

M A R S 2 0 0 8



Cahier du CEREM n°3



LA LÉGITIMITÉ DES
INTERVENTIONS
MILITAIRES



CENTRE D'ÉTUDES
et de RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



LA LÉGITIMITÉ DES INTERVENTIONS MILITAIRES

AVERTISSEMENT

*Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.*

*Elles ne constituent en aucune manière une position
officielle du ministère de la défense*



GRANDEURS ET DÉFIS DE LA RESTAURATION DE LA PAIX DANS LES OPÉRATIONS MILITAIRES CONTEMPORAINES

par le capitaine de corvette Colomban Lebasp5

LÉGITIMITÉ : DÉFINITIONS ET PROBLÉMATIQUES

par Emmanuel Nalp9

PROCESSUS DE LÉGITIMATION DES INTERVENTIONS MILITAIRES PAR LES VECTEURS DE L'OPINION PUBLIQUE ET DES MÉDIAS

par le lieutenant-colonel François Agostinip13

LA LÉGITIMITÉ DU RECOURS À LA FORCE ARMÉE DANS LE NOUVEL ORDRE GLOBAL

par Saïda Bédarp21

PERCEPTION DE LA NOTION DE LÉGITIMITÉ DES ENGAGEMENTS MILITAIRES DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER (ONU - OTAN - UE)

par Emmanuel Dupuyp31

RÉHABILITER LA LÉGITIMITÉ DES INTERVENTIONS MILITAIRES

par le colonel François Chauvancyp45

LE RESPECT DU DROIT, MOYEN DE LÉGITIMATION DES OPÉRATIONS MILITAIRES

par Sébastien Botreau-Bonneterrep61

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

par le colonel François Chauvancyp75

GRANDEUR ET DÉFIS DE LA RESTAURATION DE LA PAIX DANS LES OPÉRATIONS MILITAIRES CONTEMPORAINES : LA CONSTRUCTION DE LA LÉGITIMITÉ

NOTES

*Par le capitaine de
corvette Colomban
Lebas, Chercheur au
CEREM*



Bien souvent, par le passé, l'issue d'une guerre se jouait sur la capacité à tirer parti habilement d'un rapport de force numérique et matériel qui pouvait ou non être favorable, mais qui restait aisément évaluable. La manière d'utiliser les armements ou d'organiser les troupes, l'ordonnancement des opérations, l'habileté du chef à exploiter au mieux les opportunités de la situation tant géographiques que stratégiques déterminaient grosso modo les chances que l'on avait de vaincre.

Les considérations psychologiques n'étaient certes pas absentes du calcul stratégique : la capacité à galvaniser ses hommes autour d'objectifs ambitieux mais atteignables - que ce soit par l'exaltation du nationalisme ou par tout autre moyen - constituait un facteur déterminant de succès. Mais il était bien rare que l'effet politique d'une victoire puisse être dénaturé par des événements locaux que les militaires qualifient de "tactique". La recherche de la légitimité existait naturellement, pour fédérer les énergies dans son camp et semer le trouble chez l'adversaire, mais elle ne primait que rarement sur les facteurs militaires ou d'ordre technique lorsque l'on s'essayait à élaborer une stratégie gagnante.

Or aujourd'hui on ne peut que constater l'exacerbation considérable des enjeux éthiques dans la conduite des relations internationales en général, et en particulier dans celle des affaires militaires. Cette dernière va de pair avec l'émergence d'une opinion publique mondiale intéressée par la politique étrangère et particulièrement attentive aux dilemmes éthiques liés aux questions internationales, à l'inverse de ce que stipule une certaine version de la théorie réaliste des relations internationales.



1 - Les questions éthiques, souvent instrumentalisées, jouent aujourd'hui un rôle souvent spectaculaire sur la scène internationale

Chacun se réclame du Bien – voire de Dieu – pour justifier son combat. Plus généralement, l'action militaire internationale ne semble de moins en moins pouvoir se passer du recours à la vertu rédemptrice d'un argumentaire moral, fût-il artificiel. Si les Américains sont allés en Irak ce serait parce que l'ancien régime de Bagdad était profondément immoral ; c'était parce que l'on conjecturait – à tort – que ce dernier détenait des armes de destructions massives, c'était aussi parce que l'on jugeait nécessaire d'importer la démocratie dans la région proche et moyen-orientale pour rendre le monde plus sûr et maximiser les chances de survie de l'idée même de démocratie... Lorsqu'Al Qaida frappe, cette dernière prétend agir au nom d'une morale qui s'imposerait de faire le salut des hommes malgré eux en répandant – serait-ce par la terreur – la forme d'islam qu'elle considère comme étant la plus pure.

Or, si l'aventure irakienne a échoué c'est en partie à cause de la faiblesse des motifs qui avaient été avancés pour sa légitimation. Et comme de juste, la perception d'un enlisement durable des Américains dans ce dernier conflit coïncide avec l'éclatement du scandale des traitements dégradants pratiqués à Abou Graïb : événement d'ordre tactique au plan militaire ; mais événement tout à fait considérable au plan éthique et symbolique. Les anticipations quant à l'issue du conflit en seront très significativement affectées, les médias formant aujourd'hui une caisse de résonance qui, par des phénomènes relevant de la théorie du chaos, démultiplient l'impact politique de certains faits, tout en passant d'autres sous silence. Souvent, la logique de l'émotion l'emporte, et c'est un jeu complexe qui se dessine entre les acteurs très divers (ONG, militaires, groupes armés, factions terroristes ou fondamentalistes) qui aujourd'hui occupent les théâtres d'opération : celui-ci a pour objet la communication et la diffusion la plus massive possible de leur représentation du conflit, c'est-à-dire de leur "vérité". Et sur ce nouveau champ de bataille virtuel, nos adversaires ne sont pas toujours les moins habiles ! Ainsi, les mouvances religieuses les plus extrémistes se sont appropriées avec une facilité considérable les techniques décentralisées de diffusion d'information (sites internet islamistes, blogs,...). Et parallèlement, les démocraties occidentales sont très attendues sur la question des droits de l'homme. Dans ce combat sans merci, la très grande asymétrie entre les techniques utilisables par l'un ou l'autre des camps est frappante. De même la sensibilité aux pertes est-elle très contrastée selon l'identité de l'acteur qui en est affecté.



2 - La construction, l'entretien ou la restauration d'un capital de légitimité semblent être devenus des nécessités vitales

Ainsi la construction, l'entretien ou la restauration d'un capital de légitimité semblent être devenus à l'heure actuelle une nécessité vitale pour les puissances occidentales. Leurs armées en sont bien conscientes. C'est aujourd'hui dès la phase amont de la planification stratégique que l'on prend en compte l'établissement et le maintien de ce type de "capital".

Pour qu'une opération soit considérée comme légitime, il faut en effet que les motifs d'intervention apparaissent comme suffisamment fondés (on peut parler de légitimité ad bellum). Mais il faut également que la conduite du combat apparaisse irréprochable : c'est la légitimité in bello. La définition d'un mandat clair pour l'opération, l'action en coalition sous mandat de l'ONU, ainsi que de l'édition de règles d'engagement suffisamment précises sont quelques conditions qui contribuent notablement à l'établissement et au maintien de ce capital de légitimité.

Mais attention ! En aucun cas cette légitimité ne doit être confondue avec la légalité – même si habituellement l'une et l'autre se renforcent ! Que l'on se rappelle l'exemple du Kosovo, où des forces occidentales de l'OTAN ont été déployées pour des raisons honorables et avec des résultats positifs, mais cependant sans mandat initial des Nations Unies.

De même, sous peine d'entamer significativement la crédibilité des armées occidentales, il nous faut prendre garde à ce que la nécessaire imposition de règles strictes d'engagement ne conduise cependant pas à l'inhibition de l'action. La gestion des opérations extérieures constitue donc une matière extrêmement complexe, qui place souvent le décideur face à de nombreux dilemmes qu'il doit résoudre avec célérité.

3 - La capacité à "restaurer la paix", une nouvelle fonction de la défense pour un futur livre blanc ?

Que conclure de ces quelques considérations ?

Tout d'abord, lors d'un conflit ou d'une intervention extérieure, la recherche de la légitimité et les moyens qui y conduisent ne doivent plus être vécus aujourd'hui comme des contraintes limitant le spectre de l'action, mais comme la condition incontournable de l'efficacité de l'usage de la force. Toute action envisagée doit donc simultanément être examinée à l'aune de ses effets militaires et éthiques.

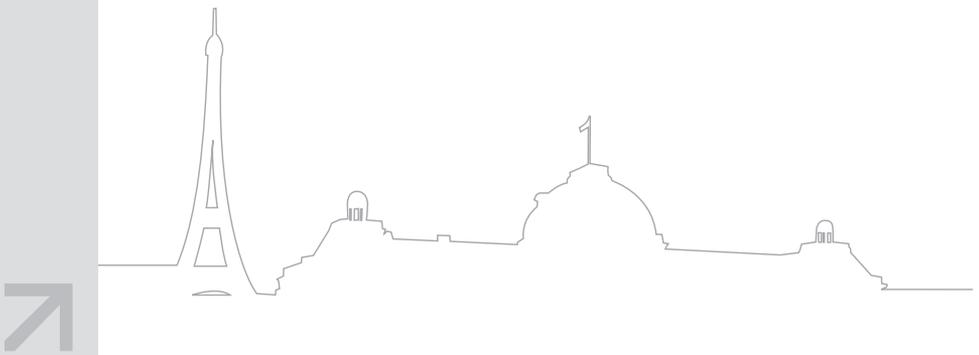
D'autre part, il nous faut améliorer la coordination des actions menées par tous les ministères impliqués dans la gestion de ces crises, au sein



des États et entre les partenaires d'une coalition. Ceci constitue une priorité majeure pour l'avenir. Il en est de même de l'articulation des actions publiques avec celles des acteurs privés qui opèrent sur le terrain. L'optimisation du capital de légitimité d'une coalition est à ce prix.

Enfin il convient de tirer toutes les conséquences du fait que la capacité à "restaurer la paix" constitue le principal critère de succès des missions contemporaines. Devenue une ardente obligation, cette capacité pourrait constituer avec profit – dans un futur livre blanc – une nouvelle "mission" de la défense, après éventuelle suppression de la fonction projection d'une nature quelque peu différente au regard des "missions" dissuasion et prévention. Mission "dissuasion" qui par ailleurs pourrait être définie selon un spectre plus large que ce qui était entendu dans le précédent Livre Blanc, incluant d'une manière continue l'ensemble des dispositifs, aussi bien non-nucléaires que nucléaires, qui contribuent à dissuader nos adversaires d'agir que ces derniers soient de nature conventionnelle ou non-conventionnelle.

Par la mise en place de cette nouvelle mission de restauration de la paix, on renforcerait ainsi significativement le capital de légitimité de l'institution militaire elle-même ! Mais l'on rassemblerait aussi, symboliquement, les initiatives, nombreuses mais éparées, qui ont été prises au fil des ans pour optimiser la légitimité ad bellum et in bello. Une telle mesure nous aiderait sans nul doute à affronter avec succès les défis de l'intervention extérieure au XXI^e siècle.



LA LÉGITIMITÉ : DÉFINITIONS ET ASPECTS JURIDIQUES

NOTES

Par Emmanuel Nal
Assistant chercheur
au CEREM



1) Définition

Ouvrant la séance du Conseil de Sécurité, le 10 novembre 2005, le Président Jan Eliasson a rappelé que les dirigeants du monde souhaitaient que le Conseil devienne plus largement représentatif, plus performant et plus transparent afin de “renforcer son efficacité et la légitimité de ses décisions “. Le débat sur la réforme des Nations Unies illustre bien la dualité problématique de la légalité et de la légitimité : 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.

Selon le Vocabulaire de Lalande, on peut dire que le légal désigne ce qui est déterminé par la loi et donc ce qui est conforme au droit positif, qui est l’ensemble des lois instituées d’une société donnée. Le droit positif fournit le contenu du légal et la légalité représente donc à la fois un prédicat (il y a le légal et l’illégal) et un patrimoine (l’ensemble des choses prescrites par la loi). Ce qui est légitime est ce qui est conforme à la justice comme norme du droit. La justice comme norme du droit est un ensemble de valeurs fondamentales auxquelles toute législation est supposée se conformer en principe.

2) Problématisation

Ce qui caractérise le droit positif, c’est d’être conventionnel et de varier d’un Etat à un autre : on ne peut donc pas écarter la question de son bien-fondé. En principe, on présuppose que la légalité et la légitimité coïncident, c’est-à-dire que le droit positif est juste ; mais en pratique, comme le fait remarquer Rousseau, c’est loin d’être toujours le cas. Antigone qui désobéit à la loi de Créon en donnant une sépulture à son frère enfreint le droit au nom de la justice : elle agit de façon illégale



mais légitime, tout comme le Général de Gaulle en appelant à résister et en s'exprimant au nom de la France Libre. Ainsi, on admet que le droit de l'individu est déterminé par la loi, mais on revendique inversement le droit de défendre son droit contre une loi supposée injuste. En appeler de la légalité à la légitimité, c'est donc admettre le droit paradoxal de contester le droit.

Affirmer que ce qui est légitime c'est ce qui est conforme au droit positif n'est rien d'autre que le réduire à ce qui est légal. Or, la notion de légitimité dépasse cette première acception ; plus, il faut comprendre que la légitimité est indissociable d'une justification (et donc de la notion de justice) qui se situe au-delà de la simple conformité ; l'exemple le plus frappant au plan international est ce qu'on appelle le "droit d'ingérence". Si ce n'était pas le cas, on serait privé d'un instrument nous permettant de dépasser le constat de la variabilité de la légalité d'une région ou d'un pays à l'autre. Nous devrions nous en tenir au relativisme de la loi perçue par Pascal : « "Vérité au-deçà des Pyrénées, erreur au-delà". La question de la légitimité permet au contraire de réfléchir aux fondements communs à la multiplicité des législations. Ce fondement, on peut le trouver dans la loi divine, dans les préceptes moraux ou encore dans le droit naturel. Mais plus encore, la dissociation de la légalité et la légitimité permet de s'affranchir, au moins pour une part, de la loi positive ; cette distinction a une fonction critique. Sans elle, on ne pourrait pas affirmer qu'un gouvernement peut être irréprochable sur le plan légal, le plan du droit positif tout en étant profondément illégitime. Inversement, on ne pourrait affirmer qu'une action illégale peut être légitime.

Mais qu'est-ce qui est juste ?

On a recherché le fondement du droit positif du côté d'un supposé droit naturel, critère de la légitimité du droit positif. Étant naturels, les droits fondamentaux (liberté, égalité, sécurité, voire même propriété etc.) n'auraient pas besoin d'être à leur tour fondés : ils auraient un caractère absolu et universel. Ils échapperaient à l'histoire.

Cependant, la notion de droit naturel semble être une contradiction dans les termes. Le droit n'est-il pas par définition contre nature, contre le fait ?

Non sans une certaine ambiguïté, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme tente de préciser les valeurs fondamentales qui fondent la légitimité. Contrairement à ce que suggère son titre, elle n'est pas un texte de droit mais une déclaration de principe d'ordre méta-juridique. L'ambiguïté tient au fait que, malgré sa prétention à l'universalité, cette déclaration est située dans l'espace et dans le temps et sujette à révision. Elle joue néanmoins un rôle régulateur important comme garde-fou contre les pires abus.

La notion de légitimité a donc une extension plus large que la notion de légalité. La légalité réside dans la seule conformité à la lettre des lois établies par une autorité politique, alors que ces lois dépendent elles-mêmes, pour leur validité, de leur légitimité. La légalité est de nature conventionnelle; la légitimité est de nature rationnelle. La légalité a besoin de légitimité pour s'imposer autrement que par la force,



mais la légitimité elle-même ne saurait avoir force de loi sans le secours de la légalité.

3) Un exemple : légalité et légitimité d'une gouvernance

Dans une "société de contrat", la légalité des actes des gouvernants ne suffit pas à asseoir leur autorité. En effet, on constate un peu partout dans le monde qu'un fossé se creuse entre légalité et légitimité de la gouvernance. Une des impasses actuelles est de faire comme si par définition, au moins dans les pays démocratiques, la légalité de la gouvernance suffisait à en asseoir la légitimité aux yeux du peuple. Une gouvernance est légale quand l'exercice du pouvoir est régi par un ensemble de règles et de principes issus de la tradition ou consignés dans une Constitution, des lois écrites et des jurisprudences. La légitimité de la gouvernance est une notion beaucoup plus subjective. Elle renvoie au sentiment de la population que le pouvoir politique et administratif est exercé par les "bonnes" personnes, selon de "bonnes" pratiques et dans l'intérêt commun. Cette adhésion profonde de la population et d'une société tout entière à la manière dont elle est gouvernée est une dimension essentielle de la gouvernance. Pour durer, celle-ci ne peut jamais, quelque soit l'autoritarisme d'un régime et l'importance des moyens répressifs à sa disposition, s'imposer par la pure contrainte ; elle doit rencontrer dans le cœur de la société un minimum d'écho et d'adhésion.

La démocratie a toujours tendance à considérer qu'une gouvernance légale est automatiquement légitime puisque l'adhésion populaire aux formes d'exercice du pouvoir s'est manifestée par le vote majoritaire des Constitutions et des lois et que l'adhésion aux modalités concrètes de l'exercice de ce pouvoir se renouvelle périodiquement par les élections. La réalité est bien plus complexe que la théorie ; pour s'en convaincre il suffit de se souvenir des dictateurs qui sont légalement parvenus au pouvoir... Si, dans certains pays, la Constitution est l'acte fondateur de la communauté, dans beaucoup d'autres c'est un document pour spécialistes, mal connu du peuple et sans lien réel avec la pratique du pouvoir. L'efficacité de la gouvernance et sa légitimité se renforcent ou se dégradent mutuellement. Pour être moteur d'une politique de développement, un Etat, par exemple, doit être fort et respecté, doit pouvoir convier les acteurs à se mobiliser ensemble, faire respecter des règles, lever l'impôt, mobiliser l'épargne, assurer la défense et la sécurité de ses ressortissants. Il ne saura le faire, régime démocratique ou pas, s'il n'est pas respecté. Et il n'est pas respecté s'il apparaît inefficace ou corrompu. Comment défendre l'idée d'une action publique renforcée si celle qui existe est jugée inefficace, conduite dans l'intérêt d'une minorité sans réel souci du bien commun ou si l'Etat impose des réponses à des questions qu'il n'a pas comprises ? Renforcer la légitimité de la gouvernance, du local au mondial, est aujourd'hui un enjeu essentiel.

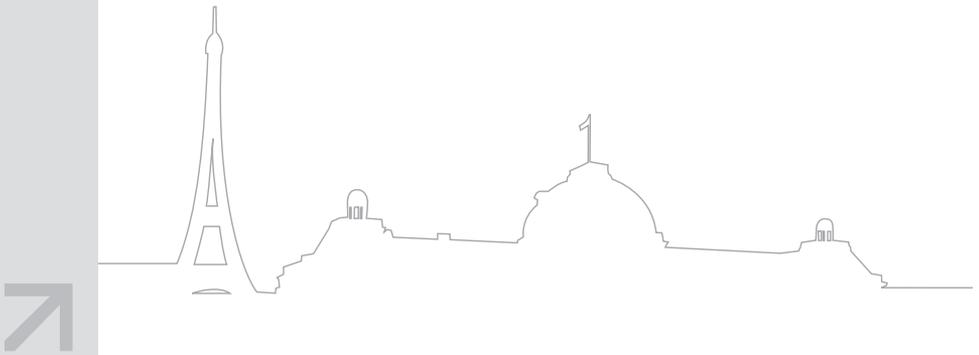


La gouvernance, pour être légitime, doit réunir cinq qualités :

- * répondre à un besoin ressenti par la communauté ;
- * reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus ;
- * être équitable ;
- * être exercée efficacement par des gouvernants responsables et dignes de confiance ;
- * appliquer le principe de la moindre contrainte.

4) Conclusion

L'importance de la légitimité ne concerne pas seulement le fondement ou la motivation d'une action. Elle doit l'accompagner pendant et même après, en s'adaptant à la situation, qui ne manquera pas d'évoluer et de mettre à l'épreuve sa légitimité. C'est donc à une réflexion sur la communication et les fondements de l'action juste que nous invite le concept de légitimité : une intervention accomplie au nom d'un bien ou d'un intérêt réel mais qui n'est pas compris comme tel n'aura pas la légitimité qu'elle mérite. La légitimité d'une intervention est le premier enjeu stratégique, car c'est de sa consistance que va dépendre une grande partie de la réussite de l'opération ; et ce même si la légitimité la plus solide ne manque pas d'être attaquée, remise en cause aussi bien en interne qu'au plan international. Au total, la légitimité doit être comprise davantage comme un objectif permanent que comme le seul préalable juridique et politique de l'intervention armée.



PROCESSUS DE LÉGITIMATION DES INTERVENTIONS MILITAIRES PAR LES VECTEURS DE L'OPINION PUBLIQUE ET DES MEDIAS

NOTES

Par le lieutenant
colonel François
Agostini



En 1997, le film "Des hommes d'influence" narre les efforts d'un conseiller en communication politique qui engage un producteur hollywoodien pour mettre sur pied une guerre fictive dans le but de détourner l'attention de l'opinion publique pendant un scandale qui touche le président. Ce film qui est paru aux États-Unis moins d'un mois avant le début du scandale impliquant le Président Clinton et une stagiaire de la Maison Blanche, a connu un succès médiatique supplémentaire en raison du contexte international dans lequel il s'est inscrit. En effet, alors que le Président était au cœur du scandale qui domina la scène politique américaine en 1998 et 1999, les États-Unis s'engagèrent dans trois opérations militaires : l'opération "renard du désert" (trois jours de bombardements sur l'Irak, alors même que la chambre des Représentants discutait la possibilité d'entreprendre des procédures pour destituer Bill Clinton), l'opération "portée infinie" (deux missiles lancés sur des cibles terroristes au Soudan et en Afghanistan, seulement trois jours après une annonce télévisée dans laquelle le Président admettait avoir eu une "relation inappropriée" avec une stagiaire) et l'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie survenue quelques semaines après que Clinton avait évité la destitution. Plusieurs critiques ont prétendu que ces opérations avaient pour but de détourner l'attention du public et des médias du scandale à la Maison-Blanche.

Bien que tiré d'une fiction, cet exemple cinématographique illustre la sophistication des moyens qu'un gouvernement peut mettre en œuvre pour manipuler l'opinion publique en vue de légitimer une intervention militaire. Relayées par les médias et favorisées par les nouvelles technologies de communication, ces actions de légitimation, qui n'ont plus rien à voir avec la propagande développée lors de la seconde guerre mondiale, sont mises en place en amont même des opérations militaires.



Une fois l'intervention militaire déclenchée, la recherche de la maîtrise de la communication de théâtre voire de l'instrumentalisation des journalistes et des médias est prise en compte dans les plans de bataille des stratèges militaires qui désormais intègrent systématiquement les implications médiatiques de leur action dès le niveau stratégique.

Après la seconde guerre mondiale, les guerres de décolonisation et les conflits indirects entre les pays des deux blocs nés de la guerre froide ont détourné la population des armées, la légitimité de ces interventions militaires n'étant pas reconnue. À partir du début des années quatre-vingt-dix, la justification humanitaire des interventions militaires a profondément changé le regard porté par l'opinion publique sur le rôle des forces armées. Par voie de conséquence, le traitement que les médias leur ont réservé s'est montré beaucoup plus favorable. Ainsi, certaines interventions comme la première guerre du Golfe et plus généralement les actions internationales de rétablissement de la paix dans les pays en proie à des guerres civiles (comme le Cambodge en 1993) ont été jugées davantage acceptable parce justifié par des considérations éthiques.

L'opinion publique relayée par les médias est donc devenue davantage interventionniste. En écho, de nouvelles interventions collectives et assumées par les États ont convaincu l'opinion que ces interventions militaires étaient justes combien même étaient elles décidées en marge de la légalité internationale comme le montre l'exemple de l'intervention au Kosovo en 1999. Ainsi, États et opinions ont convergé dans leur analyse et se sont mutuellement confortés.

Les médias ont joué un rôle déterminant dans ce glissement interventionniste de l'opinion publique en montrant que les atrocités commises par exemple ex-Yougoslavie ne pouvaient pas laisser les États sans réaction, le facteur humanitaire étant, encore une fois, décisif pour décider de l'intervention militaire. Cela s'est avéré particulièrement vrai pour les opérations dans le nord de l'Irak en 1991, en Somalie en 1992, et en Bosnie en 1995.

Inversement, les médias sont, dans certains cas, fortement orientés par les décisions officielles. Incités à prendre position sur le bien-fondé d'une intervention par le pouvoir politique, ils sont amenés à exercer leur influence sur l'opinion publique. L'intervention américaine en Somalie en 1992 donne un bon exemple de cette réaction en chaîne. Décidée par George Bush pour des considérations de politique intérieure, l'opération militaire américaine s'est trouvée justifiée et confortée par l'opinion publique une fois que les médias, déplacés en nombre sur l'incitation du gouvernement américain, ont montré le désordre et la famine qui régnaient dans ce pays.

Le rôle déterminant de la justification humanitaire pour légitimer une



intervention armée s'accompagne de l'emploi d'une rhétorique humanitaire qui vise à effacer la réalité d'une opération militaire par l'usage de mots rassurants comme "sécurité", "protection des civils et des équipes humanitaires", "solidarité", "force d'interposition", etc. Un tel vocabulaire dissimule la réalité de l'intervention armée, le mot "guerre" étant désormais proscrit. Ce vocabulaire a pour objet de caricaturer la réalité de la situation souvent bien plus complexe, en désignant le camp du Bien opposé à celui du Mal et en recourant à l'émotion plutôt qu'à l'analyse. Ainsi, la posture de guerre s'estompe et l'opinion publique oublie presque que ce sont des combattants qui sont envoyés sur ces théâtres extérieurs. L'intervention au Darfour constitue un bon exemple dans l'actualité récente de cette forme de dévoiement, dénoncé avec force par Rony Brauman qui s'est toujours battu contre les présentations simplistes de la situation d'un pays en proie à la guerre et à la famine.

Dans l'ensemble, il apparaît clairement que les médias ont contribué à développer le sentiment d'une légitimité des interventions militaires au cours des années 1990. Relais, souvent à leur corps défendant, du pouvoir politique, les médias qui disposent d'une certaine légitimité tirée de leur indépendance affichée et de l'usage de technologies nouvelles touchent désormais un public beaucoup plus large.

En effet, pendant la Guerre froide, la gestion des crises visait essentiellement à faire porter l'action effective sur de petits groupes de dirigeants de haut niveau. Or, de plus en plus, avec les technologies de l'information, d'importants secteurs de la population sont concernés et, donc, visés. Elles permettent de façonner l'attitude de groupes sociaux importants en capacité d'influencer le plus grand nombre et de jouer un rôle accru en matière de gestion des crises.

Il s'agit de peser sur l'opinion publique avant et pendant le conflit. À cet effet, une des techniques utilisées consiste à lâcher et à déployer de véritables "bombardements" médiatiques au cours de la phase précédant la crise, capables de détruire ou d'amplifier certaines interprétations fausses et de débloquent des canaux de communication. Au cours de la phase d'intensification de la tension, des initiatives visant à compenser ou à renforcer les tendances apparues dans l'opinion publique et parmi les dirigeants politiques peuvent être prises. Enfin, dans la phase du conflit pleinement déclaré, l'information communiquée à des moments déterminants sur l'évolution du théâtre des hostilités et des précisions sur l'évolution des conflits doivent être opportunément apportées. Le second conflit irakien et le rôle joué par la supposée présence d'armes de destruction massive pour justifier de son déclenchement constitue un bon exemple du bombardement médiatique qui peut infléchir le jugement du plus grand nombre.

Le poids grandissant des médias sur la scène internationale n'a pas manqué de susciter des réactions. Ainsi, certains commentateurs



ont critiqué le rôle jugé excessif de la télévision, dont la chaîne d'information continue CNN constitue l'exemple le plus emblématique, en soulignant qu'il est dangereux que les médias, qui n'ont qu'une connaissance partielle et parfois partielle des intentions propres, puissent intercéder même indirectement dans la politique étrangère d'un pays. Aux Nations unies, plusieurs États se sont également plaints de la manière dont les médias contribuaient au caractère sélectif du choix des crises humanitaires, creusant le fossé entre le Nord et le Sud.

De façon générale, l'opinion publique est donc aujourd'hui plus favorable à une intervention qu'elle ne l'était il y a quinze ans, ce qui a sans aucun doute accentué l'impression de légitimité de certaines interventions. Toutefois, l'opinion publique peut être manipulée, tout particulièrement si l'intervention militaire touche directement à l'image du gouvernement, ce qui peut, dans certains cas, enlever toute portée à cette présomption de légitimité qu'est l'opinion. Des faits déformés ne constituent pas une bonne base pour que la population se fasse son propre jugement.

Dès lors, une intervention militaire justifiée pour des raisons humanitaires n'est pas nécessairement légitime du moment que l'opinion publique et les médias sont convaincus de son bien-fondé. Ces derniers apparaissent bien comme de puissants vecteurs de légitimation d'intervention militaire. Ce pré-requis constitue un élément déterminant pour les gouvernants pour décider d'une intervention militaire même si d'autres conditions doivent être réunies pour qu'un gouvernement décide d'entreprendre effectivement une campagne militaire. Ainsi, les jugements de l'opinion sur les questions internationales, parfois simplistes, et ne peuvent pas intégrer l'ensemble des facteurs complexes dont les gouvernements doivent tenir compte. Les politiques se doivent par exemple d'expliquer que la décision de recourir aux forces armées ne doit pas être seulement prise en fonction de la justesse de la cause, mais également de son efficacité présumée et des chances de succès.

La gestion de l'opinion publique doit se concevoir dans le temps. Dans le domaine des conflits armés, cela va du début de la crise à la préparation du conflit, à sa conduite et à ses suites. La politique des néoconservateurs américains illustre cette stratégie globale qui "pense" la guerre et cherche à la légitimer politiquement, moralement, voire religieusement. Il s'agit de montrer au peuple où se situent les frontières du Bien et de désigner à l'inverse l'axe du Mal.

En supposant la légitimité d'une intervention armée acquise, notamment auprès de l'opinion publique, il convient de transformer et de maintenir ce capital politique au moment de la mise en œuvre des moyens militaires sur les théâtres d'opérations. Il s'agit en effet d'éviter de perdre sur le terrain en raison d'une image non maîtrisée



ou un événement malheureux ce qui a été gagné sur le plan politique et diplomatique. La dénonciation des actes de tortures pratiqués dans la prison d'Abou Ghraib en Irak ou l'affaire de l'exécution du rebelle Mahé en Côte d'Ivoire illustre le risque de voir l'opinion publique se retourner et remettre en cause le bien fondé d'une intervention militaire initialement acceptée. Pour cela, les stratèges militaires ont compris que désormais toute guerre doit s'accompagner d'une politique de communication visant à garantir sur le terrain le maintien de la légitimité d'un conflit naissant. Dès lors, en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information, il convient d'orienter la communication dans les médias, les journaux, vers la préparation et l'exercice de la guerre pour mieux la faire accepter.

Les relations entre les médias et les militaires ont évolué. Dans nos sociétés démocratiques où les médias tirent leur légitimité de leur indépendance affichée, il n'est plus question de les priver de toute information sauf à prendre le risque de voir diffuser des informations imprécises et, plus grave, susceptibles de porter tort à l'image de l'armée impliquée. Désormais, la censure totale est contre-productive et dangereuse sur le plan politique comme au niveau opérationnel.

Dans ce contexte, il convient d'organiser le partenariat entre militaires et journalistes. Les militaires et les pouvoirs politiques ont compris qu'il était de leur intérêt de maîtriser les circuits d'information pour mieux les influencer. L'apparition de l'image avec son corollaire qui veut que ce qui est vu soit vrai, a obligé les militaires à canaliser les journalistes dans le système des pools ou à produire eux-mêmes des images aux cours d'opérations mises en scènes.

Le système des pools de journalistes, inventé par les Américains à l'occasion de l'intervention à la Grenade puis perfectionné dans le Golfe en 1991, consiste à intégrer un petit groupe de journalistes au sein de dispositifs militaires participant à certaines opérations militaires préalablement sélectionnées. Protégés parce qu'insérés dans le dispositif militaire, les journalistes choisis diffusent les images au profit de leurs collègues moins chanceux. Le risque d'un traitement trop hétérogène d'une situation donnée est ainsi limité. De leur côté, les militaires peuvent choisir les situations opérationnelles valorisant l'action des combattants ou à tout le moins n'étant pas susceptibles de remettre en cause l'intervention militaire. Le but recherché est également d'éviter de montrer des images trop cruelles ou de recueillir des témoignages contraires aux valeurs démocratiques portées par le droit international, ce qui remettrait totalement en question le travail de légitimation des buts de la guerre.

Invoquant surtout des raisons morales, l'opinion publique exige de la part des États une attitude plus ferme dans les crises et conflits étrangers, voire des interventions militaires. Mais, en même temps, elle répugne de manière générale à participer à une guerre qui



pourrait déboucher sur un nombre significatif de victimes.

L'opinion publique occidentale a ainsi été particulièrement choquée par les morts parmi les forces armées occidentales au cours des actions militaires en Irak, en Bosnie et en Somalie.

Ainsi, les dirigeants occidentaux doivent surmonter cette contradiction apparue dans les années quatre-vingt-dix lorsqu'ils décident de se lancer ou non dans une intervention. Il convient d'éviter de montrer les morts, les images atroces étant le premier facteur d'affaiblissement du soutien de l'opinion publique à une intervention armée. À cet effet, l'accent est mis sur l'efficacité des nouvelles armes avec guidage laser autorisant un ciblage parfait. La guerre est devenue propre et le concept "zéro mort" a fait son apparition. Lors de la première guerre du Golfe, on se souvient de ces images jugées fascinantes par nombre de journalistes de Bagdad illuminé par les armes à guidage laser et les frappes dites chirurgicales. La guerre serait devenue un spectacle, une mise en scène. Où sont passés les morts irakiens dont le nombre est encore inconnu lors de la première guerre du Golfe ? La violence est en grande partie cachée et désincarnée ; elle devient presque esthétique et donc davantage acceptable par l'opinion publique. Dans ce contexte de liberté journalistique encadrée, les journalistes sont la plupart du temps amenés à légitimer le recours à la guerre, par exemple en stigmatisant l'ennemi, seul capable d'atrocités qui, elles, sont parfois étonnamment visibles.

Ce travail sur l'image et les flux d'informations n'est pas uniquement le fruit d'une forme de censure réinventée mais aussi le résultat de nouvelles logiques médiatiques et journalistiques. En effet, dans un univers concurrentiel sévère, l'information et l'émotion qu'elle véhicule, fortement recherchées par le public, sont devenues des biens marchands lucratifs qui constituent un moyen non négligeable de préserver ou de conquérir des parts de marché. Dès lors, l'objectif des médias, qui consistait à informer le plus vite possible le public après un événement, a été remplacé par une exigence nouvelle qui veut que l'événement soit médiatisé pendant qu'il se déroule. Les nouvelles technologies de communication de l'information avec notamment le rôle déterminant joué par l'image retransmise par satellite l'autorisent. Le public, quant à lui, y a pris goût. Aujourd'hui, l'actualité s'impose au plus grand nombre en temps réel. Cela pose clairement la question du recul des journalistes par rapport à ce qu'ils diffusent. En effet, la pression médiatique et les nouvelles technologies de diffusion immédiate de l'information interdisent le temps du recouplement qui pourtant constitue un pilier de la déontologie journalistique.

La première guerre du Golfe a été le premier grand spectacle d'information télévisuelle en temps réel. À cette occasion, l'emprise de l'émotion, la recherche du caractère spectaculaire, au sens premier du terme, et de nouveaux rapports de temporalité avec l'information



médiatique se sont fait jour.

Ce mode de traitement des événements porte en germe le risque de détourner le public des véritables problèmes géopolitiques, économiques et sociaux qui se posent à notre société. Pour le dire en un bref exemple largement dénoncé par Rony Brauman, la couverture médiatique de l'aide humanitaire d'urgence et des interventions militaires qu'elle a suscitées dans des situations de catastrophe extrême a remplacé l'analyse des problèmes de fond du développement dans des rapports Nord-Sud qu'il conviendrait de repenser globalement.

L'image en temps réel et l'émotion qu'elle suscite nécessitent pour les militaires d'être en capacité de gérer les flux d'informations en temps réel pour maintenir la légitimité du recours à la force armée.

Certes, il convient d'éviter que la partie adverse - on pense bien sûr aux actions terroristes - n'utilise à son tour le ressort émotionnel qui peut se révéler une arme redoutable contre les objectifs politiques et militaires des gouvernants. Toutefois, la propension croissante des médias à jouer la carte de l'émotion dans un environnement où l'information est devenue une marchandise concurrentielle, constitue un réel atout pour les militaires à la condition d'être en mesure de fournir en images et en informations les journalistes. Le stratège peut alors décider de l'image qu'il faut présenter à l'opinion, essaie de la construire selon son projet, crée le direct, mélange le militaire et l'humanitaire, manipule et les idées et les émotions pour une meilleure maîtrise de son action, légitimée aux yeux de tous.

Conclusion

Plutôt que de s'opposer aux médias, les dirigeants politiques et militaires ont compris tout l'intérêt qu'il y avait à les influencer, les encadrer et à les canaliser. Les médias dont l'influence sur l'opinion publique est réelle sont devenus des instruments de légitimation des interventions médiatiques. Les militaires qui l'ont très bien compris, intègrent désormais systématiquement la dimension médiatique dans leurs réflexions stratégiques et dans leurs plans de communication.

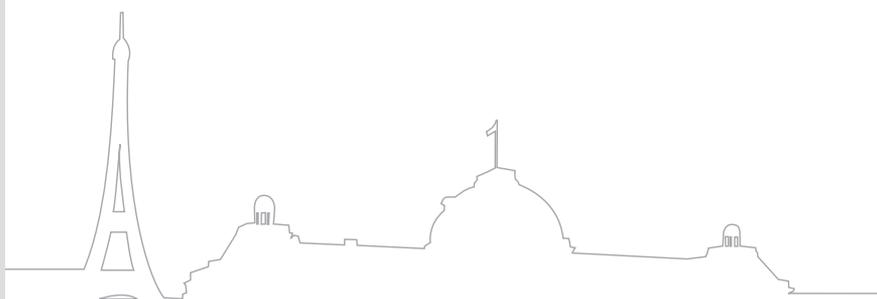
Cette évolution a également été rendue possible par l'émergence de nouvelles technologies rendant la prégnance de l'immédiateté très forte. Ainsi, la concurrence entre médias d'information mondialisés, la recherche des meilleures images diffusées en temps réel ne permet pas toujours de recouper l'information, permettant l'émergence d'une propagande beaucoup plus subtile à la disparition des militaires et des pouvoirs politiques.

Cette influence réelle comporte cependant certaines limites. Dans une société démocratique comme la nôtre, les citoyens ne se contentent



plus de suivre l'avis des dirigeants, mais demandent l'information adéquate pour se forger leur propre opinion. Entreprendre un conflit nécessite que l'opinion suive ou précède. Lui donner l'information jugée adéquate est donc un élément essentiel. À l'inverse, la désinformation, potentiellement très puissante dans une société hyper-médiatisée, peut se heurter à la réaction de certains qui dénoncent le pouvoir qu'exercent les mots, les images et les illusions. Susceptible d'être démasquée, elle porte en germe le risque de voir l'opinion publique se retourner selon le syndrome de l'arroseur arrosé.

Ainsi, dans le temps, il reste qu'aucune stratégie médiatique, aussi sophistiquée soit-elle, ne remplacera jamais un leadership politique vigoureux et un message clair. En effet, le gouvernement doit faire preuve de leadership politique en adoptant, dès le début d'une crise qui peut conduire à une intervention militaire, une position claire, ferme et déterminée. Cette dernière doit être expliquée à la nation et pourrait être débattue devant la représentation nationale car la légitimité à intervenir dans un conflit armé doit reposer sur la légitimité démocratique à recourir à la force. Aussi, le politique doit apprendre à utiliser les médias pour défendre systématiquement sa position et l'expliquer à l'opinion publique. Dans ces conditions, les médias peuvent contribuer à l'acceptation d'une politique gouvernementale. Ce phénomène a été observé lors de la préparation de l'opération Force alliée quand les médias occidentaux ont été amenés à dénoncer les atrocités serbes au Kosovo. En l'absence de détermination et de message politique clair, les médias ne feront que refléter les atermoiements et l'indécision du pouvoir politique en place.



LA LÉGITIMITÉ DU RECOURS À LA FORCE ARMÉE DANS LE NOUVEL ORDRE GLOBAL

NOTES

Par Saïda Bédar
du Centre d'analyse et
Prospective des
risques internationaux
(CAPRI)

1. « En effet, que sont les empires sans la justice, sinon de grandes réunions de brigands ? Aussi bien, une réunion de brigands est-elle autre chose qu'un petit empire, puisqu'elle forme une espèce de société gouvernée par un chef, liée par un contrat, et où le partage du butin se fait suivant certaines règles convenues ? Que cette troupe malfaisante vienne à augmenter en se recrutant d'hommes perdus, qu'elle s'empare de places pour y fixer sa domination, qu'elle prenne des villes, qu'elle subjugue des peuples, la voilà qui reçoit le nom de royaume, non parce qu'elle a dépouillé sa cupidité, mais parce qu'elle a su accroître son impunité.



1 - Légitimité et contrat social

La légitimité renvoie au vaste débat historique (et transculturel) sur "l'ordre et le consentement". Aux côtés des questionnements sur l'être et l'existant, sur la capacité humaine à connaître le réel et à faire face à l'Absolu, la question du pourquoi et comment les hommes peuvent vivre en société - c'est-à-dire limiter leur liberté naturelle et consentir à être dirigés (dominés) par une autorité souveraine - est une constante dans la quête de la connaissance et du bonheur (le meilleur des gouvernements pour le bien du plus grand nombre) de l'humanité. La légitimité, dans ses deux aspects - celui qui découle de l'application du droit positif (lois, règlements et jurisprudences applicables par le pouvoir judiciaire dans un territoire donné), et celui qui découle de l'évaluation morale et éthique - est la condition de l'ordre et du consentement, la base de toute autorité. La différence entre un pouvoir/une action légitime et un pouvoir/une action illégitime réside dans l'incarnation de l'idée du bien et de la justice d'une communauté donnée. Selon la formule de Saint Augustin "les empires sans la justice ne sont que des ramas de brigands"¹.

L'aspect ambigu, parfois contradictoire, de la légitimité est le résultat de cet exercice difficile qu'est le pouvoir, qui doit user à la fois de la force (contrainte du droit, police, armée) et de la recherche permanente du consensus le plus large et du consentement. Selon Machiavel le pouvoir doit être "mi-ange mi-démon", et peut acquérir la légitimité et se maintenir par l'exercice habile de la force armée en remédiant aux désordres ou par l'institutionnalisation de lois et pratiques et la croyance en ces institutions. À l'avènement de la modernité, au XVII^e siècle, la notion de "contrat social" envisage la séparation entre l'État et la société civile pour créer un monopole "technique" et éthico-politique de la violence à des fins de protection des factions les unes par rapport aux autres et par rapport aux acteurs extérieurs. La légitimité du Souverain et de l'État, découle de la fonction de

NOTES

1. Suite :
*C'est ce qu'un pirate,
 tombé au pouvoir
 d'Alexandre le Grand,
 sut fort bien lui dire
 avec beaucoup de
 raison et d'esprit. Le
 roi lui ayant demandé
 pourquoi il troublait
 ainsi la mer, il lui
 répartit fièrement « Du
 même droit que tu
 troubles la terre. Mais
 comme je n'ai qu'un
 petit navire, on
 m'appelle pirate, et
 parce que tu as une
 grande flotte, on
 l'appelle conquérant ».*
 Augustin, *La cité de
 Dieu*,
 Livre 4, chapitre 4

2. "Nous entendons
 par Etat une
 <<entreprise politique
 de caractère
 institutionnel>>
 lorsque et tant que sa
 direction
 administrative
 revendique avec
 succès, dans
 l'application des
 règlements, le
 monopole de la
 contrainte physique
 légitime. (...) La
 violence n'est
 naturellement ni
 l'unique moyen
 administratif, ni même
 seulement le moyen
 normal, d'un
 groupement politique.
 En effet, les dirigeants
 se sont au contraire
 servi de tous les
 autres moyens
 possibles en général
 pour mener à bonnes
 fins leurs entreprises.



redistribution de la puissance à travers la protection — la loi et l'ordre, la défense contre les ennemis extérieurs, le droit, en particulier le droit à la propriété garant du bon fonctionnement d'un système social complexifié par la multiplication des échanges commerciaux et financiers.

L'ère industrielle a vu émerger un courant de pensée opposé à la guerre, rejetant sa légitimité et envisageant la possibilité de la disparition à terme de la violence sous-jacente aux formes sociales instituées (matérielles et symboliques). Ce courant idéologique, influencé par plusieurs systèmes de pensée (le positivisme, le matérialisme, le libéralisme, et le socialisme), et marqué par l'idéal du progrès social fondé sur la production de masse et la valorisation morale du travail, gages du bien-être de tous, demeure dominant encore aujourd'hui, la diffusion accrue des biens collectifs ayant pour effet de sens le "progrès" — développement "durable", accès aux infrastructures, consommation de masse, services sociaux, préservation environnementale, participation citoyenne accrue, etc. Au XXe siècle la réflexion sur le contrat social a été dominée par l'idée de la complexification des relations sociales renouvelant la problématique de la légitimité du pouvoir par l'analyse des capacités technocratiques de l'État à gérer la complexité sociale et endiguer les conflits.

La légitimité du recours à la force — de l'ordre et la loi à la guerre interétatique — c'est donc la défense de la cohésion sociale et la sauvegarde de la paix. Le droit positif et le critère de la légalité ne suffisent pas à justifier le recours à la force armée, le droit peut même être contourné s'il existe la possibilité de recourir à des principes posés comme supérieurs par une société donnée. La légitimité oscille entre normes de droit et normes éthiques et morales. La volonté générale est traduite dans la Loi mais appliquée selon le critère de la légitimité. La légitimité est en quelque sorte l'esprit de la Loi. C'est pourquoi on peut dire avec Weber que le pouvoir de l'État moderne se traduit par "la revendication avec succès" du "monopole de la violence physique légitime"², mais il faut ajouter que le succès de la revendication n'est pas seulement le fait de la force armée mais également des facteurs de diffusion collective du pouvoir (prospérité économique, cohésion idéologique dont maintien des facteurs de croyance à la légitimité des institutions). La légitimité d'un pouvoir se traduit donc par un monopole de la violence et du sens.

2 - Légitimité et stratégie

La stratégie c'est l'organisation de la violence légitime, sa source décisive étant le militaire, sa source dominante le politique, et ses sources médiates l'économique et l'idéologique (la science et l'informationnel étant des sources transversales). La généalogie de la stratégie révèle une intimité entre légitimité militaire et légitimité

NOTES

2 suite :
Dependant la menace et éventuellement l'application de la violence en est assurément le moyen spécifique, et partout elle est, en cas de défaillance des autres moyens, l'ultima ratio.

Ce ne sont pas seulement les groupements politiques qui ont utilisé ou utilisent la violence comme moyen légitime, mais aussi les clans, les communautés familiales, les corporations et, au Moyen Age, suivant les circonstances, tous ceux qui avaient le droit de porter des armes" Max Weber, Economie et société, (1910), Tome 1, Plon, Paris, 1971, p 57.

3. Carl Von Clausewitz, *De la guerre*, 1ère part., Livre 8, chap. 2, (éditions de minuit p. 672.)

politique (celui qui défend le peuple est le chef). Ainsi, le stratège (stratos ago, celui qui conduit l'armée) était à Athènes un général, magistrat élu par le peuple, chargé d'organiser les armées de terre et navale et de préparer la guerre. Le stratège assumait le rôle de protecteur de la démocratie et du peuple contre ses ennemis.

La stratégie intervient en amont et en aval de la légitimité de l'action armée. C'est un mode de structuration du champ des possibles qui contribue à l'élaboration des représentations sociales (de nous et des autres, des récits et des visées communs, donc de ce qui est jugé légitime), et participe au contrôle sociospatial par des dispositifs (surveillance, intelligence, présence). L'efficacité de la stratégie permet l'évitement de la montée aux extrêmes. En conjuguant action rationnelle et maîtrise des facteurs de friction et des facteurs hors le champ de bataille, elle vise à maîtriser un processus conflictuel qui inévitablement devient "une affaire mitigée, une essence sans cohésion interne"³. Mais si la stratégie par son succès (victoire, retour à la paix, au statu quo ou à un nouvel ordre) peut appuyer la construction de la légitimité, elle ne peut pas faire la démonstration (politique) de l'adéquation entre les buts de guerre et la protection du peuple (de la nation, de l'alliance, du système mondial) et de ses intérêts.

3 - Légitimité et communauté internationale

La transposition au plan international de la problématique de la légitimité à l'action armée est inévitablement paradoxale puisqu'elle suppose l'existence d'une collectivité sociale mondiale tenue par les données d'un contrat social, la délégation, en partie consentie en partie résultant des rapports de forces, de la souveraineté à une autorité globale. Cette collectivité - un ensemble de peuples ou nations - a pu se trouver à travers l'histoire une "communauté de destin" mais plus difficilement une "communauté d'intérêts". Or, loin de constituer le règne de la guerre de tous contre tous, les relations entre les peuples ont été normées selon des cycles historiques de recomposition plus ou moins extensive d'ensembles sociaux homogénéisés par les processus civilisationnels et géopolitiques (les empires ou les fédérations d'hégémonies régionales) impliquant la domination et l'unification par un mode de production et/ou une idéologie œcuménique. L'avènement du capitalisme a favorisé la création d'un système interétatique normé (la paix de Westphalie) selon lequel la légitimité du recours à la force armée n'était plus seulement régie par le droit naturel de la légitime défense ou la tendance expansionniste impériale (sous couvert de mission civilisatrice ou divine), mais également par la nécessité de défendre les voies et moyens du libre commerce (extension et rationalisation de la *lex mercatoria*). Après une période de rivalités impériales et deux guerres mondiales, le système interétatique mondial s'est rebâti avec des instances d'arbitrage et une structure institutionnelle de régulation (architecture de l'ONU), favorisant certes le bon fonctionnement de l'économie mondiale mais aussi



promouvant l'équité et l'entente entre les peuples sur la base des normes universelles.

Dans le contexte de globalisation accélérée (du milieu des années 1980 à la fin des années 1990) la question de la légitimité de l'interventionnisme s'est posée dans la perspective d'une nouvelle base de sécurité collective, la "sécurité globale", qui reformule les relations internationales en impliquant plus d'acteurs globaux, étatiques, infra-étatiques, non-étatiques - les organisations non-gouvernementales, les firmes transnationales, les mégapoles, les régions - et qui conformement de nouveaux instruments d'intervention - de type "ingérence" dans la gouvernance des États, ou "opérations militaires autres que la guerre". La globalisation renforce l'interdépendance par la recomposition des configurations socio-spatiales : agglomération des espaces de production, infrastructures transnationales, diffusion des procès, etc. Elle renforce l'intégration également par de nouveaux modes d'emprise politiques et sécuritaires — redéfinition des normes et pratiques politiques, et donc de la décision, à partir des territoires (les voies de communication, les zones de production transnationale, les regroupements régionaux, les relations intermégapoles, etc.), et non plus seulement à partir des limites administratives et juridictionnelles nationales. La sécurité globale se concentre sur des questions transnationales qui ne sont pas prises en charge de façon adéquate par les États, les institutions internationales et le droit international. Il s'agit principalement des flux de populations et de réfugiés, de la criminalité organisée transnationale, de la prolifération, du terrorisme, de la pauvreté, des risques sanitaires globaux et de la sécurité humaine. À terme, ces questions pourraient faire l'objet d'un consensus qui pourrait produire une configuration de type "communauté d'intérêts". La sécurité globale demeure un exercice paradoxal des rapports de force globaux, qui conjugue lutte pour la préservation des intérêts différenciés et nécessité de pacifier/sécuriser les espaces et systèmes communs (il faut un niveau minimum de pacification, de transparence et de rationalité bureaucratique pour garantir la "sécurité" de l'investissement et des échanges). Paradoxalement, le flou issu de l'absence de rapports de forces clairement établis (de type bipolarité) et un consensus sur les visées (arrêter le terrorisme, la prolifération...) sans consensus sur les méthodes et les principes, laisse en suspens la question de la légitimité du recours à la force. Une action armée peut paraître légitime dans ses buts déclarés, mais apparaître rapidement illégitime si les processus (sécuritaire et politique) mis en place dévient des buts annoncés et deviennent paroissiaux et/ou douteux (ex : la "destruction créative" pour reconstruire un équilibre géopolitique en faveur de la puissance intervenante).

La question de la légitimité du recours à la force demeure d'autant plus dans le flou que les formes de la coercition ont évolué. Les frontières entre état de paix et état de guerre se sont brouillées : une opération



NOTES

4. « opérations militaires autres que la guerre » selon la terminologie US qui renvoie aux opérations de sauvetage, d'aide humanitaire, d'aide à la reconstruction, de soutien à la lutte anticriminalité etc.),

militaire peut prendre d'autres formes que la guerre⁴ qui peut ne pas être militarisée : attaques cybernétiques majeures pouvant paralyser une économie, une base technologique ou un système de défense et réponse militaire ; attaques terroristes visant à fléchir les positions stratégiques d'un État ; voire attaques psychologiques et intellectuelles, par le biais de la monopolisation des médias et l'infiltration des universités, visant sur le long terme à saper les bases éthiques, cognitives et scientifiques d'une nation. Les facteurs d'interconnexions, d'intégration et de complexification des relations sociales globales lient la question de la légitimité du recours à la force à la question de la transparence, de la perception et de la connaissance. Les actions unilatérales en violation totale du droit ou du consensus international vont devenir de moins en moins courantes étant donné les niveaux d'interdépendance (et donc l'efficacité des mesures de rétorsion). Les actions "paroissiales" seront de plus en plus induites par des stratégies indirectes, multilatérales avec des agendas dans l'agenda (intérêts atomisés, différenciés, mais action commune), et par des campagnes "diplomatico-médiatiques" (ou pire encore des actions de déstabilisation, voire des actes de terrorisme) pour construire les bases d'une légitimité à l'intervention. Les modes d'action stratégiques qui seront de plus en plus flexibles, adaptatifs, indirects et anticipatoires et viseront à influencer les options possibles des concurrents/adversaires, auront pour fondement l'Intelligence (renseignement et contre-renseignement, information, connaissance, savoir), et les instruments classiques de la coopération interétatique (diplomatie, application des traités, contrôle de l'armement, vérification et confiance building, alliance, coopération militaire/sécuritaire) seront surdéterminés par les capacités à l'Intelligence. Le bona fide sera garanti par l'accès à l'information.

Les évolutions des formes du conflit et des modes opératoires militaires et non militaires, impliquent des systèmes de réseaux complexes et étendus hors du champ de la guerre qui rendent impossible la prévision de comportements collectifs par de simples méthodes de projection. La méthode opératoire privilégiée devient l'anticipation et l'influence, la combinaison d'effets visant à façonner la configuration des systèmes (amis-ennemis), et implique la synergie des forces combattantes, de la logistique, des acteurs non combattants (civils privés et gouvernementaux, OIG et ONG), des politiques économiques, et de l'action psychologique et culturelle, pour une maîtrise optimale du conflit. Si l'État demeure l'actant dominant de la décision stratégique, il doit désormais, pour étendre son influence à moindre coût et rationaliser son contrôle sur les configurations complexes, inclure les acteurs non-étatiques majeurs dans ses politiques et pratiques, notamment les ONG et les firmes multinationales. Le modèle qui tend à émerger est celui de l'emprise élargie sociospatiale de l'État par des modes d'action stratégiques combinant les instruments étatiques et les relais de la société civile. C'est le modèle des "trois secteurs" : le secteur (inter)étatique, le



secteur privé à but lucratif, le secteur privé à but non lucratif. Le socle de la sécurité globale c'est la gouvernance non plus multilatérale (intergouvernementale) mais "à plusieurs niveaux" (multi-tiered) incluant les Etats et les organisations intergouvernementales (il y en aurait 5 900), les entreprises transnationales (63 000 et 690 000 filiales), et les organisations non-gouvernementales (estimées entre 30 000 et 45 000 pour les ONG internationales) qui sont aujourd'hui parties prenantes dans la plupart des conflits et dans les zones périphériques stratégiques (aide humanitaire d'urgence, aide à la reconstruction et à la gouvernance, opération des services publics, sécurisation des infrastructures vitales).

On comprend dès lors que la complexité des nouveaux paramètres de la décision et de l'action stratégiques demande une remise à plat de la question de la légitimité internationale à l'intervention armée par l'établissement d'un dialogue stratégique global qui fait défaut depuis la fin de la guerre froide. La légitimité ne peut pas relever d'ajustements techniques juridiques, elle requiert un consensus politique, un nouveau langage commun entre acteurs stratégiques majeurs dans un cadre institutionnellement restructuré autour d'un multilatéralisme élargi. En l'absence d'avancées sur les grandes questions de la sécurité globale, le risque est d'assister à une course préemptive pour l'acquisition de positions de puissance et d'influence sur le système normatif émergent. En l'absence de la consolidation d'un ordre normatif international reformulant les termes de la légitimité, le champ stratégique risque d'être envahi par une culture du renseignement et de la guerre psychologique à grande échelle, des guerres indirectes et de la course aux armements.

3 - Les États-Unis et la légitimité du recours à la force : instrumentaliser le multilatéralisme et éviter le et débat stratégique

Depuis la fin guerre froide, les Etats-Unis affichent une stratégie de maintien de leur position hégémonique sur le système global par la préemption stratégique, autant en terme de supériorité technologique que de positionnements géostratégiques planétaires, impliquant l'influence normative - normes et modèles industriels et technologiques, normes juridiques et règles du marché, influence dans les institutions internationales et au sein des organisations non gouvernementales. Cette figure de l'influence - nommée *shaping the world* sous Clinton, puis reformulée en stratégie de la Transaction par l'administration Bush - n'implique pas le rejet du multilatéralisme, mais plutôt son instrumentalisation au service des intérêts américains. En effet, la configuration globalisée a entraîné une interaction des intérêts diversifiés (nationaux, transnationaux, infra-étatiques, locaux) qui aboutit à la possibilité de créer des coalitions ad hoc élargies d'acteurs pouvant s'impliquer dans les politiques, les dispositifs et actions



stratégiques des Etats-Unis, sans qu'il y ait un accord stratégique préalable, chacun agissant selon ses intérêts diversifiés. L'exercice du leadership des Etats-Unis consiste à utiliser le niveau multilatéral (les structures supranationales, telles l'ONU et l'OTAN, mais aussi les relais non-étatiques, et les configurations contournant les structures supranationales, de type UE+6) pour entraîner systématiquement une partie de la communauté internationale, et parfois l'ensemble, dans leurs actions diplomatiques coercitives ou leurs opérations militaires. La légitimité naît alors d'un consensus plus ou moins holistique, qui porte soit sur la visée commune (exemple de l'action du Quartet sur la création d'un Etat palestinien indépendant) sans accord réel sur la méthode ni les principes, soit sur les méthodes d'action sans accord sur les principes ni les objectifs (exemple : renverser le régime de Saddam par une opération militaire, mais par quoi le remplacer ?, ou encore la question du Darfour). La démarche américaine consiste à instaurer des institutions, des normes et pratiques plus ou moins judiciairisées (résolutions de l'ONU, traités, accords) sans débat stratégique et politique préalable avec les acteurs majeurs impliqués.

Si les Etats-Unis semblent s'accommoder d'un système global en déficit de règles définies sur les questions de guerre et paix - la légitimité du recours à la force, mais aussi l'arsenalisation de l'espace, ou la modernisation des arsenaux nucléaires - cela n'est pas seulement parce qu'ils bénéficient d'une période de transition sans compétiteurs pairs et que leur stratégie de préemption se trouve aujourd'hui avantagée par l'absence de règles contraignantes. Il y a également un facteur idéologique fondamental à prendre en compte dans la recherche de la rupture préemptive stratégique, c'est celui de la légitimité historique à maintenir l'intégrité et la puissance des Etats-Unis d'Amérique - c'est la figure du mythe de la Frontière avec son corollaire de l'action moralement justifiée par la défense de la communauté dans un environnement hostile. Le mythe de la Frontière, en tant que forme métaphorique reconnaissable et peu variable de l'expérience nationale, est le référent idéologique qui mobilise la société américaine en cas de crise et de transition - il légitime et rationalise le contexte violent de la transformation historique. La Frontière américaine est une tentative anticipée d'emprise sur un monde menaçant l'essence de la Polity américaine - avec des effets de sens de type destinée manifeste ou défense du monde libre ou de l'ordre libéral démocratique global. La Frontière est la projection super-structurelle de la société américaine dans un monde considéré comme inachevé, en expansion (croissance, progrès), moralement imparfait, culturellement et stratégiquement en recomposition permanente. L'Amérique considère encore aujourd'hui la globalisation de sa Frontière comme un projet politique et idéologique légitime, même si elle la perçoit comme un front pionnier pouvant influencer (dynamiser/contenir) d'autres fronts émergents ("Asie Pacifique", "Hémisphère Occidental", continuum "Euro-atlantique").



NOTES

5. L'ARF (Asean Regional Forum) est un forum « first-track » (pays de l'ASEAN+3 avec les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle Zélande, la Corée du Nord, l'Inde, le Pakistan, l'Union Européenne) d'échange en matière de confiance-building dans tous les domaines sécuritaires, de la préservation des océans à la lutte contre le crime organisé, afin d'établir « un schéma de relations plus prévisible et constructif en Asie-Pacifique ». La CICA, fondé en 1992, est une organisation rassemblant les pays d'Asie Centrale et des partenaires (la Chine, l'Inde, Israël, le Pakistan, « l'Etat de Palestine », la Russie, la Turquie), qui promeut la coopération sécuritaire pour la lutte contre le terrorisme et le dialogue entre civilisations. Le NEACD, fondée en 1993, est une organisation « first track » réunissant la Chine, la Corée du Nord, la Corée du Sud, le Japon, la Russie et les Etats-Unis, qui vise à la « mutual reassurance » — c'est-à-dire, la transparence économique et politique et le confidence building sécuritaire, notamment dans les domaines nucléaire, maritime — et à la prévention des crises



4 - Evaluation de la légitimité selon la Chine et la Russie : entre responsabilités globales et intérêts de puissance

La Chine et la Russie sont en faveur d'un système international équilibré par la multipolarisation (codécision politique et co-développement sous leadership des pôles régionaux dominants) et redoutent les stratégies américaines de contrôle de leurs périphéries et des zones stratégiques de ressources énergétiques et d'accès aux marchés émergents par l'influence politique, la déstabilisation de la société civile ou des actions militaires de changements de régimes. Il n'en demeure pas moins que ni la Chine ni la Russie n'ont intérêt à adopter des positions frontales, mais tendent à composer avec les nouvelles règles du jeu imposées par Washington, en combinant prise de responsabilités globales — rôles de médiation dans les conflits internationaux, missions de maintien de la paix, coopération pour les luttes contre la prolifération, antiterroriste, etc. — et stratégies indirectes. Les deux puissances reconnaissent que la globalisation a modifié la règle de la stricte souveraineté des Etats, et que l'intervention de la communauté internationale dans les affaires intérieures des Etats affaiblis ou dans les zones d'intérêt global est nécessaire et légitime. Mais cette légitimité à l'intervention internationale ne doit pas outrepasser les limites de la sanctuarisation des intérêts vitaux des deux puissances. Ces intérêts vitaux sont la défense de l'intégrité territoriale (Taiwan, Tibet, Xingjiang, Tchétchénie, Caucase, Mer Noire), la sécurisation des périphéries (traditionnelles et espaces transfrontaliers d'agglomération économique) et de l'accès aux voies de communication globale, l'intégrité sociale et culturelle. La régionalisation de leurs stratégies, respective et commune, via la création de la Shanghai Cooperation Organization (SCO) et la participation à une architecture de coopération sécuritaire élargie (ARF, CICA, NEACD)⁵, mais également la globalisation de leur présence dans les zones traditionnelles d'influence US (Amérique Latine, Moyen Orient) créent des effets de sanctuarisation de leur puissance. Les vives réactions du Président Poutine au déploiement des systèmes antimissile en Europe de l'Est, mais également les grandes manœuvres militaires sino-russes et l'essai réussi de l'arme antisatellite chinois (ou encore les attaques cybernétiques des hackers chinois contre les sites web étasuniens), tendent à montrer que les deux puissances (ré)émergentes globales, ne se contentent pas de jouer selon les règles de Washington mais font planer le risque d'un retour à la realpolitik (si ce n'est la guerre froide) pour contraindre les Etats-Unis à accepter la configuration multipolaire. La tendance à la logique floue et l'asymétrie des stratégies ainsi qu'à la prééminence du renseignement (influence, mobilisation des réseaux) ne sont pas des facteurs antinomiques à la culture stratégique des Russes et des Chinois. Mais le manque de débat stratégique global et le recul voire l'inadéquation du droit international comme arbitre final dans la résolution des conflits, incitent la Russie et la Chine à restreindre au

maximum les cadres de la légitimité internationale à l'intervention : il existe en effet des risques de précédents (Kosovo), de contagion dans les zones périphériques ou de déstabilisation économique. La souveraineté des Etats et l'unité nationale demeurent les deux valeurs essentielles des relations internationales pour les deux puissances, qui demandent systématiquement que les interventions armées se fassent dans le cadre de l'ONU et si possible avec un accord préalable de l'Etat où s'opère l'intervention. La Chine et la Russie soutiennent la démarche de la Commission Internationale sur l'Intervention et la Souveraineté des Etats établie par l'ONU en 2000 qui détermine deux conditions d'intervention militaire légitime :

1. la perte de vie humaine sur une grande échelle résultant de l'action, de la négligence ou de la défaillance d'un Etat ;
2. le "nettoyage ethnique" à grande échelle induit par des actes de terreur (assassinats, viols) ou l'expulsion forcée. Les critères pour l'intervention armée doivent inclure un mandat par une autorité, la cause juste, les bonnes intentions et la multilatéralité. Le glissement de l'intervention humanitaire et d'interposition au "changement de régime" est vigoureusement rejeté par la Russie et la Chine.

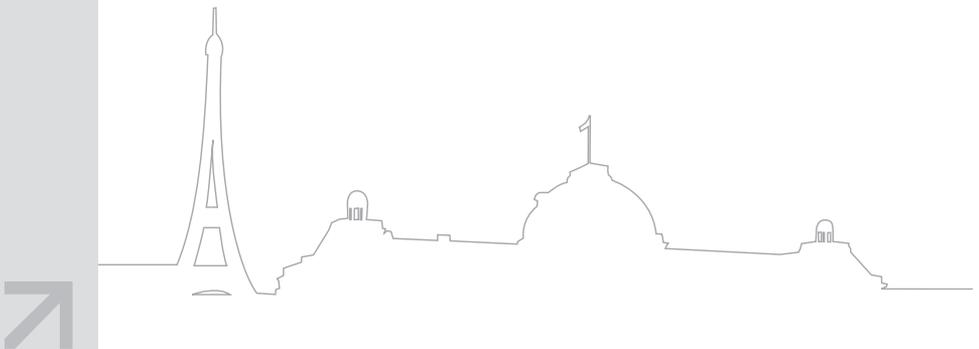
Depuis la fin des années 1980 (doctrine énoncée lors d'une rencontre Rajiv Gandhi-Deng Xiaoping en décembre 1988) la Chine tente de promouvoir un "nouvel ordre international" qui élargirait la décision globale aux acteurs du tiers-monde et refonderait la légitimité internationale selon cinq principes (proches des principes de la chartre de l'ONU) : respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ; non-agression mutuelle ; non ingérence dans les affaires intérieures ; égalité et bénéfice mutuel ; coexistence pacifique. Les experts chinois, pour illustrer la position chinoise combinant défense des principes onusiens et promotion de la voix et des intérêts des Etats du tiers-monde, citent souvent les propos du président algérien Bouteflika "la souveraineté est la dernière ligne de défense des Etats les plus faibles dans un système mondial inégal" (OUA, 1999).

La doctrine stratégique russe, codifiée ces six dernières années à travers les trois "Concepts" (Doctrine Militaire, Sécurité Nationale, Politique étrangère), considère comme une menace tout déploiement de troupes dans le voisinage de la Fédération et toute action visant à limiter sa capacité à participer à la résolution des problèmes de sécurité internationale. La Russie se donne pour but stratégique de favoriser le courant des relations interdépendantes globales tendant vers le multipolarisme et de lutter contre les interventions unilatérales des Etats-Unis et de ses alliés qui n'ont pas encore prouvé leur efficacité : *"The strategy of unilateral actions can destabilize the international situation, provoke tensions and the arms race, aggravate interstate contradictions, national and religious strife. The use of power methods bypassing existing international legal mechanisms*



cannot remove the deep socio-economic, inter-ethnic and other contradictions that underlie conflicts, and can only undermine the foundations of law and order". Comme la Chine n'a cessé d'en appeler au développement de "win-win strategies" entre les nations, la Russie défend une stratégie "constructive" visant à instaurer la transparence et le "pragmatisme mutuellement avantageux" favorisant les décisions conjointes.

Si les Etats-Unis puisent dans leur histoire et leur idéologie dominante la source de la légitimité à l'intervention globale et utilisent avec agilité le multilatéralisme à cette fin, la Russie et la Chine demeurent autocentrées, étendent leurs intérêts mais protègent leur intégrité stratégique et culturelle (crainte de la "fusion" plutôt que du "clash des civilisations") et utilisent le niveau supranational pour renforcer ou protéger leurs intérêts.



PERCEPTION DE LA NOTION DE LÉGITIMITÉ DES ENGAGEMENTS MILITAIRES DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER (ONU - OTAN - UE)

NOTES

Par Emmanuel Dupuy
Président de l'Institut
de prospective et de
sécurité de l'Europe
(IPSE)



L'analyse de la position française tend parfaitement à démontrer les convergences existantes dans le débat sur la légitimité du recours à la force armée tant au niveau de l'OTAN, de l'UE que dans le cadre de l'ONU.

Pourtant, l'Union européenne, l'OTAN et les Nations Unies présentent chacune des forces et des faiblesses particulières lorsqu'il s'agit de la conduite de missions d'édification, de maintien et de stabilisation de la paix ou de missions de reconstruction et d'édification de la Nation.

Ce sont les Nations Unies qui possèdent l'expérience la plus diversifiée, la légitimité la plus largement acceptée et la plus grande autorité formelle en la matière. Leurs actions bénéficient, par définition, d'une sanction internationale. Les Nations Unies constituent la seule organisation en mesure de légalement contraindre des Etats membres ou non membres à se conformer à leurs décisions. Elles sont aussi les seules à pouvoir légalement contraindre leurs Etats membres à financer des opérations, que celles-ci recueillent ou non leur assentiment.

Néanmoins, l'on constate une évidente interaction entre les Etats et les différents bras politiques et militaires du multilatéralisme que constitue le trio OTAN-UE-ONU. Il demeurera toujours des circonstances où des forces de la taille d'un corps ou d'une armée seront nécessaires pour certaines opérations. Il restera toujours également des occasions où l'intervention initiale des forces internationales devra s'effectuer par la force. Il demeurera, enfin, et encore, des situations où une force de l'OTAN et de l'UE aura plus de crédibilité auprès des parties locales et sera mieux accueillie par les Etats voisins qu'une force placée sous le commandement des Nations Unies.



Le souci de la légitimité lié à l'action des forces armées européennes - pris dans son acception extérieure - est bien évidemment posé à l'ensemble des Etats de droit.

Mais la difficile gestion d'un équilibre entre continuum en matière de souveraineté nationale, intégration communautaire - notamment à travers le caractère de plus en plus légitimant de la PESC et de la PESD - et une logique de complémentarité renforcée et attendue dans les prochains mois entre l'UE et l'OTAN, tend à inscrire le débat sur la légitimité dans une actualité fortement évolutive et bien souvent fortement complémentaire, avec en filigrane le souci ou plutôt la volonté de chercher à inscrire l'action française dans la quête d'une vision de la sécurité alternative à des modèles existants.

Ce débat apparaît, en effet, parfois nettement teinté d'unilatéralisme et d'une forme d'unanimité fortement réducteurs ou, en tout cas, en parfait décalage avec l'esprit du multilatéralisme, marque du droit international dans lequel la France, plus que d'autres Etats européens, semble vouloir inscrire son action sur la scène internationale...

1 - Croisement des points de vue relatifs au débat sur la légitimité

La notion de légitimité selon l'ONU

Comme l'évoquait Louise Frechette, Secrétaire générale adjointe chargée de la réforme de l'ONU, à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de l'organisation, *"la création de l'Organisation des Nations Unies ainsi que la Charte des Nations Unies demeure depuis 1945 exemplaires. Cette dernière contient tous les principes de base qui conditionnent et légitiment la paix et la stabilité dans le monde : règlement pacifique des conflits, progrès économique et social des peuples, respect des droits de l'homme. Certes l'application de ces principes dans les relations internationales a bien sûr considérablement évolué au fil du temps et des événements.*

Au moment même où la mondialisation rendait les frontières poreuses et multipliait le nombre d'acteurs non étatiques influant sur les relations internationales – des organisations non gouvernementales aux multinationales en passant par les organisations criminelles ou terroristes, l'ONU est en capacité de maintenir plus de 70 000 soldats déployés dans des missions de paix, plus que tout autre pays hormis les États-Unis.

La communauté internationale se tourne donc désormais de plus en plus systématiquement vers l'ONU afin d'accomplir des tâches car l'Organisation est désormais la seule à avoir la légitimité universelle et parce que, aussi imparfaite soit-elle, elle peut obtenir des résultats.



Ainsi, créer ou reconstruire des institutions viables après un conflit est une tâche colossale pour n'importe quelle entité, nationale ou internationale”.

Les opérations des seules Nations Unies, sans qu'y soient impliquées l'Union européenne, l'OTAN ou encore les Etats-Unis sont nombreuses. Mais, à l'inverse, il n'existe aucune opération de l'Union européenne, de l'OTAN ou des Etats-Unis qui ne comporte pas une certaine participation, parfois très importante, des Nations Unies.

C'est qu'elles disposent de l'appareil de prise de décisions le plus simple et des dispositions les plus élémentaires en matière de commandement et de contrôle. Le Conseil de sécurité des Nations Unies présente une taille plus réduite que ses équivalents au niveau de l'Union européenne et de l'OTAN, il prend toutes ses décisions à la majorité simple et seuls cinq de ses membres ont la capacité de les bloquer unilatéralement. Un seul d'entre eux, d'ailleurs, les Etats-Unis, use de ce droit de veto avec une certaine régularité.

Les Etats membres des Nations Unies doivent ainsi fournir des ressources et des capacités renforcées pour la gestion des crises. Au-delà, les Nations Unies doivent améliorer leurs prestations en matière de mobilisation et d'organisation de ces ressources et capacités, tout en collaborant et en contribuant à la poursuite du développement des organisations régionales, éléments utiles à la stabilisation sur le terrain.

De l'avis de nombreux analystes, l'ONU est la seule à avoir prouvé sa légitimité sur ces deux volets.

La notion de légitimité vue selon l'Union Européenne

Comme l'a évoqué José-Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, lors du 50^{ème} anniversaire des traités fondateurs de 1957 :

“La construction européenne a réussi à promouvoir les valeurs humanistes et solidaires sur l'ensemble de continent européen. Désormais, l'Union européenne représente 500 millions de personnes, elle constitue le premier bloc commercial au monde ainsi que le principal pourvoyeur d'aide au développement, notamment vers l'Afrique. Comme le rêvaient les Pères fondateurs, il est enfin impensable qu'une guerre entre deux pays appartenant à la Communauté européenne puisse avoir lieu...”

Le défi qui se présente est d'adapter au XXI^e siècle les valeurs qui étaient à la base de la construction européenne à l'âge de la mondialisation. Aussi, à partir de l'idée fondatrice de réconciliation et de paix, il est désormais nécessaire “d'équiper” les citoyens européens dans un contexte mondialisé et de préparer l'Europe à faire face la concurrence internationale.



Il est également indispensable que l'Union européenne puisse contribuer à la gouvernance mondiale. Si ces sujets n'étaient pas prioritaires en 1957, ce sont aujourd'hui des préoccupations d'actualité à l'image de la lutte contre le changement climatique ou de la protection sociale des citoyens face aux aléas de la mondialisation".

L'Europe n'a plus pour seul objet la construction d'une union économique mais également celle d'une union politique. Malgré les difficultés à énoncer politiquement des intérêts communs, un des principaux objectifs est désormais de faire de l'Europe un acteur influent dans le monde et de construire ensemble un dispositif commun de sécurité interne et externe, incluant la stabilisation des conflits. C'est pourquoi se pose à présent la question essentielle de la légitimité de telles politiques, au regard des défis de démocratie et de transparence à l'égard des attentes des citoyens européens.

Le problème de la sécurité à l'intérieur des frontières, comme celui de la cohérence de l'action de l'Union dans le monde, est devenu un nouvel enjeu au regard des autres organisations multilatérales avec lesquelles, du reste, l'UE a bâti sa cohérence d'action.

La notion de légitimité selon l'OTAN

L'OTAN est capable de déployer des forces puissantes en nombre important, et peut les utiliser pour "forcer l'entrée", là où cela est nécessaire. En conséquence, alors que les Nations Unies constituent l'organisation la mieux adaptée pour la plupart des opérations de maintien de la paix et même pour certaines missions de base visant à imposer la paix, l'OTAN se prête mieux à des missions plus exigeantes, sur le modèle de celle menée actuellement dans les Balkans.

En revanche, l'Alliance ne dispose d'aucune capacité de mise en œuvre civile et autonome mais dépend pour ce faire des Nations Unies et/ou d'une ou l'autre coalition ad hoc de pays volontaires pour effectuer la myriade de fonctions non militaires essentielles à la réussite de toute opération d'édification de la Nation.

Comme l'indique James Dobbins qui fut ambassadeur des Etats-Unis auprès de la Communauté européenne, secrétaire d'Etat adjoint pour l'Europe et envoyé spécial en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, à Haïti, au Kosovo et en Somalie :

"Comme l'OTAN ne développe pas ses capacités à déployer et entraîner des forces de police, à encourager la mise en place de sociétés civiles, à stimuler le développement économique et à entreprendre certaines autres tâches civiles essentielles à ses missions militaires, elle doit impérativement mettre en place des



arrangements plus fiables avec l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, les Etats-Unis et les Nations Unies, afin de veiller à ce que d'autres Etats et organisations contribuent à fournir les ressources nécessaires au soutien des futures opérations militaires dirigées par l'Alliance".

Il rajoute :

"...qu'une telle évolution offrirait également un cadre dans lequel la collaboration entre l'Union européenne et les Etats-Unis dans le domaine de la défense et de la sécurité pourrait s'étendre sans nuire à l'OTAN. Et cela avec pour principal objectif de collaborer pour accroître l'efficacité du soutien aux opérations d'intérêt commun dirigées tant par l'OTAN que par les Nations Unies".

D'ailleurs, les missions de l'OTAN assoient leur légitimité actuelle sur la base du Concept stratégique de 1999 qui reconnaît que la sécurité de l'Alliance repose sur deux piliers : la gestion des crises, y compris les opérations de réponse aux crises, et le partenariat associé à la coopération, à la stabilité et au dialogue.

Même s'ils n'englobent pas *"la décision stratégique d'affirmer sa présence au niveau mondial et de mener des opérations militaires hors d'Europe"*, ces deux piliers sont néanmoins associés à la sécurité euro-atlantique. Cette réalité formelle légitime davantage le recours à des partenariats le plus souvent recherchés avec d'autres organisations multilatérales, parmi lesquelles l'UE, via la PESC et la PESD, tend à devenir la plus régulière.

2 - Les données du débat sur la légitimité en France : dispositions multilatérales, pensée stratégique et contraintes budgétaires ?

Ce débat devient encore plus prégnant quand les Etats européens sont tenus par des engagements internationaux et la participation croisée - le plus souvent duale mais parfois également concurrentielle - d'organisations intergouvernementales. Le débat actuellement en cours quant aux motifs justifiant la réintégration de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN, après 41 années d'absence assumée (bien que le rapprochement doctrinal date en fait de 1995), illustre notre propos d'une certaine manière.

Ce lien légitimant de l'action militaire, dont les présupposés sont quasiment identiques à ceux que connaissent nombre de nos voisins européens, parmi lesquels l'Allemagne, a été et demeure plus que jamais au cœur des débats actuels quant à la notion globalisante de la sécurité, l'extension ou l'externalisation d'une politique de défense où se confondraient préoccupations, méthodologies et personnels issus des institutions et fonctions régaliennes de la puissance publique.



L'externalisation de la fonction militaire, du maintien de l'ordre et du recours à la force, caractérisée par la réflexion actuellement en cours sur les Sociétés Militaires Privées (SMP) complète en effet ce débat quant à la légitimité et la légalité de l'action militaire extérieure.

La mission de rapprochement *“des missions, des structures et des modes de financement des grandes institutions publiques en charge de la formation, de la recherche et de l'analyse des questions de sécurité et stratégiques”* confiée par le Président de la République à Alain Bauer, Président de l'Observatoire National de la Délinquance, témoigne concrètement de ces préoccupations.

C'est également le cas de la réflexion sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, en cours d'élaboration en France et censé toiletter *“les données stratégiques de notre outil de défense pour les prochaines quinze années”*, sopeser les risques et anticiper autant que faire se peut les menaces potentielles. Cet exercice a d'ores et déjà été réalisé sous l'égide de la Bundeswehr, l'année dernière et a été tenté, sous forme balbutiante dans sa forme européenne - si on se réfère aux travaux menés en 2004, sous l'égide de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO - devenu l'IESUE. Il en est encore question de *“l'examen des conditions d'emploi des forces françaises en opérations extérieures”* dans le cadre d'une analyse prospective quant à l'équilibre entre les grandes missions et fonctions assignées à nos forces armées et à nos moyens de sécurité. Ce débat est, par ailleurs légitime par la contrainte de ne pas dépasser l'effort budgétaire militaire au-delà de 2% du PIB.

Est également en jeu la capacité à expliquer que l'ordre public et les libertés individuelles, sont les garanties de la sûreté personnelle et de la sécurité collective ; que l'indépendance nationale est la garantie sine qua non de la paix dans le monde, que les mutations internationales au-delà des inégalités de développement et centres d'impulsion dans l'espace mondial - nous apprennent la prégnance de l'histoire et de là notre capacité à agir par anticipation.

Ce sont là les termes, entendus a minima de l'incompressible débat sur la justification des politiques de sécurité nationale, ferment de nombre de démocraties. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'intérêt de l'OTAN pour la consolidation des relations civilo-militaires, perçues comme les premiers objectifs à réaliser pour asseoir la démocratie lorsque, au sortir des années 1990, elle menait ses nouvelles missions “hors zone” avec en ligne de mire l'horizon balkanique, méditerranéen et caucasien.

Ce but ultime de “globalisation” de la notion de démocratie¹ n'est nullement exportable au gré du canon et des corps expéditionnaires ainsi que l'a parfaitement rappelé Hubert Védrine, notamment dans le cadre de son rapport portant sur les évolutions envisageables



quant à la place de la France vis-à-vis de la mondialisation.

Le socle constitutif de la démocratie, ni héritage ni application d'un concept rigide, nullement inscrit comme phénomène universel mais avant tout fruit d'une lente maturation, a un impact évident sur le débat relatif à la légitimité de l'action militaire. Il suffit, pour s'en convaincre de rappeler le lien entre légitimité et notion de victoire, mettant en exergue le but de guerre ou l'état final recherché (EFR), tout autant que le lien consubstantiel existant entre légitimité et notion de temps, en vertu duquel la légitimité se construit avant, pendant et surtout après l'OPEX ou l'OMP.

Parallèlement, et dans une même ligne de pensée, l'Union européenne cherche à légitimer, du moins sur le papier, l'autonomisation de sa Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), qui est, depuis le Traité de Maastricht de 1993, au service de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). La PESC et la PESD répondent ainsi toutes deux à une même nécessité et doivent être comprises sous deux angles légitimants. Dans le cadre d'une réponse collective tendant à justifier son rôle comme garant du multilatéralisme, elle est organisée à travers des instruments et des logiques communes et solidaires, qui n'annihilent pas pour autant le continuum autour de la souveraineté nationale et autour du principe de coercition et de légitimité de l'usage de la force dans le cadre de la défense d'intérêts nationaux, parfaitement compatibles avec la solidarité communautaire.

C'est sans doute le Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Javier Solana, qui résume le mieux la réalité de la PESC aujourd'hui. Dans le cadre de la Stratégie européenne de sécurité au sous-titre évocateur *"Pour une Europe sûre dans un monde meilleur"* (décembre 2003), elle tend à légitimer l'usage des forces armées européennes partout et quand cela le justifie. Elle serait ainsi *"une sorte de philosophie générale de l'action dans le monde assimilant implicitement le concept onusien de responsabilité de protéger"*, rappelant le débat relatif au concept de guerre juste, explicitement porté par la doctrine interventionniste américaine.

La PESD s'inscrirait donc dans une volonté de préserver les alliances, de partager le coût, de maintenir l'autonomie nationale de décision, tout en prenant en compte la multinationalisation des Opex, avec en filigrane le souci des engagements internationaux (Charte de l'ONU, relation transatlantique, appartenance à l'OSCE, l'OMC, vis-à-vis du dialogue qu'elle entretient avec l'ASEAN, le Mercosur, l'UA, la toute jeune Cour Pénal Internationale - CPI, le Conseil de l'Europe...) et militaires (en premier lieu desquels, l'Alliance atlantique. Rappelons à cet effet que la France est le quatrième contributeur de l'OTAN).

De ce point de vue, le débat quant au rapport coût/efficacité de telles



actions ne doit pas être éludé. Nous ne saurions minorer non plus le poids économique de l'action militaire extérieure (à peu près 600 millions d'euros par an pour la totalité des OPEX, dont 250 pour la seule opération Licorne) qui semble inciter certains responsables politiques à une inflexion quant à la légitimité tactico-opératoire de la présence militaire française.

La volonté d'eupéaniser l'ambitieux programme d'accompagnement, de formation, d'entraînement et d'équipements des forces armées africaines en est une illustration parfaite (RECAMP - renforcement des capacités africaines de maintien de la paix - lancé en 1998 lors du Sommet du Louvre, sous l'égide de l'ONU, en partenariat avec l'Union Africaine et sous l'égide de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest - CEDEAO).

Les missions de formations des armées africaines seraient ainsi privilégiées sur les responsabilités de contrôle militaire sur le terrain. L'on va même jusqu'à évoquer la duplication de forces "classiques" d'interventions aux côtés de troupes ayant un fort niveau technologique, dites de "haute intensité".

A ce propos, les déclarations conjointes entre les Nations Unies et l'Union européenne (septembre 2003 et mai 2007) quant au rôle attendu de l'UE dans la résolution des conflits, la gestion des crises et le maintien de la paix en Afrique est éloquent...

3 - L'UE ou la difficile émergence d'un nouveau pilier d'action et de stabilité d'action du multilatéralisme onusien

La PESD vise ainsi à doter l'Union européenne des instruments civils et militaires lui donnant une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits. Ce sont deux des principaux facteurs légitimants son action sur la scène internationale.

Il convient néanmoins de rappeler que cette notion de défense européenne autonome n'implique nullement la nécessité de l'inscrire dans une défense collective des pays européens contre une agression extérieure : c'est là une mission dévolue à l'Alliance atlantique.

C'est cependant à la PESD qu'il revient d'assurer la gestion des crises internes, par des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix ou par le biais de missions humanitaires regroupées sous le nom de "Missions de Petersberg" (concernant celles engageant les militaires dans du soutien logistique aux opérations humanitaires, l'aide aux populations réfugiées, l'assistance en cas de pandémies ou de catastrophes naturelles, la récupération des ressortissants, le maintien, l'imposition et le rétablissement de la paix).



Cette logique de sécurité “coopérative” vient ainsi en appui tant des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (sous le chapitre VII de la Charte de l’ONU, c’est-à-dire, dans les missions baptisées Military Operations Other than War (MOoTW) que de celles s’apparentant à du soutien de la paix (Peace Support Operations - PSO - englobant les phases de peace keeping, peace enforcement, conflict prevention, peace making et peace building).

Il s’agit donc bel et bien de comprendre que la légitimité de l’action de l’UE et du recours à la force est implicitement posée dans les mêmes termes aux 27 Etats qui la composent et que ce débat est désormais de plus en plus marqué par l’objectif de concevoir la politique étrangère et de défense européenne sous le prisme du réalisme.

Cette Realpolitik européenne peut donc être perçue comme étant à la fois le levier et le vecteur quant à l’émergence d’une puissance européenne.

Cette dernière implique aussi d’assumer pleinement le caractère de puissance pluridimensionnelle, dont le socle est constitué de “briques constitutives” que sont des valeurs, une base constitutive ou “socle constitutionnel” (sous la forme d’un nouveau traité simplifié, fortement volontariste sur le volet d’un “Schengen de la défense”, qui viendrait remplacer celui de Nice sous lequel nous vivons toujours depuis 2001), des droits fondamentaux, des capacités d’actions et un volontarisme politique sans faille.

Bref, tout cela pourrait se résumer par le fait que l’UE cherche à relever un double défi, que justifie sa participation comme producteur global (à défaut d’être universel) de sécurité à travers la planète :

- celui de la sécurité collective (intérieure à l’UE et au-delà de ses frontières) partout où ses intérêts vitaux et stratégiques peuvent être menacés - à la fois, donc, sur le plan économique, commercial, au niveau de la sécurité de ses ressortissants ainsi que la défense de ses valeurs, que sont les ressources patrimoniales héritées de son histoire, grâce à l’universalisme de sa culture, qui ont façonné son identité tout en garantissant sa cohésion dans un dessein politique (territoires, institutions, droits fondamentaux, liens culturels) ;
- celui de la promotion d’un système de valeurs et intérêts plus spécifiques à chacun des Etats membres, dans le but d’être un modèle d’intégration régionale.

D’où la mise en commun des ressources individuelles pour l’intérêt de tous, et également l’acceptation de la responsabilité mutuelle, celles-ci pouvant être caractérisées de deux manières :

- pas de recours ou de menaces de recours à la coercition sans raison ;



- prise en compte des mesures appropriées en cas de violation flagrante des engagements souscrits par l'UE (dans le cadre de traités, accords et conventions internationales).

Tout ceci tend à prouver que l'UE développe, grâce à la PESC, une volonté normative (valeurs, Constitution, Droits fondamentaux) et des impératifs politico-militaires (soit ce qu'il est convenu d'appeler la Soft power - traduisible par "*diffusion subtile par la persuasion d'une idée ou d'un concept*" et le Hard power, soit marquée par "la volonté d'imposer son point de vue de manière plus autoritaire ou péremptoire").

4 - Le renouveau certain de la relation France-OTAN : Une relation ambiguë marquée par une réalité tactico-opérationnelle complexe

Percevoir la notion de légitimité revient également à poser un regard lucide quant aux outils dont la France dispose en matière d'action extérieure, depuis la fin de la guerre froide, dans un contexte qui a pu être qualifié "d'Irrealpolitik", eu égard à une politique américaine guidée par une vision quelque peu réductrice de la complexité du monde, à une Europe communautaire incapable de se faire au concept de Puissance et d'une France qui cherche ses marques face aux nombreux défis planétaires.

Dès lors, le caractère légitimant de l'action civilo-militaire des opérations multinationales revient ainsi dans le débat relatif au contenu et au champ d'application du multilatéralisme. Qu'il s'agisse d'une réflexion pleinement assumée et valorisante, à l'instar de celle des 191 Etats qui souscrivent à la Charte cinquantenaire de San Francisco, et même si la réalité est de facto légèrement différente ou qu'il s'agisse de celle qui sous-tend les nombreuses pierres d'achoppement divisant les 26 Etats membres de l'Alliance Atlantique (en premier lieu desquelles, celles tenant à l'élargissement du champ géographique et du domaine de compétence de l'Alliance atlantique, fruit d'une volonté d'y associer les alliés traditionnels de Washington comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et le Japon, de plus en plus enclin à se départir de sa posture neutraliste et à "remilitariser" sa politique de défense).

Aussi convient-il d'analyser la notion de légitimité quant au recours à la force à la fois sous l'angle des fondements de la politique de défense globale nationale, de la "stratégie atlantique" de chaque Etat, en corrélation avec les avancées et écueils quant au degré d'autonomisation de la politique de défense et de sécurité européenne, ainsi que des visions quelque peu divergentes de la géopolitique selon que l'on se situe à Washington, à Paris, à Bruxelles ou à Mons - au SHAPE (commandement européen de l'OTAN)...



Ce sont ainsi les domaines traditionnels de la souveraineté (nucléaire, industries de défense, lutte antiterroriste, OPEX) qui doivent être passés au crible de cette relation duale, ou s'inscrivant en quelque sorte dans un jeu à triple bande, si l'on prend en compte l'élément de plus en plus structurant de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Ce regard lucide posé sur les relations entre l'organisation atlantique et la France, tout en relevant un certain paradoxe, voire des contradictions évidentes entre l'entente opérationnelle sur le terrain et les discours politiques qui font de l'OTAN un repoussoir communément évoqué, notamment comme explication au retard à l'allumage de la PESD, permet néanmoins de se rendre compte combien la France, engagée concrètement dans l'OTAN, tend à le faire savoir le moins possible, tout en cherchant à rattraper son retard et peser un temps soit peu sur les décisions qui engagent ses forces armées sur le terrain, au premier chef desquels la recherche de la légitimité comme vecteur privilégié de communication envers les populations locales et opinions publiques nationales...

Or force est de constater une certaine cohérence, malgré tout, dans les choix français, comme le fait le contre-amiral (2S) Jean Dufourcq, anciennement responsable de la division recherche du Collège de défense de l'OTAN à Rome et désormais Directeur de recherche au CEREM, pour qui *"la France souhaite adopter la posture d'un pays qui veut aujourd'hui sous les couleurs tricolores ou européennes, jouer sa partition responsable au sein d'une Alliance qu'il a contribué à faire naître et qu'il voudra essayer de faire évoluer selon la vision qu'il a du devenir du monde occidental"*.

La lutte contre le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive (ADM) est là pour nous rappeler combien sont liés les parades et moyens à mettre en œuvre collectivement contre ces menaces asymétriques, imposées par les attentats du 11 septembre, puis ceux de Madrid et de Londres. Si cela ne suffisait pas, les formidables enjeux liés aux défis capacitaires mettent encore en évidence combien la coopération demeure vitale.

Pour la France, ce réalisme géopolitique "à la carte" s'appuierait ainsi sur la conscience d'intérêts nationaux assumés, tout en cherchant à inscrire son action dans un multilatéralisme actif, contingent à l'émergence d'une stratégie autonome en matière de défense et de sécurité européenne.

Le cadre de la PESD permet ainsi à un Etat d'assurer une mission visant et *"au maintien de la paix et (au) renforcement de la sécurité internationale, (au) développement et (au) renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi (qu'au) respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales"* (Titre V du traité consacré à



la PESC). Ce fut le cas à Bunia, en Ituri (RDC) dans le cadre de la mission Artémis, première intervention militaire de l'Union européenne sans recours aux moyens de l'OTAN, c'est-à-dire véritablement autonome au sens où l'entendait la déclaration franco-britannique de Saint-Malo de 1998 qui fut autant le point de départ de la politique européenne de sécurité et de défense que - sur un plan militaire - de l'opération qui permit de valider, dans le cadre de l'Union européenne, l'approche française en matière de réaction rapide face à une situation d'urgence.

Parallèlement, cela justifie aussi de la nécessité de rattraper le retard subi par quarante années de mise à l'écart de la France des prises de décisions au sein des instances bureaucratiques otaniennes et d'inscrire désormais son action en priorité en tant que nation-cadre dans les missions multinationales de gestion de crise, autant que faire se peut, légitimer par des résolutions de l'ONU...

Cet inéluctable lien est ainsi fortement marqué par une relation d'association et de rivalité entre l'Otan et la France, conditionnée tant par la prise en compte - somme toute tardive - en France du concept de *Révolution dans les Affaires Militaires* (RAM, datant pourtant de 1991, tendant à l'hyper sophistication dans les moyens et réponses militaires et au-delà de la prise en compte de la *soft power* dans le contexte de la globalisation) que par l'interopérabilité des doctrines et de l'emploi des forces.

Phénomènes liés voire accélérés par le concept dit de "Berlin+" depuis 2001 quant à la gestion des crises qui permet l'accès de l'Union européenne aux moyens et capacités collectives de l'Alliance. Sans que soit pour autant réglée la question du "*droit de premier refus*" puisque c'est, en effet, l'OTAN qui, après une phase de planification commune avec l'UE, décide ou non de l'organisation la plus à même de s'investir militairement, ouvrant au mieux un contrôle politique de l'UE, lors des opérations ou au pire induisant une concurrence lors de ces opérations).

Plusieurs mises en application récentes et en cours conditionnent désormais cette relation ambivalente sur laquelle pèse le débat quant à la légitimité de certaines actions militaires extérieures engagées, qu'elles le soient simultanément, successivement ou parfois pouvant être perçues comme potentiellement concurrentielles...

En témoignent les opérations extérieures réalisées sous pavillon PESD (opérations Artemis à Bunia en 2003 et Congo en 2006, EuFor au Kosovo, Altéa en Bosnie), celles sous pavillon OTAN (ISAF en Afghanistan, Mission Concordia en Macédoine) ou encore la concurrence et la complémentarité existante tant en matière de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (Renforcement des Capacités de Maintien de la Paix – RECAMP lancé



par la France en 1998 / Programme ACOTA - African Contingency Training and Assistance depuis juillet 2003 sous l'égide des Américains).

Ces visions contradictoires quoique parfois complémentaires peuvent également légitimer d'un côté la nouvelle politique de bon voisinage de l'UE (notamment en direction de l'Europe du Sud-est du Caucase et des pays du pourtour de la mer Noire) ainsi que celle que l'Otan privilégie dans le cadre du dialogue offert par le Partenariat pour la Paix (PpP, érigé en sas d'entrée à l'Otan depuis la dislocation de l'Empire soviétique et la disparition du Pacte de Varsovie).

5 - La relation France/OTAN sous le prisme de la nouvelle légitimité européenne : La PESD comme solution à la crise actuelle de légitimité réciproque ?

Ce panorama étoffé de la relation France-OTAN offre, sans doute, un cadre d'analyse pertinent quant aux consolidations, autonomisations et approfondissements du concept de PESD en lien avec l'OTAN. Celui-ci s'exprime d'ailleurs de plus en plus dans un besoin d'exporter une vision propre de la sécurité en dehors de l'UE, apte à convaincre son associé et rival qu'est l'OTAN, entre autres, de la volonté européenne d'être un acteur global. Cette vision extérieure de l'Union cherche ainsi à s'inscrire constamment dans le cadre du multilatéralisme onusien, comme le révèle dans le même temps le nouveau concept de l'OTAN de 1999, rappelé lors du Sommet d'Istanbul en 2004.

La sécurité européenne s'inscrirait ainsi désormais dans un nouveau modèle volontariste dès lors que l'ONU resterait l'enceinte chargée de légitimer le recours à la force européenne, et le seul espace de dialogue universaliste, comme l'évoquait Jacques Chirac en Lettonie.

Dans ce cadre, le triptyque UE-France-OTAN se verrait confirmer, pour certains, dans une alliance euro-américaine plus souple, au service du multilatéralisme onusien, permettant d'associer de nouveaux acteurs stratégiques, à l'instar de la Russie, à plus ou moins longue échéance, et légitimant ainsi un volet européen au sein de l'OTAN.

En effet, la défense européenne reste encore fortement marquée par la doctrine de Clausewitz, selon laquelle il importe de "construire" de la coercition pour in fine tendre vers des concessions diplomatiques, sans pour autant éliminer, en dernier recours, l'option militaire, comme rappelé à Riga par la chancelière allemande Angela Merkel.

Bref, c'est un peu comme si l'on considérait la guerre comme la continuation de la politique, en tenant néanmoins compte de la nécessaire intrusion de l'autorité politique, parfois même jusqu'au



niveau de la conduite des missions au niveau tactique et opérationnel.

De ce point de vue, la mise en place, enfin, de la Force de réaction de l'Otan (NRF – Nato Response Force, forte de 25 000 hommes projetables rapidement partout dans le monde pour faire face aux situations d'urgence) est un exemple significatif.

Si le nouvel ordre international apparaît de facto comme quasi unipolaire, il oppose encore aujourd'hui les tenants d'une conception occidentale du monde à ceux qui y résistent ou, simplement, éprouvent des difficultés à adhérer à une telle conception.

La dynamique de globalisation qui semble aujourd'hui s'imposer aux Etats en les privant peu ou prou de leurs capacités de régulation autonome et souveraine - indépendamment de l'intervention d'un "gendarme" - trouve en réalité un appui dans ce que l'on pourrait qualifier de "système multilatéral utilitaire", qui n'est encore qu'esquissé (notamment du point de vue du Droit international).

Car, dans la mesure où il reste placé sous la tutelle effective et exclusive de la seule "hyper-puissance" américaine, il semble condamné à hypothéquer encore l'émergence d'une vision alternative de la sécurité.

Une seconde dynamique émerge néanmoins, porteuse de l'alternative d'un ordre international multipolaire qui serait articulé autour de pôles régionaux d'équilibre tels que l'Union Européenne, d'influence, voire même, pour certains, de puissance, dont l'émergence est non seulement crédible mais d'ores et déjà lisible, même si elle procède de rythmes et de visées aussi variables qu'incertaines. Or cette logique de régionalisation est justement devenue un enjeu propre à asseoir davantage la construction européenne comme facteur de sécurité collective, notamment dans sa dimension d'acteur global face au défi climatique, comme l'a rappelé récemment le Président de la République.

C'est ce subtil équilibre de la Puissance qui est en jeu entre la France, grande puissance en passe de perdre ses atouts, l'OTAN, conditionnée encore mais pas seulement par la puissance américaine, une Organisation des Nations Unies qui cherche à être le lieu de prise de décision effective d'une communauté internationale, bien souvent inexistante, et une Union européenne aujourd'hui à 27, demain à plus de trente Etats membres qui, à travers une PESC et une PESD encore hésitantes, se cherche encore une voie tout autant qu'une voix légitimante sur la scène internationale.



RÉHABILITER LA LÉGITIMITÉ DE L'INTERVENTION MILITAIRE

NOTES

Par le colonel
François Chauvancy

1. Général Antoine de Jomini (1779-1869), *Précis de l'art de la guerre*, éd. Perrin, 292 pages

2. Raymond Aron (1905-1983), *Paix et guerre entre les nations*, éd. Calmann-Lévy, 1962, P162

3. Général Claude Delmas, *La guerre révolutionnaire*, Que Sais-Je, éd. PUF, 128 pages, 1965

4. Louis Gautier, *Face à la guerre*, éd. La Table Ronde, 2006, 439 pages, P19



La question de la légitimité de l'intervention militaire est un débat millénaire sur la guerre juste et sur le recours à la force pour résoudre un différend.

Au XIX^e siècle, Jomini pose la problématique de la légitimité de la guerre "d'invasion" aujourd'hui qualifiable de guerre d'intervention, de la manière suivante : *"la guerre d'invasion sans motifs plausibles est un attentat contre l'humanité, c'est du Gengis khan ; mais lorsqu'elle peut être justifiée par un grand intérêt et un motif louable, elle est susceptible d'excuses, si ce n'est même d'approbation"*¹. Au XX^e siècle, Raymond Aron rappelle que le principe de légitimité crée l'occasion ou la cause du conflit². Après le déclenchement du conflit, il évoque aussi la question du *volume de destructions* à partir duquel *la guerre cesserait-elle d'être un instrument justifiable de la politique*. Pour d'autres comme le général Claude Delmas³, la guerre juste peut se définir en fonction de celui qui la fait, opposant le soldat-citoyen au soldat militant - nationaliste, religieux ou autre - qui lutte pour imposer sa vérité. Le soldat militant ne discute pas la légitimité de son action. Seule compte la signification qu'il attribue à cette action.

Plus proche de nous, Louis Gautier a posé la problématique contemporaine : *"nous n'échapperons pas au questionnement sur le recours à la force, la légitimité de nos engagements militaires et la nature de notre défense. Ceux qui se bornent à condamner la guerre par principe ou par absence de courage intellectuel ne la condamnent pas réellement puisqu'ils ignorent ce qu'elle est"*⁴. Il remarque aussi que le concept d'ingérence humanitaire a rétabli partiellement la notion de guerre juste alors que, depuis le XVIII^e siècle, la pensée juridique s'est attachée à bannir rationnellement la guerre à partir de deux critères : la légitimité du conflit et sa légalité. Quant à Michèle Alliot-Marie, elle considère que seul le Conseil de Sécurité de l'ONU peut donner une légitimité au recours de la force, *"il doit rester une*

NOTES

5. Michèle Alliot-Marie,
Le chêne que l'on relève, éd. Odile Jacob, 2005, 255 pages, P89

6. *Le Monde* du 7 septembre 2002
Donner un sens à la guerre préventive

*source incontestée de la légitimité internationale*⁵.

Constatons aujourd'hui que la guerre existe toujours. Le recours à la force militaire est rejeté par principe notamment par les démocraties occidentales qui édictent de multiples règles internationales le restreignant. Or, les règles internationales du recours à la force ne s'appliquent qu'à ceux qui veulent bien les appliquer, mettant à terme leur sécurité en jeu. De fait, la ligne entre la légitime défense naturellement licite et le recours à la force par autorisation de l'ONU paraît caduque. La question demeure comme le rappelait Philippe Moreau-Defarges⁶, *"Du point de vue du droit, de la norme, est-il légitime de faire la guerre pour empêcher que ne se produisent des événements peut-être terribles mais, par nature, incertains" ?*

Les fondements de la légitimité de l'intervention militaire sont donc à redéfinir en se référant toujours à la question de la fin et des moyens, au rapport de force nécessaire pour faire valoir des intérêts moraux, psychologiques, culturels, économiques que l'on considère comme légitimes, finalement à une certaine réhabilitation du recours à la force par les démocraties.

Par légitimité de l'intervention militaire, nous entendons donc ce qui est et doit être reconnu comme juste par le plus grand nombre, c'est-à-dire par la nation qui recourt à la force armée, par la communauté internationale ensuite qui est convaincue de la justesse de cette action et donc la soutient, enfin si possible par la nation, la coalition ou le groupe subissant le recours à la force.

Après avoir déterminé en quoi la légitimité est-elle essentielle à une intervention militaire, son intégration dans les opérations sera abordée. Enfin, des critères permettant le renforcement de la légitimité démocratique des interventions militaires sont proposés à la réflexion en fonction de situations génériques.

1 - En quoi la légitimité est-elle essentielle à une intervention militaire ?

L'Histoire montre qu'intervenir par la force est un exercice difficile pour une démocratie qui applique des règles limitant l'emploi de ses forces armées. En l'occurrence, elle préfère user de tous les vecteurs de puissance qui ne font pas appel au recours à la force militaire. Elle utilise la diplomatie, le droit international, les résolutions de l'ONU, les pressions économiques (...), n'évoquant un emploi possible de la force qu'en dernier recours après l'échec de tous les autres moyens.

Cette stratégie s'avère hasardeuse aujourd'hui et peut conduire dans le futur à des conflits autrement plus difficiles à assumer. La légitimité d'une intervention militaire, une des conditions essentielles à son succès, s'appuie donc sur plusieurs obligations préalables : déterminer



NOTES

les objectifs de l'intervention militaire, identifier le contexte juridique, comprendre les oppositions entre les différentes légitimités concernées, envisager enfin la construction d'une perception de la légitimité "la plus légitime" possible en vue d'une paix durable.

Quels objectifs pour une intervention militaire ?

La légitimité d'une intervention militaire s'appuie sur les raisons objectives et subjectives justifiant cette intervention. La première raison souvent évoquée aujourd'hui est d'établir en désespoir de cause une paix conforme aux normes de la communauté internationale. Cette intervention est le plus souvent réalisée par les quelques Etats, en général les démocraties occidentales, disposant de réelles capacités militaires et de la volonté pour les employer avec discernement.

Une seconde raison est que la paix voulue doit aussi satisfaire les intérêts en cause afin d'établir une situation nouvelle plus favorable à une partie au moins des acteurs et si possible à l'ensemble des acteurs. Il n'est pas possible en effet d'ignorer la notion d'intérêts. Leur détermination précise reste fondamentale, qu'ils soient appelés état final recherché ou buts de guerre. Pour les Etats qui interviennent, il est donc possible de résumer ce franchissement du seuil vers le recours à la force comme étant l'expression légitime de la défense d'intérêts qui prime le droit appliqué en temps normal. En revanche, pour celui qui subit et surtout s'il est défait, cette intervention est évidemment une agression injuste et illégitime.

Légalité interne et légalité internationale

Avant toute intervention militaire, la légalité interne contribue à construire le cadre juridique de l'intervention militaire nationale ou/et en coalition. Elément clé, elle participe donc à la légitimité de l'intervention. En théorie, il ne peut plus y avoir de guerre sauf en cas de légitime défense au sens formel et juridique du terme⁷ avec ses règles particulières notamment pour le fonctionnement de l'Etat. Cette disposition ne concerne cependant que les conflits entre Etats. La question des "groupes non étatiques" se pose comme en témoigne la Guerre contre le terrorisme menée par les Etats-Unis.

Dans le cas français, constatons enfin que, sur décision du pouvoir exécutif, les forces armées interviennent de plus en plus fréquemment hors de nos frontières, y compris par la force et sans déclaration de guerre formelle, agissant le plus souvent au nom de mandats internationaux ou éventuellement au nom d'accords signés. De fait, le président de la République s'appuie sur la légalité et la légitimité de son élection au suffrage universel pour décider de l'intervention des forces armées. Le processus interne du fonctionnement de l'Etat légalise l'option militaire, ce qui ne la rend pas toujours légitime dès lors que les opposants à la guerre quelle que soit leur représentativité

7. Conventions de la Haye (1907) et Charte des Nations Unies, article 2-4



NOTES

8. Lors de la déclaration de guerre, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit que les autorisations de l'Assemblée ne peuvent résulter « que d'un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale ». Pour le Sénat, « le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ».

9. Colonel Chauvancy, *Conceptualiser l'ennemi*, Cahiers du CESAT n°6, octobre 2006, PP47 à 52

10. Une source d'opposition est le terme générique pour nommer tout Etat, force ou acteur, militaire ou civil, susceptible de peser négativement sur la réalisation du but politique (état final recherché).



peuvent contester et s'opposer à cette décision légale. Il n'est pas nécessaire de disposer en France d'un vote du parlement pour engager des forces armées. Cependant, l'Assemblée nationale peut être sollicitée pour accorder un vote de confiance sur une déclaration de politique générale du gouvernement⁸. La légalité de la décision en sera fortement renforcée et souvent nécessaire pour une intervention de longue durée ou présentant des risques importants pour les forces armées engagées.

Par ailleurs, la légalité internationale assurerait que toute décision à l'encontre d'un ou plusieurs Etats soit obligatoirement juste parce qu'elle serait conforme au droit international. Or celui-ci reste soumis à un certain nombre d'interprétations notamment des parties concernées. En l'occurrence, et les exemples sont nombreux, l'application du droit international certes souhaitable ne peut suffire en elle-même. Si cette application n'est pas perçue comme juste, le droit ne sera pas respecté sauf en l'imposant, au besoin par la force. Néanmoins, il s'agit de disposer autant que possible de cette légalité internationale.

Au niveau militaire, la doctrine interarmées d'emploi des forces armées en opération (2003) a pris en considération cette problématique de la légalité et de la légitimité de l'intervention militaire. Elle différencie la guerre au sens juridique des opérations de guerre, de soutien de la paix, de sécurité et de secours d'urgence. En l'occurrence, la France agit en fonction d'une résolution de l'ONU, à la rédaction de laquelle par ailleurs elle est fortement contributrice en raison de sa place de membre permanent du Conseil de Sécurité. Cependant, elle doit aussi répondre à ses engagements internationaux qu'ils soient bilatéraux ou au titre d'une alliance comme celle de l'OTAN (article 5) ou de l'Union européenne.

L'affrontement des légitimités

Par intervention militaire, il faut comprendre la projection des forces à l'extérieur du territoire national. L'ennemi n'existant plus⁹, il s'agit désormais prendre plutôt en considération des sources d'opposition (SO)¹⁰ qui ne sont pas seulement des Etats ou des forces militaires régulières. S'opposent donc la légitimité de l'agresseur souvent contestée et la légitimité de l'agressé souvent soutenue par les acteurs de la communauté internationale. Il faut donc constater dans les relations internationales l'existence d'une opposition de légitimités qui supplantent les lois internationales encadrant théoriquement la guerre : légitimité religieuse face à la légitimité politique (Islam et Etats non-musulmans), légitimité historique face à la légitimité politique (conflits au Kosovo, au Moyen-Orient), légitimité étatique face à la légitimité sans-frontiériste (actions des O.N.G.). La légitimité de l'intervention devient alors un champ de bataille interne et international entre ceux qui soutiennent l'opération militaire même légale et ceux qui la contestent. Ainsi, les médias, qu'ils soient organes de presse

NOTES

11. François Chauvancy, *L'information, arme stratégique des démocraties*, 1998, thèse de doctorat, Université de Paris-Sorbonne IV Celsa, 559 pages, chapitre 2, §232, P182, Editions du Septentrion

ou outils de transmission de l'information (Internet, blog...), ont un rôle important dans la mobilisation sinon l'organisation des oppositions.

Les médias s'accordent en outre une légitimité particulière comme *chiens de garde* de la démocratie. A travers l'information diffusée, d'une manière volontaire ou instrumentalisée, ils influent sur le *jus in bello* et sur la conduite des interventions : rythme des opérations, usage de la force, légitimité... Les médias deviennent même parfois le cadre d'une négociation médiatique¹¹ comme lors de la première guerre d'Irak en donnant la parole sur les chaînes françaises de télévision à Tarek Aziz, ministre irakien des affaires étrangères. Internet permet aussi aujourd'hui la diffusion des télévisions nationales et des déclarations des différents acteurs du conflit.

Perception de la légitimité et durabilité de la paix

Ce qui est juste est ce qui est fait selon la justice, l'équité. Ce qui est juste n'est pas obligatoirement légal. Cette notion de ce qui est juste peut s'appuyer sur le droit mais cela ne suffit donc pas. La perception de la légitimité de l'intervention militaire est essentielle. Ainsi, dans le conflit entre la Yougoslavie et l'OTAN, celle-ci affirmait qu'elle intervenait non pas contre le peuple serbe auquel rien ne l'opposait, mais contre un régime non démocratique, sinon despotique à l'encontre de ses populations. La même argumentation a été employée par les Etats-Unis pour l'invasion de l'Irak en 2003.

Ensuite, cette situation de paix devra durer. Or, elle ne sera durable que si les parties concernées l'acceptent en la percevant comme juste par la prise en compte des intérêts de chacune de parties prenantes. Cette perception positive est favorisée par un équilibre compensé entre les gains et les pertes des protagonistes. Elle doit être à ce titre soutenue par un travail d'explication sinon de persuasion notamment par la diplomatie internationale. La paix ne sera durable que si les belligérants abandonnent définitivement la lutte armée, que ce soit par intérêt (amnistie, réconciliation, participation au pouvoir), par conviction ou par impossibilité de la poursuivre (défaite militaire totale, isolement dans la population). Les campagnes d'influence, les médias trouvent à nouveau leur place dans la résolution définitive du conflit dans le long terme.

La légitimité est donc un élément essentiel de l'intervention militaire. Elle est un objectif majeur à définir puis à maintenir ou à renforcer.

2- L'élaboration de la légitimité de l'intervention militaire

Saint Augustin et Saint Thomas d'Aquin ont affirmé la nécessité de la guerre juste d'où est issue la conception de guerre limitée pour l'Occident. Le *jus ad bellum* est le recours à la guerre avec les critères de la légitimité de l'autorité qui décide, la justesse de la cause,



NOTES

l'emploi de la force militaire après l'épuisement de tous les moyens de négociation. Le *Jus in bello* est la conduite de la guerre avec la réflexion permanente sur les moyens utilisés. Cette guerre juste ne rejette cependant pas le recours à la force. En revanche, elle précise la nécessité qu'elle soit menée en toute connaissance de cause et qu'elle réponde aux intérêts défendus. Les démocraties escomptent aussi un maximum de résultats politiques d'un usage minimum de la force en raison bien souvent d'une pression interne des acteurs de la société civile mais aussi pour des raisons économiques sinon de politique intérieure, le temps politique étant différent du calendrier opérationnel. Nous assistons donc à la fin du XX^e siècle au retour des principes de la "guerre juste" s'appuyant sur une légitimité rapidement attaquée en démocratie si le conflit n'est pas rapidement terminé (Kosovo, Irak).

La légitimité doit être définie dans le cadre de la stratégie générale militaire préparant l'intervention. Elle n'exclut pas les hypothèses de la frappe préemptive ou de la guerre préventive. Elle prend en considération les limitations du recours à la force, une reconstruction éventuelle de l'Etat visé. Le maintien de la légitimité, sinon son renforcement, est un objectif permanent couvrant toute la période de l'engagement militaire, y compris dans sa phase post-conflit.

Stratégie et légitimité

Définir la légitimité de l'intervention militaire constitue sans aucun doute un domaine important de la stratégie générale. Comme le soulignait le général Beaufre¹², l'essentiel est d'abord dans la phase de préparation de l'intervention pour *"réaliser progressivement la préparation psychologique de l'opinion nationale (...). La préparation doit également être d'ordre politique afin de donner à l'action envisagée le maximum de légitimité aux yeux de l'opinion tant nationale qu'internationale. D'où l'importance du choix d'un bon thème politique, correspondant au mieux à l'objectif visé"*. L'analyse des mobiles politiques des États intéressés vise à isoler diplomatiquement les SO (soutien ou neutralisation des autres Etats pouvant influencer sur le lancement de l'intervention militaire, appui des alliances militaires, résolutions de l'ONU...). S'ajoutent aujourd'hui les SO non étatiques qui ne sont pas toutes militaires.

Toutes les capacités de l'Etat sont mises à contribution qu'elles soient diplomatiques, économiques ou informationnelles notamment par une stratégie d'influence destinée à renforcer la légitimité de la politique choisie et éventuellement celle de l'intervention militaire si elle est décidée. La légitimité des sources d'opposition doit aussi être étudiée pour être affaiblie. Enfin, en cas d'engagement militaire dont l'objectif est la victoire, ce qui ne signifie pas obligatoirement la destruction des armées ennemies par la bataille, l'exploitation de ce succès doit être entreprise. Constatons en effet que tout conflit

12. Général Beaufre, *La Stratégie de l'action*, Ed. Colin, 1966, 155 pages



terminé fait bien souvent aujourd'hui l'objet d'une remise en question ultérieure de sa légitimité notamment par des actions juridiques étatiques ou individuelles sans oublier que la défaite n'est jamais totalement acceptée. Déterminer précisément ce qu'est une paix juste et durable dans le cadre de l'état final recherché est une nécessité.

Si l'on suit à nouveau le général Beaufre, le stratège décide même de l'image qu'il faut présenter à l'opinion, essaie de la construire selon son projet afin d'obtenir le maximum de soutien à l'intervention et ne pas permettre aux sources d'opposition de bénéficier du même capital de soutien. Gérer l'opinion publique doit se faire aussi dans le temps, des prémices de la crise à la préparation du conflit éventuel, à sa conduite et à ses suites. S'engager dans un conflit nécessite que le soutien de l'opinion soit acquis préalablement. Lui donner l'information jugée adéquate et vraie est donc un élément essentiel qui construit en démocratie la confiance entre le gouvernant et le citoyen sachant qu'il s'agit avant tout de conserver une solide majorité de soutien, y compris dans sa phase post-conflit.

Frappe préemptive et guerre préventive

Le refus du recours à la force peut signifier que l'on renonce à la possibilité de frapper une SO au moment où elle est la plus vulnérable et où l'effet de surprise peut jouer. La politique de l'usage de la force en dernier recours donne aussi à la SO plus de temps pour se préparer, par exemple en recherchant la désolidarisation d'une coalition, la dispersion de ses forces, leur camouflage. Cela signifie aussi que cette solution d'attente et raisonnable proposée par les démocraties ne peut être acceptable que si la suprématie militaire est totale avec pour implication un budget de la défense permettant la suprématie technologique, des effectifs suffisants, moralement forts et renforcés par la légitimité de l'action. Se posent donc les questions des frappes préemptives ou de la guerre préventive :

- Une frappe préemptive n'est plus exclue si l'on se réfère au discours de Jacques Chirac du 19 janvier 2006. Elle n'est pas obligatoirement nucléaire et peut être conventionnelle. Elle est de fait limitée avec un effet décisif attendu pour empêcher une agression avérée avec la problématique de la fiabilité du renseignement. La recherche infructueuse d'ADM en Irak en 2003 à la différence de 1991 peut servir de référence comme exemple négatif sur les dommages importants apportés à la légitimité des opérations américaines. Cette frappe préemptive doit donc être justifiée objectivement, possible, crédible et efficace.
- Quant à la guerre préventive, elle pose sans aucun doute une autre problématique. Elle doit répondre à une menace crédible et inéluctable dans le temps. Imaginée le plus souvent sous la forme d'une *Blitzkrieg*, avec un ennemi qui n'est pas en mesure de



NOTES

13. Article 57, du protocole 1 de 1977 des Conventions de Genève : le principe de proportionnalité commande de s'abstenir de lancer une attaque dont on peut s'attendre qu'elle cause incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou une combinaison des pertes ou dommages qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.



résister, la réalité de l'Irak montre que cette guerre peut être gagnée sur le terrain sur des forces régulières mais que les conséquences ultérieures restent cependant aléatoires surtout si elles ont été négligées. Il s'agit cependant du choix militaire et politique majeur du moment le plus propice pour engager ses forces compte tenu notamment des capacités de l'ennemi. Cependant, une guerre préventive peut difficilement être dissimulée malgré le succès passé de la guerre des Six jours en 1967. Les exemples de la Corée du Nord et de l'Iran montrent enfin la multitude des moyens dilatoires existant pour contester la légitimité (et la légalité) d'un recours préventif à la force ou d'une guerre préventive destinés à empêcher ces Etats d'acquérir l'arme nucléaire. Un objectif secondaire est aussi dans ces cas de diminuer l'effet éventuel de surprise de l'agresseur contre ces mêmes Etats et de rétablir un équilibre militaire pendant les délais gagnés.

Restrictions au recours à la force et proportionnalité dans la conduite des opérations

Les moyens utilisés devraient être proportionnels¹³ aux fins poursuivies. Ces problèmes peuvent être sensibles si la guerre n'a pas été officiellement déclarée surtout, et cela est inévitable, si des populations civiles sont atteintes. Certains objectifs militaires sont aussi en partie civils, par exemple les ponts, les routes ou les voies ferrées. L'usage de la force, même limité, a fatalement des répercussions sur la vie de la population. Cependant si l'on utilise la force avec timidité, les SO perçoivent cette situation comme un signe de faiblesse ou d'indécision, un manque de volonté à atteindre ses objectifs que les SO utiliseront pour mener leur propre stratégie surtout dans un conflit asymétrique.

Plus les armes deviennent précises, plus l'émotion est grande en Occident dans les médias et l'opinion en général lorsque survient un dérapage, pourtant inévitable dans un conflit sans que cette émotion ne soit ressentie de la même façon par exemple pour les nombreux civils tués par attentat "entre Irakiens" chaque semaine en Irak. Les taux d'échec des armes de précision insignifiant sur le plan statistique sont mis en exergue. Ils deviennent la mesure de l'efficacité militaire et morale de l'intervention militaire. Ces dérapages sont d'ailleurs exploités sinon parfois provoqués (ex-Yougoslavie, Afghanistan...) et entrent dans la lutte pour la légitimité des différentes protagonistes.

Il s'agit donc de rechercher le maximum de discrimination entre objectifs militaires et objectifs civils. La difficulté cependant reste l'identification des combattants qui ne portent ni uniformes, ni le plus souvent de signes distinctifs, s'installent au milieu des populations civiles dans des lieux classés ou protégés (hôpitaux...) ce qui peut être interprété comme des entorses graves au droit de la guerre d'autant plus que l'impunité reste le plus souvent la règle pour ces combattants.

Reconstruire un Etat

Les conditions imposées aux SO défaites tendent naturellement à la reconstruction - conduite et financée par le vainqueur - des institutions, de l'économie, des forces de sécurité. Elle comprend aussi le soutien à un gouvernement démocratique local, à la réconciliation pour que les ressentiments ne soient pas la justification de conflits futurs ou d'une stratégie indirecte menée par une résistance, une guérilla, l'intervention éventuelle directe ou indirecte des puissances avec lesquelles elles bénéficient de solidarités. La légitimité de l'intervention devra être soutenue par la réussite de la reconstruction qui participe à la légitimité de l'intervention et donne les fondements d'une paix durable. Enfin la nouvelle situation militaire et politique doit conduire à légaliser à terme par le droit interne local ce qui a été reconstruit afin d'assurer la durabilité de la paix. Légaliser une situation acceptée par des SO devient une obligation post-conflit pour garantir la paix.

Construire la légitimité et la maintenir

Une intervention militaire doit s'appuyer par anticipation sur une stratégie d'influence pour renforcer sa légitimité. Un conflit est toujours jugé en fonction de la qualité de la paix qu'il a apportée. Or, précisément, quel que soit le conflit, il présuppose la volonté d'infliger des dommages suffisamment importants pour produire un effet. Le principe de proportionnalité est normalement défini par les décideurs politiques et militaires mais la tendance actuelle est une déviation de ce principe par des acteurs n'ayant que peu de liens directs avec le conflit et agissant le plus souvent par l'émotion à travers tous les types de médias. En outre, une réaction militaire immédiate et brutale serait sans doute inacceptable pour la classe politique ou pour l'opinion publique d'une démocratie, la légitimité de l'action ne se décrétant pas mais se construisant patiemment notamment par une communication politique intérieure proactive. Sans aucun doute au détriment de la surprise stratégique, l'opinion publique doit graduellement se faire à l'idée que l'usage de la force est inéluctable et nécessaire.

Déclarer qu'une guerre est juste ou injuste implique un jugement de valeur qui dépend des sociétés qui portent ce jugement. Ont été ou sont alors, à leurs yeux, justes ou injustes, les guerres des Croyants contre les Infidèles, de Rome contre les Barbares, de défense, de libération, d'agression, de conquête, de pacification, d'extermination. Toutes les guerres saintes, les croisades, les guerres civiles, révolutionnaires, sont ainsi justifiées aux yeux de ceux qui les déclenchent. Étant partisan, l'agresseur trouvera difficilement des motifs injustes au recours à la force. Les démocraties qui ne sont pas des agresseurs mais sont contraintes d'agir, évitent aujourd'hui de qualifier une intervention armée comme étant juste.



NOTES

14. François Chauvancy, *L'information, arme stratégique des démocraties*, op. cité, chapitre 6, §6123, P446

Pour justifier une guerre, il est donc essentiel pour une démocratie (ou une coalition de démocraties) de pouvoir démontrer, donc communiquer, qu'elle a épuisé toutes les voies diplomatiques possibles pour dénouer pacifiquement une crise avant de recourir à la force des armes. La première guerre du Golfe, certes faisant appel à des forces militaires très importantes qui avaient besoin de temps pour se déployer, a réellement débuté au bout de six mois après de grands efforts diplomatiques. Jusqu'au dernier instant, toutes les tentatives pour éviter la guerre ont été conduites. L'OTAN a hésité près de trois ans et demi avant de s'engager résolument en Bosnie en septembre 1995 par le bombardement des positions d'artillerie des Serbes bosniaques autour de Sarajevo pour faire lever le siège de la ville. Au Kosovo, l'OTAN a lancé seulement au bout d'un an l'opération *Force alliée* en mars 1999.

Outre les difficultés logistiques dues aux distances, aux accords à obtenir auprès des Etats hôtes, à la constitution d'une force crédible à une époque où les armées sont réduites, ces attermoissements peuvent s'expliquer aussi par une société occidentale convaincue que la guerre est morte et forcément illégitime, incapable de concevoir un conflit armé avec ce que cela implique comme engagement, de courage devant les pertes inévitables. Les comités de mères ou de familles de soldats tués, y compris professionnels, ne sont pas un phénomène isolé. La faiblesse psychologique des opinions publiques en démocratie est réelle. Il suffit de se rappeler les réactions à la mise en place de 15 000 *body-bags* lors la première guerre du Golfe¹⁴, de la crainte de l'engagement terrestre au Kosovo et de la panacée, aujourd'hui caduque, de la victoire par la seule arme aérienne "sans mort apparente", l'impact aussi des soldats morts en Irak. Le débat actuel bien que relatif sur les pertes au combat aux Etats-Unis, au Canada et au Royaume-Uni est significatif. Hors de proportion pourtant avec le compte arithmétique et macabre des tués complaisamment diffusé par médias et opposants à la guerre, il ébranle des gouvernements pourtant légalement et légitimement au pouvoir. La légitimité d'une intervention militaire se construit tout au long de l'intervention militaire. Elle doit donc répondre à un certain nombre de critères en fonction de situations génériques.

3- Quelques critères de la légitimité

Comme nous l'avons constaté, la notion de légitimité n'est pas universelle. Elle a une durée variable dans le temps. Pour une démocratie comme la France, plusieurs cas de figures permettront de définir les critères de la légitimité spécifiques à chacun pour projeter des forces et donc pour recourir éventuellement à la force pour faire valoir la légitimité de son choix. En fonction de ces cas, des critères politiques (élections démocratiques des dirigeants notamment), de légalité qu'elle soit nationale ou internationale, de proportionnalité du recours à la force, de multinationalité, de nécessité humanitaire,



enfin de capacité à exercer une influence peuvent contribuer à soutenir la légitimité de l'intervention militaire.

- Cas 1 : Légitimité et opérations de soutien de la paix ou d'assistance aux populations.

La première situation est celle des opérations de soutien de la paix ou d'assistance aux populations. Elle pose en soi peu de difficultés dans l'acquisition d'une légitimité à intervenir dès lors qu'un mandat a été donné par la communauté internationale.

- Critère de légalité. Ce premier critère a deux dimensions.
 - internationale. Ces interventions militaires doivent respecter la légalité internationale et être autorisées par l'ONU. En l'occurrence, se posent les questions de l'ingérence et de la souveraineté de l'Etat objet de l'intervention dès lors que des populations civiles sont concernées. Le Darfour en est un bon exemple.
 - intérieure. Dans le cas de la France, la prise de décision est du domaine de l'exécutif.
- Critère politique. La décision politique se fait au nom des valeurs de la France et du respect de la souveraineté des Etats.
- Critère de proportionnalité du recours à la force. Ce critère est nécessaire pour ne pas affaiblir la légitimité de l'opération. Il doit effacer tout soupçon de la part des ex-belligérants vis-à-vis des puissances intervenantes qui pourraient seulement agir au nom d'intérêts nationaux.
- Critère de multinationalité. Plus les opérations de soutien de la paix sont multinationales, plus elles deviennent légitimes par l'affichage de la neutralité sinon de l'impartialité donnée par le grand nombre d'Etats participants. La seule question reste celle de l'efficacité d'un tel ensemble. L'objectif recherché par la communauté internationale représentée par une force multinationale est celui de la paix durable la plus équitable possible. A contrario, le problème se pose lorsque la force de maintien de la paix est nationale comme c'est le cas en R.C.I. pour les forces armées françaises. Certes une force onusienne est déployée en première ligne mais la légitimité de la présence française est constamment attaquée comme force partielle alors qu'elle agit sous couvert d'un mandat de l'ONU.
- Critère de nécessité humanitaire. Les démocraties notamment occidentales ont tendance à croire qu'il est légitime d'intervenir militairement pour assister des populations en détresse ou menacées, de défendre, y compris par le recours à la force, certains droits de l'homme et certaines valeurs de société face à des États qui les bafouent vis-à-vis de leurs propres citoyens.



NOTES

15. Elle peut aussi concerner l'évacuation de nos ressortissants.

Ce critère reste lié à celui de la légalité.

- Critère de la capacité à exercer une influence. En l'occurrence, il s'agit bien d'agir sur les perceptions, d'informer et de communiquer, de lutter contre la désinformation menée par les SO.

– Cas 2 : Légitimité et survie de la France.

La seconde situation est celle de la survie de la France comme nation et Etat. Se référant aux intérêts vitaux, il s'agit de réagir à une agression réelle ou potentielle, donc au titre de la légitime défense. Aujourd'hui, il n'est pas exclu qu'une menace avérée et grave puisse légitimer une intervention militaire préventive, une frappe préemptive conventionnelle ou nucléaire¹⁵. La légitimité au titre de la légitime défense doit donc être expliquée. Intervenir à l'extérieur légitimement par la force au nom de la survie de la communauté nationale que ce soit contre un Etat ou un groupe, doit s'appuyer sur plusieurs critères :

- Critère politique. En France, l'exécutif a aujourd'hui une légitimité qui lui est propre. Le Président de la République, chef réel des armées, est l'élu du peuple et n'est responsable que devant lui. L'autorisation d'engager des opérations militaires est du ressort du conseil de défense. Cependant un soutien du parlement dans une logique d'union nationale reste essentiel pour expliquer à la Nation la légitimité de l'intervention militaire. L'action politique notamment par la diplomatie doit permettre de convaincre la communauté internationale que la cause est juste.
- Critère de proportionnalité du recours à la force. Ce critère a une influence importante sur le maintien de la légitimité politique d'une intervention militaire. L'est-il autant en cas de légitime défense face à une menace majeure ? La proportionnalité du recours à la force, le ciblage d'objectifs purement militaires sont aussi des critères légitimant mais ils paraissent secondaires par rapport aux enjeux de survie. La question fondamentale est donc la définition par le pouvoir politique de la notion d'intérêts vitaux validant la légitimité de l'intervention militaire.
- Critère de légalité. Ce critère s'efface devant la légitimité que donne la légitime défense. La notion de survie et finalement la défense des intérêts vitaux, choix éminemment politique, rendent légitime le recours à la force y compris sans résolution de l'ONU.

– Cas 3 : Légitimité des interventions militaires et défense des intérêts stratégiques et de puissance.



NOTES

La troisième situation, sans doute la plus complexe, se conçoit dans le cadre de la défense des intérêts de puissance ou stratégiques de la France, seule ou en coalition.

- Critère politique. Ceux qui ont la charge de conduire l'Etat sont généralement élus pour une politique affichée et ont des comptes à rendre à leurs électeurs en fonction du mandat donné. Il faut respecter le rituel démocratique de la prise de décision (discussion au parlement, dans les médias...) pour adopter les mesures nécessaires et permettre l'expression d'un soutien populaire le plus large possible. En l'occurrence, un conflit est engagé pour obtenir une meilleure paix qu'avant, c'est-à-dire conforme à des intérêts qu'ils soient partagés ou non avec la communauté internationale. Il ne doit pas exprimer une vision expansionniste, entraîner des changements importants pour le quotidien du citoyen. Il doit éviter autant que possible, mais le mythe de la guerre courte a vécu depuis bien longtemps, un engagement prolongé et donc coûteux, servir de prétexte à une modification des grands équilibres stratégiques dans les zones d'intervention concernées sauf peut-être dans certains cas, ou prendre des risques inconsidérés d'escalade militaire.
- Critère de légalité. Outre le processus interne normal, il doit faire appel à un mandat de la communauté internationale. Cependant les conflits récents montrent que ce processus est aléatoire et partisan. Le débat aura obligatoirement lieu sur la prééminence de la légalité intérieure ou de la légalité internationale. En particulier, il est possible de considérer que le droit devrait rester au service des Etats et non agir contre leurs intérêts majeurs.
- Critère de proportionnalité du recours à la force. Ce critère contribue à soutenir la légitimité de l'intervention initiale ou durant le conflit. Cela ne signifie pas qu'il doit être modéré par principe notamment sous la pression des acteurs de la société civile. Il ne doit pas non plus représenter une contrainte exploitable par les sources d'opposition. Un engagement militaire signifie la recherche de l'efficacité pour atteindre le but défini par le pouvoir politique. L'emploi de la force est déjà légitimé par cette décision et ne doit pas se soumettre unilatéralement à des critères d'acceptabilité politique et juridique sous influence d'une source d'opposition. Comme le souligne Louis Gautier, la légitimité du recours à la force doit être *"appréciée en termes de faisabilité et d'efficacité militaires. L'inefficacité des armes disqualifie sans appel la légitimité politique et juridique d'une intervention"*¹⁶. Certes comme il le rappelle aussi, *"l'emploi de la force implique donc que l'on considère l'adéquation des moyens aux fins politiques et militaires recherchées "en citant" un calibre insuffisant en Bosnie 1992-1995, inadapté (Somalie*

16. Louis Gautier, *op. cit.*, p259



1991) ou excessif (Tchéchénie 1999-2001)". Cependant l'emploi de la force par une démocratie répond aussi à l'emploi de la force par les sources d'opposition et au demeurant, hormis quelques cas extrêmes, l'efficacité de l'emploi de nos armées est légitimement prioritaire au moins pour garantir la confiance de nos propres soldats dans la mission et les moyens accordés pour la remplir.

- Critère de multinationalité. Pour intervenir militairement dans ce type de situation, ce critère apparaît fondamental pour montrer que la menace n'est pas uniquement réelle pour l'Etat concerné et qu'il s'agit d'un intérêt commun. Ressemblant à une forme de contrôle international où chaque allié peut influencer ses propres alliés, les intérêts stratégiques sont partagés. Seule se pose la question des intérêts nationaux qui, pour une puissance militaire, ne peut se diluer dans une alliance ou dans une coalition.
- Critère de capacité à exercer une influence. Une situation n'engageant ni la survie de l'Etat, ni une action au profit direct de la paix sous les auspices de la communauté internationale mais présentant des intérêts politiques ou économiques ne pouvant être traités que par des moyens militaires, doit s'appuyer sur une forte stratégie d'influence pour convaincre de la légitimité de l'intervention militaire.

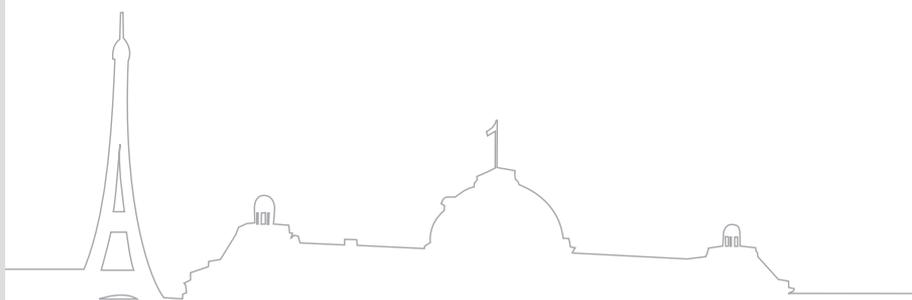
Pour conclure, il est indéniable que toute intervention militaire doit être légitime au moins pour la démocratie qui l'a décidée. La question est d'autant plus fondamentale aujourd'hui que le choix entre le droit à la légitime défense et le recours à la force autorisé par le Conseil de Sécurité de l'ONU paraît inadapté à la réalité des relations internationales et laisse peu de possibilités en cas de menace. Il faut donc redéfinir la légitimité de l'intervention militaire et de fait revoir notre jugement sur le recours à la force.

Les Etats démocratiques occidentaux sont aujourd'hui menacés par des Etats ou des groupes. Ils le seront encore plus demain au fur et à mesure de l'affirmation de nouvelles puissances étatiques ou non qui n'auront pas autant de scrupules à imposer leur propre vision du monde. Dans tous les cas, la perception de l'intervention militaire et de sa légitimité par les démocraties doit être rendue plus positive.

Le recours à la force peut être légitime et pas seulement en désespoir de cause. Cette évolution représente non une volonté militariste ou guerrière mais un apport à la dissuasion prônée par la France contre tout agresseur potentiel ou avéré. En l'occurrence, la dissuasion n'est pas uniquement nucléaire. Elle réside aussi dans la volonté exprimée de défendre ses intérêts y compris par la possibilité de recourir à la force dès lors que les intérêts identifiés le justifient. Il s'agit d'un abaissement du seuil de recours à la force légale et légitime pour



répondre aux défis sécuritaires d'aujourd'hui et futurs. Etre capable de recourir à la force fait partie des capacités de dissuasion d'un Etat pour justement ne pas avoir à conduire trop tardivement une guerre devenue nécessaire mais à un prix humain et financier démesuré.



LE RESPECT DU DROIT, MOYEN DE LÉGITIMATION DES OPÉRATIONS MILITAIRES

NOTES



“La guerre (naît et) reçoit sa forme des idées, des sentiments et des rapports qui existent au moment où elle éclate.”

Maréchal Foch

Des principes de la guerre, Imprimerie Nationale, 1997, p.131.

Par Sébastien
Botreau-Bonneterre

Il n'appartient pas au soldat de décider du moment et des raisons de son engagement. Le pouvoir politique est le seul responsable de la décision d'entamer les hostilités. La responsabilité ainsi endossée par le politique semble dès lors exclure des préoccupations militaires la question de la légitimité de l'emploi de la force. Pour paraphraser la célèbre formule de Clausewitz, le militaire est un instrument au service de la politique. En conséquence, la responsabilité du militaire est d'exercer toute sa science pour la réalisation des buts fixés par le politique. Cette vision s'avère toutefois simpliste. Car la légitimité ne se construit pas seulement à partir des décisions du pouvoir politique national. D'autres sources concourent à l'élaboration de la légitimité d'une opération. D'une part, le militaire est générateur de légitimité par son comportement. En effet, les raisons d'une opération militaire ainsi que la manière de la conduire influencent directement ses chances de succès. D'autre part, l'opinion nationale ou internationale, la réprobation ou l'approbation des Etats partenaires sont autant de facteurs stratégiques qu'il est difficile d'ignorer. Enfin, le raisonnement est simpliste car le militaire, même en agissant dans le respect des ordres reçus, engage sa responsabilité s'il s'avère que ces ordres sont illégaux. En conséquence, le militaire a un intérêt tout particulier à comprendre la légitimité de l'opération dans laquelle il est impliqué, et à savoir comment entretenir ce "capital" de légitimité.

Schématiquement, en tant que discours de justification, la légitimité s'obtient et se conserve par une approbation des organes nationaux ou internationaux, étatiques ou non-gouvernementaux. Il est donc



NOTES

nécessaire de justifier l'opération, de la rendre aussi légitime que possible, et de conserver, voire d'accroître ce capital de légitimité par un comportement exemplaire. L'apparition de l'opinion publique internationale, voici une cinquantaine d'années et la présence désormais incontournable des caméras au cœur des combats ne font que renforcer ce constat. Il est nécessaire d'expliquer en quoi l'action passée, présente ou future est juste, à défaut de quoi le "capital légitimité" va s'effriter voire disparaître.

La notion de justice renvoie immanquablement à celle de droit, tant les deux notions sont proches. La conclusion de cette relation est que l'un des meilleurs moyens de rendre légitime une action est de faire en sorte qu'elle soit légale dans son objet, ou de manière plus cynique, dans son apparence. C'est l'objet des présentes lignes que d'essayer d'en apporter une démonstration et d'en tirer les conséquences. Il s'agit de présenter l'argument juridique dans toute sa complexité, de le départager des aspects moraux qui inspirent les normes juridiques sans toutefois se confondre avec.

Le raisonnement juridique moderne, en raison de son objet, la régulation des relations sociales, tend à s'emparer de toute situation factuelle pour l'étudier sous son prisme. Cette situation génère souvent une incompréhension entre les experts et les profanes des arcanes juridiques. De plus, chacun a son idée de la justice, dans le cadre d'une réflexion sur la légitimité, le discours juridique n'est évidemment pas le seul possible, d'autres argumentations sont également possibles¹. Le droit est une manière d'appréhender les activités humaines, il en existe d'autres. Toutefois, le discours juridique, en raison de ses spécificités propres, permet la construction d'un argumentaire rationnel et compréhensible par les multiples observateurs². La pensée juridique, conjuguant formalisme dans son énoncé et souplesse dans son élaboration, est un outil très sophistiqué d'appréciation de la conduite des relations sociales.

L'argumentation juridique s'avère suffisamment attractive pour que l'on tente de draper ses prétentions politiques, morales ou religieuses d'arguments légaux. Les décideurs tentent ainsi de tirer du droit existant un fondement à leurs actions ou au contraire prétendent par leurs agissements construire une norme juridique plus juste. Toutefois, le moyen juridique ne saurait être utilisé sans considérations pour sa nature spécifique. Une utilisation sans précaution aboutirait au mieux à une négation des actions entreprises, au pire à une mise en cause directe de l'utilisateur.

Afin de cerner au mieux les avantages et les limites de cet outil, un examen théorique permet d'appréhender les relations particulières qui unissent la légalité et la légitimité dans le monde contemporain (I). Cette relation appliquée au domaine des opérations militaires offre des perspectives dans le cadre de l'élaboration d'un discours légitimant

1. Voir en fin de chapitre

2. Voir en fin de chapitre



mais génère aussi un certain nombre de contraintes tant dans les modalités du recours à la force comme de son usage (II.).

1 - La relation entre légitimité et légalité.

La matière juridique est le fruit d'une longue évolution, qui comme l'ensemble des sciences sociales, est marquée successivement par deux grands ensembles doctrinaux. Il s'agit dans un premier temps, de la théorie du droit naturel et dans un second temps une analyse se voulant plus scientifique, les analyses positivistes. L'apparition de ce second temps a bouleversé la compréhension des relations entre légitimité et légalité, ouvrant la voie à une analyse rationnelle et maîtrisée de l'argumentation juridique (A.). Toutefois cette relation peut être remise en cause en cas de rupture de l'ordre juridique, en particulier en période de crise (B.). En soi cette remise en cause pour aussi tentante qu'elle soit, n'est pas en soi pertinente dans le cadre des opérations militaires.

1.1 - Une relation fusionnelle

La légitimité entretient des relations complexes et anciennes avec la légalité. En effet les deux mots dérivent de la même racine latine *lex*, la loi au sens latin du terme. La légitimité, *legitimitas* en latin médiéval, signifiait dans son sens premier "qualité de ce qui est juste"³ mais ce n'est qu'à la fin du XVIII^e siècle que le mot fait sa rentrée dans le vocabulaire politique⁴.

Dans une approche contemporaine, le droit peut se définir, quant à lui, comme un ordre de contrainte⁵. En tant que devoir-être assorti de moyens de coercition, le droit se distingue de la morale. En effet, le droit par le biais de mécanismes de responsabilité est à même d'exercer des conséquences à un manquement aux règles juridiques établies, et cela même si le corps social estime que le comportement délictueux était conforme à la morale. Si le droit est d'abord un mécanisme d'incitation et de correction d'une société, il est aussi producteur de légitimité, et ce de manière concurrente à la morale. Toutefois, dans ce rapport, la légitimité apparaît comme un lien entre la légalité et des éléments extérieurs. En effet, "la légitimité est [...] le lien qui existe normalement entre la légalité et l'effectivité d'un ordre juridique étatique ; la légitimité exprime la conformité, appréciée subjectivement, des règles juridiques en vigueur, à un ensemble de règles non écrites, émanant d'un ordre de valeurs supérieures à l'ordre juridique et d'une autre nature⁶". Cette analyse, apparentée à l'analyse naturaliste moderne, est celle qui a officiellement cours. Elle présente toutefois l'inconvénient de ne pas préciser les normes composant cet "ordre de valeurs supérieures", ce qui lui ôte tout intérêt opérationnel. Dès lors, le seul moyen de résoudre les difficultés est d'engager la discussion sur la qualité de la norme et sur l'habilitation de son créateur à la générer.

3. Voir en fin de chapitre

4. Voir en fin de chapitre

5. Voir en fin de chapitre

6. Voir en fin de chapitre



NOTES

7. Voir en fin de chapitre

8. Voir en fin de chapitre

9. Voir en fin de chapitre

10. Voir en fin de chapitre



L'apparition de la souveraineté au XVI^e siècle et son approfondissement dans les siècles suivants ont eu pour conséquence de lier plus étroitement légitimité et légalité tant à l'intérieur de l'Etat que dans les relations que celui-ci entretient avec ses pairs. La légitimité apparaît non comme un ordre extérieur concurrençant la norme juridique mais comme un effet de celle-ci. C'est l'hypothèse de l'Etat légal. Le titulaire de la souveraineté, désigné conformément aux règles juridiques de dévolution du pouvoir, est légitime de ce fait à produire de la norme. Les théories positivistes apparues à l'orée du XX^e siècle accentuent cette intégration entre légitimité et légalité. Même si ces théories ont été depuis contestées⁷, l'apport majeur, la validité d'une norme inférieure à une norme supérieure dans le cadre d'un seul système, reste une clé de voûte de la compréhension commune des règles juridiques et de leur fonctionnement. Par ailleurs, les analyses positivistes influencent pour l'essentiel la formation des juristes de droit continental.

La légitimité entretient une relation particulière avec la légalité dans le cadre des réflexions positivistes. L'origine des théories positivistes se trouve dans l'analyse sociologique. En effet, le dessein du positivisme juridique est d'établir les fonctionnements juridiques tels qu'ils existent, c'est là le propre de l'analyse sociologique. A cet égard, Weber par sa théorie du monopole de la violence légale a ouvert la voie à la réflexion sur les rapports entre légitimité et légalité. Weber distingue trois fondements de légitimité⁸. La légitimité traditionnelle qui s'appuie sur un acquis historique, ensuite la légitimité charismatique liée au prestige, au sacré ou aux qualités considérées comme exceptionnelles de celui qui en est le titulaire et enfin la légitimité rationnelle s'appuyant sur les structures juridiques. Dans le cadre des systèmes politiques contemporains, c'est ce dernier type de légitimité qui est recherché, les deux autres apparaissant comme fragiles. Dans ce cas, la légitimité est liée à la légalité. C'est ainsi que, dans une démocratie, la légitimité, notion politique, est conférée par la légalité de l'élection. De même une déclaration de guerre, dans un Etat légal, passera par les formes prescrites par la Constitution⁹, rendant ainsi, au moins du point de vue interne l'opération légitime. Par contre le non-respect de la procédure rendra l'opération illégitime.

La relation entre légitimité et légalité s'accomplit à chaque niveau de la hiérarchie juridique. Ainsi, même si une autorité légitime donne un ordre violant les droits les plus fondamentaux, l'ordre sera considéré comme illégal et donc illégitime. Après la Seconde Guerre mondiale et l'avènement du droit international des droits de l'homme, les théories positivistes¹⁰ ont été approfondies afin de limiter dans la mesure possible l'arbitraire.

1.2 - Le manque de pertinence de la remise en question de cette relation.

NOTES

12 et 13. Voir en fin de chapitre

14. Voir en fin de chapitre

15 et 16. Voir en fin de chapitre

17. Voir en fin de chapitre



L'analyse positiviste développée auparavant a été très critiquée par une partie de la doctrine¹². Il lui a été reproché, entre autres, d'être trop rigide¹³. En effet, cette théorie très formelle esquive la question d'éventuels désaccords entre légalité et légitimité. Il peut arriver pourtant que légitimité et légalité s'opposent temporairement. C'est le cas bien connu des révolutions, un mouvement de résistance s'appuie sur sa légitimité pour contrer la légalité du régime qu'il veut remplacer. Le mouvement révolutionnaire ne contredit pas en soi la légalité du pouvoir dominant mais sa relation avec les valeurs supposées désormais fonder l'ordre social. La dissociation n'est toutefois que temporaire : en cas de victoire révolutionnaire, le nouveau régime en s'installant va reconstruire légalement sa légitimité afin de consolider son pouvoir¹⁴. Le lien entre légitimité et légalité est ainsi retrouvé.

Il est donc toujours possible de découpler légitimité et légalité, mais ce découplage induit deux types de légitimité, dont la première est facilement identifiable, celle produite par le système juridique, tandis que la seconde révolutionnaire, va s'appuyer soit sur des valeurs, malaisément identifiables et dont l'aspect "devoir" qui leur est inhérent est loin d'être perçu comme universel, soit sur les qualités intrinsèques de l'auteur de la rupture, avec le problème que ce type de légitimité charismatique n'est pas pérenne. Par ailleurs, s'affranchir des règles juridiques suppose l'affirmation d'une situation de crise dont on prétend qu'elle ne peut être résolue que par l'irruption d'un nouveau cadre normatif perçu comme plus légitime. Une telle approche, exceptionnelle en soi, échappe aux acteurs opérationnels pour se placer dans les mains du politique, et même ce dernier aura des difficultés à échapper à l'empire du droit, comme en témoignent les difficultés de l'administration Bush au sujet des prisonniers de Guantanamo.

Le nouveau "paradigme"¹⁵ qu'aurait introduit la "war on terror" décrétée par le Président Bush nécessitait selon l'administration américaine de l'époque un renouvellement des règles juridiques relatives à la gestion des personnes capturées. En effet les Conventions de Genève de 1949 étaient considérées comme obsolètes. C'est ainsi qu'est apparu le camp de Guantanamo Bay. Pourtant près de 6 ans après l'ouverture du camp, le statut juridique, modifié, affiné, restructuré, s'appuie désormais directement sur des stipulations des quatre Conventions de Genève de 1949, en particulier l'article 3 commun¹⁶. Désormais les discours de justification de Guantanamo Bay tendent à s'appuyer plus volontiers sur le droit international humanitaire existant, tout en le réinterprétant. Il ne s'agit plus de le renverser mais au contraire d'utiliser avec, il est vrai, une certaine dose de mauvaise foi, ce qui existe.

La relation de base est donc, en règle générale, "est légitime ce qui est légal"¹⁷, en particulier dans les régimes se réclamant de l'Etat de

NOTES

droit. Cette affirmation permet de rejeter le primat de la force, ou de l'émotion, pour mettre la raison au pouvoir. Si la notion d'éthique est apparue récemment pour essayer de mettre des contre-pouvoirs, c'est au sein même de l'élaboration de la norme que s'opère son influence. Ainsi la relation entre légalité et légitimité reste toujours valable.

Cette identité entre légitimité et légalité offre, dans le cadre d'une recherche d'un critère opératoire de légitimation, un outil dont les mécanismes d'utilisation sont relativement bien connus et surtout qui peut être adapté de manière souple aux réalités du terrain. Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses avantages, l'argument juridique convenablement travaillé s'avère compréhensible par l'opinion publique nationale comme internationale. Toutefois, en tant qu'outil, l'argument juridique dans le cadre d'une réflexion globale ne saurait être suffisant à lui seul, il est nécessaire de l'accompagner d'arguments.

2 - La recherche de légitimité internationale des opérations

Une fois déterminé l'intérêt du discours juridique pour la construction d'une légitimité, se pose la question de la matière juridique mobilisée à cette fin. Le droit interne, en plus d'une audience forcément restreinte, se révèle peu adapté à la construction d'une légitimité. Se poser en droit interne la question de l'autorité légitime revient souvent à poser la question de la responsabilité, légale ou politique, de cette autorité. Ce sont là des questions qui dépassent le cadre de la légitimité. Pour l'opérationnel, démontrer la légitimité d'une opération militaire par le respect, réel ou supposé, de cette dernière avec le droit international se révèle plus utile. Ceci présuppose que l'on admette le droit international comme du droit. En raison des déboires que connaît le droit international, il est une idée reçue récurrente à son sujet. Le droit international ne serait qu'une utopie voire un voile pudiquement posé sur les ambitions des nations les plus puissantes. Il faut donc démontrer la spécificité du droit international tant dans son existence que dans ses fonctions. C'est à partir de la prise en compte de cette spécificité que peuvent être correctement appréhendées les conditions de l'élaboration d'un discours de justification adapté aux opérations militaires présentes ou futures.

2.1 - Le droit international, norme pertinente de régulation et donc de légitimation

L'existence du droit international continue de faire débat parmi les professionnels malgré plus de 3 000 ans d'histoire¹⁸. La question de l'existence du droit international est une interrogation qui a mobilisé les intellectuels de tous bords¹⁹. En effet, l'absence visible de sanctions attachées aux violations fréquentes du droit international peut faire douter de la juridicité des normes composant le droit international et

18 et 19. Voir en fin de chapitre



NOTES

20 et 21. Voir en fin de chapitre

22 et 23. Voir en fin de chapitre

24. Voir en fin de chapitre

25. Voir en fin de chapitre

donc de sa légitimité à réguler les relations internationales. Cette conception du droit repose toutefois sur une confusion entre la norme légale et son effectivité. La norme juridique apparaît selon les conditions de l'ordre juridique qui préside à sa naissance. En tant que norme, elle est performative²⁰, c'est-à-dire son énoncé, et peu importe qu'il soit juste ou faux²¹, produit des effets. C'est une seconde étape du raisonnement de voir si un manquement aux prescriptions de la norme va être effectivement sanctionné. Selon Touscoz, "l'effectivité est la nature de ce qui existe en fait, de ce qui existe concrètement, réellement ; elle s'oppose à ce qui est fictif, imaginaire ou purement verbal. Une règle ou une situation juridique sont effectives si elles se réalisent dans les faits, si elles s'incarnent dans la réalité"²². C'est la production d'effets qui importe donc, et non une sanction au sens pénal²³. Un ordre juridique peut admettre un certain nombre de violations tant que ses fondements ne sont pas remis en cause. A cet égard, le droit international, de par ses caractéristiques propres, se révèle un ordre juridique particulièrement robuste, en raison de l'intérêt des Etats, et désormais de l'opinion publique, à son maintien. Cet intérêt, très subjectif, est la légitimation générale de l'ordre juridique international.

Le droit international présente, selon Guy de Lacharrière, trois fonctions²⁴. D'une part, il a une fonction de détermination des politiques gouvernementales, d'autre part, il a une fonction de justification de celles-ci et de communication des intentions auxquelles elles correspondent, et enfin, une fonction d'organisation des relations internationales. L'auteur fait un strict découpage entre la première et la seconde fonction. Mais même à l'égard des Etats qui ne font qu'attribuer un rôle de justification au droit international, l'auteur relève que même dans le cas où une décision a été prise sans considération des règles juridiques pertinentes, celles-ci "influencent le choix des procédés de réalisation de la décision prise antérieurement dans son principe, car certaines modalités rendront cette décision plus aisément justifiable. La fonction de justification de l'essence ou du principe de la décision se conjugue alors avec une fonction de détermination de niveau plus subalterne des modalités de réalisation"²⁵. Cette observation doit toutefois être nuancée en raison de l'essor, depuis la fin de la Guerre froide, des moyens de contrôles internationaux, auxquels s'ajoute l'examen critique de nombreuses ONG. La systématisation des mécanismes de la responsabilité internationale affecte les discours de légitimation étatiques en posant clairement la violation ou non d'une règle juridique par un Etat ou une organisation internationale. Le fait d'intégrer le corpus juridique dans sa dimension de régulation donne plus de corps à la fonction de justification.

La conséquence de cette proximité, très moderne, entre légitimité et légalité est que l'on ne peut esquiver un raisonnement juridique sur les raisons d'une action militaire ou de sa conduite. Non pour



NOTES

26, 27, 28, 29 et 30.
Voir en fin de chapitre

contraindre définitivement l'action, - c'est là le primat du politique - l'appareil juridique permet seulement de considérer si l'action entreprise ou envisagée est valide au regard des normes supérieures. Toutefois, à une époque marquée par la diffusion des savoirs et par le partage des informations, il est vain de penser que le procédé du 'paraître' sans 'être' puisse être valide longtemps.

2.2 - L'élaboration du "capital légitimité" au niveau international

La Charte des Nations-Unies constitue l'une des pierres angulaires du système international contemporain. La disposition fondamentale de la Charte est la prohibition de l'emploi de la force, voire même de sa menace, dans le règlement des différends internationaux²⁶. Seules subsistent quelques exceptions. Une telle situation a changé radicalement la façon d'appréhender la justification du recours à la violence. Eclairant d'un jour nouveau l'observation de Clausewitz comme quoi le conquérant veut la paix²⁷, désormais tout Etat tenté d'user la force, doit expliquer la légitimité de ses intentions à la lumière de la Charte²⁸. Les implications proprement opérationnelles sont nombreuses. En effet, une fois la décision politique d'emploi de la force prise et l'exception qui va servir de fondement sélectionnée, il importe désormais à l'échelon opérationnel de se conformer au cadre ainsi déterminé. Par exemple, la légitime défense impliquera, normalement, une action rapide visant à faire cesser l'agression²⁹. Au contraire, une résolution du Conseil de sécurité, si elle permet une action sur la durée, elle enserme l'emploi de la force aux objectifs déterminés par le Conseil de sécurité. Le fondement de l'intervention d'humanité³⁰, encore très discuté de nos jours, permettra des actions rapides dans des pays étrangers en faveur des ressortissants étrangers. Une opération peut d'ailleurs cumuler les différents types de mandat, c'est le cas de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire qui, de ses débuts à maintenant, a varié considérablement dans les différents fondements, au gré des besoins de légitimation de la présence des forces françaises. Légitimation qui devait nécessairement passer par le droit international, en raison de l'hostilité des parties belligérantes ivoiriennes.

En pratique, l'efficacité des discours juridiques est variable selon les auditeurs. En particulier, les blocs culturels percevant l'ONU et son Conseil de sécurité comme des organes occidentaux n'auront que peu de considérations sur la légitimation offerte par les résolutions Chapitre VII du Conseil de sécurité. Toutefois, ne pas fournir des arguments à l'adversaire identifiée ou potentiel est en soi déjà une stratégie. L'opération est donc présumée légitime par la simple onction du Conseil de sécurité.

La question politique reste toutefois aux mains des Etats. En raison du fonctionnement de l'Organisation des Nations-Unies, il peut être



NOTES

31, 32 et 33. Voir en fin de chapitre

tentant pour certains Etats de “forcer” la main au Conseil de sécurité. Comme dans la communauté nationale, la communauté internationale connaît des manœuvres politiques visant à passer outre le droit, d’autant plus quand il s’agit d’un rapport de force. Mais le fonctionnement de la légitimité peut être retors, sans effet dans une situation cas, il peut brutalement affecter la suivante.

La guerre au Kosovo en 1999 constitue un exemple. Dans ce cas, le discours de légitimation par le droit élaboré par l’OTAN et les pays participant à cette opération s’est appuyé sur le Droit, tout en mettant en cause les normes juridiques existantes³¹. La violation de la Charte en 1999 est patente. La Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité prenant acte du fait accompli viendra légitimer a posteriori l’opération. Les conséquences opérationnelles de cette violation et du manque subséquent de légitimité initiale ne se sont pas fait sentir. Ce qui explique que, quelques années plus tard, sur des fondements juridiques encore moins consistants³², certains Etats ont pu raisonnablement penser pouvoir agir en Irak comme au Kosovo. Cette fois-ci, les conséquences opérationnelles du manque de légitimité ont été particulièrement sensibles et menace même la réussite de l’opération. Un assujettissement du droit aux ambitions politiques, tel que l’école de New-Haven le prône³³, marque là ses limites. La solidité juridique du fondement est une variable importante pour la constitution d’une légitimité.

Le capital de légitimité pourra toutefois être affecté en raison d’un environnement politique ayant radicalement changé, dénaturant les raisons de l’opération. Le capital peut aussi évoluer aussi en fonction du comportement des troupes déployées. Il est certain que tout discours de légitimation même reposant sur un fondement aussi sûr qu’un mandat du Conseil de sécurité pris en application du Chapitre VII de la Charte doit s’accompagner d’un comportement ne trahissant pas les valeurs sur lesquels repose la légitimité.

Les normes juridiques comportementales peuvent être réparties en deux niveaux, d’une part celles qui viennent régir l’activité spécifique de chaque homme sur le terrain, d’autre part celles qui impliquent une direction de nature opérative ou stratégique. En termes de légitimité, il est plus facile d’apprécier le premier niveau que le second. Un soldat tue un prisonnier désarmé, la violation d’une règle juridique semble patente, même si peu de personnes peuvent dire qu’il s’agit d’un manquement à l’article 13 de la troisième Convention de Genève de 1949. Article dont la violation est pénalisée par l’article 130 de la même Convention ainsi que par l’article 8 § 2 a) i) du Statut de la Cour pénale internationale. C’est là du bon sens. Une bonne partie des règles du droit international humanitaire et du droit international des droits de l’homme sont relativement aisées à appliquer car intuitives. Plus difficiles, car moins compréhensibles, sont les explications relatives à la conduite des hostilités, les règles se révèlent plus



NOTES

34. Voir en fin de chapitre

35, 36 et 37. Voir en fin de chapitre

techniques. Le droit n'est pas contre l'action militaire, il en admet la réalité parfois même avec des latitudes qui peuvent paraître surprenantes³⁴. Mais il ne suffit pas de respecter les règles juridiques pour paraître légitime, il faut l'expliquer.

Le droit international fournit un certain nombre de normes pouvant affecter durablement une armée qui y conviendrait ou qui semble du moins y contrevenir. C'est là une des conséquences importantes de la légitimité, l'analyse ne s'embarrasse guère des subtilités d'application qui entourent la plupart des règles de droit. Il suffit que l'éventualité d'une violation d'une règle de comportement apparaisse comme crédible pour que celle-ci soit considérée comme avérée, et ce jusqu'à ce qu'une enquête tente de faire la lumière³⁵. L'aspect brutal de la légitimité, effet politique, tranche avec les casuistiques juridiques. Pour y remédier, au-delà de la simple connaissance des principes de base par les opérationnels, il convient d'associer des juristes à l'élaboration des éléments de langages³⁶, ceux-ci devant être à même d'explicitier en terme clair les mécanismes juridiques souvent complexes qui justifient certaines actions apparemment illégales³⁷.

Le processus juridique, par lequel l'opération légale sera considérée comme légitime, n'est intéressant pour le décideur politique ou militaire que si les causes politiques qui ont constitué la raison d'être de l'opération sont clairement identifiées. En cela l'analyse juridique ne saurait se substituer à d'autres formes d'analyse (sociologique, géopolitique, ...). Dans une réflexion purement politique, le droit est un moyen, non une fin. Toutefois, ce moyen possède des contraintes importantes dont il faut savoir tenir compte. En tant que méthode d'analyse, l'outil juridique est neutre, tout acteur ou spectateur d'une crise pourra en faire usage et livrer comme résultat la légitimité ou l'illégitimité des actions entreprises, ou susceptibles de l'être, durant la crise internationale considérée. La particularité du droit est d'affecter directement la solidité du discours de légitimation. Pour maîtriser cette contrainte, il est nécessaire de posséder une connaissance matérielle et formelle du droit, et d'autre part de faire un effort continu d'interprétation de la norme aux réalités du terrain.

Par ailleurs, si dans une vision politique, le droit est un moyen, il n'en demeure pas moins qu'il constitue aussi une fin. Si des effets positifs peuvent être retirés de la soumission à la règle de droit, la décision de s'affranchir de cette dernière a elle aussi des conséquences. En plus d'un risque plus ou moins maîtrisé de délégitimer l'action entreprise, la décision de passer outre une norme juridique tend à engager la responsabilité de son auteur. L'aspect contentieux est le complément naturel de la légitimité.

La responsabilité comme la légitimité est un mot riche de sens que le droit s'est aussi approprié. Comme la légitimité, au fond de la responsabilité, se trouvent les fondements moraux de la société



humaine. Toutefois, dans des conditions difficiles comme le conflit, le dialogue de la morale, intime à chaque être humain, peine à convaincre. C'est le rôle de la matière juridique, construction collective de l'humanité, de rappeler dans ces circonstances où se trouve le chemin.

Notes

1. Comme en témoignent les différentes approches du présent recueil.
2. C'est d'ailleurs un processus commun que d'employer l'outil juridique afin de déprécier l'adversaire et au contraire d'honorer la cause que l'on défend, alors même que n'existe aucune enceinte contentieuse. Pour s'en tenir au XX^e siècle, la Grande Guerre fut dénommée par le côté français comme la Guerre du Droit, et les juristes français se trouvèrent mobilisés pour fournir une analyse détaillée des violations allemandes tant au niveau du déclenchement de la guerre que de sa conduite. La diffusion des écrits allait bien au-delà des cercles académiques. Voir à ce sujet, le numéro spécial de la revue d'histoire intellectuelle Mil neuf cent, n°23, 2005, et en particulier les contributions de E. Thiers, "la guerre du droit": forme moderne de guerre juste ?é», pp.5-9, Y. Dagan, "justifier" losophiquement notre cause ». La revue de métaphysique et de morale, 1914-1918 », pp.49-74 et E. Naquet, "Guerre et droit. L'inconciliable ? L'exemple de la ligue des droits de l'homme de l'avant à l'après 14-18 », pp.93-110.
3. La "justice" évoquée est à resituer dans le contexte de droit naturel propre à l'époque médiévale ainsi qu'à la Renaissance. Les doctrines du droit naturel, classique ou moderne, si elles restent pertinentes dans un cadre théorique ont toutefois perdu la bataille de la pratique contemporaine du droit face aux différentes théories positivistes ou postmodernes. Le discours de légitimation par le droit requiert des fondements solides et compréhensibles par toutes les parties à la crise y compris les observateurs. Les analyses positivistes malgré leurs imperfections restent donc le cadre parfait pour l'émergence d'un critère opératoire de légitimité par le droit. Sur les théories naturelles et positivistes du droit, ainsi que sur les courants transversaux, voir le très accessible ouvrage de B. Oppetit, Philosophie du droit, Dalloz, 1999, 156p.
4. Cf. A. Rey (dir.), Le Robert dictionnaire historique de la langue française, Dictionnaire le Robert, 1998, tome 2, p.2000.
5. Cette définition est donnée par Kelsen qui explique que "le droit est essentiellement un ordre de contrainte. Il prescrit un certain comportement en attachant au comportement opposé à celui qui est obligatoire un acte de contrainte comme conséquence." H. Kelsen, Théorie générale des normes, PUF, 1996, p.28 Cette définition ne saurait être considérée comme définitive, ni même totalement suffisante. A l'instar de l'activité humaine, le droit présente une infinie variété de variation. Toutefois la définition de Kelsen présente l'avantage de correspondre au consensus actuel.
6. J. Toussez, Le principe d'effectivité dans l'ordre international, Paris, LGDJ, 1964, p.5.
7. Cette contestation vise à intégrer des normes de nature extra-juridique dans la création de la norme juridique, il en va ainsi de la résurgence de l'éthique. La doctrine naturaliste moderne ainsi que les doctrines postmodernes se sont dirigées vers cette direction sans toutefois arriver au même résultat.
8. M. Weber, Economie et société, tome I, Plon, 1995, p.64.
9. Sans négliger les difficultés que peuvent poser une telle approche : cf B. Kriegel, "le principe de légitimité », in Mélanges Terré, l'avenir du droit, Dalloz, 1991, pp. 47-51
10. Il existe plusieurs écoles revendiquant leur appartenance au positivisme. Avec un peu de malice, on pourrait dire que la plupart des juristes sont des positivistes. Les différences d'analyse se ressentent finalement sur les normes fondamentales fondant l'ordre juridique : la norme hypothético-logique de Kelsen, la réalité, le tissu social... Même les tenants du droit naturel moderne appliquent les méthodes d'analyse positivistes, tout en



NOTES

mettant l'Homme comme point d'aboutissement du droit. Et même dans la théorie du droit naturel classique, Saint Thomas d'Aquin rappelle dans sa Somme Théologique lors de sa réponse à la question de la soumission aux lois humaines (Somme théologique, II-1, question 96, article 4) que même une loi injuste doit être respectée tant qu'elle ne contrevient pas aux valeurs de la loi divine.

11. *Sur la notion de légitimité, voir en particulier G. Ferrero, Pouvoir. Les génies invisibles de la cité, Plon, 1945, p.16.*
12. *Voir J-M Février, "Sur l'idée de légitimité", RRJ, 2002, p367-379.*
13. *Voir au sujet de la transition constitutionnelle entre le régime vichyste et la Libération, E. Cartier, La transition constitutionnelle en France (1940-1945), LGDJ, 2005, 665p. Voir en particulier pp.142-145.*
14. *Pour reprendre l'expression employée par George W Bush dans un mémorandum. Mémorandum du 7 février 2002 ayant pour thème "Humane treatment of al Qaeda and Taliban Detainees".*
15. *Voir à ce sujet, la solution dégagée par la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique dans un arrêt Hamdan contre Rumsfeld du 29 juin 2006, partie D de l'opinion majoritaire.*
16. *"Ce qui est fondé en droit, en raison ou en valeur est légitime." T. Renoux, "légitimité" in O. Duhamel, Y. Mény, Dictionnaire constitutionnel, PUF, 1992, pp. 565-566, voir spécialement p.565. L'auteur fait la distinction entre les deux courants axiologique-universaliste et nominaliste-positiviste, toutefois dans le cadre restreint de la recherche d'un critère opératoire, l'analyse positiviste reste la plus aisée à appréhender.*
17. *Si on accepte de voir comme droit international, toutes formes de relations juridiques entre entités politiques indépendantes. Un des premiers traités de l'histoire, le célèbre Traité de Paix qui suivit la bataille de Qadesh entre Ramsès II, victorieux, et le roi Hittite Hattusil III, a été conclu au XIIIème siècle avant Jésus-Christ, voir à ce sujet, D. Gaurier, Histoire du droit international, auteurs, doctrines et développement de l'Antiquité à l'aube de la période contemporaine, PUR, 2005, pp. 39-40. Pour le texte du traité C. Desroches-Noblecourt, Ramsès II, la véritable histoire, Pygmalion, 1996, p.290. Le droit international contemporain est directement issu, comme les autres branches du droit public, de l'apparition au XVI siècle du concept de souveraineté. Traditionnellement, on estime que le droit international moderne est né avec les Traités de Westphalie de 1648. Voir à ce sujet D. Gaurier, op. cit., pp.372-387 et sa bibliographie p.372.*
18. *Voir pour un exposé assez conséquent des doctrines des négateurs du droit international (avec entre autre Morghentau) ainsi que leur réfutation critique, A. Truyol y Serra, R. Kolb, Doctrines sur le fondement du droit des gens, Pédone, 2007, pp. 21-48.*
19. *Au sens où l'entend J. L. Austin, Quand dire, c'est faire, Editions du seuil, 1970, p. 39 et suivantes.*
20. *Etudier cette question philosophique revient à adopter l'angle naturaliste (l'angle axiologique-universaliste), ce qui pose énormément de difficulté dans la perspective d'un critère opératoire. En effet, déterminer un juste universellement admis est impossible en raison de la multiplicité des approches historiques et culturelles du caractère juste. En cela, l'approche positive par la conjonction légalité et légitimité offre un outil d'analyse plus solide. Le droit se construit ainsi par le dialogue. Ceci ne retire pas toute valeur aux théories naturalistes modernes, en particulier, celles qui placent l'Homme comme point d'aboutissement du droit. Comme le note R. Kolb, ce sont "les théories modérées du droit naturel, encadrant de loin le droit positif, qui semblent les plus satisfaisantes (malgré et à cause de toutes incertitudes)." R. Kolb, Réflexions de philosophie du droit international, Bruylant, 2003, p.48. Mais dans le cadre de la construction d'un discours, elles ne sont que de peu d'utilité.*
21. *J. Touscoz, op. cit, p.2. Toutefois, cette analyse a été fortement critiquée en raison de son imprécision, voir en cela S. Sur, L'interprétation en droit international public, LGDJ, 1974, p.55-61. Cet auteur lui préfère la technique pluriséculaire de l'interprétation comme moyen d'adaptation de la norme aux faits. Cette méthode d'application du droit est ce qui confère sa spécificité au juriste, en tant que technicien. Pour un aperçu historique, voir le très dense exposé de B. Frydman, Le sens des lois, Bruylant, 2005.*



NOTES

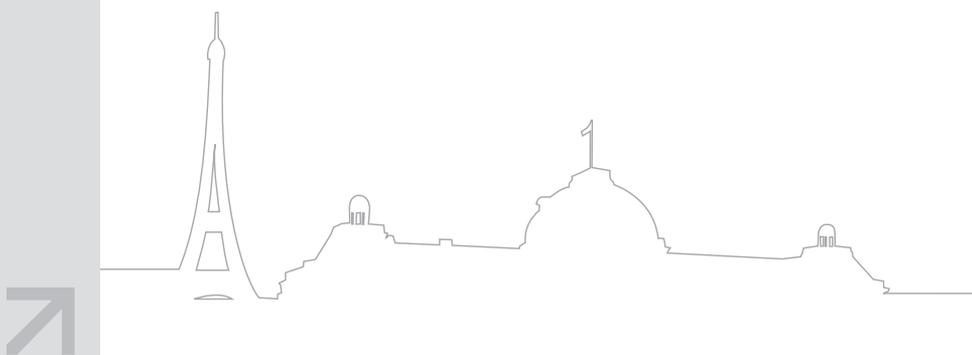
- 22 Si cette acception n'était pas retenue, le droit pénal, comme le droit du travail d'ailleurs, devrait être disqualifié au regard du nombre de violations constatées (le fameux chiffre noir) mais non poursuivies pour des raisons de politique judiciaire ou de comportements sociaux.
23. G. de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Economica, 1983, p.205.
24. G. Lacharrière, *op. cit.*, p.206
25. Voir entre autres O. Schater, "International law and practice : general course of public international law", RCADI, vol. 178, 1982, p.133.
26. Clausewitz explique que "le conquérant [...] est toujours animé des intentions les plus pacifiques et en demande, en somme, qu'à entrer sans effusion de sang dans notre pays, mais nous qui naturellement ne voulons pas y consentir, nous sommes bien obligés de vouloir la guerre, et par conséquent de nous y préparer d'avance [...]". C. Von Clausewitz, *De la guerre*, Edition Ivrea, 2000, p.508. Ce n'est pas sans malice que l'on peut constater que fort de l'aval du Conseil de sécurité, la force d'imposition de la paix vient en paix et se heurte, parfois, à la mauvaise volonté de certains autochtones peu enclins à goûter la paix internationale.
27. Ce que constate la Cour internationale de justice dans l'affaire célèbre qui a opposé le Nicaragua aux Etats-Unis, en raison de l'emploi de la force de ses derniers sur le territoire du premier. CIJ, arrêt, 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*. La Cour explique que l'interdiction de l'emploi de la force, en plus d'être conventionnelle, est aussi coutumière. Ce qui en fait une règle "fondamentale" (§188).
28. C'est bien entendu la légitime défense qui pose le plus de difficulté au droit international. Aucun Etat, du moins officiellement, ne conteste l'existence de la norme de la prohibition de l'usage de la force dans les relations internationales, telle qu'elle est stipulée à l'article 2§4 de la Charte. Toutefois, l'exception de la légitime défense offre par des interprétations plus ou moins orientées des possibilités d'action. Un des dangers qui pèsent sur l'avenir de la Charte est une extension au-delà du point de limite de la légitime défense. Pour une analyse, parmi tant d'autres, voir A. Cassese, "Article 51" in J-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, *La charte des Nations-Unis, commentaire article par article*, 3e édition, Economica, 2005, volume I, pp. 1329-1366 (avec sa bibliographie).
29. Ou "intervention par la force au profit de nationaux en péril à l'étranger", ce type d'opération peut se définir comme "une utilisation ponctuelle de la force pour secourir des nationaux à l'étranger, quand un péril grave et imminent en menace la vie ou l'intégrité physique. ». R. Kolb, *lus contra bellum, le droit international relatif au maintien de la paix*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 2003, p.218. Ce type d'intervention est à distinguer des fameuses interventions humanitaires qui "consiste en l'utilisation de la force pour s'opposer à, et idéalement pour faire cesser, des violations massives des droits de l'homme les plus fondamentaux (les attaques à grande échelle contre l'intégrité physique des populations) sur le territoire d'un autre Etat", R. Kolb, *ibidem*, p.208.
30. Cf. à cet égard, O. Corten, B. Delcourt (dir.), *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruylant, 2001, 310 p. Voir en particulier O. Corten, "les ambiguïtés de la référence au droit international comme facteur de légitimation Portée et signification d'une déformalisation du discours légaliste.", pp. 223-259.
31. Il peut s'agir du fondement de l'opération, c'est l'exemple des armes de destructions massives en Irak, introuvable et jetant donc un doute sur le bien-fondé de l'opération, déjà manifestement illégale si l'on s'en tient au droit international positif. Parmi une littérature très abondante, pour un point de vue critique de l'intervention de la coalition menée par les Etats-Unis en Irak, voir P. Tavernier, "La question de la légalité du recours à la force par les Etats-Unis contre l'Irak", in R. Kherad (dir.), *Les implications de la guerre en Irak*, Pédone, 2005, pp. 89-98.
32. Aussi dénommée *policy-oriented school*, cette école de pensée juridique influente dans la diplomatie américaine explique que le droit est un instrument au service d'une idéologie politique. Tout en conservant sa structure propre, le droit voit ses normes réinterprétées selon les actes et les buts de la politique. "Le juriste se transforme dès lors en gardien des idéaux et volontés politiques d'une société. Il exerce avant tout un



NOTES

rôle politique." R. Kolb, *Réflexions de philosophie du droit international*, op. cit., p.131. Cette école n'a que peu d'influence en Europe. Il n'est pas nié que le droit en action ne soit pas utilisé à des fins partisans, toutefois la structure même du droit doit rester intacte, sous peine d'en dénaturer les fondements.

33. Dans une arrêt CEDH, *Issaïeva et autres contre Russie* en date du 24 février 2005, au sujet de l'utilisation en Tchétchénie d'avions de combat contre une colonne de personnes civiles en raison de l'utilisation d'armes à feu contre lesdits avions, la Cour a condamné la Russie. Non en raison de l'emploi de la force, la Cour explique que en son §178 qu'elle "admet que la situation qui régnait en Tchétchénie à l'époque des faits obligeait l'Etat à prendre des mesures exceptionnelles pour regagner le contrôle de la République et mettre fin à l'insurrection armée illégale. Sans doute ces mesures pouvaient-elles impliquer le déploiement d'avions militaires équipés d'armes de combat lourdes. La Cour est également disposée à reconnaître qu'une attaque par des groupes armés illégaux sur les avions était de nature à justifier le recours à la force meurtrière, la situation relevant alors en effet du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention". La Russie a été condamnée parce qu'elle n'avait pas pu prouver l'existence des éléments hostiles au sein de la colonne.
34. Il est donc nécessaire de procéder à des enquêtes officielles pour examiner les faits considérés comme litigieux. Il en va de la crédibilité de la force, et donc de la légitimité de ses opérations. Cette condition est particulièrement importante. C'est pour cette raison que la Cour européenne des droits de l'homme a érigé en obligation positive la conduite d'enquête. La Cour relève à cet égard au §208 de son arrêt *Issaïeva* précité que "combiné avec le devoir général incombant à l'Etat en vertu de l'article 1 [...], l'obligation de protéger le droit à la vie qu'impose l'article 2 de la Convention requiert par implication qu'une forme d'enquête officielle adéquate et effective soit menée lorsque le recours à la force a entraîné mort d'hommes". Ce qui implique donc la mise en place de structures juridiques adaptées au terrain. Il faut une véritable spécialisation des prévôts ainsi que des magistrats aux aspects juridiques des opérations extérieures. Actuellement, cette formation n'existe qu'à l'état embryonnaire.
35. En plus des juristes qui ont participé à la phase de planification. Dans l'idéal, d'ailleurs, cela devrait être les mêmes.
36. L'exemple type est fourni par les dommages collatéraux, dont la légalité est fondée a contrario par l'article 51 du premier Protocole de 1977 aux quatre Conventions de Genève de 1949, sont ainsi interdites car considérées comme effectuées sans discrimination "les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu." Le tout étant désormais de savoir ce qui constitue un dommage excessif et un avantage militaire concret et direct attendu...



CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

NOTES

Par le colonel
François Chauvancy

1. Une source d'opposition (SO) est le terme générique pour nommer tout Etat, force ou acteur, militaire ou civil, susceptible de peser négativement sur la réalisation du but politique (état final recherché).



Ces différentes communications sur la légitimité méritent encore plus aujourd'hui qu'hier des propositions adaptées aux nouveaux enjeux stratégiques des engagements militaires de la France en soulignant leur finalité : la stratégie choisie par le pouvoir politique pour résoudre un conflit doit aboutir au résultat attendu. En d'autres termes, elle doit être couronnée de succès.

Conclusions :

1. La légitimité d'agir est devenue désormais un des critères essentiels de la stratégie d'un Etat dans la défense ou la promotion de ses intérêts. Or, les démocraties, notamment occidentales, ont un doute permanent sur la légitimité de leurs décisions et de leurs actions en particulier militaires. Cette inhibition issue des guerres passées s'exprime le plus souvent par des réticences internes à agir avec fermeté dans leurs relations internationales et conduit à leur affaiblissement. A terme, l'éventualité de perdre leur capacité à choisir leur avenir n'est pas à exclure.
2. Le débat sur la légitimité est permanent depuis que les Etats et les peuples se font la guerre. Il est douteux qu'il disparaisse avec le XXI^e siècle. Au contraire, l'apparition d'acteurs multiples étatiques ou non (ou sources d'opposition¹), un choc des civilisations certes contesté mais apparaissant de plus en plus réel, la capacité des nouveaux acteurs à mener des actions de délégitimation sans limites ni contrôles grâce aux capacités techniques de l'information ont construit un nouvel espace de bataille à la fois virtuel et physique visant à entraver la liberté d'action des démocraties au détriment de leur sécurité future.
3. Les guerres d'aujourd'hui et demain sont et seront toujours l'expression d'une guerre des volontés, et pour que celles-ci perdurent, celle des légitimités. Il n'y a pas de légitimité universelle

que chacun reconnaîtrait comme telle car chaque acteur a la sienne en s'appuyant à la fois sur ses intérêts et sur le droit (droit de la guerre, droit humanitaire international, droit interne). La quête d'une légitimité en appui de la décision et de l'action conditionne d'une part la continuité de l'action jusqu'au résultat attendu, d'autre part le maintien au pouvoir du gouvernement en démocratie. Cela est rendu d'autant plus critique que le calendrier d'une stratégie extérieure de l'Etat dans la résolution d'un conflit international est souvent différent sinon difficilement conciliable avec celui de la politique intérieure. Toute source d'opposition attaquera la légitimité de l'action entreprise en utilisant ce calendrier intérieur. Toute stratégie générale doit donc prendre en compte la bataille pour la légitimité dans sa globalité.

4. La légitimité reste une variable périssable et vise, si elle est considérée comme le centre de gravité de la décision politique, à devenir le multiplicateur virtuel des actions physiques, notamment militaires, menées par l'Etat. Elle s'apparente fortement à l'action d'influence sur les processus décisionnels et les perceptions, notamment par l'émotion et l'information. Elle vise pour les sources d'opposition au mieux à interdire l'action, au minimum de l'encadrer pour la contrôler afin de limiter les possibilités et anticiper les options restantes par des réponses stratégiques destinées à atteindre leurs propres objectifs.
5. La nécessité d'appuyer une intervention dans son spectre le plus large alliant instruments diplomatiques, militaires, économiques, informationnelles, devient une condition majeure de succès pour un gouvernement démocratique dès lors qu'il a décidé de s'engager dans une épreuve d'expression de sa puissance au profit de ses intérêts. Toutes les raisons, objectives ou non, conduisant à l'intervention de l'Etat ou d'une coalition dans certains cas doivent participer à la construction d'une légitimité durable en soutien des actions engagées pour atteindre les objectifs recherchés.
6. La défense des intérêts des Etats, donc des communautés nationales dans leur globalité, reste la norme naturelle. Elle définit ultimement la légitimité qui doit appuyer ou justifier leurs actions.

Propositions :

1. En vue des intérêts nationaux, l'analyse de l'équilibre acceptable entre légitimité et légalité doit être réalisée en permanence dans la période couvrant le début du conflit et la phase post-conflit, en fonction des centres de gravité identifiés chez tous les acteurs. Il faut donc déterminer cet équilibre acceptable en analysant préalablement les fondements objectifs et subjectifs d'agir des parties en présence, élaborer les modes d'action en fonction des éléments soutenant la légitimité retenue, analyser dans le temps



la légitimité des sources d'opposition. Il s'agit de déterminer le cadre de l'action à ce moment, identifier les contraintes et les décisions à prendre sur les actions de soutien à la légitimité sans jamais perdre de vue la légitimité générale de l'action.

2. Les perceptions de la légitimité et de la légalité ainsi que l'importance de chacune doivent être rééquilibrées dans la conception de la stratégie générale de l'Etat. En effet, la conséquence de cette proximité, très moderne, entre légitimité et légalité est que l'on ne peut esquiver un raisonnement juridique sur les raisons d'une action militaire ou de sa conduite. Il ne s'agit pas d'interdire l'action, car, encore faut-il le rappeler, la décision d'agir est le primat du politique. L'appareil juridique permet seulement de considérer si l'action entreprise ou envisagée est valide au regard des normes supérieures. Il est au service de la légitimité.
- 3 Le critère "légitimité" doit être conçu au regard de la stratégie générale de l'Etat, c'est-à-dire aux niveaux politiques et militaires les plus hauts, et préservé dans le temps. En effet, la légitimité doit être considérée désormais comme une composante essentielle de la stratégie générale de l'Etat et de fait de la stratégie militaire. Elle ne se limite pas cependant à la période couverte par une campagne militaire dont la durée n'est pas objectivement prévisible. Elle s'étend en amont et en aval de la campagne militaire : en amont pour anticiper les variations de la légitimité en fonction de l'évolution du conflit, en aval pour préserver la légitimité de l'action entreprise dans la période de reconstruction.
4. Enfin et surtout, la définition juridique d'un "état d'hostilité", situation temporaire et intermédiaire entre la guerre et la paix, est devenue une nécessité pour préserver la liberté d'action du pouvoir politique et donc de l'Etat. L'insertion dans la Constitution de la V^e République d'un article 34^{bis} sur un "état d'hostilité" serait opportune :
 - a. En effet, recourir à la force notamment militaire, mais pas uniquement, est aujourd'hui présenté initialement à toute crise puis à terme inéluctablement comme étant illégitime. Le droit instrumentalisé y contribue largement. Seul le Parlement peut déclarer la guerre (art 35 de la Constitution). Aujourd'hui, la guerre est déclarée illégale par la Charte des Nations Unies sauf au titre de la légitime défense mais elle reste pourtant un moyen privilégié des Etats pour faire valoir la défense de leurs intérêts.
 - b. Ce qui n'est pas la guerre déclarée officiellement en tant que telle s'appelle de fait la paix. Pour tenir compte de la réalité de la persistance des conflits armés, la doctrine militaire a segmenté cette situation de paix en opérations de guerre (décidée par le conseil de défense), opérations de soutien de



NOTES

2. PIA 00.200,
Doctrines interarmées
d'emploi des forces
armées en opération,
2003

3. La stratégie militaire
d'influence (citée dans
la publication
interarmées (PIA)
PIA-00.200) vise à
persuader tout
décideur allié, neutre
ou toute source
d'opposition, que les
objectifs et les modes
d'action choisis pour
atteindre le volet
militaire de l'état final
recherché sont
pertinents, crédibles et
efficaces.



la paix, opérations de sécurité et opérations de secours d'urgence². S'ajoutent aujourd'hui les conflits asymétriques comprenant opérations de stabilisation, donc de contre-guérillas, et opérations de reconstruction.

- c. Ce manque de clarté, de réalisme, finalement de courage pénalise la crédibilité de l'engagement des forces militaires en leur déniaient d'emblée toute réelle légitimité. Il faut donc redéfinir le cadre juridique de la décision de l'engagement militaire. Déclarer la guerre n'a aucun sens aujourd'hui pour une démocratie qui, en raison de ses valeurs, n'agresse pas ses voisins. Est-elle moins agressée pour autant ? Déclarer l'application d'un article 35 bis sur un état d'hostilité donnerait la légitimité et la légalité d'agir sans inhibition avec un contrôle parlementaire sur les opérations militaires tel que cela est régulièrement demandé. Elle accorderait au pouvoir politique et donc à l'Etat les moyens d'agir y compris dans le cadre légal qui ne peut se limiter aujourd'hui au seul territoire national. La stratégie militaire en sera d'autant plus facilement mise en œuvre et efficace permettant de conforter l'action militaire en lui assurant à la fois légitimité et légalité.
5. Le critère "légitimité" doit être intégré dans la planification stratégique au titre de la stratégie d'influence³. Agissant sur le processus décisionnel, sur la perception aussi des différents acteurs, sur des faits et sur l'information, cette intégration a bien pour objet de préserver la liberté d'action des décideurs politiques et des décideurs militaires en fonction des intérêts vitaux, stratégiques ou de puissance et en vue du but politique recherché (ou état final recherché). L'intégration du critère "légitimité" dans le processus décisionnel est bien du niveau le plus haut de l'Etat et se conçoit dans sa stratégie d'influence. Celle-ci recouvre ce que l'on appelle aujourd'hui les opérations d'information mais cette fois au niveau de la stratégie générale. Elle doit donc être intégrée dans la planification du niveau stratégique par une cellule dédiée.
 6. En permanence, la légitimité de l'action et les éléments retenus pour la définir doivent être expliqués et diffusés auprès de chacun des acteurs de la stratégie de l'Etat. Cette légitimité s'appuie bien sur un choix de ce qui est bien et juste pour la communauté nationale dans sa globalité. Or les communautés nationales aujourd'hui ont perdu leur cohésion. La contestation, y compris par la force, des décisions du pouvoir politique, expression légitime pourtant de la Nation par l'élection, est souvent devenue la norme et fragilise la stratégie de l'Etat. En outre, le pouvoir politique d'un Etat démocratique est naturellement faible dans une crise ou un conflit militaire.

Le Centre d'Etudes et de Recherche de l'Ecole Militaire (CEREM), placé sous l'autorité du directeur de l'enseignement militaire supérieur, a pour mission de développer et promouvoir la pensée stratégique de sécurité et de défense française en contribuant à la diffusion de nouvelles idées avec pour objectifs :

- d'effectuer des études en stratégie militaire et de favoriser et animer les débats sur ce sujet ;
- de contribuer à la fonction enseignement de l'enseignement militaire supérieur ;
- de susciter et soutenir les initiatives des officiers de toutes les armées qui souhaitent s'investir dans le débat stratégique et de valoriser leurs travaux par la publication.

A cet effet, le centre s'intéresse en priorité aux thèmes suivants :

- le monde conflictuel contemporain,
- le traitement des conflits et des crises,
- les aspects diplomatiques et juridiques (les armées dans les crises contemporaines).

Les études réalisées par le centre peuvent être consultées sur le site :

<http://www.cerems-biblio.fr/>



CEREM
Ecole Militaire
21, place Joffre – 75007 Paris

<http://www.cerems.defense.gouv.fr>