

Pod Sniper, pod de guerre électronique ALQ-131, missiles air-air IRIS-T et AIM-120 et bombe JDAM à guidage GPS de 227 kg : ce F-16 norvégien est paré pour une mission au-dessus de la Libye. Reste que les « guerres humanitaires » sont des « guerres choisies » : la décision de les conduire n'est pas le reflet d'une remise en cause de la sécurité nationale.



(© OTAN)

Intervenir ou pas ?

Les dilemmes de l'humanitaire armé

Entretien avec **Jean-Baptiste Jeangène Vilmer**, enseignant en droit de la guerre à McGill University (Montréal), auteur de *La Guerre au nom de l'humanité. Tuer ou laisser mourir et de Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*

Après sa mobilisation pour légitimer la guerre du Kosovo, la « guerre juste » a de nouveau été mise à contribution dans le cas libyen, comme dans le cas syrien. Depuis 1999, quelque chose a-t-il changé dans la perception de la guerre juste et dans la façon dont elle est prise en compte par le droit des conflits armés ? Les critères classiques demeurent-ils pertinents ? La responsabilité de protéger, par exemple, doit-elle en être considérée comme une extension ?

L'intervention au Kosovo en 1999, avec celle au Timor oriental la même année, était l'aboutissement d'une décennie qu'on a appelée « l'âge d'or de l'interventionnisme ». C'est en

réalité bien simplificateur, puisque les années 1990 ont été marquées par une alternance d'interventions (Irak et Somalie en 1991-1993) et de repli non interventionniste (avec les conséquences que l'on sait au Rwanda et en Bosnie en 1994-1995). Ce retour de l'interventionnisme à la fin du siècle est largement dû à la culpabilité engendrée par la non-intervention des années précédentes.

La décennie suivante est très différente puisque, à la suite du 11 septembre 2001, la priorité n'est plus à l'intervention humanitaire (la défense des autres) mais à la sécurité nationale (la défense de soi), c'est-à-dire la lutte antiterroriste. Aux États-Unis, l'identité républicaine est d'ailleurs construite sur cette idée que l'intervention humanitaire était un luxe que l'Amérique démocrate pouvait se permettre lorsqu'elle n'était pas attaquée, mais qu'il faut maintenant

passer aux « choses sérieuses ». Pour autant, le vocabulaire de la guerre juste n'est pas absent – il ne

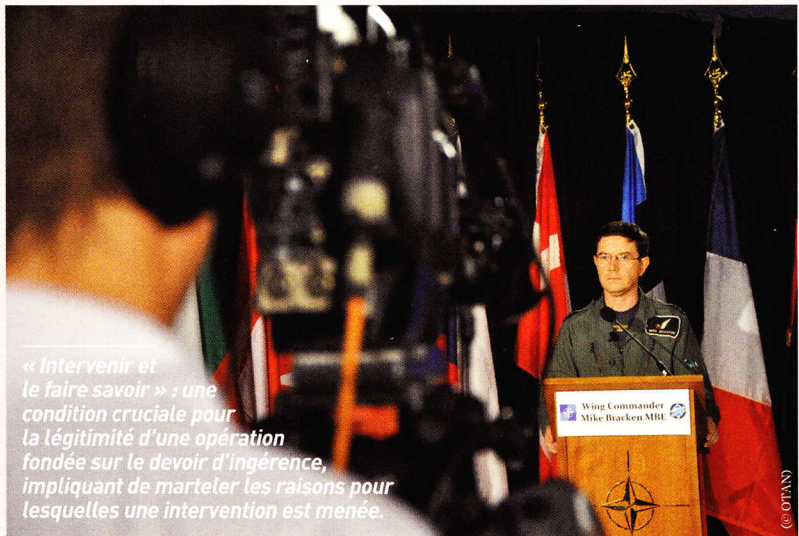
l'est jamais lorsqu'il s'agit de justifier la guerre – et, comme Bush, Blair et Howard ont une conception très large et politique de l'« humanitaire », incluant la promotion des valeurs libérales et de la démocratie. Ils ont pu s'en servir pour justifier la guerre en Irak, après l'effondrement des deux raisons initiales (armes de destruction massive et lien avec Al-Qaïda). L'action en Libye (2011) marque le retour de l'intervention humanitaire, au sens restreint d'intervention menée pour mettre fin aux massacres en cours ou empêcher ceux imminents, mais grâce à un concours de circonstances tellement exceptionnel qu'elle ne peut pas être considérée comme la confirmation d'une quelconque norme et servir de précédent au cas syrien, qui est très différent.

D'une manière générale, depuis la fin de la guerre froide, la notion de guerre juste est à la fois de plus en plus présente, puisque la tendance est à la moralisation des relations internationales, et de plus en plus désenchan-

tée, au sens où, après le bilan mitigé des années 1990, la grande tromperie américaine en Irak, le chaos actuel en Libye et ses conséquences régionales, sur le Sahel notamment, et enfin l'impuissance internationale après 19 mois de combat et 31 000 morts en Syrie, les populations sont devenues très critiques, voire cyniques, au sujet du concept même de guerre juste. Le scepticisme dont Carl Schmitt faisait preuve, il y a un demi-siècle, est aujourd'hui largement partagé.

Sur le plan du droit, aussi, la notion de guerre juste est problématique. D'une part, du point de vue du *jus ad bellum*, c'est-à-dire du droit de faire la guerre, la guerre juste n'est pas forcément légale. C'est la distinction entre légalité et légitimité. L'intervention de l'OTAN au Kosovo, par exemple, qui n'était pas autorisée par le Conseil de sécurité, a été présentée comme « illégale mais légitime ». L'idée de guerre juste divise donc la communauté juridique, entre les légalistes qui refusent d'aller au-delà de la Charte, c'est-à-dire de défendre une intervention qui ne serait pas autorisée par le Conseil de sécurité, et pour lesquels la guerre n'est pas juste si elle n'est pas légale, et les autres, qu'on appelle « anti-restrictionnistes » parce qu'ils ne restreignent pas l'usage de la force aux cas prévus par la Charte, et qui peuvent donc reconnaître qu'une guerre peut être juste sans être légale.

D'autre part, du point de vue du *jus in bello*, c'est-à-dire du droit dans la guerre, qu'on appelle aujourd'hui le Droit International Humanitaire (DIH), l'idée de guerre juste est dangereuse puisqu'elle peut conduire ceux qui pensent avoir une bonne raison de faire la guerre à prendre des libertés avec les règles. C'est le principe de l'échelle mobile, défendu par exemple par le philosophe Michael Walzer : « Plus la guerre est juste, plus il y a de droits. » Juridiquement, c'est une aberration car le DIH est le même pour tous les belligérants, pour ceux qui violent le droit comme pour ceux



« Intervenir et le faire savoir » : une condition cruciale pour la légitimité d'une opération fondée sur le devoir d'ingérence, impliquant de marteler les raisons pour lesquelles une intervention est menée.

« L'action en Libye (2011) marque le retour de l'intervention humanitaire, au sens restreint d'intervention menée pour mettre fin aux massacres en cours ou empêcher ceux imminents, mais grâce à un concours de circonstances tellement exceptionnel qu'elle ne peut pas être considérée comme la confirmation d'une quelconque norme et servir de précédent au cas syrien, qui est très différent. »

qui le respectent. Il ne dépend pas de la légitimité de l'intervention ou de la bonne intention des intervenants. Quant à la responsabilité de protéger, elle repose sur une redéfinition de la souveraineté comme responsabilité qui, en tant que telle, est ancienne (certains juristes du XIX^e siècle défendaient déjà une souveraineté conditionnelle), mais qui s'est développée depuis les années 1990 et a depuis donné lieu à un rapport (2001) et une reconnaissance par l'Assemblée générale de l'ONU (2005). Elle s'inscrit effectivement dans cette évolution, mais il faut prendre garde à bien la comprendre : elle n'est aucunement une obligation juridique d'intervenir en cas de génocide, nettoyage ethnique, crimes contre l'humanité ou crimes de guerre, mais un appel moral et politique à faire quelque chose – l'intervention militaire n'étant considérée qu'en dernier recours et uniquement avec l'autorisation du Conseil de sécurité.

Selon les critères de la guerre juste, nombre de conflits mériteraient une intervention. Comment cette exigence plutôt idéaliste s'accommodent-elle du réalisme en relations internationales ?

Il y a clairement une incompréhension qui se manifeste, notamment entre les moralistes qui, dans la presse,

Intervenir puis repartir ? Cérémonie à la mer marquant la fin d'« Unified Protector ».



appellent à intervenir (en Syrie) parce qu'il serait « juste » de le faire, et les politiques dont la décision n'exclut pas forcément cet aspect mais en intègre aussi beaucoup d'autres, qui en général échappent totalement aux philosophes, comme la faisabilité et le calcul coûts/bénéfices qui détermine l'intérêt à agir.

À ce moralisme déconnecté de la réalité, souvent d'inspiration kantienne et qui produit une théorie idéale, j'oppose ce que j'appelle un « réalisme libéral » : une théorie non idéale, c'est-à-dire adaptée au monde dans lequel on vit, tenant compte des contraintes telles que l'égoïsme des États. Le réalisme libéral renvoie dos à dos le réalisme pur, totalement cynique, selon lequel il ne faudrait jamais prendre en compte la moralité dans les relations internationales, et qui est en réalité une caricature que presque personne ne défend, et l'idéalisme naïf qui croit être utile en faisant des propositions sympathiques mais irréalisables, et qui risque même de devenir dangereux puisqu'il commande de respecter des idéaux sans tenir compte des conséquences. Cette position d'équilibre était celle de Raymond Aron et, face au moralisme qui est en France si populaire, il devient urgent de la défendre⁽¹⁾.

Ensuite, le problème n'est pas dû à la doctrine de la guerre juste en elle-même, puisque les critères qu'elle

propose (autorité légitime, cause juste, bonne intention, dernier recours, proportionnalité, chances raisonnables de succès, etc.) sont diversement interprétés par les différents acteurs. Lorsque les Russes et les Chinois s'opposent à une intervention en Syrie, par exemple, ils ne s'opposent pas à l'idée de guerre juste : ils en produisent seulement une interprétation différente. Pour eux, il n'y a pas d'autorité légitime puisque le Conseil de sécurité n'autorise pas l'usage de la force ; ils doutent de la bonne intention, puisqu'ils ont le sentiment de s'être fait avoir en votant l'intervention en Libye qui est passée sans prévenir de la protection des civils au changement de régime ; et ils pensent qu'intervenir maintenant ne serait pas en dernier recours, puisqu'une solution politique est théoriquement possible. Peu importe que ces arguments soient ou non valables : le fait est que l'on peut utiliser ces critères pour défendre une intervention comme pour s'y opposer.

Enfin, et pour répondre plus directement à votre question, l'exigence idéaliste d'intervenir à de nombreux endroits se heurte dans la réalité à la diversité des contextes, donc des intérêts. En 1910 déjà, Rougier observait qu'« *il se commet tous les jours dans quelque coin du monde mille barbaries qu'aucun État ne songe à*

faire cesser parce qu'aucun État n'a intérêt à les faire cesser⁽²⁾ ». C'est précisément ce que l'idéaliste oublie de prendre en compte, lorsqu'il s'indigne du « deux poids, deux mesures » qui consiste à intervenir au Kosovo mais pas en Tchétchénie, en Libye mais pas en Syrie.

Pour le réaliste libéral, la sélectivité est un faux problème puisqu'il n'applique pas bêtement un principe sur la complexité du monde (intervenir partout où il serait « juste » de le faire), mais évalue aussi les intérêts en jeu, les chances raisonnables de succès et les conséquences probables. Il peut donc défendre une intervention à un endroit et s'opposer à une autre ailleurs, tout en reconnaissant qu'il y aurait la même cause juste d'intervenir. S'il est impossible de sauver des civils sans en tuer davantage, à cause d'un risque d'embrasement régional par exemple, la responsabilité de protéger nous commande plutôt de *ne pas* intervenir.

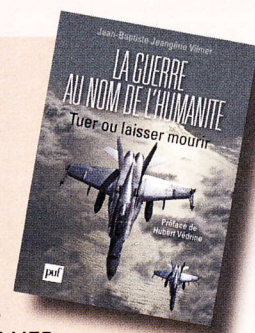
Au vu des expériences récentes, l'intervention peut impliquer un

À lire

La Guerre au nom de l'humanité. Tuer ou laisser mourir

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

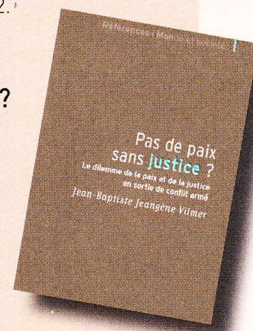
PUF, Paris, 2012.



Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Presses de Science Po, Paris, 2011.



« Pour le réaliste libéral, la sélectivité est un faux problème puisqu'il n'applique pas bêtement un principe sur la complexité du monde (intervenir partout où il serait « juste » de le faire), mais évalue aussi les intérêts en jeu, les chances raisonnables de succès et les conséquences probables. Il peut donc défendre une intervention à un endroit et s'opposer à une autre ailleurs, tout en reconnaissant qu'il y aurait la même cause juste d'intervenir. »

combat « *stand off* », à distance, avec des risques de dommages collatéraux. Une hybridation entre nos propres forces et des locaux n'ayant pas les mêmes références éthiques et juridiques peut aboutir au même résultat - au risque d'affaiblir la légitimité morale de l'intervention.

Comment le droit de la guerre assume-t-il ce paradoxe ?

En réalité, on observe que les interventions humanitaires récentes sont exclusivement aériennes (Kosovo 1999, Libye 2011), avec quelques forces spéciales au sol qui ne comptent pas puisqu'elles sont clandestines. Les interventions ayant impliqué un déploiement terrestre officiel (Afghanistan 2001, Irak 2003) n'étaient pas « humanitaires » au sens strict mais respectivement une intervention légale basée sur la légitime défense (art. 51 de la Charte) et une agression illégale visant un changement de régime.

Les premières sont donc beaucoup plus courtes que les secondes (quelques mois contre plusieurs années) et elles font surtout beaucoup moins de victimes dans les rangs de la puissance intervenante : elles ne font même aucune victime (dans les cas du Kosovo comme de la Libye) - au point qu'on parle de « guerre zéro mort » et que certains

évoquent ironiquement « l'immunité du combattant » (en référence à l'immunité du non-combattant en DIH) - alors que les occupations en font des milliers.

On veut bien intervenir pour sauver les autres, mais à la double condition d'y avoir aussi un intérêt et de ne pas en mourir, donc de rester à distance, en l'air, car les opinions publiques des démocraties occidentales ont progressivement développé une intolérance à l'égard des pertes (syndromes du Vietnam, de Mogadiscio et, plus récemment, de l'Irak). Il faut vraiment que notre sécurité ou nos intérêts soient menacés pour que l'on accepte le sacrifice d'engager des troupes au sol.

Le paradoxe est que l'intervention à distance est beaucoup moins précise, donc moins discriminante - elle fait davantage de dommages collatéraux parmi les civils - alors même qu'elle est prétendument menée pour les protéger. On l'a vu au Kosovo, où les bombardements de haute altitude (5000 m) mettaient les pilotes à l'abri des défenses antiaériennes mais les empêchaient aussi de tenir compte de l'évolution de la situation au sol, et d'identifier par exemple la présence de civils à proximité d'une cible militaire. Le plafond a ensuite été abaissé à 2000 m, à la demande des pilotes eux-mêmes, qui préféraient augmenter les risques pour eux plutôt que continuer à tuer des civils par erreur. Ils ont donc appliqué le principe intuitif selon lequel « qui tue doit être prêt à mourir ».

C'est aussi une question de cohérence dans la justification que l'État donne à sa propre population : si, d'un côté, on lui explique qu'il est très important d'intervenir, pour la défense de nos intérêts ou d'idéaux (ces « *mots d'ordre grandioses et vagues* » dont se méfiait Aron⁽³⁾), mais que, d'un autre côté, l'intervention ne mérite pas de risquer la vie des hommes, on peut s'interroger sur la nécessité d'intervenir en premier lieu.

On l'a vu dans le cas du Kosovo, un engagement étranger



Décollage d'un F-15E dans le cadre de l'opération « Allied Force », en 1999. Les « guerres humanitaires » sont essentiellement des guerres à distance de sécurité, menées par les forces aériennes et les marines, du moins, dans leurs phases les plus « dures »...

(© DoD)

peut durer longtemps : outre l'intervention en tant que telle se pose la question du processus de pacification. Or, du fait de la lourdeur de ces actions de longue durée, nombre d'États se dirigent vers des doctrines d'intervention/sortie rapide. Comment la théorie de la guerre juste interagit-elle avec la dynamique des conflits ? La mise en œuvre d'un processus de stabilisation/pacification postopérations doit-elle être considérée comme un critère de guerre juste ?

La théorie de la guerre juste se divise traditionnellement en trois parties, qui correspondent à trois temps : avant (*jus ad bellum*), pendant (*jus in bello*) et après (*jus post bellum*). La question de la fin de la guerre n'est donc pas oubliée, même si elle s'est structurée beaucoup plus récemment que les deux autres, depuis une vingtaine d'années seulement. Elle relève de ce qu'on appelle la justice transitionnelle, qui développe des outils politiques et juridiques pour reconstruire des sociétés en transition (réformes institutionnelles, poursuites pénales, commissions vérité et réconciliation, réparations aux victimes, etc.).

Pour qu'une guerre soit « juste », il faut donc non seulement qu'elle soit commencée pour de bonnes raisons, qu'elle soit menée en respectant le DIH, mais aussi qu'elle se finisse dans une transition rendant la paix possible et durable. De ce point de vue, on peut dire en effet qu'un processus de stabilisation/pacification est un critère de guerre juste.

Le problème est de savoir quand exactement « l'après » commence. De la même manière que le critère du dernier recours exige d'entrer en guerre

le plus tard possible, on conseille en général d'en sortir le plus tôt possible, pour des raisons évidentes (parce que la guerre fait des victimes, et que plus elle dure, plus elle en fait, plus les sillons qu'elle creuse sont profonds et moins la pacification sera facile). Au IV^e siècle av. J.-C., c'est ce que le



Dans les conflits où la survie nationale n'est pas en jeu, la plus grande crainte est celle de pertes amies. Pour l'instant, la supériorité tactique et technologique de nos forces aériennes permet de calmer cette peur. Mais dans dix ans, la carte de la puissance aérienne mondiale nous offrira-t-elle toujours cette possibilité d'intervention sans trop de risques ?

« Au IV^e siècle av. J.-C., le philosophe chinois Mencius disait déjà au Prince : « Renoncez à emporter leurs trésors, entendez-vous avec le plus grand nombre pour installer un souverain et, ceci fait, retirez-vous ». »

philosophe chinois Mencius disait déjà au Prince : « *Renoncez à emporter leurs trésors, entendez-vous avec le plus grand nombre pour installer un souverain et, ceci fait, retirez-vous*⁽⁴⁾ ». Ne pas faire durer l'occupation, nommer un gouvernement transitoire

consensuel ou organiser des élections : le conseil vaut toujours.

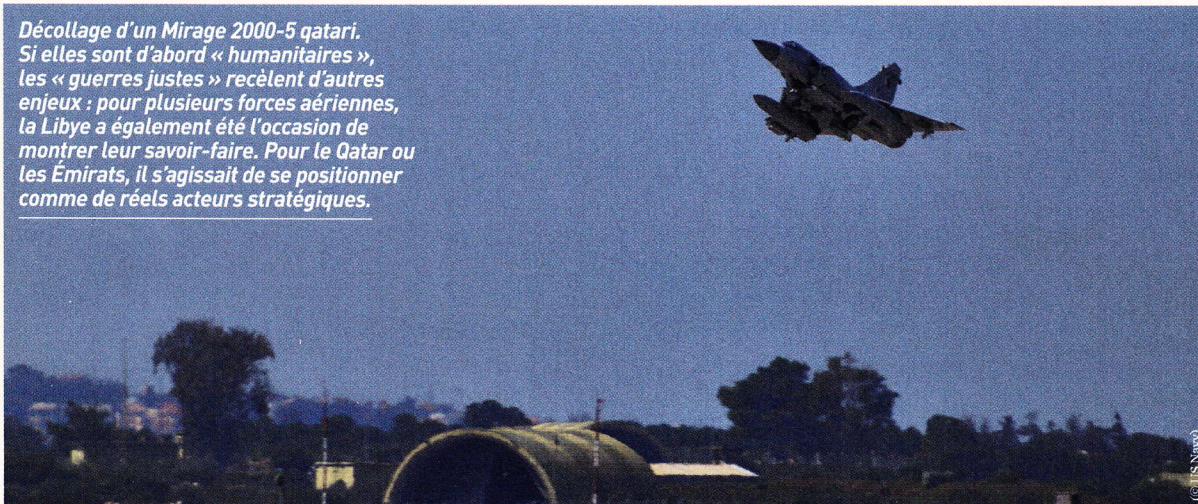
Reste que le mettre en œuvre n'est pas si simple, parce qu'un retrait trop précoce pourrait aussi avoir des conséquences désastreuses. Il faut donc trouver l'équilibre entre les deux, déterminer le moment opportun, ce que les Grecs appelaient le *kairos*. C'est précisément le rôle de la prudence (*phronesis*), qu'Aristote définissait comme l'art du juste milieu, et à laquelle les réalistes comme Aron ou Morgenthau – qui la considère comme « *la vertu suprême en politique*⁽⁵⁾ » – accordent une grande importance.

Vous évoquez dans la conclusion de *La Guerre au nom de l'humanité* la problématique de la prévention, qui n'est plus guère discutée sur les plans politique et académique. De facto, nombreux sont ceux qui mettent en garde concernant l'évolution défavorable d'une situation sans jamais être entendus. Mais est-ce à dire que nous sommes condamnés à des « gestions de crise » à répétition et que la prévention n'est plus qu'un alibi politique ?

La prévention est omniprésente dans les discours : l'ONU, les États, les ONG, les chercheurs, tout le monde insiste sur son importance. Mais une fois qu'on a dit cette banalité qu'il vaut mieux prévenir que guérir, que fait-on concrètement ? On peut identifier au moins trois obstacles à l'action.

Le premier est l'égoïsme des États : toute intervention est coûteuse – humainement, matériellement, politiquement. On a donc tendance à attendre que le problème soit tel qu'on ne puisse plus garder la tête dans le sable, parce qu'il est devenu

Décollage d'un Mirage 2000-5 qatari. Si elles sont d'abord « humanitaires », les « guerres justes » recèlent d'autres enjeux : pour plusieurs forces aériennes, la Libye a également été l'occasion de montrer leur savoir-faire. Pour le Qatar ou les Émirats, il s'agissait de se positionner comme de réels acteurs stratégiques.



évident aux yeux du monde et que notre impuissance est du même coup aussi flagrante. L'excuse utilisée est généralement le principe du dernier recours. Mais le paradoxe est que, plus on attend pour intervenir, au nom d'un dernier recours qui fait nos affaires (parce qu'il n'est pas dans notre intérêt d'intervenir), plus l'intervention devra être lourde, puisque la situation sur place aura empiré, et plus elle fera de victimes.

C'est l'effet pervers du critère du dernier recours et c'est la raison pour laquelle, dans certaines situations d'urgence humanitaire extrême, du type du génocide rwandais qui a fait 800 000 morts en 100 jours, il faut plutôt défendre un principe de précocité : intervenir tôt et fort. Mais, tant que les États tiers n'ont pas d'intérêt à le faire, l'intervention, aussi légitime soit-elle, n'aura pas lieu.

Le deuxième obstacle est l'effet de saturation, qu'avait déjà observé Rougier en 1910 lorsqu'il évoquait les « mille barbaries » qui se commettent chaque jour dans le monde et pour lesquelles on ne fait rien. Effet accentué aujourd'hui par l'évolution de l'information et de la communication, dans ce que Mary Kaldor appelle les « nouvelles guerres ⁽⁶⁾ », qui ont une présence mondiale grâce aux nouveaux médias, aux ONG internationales, à la privatisation du militaire et à l'implication d'institutions mondiales (ONU) ou régionales (OTAN,

UA). Cette connaissance accrue d'un plus grand nombre de situations pré-occupantes pourrait permettre davantage de prévention : dans les faits, elle produit surtout de la banalisation. On s'habitue, on se résigne.

Le troisième obstacle est l'intolérance croissante de l'opinion à l'égard des pertes, dont je parlais plus haut : les dirigeants démocrates peuvent trouver difficile de justifier auprès d'une opinion réticente des interventions à l'étranger, qui feront des morts et coûteront cher. Chaque campagne présidentielle est l'occasion de mesurer à quel point la politique étrangère est négligée, par rapport à l'économie, au chômage, à la santé ou à l'éducation.

En même temps, certains États font de ce souci de l'autre et du monde une question identitaire : c'est le cas de la France et des États-Unis, qui ont une prétention à l'universalité, une tendance à s'attribuer un rôle messianique dans les affaires du monde. Ceux-là vont s'indigner, dénoncer, accuser et menacer d'agir – ce qui ne veut pas dire qu'ils le feront. Quoi qu'il en soit, les armées sont soumises au dilemme de devoir se projeter toujours plus loin, mais en prenant moins de risques. D'où le recours aux drones et à la cyberdéfense, qui pose d'autres problèmes.

À ces divers obstacles à l'action s'ajoute, je crois, une cause plus profonde. Les crises humanitaires dans

le monde postcolonial sont dues à un terreau politique, économique et social auquel les puissances occidentales ont largement contribué. En plus de les penser une par une et de veiller pour chacune à faire les efforts diplomatiques nécessaires pour la résoudre avant que la médiation soit impuissante (comme c'est le cas actuellement en Syrie, où Lakhdar Brahimi a tout à fait conscience que sa mission est « presque impossible »), il faut comprendre que la seule manière de réduire leur fréquence et leur intensité est de s'attaquer à ce qui les cause : le sous-développement et l'injustice sociale.

Propos recueillis par Joseph Henrotin, le 8 octobre 2012

Notes

- (1) Voir J.-B. Jeangène Vilmer, « Pour un réalisme libéral en relations internationales », *Commentaire*, n° 140, hiver 2012-2013.
- (2) A. Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, vol. 17, 1910, p. 525-526.
- (3) R. Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1968, p. 581.
- (4) Mencius, éditions You-Feng, 2003, p. 47.
- (5) H. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 6^e éd., Knopf, 1985, p. 10.
- (6) M. Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 3^e éd., Stanford University Press, 2012.