

JEAN-BAPTISTE JEANGÈNE VILMER

Quand intervenir ? Le critère du dernier recours dans la théorie de l'intervention humanitaire armée

« Ne pas souscrire à l'idée de dernier recours sans faire preuve d'esprit critique. »

Stanley Hoffmann ¹

PAR « INTERVENTION HUMANITAIRE », nous entendons l'usage de la force par un État, un groupe d'États ou une organisation internationale, intervenant militairement en territoire étranger dans le but de prévenir ou de faire cesser des violations graves et massives des droits humains les plus fondamentaux sur des individus qui ne sont pas des nationaux de l'État intervenant et sans le consentement des autorités locales.

L'intervention humanitaire s'appuie sur les critères traditionnels de la guerre juste : autorité légitime, cause juste, bonne intention, proportionnalité, effet positif, chances raisonnables de succès, dernier recours, etc. Ils sont liés les uns aux autres. En raison des risques liés à toute opération militaire, les États acceptent l'idée

1. Stanley Hoffmann, « The Politics and Ethics of Military Intervention », *Survival*, vol. 37, n° 4, 1995, p. 39.

d'une intervention « uniquement dans les cas extrêmes² ». La seule manière de garantir l'effet positif est effectivement de n'intervenir qu'en dernier recours, si la situation est telle qu'elle ne pourrait pas être pire. C'est la raison pour laquelle les articles 138-139 du document final du Sommet mondial de 2005 limitent la responsabilité de protéger (R2P) à seulement quatre situations : « le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ». Ces crimes constituent le noyau dur des causes justes³.

La question de la temporalité est centrale. Celui qui intervient trop tôt est soupçonné d'avoir des velléités impérialistes. Celui qui intervient trop tard est accusé d'inaction, de frilosité, voire de non-assistance à personne en danger. Intervenir au bon moment est politiquement capital et a un impact direct sur la réussite de l'opération. Mais quel est le « bon moment » ?

C'est celui censé déterminer le critère du dernier ou de l'ultime recours. Contrairement à un préjugé répandu, la tradition de la guerre juste n'est ni occidentale ni spécifiquement chrétienne⁴. On trouve donc le critère du dernier recours dès la Chine antique, par exemple : « ce n'est qu'en dernier ressort qu'on fait usage des armes et des cuirasses » recommande le *Huainan zi* en 139 av. JC⁵. Aujourd'hui, il est exprimé dans la Charte des Nations Unies par la place accordée à l'usage de la force armée par le Conseil de sécurité, qui ne vient qu'*après* l'épuisement de tous les autres recours. L'article 33 énumère un certain nombre de moyens pacifiques de régler un conflit. L'article 41 donne encore d'autres « mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée » qu'est susceptible d'utiliser le Conseil de sécurité. Et c'est seulement si « les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles » que la Charte des Nations Unies envisage l'emploi de la force armée,

-
2. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001, p. 35.
 3. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « Pourquoi intervenir ? Le critère de la cause juste dans la théorie de l'intervention humanitaire armée », *Critique internationale*, vol. 54, 2012.
 4. Christopher J. Greenwood, « Historical Development and Legal Basis », in Dieter Fleck *et al.* (dir.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 1-38 et Simo Parpola, « International Law in the first millenium », in Raymond Westbrook (dir.), *A History of Ancient Near Eastern Law*, vol. II, Leiden, Brill, 2003, p. 1047-1066.
 5. *Huainan zi*, XV, 1b, p. 709. Voir J.-B. Jeangène Vilmer, « L'intervention humanitaire armée en Chine antique », *Revue des deux mondes*, janvier 2006, p. 152-173.

comme un dernier recours, dans son article 42. Ce principe consensuel est réaffirmé dans tous les textes onusiens qui évoquent l'hypothèse d'une intervention⁶, et défendu par la majorité de la doctrine – à l'exception de ceux qui veulent pouvoir justifier une action préventive⁷.

Nous commencerons par mettre en évidence un certain nombre de problèmes épistémologiques (I), avant de confronter le principe du dernier recours à l'urgence humanitaire : prendre le temps d'épuiser les recours, n'est-ce pas gagner le temps que d'autres mettent à mourir ? (II). Nous affirmerons donc que le critère doit être appliqué avec souplesse, c'est-à-dire qu'il n'est ni nécessaire ni même souhaitable d'épuiser tous les autres recours disponibles, qu'il ne faut explorer que ceux qui sont prometteurs, ce qui implique naturellement une sélectivité (III). Le critère du dernier recours est également problématique en ce qu'il présuppose que l'usage de la force armée est toujours la pire des options. Nous verrons que ce n'est pas forcément le cas (IV). L'ensemble de ces difficultés nous conduira, pour finir, à reformuler le principe du dernier recours qui, pour être acceptable, doit être celui de l'option la moins mauvaise. Nous défendrons donc une éthique réaliste du moindre mal.

Des problèmes épistémologiques

Dernier recours : comment savoir ce qui vient en « dernier » ?

Michael Walzer rejette le critère du dernier recours, parce que nous ne pouvons jamais atteindre le dernier recours – ou plutôt être certain que c'était bien le dernier –, parce qu'il y a et qu'il y aura toujours d'autres recours à explorer, d'autres pistes dont on pourra dire qu'elles ont été négligées. La notion même de « dernier recours » est donc épistémologiquement faible⁸. Monique Cantosperber pose la question : « quand peut-on dire que la guerre est le

6. Kofi Annan, *Nous, les peuples. Le rôle des Nations Unies au 21^e siècle*, New York, 2000, § 219 et UN Doc. A/59/565 (2 décembre 2004), § 201.

7. Henry Alan Stephenson, « The Justice of Preventive War », thèse MA, Naval Postgraduate School, Monterey, 2004, p. 14-15.

8. Michael Walzer, « The Argument about Humanitarian Intervention », *Dissent*, vol. 49, n° 1, 2002, p. 33 et *Arguing About War*, New Haven, Yale University Press, 2004, p. 88.

seul recours possible⁹ ? ». Tony Coady, également, note qu'il y aura toujours *quelque chose*, quelque alternative, qui pourrait ou aurait dû être tentée¹⁰. S'il y a toujours quelque chose d'autre à faire, un recours non exploré, qu'on pourra nous reprocher d'avoir négligé, c'est ce que le nombre de ces recours, explique Henry Stephenson, est potentiellement infini¹¹. Cette immensité de recours augmente considérablement le risque d'inertie pour qui voudrait les parcourir un à un.

Le problème se pose également *a posteriori*, lorsqu'il s'agit d'évaluer si telle intervention *a été* humanitaire¹², c'est-à-dire si elle a vraiment eu lieu après avoir épuisé les autres recours. Un certain nombre de négociations étant secrètes, comment savoir si la diplomatie a été utilisée au maximum ? Ni les chercheurs, ni le grand public n'ont accès à l'ensemble des communications diplomatiques qui ont eu lieu durant une certaine période – ni même les diplomates eux-mêmes puisqu'ils n'ont du tableau qu'une vue partielle, celle de leur propre pays, qui ignore certainement tout ce que les autres États impliqués ont pu envisager.

Le problème de la prévision

Le critère du dernier recours signifie que la force armée doit être utilisée en dernier, c'est-à-dire *au dernier moment*. Il implique donc, au moins théoriquement, de savoir comment les exactions vont évoluer, ce qu'elles seront dans un mois si l'on n'intervient pas maintenant, pour être certain d'être intervenu au dernier moment. Qui sait comment aurait évolué le nettoyage ethnique à l'œuvre au Kosovo si l'OTAN n'était pas intervenue en 1999 ? Certains prétendent que la situation se serait améliorée d'elle-même, ou que les efforts diplomatiques auraient finis par porter leurs fruits, ou en tout cas que la situation n'aurait pas pu être pire que ce qu'elle a été avec les bombardements – et que, par conséquent,

9. Monique Canto-Sperber, *Le bien, la guerre et la terreur. Pour une morale internationale*, Paris, Plon, 2005, p. 323.

10. C. A. J. (Tony) Coady, *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, Washington D.C., United States Institute of Peace, 2002, p. 28. Voir aussi Franklin Eric Wester, « Preemption and Just War : Considering the Case of Iraq », *Parameters*, hiver 2004-5, p. 28.

11. H. A. Stephenson, « The Justice of Preventive War », thèse citée, p. 15.

12. J'ai développé des critères pour cette évaluation dans J.-B. Jeangène Vilmer, « Éthique et politique de l'intervention humanitaire armée », *Critique internationale*, vol. 39, 2008, p. 179.

l'intervention n'a pas eu lieu au dernier moment. Que leur répondre ? Qui peut le savoir ? C'est la question de la contrefactualité : il y aura toujours des observateurs pour dire que l'intervention militaire a eu lieu trop tôt et que la diplomatie et les sanctions, par exemple, *auraient* fonctionné si on avait poursuivi dans cette voie durant des semaines ou des mois supplémentaires. Le problème est que l'on ne pourra jamais le vérifier.

Une vaste littérature existe en philosophie analytique sur la nature et la validité des raisonnements contrefactuels¹³ qui s'appliquent à des cas concrets en relations internationales¹⁴ et en droit international pénal. L'hypothèse d'une autre réalité, qui aurait pu être meilleure, est par exemple ce qui permet aux victimes de demander réparation. Le but de l'indemnisation est de mettre la personne dans la position financière qui aurait été la sienne si elle n'avait pas été victime. Pas seulement dans celle qu'elle avait avant le crime, mais dans celle qu'elle aurait eu si le crime n'avait pas eu lieu, et c'est là que le calcul implique de la contrefactualité. Une blessure corporelle, par exemple, peut réduire la capacité non seulement de travailler, donc de gagner de l'argent, mais aussi d'apprécier ce que l'on pourrait faire avec cet argent. La compensation devra tenir compte de ces opportunités manquées¹⁵.

En l'occurrence, un raisonnement contrefactuel sur le dernier recours peut permettre de critiquer et dénoncer une intervention comme n'ayant sans doute pas eu lieu au dernier moment. Il est utile sur le plan argumentatif, mais son efficacité politique et juridique est limitée par au moins deux facteurs. D'une part, contrairement au droit international pénal qui prévoit dans certains cas et à certaines conditions des réparations, dans le calcul desquelles le contrefactuel

-
13. Nelson Goodman, « The Problem of Counterfactual Conditionals », *Journal of Philosophy*, vol. 44, 1947, p. 113-128 ; Jonathan Bennett, « Event Causation : the Counterfactual Analysis », *Philosophical Perspectives*, vol. 1, 1987, p. 367-386 ; Paul Noordhof ; « Probabilistic Causation, Preemption, and Counterfactuals », *Mind*, vol. 108, 1999, p. 95-125 ; John Collins, Ned Hall et L. A. Paul, *Causation and Counterfactuals*, Cambridge, MIT Press, 2004.
 14. James D. Fearon, « Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science », *World Politics*, vol. 43, 1991, p. 169-195 ; Philip E. Tetlock et Aaron Belkin (dir.), *Counterfactual Thought Experiments in World Politics : Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*, Princeton, Princeton University Press, 1996 ; Ariel Colonomos, *La morale dans les relations internationales : rendre des comptes*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 46-49 ; Richard N. Lebow, *Forbidden Fruit : Counterfactuals and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
 15. Voir J.-B. Jeangène Vilmer, *Réparer l'irréparable. Les réparations aux victimes devant la Cour pénale internationale*, Paris, PUF, 2009.

joue un rôle, le droit ne prévoit pas de sanctionner un État qui serait intervenu trop tôt – comme il ne prévoit pas de sanctionner un État qui serait intervenu trop tard, ou qui ne serait pas intervenu du tout. C'est la raison pour laquelle la notion de « responsabilité de protéger » n'est pas contraignante : si l'on prenait cette soi-disant « responsabilité » au sérieux, y manquer devrait être puni¹⁶. La R2P pourrait être comprise à la lumière des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la Commission du droit international et l'on en déduirait qu'un défaut de cette responsabilité serait un acte illicite. Ce n'est pas le cas¹⁷. Le raisonnement contrefactuel visant à dénoncer le comportement d'un État intervenant ne débouchera donc sur rien d'autre qu'une condamnation morale.

D'autre part, la nature même de la contrefactualité est de produire des hypothèses discutables. Il peut être éclairant et intéressant de défendre que l'intervention *aurait* eu de meilleures conséquences si elle avait eu lieu plus tard, mais c'est indémontrable et un autre observateur aura beau jeu de défendre que cela n'*aurait* pas été le cas. Autrement dit, la contrefactualité nourrit le débat, mais ne permet pas de consolider le critère du dernier recours.

L'évaluation du dernier recours n'est pas seulement relative à ce que la situation aurait été sans l'intervention, mais aussi à la manière dont l'intervention s'est passée. Au Kosovo, l'intense campagne de bombardement et l'importance des dommages collatéraux ont rétrospectivement incité les observateurs à dire que l'intervention avait eu lieu trop tôt et que l'on aurait dû explorer davantage d'autres pistes. Au contraire, au Timor oriental, le fait que l'intervention se soit passée dans de bonnes conditions, avec beaucoup moins de violence, a incité les observateurs à dire qu'elle aurait dû avoir lieu plus tôt.

C'est naturel : si l'intervention se passe mal, on a tendance à regretter que le dernier recours n'ait pas été dilaté davantage, si elle se passe bien, on a tendance à regretter qu'il n'ait pas été contracté davantage. Le problème est qu'il ne s'agit jamais que de regret, et qu'il n'est pas possible de savoir, avant d'intervenir, c'est-à-dire précisément au moment d'épuiser les recours, si l'intervention se

16. David Rodin, « The Responsibility to Protect and the Logic of Rights », in Oliver Jütersonke et Keith Krause (dir.), *From Rights to Responsibilities : Rethinking Interventions for Humanitarian Purposes*, Genève, Programme for Strategic and International Security Studies (PSIS), 2006, p. 60.

17. Pour une critique de la R2P, voir J.-B. Jeangène Vilmer, « De la mythologie française du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 13, 2012 (à paraître).

passera bien ou non, afin d'en déduire quelle souplesse on doit donner à la recherche d'alternatives.

Un critère subjectif, toujours discutable

Une intervention de dernier recours serait une intervention par nécessité, par opposition à une intervention par choix. Cette distinction remonte aux théoriciens chrétiens de la doctrine de guerre juste, tels que Cajetan, Suarez et Vitoria, qui opposaient la guerre défensive, par nécessité et donc légitime, à la guerre offensive, par choix et donc illégitime. La difficulté est que la notion de nécessité est particulièrement malléable.

Certains ont prétendu, par exemple, que l'intervention américaine en Irak de 2003 était « nécessaire¹⁸ ». Ce qui bien entendu est discutable puisqu'il aurait été possible de donner davantage de temps aux inspections¹⁹. Si Hans Blix demandait « quelques mois de plus²⁰ », la France, l'Allemagne et la Russie envisageaient des inspections « contraintes » encadrées par une force internationale. La piste d'une éventuelle poursuite pénale n'a quant à elle pas du tout été explorée. L'accusation internationale (de génocide et de crimes contre l'humanité) a bien fonctionné dans les cas de Slobodan Milosevic et Charles Taylor. En jetant le discrédit sur ces dictateurs, en stimulant les pressions externes et le soutien aux revendications internes, elle a contribué à la déstabilisation de leur pouvoir. Or, malgré douze années d'observation (1991-2003), la société internationale n'a jamais tenté de lancer une procédure contre Saddam Hussein. Rien ne dit toutefois qu'elle aurait été efficace²¹. L'effet pacificateur de la justice pénale internationale est en effet controversé²².

-
18. Susan J. Atwood, « From Just War to Just Intervention », *New England Journal of Public Policy*, vol. 19, n° 1, 2003, p. 68.
 19. Gareth Evans, « When is it Right to Fight ? », *Survival*, vol. 46, n° 3, 2004, p. 71 ; David Mepham et Jane Cooper, *Human Rights and Global Responsibility : An International Agenda for the UK*, Londres, Institute for Public Policy Research, 2004, p. 66 et Christian Enemark et Christopher Michaelsen, « Just War Doctrine and the Invasion of Iraq », *Australian Journal of Politics and History*, vol. 51, n° 4, 2005, p. 561-562.
 20. « United Nations Weapons Inspectors Report to Security Council on Progress in Disarmament of Iraq », *UN Press Release SC/7682* (3 mars 2003).
 21. Eric A. Heinze, « Humanitarian Intervention and the War in Iraq : Norms, Discourse, and State Practice », *Parameters*, vol. 36, n° 1, 2006, p. 26-27.
 22. J.-B. Jeangène Vilmer, *Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

Chez de nombreux auteurs, le critère du dernier recours revient finalement à un principe de nécessité : l'intervention armée n'est légitime que lorsqu'*aucun autre moyen que la force armée ne serait suffisant* pour mettre fin aux exactions en cours²³. Le problème de cette formulation est qu'elle présuppose une vérité objective : il serait objectivement vrai que, dans tel cas, aucun autre moyen ne serait suffisant. C'est se placer du point de vue « de nulle part », comme disait Thomas Nagel²⁴, ou du point de vue de Dieu. Or, dans les faits, ce n'est jamais comme cela que le problème se pose. C'est toujours quelqu'un qui, de son point de vue, c'est-à-dire aussi en fonction de ses intérêts, décide qu'aucun autre moyen ne serait suffisant. La suffisance du moyen n'est pas une réalité objective qu'il suffirait d'atteindre, elle est une estimation, une interprétation.

Il n'y a pas de dernier recours *en soi*. Il y a un dernier recours pour telle personne, dans telle situation. Par conséquent, des acteurs différents pourront diverger sur ce qui doit constituer un dernier recours. Et le fait est que, sur des cas concrets, ils sont rarement d'accord. On se souvient combien la question de l'intervention au Kosovo a divisé l'opinion : éditorialistes, politiques, juristes, universitaires s'affrontaient alors, les uns y étant favorables, les autres farouchement opposés. Si on laisse de côté ceux, plutôt rares, qui défendent un pacifisme excluant toute intervention armée, la distinction et l'affrontement entre ces deux camps se résumaient finalement à la question de savoir comment interpréter le critère du « dernier recours ». Pour les uns, l'intervention qui avait lieu était effectivement un dernier recours parce qu'ils estimaient que toutes les options diplomatiques avaient été épuisées²⁵. Pour les autres, au contraire, l'OTAN était intervenue prématurément, et l'on avait négligé nombre d'issues diplomatiques possibles²⁶. Ce débat est vaste et loin d'être terminé.

23. Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers : Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 35.

24. Th. Nagel, *The View From Nowhere*, New York, Oxford University Press, 1986.

25. Alex J. Bellamy, « Reconsidering Rambouillet », *Contemporary Security Policy*, vol. 22, n° 1, 2001, p. 31-56.

26. R. A. Falk, « Kosovo, World Order, and the Future of International Law », *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 4, 1999, p. 854-855 ; Ken Booth (dir.), *The Kosovo Tragedy : The Human Rights Dimensions*, Londres, Frank Cass, 2001 et Chris Abbott et John Sloboda, « The "Blair Doctrine" and After : Five Years of Humanitarian Intervention », *openDemocracy*, 22 avril 2004 (http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/article_1857.jsp).

Gagner le temps que d'autres mettent à mourir²⁷ : l'effet pervers d'une intervention tardive

Peut-on prendre le temps du dernier recours face à une urgence humanitaire ?

La première objection qui vient naturellement à l'esprit est celle de l'urgence humanitaire. Pendant que les politiques et les juristes « considèrent », « examinent », « explorent », « épuisent » tous les autres recours, les victimes continuent de mourir. Et, lorsqu'ils arriveront enfin au dernier recours, et qu'ils se décideront à intervenir militairement, soit il risque de n'y avoir plus personne à sauver, soit l'intervention devra être bien plus importante, risquée, violente et coûteuse qu'elle ne l'aurait été si elle avait eu lieu plus tôt. En d'autres termes, appliquer scrupuleusement le critère du dernier recours, c'est prendre le risque d'intervenir *trop tard*, et c'est donc à la fois nuire davantage aux victimes – celles que l'on n'aura pas pu sauver –, mais aussi aux intervenants, qui devront s'engager dans une intervention plus lourde s'ils laissent la situation s'empirer.

N'est-ce pas d'ailleurs la leçon du Rwanda ? Face à un génocide qui fait 800 000 morts en cent jours, faut-il perdre des mois à peser chaque option, à négocier au Conseil de sécurité, voire à entamer une procédure de poursuite pénale – la justice internationale étant un recours souvent négligé ? Rares sont ceux qui, par entêtement ou dogmatisme, répondent par l'affirmative. Il est consensuel de dire que non, que dans *ces cas-là*, il faut faire une entorse au principe et ne pas explorer un à un tous les autres recours avant de conclure, *trop tard*, sur la nécessité d'une intervention armée. Nombreux sont donc les auteurs qui défendent l'idée que, dans certains cas, nous n'avons *pas le temps* d'appliquer correctement le critère du dernier recours²⁸. Et ils ont raison si l'on consi-

27. J'emprunte cette expression à Démosthène : « chacun de nous, croyant sans doute gagner le temps qu'un autre met à périr, néglige de songer aux moyens de sauver la Grèce, de rien faire pour son salut » (*Harangues*, t. II, trad. du grec par Maurice Croiset, Paris, Les Belles Lettres, 1967, p. 99).

28. Leslie C. Burns, *Humanitarian Interventions and Just War : Legal, Moral, and Political Implications*, Air Command and Staff College, Air University, Maxwell Air Force Base, Alabama, 2000, p. 23-24 ; T. Coady, *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, *op. cit.*, p. 28 ; Saban Kardas, « Humanitarian Intervention : A Conceptual Analysis », *Alternatives : Turkish Journal of International Relations*, vol. 2, n° 3-4, 2003, p. 38 ; George R. Lucas, « The Role of the "International Community" in Just War Tradition : Confronting the Challenges of Humanitarian Intervention and Preemptive War », *Journal of Military Ethics*, vol. 2, n° 2, 2003, p. 136 ; Alex de Waal, sur

dère, comme Michael Walzer et Henry Stephenson, que ce temps serait dans tous les cas sans limite – c'est-à-dire qu'il est par définition impossible d'avoir le temps d'appliquer correctement ce critère.

Un principe de précocité, dans certains cas, qui n'est pas une validation de toute guerre préventive

Cela signifie que, dans certaines situations, il est préférable non pas d'intervenir au dernier moment, mais au contraire relativement tôt, et de façon conséquente²⁹. Dans le cas de la Bosnie, expliquent Mona Fixdal et Dan Smith, l'ONU a agi tôt, mais pas efficacement car sans détermination, et surtout sans la capacité dissuasive (militaire) nécessaire pour éviter le pire³⁰. Le résultat en fût Srebrenica. Dans le cas du Rwanda, Roméo Dallaire est non seulement convaincu qu'il aurait fallu intervenir plus tôt, mais aussi et surtout qu'il aurait fallu engager davantage d'hommes, ce qui aurait pu empêcher une grande partie des massacres. C'est un génocide qui était largement évitable et qui a eu lieu faute d'être intervenu suffisamment tôt et suffisamment fort, c'est-à-dire par négligence³¹. De ce point de vue, le critère du dernier recours est porteur de risques considérables et d'un effet pervers désastreux.

Nous défendons donc un principe de précocité, selon lequel si l'intervention est nécessaire et juste, alors mieux vaut qu'elle arrive

son blog *Making Sense of Darfur*, en ligne (<http://blogs.ssrc.org/darfur/2009/05/21/r2p-in-theory-and-politics-2/>).

29. Michael J. Bazylar, « Reexamining the Doctrine of Humanitarian Intervention in the Light of the Atrocities in Kampuchea and Ethiopia », *Stanford Journal of International Law*, vol. 23, n° 2, 1987, p. 600 ; Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, p. 125 ; S. Hoffmann, « The Politics and Ethics of Military Intervention », art. cité, p. 44 et « Intervention et droits de l'homme », in Gilles Andréani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 36 ; John Garofano, *The Intervention Debate : Towards A Posture Of Principled Judgment*, Strategic Studies Institute, 2002, p. 16 et N. J. Wheeler, « Enforcing Human Rights », in Gene M. Lyons et James Mayall (dir.), *International Human Rights in the 21st Century : Protecting the Rights of Groups*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003, p. 188.
30. Mona Fixdal et Dan Smith, « Humanitarian Intervention and Just War », *Mershon International Studies Review*, vol. 42, n° 2, 1998, p. 302-303.
31. Voir le rapport final de l'OUA, *Rwanda, the Preventable Genocide*, 2000, où l'Union Africaine accuse l'ONU, la France et les États-Unis d'avoir échoué à prévenir le génocide. Voir aussi N. J. Wheeler, « Enforcing Human Rights », in G. M. Lyons et J. Mayall (dir.), *International Human Rights in the 21st Century...*, op. cit., p. 179.

trop tôt que trop tard³². Il n'est pas non plus exempt de risques, puisqu'il peut glisser vers l'intervention préventive – une pente empruntée par les néoconservateurs américains. Certains en déduisent que « la tension autour de la question du dernier recours » est tout simplement la question de la guerre préventive³³. C'est dans cette perspective que Henry Stephenson, qui défend la guerre préventive, rejette le critère du dernier recours³⁴.

Nous pensons au contraire qu'il faut distinguer les deux problèmes. Dans le cas de l'intervention humanitaire, la question n'est pas d'intervenir *avant* que les exactions aient lieu, mais avant qu'il ne soit trop tard, c'est-à-dire qu'elles ne puissent plus être pires. Une guerre est préventive lorsqu'un État attaque parce qu'il craint d'être attaqué à moyen terme, et elle est préemptive lorsqu'il le fait parce qu'il estime que la menace sur sa sécurité nationale est imminente, à très court terme. Juridiquement, la première est clairement illégale et la seconde au mieux discutable selon l'interprétation que l'on a de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Philosophiquement, ces guerres peuvent être défendues comme des guerres justes à certaines conditions³⁵. Mais, dans tous les cas, elles n'ont rien à voir avec l'intervention humanitaire puisqu'elles reposent sur la légitime défense, c'est-à-dire la défense de soi, et non celle des autres.

Ce n'est pas défendre la guerre préventive que d'affirmer, comme nous le faisons ici, que dans certaines situations d'urgence humanitaire, il peut être préférable de faire un usage précoce de la force, parce qu'intervenir trop tard aurait l'effet pervers de faire davantage de victimes et de rendre l'intervention plus difficile. Ce qui différencie l'application de ce principe de précocité aux crises humanitaires ou aux États menaçants se trouve finalement dans la nature de la cause juste, dans ce qui distingue une intervention humanitaire d'une intervention pro-démocratique ou d'une intervention par légitime défense³⁶.

32. Jane M. O. Sharp, « Appeasement, Intervention, and the Future of Europe », in Lawrence Freedman, *Military Intervention in European Conflicts*, Oxford, Blackwell, 1994, p. 55.

33. S. J. Atwood, « From Just War to Just Intervention », art. cité, p. 61.

34. H. A. Stephenson, « The Justice of Preventive War », thèse citée, p. 14-15.

35. Michael Doyle, *Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict*, Princeton, Princeton University Press, 2008 et A. Colonomos, *Le Pari de la guerre. Guerre préventive, guerre juste ?*, Paris, Denoël, 2009, p. 76-106.

36. Sur la cause juste, voir J.-B. Jeangène Vilmer, « Pourquoi intervenir ? Le critère de

Le dernier recours est-il la politique du pire ?

Certains pensent que le critère du dernier recours, loin d'être un guide éthique pour l'action, est au contraire de bien mauvais conseil, puisqu'il recommanderait finalement d'attendre jusqu'à ce que l'on n'ait plus le choix (que d'intervenir par la force armée). De ce point de vue, il conduirait à l'inverse du but escompté, puisqu'au lieu de contribuer à sauver des vies, il inciterait au contraire à laisser mourir, jusqu'à que soit atteint un point de non-retour, un point de dernier recours, où l'action serait légitimée par la gravité de la situation – mais d'une situation dont on serait alors en partie responsable. Il s'agirait alors d'une violation du principe de proportionnalité, et aussi du critère de l'effet positif, puisque cette attente du point de dernier recours pourrait causer davantage de victimes que l'intervention elle-même³⁷.

Cette critique impatiente fait comme s'il n'y avait que deux options : ne rien faire ou la guerre. Il ne s'agit pas d'*attendre* que la situation s'empire pour pouvoir enfin intervenir en brandissant un dernier recours qui paraîtra plus acceptable au regard de la gravité de la situation : dans l'intervalle, la diplomatie agit, et un certain nombre de situations pourront être réglées de cette manière, sans que l'intervention armée soit nécessaire, et sans que la situation sur le terrain ait empiré. Dès lors, de deux choses l'une : soit la situation est grave mais pas extrême, c'est-à-dire qu'elle peut visiblement être réglée par d'autres options que la force armée, et dans ce cas il faut mobiliser ces autres options, et ce n'est pas « attendre » que la situation s'aggrave pour pouvoir enfin utiliser la force, c'est au contraire tenter de la résoudre sans utiliser la force parce qu'un espoir de le faire subsiste. Soit la situation est extrême, du type du génocide rwandais, c'est-à-dire que les autres options ne seront visiblement pas adéquates, et alors il faut engager une force armée sur-le-champ. Dans aucun des deux cas il n'est question d'attendre sans rien faire.

Cette attitude est victime de ce que l'on pourrait appeler le « Do Something Effect³⁸ », souvent déformé, par exemple par Tony

la cause juste dans la théorie de l'intervention humanitaire armée », *Critique internationale*, vol. 54, 2012.

37. Cécile Fabre, « Cosmopolitanism, Just War Theory and Legitimate Authority », *International Affairs*, vol. 84, n° 5, 2008, p. 972, n. 13. Voir H. A. Stephenson, « The Justice of Preventive War », thèse citée, p. 16.

38. Karin von Hippel, *Democracy by Force : US Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 169.

Blair qui justifiait l'intervention au Kosovo en expliquant que le choix revenait à *faire quelque chose* ou *ne rien faire*³⁹. Dans l'absolu, cette dichotomie est rigoureusement logique, puisque soit l'on fait quelque chose, soit l'on ne fait rien, la disjonction est exclusive, il n'existe pas de troisième voie (de la même manière qu'une porte est soit ouverte, soit fermée, et qu'elle ne peut pas être les deux en même temps ou ni l'un ni l'autre – une porte entrouverte étant ouverte, légèrement, mais ouverte).

Le problème est le contenu que l'on donne à « faire quelque chose ». Si « faire quelque chose » est forcément lancer une intervention militaire, bombarder, et que l'on veut nous convaincre que le choix est entre cela ou ne rien faire du tout, comme Tony Blair semblait le dire, alors l'argument est fallacieux, puisqu'il existe de nombreuses autres manières de « faire quelque chose » comme l'ont noté les détracteurs de l'intervention, partisans de davantage d'efforts diplomatiques, de sanctions de toutes sortes, pressions diverses, etc., bref tous ceux qui pensent que l'intervention armée dans le cas du Kosovo n'a pas été utilisée en dernier recours.

Il y a toutefois quelque chose d'intéressant dans cet argument. Il nous rappelle le risque, réel cette fois, que l'intervention concentre toutes les attentions, comme cet aboutissement qui en vient à être presque désiré, tandis que tout le travail en amont, celui de la prévention, de la diplomatie quotidienne, bénéficie de moins d'attention, suscite moins d'intérêt, car moins d'excitation. Il y a là une réalité psychologique que l'on ne peut pas nier, qui est que l'humain s'intéresse davantage aux actions spectaculaires et violentes, même si une partie de lui s'en désole en même temps⁴⁰.

Un critère à appliquer avec souplesse

Les reproches précédents sont justifiés, mais ils partent d'une conception erronée, parce que littérale, du critère du dernier recours. S'il signifie l'obligation d'épuiser totalement tous les autres recours disponibles, au sens strict, c'est-à-dire de tous les essayer concrètement, un par un, et de ne passer au suivant que

39. Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 220.

40. T. Coady, *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, *op. cit.*, p. 29.

si celui-ci a échoué, alors, oui, de toute évidence, c'est un mauvais critère qu'il faut abandonner sur-le-champ, puisqu'il ne permettra jamais que d'arriver trop tard. Mais peu d'auteurs, finalement, ont cette conception étroite du critère du dernier recours. Nous en proposons une conception souple, selon laquelle il ne doit pas être pris au sens littéral, il ne doit pas être compris chronologiquement⁴¹.

Il n'est ni nécessaire ni même souhaitable d'épuiser tous les autres recours disponibles

Cette recommandation est plus réaliste, dans le sens où elle est plus proche de la pratique réelle des États qui n'ont pas toujours une approche séquentielle ou chronologique des mesures à prendre face à une crise. Le champ des possibles n'est pas une chaîne linéaire avec la diplomatie au début et la force à la fin⁴². Non seulement cela dépend de chaque situation, mais les deux doivent même souvent être menées de front. La diplomatie et la force ne sont pas contradictoires, elles sont complémentaires, comme l'indique bien la notion de diplomatie contraignante – ce qu'Alexander George a appelé *coercive diplomacy* ou *forceful persuasion*⁴³, c'est-à-dire la diplomatie de la carotte et du bâton, qui n'hésite pas à recourir aux menaces. Sans la force, c'est-à-dire sans la menace de l'usage de la force, la diplomatie a peu de poids ; et sans la diplomatie, la victoire militaire n'est pas la fin mais le début des problèmes⁴⁴. La réalité est que, dans des situations de conflit ou de crises humanitaires, les politiques ne raisonnent pas de manière binaire, en deux temps, diplomatie d'abord, force ensuite, mais s'efforcent d'utiliser les deux en même temps. Il n'est donc ni nécessaire ni même souhaitable d'épuiser tous les autres recours disponibles.

41. M. Fixdal et D. Smith, « Humanitarian Intervention and Just War », art. cité, p. 303 et H. Beach, « Secessions, Interventions and Just War Theory : The Case of Kosovo », *Pugwash Occasional Papers*, vol. 1, n° 1, 2000, en ligne (<http://www.pugwash.org/reports/rc/beach.htm>).

42. J. Garofano, *The Intervention Debate...*, *op. cit.*, p. 17.

43. Alexander L. George, *Forceful Persuasion : Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, Washington D.C, United States Institute of Peace Press, 1991.

44. Vesselin Popovski, « The Concept of Humanitarian Intervention », in Peter Siani-Davies (dir.), *International Intervention in the Balkans since 1995*, Londres, Routledge, 2003, p. 53.

Le dernier recours prometteur

Pour commencer, toutes les autres options ne doivent pas être tentées : seules celles dont on a des raisons de croire qu'elles pourraient fonctionner doivent l'être⁴⁵. Lorsque l'on parle des autres recours, il ne s'agit pas des autres recours possibles, mais des autres recours que l'on qualifie généralement de « raisonnables » – puisque ce sont ceux dont on a « des raisons de croire » qu'ils pourraient fonctionner. En d'autres termes, le critère n'est pas celui du dernier de tous les recours, mais du dernier recours *prometteur*⁴⁶. Il est inutile, en effet, de perdre un temps précieux à considérer des « premiers recours » qui sont peut-être « premiers », mais qui ne sont certainement pas des « recours » pour le cas d'espèce. L'arbitrage, le règlement judiciaire, la rupture des relations diplomatique ou l'établissement de sanctions économiques ne stopperont pas un génocide en cours. Pourquoi perdre son temps à les envisager ? Les cas d'extrême urgence sont ceux dans lesquels l'intervention armée est le seul et unique recours susceptible de mettre fin aux exactions. Envisager directement le dernier recours quand il est le seul valable, ce n'est pas violer le critère, c'est au contraire l'appliquer raisonnablement.

Il y a toutefois des difficultés : comment sait-on que tel recours est raisonnable ou prometteur et doit donc être considéré tandis que tel autre ne l'est pas et peut donc être écarté d'emblée pour gagner du temps ? Y a-t-il des « standards de raisonnabilité » (*reasonableness standards*), comme le demande J.-W. Lango⁴⁷ ? C'est peut-être un faux problème, que le philosophe aime se poser parce qu'il stimule l'activité intellectuelle, mais qui dans les faits n'apparaît pas, ou très rarement, au politique. On peut y répondre assez simplement en disant que, par définition, il n'y a pas et il ne peut pas y avoir de « standards » au sens d'une norme objective ou consensuelle précisément parce que, comme nous l'avons déjà dit, cette question du dernier recours n'est ni objective ni consensuelle. Les réunions du Conseil de sécurité à la veille d'une intervention ne sont pas des rencontres de philosophes tentant d'appliquer au

45. James F. Childress, « Just-War Criteria », in Richard B. Miller (dir.), *War in the Twentieth Century : Sources in Theological Ethics*, Louisville, Westminster/John Know Press, 1992, p. 358-359.

46. U. Steinhoff, *On the Ethics of War and Terrorism*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 28.

47. J. W. Lango, « The Just War Principle of Last Resort : The Question of Reasonableness Standards », *asteriskos*, vol. 1, n° 2, 2006, p. 8.

cas d'espèce des « standards » qu'ils partagent. Ce sont des rencontres de politiques qui, en fonction des intérêts de leur pays – et ces intérêts divergent souvent – estiment que tel recours est raisonnable et doit être exploré tandis que tel autre ne l'est pas.

Il y a en outre un seuil en-deçà duquel tout le monde est d'accord : personne ne proposera d'épuiser la liste intégrale de l'article 33 de la Charte avant d'envisager un recours à la force dans le cas d'un génocide avéré et rapide, qui exige une réponse prompte et efficace. Dans les faits, les discussions ne brasseront pas une dizaine de recours possible, mais seulement deux ou trois options, parce que toutes les autres auront été écartées sans même qu'il soit nécessaire d'en parler, tant il était évident qu'elles ne s'appliquaient pas au cas d'espèce. Il ne faut pas sous-estimer l'importance du bon sens, qui reste effectivement la chose du monde la mieux partagée, comme disait Descartes⁴⁸. Le bon sens permet d'évacuer tous les recours inutiles sauf les quelques-uns pertinents, et les intérêts des nations prennent la suite, de sorte qu'à aucun moment il n'est utile ou même possible d'avoir des « standards ».

Mais alors, le verbe employé dans l'énoncé du critère est important. Certains disent que l'intervention militaire n'est justifiée « que lorsque chaque option non militaire de prévention ou de règlement pacifique de la crise a été *explorée*⁴⁹ ». D'autres disent *épuisée, testée, ou considérée*. Le verbe « tester » implique un essai pratique : cela signifie que l'on a concrètement pris le temps d'établir des sanctions, par exemple, que l'on a attendu le résultat – qui en l'occurrence met souvent des années à venir et qui n'est pas toujours bon – pour conclure que ce recours n'a pas fonctionné et qu'il faut passer au suivant. « Tester » est précisément ce que l'on n'a pas le temps de faire dans les cas d'extrême urgence.

Le verbe « épuiser » renvoie à une exhaustivité que réclament certains auteurs, par exemple David Mepham et Alexander Ramsbotham⁵⁰. Cette ambition n'est pas réaliste, à la fois parce que cela prendrait trop de temps et parce qu'il n'existe pas de liste finie des options non militaires. Si les verbes « explorer » et « considérer » sont les plus employés, c'est parce qu'ils sont les plus vagues.

48. René Descartes, *Discours de la méthode*, I, 1.

49. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001, p. XII.

50. David Mepham et Alexander Ramsbotham, *Safeguarding Civilians : Delivering on the Responsibility to Protect in Africa*, Institute for Public Policy Research, 2007, p. 44.

Un principe de sélectivité

La conclusion à en tirer est que le dernier recours est un critère qui doit être apprécié relativement à chaque situation, au cas par cas, et appliqué avec souplesse. Il ne signifie pas qu'il est toujours nécessaire d'envisager tous les autres recours, puisque parfois il est même souhaitable de ne pas le faire, pour ne pas perdre de temps. Il signifie qu'il faut s'assurer qu'il n'y a pas d'autres moyens aussi efficaces que l'intervention armée de mettre fin aux exactions. La comparaison avec les autres recours disponibles doit se faire dans le but de parvenir aux meilleurs résultats : la question n'est pas de prendre les recours dans un ordre établi *a priori*, par exemple celui des articles 33 et 41 de la Charte des Nations Unies, mais de savoir, dans tel cas particulier, quel recours est susceptible de produire le meilleur résultat.

Aussi peut-on adopter un principe de sélectivité : s'il n'y a pas d'urgence, le critère du dernier recours doit être appliqué pleinement. Mais s'il y a urgence, le fait de l'appliquer pleinement peut nuire à la situation au lieu d'y remédier et il faut alors l'appliquer avec davantage de souplesse⁵¹. Ce que l'on exige des autres recours n'est pas qu'ils soient tous concrètement tentés, mais plutôt, comme l'explique la CIISE, « que l'on doit avoir des motifs raisonnables de penser qu'en tout état de cause, si telle ou telle mesure avait été tentée, elle n'aurait pas donné le résultat escompté⁵² ».

La question de la preuve

Cette conception du principe de dernier recours facilite les choses, mais en gagnant du temps pour l'action elle prête aussi davantage le flanc aux difficultés. Si l'on exige des autres recours qu'ils soient littéralement *tentés*, alors nous disposons de preuves qu'ils l'ont effectivement été. Mais si, par manque de temps, par sens de l'urgence, par nécessité, nous exigeons seulement qu'ils soient *envisagés* et que, s'ils ne sont pas essayés, c'est que nous avons des « motifs raisonnables » de croire qu'ils ne seraient d'aucune aide, alors quelles preuves avons-nous qu'ils ont bien été envisagés et que les motifs en question sont bien raisonnables ? Aucune. C'est la raison pour laquelle ce critère repose en fin de compte sur la bonne

51. S. Kardas, « Humanitarian Intervention... », art. cité, p. 38.

52. CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., § 4.37.

foi⁵³. Tony Coady demande aux États de faire de « sérieux efforts » pour utiliser les autres recours⁵⁴.

Mais qui estime si les efforts effectués ont été « sérieux » et comment s'y prend-il ? Plus généralement, quelle certitude a-t-on que les « premiers recours » ont bien été explorés, envisagés, considérés, avec sincérité et bonne foi ? Nicholas Wheeler exige des politiques qu'ils soient « sûrs d'avoir exploré tous les recours prometteurs pour mettre fin à la violence⁵⁵ ». Qu'est-ce que cela signifie, d'exiger de quelqu'un qu'il soit lui-même « convaincu » d'avoir fait ceci ou cela ? Pas grand-chose. L'évaluation n'est pas objective, elle est faite par celui-là même qui souhaite intervenir. C'est de l'auto-évaluation, et c'est ce que critique à juste titre Aidan Hehir⁵⁶.

S'il suffit de déclarer avoir exploré, en son âme et conscience, tous les autres recours pour lancer légitimement une intervention armée, s'il faut croire en la bonne foi de l'État intervenant pour la valider, alors le critère ne veut plus rien dire.

Nous ne proposons pas une évaluation objective : il n'y en a pas. Nous proposons une évaluation *intersubjective*. Il ne faut pas demander à l'État intervenant qu'il soit lui-même convaincu et qu'il se contente de dire qu'il l'est, mais lui demander de *nous* convaincre qu'il a des raisons de l'être. Il faut exiger une preuve, un travail de conviction. La définition du dernier recours doit donc être reformulée : nous n'exigeons pas des autres recours qu'ils aient été concrètement tentés, mais nous n'exigeons pas non plus qu'ils aient été secrètement envisagés ou explorés. Nous exigeons que l'on fasse la preuve qu'ils ne seraient pas efficaces dans la situation en question. L'intervention armée n'est légitime que lorsque l'on peut faire la *preuve* – ou *convaincre* la société internationale – qu'aucun autre moyen que la force armée ne serait suffisant pour mettre fin aux exactions en cours⁵⁷.

53. R. A. Falk, « Kosovo, World Order, and the Future of International Law », art. cité, p. 856 et G. R. Lucas, *op. cit.*, p. 136.

54. T. Coady, *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, *op. cit.*, p. 28.

55. N. J. Wheeler, *Saving Strangers*, *op. cit.*, p. 35.

56. Aidan Hehir, « UN Impotence and the Legitimisation of Military Might : Human Rights Discourse and the Promotion of Unregulated Humanitarian Intervention », art. non publié, p. 16-17.

57. C. Enemark et C. Michaelsen, « Just War Doctrine and the Invasion of Iraq », *Australian Journal of Politics and History*, 51 :4, 2005, p. 561. F. Harhoff, « Unauthorised Humanitarian Interventions – Armed Violence in the Name of Humanity ? », *Nordic Journal of International Law*, vol. 70, 2001, p. 115.

L'usage de la force armée n'est pas nécessairement la pire des options

Un autre reproche que l'on peut adresser au critère du dernier recours est qu'il présuppose qu'il faut à tout prix éviter l'usage de la force armée, ne l'envisager qu'en dernier recours, parce qu'il est forcément la pire des options. On oublie alors que les autres options, ces alternatives à la guerre dont on dit qu'elles sont toujours préférables, ont-elles-mêmes un coût humain⁵⁸.

Le cas des sanctions économiques est exemplaire. Il y a bien entendu différentes sortes de sanctions et toutes ne sont pas désastreuses pour la population. On peut sanctionner un État en l'excluant de certains événements, comme des compétitions sportives, ou tenter de viser son élite plutôt que son peuple, en apposant par exemple des restrictions sur les produits de luxe. Mais il existe aussi des sanctions non discriminantes, comme le blocus qui empêche le ravitaillement de la population en divers produits, même de première nécessité, et viole du même coup le principe de discrimination qui est à la base du droit international humanitaire – même si l'on s'entend qu'il n'est pas applicable puisqu'il ne s'agit pas d'une situation de conflit armé.

Pourtant, la distinction est-elle bien légitime ? Les sanctions économiques contre l'Irak qui auraient indirectement tué 500 000 civils ne peuvent-elle pas être assimilées à la tactique militaire du siège⁵⁹ ? Comment prétendre que leur impact sur la population est moindre que celui qu'aurait une intervention ciblée ? Les sanctions économiques peuvent avoir des effets aussi dramatiques, voire pires, que les interventions armées – si elles durent des années et ne sont pas discriminantes, c'est-à-dire si elles pénalisent les civils sans réellement priver le gouvernement⁶⁰. Les philosophes sont donc généralement très sévères à l'égard des sanctions, réduites, selon l'expression de Michael Walzer, à une « guerre contre les civils⁶¹ ». Estimant que « les pressions économiques ne sont efficaces que dans

58. H. A. Stephenson, « The Justice of Preventive War », thèse citée, p. 15.

59. U. Steinhoff, *On the Ethics of War and Terrorism*, op. cit., p. 28-29. C. W. Morris note que « l'embargo économique fonctionne aujourd'hui de manière similaire » (« Guerre et paix », in M. Canto-Sperber (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, PUF, 2004 [4^e éd.], p. 805).

60. P. Hassner, « Des dilemmes de l'action aux contradictions des institutions : les ambiguïtés de l'ordre », in G. Andréani et P. Hassner (dir.), *Justifier la guerre ?...*, op. cit., p. 341.

61. M. Walzer, *Guerres justes et injustes : argumentation morale avec exemples historiques*,

la mesure où elles touchent durement la population civile », Monique Canto-Sperber conclut qu'elles violent « massivement » le principe de discrimination⁶².

Cette indignation est légitime, mais elle ne correspond pas toujours à la réalité – plus complexe qu'il n'y paraît – des sanctions économiques. Le nombre de victimes civiles irakiennes imputables aux sanctions est discuté – sa surévaluation pourrait d'ailleurs avoir servi la propagande de Saddam Hussein. Ce qui est certain est qu'il a suscité un débat dans les années 1990 qui a initié la notion de sanction « ciblée » ou « intelligente », permettant en principe d'agir sans toucher la population civile. Plusieurs études empiriques relativisent l'impact des sanctions économiques sur la population civile, et insistent au contraire sur leur efficacité⁶³. C'est donc d'une double naïveté qu'il faut se garder : croire que l'usage de la force armée est toujours la pire des options – les sanctions économiques peuvent être pires – et croire qu'elles le sont toujours et par définition.

Conclusion : l'éthique réaliste du moindre mal

Une partie des problèmes rencontrés par le critère du dernier recours tient à sa formulation, qui comme telle est trop spécifique. S'il signifie qu'il faut avoir testé ou même « exploré » toutes les options non militaires avant d'envisager l'option militaire, on pourra toujours lui reprocher, d'une manière générale, que les options non militaires ne sont pas forcément meilleures, dans toutes les situations, que les options militaires : par exemple, face à l'urgence d'un génocide tuant 800 000 personnes en trois mois, on peut penser que les alternatives habituellement louées (diplomatie,

trad. de l'angl. par Simone Chambon, Anne Wicke et Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, Gallimard, 2006, p. 301. Voir aussi S. Kardas, « Humanitarian Intervention... », art. cité, p. 38 ; P. Hassner, *La terreur et l'empire. La violence et la paix II*, Paris, Seuil, 2003, p. 133 et M. Canto-Sperber, *op. cit.*, p. 326 ; p. Temes, *The Just War : An American Reflection on the Morality of War in Our Time* Chicago, Ivan R. Dee, 2003, p. 168 ; S. Caney, *Justice Beyond Borders : A Global Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 249.

62. M. Canto-Sperber, *L'idée de guerre juste*, Paris, PUF, 2010, p. 90. Voir aussi V. Zanetti, *L'intervention humanitaire. Droit des individus, devoir des États*, Genève, Labor et Fides, 2008, p. 138.

63. G. Lopez et D. Cortright, « Containing Iraq : Sanctions Worked », *Foreign Affairs*, vol. 83, 2004, p. 90-103, et G. Hufbauer *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington D. C., Peterson Institute for International Economics, 2007 [3^e éd.].

sanctions) ne sont pas meilleures mais pires que l'intervention armée. Ou encore, on pourra reprocher aux sanctions économiques, du type de celles qui ont été appliquées à l'Irak, qu'en ayant des conséquences désastreuses, durables et non discriminées sur l'ensemble de la population civile, elles ne sont pas plus « douces » et ne font pas forcément moins de victimes qu'une intervention armée. Ces objections sont connues, nous venons de les soulever. Si le critère du dernier recours y est vulnérable, c'est parce qu'il oppose des options « non militaires » à l'option militaire, c'est parce qu'il précise la nature des options envisagées et que celle-ci est naturellement trop rigide pour s'appliquer à la diversité du réel.

Il est possible d'y remédier. Si l'usage de la force armée est généralement considéré comme un dernier recours, c'est tout simplement parce qu'il est tenu pour être la *pire* des options – à tort, parfois, comme nous venons de le voir. Il suffit donc de reformuler le problème à un degré de généralité plus haut, en s'appuyant sur le principe souterrain qu'il implique : on aurait tort de dire qu'il faut toujours privilégier d'autres moyens que l'usage de la force armée, mais en revanche on aurait toujours raison de dire qu'il faut privilégier d'autres moyens que le moyen le pire – ce pire étant dans la plupart des cas l'intervention militaire, mais pas toujours. De ce point de vue, ce que présuppose le critère du dernier recours est simplement que *l'on doit considérer d'abord les options les moins mauvaises et seulement en dernier l'option la pire*. Formulé de cette manière, qui pourrait le désapprouver ? N'est-ce pas un principe tellement minimal, tellement intuitif, qu'il emporte immédiatement le consensus ?

Bien entendu, il pose problème, puisque la question est désormais de savoir ce qu'il faut considérer comme « pire », un terme plus vague et plus subjectif surtout que « usage de la force armée », qui avait l'avantage d'être relativement clair. Mais cela ne change rien en réalité car, comme nous l'avons vu, même dans sa formulation étroite le critère du dernier recours pouvait donner lieu à des interprétations très divergentes : même si tous les acteurs ont à peu près la même définition de la « force armée », ils ne sont pas d'accord sur la question de savoir quand l'utiliser. Le critère était *déjà* irréductiblement subjectif. Ce n'est donc pas changer sa nature que d'utiliser le terme « pire », c'est au contraire reconnaître et assumer cette subjectivité inhérente : ce qui est pire pour l'un ne le sera pas pour l'autre, de la même manière que l'usage de la force armée pouvait être considéré comme pire par l'un et pas par l'autre. Donc,

finalement, en termes de clarté, on ne peut pas dire que la nouvelle formule soit plus mauvaise que la précédente.

En l'espèce, dans les situations qui nous occupent, « pire » est mesuré en nombre de violations graves et massives des droits de l'homme, c'est-à-dire non seulement en nombre de victimes, mais aussi en fonction de la nature de ces violations. Donc, le principe du dernier recours, exprimé en terme de l'option la moins mauvaise, consiste à dire que les agents ne doivent s'engager dans l'action A qu'après s'être assurés que les options moins mauvaises que A – dans le sens où elles violent moins les droits fondamentaux de la population (soit parce qu'elles violent les droits de moins de personnes, soit parce qu'elles violent des droits moins fondamentaux) – sont insuffisantes ou inapplicables à la situation donnée, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas susceptibles de résoudre le problème.

La question de la comparaison des violations – celles auxquelles on tente de mettre fin *versus* celles que l'on commettra en tentant d'y mettre fin – donnera toujours lieu à des discussions, mais le critère du dernier recours pourra lui-même s'appliquer plus consensuellement s'il est exprimé de cette manière, comme un principe de l'option la moins mauvaise⁶⁴.

Ainsi formulé, il relève du principe du moindre mal, qui est ancien – « quand on est forcé d'opter entre deux maux, disait Socrate à Protagoras, on ne choisira jamais le plus grand, lorsqu'on peut prendre le moindre⁶⁵ » – et s'inscrit aujourd'hui en éthique des relations internationales dans la tradition réaliste.

Contrairement à un préjugé répandu, le réalisme ne sous-estime pas le rôle de la morale dans les relations internationales. Il reconnaît son importance et tente, pas moins que les autres théories, de tendre vers un monde meilleur – avec toutefois la différence spécifique de le faire d'une manière « prudente et pragmatique », parce qu'il voit le monde tel qu'il est plutôt que comme on voudrait qu'il soit⁶⁶. L'« éthique réaliste » n'est donc pas une contradiction dans les termes, contrairement à ce que les caricaturistes voudraient faire croire, mais une approche reconnue et déjà amplement commentée⁶⁷. C'est ce que disait en substance Morgenthau en

64. S. Caney, *Justice Beyond Borders*, op. cit., p. 202.

65. Platon, *Protagoras*, trad. du grec par Victor Cousin, 358d.

66. C.-H. Chang, *Ethical Foreign Policy? US Humanitarian Interventions*, Farnham, Ashgate, 2011, p. 25.

67. A. Murray, *Reconstructing Realism: Between Power Politics and Cosmopolitan Ethics*, Edinburgh, Keele University Press, 1997 et A. Lieven et J. Hulsmann, « Ethical Rea-

1952, pour se défendre de l'accusation d'immoralité : le réalisme n'est pas immoral ou amoral, il a simplement une autre approche de la morale⁶⁸.

Les réalistes classiques consacrent de nombreuses pages aux discussions des théories éthiques. Herz et Wolfers⁶⁹, par exemple, défendent ce que Weber⁷⁰ appelait l'éthique de la responsabilité (*Verantwortungsethik*), qui tient compte des conséquences dans l'évaluation morale et donne la priorité aux résultats sur les intentions, par opposition à l'éthique de la conviction (*Gesinnungsethik*) qui défend une croyance de façon doctrinale sans se soucier des conséquences, et donne la priorité aux intentions sur les résultats. Cette distinction recoupe celle que l'on fait aujourd'hui entre deux des trois principales familles de l'éthique normative⁷¹ : le conséquentialisme, selon lequel une action est morale lorsqu'elle produit de bonnes conséquences pour les personnes concernées, et le déontologisme, selon lequel une action est morale lorsqu'elle est accomplie par devoir – ce qui suppose l'existence objective et *a priori* de certaines obligations morales universelles, et la conviction que les actes ont une valeur intrinsèque (qu'ils sont bons ou mauvais en eux-mêmes, indépendamment des conséquences).

Les réalistes sont donc par nature plutôt conséquentialistes. « La discussion sur la guerre juste ou injuste ne débouche sur rien, prévient Bobbio, si ensuite nous n'appliquons pas un critère réaliste, celui des résultats⁷² ». Ils sont du même coup relativistes car contextualistes : la moralité d'une action est relative puisqu'elle dépend de ses conséquences, qui elles-mêmes dépendent du contexte. Pour Wolfers, les individus sont contraints de « faire les meilleurs choix moraux que les circonstances permettent⁷³ ». La structure de

lism and Contemporary Challenges », *American Foreign Policy Interests*, vol. 28, n° 6, 2006, p. 413-420.

68. H. Morgenthau, « Another "Great Debate" : The National Interest of the United States », *American Political Science Review*, vol. 46, n° 4, 1952, p. 988.

69. J. Herz, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press, 1951, p. 143 et A. Wolfers, *Discord and Collaboration : Essays on International Politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1962, p. 47-65.

70. Max Weber, *Le savant et le politique*, trad. de l'all. par Julien Freund, Paris, Plon, 1959, p. 187-188.

71. La troisième famille est l'éthique de la vertu, qui insiste plutôt sur le caractère moral de l'agent – ce qu'Aristote appelait son *ethos*.

72. N. Bobbio, « L'Otan au Kosovo : une guerre juste ? Entretien avec Norberto Bobbio », *Esprit*, vol. 254, 1999, p. 18.

73. A. Wolfers, *Discord and Collaboration...*, *op. cit.*, p. 50.

l'évaluation humaine, expliquait déjà Nietzsche, est toujours différentielle : choisir A est toujours choisir A plutôt que B, dans un certain contexte. C'est pourquoi « faire de la politique, explique Geuss, ce n'est pas faire ce qui est absolument bon, rationnel, ou bénéfique. [C'est plutôt] la recherche, par des agents avec des pouvoirs et des ressources limitées, de ce qui est bon dans tel cas concret, où choisir une option empêche d'en choisir une autre⁷⁴ ». « Ce n'est jamais la lutte entre le bien et le mal, disait aussi Aron, c'est le préférable contre le détestable. Il en est toujours ainsi, en particulier en politique étrangère⁷⁵. »

Les réalistes ne visent donc pas le bien en soi – c'est sans doute pour cette raison que les caricaturistes les déclarent amoraux – mais le moindre mal. Cela ne fait pas d'eux des monstres froids n'ayant aucun intérêt pour la morale, mais au contraire des penseurs tellement attentifs à la morale qu'ils se préoccupent des conditions réelles dans lesquelles elle s'exprime. Elle ne le fait jamais de façon absolue, toujours de façon relative. Le bien et le mal en soi n'existent pas, seuls existent le meilleur et le pire. Ceux qui pensent le contraire sont paradoxalement plus dangereux que les autres, puisqu'ils construisent des idéaux déconnectés de la réalité, qu'ils poursuivent avec dogmatisme. C'est l'idéalisme naïf des libéraux qui croyaient en la Société des Nations et n'ont pas vu venir la Seconde guerre mondiale. Le réalisme poursuit un objectif adapté au monde non idéal dans lequel nous vivons. Cet objectif, explique Morgenthau, est « la réalisation du moindre mal plutôt que du bien absolu⁷⁶ ». Il définit le jugement moral comme la capacité de choisir le moindre mal⁷⁷. C'est cette capacité qui est à l'œuvre lorsqu'il s'agit d'appliquer le critère du dernier recours à l'intervention militaire justifiée par des raisons humanitaires. ♦

74. R. Geuss, *Philosophy and Real Politics*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 30-31.

75. Raymond Aron, *Le spectateur engagé*, Paris, Julliard, 1981, p. 289-290.

76. H. Morgenthau, *Politics in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 1971, p. 205.

77. H. Morgenthau, *Scientific Man Vs. Power Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1946, p. 173. Voir S. Molloy, « Aristotle, Epicurus, Morgenthau and the Political Ethics of the Lesser Evil », *Journal of International Political Theory*, vol. 5, 2009, p. 94-112.

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (jb.jeangene.vilmer@aya.yale.edu, www.jbjv.com), philosophe et juriste, est chercheur au Centre for Human Rights and Legal Pluralism de la faculté de droit de McGill University (Canada). Sa thèse de doctorat sur l'intervention humanitaire armée (EHESS, 2009) a remporté trois prix, dont le Prix 2010 Aguirre-Basualdo en droit et sciences politiques de la Chancellerie de Paris. Ses recherches portent sur l'éthique des relations internationales, le droit international public et les mutations de la guerre. Il a notamment publié *Réparer l'irréparable. Les réparations aux victimes devant la Cour pénale internationale* (PUF, 2009) et *Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé* (Presses de Sciences Po, 2011).

RÉSUMÉ

Quand intervenir ? Le critère du dernier recours dans la théorie de l'intervention humanitaire armée

Il est communément admis que toute intervention militaire, même justifiée par des raisons humanitaires, doit être menée « en dernier recours ». Mais qu'est-ce que le dernier recours ? Cet article met en évidence quelques problèmes épistémologiques posés par ce critère classique de la doctrine de la guerre juste, qui est également contre-intuitif face à une urgence humanitaire : épuiser tous les recours, n'est-ce pas perdre du temps ? Ce critère est également problématique en ce qu'il présuppose que l'usage de la force armée est toujours la pire des options, alors que ce n'est pas forcément le cas. Cet article corrige et reformule le principe du dernier recours dans le cadre d'une éthique réaliste du moindre mal.

When is intervention necessary ? The last recourse criterion in the theory of armed humanitarian intervention

There is a widespread agreement that any military intervention, even when justified on humanitarian grounds, should be conducted "as a last resort". But what is last resort ? This article highlights the epistemological problems in this classic criterion of the just war doctrine, which is also counter-intuitive when facing a humanitarian emergency : exhausting all other measures, isn't that losing precious time ? This criterion is also problematic in that it implies that the use of military force is always the worst option, which is not necessarily the case. This article corrects and reformulates the principle of last resort into one of the least bad option, within the framework of a realist ethics of the lesser evil.