

UTOPISE ? REALISME ? LA CENTRALISATION DU RECOURS A LA FORCE AU SEIN DES NATIONS UNIES

PAR

Nicolas HAUPAIS

Partons d'une évidence : le rendement réel de l'Organisation des Nations Unies (ONU) est inconnu. Il est presque impossible de déterminer quelle part l'ONU a pu avoir dans l'évitement de conflits, l'atténuation des effets d'un conflit existant. Certaines études, notamment anglo-saxonnes, se sont essayées à ce périlleux exercice, dont on peut se demander s'il n'est pas, globalement, dénué de sens. Des rapports concordants ont ainsi montré que le nombre de conflits et de violations massives des droits de l'homme avait plutôt tendance à diminuer et que, dans ce résultat, sans leur être totalement imputable, une part devait être mise au crédit des Nations Unies, dont le rôle a crû à partir de 1990 et de la fin de la bipolarité¹. De la même façon et malgré un bilan nuancé, l'Organisation a rencontré des succès en matière de reconstruction étatique et de réconciliation nationale². De plus, il va de soi que l'activité de l'ONU, qui ne saurait être réduite à celle du seul Conseil de sécurité, a permis, dans le domaine de lutte contre le terrorisme par exemple, des avancées considérables. Les Nations Unies ont également connu des succès dans la gestion des situations post-confliktuelles, ce qui n'est guère un signe très positif pour une organisation qui devrait pouvoir intervenir en amont, afin de les éviter.

La question du rendement ou de l'efficacité du système institutionnel des Nations Unies pose des difficultés insolubles. En premier lieu, parce que, comme nous l'avons dit, la l'efficacité ne peut être réellement mesurée. Ensuite et surtout, la notion même d'efficacité pose difficulté. Deux approches difficilement conciliables peuvent au minimum être retenues : une organisation efficace peut tout d'abord être une organisation qui réalise l'intégralité des objectifs qui lui sont assignés, ce qui revient à dire qu'elle est inefficace tant qu'il subsiste ce qu'elle est destinée à éviter ; une organisation efficace peut être ensuite une organisation dont l'action contribue à tendre vers les objectifs qui lui sont assignés, une incapacité à les satisfaire dans des cas particuliers ne remettant pas en cause l'efficacité de l'institution dès lors qu'existent des cas où elle est avérée.

Le système onusien est loin d'être parfait et il a connu des failles fondamentales dans les années qui ont suivi l'espoir d'un regain de l'Organisation, celles de la fin de la Guerre froide. Dans la sphère occidentale, des critiques récurrentes se sont développées contre l'ONU. Nous entendons ici les reprendre, volontairement de façon impressionniste, afin d'en cerner les contours. Il faut préciser que ces critiques, qu'elles émanent implicitement d'Etats ou de relais de l'opinion publique, ont pour caractéristique d'être régionalisées et difficilement universalisables. Plus précisément, les « crises » au sein des Nations Unies surviennent lorsque les acteurs majeurs de l'Organisation, notamment les membres

· Professeur de Droit public à l'Université d'Orléans (France) et directeur-adjoint du Centre Thucydide – Analyse et recherches en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

¹ C. *Human Security Report 2005 : War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, 2006.

² Cf. notamment J. DOBBINS *et al.*, *The UN's Role in Nation-Building*, Rand Corporation, 2005.

permanents du Conseil de sécurité, ne parviennent pas à une position commune. C'est sur ces cas et leur signification que nous nous concentrerons particulièrement.

Trois grandes figures de la « frustration » peuvent être ici dégagées, sans que cette liste ne puisse prétendre à l'exhaustivité. En premier lieu, celle de l'impuissance, liée au sentiment que l'ONU est incapable d'apporter une réponse satisfaisante dans une situation donnée ou même de s'opposer à une situation qui devrait logiquement appeler une réaction de sa part. Une autre figure de « frustration » renvoie au contournement pour pallier à la situation d'impuissance, c'est-à-dire à la décision d'un ou de plusieurs acteurs d'intervenir en lieu et place de l'Organisation : une action devant normalement nécessiter la légitimation juridique de l'Organisation est entreprise par un Etat ou un groupe d'Etats de manière unilatérale. Enfin, existent d'autres postures de contournement, qui ne répondent pas à l'impuissance de l'Organisation³ – songeons ici à la dernière guerre d'Iraq⁴, qui traduit une tentative d'instrumentalisation de l'ONU pour les objectifs politiques d'une puissance prépondérante – : l'Organisation se trouve alors critiquée en ce qu'elle est incapable de s'opposer à une action sans doute contraire à la Charte, notamment parce qu'elle est le fait d'Etats qui sont membres permanents du Conseil de sécurité et qui se trouvent dans une situation d'impunité devant ce dernier.

Il convient de noter qu'une même situation peut être analysée au regard de déterminants diamétralement opposés, en fonction du point de vue qui sera adopté. Notamment, les Etats favorables à une stratégie de contournement (hypothèse 2) analyseront l'inertie de l'Organisation en termes d'incapacité à décider d'une action et la critiqueront à ce titre, alors que les Etats qui, confrontés à une action de contournement, verront que les Nations Unies ne sont pas en mesure de s'opposer à cette action, les critiqueront en ce qu'elles ne réalisent pas la monopolisation du recours à la force proclamée par la Charte.

L'échec ou une part d'échec est le sort commun à tout ce qui est humain. S'il est si mal perçu dans le cas de l'ONU, c'est que celle-là porte des ambitions universelles dont l'importance est fondamentale, en particulier la monopolisation de la violence dans les relations internationales. Le constat d'échec est toujours à la mesure de la catastrophe. Il y a un scandale, par chacun perceptible, à ne pas répondre à des violations massives des droits de l'homme ou à une crise humanitaire grave. Certes, ainsi formulée, une telle assertion frappe d'échec toutes les structures existantes, en particulier les structures étatiques. Aucune d'entre elles ne réalise l'ensemble des objectifs qu'elles s'assignent : monopoliser la violence légale, pour reprendre l'expression de Max Weber. Pour le dire trivialement, des meurtres ont lieu alors qu'ils sont prohibés. Cependant, la situation de l'Organisation est sensiblement différente : elle est proche de celle d'une institution qui prétendrait régler les différends, y compris par l'emploi de la force, mais qui se verrait concurrencée par des acteurs, les Etats – et parmi eux les plus puissants –, qui, selon la Charte elle-même, doivent s'en remettre aux Nations Unies dans l'exercice de cette fonction essentielle. Plus gênante que la commission de crimes, est problématique pour elle l'émergence d'organisations, de structures qui la concurrencent sur son propre terrain. C'est sur ces éléments que nous tenterons de nous interroger.

³ Pour être plus précis, l'impuissance est celle d'une organisation qui ne répond aux objectifs de politique étrangère de l'Etat qui pose le recours.

⁴ Cf. Hans BLIX, *Irak, les armes introuvables*, Fayard, Paris, 2004.

UTOPIISME ? LA PARI ANTHROPOLOGIQUE DE LA CHARTE

Il convient de partir de la Charte des Nations Unies. Il s'agit d'un texte qui, au-delà de sa valeur juridique, est marqué par un certain nombre de particularités tout à fait éminentes, notamment dans le préambule. L'une des plus caractéristiques consiste à ne pas présenter le texte comme un traité interétatique classique, mais comme le reflet d'une sorte de volonté constituante : la Charte parle au nom des peuples des Nations Unies, elle se présente comme un texte voulu directement par les peuples, dont les représentants, les gouvernements, ont seulement traduit la volonté. D'où l'insistance sur les pleins pouvoirs, traduisant en quelque sorte que les plénipotentiaires étaient les mandataires du peuple.

L'objectif est double : il s'agit de garantir la paix à court terme par une renonciation à la violence et à l'usage de la force armée, sauf dans l'intérêt commun, et de promouvoir une société harmonieuse par la coopération internationale. La création de l'ONU correspond à la consécration d'une idée de coopération internationale fondée sur une distinction entre le bien et le mal. L'optique est messianique, pour ne pas dire religieuse : le préambule proclame ainsi la « *foi* » des peuples dans les droits fondamentaux. Elle établit surtout un lien entre une dimension « policière » de l'ordre international et un programme de plus long terme qui vise à créer les conditions d'une paix structurelle. L'ONU est ainsi censée promouvoir, à côté de la gestion ponctuelle des crises, un système international fondé sur le « *progrès social* », dont il est évident que la relation avec la paix est établie par la Charte, la réalisation du premier étant la condition de l'établissement de la seconde. Plus généralement, le texte fondateur de l'ONU est imprégnée d'une vision progressiste et volontariste de l'homme et de la société, accessible à la paix par la coopération, le dialogue, la tolérance et la réalisation des aspirations élémentaires de l'être humain, ainsi qu'un attachement au respect des droits de l'homme.

La Charte consacre en creux une conception de la violence ou des origines de la violence assez aisément identifiable, notamment dans l'article 55 relatif à la coopération économique et sociale internationale. Le document intègre une telle dimension parce qu'elle est directement liée à son objet, à savoir établir des relations amicales et pacifiques entre les nations. Il repose donc sur une conception cohérente de l'agression et de la violence. Celle-là, certes de façon non exclusive, est liée à une situation d'inégalité ou de frustration sociale : l'homme est poussé à la violence par son environnement ; l'agression armée est fille de l'agression sociale et économique. Cette conception est sous-tendue par un « pari » anthropologique : celui de la perfectibilité morale de l'homme et la conviction que le milieu influence le comportement. Résolument progressiste, une telle approche renvoie aux théories de la frustration développées dans les sciences sociales pour expliquer des phénomènes de violence individuelle ou collective, tels que le terrorisme⁵ : la violence des rapports internationaux aura vocation à se résorber au fur et à mesure de l'instauration de conditions propices à la paix, notamment le développement technique et économique. Il va de soi que le programme n'est pas réalisé, l'optimisme sous-jacent à la conception de la Charte ayant été battu en brèche par la persistance des désordres mondiaux et des atteintes massives aux droits les plus élémentaires. Le programme de développement humain n'est pas abandonné par les instances de l'ONU, mais il est considéré comme insusceptible, dans

⁵ Pour une présentation critique de ces théories, cf. W. LAQUEUR, *Le Terrorisme*, PUF, Paris, 1979, pp. 148 et suiv. On peut trouver des exemples de ratification implicites de ces théories dans le cadre de l'ONU, précisément à propos de phénomènes terroristes : cf. en particulier la très significative résolution de l'Assemblée générale, dont l'intitulé est révélateur : Résolution (Assemblée générale) du 18 décembre 1972 (A/RES/3034), Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux.

l'immédiat, de pourvoir aux objectifs qui lui ont été assignés⁶. Et c'est par la criminalisation des comportements individuels qu'on tente de pallier au défaut d'effectivité de certaines catégories de normes internationales.

La théorie renvoie donc à l'idéal de la perfectibilité de l'homme et de la société. Il ne saurait être question de porter une forme de jugement de valeur sur la théorie esquissée. Par définition, cette théorie échappe à la réfutation empirique, car elle pose comme condition de sa validité l'existence d'une situation qui n'existe pas encore, mais dont les tous les efforts doivent tendre à ce qu'elles soient établies. La réfutation ne peut venir que d'un empirisme « imparfait » et tronqué, car les éléments qui l'étaient ne peuvent être tirées que de notre monde, de ce bas monde encore marqué par des inégalités. Quelques remarques s'imposent cependant.

La première est la grande difficulté, rencontrée d'ailleurs dans les sciences sociales, à établir une véritable corrélation entre la notion de frustration et le passage à l'agression. De telles recherches ont notamment été menées dans le domaine du terrorisme, avec des résultats particulièrement décevants. Cette déception est d'ailleurs liée à des causes assez aisément identifiables, liées à la subjectivité de la notion même d'agression et de frustration. Dans cette mesure, il n'est guère possible d'établir une relation scientifique, de nécessité, entre un événement ou une situation et sa perception comme une agression par un individu, pas plus qu'il n'est possible d'établir une relation entre ce qui est effectivement perçu comme une agression et un passage à l'acte violent. Pour le dire autrement, des agressions « objectivement » importantes peuvent n'être pas perçues comme telles par des individus et inversement. La réduction des inégalités économique, sociale ou politique, l'amélioration du niveau de vie ne se traduisent donc pas nécessairement par une réduction nécessaire du degré de frustration des personnes qui en bénéficient – pour s'en tenir à l'exemple du terrorisme, les phénomènes terroristes peuvent apparaître dans des sociétés marquées par un haut degré de bien-être et être menés par des personnes socialement très bien intégrés. Une société de bien-être n'est pas nécessairement une société sans conflits. De plus, on remarquera que si la théorie de la frustration est exacte, si c'est cette dernière qui génère de la violence, il faut en conclure que cette violence, lorsqu'elle éclate, sera le fait des éléments les plus faibles contre les sociétés les plus fortes ; or, la pratique récente de la guerre montre que tel n'est pas le cas : la dernière guerre d'Iraq est sur ce point emblématique, puisque le recours à la force a été décidé par l'Etat qui, dans une doctrine de la frustration, ne devrait jamais recourir à la violence, étant précisément le plus puissant économiquement.

REALISME DE LA CHARTE ? L'ALTERNATIVE ENTRE DECENTRALISATION ET CENTRALISATION TOTALE DU RECOURS A LA FORCE

Monopoliser la force : tel est l'objectif principal de la Charte. Il ne s'agit pas d'un texte pacifiste, fondé sur une expulsion de la force des relations internationales, mais d'un texte dont l'objectif est la paix. Le document fondateur de l'ONU implique qu'un maintien résiduel de force légitime doit être accepté, mais que cette dernière doit être retirée aux Etats, agissant individuellement ou de concert. La force, donc la violence militaire, peut être

⁶ Sur ce point, cf. le Document final du sommet mondial de 2005, adopté par l'Assemblée générale le 24 octobre 2005 qui, s'il reprend les objectifs de paix et de sécurité d'une part et le nécessaire développement économique d'autre part, n'établit pas un lien clair et direct entre les deux. Le programme de développement économique n'est pas considéré comme un moyen de réaliser la paix. Cependant, le lien réapparaît dans l'objectif ultime, à savoir l'instauration d'une « *paix juste et durable* ».

utilisée, selon les termes de la Charte « *dans l'intérêt commun* ». A court terme, la Charte est fondée sur une conception policière de la défense de l'ordre international et établit entre les Etats une monopolisation de la violence qui est elle-même réalisée par les Etats eux-mêmes envers les personnes qui tombent sous sa juridiction.

Si on s'en tient aux résultats, un tel projet révèle une part d'utopie et de présomption – qu'on peut sans doute élucider –, mais, mis en relation avec son objet et son but, l'instauration de la paix, il s'avère d'un réalisme sans doute indépassable. Plus précisément, si l'instauration de la paix est perçue comme un objectif accessible, les principes qui fondent la Charte et le rôle assigné aux Nations Unies apparaissent comme un moyen tout à fait rationnel de le poursuivre. Et, sur ce point, il n'est sans doute pas inutile de tirer les conclusions de quelques recherches anthropologiques récentes, indiscutablement très fructueuses sur la question de la guerre et de la violence. La guerre est souvent perçue comme « la poursuite de la politique par d'autres moyens ». Elle est réintégrée dans une rationalité qui met face à face des acteurs libres, lesquels choisissent une option, celle de la guerre, parce que le « maintien de la paix » sera insusceptible de fournir des gains supérieurs à la guerre : il faut faire la guerre parce que d'« autres moyens » sont nécessaires à la poursuite d'un objectif politique, de quelque manière que celui-là soit défini. Cette rationalité de la guerre méconnaît cependant une donnée, celle de la réalité de la guerre, qui ne peut être définie comme le contraire de la paix ; plus précisément, la guerre s'inscrit dans la problématique de la violence en général. Comme le souligne R. Girard, « *il y a [...] une découverte anthropologique majeure : l'agression n'existe pas. Chez les animaux, il y a la prédation, il y a sans doute la rivalité génétique pour les femelles. Mais avec les hommes, si personne n'a jamais le sentiment d'agresser, c'est que tout est toujours dans la réciprocité. Et la moindre petite différence, dans un sens ou dans un autre, peut provoquer une montée aux extrêmes. L'agresseur a toujours déjà été agressé* »⁷. Il existe donc une dynamique propre de la violence et du recours à la guerre qui ne peut être enfermée dans une pure rationalité politique fondée sur l'alternative entre la paix et la guerre, celle-là étant finalement très souvent le résultat propre d'une montée dans la violence, dont les causes ne peuvent d'ailleurs plus être démêlées. Dans l'immense majorité des cas, les « participants » à la guerre sont d'ailleurs de bonne foi et resituent simplement leur recours à la violence comme une réaction à une agression, dont la généalogie peut être reliée à une agression fondatrice du conflit, naturellement commise par l'autre partie. La logique du conflit est donc celle de la montée aux extrêmes, de la très grande difficulté à sortir du cercle de la violence.

Si on admet cette appréhension de la violence, il faut en tirer deux conclusions. La première, c'est qu'elle constitue une conception anthropologique fondamentalement pessimiste : il est sans doute illusoire de se figurer que les hommes seront inaccessibles à la violence parce qu'elle constitue un prolongement naturel de leurs nécessaires rapports réciproques. La seconde concerne la possibilité sinon d'éradiquer, du moins de contenir, la violence guerrière : et là, la solution de la Charte apparaît comme la seule praticable, sur le plan juridique. Chacun pouvant entrer dans une spirale agression/réaction montant potentiellement aux extrêmes, c'est-à-dire la guerre, il convient dès lors de contenir cette montée par un cantonnement des moyens à la disposition de l'Etat. La dégradation des relations entre Etats doit cesser au moment où celle-là atteint un seuil qu'on juge inacceptable, celui du basculement dans la violence réelle, la violence armée (l'emploi de la force selon la Charte). Au fond, la logique du *jus ad bellum*, telle qu'elle est consacrée dans la Charte, n'est peut-être pas si différente de celle à l'œuvre dans le *jus in bello* : elle est marquée par une interdiction **réciproque**, c'est-à-dire consentie par tous, dans des termes

⁷ R. GIRARD, *Achever Clausewitz*, Carnets Nord, Paris, 2008, p. 53.

identiques, de l'utilisation de certaines méthodes. L'exclusion de la réciprocité est ainsi souvent analysée au regard des impératifs humanitaires et du caractère intransgressible de certains droits, mais elle poursuit aussi une autre logique : laisser les parties déterminer librement les méthodes et les moyens de combat ne peut aboutir qu'à un alignement sur le standard le plus désastreux. Les moyens engagés par les Etats sont déterminés en grande partie par ceux utilisés par l'adversaire ; les Etats sont en quelque sorte entraînés, presque involontairement, s'ils ne veulent pas perdre⁸. Le droit de la guerre est donc fondé sur la prohibition de certains moyens et par l'exclusion de la réciprocité, afin de tracer une ligne au-delà de laquelle les parties au conflit ne doivent plus s'aventurer. Le droit du recours à la guerre n'est pas étranger à cette logique : il circonscrit les méthodes d'action de l'Etat en identifiant un point au-delà duquel les Etats ne peuvent s'aventurer.

MONOPOLISATION DE LA FORCE

La Charte des Nations Unies est avant tout un moyen de sortir, dans un domaine déterminé, de la logique intersubjective qui constitue l'une des caractéristiques les plus fondamentales du système international. Plus précisément, les Etats sont privés du droit de recourir à la force sur le fondement de leur propre appréciation – ce qui n'exclut pas l'usage d'autres moyens afin d'appuyer leurs prétentions. La logique fondamentale du système onusien consiste à considérer qu'aucun Etat ne doit être en mesure de subjectivement considérer qu'il doit y avoir possibilité de recourir à la force – sauf cas de légitime défense⁹.

La monopolisation de la force dans une structure unifiée correspond à un long déclin des théories de la guerre juste, dès lors qu'elle est décidée par des Etats, déclin dû à des raisons très aisément identifiables. La condamnation de la guerre ne repose pas seulement sur un jugement de valeur sur la guerre et ses conséquences – rappelons que le préambule renvoie aux expériences traumatisantes des deux guerres mondiales, puisque la Charte traduit la résolution des « *peuples des Nations Unies à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances* »), elle est aussi liée aux échecs des différentes tentatives d'encadrer juridiquement la guerre tout en maintenant sa reconnaissance en tant que moyen à la disposition des Etats, aussi bien dans son déclenchement que dans son déroulement. Les doctrines de la guerre juste butent sur l'impossibilité d'objectiver des appréciations éminemment subjectives : la juste cause, l'intention droite, le dernier recours, la proportionnalité, pour ne prendre que les plus essentiels critères de la guerre juste, échappent, même lorsqu'ils ne sont pas instrumentalisés à des fins cyniques et politiques, à une appréciation univoque et immédiatement identifiables¹⁰. La Charte consacre certes une conception de la guerre juste, même si le terme n'est pas utilisé : guerre à la fois orientée vers un but – ce qui est nécessaire à la restauration de la paix –, inscrite dans une gradation des méthodes mises en œuvre – qui reprend assez largement la logique du dernier recours – et, surtout, « procéduralisée », c'est-à-dire décidée par un organe légitime, le Conseil de sécurité. Ce droit de guerre juste n'est pas un droit

⁸ Sur les aspects philosophiques et moraux de cette dégradation réciproque et sur la nécessité de fonder des valeurs pour ne pas y succomber, cf. M. WALTZER, *Guerres justes et injustes*, Gallimard, Paris, 2006, pp. 456 et suiv.

⁹ Les difficultés liées à l'existence d'un système d'auto-appréciation des situations juridiques ont été assez tôt identifiées, notamment par les promoteurs de système d'intégration internationale destinés à sauvegarder ou à instaurer la paix. On se reportera avec intérêt ici au Projet de paix perpétuelle élaboré par l'abbé de Saint-Pierre : « *convenons donc que l'état relatif des puissances de l'Europe est proprement un état de guerre et que tous les traités partiels entre quelques-unes de ces puissances sont plutôt des trêves passagères que de véritables paix ; soit parce que ces traités n'ont communément d'autres garants que les parties contractantes, soit parce que les droits des uns et des autres n'y sont jamais décidés radicalement* ».

¹⁰ Sur ce point, cf. C. NADEAU / J. SADAA, *Guerre juste, guerre injuste*, PUF, Paris, 2009, pp. 37 et suiv.

subjectif des Etats, puisque son exercice est confié à une institution collective, transcendant l'individualisme étatique.

La monopolisation est confirmée par les développements ultérieurs du droit international, même si elle est parfois délicate à assumer. On notera d'ailleurs sur ce point l'incroyable tension, au sein du droit international moderne, entre, d'une part, la valeur de pacification des relations par la prohibition du recours à la force et la défense de la souveraineté de l'Etat, fût-ce pour le pire, et, d'autre part, la volonté de moraliser la société internationale en incluant la démocratisation et les droits de l'homme, ce qui implique sans doute dans certaines hypothèses des atteintes au principe de souveraineté. Les débats sur la responsabilité de protéger témoignent de cette difficile conciliation : se référant ultimement au chapitre VII de la Charte pour justifier une coercition impliquant à la fois l'usage de la force et des atteintes à l'intégrité territoriale des Etats, ils montrent bien que la grande crainte d'une reconnaissance d'un tel droit est celle d'une étatisation de l'appréciation des situations où les Etats peuvent recourir à la force.

IMPOSSIBLE CENTRALISATION ?

La centralisation apparaît problématique pour les Etats. Certes, l'approche de la Charte est rationnelle, comme on le voit, mais il n'est pas certain que les institutions puissent remplir les objectifs assignés. Le réalisme rencontre des limites car cet ordre ne se fonde pas en dernier ressort sur une détermination d'ordre juridique ou légal, mais sur des considérations d'opportunité liées à la défense d'un « ordre public » internationalisé.

Si on reprend la Charte de façon littérale et sans se fonder sur la pratique ultérieure, on remarquera qu'elle ne relie pas la possibilité de l'action du Conseil de sécurité à la commission d'un fait internationalement illicite. Le Conseil doit répondre à une « rupture de la paix » et prendre les mesures adéquates, y compris l'emploi de la force armée, mais la Charte ne dit pas contre qui et ne restreint en aucun cas de telles mesures à l'encontre de l'agresseur. La pratique ultérieure montre une légitime propension à bien distinguer « l'agresseur » de « l'agressé » et donc à ne faire peser les actions préjudiciables que sur l'Etat « fautif ».

On constate malgré tout que la logique de la Charte relève de la défense d'une situation – la paix –, donc plus d'une police internationale que de la justice, police d'autant plus problématique pour les Etats qu'elle intervient sur le fondement d'une appréciation fondamentalement politique, le Conseil pouvant décider de ne pas intervenir pour des raisons qui relèvent de sa propre opportunité. Hans Kelsen avait perçu le caractère problématique de l'institution du Conseil de sécurité, arguant qu'il ne serait possible de créer un système de sécurité viable que par l'institution d'une cour judiciaire, tranchant les différends entre Etats, bref par la création d'une véritable juridiction obligatoire¹¹. Le fond de la critique de Kelsen peut se formuler ainsi : les Etats, renonçant à la violence, ne peuvent véritablement considérer qu'ils sont en sécurité si la protection offerte par l'Organisation est juridiquement et factuellement aléatoire, c'est-à-dire dépendant d'une qualification politique intégrant des éléments d'opportunité. On ne peut que constater que tel est le cas.

LES APPROCHES NATIONALES DU DROIT

¹¹ Sur la position d'H. Kelsen, cf. C. TOURNAYE, *Kelsen et la sécurité collective*, LGDJ, Paris, 1995, pp. 57 et suiv.

Il va de soi que le système de l'ONU ne peut que très difficilement réaliser la monopolisation du recours en force, non en raison d'une quelconque faiblesse institutionnelle ou par défaut de légitimité, mais parce que la Charte s'insère dans un système international qui ne perd pas ses caractéristiques fondamentales. Il ne s'agit pas seulement de considérer que des Etats vont recourir à la force armée en violation de la Charte, mais qu'ils sont amenés à déterminer par eux-mêmes ce qui relève ou non de la force armée. La faiblesse de l'Organisation est parfois analysée comme la conséquence d'une faiblesse de ses moyens militaires, dans la mesure où l'ONU ne peut disposer que de forces qui sont mises à sa disposition ou doit « déléguer » l'usage de la force armée aux Etats qui disposent des moyens militaires adéquats. Quoi qu'il en soit, la frontière entre ce qui relève des Etats et du monopole de l'Organisation est aussi – et de façon concurrente – dessinée par la pratique des Etats eux-mêmes. Cette auto-appréciation des Etats est d'ailleurs expressément reconnue dans la Charte, notamment à l'article 51, qui reconnaît le « *droit naturel* » de « *légitime défense* ». Par définition, la mise en œuvre de ce droit suppose que l'Etat victime d'une agression détermine que les conditions légales de la légitime défense sont réunies. Toutefois, le pouvoir d'interpréter les normes est plus large. L'adoption d'un principe abrupt – l'interdiction du recours à la force – ne peut quoi qu'il en soit jamais supprimer tout pouvoir d'appréciation aux Etats, ne serait-ce que parce qu'ils seront en mesure de déterminer ce qu'est le recours à la force, leur interprétation fût-elle susceptible d'être concurrencée par celle du Conseil de sécurité. Le multilatéralisme apparaît certes comme la pierre d'angle du système onusien : lié à la dimension collective de la garantie de la paix, il implique un dépassement des logiques unilatérales. Cette opposition – uni- contre multilatéralisme – est souvent présentée selon une opposition entre une action individuelle des Etats et une action internationalisée. Cette conception est trompeuse : il existe une pratique unilatérale du multilatéralisme qui ne se borne pas à l'instrumentalisation de l'Organisation au profit d'intérêts particuliers. Celle-là est évidente et il est possible de réaliser des lectures géopolitiques des résolutions, mais elle n'est pas le seul élément de cet unilatéralisme. Il n'est même pas certain que ce soit l'essentiel.

La Charte des Nations Unies se présente comme un traité international classique, malgré les éminentes particularités de son contenu. Ce qui implique notamment que des interprétations unilatérales de ce traité peuvent être réalisées. Il existe donc des cultures diplomatiques et juridiques nationales qui sous-tendent un positionnement de chaque Etat *par rapport* à l'Organisation, cela, d'autant plus que certains Etats disposent de moyens d'agir qui sont sans commune mesure avec ceux de l'Organisation.

Il convient d'aborder ici la question de deux manières complémentaires, non exclusives d'ailleurs l'une de l'autre. Il est possible tout d'abord de considérer que certains acteurs du système international adoptent, à un moment donné, une vision des rapports internationaux qui exclut, pour des raisons politiques, l'ONU en tant qu'institution suprême de régulation de la force armée. Ces conceptions, conjoncturelles, peuvent varier et être abandonnées au profit d'une autre : l'exemple le plus frappant, car à la fois marqué par une parfaite clarté idéologique et par la forte influence qu'on lui a prêté, est celui des doctrines dites « néo-conservatrices », adoptées par une administration et rejetées avec l'arrivée d'une autre, qui installe un nouveau paradigme¹². Il est ensuite possible d'envisager la question d'une manière différente, en faisant référence à la notion de culture juridique¹³. Cette façon d'envisager les

¹² Sur ce point et le rôle des alliances dans le fonctionnement de l'Organisation, cf. A. DEJAMMET, « Que reste-t-il de la sécurité collective ? », in G. DEVIN (dir.), *Faire la paix*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2009, pp. 32-40.

¹³ Cf. en particulier l'article d'E. JOUANNET, « Les visions française et américaine du droit international : cultures juridiques et droit international » in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Pédone, Paris, 2008, pp. 43-90.

choses est d'ailleurs plus problématique, car elle ne permet pas de résoudre les contradictions par une simple décision politique, les données culturelles étant évidemment marquées par une très forte permanence. Pour reprendre l'exemple évoqué précédemment, si l'unilatéralisme n'est pas la conséquence d'une doctrine politique, mais une conséquence d'un rapport particulier au droit d'une société, il ne peut être résorbé par un simple changement politique. Si cette approche est exacte, il faut en conclure qu'il n'existe pas réellement de monde commun dans lequel l'ONU prend une signification univoque.

Le recours à la notion de « droit » ne doit pas faire illusion. Que les Etats se soumettent au droit, notamment à un texte tel que la Charte des Nations Unies, ne signifie pas qu'ils se soumettent à la même chose, en raison de la pluralité des approches concernant la notion même de « droit ». La culture américaine, notamment, serait marquée par un certain nombre de caractéristiques, opposés en tous points à la culture juridique française et européenne. Le réalisme et le pragmatisme se caractérisent fondamentalement par un faible formalisme et donc par une approche à la fois réaliste et pragmatique du droit. Ce qui compte réellement, c'est la pertinence de la solution par rapport à un idéal de justice, les procédures et les approches trop strictes d'appréhension du droit devant être écartées dès lors qu'elles ne permettent pas d'atteindre une telle solution¹⁴. De plus, le sentiment, très prégnant aux Etats-Unis, de la position particulière de la civilisation américaine implique un droit du pays à définir des valeurs et à s'affranchir des règles juridiques existantes dans les rapports interétatiques. Le droit est donc un outil souple, éminemment adaptable à des objectifs que le droit, en tant que tel, ne définit pas – sans compter que peuvent exister des contradictions lorsqu'on considère que les procédures constituent un obstacle aux objectifs assignés à une institution ou à un système juridique. Comme le souligne E. Jouannet, « *les règles de droit international sont directement évaluées par les Américains en fonction de leur aptitude des cas concrets, elles sont spécifiques à une expérience donnée et le résultat d'une action pragmatique. Cette évaluation n'a en soi a priori rien de surprenant, mais ce qui la singularise ici, me semble-t-il, c'est qu'elle au cœur de la culture juridique américaine et peut aller jusqu'à lier, de façon inédite en France, validité et effectivité des normes* »¹⁵.

Ce rapport au droit est évidemment favorable à des stratégies de contournement, au demeurant perçues comme légitimes, de l'Organisation. Il les favorise et en constitue le critère déterminant, sans doute plus que la position de puissance ou de faiblesse supposée des différents acteurs des relations internationales¹⁶. Les années de la présidence Bush le montrent de façon très nette, puisqu'elles ont consacré des positions unilatéralistes, c'est-à-dire des positions qui assignent, par une décision unilatérale, un rôle subsidiaire aux Nations Unies. Les doctrines unilatéralistes se fondent sur une concurrence de légitimité entre les instances universelles et les Etats-Unis. Contrairement à une idée peut-être répandue, la plupart des doctrines unilatéralistes ne sont nullement des doctrines égoïstes ; elles postulent au contraire l'harmonie entre les intérêts des Etats-Unis, si on s'en tient à cet exemple, et ceux des autres membres de la société internationale, qui ont un grand bénéfice à tirer d'une soumission au *leadership* américain. Cette conception peut aller jusqu'à ériger les Etats-Unis comme un Etat doté d'une place particulière dans le système international, Etat au fond garant de la sécurité collective et porteur de valeurs réellement universalisables¹⁷.

¹⁴ Cf. en particulier, pour un exposé de ces thèses, E. JOUANNET, *op. cit.*, p. 55. Le légalisme est critiqué car « *il interdit une vraie prise en compte des contextes particuliers au sein desquels devrait être évaluée plus justement toute action internationale ayant un caractère un peu exceptionnel. Ainsi le fait de vouloir à tout prix une résolution du Conseil de sécurité peut-il retarder, voire empêcher, une intervention humanitaire, et donc laisser faire un nettoyage ethnique comme celui entrepris au Kosovo* ».

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Cf. R. KAGAN, *La Puissance et la faiblesse*, Hachette, Paris, 2004.

¹⁷ Sans rentrer dans la littérature néo-conservatrice, cf. sur ce point l'ouvrage emblématique de Z. BRZEZINSKI, *Le Grand Echiquier*, Hachette, Paris, 2002. L'auteur développe le concept d'« *hégémonie bienveillante* », impliquant par là-

Le système issu de la Charte des Nations Unies ne saurait trouver sa place dans un tel schéma puisqu'il est remis en cause dans au moins deux dimensions essentielles : le principe d'égalité souveraine et le principe d'interdiction étatique du recours à la force. L'ONU fait de plus l'objet d'une critique plus spécifique : celle de la perversion des valeurs produites et proclamées par l'Organisation, qui serait maintenant maîtrisée par ses membres les moins vertueux. Pour un penseur néo-conservateur, les Etats-Unis constituent fondamentalement une ONU qui fonctionne. Il est intéressant de noter que, dans le système international, c'est une décision d'un Etat, en théorie subordonnée à la Charte et à l'institution qui en découle, qui lui assigne sa place réelle. Certes, on objectera que ces conceptions peuvent être perçues comme désormais révolues, puisque dépassées par de nouvelles prises de position plus favorables au multilatéralisme, mais tel n'est pas l'essentiel pour notre propos. Il s'agit de considérer que le multilatéralisme lui-même peut être biaisé, lorsqu'il correspond à un choix volontaire en fonction d'intérêts stratégiques qui peuvent toujours varier.

L'AFFAIRE DU KOSOVO : REVELATEUR OU CAUSE DE L'IMPOSSIBLE CENTRALISATION ?

La crise du Kosovo et l'intervention de l'OTAN en 1999 apparaissent ici comme révélatrices et fondatrices d'un nouvel ordre. Plus précisément, elle montre comment des Etats membres de l'Organisation peuvent se trouver dans une situation tragique, qui consiste notamment à être confronté à deux impératifs contradictoires et inconciliables. Dans l'affaire kosovare, l'alternative est simple : soit laisser se dérouler une crise humanitaire et s'en tenir au formalisme de la Charte, soit intervenir, sans autorisation du Conseil, et remettre en cause le système de la Charte. C'est cette dernière option qui a été choisie, on le sait, et c'est donc elle dont les conséquences doivent être analysées. Même si les Etats occidentaux tentent de minimiser la valeur de ce précédent et le présentent comme tout à fait exceptionnel – ce qu'il est, sans aucun doute possible –, il n'est sans doute pas exagéré de la considérer, *ex post*, comme la première grande atteinte aux espoirs mis dans l'émergence d'un nouvel ordre mondial, suscités par la chute du communisme qui mettrait fin à l'impuissance du Conseil de sécurité. Cette déception ne doit selon nous pas être analysée au seul prisme de celle éprouvée par les Occidentaux de ne pas avoir pu faire avaliser – tout au moins au moment de son déclenchement – l'opération, mais, plus largement, au niveau des Etats opposés à celle-là, qui ont vu des Etats occidentaux ne pas surmonter la leur et déclencher, *malgré tout*, une opération armée. La théorie justifiant l'intervention n'est certes pas éloignée de celle énoncée dans le cadre de la doctrine Acheson : ce qui justifie la compétence de l'Assemblée générale pour décider d'actions coercitives, c'est le refus d'un membre permanent minoritaire alors que les conditions de majorité au sein du Conseil pour que la résolution soit adoptée sont par ailleurs réunies. Cette analogie est cependant trompeuse : la doctrine Acheson ne fait à aucun moment sortir de l'Organisation elle-même la décision de l'action coercitive ; elle se contente de changer l'organe de décision. La doctrine du blocage justifie une exclusion de l'ONU elle-même de la décision de recourir ou non à la force.

La grande difficulté liée à un contournement des Nations Unies, quelles que soient par ailleurs les « bonnes » raisons qui le justifient, est qu'elles ne sortent pas réellement de la vision d'un monde eurocentré. Elles tombent dans l'illusion, à cet égard, de la « bonne solution », méconnaissant que la « bonne solution », dans un système de droit fondé sur l'accord et sur des procédures, n'est pas celle que les Etats ont préalablement fixée de façon

même que l'acceptation d'un *leadership* américain ne se fait que dans l'intérêt bien compris des peuples intéressés et avec une limitation finalement jugée minimale à leur souveraineté.

individuelle ou concertée dans des groupes restreints, mais celle que les Etats ont collectivement déterminée par le truchement des organes habilités. En ce sens, si aucune action n'est décidée par ces derniers, c'est qu'elle ne devait pas l'être. Position cynique peut-être et parfois très difficile à assumer dans ses conséquences pratiques, mais inséparable de l'existence d'un système de sécurité collective.

Les logiques du recours à la force sont profondément mimétiques. Ce qui est posé par un Etat en dehors du droit est adopté par les autres comme un standard acceptable de comportement. En d'autres termes, une stratégie d'affranchissement par un Etat de l'interdiction du recours à la force implique que les autres Etats – notamment ceux qui se perçoivent comme rivaux – se considèrent comme affranchis eux aussi. Cette situation est d'ailleurs parfois appréhendée par le droit, sous l'angle des obligations interdépendantes, dont l'idée est que la pérennité d'un système conventionnel suppose le respect intégral, par tous les Etats parties, des dispositions en cause, sans quoi le système s'effondre. Dans le domaine du droit, cette constatation a des implications très directes. Les Etats occidentaux notamment, relatifs partisans d'un assouplissement des règles du recours à la force, en particulier lorsque des crises humanitaires de grande ampleur se font jour, doivent ainsi intégrer que cet assouplissement profitera, si on ose dire, à tous les acteurs – sous une réserve qu'on déterminera juste après – de la société internationale. Pour les Etats occidentaux, la situation idéale – et qui existe de fait, en raison de sa suprématie en termes de puissance – serait constituée par le maintien d'un monopole de principe de la compétence du Conseil de sécurité pour autoriser le recours à la force, assorti d'une exception, notamment liée à des atteintes massives aux droits de l'homme. Toutefois, cette situation ne peut être que conjoncturelle et est très difficilement universalisable. La logique du droit international, au demeurant consacrée par la Charte au travers du principe d'« égalité souveraine », est profondément démocratique au sens toquevillien du terme, marquée donc par l'égalité *imaginaire* des conditions. Donner – ou s'octroyer – un pouvoir décentralisé de recourir à la force revient toujours à le donner à tous, donc à le faire réintégrer dans une logique intersubjective.

Il est réaliste de penser que cette décentralisation ne sera pas totale et qu'elle ne profitera qu'à un nombre restreint d'acteurs des relations internationales. Le critère de différenciation entre les agents actifs – ceux qui sont en mesure de passer outre une autorisation – et les agents passifs – ceux qui en sont potentiellement les objets – sera déterminé par la capacité factuelle à intervenir, non assortie de la crainte de se voir opposée à des mesures de contrainte, telles que des contre-mesures, des sanctions internationales ou des « représailles » armées. En d'autres termes et pour utiliser un terme générique évocateur malgré son imprécision, le système continue à reposer très largement sur la puissance : il fonctionne soit sur la centralisation, soit sur la puissance. Toute la question est de déterminer dans quelle mesure un système est supérieur à un autre.