième Protocole » pour actualiser le droit de Genève dont le Président Bush s'était empressé de décréter le caractère obsolète.

Mais il faut tenir compte également de la dimension politique de la question. La première guerre mondiale avait été menée par les démocraties occidentales comme une « *guerre du droit* »². La seconde guerre mondiale avait été présentée comme une « *croisade pour la liberté* » réunissant la coalition des « Nations Unies » qui allaient être les premiers signataires de la Charte de 1945. Il s'agissait dans l'un et l'autre cas, d'une guerre pour mettre fin à toutes les guerres. Mettre la guerre hors la loi, c'est précisément mettre le droit du côté de l'ordre international établi par les vainqueurs, au bénéfice de simples opérations de « police internationale ». Ce faisant, la valorisation d'un camp au nom d'une « guerre morale » vient introduire une nouvelle dissymétrie, étrangère au droit de la réciprocité inhérent à la guerre classique. Introduire la justice dans la cause d'un belligérant implique d'incriminer l'adversaire, pour atteinte à l'« ordre public international », comme c'était déjà le cas avec l'article 227 du traité de Versailles « pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités » s'agissant de Guillaume II. Par définition, la justice pénale internationale n'a pu s'instituer que comme une « justice des vainqueurs » rendue « au nom de l'humanité », et à cet égard les critiques d'un Carl Schmitt sont mal fondées. Mais le risque de doubles standards est évident. Par sa portée universelle, la Cour pénale internationale a certes vocation pour juger tous les crimes entrant dans sa compétence matérielle, et l'on mesure les hésitations des grandes puissances - les Etats-Unis, mais aussi la Chine, la Russie, l'Inde - à ratifier le Statut de Rome. Mais le cas des Etats-Unis est le plus flagrant, dans le refus de se soumettre au « droit commun » en invoquant en quelque sorte une immunité de principe devant le Conseil de sécurité. Comme si la supériorité morale, forte de son « bon droit » débouchait sur l'infailibilité politique et l'irresponsabilité pénale. Déjà le droit international européen du XIX^e siècle distinguait, au nom d'une prétendue supériorité morale, les relations au sein des nations civilisées et les relations entre nations civilisées

² Pour une relecture récente, voir John Horne et Alan Kramer, *1914, les atrocités allemandes*, Paris, Tallandier, 2005.

et nations barbares. Le défi éthique de la moralisation du droit international n'est pas de juger les crimes commis par le vaincus, mais de laisser impunis les crimes commis par les vainqueurs.

Dans ce triple contexte, à défaut d'un « nouveau droit » balayant l'ordre international fondé sur les principes de la Charte de 1945, on ne peut que revenir à la logique du « système des Nations Unies » tel qu'il s'est développé depuis 60 ans. Face à la « crise » actuelle, marquée par la globalisation des défis mais aussi la tentation de l'unilatéralisme, la nécessité d'une réforme de l'ONU est évidente. La réflexion collective entamée à l'occasion du 60^{ème} anniversaire des Nations Unies s'est faite par une série d'étapes : d'abord des rapports thématiques – comme le rapport Brahimi sur les opérations de maintien de la paix en 2000³ ou le rapport Evans-Sahnoun sur « *La responsabilité de protéger* » en 2001⁴ – puis les propositions du « groupe de personnalités de haut-niveau » en 2004⁵, enfin le rapport du Secrétaire général lui-même intitulé « *Dans une liberté plus grande* »⁶. Les décisions adoptées lors du Sommet de septembre 2005 ne sont pas à la hauteur des enjeux, les antagonismes ayant été avivés, là où la recherche du consensus aurait été nécessaire pour fonder ou « re-fonder » le système en ce début du nouveau siècle. Pour autant, les idées ont fait leur chemin, à commencer par cette laïcisation du concept de guerre juste qui est au cœur des débats, même si l'on parle à ce sujet de « bon sens » plus que de morale.

A la lumière de la doctrine de la « guerre juste », le système de la Charte des Nations Unies répond en effet à une double problématique, celle de la légalité du recours à la force (I), mais aussi celle de la légitimité du recours à la force (II).

I. – LA LEGALITE DU RECOURS A LA FORCE ?

Le débat sur la réforme des Nations Unies a touché plus les structures que les compétences de l'organisation. Il s'agissait d'abord de renforcer la « légitimité » du Conseil de sécurité, à travers sa composition, afin de faire que ce qui est « légal », en vertu de la Charte, soit également « légitime » aux yeux de la communauté internationale, ou de l'opinion publique internationale – la question des « arbitres » ultimes de la légitimité restant entière. On sait l'importance de cet enjeu pour la diplomatie italienne. Actuellement, en vertu de l'article 25, « *les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte* ».

³ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809 annexe, 21 août 2000. Cf. le site officiel des Nations Unies, <http://www.un.org>.

⁴ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, <http://www.ciise.ca>.

⁵ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565, 2 décembre 2004, <http://www.un.org/french/secureworld>.

⁶ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 24 mars 2005, <http://www.un.org/french/largerfreedom>.

Mais force est de reconnaître d'abord que le Conseil de sécurité n'est pas infaillible, comme l'a montré la résolution 1530 adoptée le jour même de l'attentat du 11 mars 2004 à Madrid qui met expressément en cause l'ETA. Par la suite le représentant permanent de l'Espagne a adressé une lettre d'excuses au Président du Conseil de sécurité, mais la résolution reste inchangée. Si le Conseil de sécurité peut commettre des erreurs de fait, il peut tout autant commettre des erreurs de droit, voire des erreurs manifestes d'appréciation, pour reprendre les catégories juridiques du droit administratif. La question du contrôle de « conformité » des décisions du Conseil de sécurité qui avait été soulevée au moment de l'affaire de Lockerbie reste entière. La Cour internationale de Justice peut-elle exercer un contrôle minimum pour être garant de la bonne application des règles de procédure, ou peut-elle veiller quant au fond au respect des principes de la Charte ? Faute de contrôle juridique, le Conseil de sécurité semble avoir un pouvoir absolu de « dire le droit ».

Or, si l'on examine le Conseil de sécurité, tel qu'il est, il faut bien admettre que la création de la « légalité » est surtout le fruit de compromis et de marchandages entre les membres du Conseil - au premier rang desquels les membres permanents - qui font parfois payer très cher leur acquiescement, ou leur abstention. Certes on peut dire qu'une résolution adoptée à l'unanimité a une plus grande légitimité qu'une décision acquise à la majorité qualifiée. Pour autant, faut-il en conclure que c'est le vote russe et l'abstention chinoise qui font la légalité et la légitimité de la décision, ou les voies flottantes de tel ou tel membre non permanent soudain courtisé par les plus grands ? Face à cette contradiction, est-il « légitime » de prévenir un éventuel veto en contournant le Conseil de sécurité ? Et ce qui était légitime pour le Kosovo ne l'est-il pas tout autant pour l'Irak ? Le défi est de garder le Conseil de sécurité au cœur de la sécurité collective, en préservant les contrepoids institutionnels face aux initiatives unilatérales, mais sans paralyser le processus de décision, lors que de nouvelles menaces se font jour. Le double test est donc de savoir s'il peut y avoir une légalité sans légitimité et une légitimité sans légalité.

A défaut d'un élargissement du Conseil de sécurité qui renforce sa représentativité sans remettre en cause son efficacité, il faut bien voir que le *statu quo* actuel va de pair avec une profonde évolution dans la conception des missions du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Là encore, le retour au chapitre VII de la Charte s'impose, qu'il s'agisse de l'article 51 ou des articles 39 et suivants.

A. – La portée du droit naturel de légitime défense

La légitime défense peut être « individuelle ou collective » précise l'article 51. Elle englobe donc non seulement la riposte spontanée d'un Etat agressé, mais aussi la mise en place d'alliances défensives – ce qui a été le cas de l'OTAN pendant 50 ans – ou de coalitions ad hoc, comme celle des « alliés du Koweït » mobilisée avec la caution du Conseil de sécurité lors de la guerre du Golfe de 1991. Mais déjà une première contradiction apparaît alors entre le jeu « *du droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective* » et la mission de maintien et de rétablissement de la paix et de

la sécurité internationales qui incombe aux Nations Unies, entre « état de nature » et sécurité collective.

La formule mérite en effet d'être relevée, c'est le « droit positif » qui se réfère ici au « droit naturel », c'est le « légal » qui fait place au « légitime »... La résolution 1362 adoptée dans la hâte le 12 septembre 2001 mentionne « *le droit inhérent de légitime défense* » dans sa version française, cet anglicisme est d'autant plus remarquable que c'est l'ambassadeur Levitte qui assurait la présidence mensuelle du Conseil de sécurité, au titre de la France. Mais la résolution comporte deux autres caractéristiques tout aussi remarquables. D'abord elle vise des « *attaques armées* » et non une agression, comme le précise pourtant le texte de l'article 51. Ce faisant, le Conseil de sécurité passe de la sphère des relations interétatiques où l'agression d'un Etat justifie la défense d'un autre Etat, en obéissant aux principes de réciprocité et de proportionnalité, à des menaces asymétriques venant d'entités non-étatiques, comme le mouvement des Talibans. Il faut noter que la Cour internationale de Justice a évité d'aborder de front la question de l'application de la « légitime défense » de l'article 51 à des attaques terroristes, que ce soit dans son avis du 9 juillet 2004 sur *les conséquences juridiques de l'édification d'un mur sur le territoire palestinien occupé* ou plus récemment dans son arrêt du 19 décembre 2005 sur *les activités armées sur le territoire du Congo* dans l'affaire RDC c. Ouganda, alors que dans son opinion individuelle le juge Simma met en relief la nécessité d'une définition moderne de l'agression, prenant en compte la question du terrorisme.

Par ailleurs, en justifiant la légitime défense dans une résolution, le Conseil de sécurité entendait sans doute canaliser la riposte américaine aux attentats du 11 septembre, en invoquant lui-même les dispositions de l'article 51, mais il soulignait une contradiction dans la mesure où le droit naturel de légitime défense vaut « *jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales* ». Autrement dit le Conseil de sécurité se saisit pour se dessaisir. A défaut de prendre lui-même les « mesures nécessaires », il inscrit la situation à son ordre du jour, pour l'encadrer juridiquement. De fait, certains membres de l'OTAN qui ont participé à la guerre en Afghanistan, comme la France et l'Allemagne, se sont référés expressément aux résolutions du Conseil de sécurité en notifiant leur participation à la coalition en vertu de l'article 51, alors que les Etats-Unis se sont bornés à invoquer leur droit naturel de légitime défense, en dehors de toute autorisation du Conseil de sécurité.

En autorisant formellement la riposte des Etats-Unis dès le 12 septembre, le Conseil de sécurité entendait bien sûr anticiper les représailles américaines et faire la part des choses, c'est-à-dire accepter la guerre en Afghanistan, la complicité du régime des Talibans avec le groupe Al Quaida étant depuis longtemps établie, sans s'embarquer aveuglement dans une croisade contre « *l'Axe du mal* » visant d'autres cibles potentielles, à commencer par l'Irak de Saddam Hussein. De la même manière, le Conseil de sécurité a multiplié les résolutions visant le terrorisme international, en mettant en place un dispositif de contrôle particulièrement lourd s'imposant tous les Etats, mais ces résolutions comportent désormais toujours expressément des références aux principes de la Charte et au respect du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme, la France étant particulièrement vigilante à faire figurer systématiquement ce renvoi. Mais à partir de quand, le Conseil de sécurité a-t-il pris les « *mesures nécessaires* » qui rendent caduque le recours à la légitime défense ? Faut-il que ces mesures soient suffisantes,

effectives, « efficaces » ... pour qu'elles puissent se substituer aux réactions immédiates de l'Etat victime d'une agression ? A l'évidence, le Conseil de sécurité n'a pas donné son « feu vert » une fois pour toute.

Ces garde-fous sont d'autant plus indispensables qu'en parlant de « guerre contre le terrorisme » les Etats-Unis entendent élargir considérablement le champ de la légitime défense. Faut-il passer de la réaction proportionnée, selon la définition classique du droit international, à une légitime défense préventive, ou « préemptive » ? Comment, sur quelles preuves, et à quel moment, « arrêter le bras de l'agresseur » ? Les arguments mis en avant pour lancer la guerre contre l'Irak montrent assez les incertitudes de toute « guerre préventive ». La difficulté est encore plus considérable lorsque l'adversaire désigné n'est pas un Etat, mais un ennemi diffus, sans visage et sans territoire. Comment concilier cette asymétrie fondamentale avec le concept même de guerre ? Et comment espérer agir de manière préventive face à une menace diffuse, prospérant sur un terreau fait de nombreuses « causes » immédiates ou lointaines ? Bien plus, en lançant une campagne globale contre le terrorisme, ne risque-t-on pas de regrouper sous un même drapeau des situations fort diverses, chaque Etat mettant à profit la coalition internationale pour stigmatiser ses propres adversaires violents ou non. Il y a une contradiction fondamentale entre la notion de « guerre préventive » et l'invocation d'une guerre sans fin, sans victoire et sans solution, caractérisée par la montée aux extrêmes.

Là où la légitime défense peut retrouver ses droits c'est face à une menace précise, une attaque imminente, s'agissant notamment d'armes de destruction massive pouvant appartenir à des *rogue States* ou tomber dans les mains de groupes terroristes. Mais sur ce terrain, la véritable prévention est dans la diplomatie multilatérale, mettant en jeu l'autorité collective du Conseil de sécurité et un régime efficace de contrôle international, plutôt que dans des frappes unilatérales qui ont le plus souvent un effet déstabilisateur, à supposer qu'elles atteignent leur cible. C'est dire que la portée élargie de l'article 51 ne cesse de nous renvoyer aux compétences propres du Conseil de sécurité.

B. – Le cadre de l'intervention des Nations Unies

Le Chapitre VII de la Charte vise, comme l'indique assez son titre, toute « *action en cas de menace contre la paix, de rupture contre la paix et d'acte d'agression* », en précisant les mesures nécessaires « *pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* » (art. 39), faisant ainsi écho à l'article 51. Mais si l'article 42 envisage des mesures militaires, en évoquant des « *opérations exécutées par les forces aériennes, navales ou terrestres des Membres des Nations Unies* » rien n'a été fait depuis 60 ans, pour mettre ces « forces armées » directement à la disposition des Nations Unies, comme la Charte le prévoyait initialement. Dès lors, on voit apparaître une dissociation entre le pouvoir de décision du Conseil de sécurité qui reste entier, et sa mise en œuvre qui dépend largement des Etats membres.

La typologie des opérations de maintien de la paix qui avait été dressée par Boutros Boutros-Ghali en distinguant *peace-keeping*, *peace-making* et *peace-building*, est sans doute dépassée par l'évolution récente, mais elle garde tout son intérêt pédagogique. Dans

le cas du *peace-keeping*, du « maintien de la paix » *stricto sensu*, les casques bleus équipés d'armes légères ont pour mission de veiller à un cessez-le-feu, préalablement accepté par toutes les parties prenantes, sans avoir d'adversaires désignés. Au contraire le *peace-making*, c'est-à-dire le l'imposition ou le « rétablissement de la paix », implique un engagement militaire, avec un matériel lourd, et un ennemi désigné. Les forces engagées participent à des combats, même s'ils mènent ces opérations au nom des Nations Unies. Dans ce cas, il s'agit d'une guerre, mais d'une guerre « légale », parce que décidée par la communauté internationale. Le *jus ad bellum* n'est pas en cause, mais la question du *jus in bello*, et du respect du droit des conflits armés reste entière.

C'est pourquoi l'adoption de la résolution 1422 du 12 juillet 2002 sur « les opérations de maintien de la paix » par un Conseil de sécurité unanime doit être déplorée. Agissant en vertu du chapitre VII, la résolution accorde en effet pendant un an une immunité de principe au regard de la compétence de la nouvelle Cour pénale internationale, s'agissant « des responsables ou des personnels en activité ou d'anciens responsables ou personnels d'un Etat contributeur qui n'est pas partie au Statut de Rome à raison d'actes ou d'omissions liés à des opérations établies ou autorisées par l'Organisation des Nations Unies ». Cette exemption, imposée par les Etats-Unis, a été renouvelée pour un an par la résolution 1487 du 12 juin 2003, votée par 12 voix avec 3 abstentions (Allemagne, France et Syrie), avant d'être abandonnée en 2004, à la suite du scandale d'Abou Graïb. Il faut sans doute préciser que l'incompétence de la CPI n'équivaut pas à l'impunité, si les juridictions nationales jouent pleinement leur rôle, en vertu du principe de complémentarité. Mais l'ambiguïté de cette « exception » est évidente d'autant qu'elle vise tout à la fois les opérations de maintien de la paix « établies » et menées par les Nations Unies et les interventions militaires qui ont été seulement « autorisées » et échappent à son contrôle.

La question est en effet brouillée par le manque de moyens propres des Nations Unies qui entraîne un phénomène de sous-traitance du recours à la force à une coalition ou à même à une puissance régionale servant de nation-pilote à une opération de maintien de la paix. Mais on est passé insensiblement de la sous-traitance à la suppléance. Entre une opération expressément autorisée par les Nations Unies comme la première guerre du Golfe - encadrée par un ultimatum et par une résolution en forme de diktat tenant lieu de traité de paix – même si elle n'était pas une « guerre des Nations Unies » comme l'avait bien souligné Javier Perez de Cuellar, et une opération lancée sans autorisation du Conseil de sécurité mais avalisée *ex post* comme la guerre du Kosovo avec là aussi la mise en place d'un régime international impliquant étroitement l'ONU dans la reconstruction, voire un fait accompli que les Nations Unies se voient obligées de reconnaître en pratique, comme la seconde guerre du Golfe, les barrières sont de plus en plus fragiles⁷.

Mais on aurait tort de passer sous silence l'autre défi, celui de l'inaction des Nations Unies et de la passivité de la communauté internationale. A défaut du recours à la force,

⁷ Pour un débat de fond entre juristes allemands et français sur légalité et légitimité, lors de la crise du Kosovo, cf. Christian Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community, A Legal Assessment*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2002. Pour le même débat dans le contexte nouveau de la guerre en Irak, voir Karine Bannelier, Theodore Christakis, Olivier Corten et Pierre Klein (ed.) *L'intervention en Irak et le droit international*, Cahiers du CEDIN n° 19, Paris, Pedone, 2004.

les pressions diplomatiques et les mesures non-armées prévues par l'article 41 restent possibles. Là aussi les limites sont vite atteintes. Ainsi le régime des sanctions appliqué pendant plus de dix ans à l'Irak, a non seulement imposé des conditions de vie particulièrement dures aux populations civiles mais favorisé les dérives du programme *Pétrole contre nourriture*, au plus grand bénéfice du régime et de ses clients. Les sanctions doivent être brèves dans le temps et « ciblées » pour être efficaces, sinon les effets pervers se multiplient, dans un contexte de violation des droits de l'homme et d'économie parallèle. Pour autant la gamme des mesures juridiques à la disposition du Conseil de sécurité est loin d'être explorée comme l'ont montré récemment la commission internationale d'enquête sur le Darfour présidée par Antonio Cassese ou l'enquête internationale confiée au juge Detlev Melhis⁸ à la suite de l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais M. Rafic Hariri. La coopération forcée des Etats mis en cause reste une condition à l'efficacité de ces mesures, tout comme le maintien de la vigilance internationale. Faute de quoi la saisine de la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité risque de rester lettre morte, plus de six mois après la résolution 1593 du 31 mars 2005⁹.

Le débat sur l'ingérence humanitaire est sans doute mal posé, car ce qui est ici en jeu ce n'est pas une ingérence dans les affaires intérieures des Etats, mais bien l'exercice par les organes des Nations Unies de leurs compétences. Tout autre est l'intervention unilatérale d'un Etat, rappelant la vieille « intervention d'humanité » ou l'action humanitaire d'une ONG de terrain¹⁰. La question principale qui se pose est donc d'abord celle d'un blocage du Conseil de sécurité face à une crise. Les solutions juridiques qui ont été mises en avant pour sortir de cette impasse sont peu probantes.

On cite souvent le recours à l'Assemblée générale, avec le précédent de la résolution 377 (V) du 3 novembre 1950 « Union pour le maintien de la paix » -dite résolution Acheson-, qui a permis de contourner le veto soviétique afin de poursuivre l'opération en Corée déjà autorisée par le Conseil de sécurité. Mais il n'est pas dans l'intérêt des grandes puissances de remettre en cause la « *responsabilité principale* » (art. 24) du Conseil de sécurité, d'autant que les Etats-Unis ne disposent plus de majorité automatique au sein de l'Assemblée générale, comme au début des années cinquante. En dehors des contestations juridiques sur cette question de principe, la pratique a montré la vigilance du Conseil de sécurité à garder la main sur les opérations de maintien de la paix, après les initiatives à haut risque de l'Assemblée générale et du Secrétaire général au Congo ex-belge en 1960. Il est tout aussi évident aujourd'hui que le détour par l'Assemblée générale n'apporterait aucune réponse en cas de blocage du Conseil de sécurité. La multiplication des procédures de *non action* en matière de droits de l'homme, montre qu'une coalition hétéroclite mais puissante s'oppose à toute intervention aussitôt dénoncée comme une atteinte à la souveraineté étatique et une forme de néo-colonialisme. Face à une menace de génocide, ce n'est pas hélas pas l'Assemblée générale qui va résoudre aujourd'hui la crise du Darfour, pas plus qu'il n'a naguère dénoncé le régime des Khmers rouges ! Tout au plus, l'Assemblée peut-elle saisir la Cour internationale de Justice, lorsqu'elle entend dénoncer un blocage du Conseil de sécurité par ce qu'elle

⁸ M. Detlev Melhis a été remplacé par M. Serge Brammertz en janvier 2006.

⁹ Cf. Emmanuel Decaux, « La crise du Darfour, chronique d'un génocide annoncé », *Annuaire français de droit international*, 2004, pp. 731 et sq.

¹⁰ Cf. la brillante mise au point de Mario Bettati, *Le droit d'ingérence*, Paris, Odile Jacob, 1996.

considère comme un usage abusif du droit de veto. Cela a été le cas avec l'avis sur l'édification du mur en territoire palestinien occupé, où la Cour a expressément admis les compétences parallèles du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

C'est dire que la question de la légalité du recours à la force déborde le seul champ juridique et ne cesse de nous renvoyer à l'exercice de la « responsabilité collective de protéger ». Qu'il s'agisse de prévenir un génocide et des violations massives des droits de l'homme ou de lutter contre le terrorisme international, la question des finalités licites est inséparable de celle des moyens appropriés, le pourquoi du comment.

II. – LA LEGITIMITE DU RECOURS A LA FORCE ?

C'est sur ce terrain que la réflexion a le plus avancé, en réaction même aux crises qui ont marqué la situation internationale depuis le 11 septembre. De part et d'autre, il a été ressenti que l'opposition frontale entre les Etats-Unis et les Nations Unies était vouée à l'échec. Les Nations Unies seraient vouées à l'insignifiance, sinon à la disparition, sans la participation de la première puissance mondiale, qui plus est de son principal contributeur financier et un moteur permanent pour une plus grande « efficacité » du système onusien. Les responsables des Nations Unies l'ont vite compris en prenant acte du caractère inéluctable la guerre en Irak et en pariant sur une victoire américaine rapide. Mais, l'enlisement américain en Irak a bien montré lui aussi les limites de l'unilatéralisme militaire pour imposer la démocratie au monde. Les Etats-Unis ont besoin d'alliés, non seulement pour légitimer leurs actions mais pour en partager le coût militaire, financier, politique... Le débat sur le multilatéralisme est une fausse querelle, s'il s'agit de chercher des contrepoids à l'hyper-puissance américaine auprès de puissances plus attachées aux privilèges du *statu quo* qu'à la cause des démocraties. Mais le multilatéralisme garde tout sens, s'il vise le renforcement du cadre des Nations Unies, dans le respect de buts et principes de la Charte. Loin de dénoncer le manque de légitimité des Nations Unies, pour justifier des aventures unilatérales, il convient de faire que ce qui est « légal » soit également « légitime ».

Par son caractère casuistique, la notion de guerre juste a d'abord le grand mérite d'écarter tout manichéisme dans le débat actuel. La légitimité est inséparable de l'opportunité, alliant les principes et les circonstances. Mais elle tient également compte de l'efficacité, en considérant les résultats. Ce faisant, loin d'affirmer que les fins justifient les moyens, elle rappelle que les conséquences peuvent hypothéquer les meilleures intentions. Reste à déterminer, en évitant tout raisonnement circulaire, la justesse des fins et la justesse des moyens, c'est-à-dire à « justifier la guerre »¹¹.

Même si le débat sur la réforme des Nations Unies reste largement inabouti, il n'a pas manqué d'aborder de front la problématique du recours à la force. Mais le contraste est

¹¹ Gilles Andréani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, les Presses de Sciences Po, 2005. Cf. notamment les contributions de Sir Michael Quinlan et du père Christian Mellon sur l'actualité de la théorie de la guerre juste.

grand entre la recherche de directives, pendant toute la phase consultative, et l'absence de repères, lors du Sommet de septembre 2005.

A. – La recherche de principes directeurs

La réflexion sur la question a d'abord été lancée de manière officieuse, avec la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), créée à l'initiative du Canada et placée sous la présidence de Gareth Evans et de Mohamed Sahnoun. Après de très larges consultations, le rapport de la CIISE a été rendu public en décembre 2001 sous le titre générique « *La responsabilité de protéger* ». Il s'agissait de dépasser l'antagonisme entre souveraineté et intervention qui avait dominé les années quatre-vingt-dix, et de « changer les termes du débat », en mettant en avant une triple responsabilité, la « responsabilité de protéger », à travers la prévention, la « responsabilité de réagir » et la « responsabilité de reconstruire ». La décision du Secrétaire général de se doter en 2004 d'un conseiller spécial pour la prévention des génocides est dans la droite ligne des efforts entrepris en matière d'alerte rapide. Mais, c'est évidemment la question centrale du choix de la réaction, et notamment de la décision d'une « intervention militaire à des fins de protection humaine », qui reste la plus sensible. Le rapport Evans-Sahnoun fait largement écho aux critères de la guerre juste, tout en évoquant la diversité des « contributions à la recherche théorique et au débat politique sur ce sujet » pour mieux souligner « une forte convergence de vues lorsqu'on s'en tient aux enjeux essentiels ».

Ainsi la « décision d'intervenir » doit répondre à six critères. Le rapport fait un sort à part à la question de l'« autorité appropriée » et à celle de la « juste cause », à côté de ce qu'il qualifie de « critères de précaution », à savoir la bonne intention, le dernier recours, la proportionnalité des moyens et l'existence de perspectives raisonnables, « *qui ajoutent chacun un élément différent de prudence [...] à l'équation décisionnelle* » (§ 4.17).

S'agissant de la « juste cause », la Commission offre une voie moyenne entre les partisans du *statu quo*, abrités derrière le rempart de la souveraineté étatique, et ceux de l'ingérence humanitaire, prompts à toutes les croisades au nom des droits de l'homme et de la démocratie. « *L'intervention militaire à des fins de protection humaine doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et extraordinaire et, pour qu'elle soit justifiée, il faut d'un préjudice grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train – ou risque à tout moment – de se produire* » (§ 4.18). La Commission ne retient que deux grands types d'hypothèses, « *des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'Etat, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable ; ou un « nettoyage ethnique » à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol* » (§ 4.19). A contrario, la Commission a écarté, non sans hésitation, les formes les plus sévères de répression politique ou les coups d'Etat militaires privant la population de ses « droits démocratiques », en renvoyant au régime des classiques sanctions.

Reste à déterminer quelle est l'autorité légitime pour décider d'une telle intervention militaire. La Commission y consacre un chapitre entier, en partant des « sources d'autorité en vertu de la Charte des Nations Unies », mais elle bute sur les conséquences de l'inaction du Conseil de sécurité. Ecrivant en 2001, au lendemain de l'intervention au Kosovo, elle ne peut que constater cette impasse intellectuelle : « *Du point de vue des réalités politiques, il serait, de l'avis de la Commission, impossible de parvenir à un consensus sur un ensemble quel qu'il soit de propositions concernant l'intervention militaire qui admettrait comme valide une intervention qui ne serait autorisée ni par le Conseil de sécurité ni par l'Assemblée générale. Mais il peut se trouver des circonstances où le Conseil de sécurité n'assumerait pas ce que la Commission considérerait comme sa responsabilité de protéger alors que la situation considérée choque les consciences et appelle une intervention d'urgence. La question se pose vraiment de savoir en pareil cas où est le moindre mal : celui que l'ordre international subit parce que le Conseil de sécurité a été court-circuité ou celui qu'il subit parce que des êtres humains sont massacrés sans que le Conseil de sécurité ne lève le petit doigt* » (§ 6.37).

Face à cette équation morale, la Commission conclut par un double message, en évoquant les risques de dérapage d'interventions incontrôlées, entreprises pour de « mauvaises » raisons, « sans respecter les principes de précaution nécessaires » et échappant « à la discipline et aux contraintes dont est assortie l'autorisation des Nations Unies », mais également les enjeux du cas de figure inverse où l'intervention serait pleinement justifiée : « *si, à la suite d'une carence du Conseil, une intervention militaire est entreprise par une coalition ponctuelle ou un Etat agissant individuellement qui, effectivement, respecte pleinement tous les critères que nous avons définis, et si cette intervention est couronnée de succès – et que l'opinion mondiale la perçoit comme ayant été réussie – la stature et la crédibilité de l'ONU elle-même pourraient s'en trouver affectées, sérieusement et durablement* » (§ 6.40). Cette alternative est encore plus significative, aujourd'hui, à la lumière de la guerre en Irak...

La deuxième étape de la réflexion onusienne, a été marquée par la mise en place par le Secrétaire général d'un « groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement ». Le rapport du *Panel* présenté sous le titre *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* a été officiellement transmis à l'Assemblée générale par Kofi Annan en décembre 2004¹². Il s'inscrit dans la problématique de la sécurité humaine, élargissant les menaces à prendre en compte, mais se situe clairement dans la ligne du rapport Evans-Sahnoun en intitulant ses deux parties principales, « Sécurité collective et défi de la prévention », « Sécurité collective et usage de la force ». Bien plus sous ce titre, le *Panel* distingue la question de la légalité et celle de la légitimité. S'agissant de la légalité, le rapport s'en tient au cadre existant, concluant que « *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité tous les pouvoirs nécessaires pour traiter de tous les types de menace contre la sécurité auxquels les Etats sont confrontés. Il ne s'agit pas de chercher à remplacer le Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais d'en améliorer le fonctionnement* » (§ 198).

¹² Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565, 2 décembre 2004, <http://www.un.org/french/secureworld>.

Ainsi le rapport se réfère à la convention de 1948 sur le génocide – en lui donnant d’ailleurs une portée universelle et objective – pour démontrer que « *le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures ne saurait être invoqué pour défendre des actes de génocide ou d’autres atrocités telles que des violations massives du droit international humanitaire ou des nettoyages ethniques massifs, qui peuvent être dûment considérés comme une menace pour la sécurité internationale et amener de ce fait le Conseil de sécurité à prendre des mesures* » (§ 200). Ce faisant, le Panel écarte toute notion de « droit d’ingérence d’un Etat quelconque », pour mettre en avant « l’obligation de protection de chaque Etat », à commencer par l’Etat directement concerné, mais aussi la « responsabilité collective de la communauté internationale » en cas de défaillance de cet Etat. Tout en soulignant que « le Conseil de sécurité n’a jusqu’ici guère fait preuve de cohérence ou d’efficacité en pareilles situations, intervenant bien souvent trop tard, sans détermination voire pas du tout », le Panel conclut néanmoins à l’émergence de « *la nouvelle norme de l’obligation collective internationale de protection* » : « *Nous souscrivons à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection dont le Conseil de sécurité peut s’acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d’autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir* » (§ 203). Curieusement, le rapport précise que l’invocation d’une menace pour la paix et la sécurité internationales par le Conseil « *ne devrait pas être malaisé en cas de violation du droit international* » (§ 202).

Si le cadre de la légalité peut sembler à géométrie variable, la question de la légitimité est abordée « *en allant tout droit à la question de savoir, non pas si la force peut légalement être employée, mais si la morale et le bon sens commandent qu’elle le soit* » (§ 205). Ce faisant, le Panel entend fournir une série de « directives convenues », permettant d’« *assurer l’appui international le plus large possible à toute décision que le Conseil de sécurité pourrait prendre* » mais également de manière moins évidente « *réduire le risque que certains Etats Membres court-circuitent le Conseil de sécurité* » (§ 206). Sur le fond, l’originalité du Panel est fort réduite et on en revient à la vulgate de la guerre juste.

Qu’on en juge par une citation un peu longue : « *Pour déterminer s’il doit autoriser ou approuver l’usage de la force militaire, le Conseil de sécurité devrait toujours examiner, quelles que soient les autres considérations dont il puisse tenir compte, au moins les cinq critères fondamentaux de légitimité suivants* :

- a) *Gravité de la menace. La nature, la réalité et la gravité de la menace d’atteinte à la sécurité de l’Etat ou des personnes justifient-elles de prime abord l’usage de la force militaire ? En cas de menaces intérieures, y a-t-il un risque de génocide et autres massacres, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, effectifs ou imminents ?*
- b) *Légitimité du motif. Est-il évident que l’opération militaire envisagée a pour objet principal de stopper ou d’éviter la menace en question, quelles que soient les autres considérations ou motivations en présence ?*
- c) *Dernier ressort. Toutes les options non militaires pour faire face à la menace ont-elles été examinées et peut-on penser raisonnablement que les autres mesures sont vouées à l’échec ?*

- d) Proportionnalité des moyens. *L'ampleur, la durée et l'intensité de l'opération militaire envisagée sont-elles le minimum requis pour faire face à la menace en question ?*
- e) Mise en balance des conséquences. *Y a-t-il des chances raisonnables que l'intervention militaire réussisse à faire pièce à la menace en question, les conséquences de l'action ne devant vraisemblablement pas être pires que les conséquences de l'inaction ?* » (§ 207).

Faisant le lien entre ses remarques sur la légalité et celles sur la légitimité, le *Panel* considère que « ces directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale » (§ 208), tout en estimant « utile que tous les Etats Membres, qu'ils soient membres ou non du Conseil de sécurité, souscrivent à ces directives » (§ 209). C'était sans doute beaucoup demander, alors même que la mise en œuvre pratique des directives n'allait pas de soi, qu'il s'agisse de l'Irak hier ou du Darfour aujourd'hui. Mais il est évident que le Conseil de sécurité pouvait difficilement accepter une forme de compétence liée, ne serait-ce par le biais d'une méthodologie procédurale.

B. – L'absence de repères

Le Secrétaire général allait être beaucoup plus prudent, avec son propre rapport intitulé *Dans une liberté plus grande*, tout en faisant lui aussi de la sécurité collective un enjeu central. Bien plus, Kofi Annan a l'immense mérite de placer en exergue la liberté et de lier intimement la sécurité, les droits de l'homme et le développement - le refus de la misère et de la terreur - comme le souligne le sous-titre du rapport *Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*. Autrement dit, il n'y a pas de véritable sécurité sans respect des droits de l'homme, tandis que le respect des droits de l'homme est un gage de la stabilité et du développement. Ce sont des composantes importantes des efforts de prévention des crises en donnant à la notion de sécurité toute sa portée. L'accent mis sur le développement explique également l'attention portée à la « consolidation de la paix », pour passer de la fin d'un conflit à une paix substantielle. Cette préoccupation a été entérinée par la création d'une « Commission de consolidation de la paix », organe subsidiaire commun au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, qui constitue la première pièce de la réforme¹³.

Mais le Secrétaire général devait se heurter à son tour au défi du « *recours à la force* » auquel il ne consacre que deux pages prudentes du rapport, en forme de constat : « *Enfin, le consensus que nous recherchons doit absolument établir quand et comment il est possible de recourir à la force pour défendre la paix et la sécurité internationales. Au cours de ces dernières années, cette question a profondément divisé les Etats Membres. Ces derniers ont été en désaccord quant à la question de savoir si les Etats ont le droit de recourir à la force militaire selon le principe de précaution, pour se défendre contre des menaces imminentes; s'ils ont le droit d'y recourir à titre préventif, en cas de menace*

¹³ Résolution 1645 adoptée le 20 décembre 2005 à l'unanimité par le Conseil de sécurité, en même temps qu'une résolution adoptée au consensus par l'Assemblée générale.

latente ou non imminente; et s'ils ont le droit – voire l'obligation – d'y recourir à titre de protection, pour secourir les citoyens d'autres États victimes d'un génocide ou de crimes comparables. Il est indispensable de parvenir à une entente sur ces questions si l'on souhaite que l'ONU – conformément à son mandat – serve de tribune pour régler les différends et non de scène où les exposer. Je demeure persuadé que la Charte de notre Organisation offre, en l'état, une bonne base pour l'accord dont nous avons besoin » (§§ 122-123).

Ses propositions sont on ne peut plus modestes. D'un côté, il cherche à distinguer « menaces imminentes » et « menaces latentes », pour faire pièce à la doctrine de la guerre préventive. En dehors de toute polémique marquée avec les Etats-Unis, il semble se borner à un rappel d'évidence, tout en poussant l'interprétation de l'article 51 aussi loin que possible pour répondre aux préoccupations américaines face aux nouvelles menaces liées à la possession d'armes de destruction massive par des *rogue States* contrairement à la doctrine classique du non-premier emploi : « *Les menaces imminentes sont pleinement couvertes par l'Article 51 de la Charte, qui garantit le droit naturel de légitime défense de tout État souverain, dans le cas où il est l'objet d'une agression armée. Les juristes ont depuis longtemps établi que cette disposition couvre les attaques imminentes, ainsi que celles qui ont déjà eu lieu. Lorsque les menaces ne sont pas imminentes mais latentes, la Charte donne au Conseil de sécurité pleine autorité pour employer la force armée, y compris de manière préventive, afin de préserver la paix et la sécurité internationales* » (§§ 124-125).

L'autre proposition du Secrétaire général répond à sa recherche de mécanismes propres à la prévention des génocides, mise en œuvre depuis 2004 à l'occasion du dixième anniversaire du génocide rwandais. Là encore, à défaut de changer le système, il place la communauté internationale face à ses responsabilités : « *Quant au génocide, à la purification ethnique et aux autres crimes contre l'humanité comparables, ne constituent-ils pas également des menaces à la paix et à la sécurité internationales contre lesquelles l'humanité devrait pouvoir demander la protection du Conseil de sécurité ? Il ne s'agit pas de remplacer le Conseil de sécurité dans son autorité, mais d'améliorer son fonctionnement. Ainsi, lorsqu'ils envisagent d'autoriser ou d'approuver le recours à la force armée, les membres du Conseil devraient déterminer ensemble la manière de mesurer la gravité de la menace ; la légitimité du motif de l'intervention militaire proposée ; s'il est plausible qu'une solution autre que le recours à la force pourrait faire cesser la menace ; si l'intervention militaire envisagée est proportionnelle à la menace considérée ; et s'il existe des chances raisonnables que cette intervention réussisse. En examinant de la sorte tout projet d'intervention militaire, le Conseil donnerait plus de transparence à ses débats et ses décisions seraient plus susceptibles d'être respectées, aussi bien par les gouvernements que par l'opinion publique mondiale. Je recommande donc au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant ces principes et faisant part de son intention de s'en inspirer lorsqu'il décidera d'autoriser ou de demander le recours à la force* » (§§ 125-127).

Ce faisant, le Secrétaire général retient la quintessence des rapports précités. Il ne remet pas en cause la « responsabilité principale » du Conseil de sécurité, bien au contraire, il veut la renforcer en transformant l'argument d'autorité traditionnel - « le Conseil de sécurité a dit le droit » - par plus de transparence à l'égard non seulement des Etats, mais

de ce que le Secrétaire général appelle « l'opinion publique mondiale ». Mais cette transparence n'a de sens que si le Conseil de sécurité évite l'arbitraire, et notamment les doubles standards, en justifiant ses choix à défaut de motiver ses décisions. Le Secrétaire général reprend en conclusion la suggestion d'une résolution du Conseil de sécurité établissant des « principes » destinés à le guider, tout en donnant un gage aux grandes puissances avec l'abandon de toute implication de l'Assemblée générale dans ce processus d'élaboration. Il s'agit bel et bien de codifier les principes de la guerre juste pour donner au cadre collégial de décision que constitue le Conseil de sécurité, la rationalité qui lui ferait défaut. En déterminant « ensemble » par avance les principes directeurs de leur action, les membres du Conseil de sécurité s'assureraient que l'approche au cas par cas échappe aux doubles standards.

Malgré la prudence du Secrétaire général, cette suggestion essentielle a été peu à peu gommée des travaux préparatoires du Sommet. En août 2005, un « projet de document révisé »¹⁴ se bornait à quelques banalités sur l'usage de la force : « Réaffirmons que les dispositions de la Charte relatives à la force sont suffisantes pour faire face à toutes les menaces contre la sécurité et convenons que le recours à la force devrait être envisagé comme un dernier recours. Réaffirmons en outre que le Conseil de sécurité est habilité à prendre des mesures pour maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales, conformément aux dispositions pertinentes de la Charte » (§ 56). Tout au plus, la porte n'était pas complètement fermée sur la proposition présentée de Kofi Annan : « Estimons qu'il faut continuer à examiner les principes régissant le recours à la force, y compris ceux qui ont été définis par le Secrétaire général » (§ 56). La formule est sévère, laissant entendre que toute la question doit être reprise et faisant de la contribution du Secrétaire général, un élément de réflexion parmi beaucoup d'autres, sans d'ailleurs préciser à qui incombe de « continuer à examiner » ces principes. Une version antérieure présentée en juin 2005 par le Président de l'Assemblée générale était beaucoup plus explicite : « We recognize the need to continue discussing principles for the use of force, as identified by the Secretary-General, and that such principles should be among the factors considered by the Security Council in deciding to authorize the use of force as provided under the Charter »¹⁵.

Mais c'est encore beaucoup, si l'on considère que dans la Déclaration du Sommet, adoptée à la dernière minute, rien de rappelle les efforts entrepris en la matière. Tout confirme le *statu quo*, qu'il s'agisse de structures ou de principes, avec un chèque en blanc donné au Conseil de sécurité tel qu'il est : « Nous réaffirmons que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁶. Autrement dit, le Conseil de sécurité est seul en charge, il n'a de conseils à recevoir de quiconque et de comptes à rendre à personne. Cette centralité réaffirmée du Conseil de sécurité est sans doute le fruit d'un compromis, entre les Etats-Unis soucieux de maintenir leur liberté d'action et les autres membres permanents désireux de réaffirmer un « multilatéralisme » réduit aux acquêts. Mais elle a un prix, c'est tout l'effort de « rationaliser » le recours à la force, pour préserver une approche casuistique en évitant l'arbitraire des doubles standards, qui se trouve abandonné. La recherche de la légitimité a été sacrifiée à la réaffirmation de la légalité.

¹⁴ A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2 du 10 août 2005.

¹⁵ Draft outcome document, 3 juin 2005.

¹⁶ Document final du Sommet mondial de 2005, 20 septembre 2005, A/RES/60/L.1, § 80.

*
* *

A ce stade, on pourrait évoquer la mise en œuvre des critères de la guerre juste dans ces cadres plus restreints, comme avec la « *Stratégie européenne de sécurité* » de décembre 2003 qui préconise un « multilatéralisme efficace » en allant jusqu'à envisager une « intervention en amont » avec des actions « rapides et si nécessaires robustes ». Mais l'efficacité n'est pas seulement opérationnelle, les Européens mettant en garde contre une « efficacité militaire suivie d'un chaos civil ». Pourtant changer les mots en parlant d'« intervention en amont » pour ne pas parler de « guerre préventive » ne change pas les réalités. Bien plus la convergence européenne sur des principes communs, là encore inspirés par les catégories de la guerre juste, ne fait que souligner l'échec de la diplomatie collective de l'Union européenne face à l'unilatéralisme américain. Que cet unilatéralisme s'exerce dans le cadre des Nations Unies, avec un chantage permanent à la politique du pire, ne change pas sa nature profonde. L'alternative ne saurait être le Conseil de sécurité avec les Etats-Unis ou les Etats-Unis sans le Conseil de sécurité. Face au risque de voir remettre en cause le système de sécurité collective, fondé sur les principes démocratiques qu'avaient rêvé Wilson avec la SdN et Roosevelt avec l'ONU, il est essentiel de renforcer le droit international lui-même.

Lorsque dans son article *How International Rules Die*, un juriste américain aussi brillant que Michael Glennon oppose le « réalisme pragmatisme » des Etats-Unis à la vision idéologique des Européens, en faisant de la violence la matrice du droit, il tente de justifier l'obsolescence du principe du non-recours à la force par les violations répétées de la Charte¹⁷. Il importe peu à ce stade du raisonnement que la Cour internationale de Justice dans un arrêt du 19 décembre 2005 soit venu confirmer la jurisprudence établie par la Cour en 1986 dans son arrêt de principe concernant les activités militaires et paramilitaires des Etats-Unis au Nicaragua. Mais faire de cette violation, un « principe de liberté » ne suffit pas à démontrer l'intérêt qu'ont les Etats-Unis à tuer ainsi la Charte des Nations Unies, en la vouant au même sort que le Pacte Briand-Kellog. Faire des traités internationaux des « chiffons de papier », comme au XIX^e siècle n'est pas la meilleure façon de fonder un « ordre international », fût-il nouveau, de garantir la sécurité juridique et de gagner la confiance des autres Etats. A cet égard, la prise en compte du droit international comme élément de la « politique juridique extérieure » des Etats garde toute sa place, par opportunisme diplomatique sinon par idéalisme juridique¹⁸.

Au moment où la légalité du système international se trouve ainsi ébranlée, la solution ne vient pas d'une contre-légalité qui ne serait que la projection extra-territoriale du droit américain, mais bien d'un retour aux sources. La Charte a clairement fixé les « buts et principes » des Nations Unies, donnant aux organes principaux des « compétences liées ». Le Conseil de sécurité lui-même n'a d'autorité que dans la mesure où il exerce

¹⁷ Cf. version française sous le titre « Droit légitimité et intervention militaire », dans Gilles Andréani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, les Presses de Sciences Po, 2005.

¹⁸ Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983.

pleinement sa mission au service de la paix et de la sécurité internationales. Loin de s'opposer légalité et légitimité devraient ainsi se renforcer. Une légalité purement formelle, vouée à l'impuissance collective, en divorce avec les fins supérieures de la communauté internationale serait sans avenir, tout comme une légitimité aventureuse voulant passer outre aux procédures juridiques fixées par la Charte quitte à ruiner la construction juridique d'un ordre international déjà fragile. La notion de « guerre juste » garde tout son sens pour permettre de dépasser ce dilemme entre légalité et légitimité, en sortant du tout ou rien.

Que les enjeux du débat soient désormais clairement posés à l'occasion du 60^{ème} anniversaire des Nations Unies est déjà un grand pas, mais comme le disait Paul VI en 1965, lors du 20^{ème} anniversaire de la Charte, en s'exprimant en français à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies, en tant que pèlerin de la paix, c'est d'une « *nouvelle histoire* » qu'il s'agit, avec la construction d'un monde résolument humain et pacifique. L'écho de son vibrant appel « *jamais plus la guerre, jamais plus la guerre !* » n'a pas fini de résonner dans la conscience humaine.