

LA GUERRE EN QUESTION

**CONFLITS CONTEMPORAINS, THÉORIE POLITIQUE
ET DÉBATS NORMATIFS**

sous la direction de Julie Saada

LES JUSTIFICATIONS DE LA GUERRE PRÉVENTIVE ET LEURS IMPASSES

JEAN-BAPTISTE JEANGÈNE VILMER

Si l'idée de guerre préventive pose toujours des problèmes insolubles à la théorie de la guerre juste, c'est en raison de son caractère irréductiblement paradoxal. Il est consensuel de dire que l'intervention militaire est toujours un aveu d'échec, qu'il vaut mieux éviter la guerre que la faire, et que c'est pour cette raison qu'on s'entend depuis des siècles pour la considérer comme un dernier recours seulement. Autrement dit, on considère la prévention comme une alternative, un moyen d'éviter la guerre. Et voilà qu'avec l'idée de guerre préventive la prévention devient la motivation de la guerre, et la guerre le moyen de la prévention. Mais prévenir quoi ? Un mal plus grand, une guerre plus dévastatrice. Le paradoxe résulte du fait que le moyen et la fin sont les mêmes : l'objectif est toujours d'éviter la guerre, mais le moyen proposé pour cela est de la faire – en présupposant que celle qu'on fait est préférable à celle qu'on évite de cette manière. La guerre préventive présente donc l'originalité d'être à la fois offensive et défensive. Comme le disait Suárez, habituellement « la défensive est affaire de nécessité, l'offensive une question de choix » (1621, 1944, p. 823)¹. Mais la guerre préventive se présente comme une défense offensive par nécessité.

Elle se présente surtout comme une notion confuse, à vrai dire, car les deux termes qui la composent sont problématiques. Parler de « guerre » est trop étroit, car c'est n'inclure que les opérations d'envergure, comme la guerre en Irak de 2003, et exclure toutes celles, plus discrètes mais non moins polémiques, que l'on appelle des « frappes », comme le bombardement du réacteur nucléaire Osirak en 1981, ou les attaques de camps terroristes et les éliminations ciblées (Jeangène Vilmer, 2013 a ; 2013 b), qui relèvent tout autant de la légitime défense préventive.

Quant à l'adjectif « préventive », son problème est que, pour beaucoup de lecteurs, il implique une distinction entre prévention et préemption, qui est aussi classique que contestable. La différence reposerait sur l'intensité de la menace, la guerre préventive répondant à la possibilité d'une menace future et la guerre préemptive à la réalité d'une menace imminente. La première est « initiée par la croyance qu'un conflit militaire, quoique non imminent, est inévitable, et qu'attendre davantage

1. Ma traduction (hors mention spécifique, les traductions suivantes sont miennes).

augmenterait le risque », la seconde « par la preuve incontestable qu'une attaque ennemie est imminente² ».

Cette distinction pose toutefois de nombreux problèmes. Le premier est qu'elle n'est toujours pas claire pour tout le monde. Avec ceux qui inversent la préemption et la prévention (Barzin, 2008, p. 187), ceux qui déclarent d'emblée utiliser « le mot "préemption" pour référer à l'usage préventif de la force » (Uniacke, 2007, p. 75) et les stratégestes qui, contrairement aux théoriciens de la guerre juste, ont une conception opérationnelle de la préemption comme un stratagème pour surprendre l'adversaire (Strachan, 2007, p. 27), l'ambiguïté terminologique demeure.

Le deuxième problème de cette distinction est qu'elle n'est pas descriptive, mais normative : la préemption est généralement considérée comme légitime (à condition qu'elle respecte un certain nombre de critères qui sont ceux de la guerre juste et sur lesquels nous reviendrons), et la prévention illégitime car assimilée à l'agression (Crawford, 2005, p. 37). La guerre préemptive est alors le nom qu'on donne à une guerre préventive légitime. Lorsque les États-Unis, par exemple, développent une doctrine préventive après le 11 Septembre, ils parlent de défense « préemptive » car le terme, comme l'est « humanitaire », a une charge normative légitimante. On a donc tendance à l'utiliser indépendamment de ce qu'il signifie réellement. Et cette « vieille distinction entre préemption et prévention » devient « l'une des nombreuses victimes du 11 Septembre » (Gaddis, 2005, p. 5).

Le troisième problème est tout simplement que, dans les faits, cette distinction est impraticable. Elle repose entièrement sur l'intensité de la menace, qui est en continu : à partir de quand le long terme devient-il court et la menace imminente ? Le nerf de la guerre est vraiment la notion d'imminence, qui n'est définie nulle part en droit international. Lorsque l'armée adverse passe la frontière, l'attaque est effective. Mais lorsqu'elle était massée derrière la frontière, était-elle imminente ? Depuis quand ? Quelques cas sont clairs : intervenir en Iran contre son programme nucléaire serait préventif, et détruire un missile allumé sur sa rampe de lancement serait préemptif (à condition toutefois que l'on puisse prouver qu'il était bien dirigé vers notre territoire et qu'il avait la capacité de l'atteindre). Mais entre les deux, il y a des milliers de situations intermédiaires qui sont autant de zones grises.

Surtout, l'imminence de la menace est subjective, comme l'expliquait déjà Abraham Lincoln en 1848 : « Vous pourriez lui dire "je ne vous pas de probabilité que les Britanniques nous envahissent", mais il vous répondra "Taisez-vous, alors, si vous ne la voyez pas : je la vois" » (1848, 2012, p. 40). C'est ce que Rodin appelle le « problème de l'impasse », qui touche tout argument justifié par un conséquentialisme de la règle :

2. *U.S. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (les deux définitions ne datent pas de l'ère Bush puisqu'elles étaient déjà dans l'édition de 1987, et elles ont disparu de celle actuellement en ligne, mise à jour au 15 mars 2015).

en l'absence de preuves empiriques, on peut prévoir une chose et son contraire (2007, p. 149). Dans une même situation, l'État intervenant peut parler de préemption, l'État cible d'agression et certains observateurs de prévention. Les historiens eux-mêmes divergent dans leurs interprétations d'un conflit que certains estiment préventif, d'autres préemptif. En outre, cette distinction n'a aucune réalité juridique : elle ne figure ni dans la Charte, ni dans les conventions pertinentes du droit de la guerre.

Elle est toutefois dans l'usage et, avec ces réserves, cet article l'utilisera, pour mieux montrer les difficultés inhérentes à toute tentative de codifier un droit de prévention ou de préemption en matière de légitime défense.

UNE HISTOIRE ANCIENNE

Il est difficile de faire l'économie d'un rappel historique, tant la conviction que la guerre préventive a été d'une certaine manière inventée par G. W. Bush est répandue. La presse est unanime pour parler d'un « nouveau concept³ », « visiblement créé pour la circonstance⁴ ». C'est inexact. Donald Rumsfeld a dit beaucoup de faussetés pour défendre la guerre en Irak, mais s'il y a un point sur lequel il ne s'est pas trompé, c'est celui-ci : « Le concept de défense préventive n'a rien de nouveau. Il est aussi vieux que l'histoire de l'humanité⁵. »

L'impérialisme défensif

L'impérialisme défensif est préventif en ce qu'il justifie les invasions successives de Rome non par une volonté expansionniste mais par la nécessité de se défendre préventivement contre d'éventuelles agressions (Castignani, 2012). Cicéron et César, notamment, argumentent de cette manière⁶, et certains historiens estiment que les guerres de César étaient bien préventives (Vagts, 1956, p. 267-268). Ainsi excuse-t-on Rome d'avoir formé un empire « involontaire ». La thèse est populaire au XIX^e siècle (Mommsen, 1856, livre I, chap. 2, p. 757).

En réalité, déjà en Grèce antique, elle s'applique à ce qui, dans la tradition occidentale, reste le « modèle conceptuel originaire » (Colonomos, 2009, p. 34) de la guerre préventive : la guerre du Péloponnèse. C'est ainsi que la Ligue péloponnésienne (Corinthe-Mégare-Sparte) justifie sa guerre contre Athènes en août 432 av. J.-C. Selon Thucydide, la cause de la guerre « la plus vraie est aussi la moins avouée : c'est à mon sens que les Athéniens, en s'accroissant, donnèrent de l'appréhension aux Lacédémoniens,

3. *Libération*, 17 décembre 2002, p. 9.

4. *Le Figaro*, 21 septembre 2002, p. 16.

5. *Le Figaro*, 10 février 2003, p. 2. Aussi vieux que le conflit humain, ajoute Thomas Nichols (2008, p. 2).

6. Voir Cicéron, *De provinciis consularibus* (XIV, § 34) et Ramage (2001).

les contraignant ainsi à la guerre ». Il poursuit en précisant que « les motifs donnés ouvertement par les deux peuples » diffèrent (2009, livre I, § 23, t. 1, p. 37)⁷.

La postérité de l'impérialisme défensif commence dès l'Antiquité tardive, avec saint Augustin qui le défend (2000, livre IV, 15, p. 150-151). Cette thèse est plus discrète durant le Moyen Âge et il faut attendre la Renaissance, avec l'influence des doctrines antiques, pour retrouver un discours sur la guerre préventive (Reichberg, 2008, p. 26). Au début du xvi^e siècle, Machiavel loue la capacité des Romains à prévenir les désordres futurs avant que la maladie devienne « incurable », quitte à faire la guerre, « parce qu'ils savaient que l'on n'évite pas la guerre, mais qu'on la diffère à l'avantage d'autrui » (1515, 2008, p. 8). Au siècle suivant, Francis Bacon trouve « indiscutable qu'une crainte justifiée d'un danger imminent, même en l'absence de toute attaque, est une cause légale de guerre » (1625, 1838, p. 275).

Le troisième grand moment de l'impérialisme défensif est le début du xxi^e siècle, lorsque les États-Unis, seule hyperpuissance, se trouvent dans la position de l'empire romain. La comparaison entre les deux empires, déjà courante au xix^e siècle (Poesche & Goepf, 1853 ; Jones, 1891), est l'un des leitmotivs de l'Amérique post-11 Septembre qui retrouve « les vertus martiales de l'Antiquité romaine » (Hassner, 2003, p. 195)⁸. L'impérialisme défensif émerge alors dans la doctrine Bush et chez ceux qui, des deux côtés de l'Atlantique, plaident pour un « bon » impérialisme (Johnson, 2003 ; Cooper, 2002). Cet usage récent, et l'application qu'il a trouvée en Irak, confirment ce que l'on sait depuis toujours : l'impérialisme défensif n'est qu'un discours utilisé par les grandes puissances pour justifier leur extension. Polybe, déjà, au ii^e siècle av. J.-C., n'était pas dupe du rôle de prétexte que la défense préventive pouvait avoir pour déclencher des guerres. Au sujet de la troisième guerre punique, il déclare notamment : « Détruire Carthage était une résolution fortement prise depuis longtemps par tous les esprits, et on ne cherchait plus qu'une occasion opportune, qu'un prétexte honorable aux yeux de l'étranger » (1847, p. 273). On pourrait dire exactement la même chose de la guerre d'Irak de 2003.

Le droit naturel de légitime défense

Depuis le Moyen Âge, la guerre préventive s'appuie généralement sur le droit naturel de légitime défense à l'échelle individuelle : personne ne conteste que j'ai le droit de me défendre d'une attaque avant même d'être frappé, insiste-t-on. Le décrétiste catalan du xiii^e siècle, Raymond de Peñafort, est explicite : « Si la force est dirigée contre des personnes, elle

7. Thucydide ne confond donc pas les causes de la guerre avec les motifs des belligérants, contrairement à ce qu'écrit Ariel Colonomos (2009, p. 34).

8. Voir aussi Murphy (2007).

peut être repoussée *avant d'être exercée*, même si certaines personnes disent que l'on ne doit se défendre *que d'une agression effective*. Au contraire, le droit dit qu'il est permis de tuer celui qui tend une embuscade et qui a l'intention de tuer *si*, d'après ce que je comprends, *il n'y a pas d'autre moyen de contrer la menace* » (1222-1229, 2006, livre II, § 18, p. 140)⁹.

Plus tard, Gentili, influencé par Machiavel et aussi par des réalistes antiques comme Carnéade, fait une défense détaillée de la guerre préventive, qu'il ancre également dans la légitime défense individuelle (1598, 2012, p. 136-144). Locke et Montesquieu développeront des argumentations similaires (1660, 1997, p. 146).

Le problème de ceux qui justifient la guerre préventive en s'appuyant sur la légitime défense individuelle est qu'ils échouent généralement à démontrer ce que Montesquieu se contente d'affirmer : « La vie des États est comme celle des hommes » (1817, livre X, chap. 2, p. 114). La légitime défense préventive individuelle est défendue depuis toujours : personne ne conteste qu'« on peut être en droit de tuer celui qui prémédite un attentat », comme le dit Cicéron (1999, livre IV, chap. 11, p. 15). Mais peut-on vraiment en déduire qu'un État a le même droit ?

L'intensité de la menace

Parmi les trois critères qui sont alors utilisés dans la légitimation des guerres de légitime défense figure l'immédiété de la menace, aux côtés de la nécessité et de la proportionnalité de la réponse¹⁰. Dans quelle mesure la menace doit-elle être immédiate pour justifier une réponse anticipée ? Gentili estime qu'« une défense juste est celle qui prévient des périls déjà médités, préparés, et aussi les non médités, en revanche, vraisemblables et probables » (1598, 2012, p. 144). Il exclut toutefois les guerres qui ne sont justifiées que par l'accroissement de la puissance d'un voisin, au motif que cet accroissement n'est pas forcément illégitime.

Un demi-siècle plus tard, Grotius estime qu'on peut prévenir une attaque « qui n'est pas actuelle, mais qui paraît menacer de loin », à condition qu'il y ait déjà un commencement d'exécution : « un crime qui n'est que commencé, mais non consommé » (1625, 1999, livre II, chap. 1, 16, p. 176). Comme Gentili (qu'il cite à tort, sans comprendre qu'ils sont en réalité d'accord sur ce point), il s'oppose à la prévention lorsqu'elle vise à contrer l'accroissement de puissance. Dix ans plus tard, Fénelon la défend, à condition qu'elle s'exprime collectivement et défensivement, pour éviter les abus (1712, 1981, p. 82-83). On trouve une position similaire chez Frédéric II, dans son *Anti-Machiavel*, qui sur ce point ne diffère pas de celui qu'il critique, car comme lui, il défend ce qu'il appelle « des guerres de précaution » (1741, 3^e partie, chap. 26, p. 62).

9. Il reprend ici mot pour mot le décret de Gratien (1140-1150, II, 23, question I).

10. Voir Rodin (2002, p. 40-48). Ces trois critères classiques sont d'ailleurs rappelés dans le rapport de l'ONU, *Un monde plus sûr* (Groupe de personnalités, 2004, § 188).

Vattel se pose lui aussi cette « question célèbre » (1758, t. 2, p. 32), pour mettre en évidence un dilemme. D'un côté, l'accroissement de la nation voisine peut être légitime et ne « faire de tort à personne » : dans ce cas, cela ne constitue pas de cause juste à lui faire la guerre, puisqu'il faudrait que je sois « visiblement menacé ». Mais, d'un autre côté, l'expérience montre que les grandes puissances oppriment leurs voisins aussitôt qu'elles en ont l'occasion (*ibid.*, p. 33). Pour le résoudre, il distingue ce qu'on appellerait aujourd'hui un élément matériel et un élément psychologique : il faut non seulement qu'il y ait grande puissance (la capacité, élément matériel) mais aussi manifestation d'une volonté de nuire (l'intention, *mens rea*) (*ibid.*, p. 43).

À la fin du siècle, Kant aussi défend la légitimité de la guerre préventive (1795, 1837, § 56, p. 224-225), à deux conditions. La première est qu'elle ne vaut que dans l'état de nature, c'est-à-dire dans la situation actuelle, non idéale. Dans la situation idéale qu'il envisage et qu'il appelle l'« Alliance de paix » (*Fœdus pacificum*), toute guerre est illégitime. La seconde est qu'elle ne vaut qu'en secret, pour autant qu'on n'en fasse pas un principe public (2007, appendice II, b, p. 60). Ces deux réserves étant posées, il va plus loin que Gentili et Grotius puisque, comme Fénelon et Frédéric II, il étend la légitime défense préventive au cas de l'accroissement de la puissance d'un voisin.

L'APORIE LÉGALISTE

Suspectant une attaque imminente de rebelles canadiens passés aux États-Unis, la marine britannique coule le bateau qu'ils utilisaient pour transporter des hommes et des munitions, le *Caroline*, alors qu'il mouillait dans un port américain le 29 décembre 1837, tuant deux hommes. S'ensuit une empoignade diplomatique entre les deux pays. Le Royaume-Uni estime avoir agi en légitime défense. Le secrétaire d'État américain Daniel Webster répond que pour cela il faudrait prouver que la légitime défense était « nécessaire, urgente, irrésistible, ne laissant aucun choix de moyen et aucun moment de délibération » (1983, p. 62).

Un siècle plus tard, les tribunaux de Nuremberg et Tokyo reprendront les critères de Webster pour évaluer la légitimité d'actions présentées comme préemptives – l'attaque de l'Allemagne sur la Norvège en 1940 (rejetée) et la déclaration de guerre des Pays-Bas contre le Japon en 1941 (acceptée). La postérité parle de la « doctrine Webster » : pour invoquer un droit de frappe préemptive, un État doit démontrer l'imminence d'une attaque, la nécessité de la préemption et la proportionnalité de la réponse prévue.

Ceux qui défendent un droit coutumier de légitime défense anticipative – ce n'est pas le cas de tous les juristes¹¹ – considèrent généralement l'affaire du *Caroline* comme le premier précédent et la première tentative

11. Voir notamment les objections de Christakis (2004, p. 16-19) et de Corten (2008).

de formulation de ce principe (Franck, 2002, p. 97). Reste à savoir, au moment où le Tribunal de Nuremberg le cite, comment il s'articule avec la Charte que l'on vient de signer à San Francisco.

La prohibition de l'usage de la force dans la Charte des Nations unies (art. 2 § 4) peut à juste titre être considérée comme l'aboutissement le plus important du droit international contemporain (Henkin, 1979, p. 135), de sorte que le *jus ad bellum* est finalement devenu un *jus contra bellum*, un droit contre la guerre. À deux exceptions près : la force reste permise si le Conseil de sécurité l'autorise en vertu du chapitre 7, et en cas de légitime défense (art. 51).

Dans le premier cas, la Charte autorise le Conseil de sécurité à faire un usage préemptif de la force, puisqu'il peut agir en cas de « menace contre la paix » (art. 39). Il le fait souvent, d'ailleurs, pour protéger les civils (par exemple en Libye)¹² ou pour d'autres raisons. Dans le second cas, l'article 51 rappelle que les États ont un « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Il n'est plus cette fois question de « menace ». L'ONU s'autorise donc à intervenir préemptivement, mais elle semble refuser aux États individuels le droit de le faire.

A priori, le texte exclut toute préemption. Mais, en réalité, tout dépend de la manière dont on interprète « être l'objet d'une agression armée ». Selon l'interprétation restrictionniste ou étroite (Combacau, 1986), « agression armée » ne désigne qu'une invasion à grande échelle : les cas de sabotage ou de terrorisme soutenus par un État ne donnent pas à l'État victime un droit d'utiliser la force en légitime défense contre l'État hôte (Brownlie, 1963, p. 275-280). Et « faire l'objet » d'une agression est également conçu étroitement, dans le sens d'être déjà attaqué. Les restrictionnistes en concluent que l'article 51 exclut la préemption : la légitime défense n'est permise qu'*après* l'agression armée, c'est-à-dire à partir du moment où l'attaque a matériellement commencé – même si le territoire de l'État cible n'est pas encore touché, comme dans l'hypothèse d'un missile nucléaire lancé mais qui n'aurait pas encore touché le sol (le lancement marque le début d'exécution) (Corten, 2008, p. 626-627). Certains parlent alors de « légitime défense interceptive », par opposition à « préventive » (Dinstein, 2011, p. 172 ; Sicilianos, 1990, p. 395).

Selon l'interprétation anti-restrictionniste, « agression armée » renvoie à toute attaque armée, quelle que soit son ampleur. Et « faire l'objet » d'une agression commence avant l'attaque effective. Les défenseurs de la préemption estiment que l'article 51 la permet pour au moins trois raisons. Premièrement, elle serait implicite dans le langage de la Charte,

12. Contrairement à un préjugé répandu, la résolution 1973 (2011) n'est pas la première justifiant une intervention militaire par des raisons humanitaires. Voir Jeangène Vilmer (2012, p. 186).

qui considère la légitime défense comme un « droit naturel¹³ ». Elle s'inscrit dans cette tradition qui ancre la légitime défense de l'État dans la légitime défense individuelle.

Deuxièmement, l'article 51 est une exception à l'article 2 § 4, qui interdit à la fois la « menace » et l'« usage » de la force. On peut donc prétendre que les deux sont également inclus dans l'article 51, qui permettrait alors de répondre à une simple menace, donc préemptivement. Mais les restrictionnistes utilisent ce même argument pour arriver à la conclusion inverse : puisqu'il est explicitement question de la menace dans les articles 2 § 4 et 39, son absence dans l'article 51 serait intentionnelle (Corten, 2008, p. 620).

Troisièmement, cette interprétation invoque aussi le droit coutumier : depuis 1945 (et même avant), l'expérience montre que, lorsque l'on peut démontrer que la menace est imminente, la société internationale tolère la préemption. La plupart des États n'ont pas condamné Israël en 1967, par exemple, parce qu'ils ont estimé que la menace était réelle et imminente. Ils l'ont condamné en 1981, en revanche, après la frappe sur le réacteur nucléaire Osirak (résolution 487 du Conseil de sécurité) parce qu'ils considéraient cette fois que le réacteur ne posait pas une menace imminente et que la force n'avait pas été utilisée en dernier recours. Cela montre que les États, comme la doctrine, sont prêts à juger la légitimité de la préemption au cas par cas, sans la condamner *a priori*.

Il y a aussi des arguments non juridiques contre une interprétation trop étroite de l'article 51. D'une part, il semble absurde de ne pas pouvoir se défendre d'une attaque certaine et imminente dont on a des preuves matérielles. C'est le mot fameux de Gentili : « personne ne doit attendre qu'on le frappe, si ce n'est l'insensé » (1598, 2012, p. 137). D'autre part, le droit doit s'adapter à la réalité, qui évolue. L'article 51 était adapté au monde de 1945. L'est-il à celui du XXI^e siècle ?

L'ÉVOLUTION DE LA MENACE

Le développement des armes de destruction massive (AMD) change la notion même d'imminence puisqu'exiger de l'État qu'il attende que l'attaque ait lieu revient, dans le cas d'une attaque par AMD, à exiger de lui qu'il ne protège pas sa population – car une fois lancée, une telle attaque ne pourra pas ne pas faire de victimes (Greenwood, 2003, p. 16). L'imminence d'une attaque par AMD ne devrait donc pas être traitée de la même manière que celle d'une attaque par arme conventionnelle. Deux étapes sont importantes dans cette évolution, car elles rendent la menace omniprésente : la guerre froide, puis le terrorisme global au tournant du XXI^e siècle. Je ne développe ici que la seconde.

13. La version anglaise est moins explicite, elle parle de « *inherent right* », et les anti-restrictionnistes anglophones s'appuient en général sur le « droit naturel » de la version française (Bellamy, 2006, p. 160).

La doctrine Bush

La « doctrine Bush » en matière de lutte contre le terrorisme s'exprime notamment dans la *National Security Strategy (NSS)* de septembre 2002, qui précise que les États-Unis « n'hésiteront pas à agir seuls et, si nécessaire, à exercer leur droit de légitime défense en agissant préemptivement contre ces terroristes, pour les empêcher de faire du mal à notre peuple et à notre pays¹⁴ ». Cette idée n'est pas nouvelle, comme le reconnaît le document lui-même. Elle marque toutefois un tournant pour au moins trois raisons. La première est que, durant la guerre froide, la guerre préventive était défendue régulièrement par une minorité, notamment les chefs d'état-major, et systématiquement écartée par l'exécutif : ce n'était pas une position officielle. Ce qui change avec l'ère Bush est le fait de l'assumer et d'en faire la clé de voûte de la politique américaine de sécurité nationale.

La deuxième raison est que cette attitude contredit l'étude empirique de Schweller qui, en 1992, concluait que la guerre préventive et la démocratie étaient incompatibles (1992). Cette hypothèse s'inscrit dans la thèse de la paix démocratique, dont il existe deux versions : la version simple selon laquelle les démocraties en général sont plus pacifiques, et la version dyadique selon laquelle les démocraties ne se font pas la guerre entre elles. La doctrine Bush est un démenti flagrant à la première version.

La troisième raison est que, traditionnellement, la guerre préventive s'inscrit dans la théorie de l'équilibre du pouvoir : elle est une guerre faite par crainte de rupture de cet équilibre. Elle est par conséquent le fait d'un État en déclin ou, plutôt, qui se perçoit comme tel. Mais, dans les années 2000, les États-Unis sont l'unique hyperpuissance : l'équilibre est à leur avantage. Leur goût pour la guerre préventive peut donc surprendre, mais il s'explique aisément, à la fois parce que cette supériorité militaire peut inciter à intervenir – tout simplement parce qu'on en a les moyens (on a d'autant plus tendance à considérer les problèmes comme des clous qu'on a un beau marteau, et la puissance militaire américaine est assurément un bel outil) – et n'empêche pas les États-Unis d'être vulnérables, comme le montre le traumatisme du 11 septembre 2001.

L'évolution des armements (accroissement de la portée et de la précision des roquettes et missiles), la prolifération des armes de destruction massive et la nature du terrorisme global changent la donne. Compte tenu de la nature de la menace terroriste, qui ne déclare pas la guerre, qui ne masse pas de troupes ni de chars à une frontière, qui est par définition clandestine et discrète (elle exige moins de planification et de logistique, elle est le fait de cellules sans chef, dormantes, etc.), il est beaucoup plus difficile de savoir qu'une attaque est imminente et, lorsqu'on le sait, de la prévenir. L'imprévisibilité de la menace est devenue un problème.

14. *The National Security Strategy*, septembre 2002, III, p. 6.

C'est pourquoi, écrit Bush, l'Amérique doit « agir contre des menaces émergentes avant qu'elles soient pleinement formées¹⁵ ». On a critiqué cette formule, arguant qu'« une menace qui n'est pas pleinement formée n'est pas imminente » (Shue & Rodin, 2007, p. 11). Ce n'est pas tout à fait exact : la menace peut être imminente en soi sans pour autant être formée – au sens de connue – pour nous. Le soir du 10 septembre 2011, qui contesterait *a posteriori* qu'il y avait une menace imminente sur les États-Unis ? Et pourtant, qui aurait pu dire qu'elle était « pleinement formée » ? L'imprévisibilité de la menace terroriste lui permet d'être imminente sans que nous le sachions.

Les raisons de réviser notre conception de la préemption sont alors nombreuses : outre que la notion d'« imminence » est désormais beaucoup plus équivoque, et que la règle générale est qu'il vaut mieux prévenir que guérir (sachant que le meilleur moyen de lutter contre le terrorisme est de le prévenir), on observe également que le terrorisme est relativement insensible à la dissuasion classique (Freedman, 2004, p. 121-123 ; Doyle, 2008, p. 22)¹⁶ et que son potentiel de faire un grand nombre de victimes rend une attitude passive d'autant plus imprudente, voire immorale. Le 11 septembre 2001, 19 personnes seulement armées de cutters ont pu en tuer 2 973 par surprise. C'est une évolution majeure, qu'il faut prendre en compte.

Une préemption réformée

L'idée de Bush se distingue de la préemption classique (frapper lorsque la menace est imminente) : il s'agit de frapper *avant* que la menace soit imminente, puisqu'il est déjà trop tard lorsqu'elle l'est. « Les terroristes et les États terroristes ne préviennent pas de ces menaces, avec des déclarations formelles – et ne répondent à de tels ennemis qu'après qu'ils aient frappé une première fois, ce n'est pas de la légitime défense, c'est du suicide¹⁷ ». Présenter le suicide comme l'alternative à l'action préventive n'est pas nouveau : le secrétaire d'État américain le faisait déjà en 1986 pour justifier les frappes contre la Libye (Schultz, 1986, p. 17).

Le problème de cette rhétorique est qu'elle présuppose que la menace est existentielle. Condoleezza Rice l'exprimait même clairement¹⁸. Il en irait donc de la *survie* des États-Unis, un autre mot régulièrement employé – qui fait écho à la décision de la CIJ selon laquelle l'objet de la légitime défense est précisément de garantir la survie de l'État (1996, p. 266). Or, dans les faits, et sans nier la gravité des attentats terroristes, force est de reconnaître qu'aucun d'entre eux n'a menacé la survie des

15. *The National Security Strategy*, septembre 2002, p. II.

16. Mise en discours, cette observation peut donner l'impression d'une croyance que, contrairement aux États civilisés et rationnels, les barbares ne peuvent pas être dissuadés car ils sont irrationnels (Crawford, 2005, p. 39).

17. George W. Bush, communiqué de presse de la Maison Blanche, 17 mars 2003.

18. Conférence de presse de la Maison Blanche, 1^{er} octobre 2002.

États-Unis. C'est l'une des manifestations de l'exagération de la menace (voir plus loin), et elle permet à celui qui l'utilise d'ignorer le critère de proportionnalité – comme l'illustre le cas irakien, où l'on envahit et occupe un pays sous prétexte de détruire des AMD (qui n'existent pas).

Frapper avant que la menace soit imminente est par définition préventif, pas préemptif, contrairement à la terminologie employée par l'administration Bush, en raison comme on l'a dit de la charge normative légitimante de cet adjectif. Dans la NSS de 2002 comme dans celle de 2006¹⁹, l'administration utilise « préemption » dans le sens que le dictionnaire du Pentagone a pourtant donné à « prévention ». La doctrine Bush de la guerre préventive va donc plus loin que la doctrine Webster de la guerre préemptive, car elle est basée sur une sorte de principe de précaution selon lequel l'incertitude ne doit pas empêcher d'attaquer. C'est la raison pour laquelle Kofi Annan la trouve dangereuse²⁰.

La défense de la préemption dans la NSS de 2002 a souvent été dénoncée comme une tentative de changer le droit international (Olivier Corten, dans ce volume), ou de revendiquer un droit exceptionnel à la guerre préventive. C'est discutable. La NSS est moins un défi au droit international existant qu'une interprétation de ses dispositions (Welsh, 2003). L'ambition de l'administration Bush n'était pas de changer le droit international. Elle était plutôt de justifier une politique.

Et les États-Unis ne sont pas les seuls à le faire. En France, « la possibilité d'une action préemptive pourrait être considérée, dès lors qu'une situation de menace explicite et avérée serait reconnue²¹ ». Le Royaume-Uni revendique aussi « le besoin de se préparer à prévenir et dissuader » les organisations terroristes et les États les abritant (ministère britannique de la Défense, 2003, § 1.5, p. 3). Le projet de stratégie de sécurité de l'UE de Solana va dans la même direction (Solana, 2003, p. 10, 12). La différence avec les États-Unis est tout simplement que la NSS et les nombreuses déclarations de Bush présentent la guerre préemptive comme une doctrine. Mais sur le constat que l'évolution de la menace implique une révision de la manière dont on conçoit l'imminence donc la préemption, les Américains et les Européens disent la même chose. La Russie, l'Australie et le Japon ne sont pas en reste : ils se réservent aussi le droit à des actions préemptives.

La perversion de la doctrine

Le problème n'est donc pas la NSS, qui défend en réalité une position relativement consensuelle²², mais l'écart entre le texte et le comportement

19. *The National Security Strategy*, mars 2006, p. 23.

20. *Le Monde*, 24 septembre 2003.

21. Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, annexes, 1^{re} partie, 2.3.1.

22. C'est pourquoi Luban peut écrire que sa position « est assez proche » de celle de la NSS, 2002 : cela ne veut pas dire qu'il soutient ce que l'administration Bush en a fait (2007, p. 175).

des États-Unis (Brown, 2003). Le texte accepte que le flou subsiste quant au lieu et au moment de l'attaque, mais maintient qu'il faut démontrer que l'ennemi a l'intention et les moyens d'attaquer. Le problème est que, dans ses discours, Bush déclare régulièrement que les États-Unis sont prêts à utiliser la force contre des États « voyous » avant qu'ils aient les moyens de lancer des attaques terroristes et même s'ils n'ont pas affiché clairement leur intention d'attaquer.

Cette perversion de la position de la NSS repose sur deux idées complémentaires : la « doctrine 1 % » de Dick Cheney, selon laquelle même s'il y avait seulement 1 % de chance que les terroristes mettent la main sur une ADM, les États-Unis devaient agir comme s'il s'agissait d'une certitude (Suskind, 2006), et la déclaration fameuse de Donald Rumsfeld sur l'Irak : « l'absence de preuve n'est pas une preuve d'absence²³ ». Combinées, elles signifient que, même en l'absence de preuve d'1 % de chance, les États-Unis s'autorisent à agir comme s'ils avaient une certitude. Dans ces conditions, il n'est plus nécessaire de démontrer que l'ennemi a les moyens et l'intention d'attaquer : on peut faire la guerre à n'importe qui sans justification. Sous couvert d'« adapter » la condition de l'imminence à l'évolution de la menace, l'administration Bush l'a en réalité purement et simplement abandonnée.

Un autre problème est que la doctrine Bush est probablement contre-productive, c'est-à-dire qu'elle ne dissuade pas la prolifération des menaces que sont les armes de destruction massive (Goldstein, 2006, p. 171) et le terrorisme global, mais au contraire les encourage. L'invasion de l'Irak a plutôt convaincu les autres membres de « l'axe du mal », la Corée du Nord et l'Iran, d'accélérer leurs programmes nucléaires (même s'il est difficile d'estimer dans quelle mesure il y a effectivement accélération puisque cela implique du contrefactuel), et les groupes terroristes se sont nourris des dommages collatéraux des guerres américaines en Afghanistan et en Irak.

À ce stade, on peut résumer le raisonnement de la manière suivante. Une interprétation étroite de l'article 51 interdisant toute préemption serait à la fois absurde et inadaptée au monde d'aujourd'hui. On ne peut pas faire comme si la menace n'avait pas changé depuis 1945 et en rester au principe qu'il faut attendre d'avoir la preuve d'une attaque imminente pour répondre. Car il pourrait ne pas y avoir d'autre preuve que l'attaque elle-même. De ce point de vue, la NSS de 2002 n'est pas scandaleuse : elle prend simplement acte de l'évolution de la menace. Ce qui est scandaleux est la manière dont l'administration Bush s'en est servi à des fins politiques qui n'ont en réalité rien à voir avec la théorie de la prévention ou de la préemption.

On peut donc proposer de prendre en compte l'évolution de la menace tout en maintenant des critères plus stricts afin d'éviter ce genre d'abus. De cette manière, on s'oppose autant à ceux qui font comme si la

23. Conférence de presse du 5 août 2003.

menace était la même aujourd'hui qu'au XIII^e siècle, refusant toute préemption, qu'à ceux qui utilisent cette évolution pour adopter une attitude tellement permissive à l'égard de la préemption qu'elle ne devient qu'un prétexte à l'agression.

LES CRITÈRES ET LEURS PROBLÈMES

La légitime défense donne une cause juste, à condition toutefois que la menace soit imminente et démontrable (son ampleur et son imminence doivent l'être). Mais ce n'est pas suffisant : il faut encore que la réponse soit nécessaire, c'est-à-dire en dernier recours, proportionnelle et de préférence multilatérale. Elle doit en outre émaner d'une autorité légitime. Ceux qui aujourd'hui proposent une doctrine de la préemption juste ne font finalement rien d'autre que reprendre certains de ces critères (Crawford, 2003 ; 2005, p. 31 ; Bellamy, 2006, p. 167 ; McMahan, 2006, p. 171 ; Shue, 2007, p. 245 ; Doyle, 2008, p. 46). Le problème est évidemment qu'ils sont tous discutables.

La cause juste

Il faut d'abord s'entendre sur la menace qui exigerait une réponse armée anticipée. Répondre qu'elle doit être « imminente » est insuffisant, car le terme est équivoque. Lorsque la menace est un programme d'armes de destruction massive, par exemple nucléaire, à partir de quel stade de son développement considère-t-on que la menace qu'il pose est « imminente » ? Lorsque la menace est une attaque terroriste, dont la préparation est très discrète, n'est-il pas déjà trop tard lorsque l'on prend conscience de son imminence ? Si, comme le disait déjà le secrétaire d'État américain Elihu Root en 1914, la légitime défense doit permettre à un État « de se protéger en empêchant une situation dans laquelle il sera trop tard pour se protéger » (1914, p. 432), n'est-il pas légitime d'anticiper l'imminence ?

Il n'existe pas de réponse univoque à ces difficultés, de règle générale qu'il suffirait d'appliquer dans tous les cas. L'idée est plutôt que l'État intervenant doit convaincre la société internationale de l'urgence de la menace, en produisant des preuves tangibles et vérifiables. L'imminence, ou l'immédiateté, n'est pas seulement temporelle : la CIJ estime qu'une menace peut être imminente tout en étant distante dans le temps, selon son degré de probabilité et sa gravité (CIJ, 1997, p. 7).

La simple crainte ne suffit pas à légitimer une intervention, sans quoi la préemption serait réduite à de l'agression paranoïaque : il faut prouver que la crainte est fondée, c'est-à-dire que la menace est réelle. Mais comment prouver une menace ? On exige généralement deux critères cumulatifs : la capacité (élément matériel) et l'intention de nuire (*mens rea*, élément psychologique). Le plus problématique est l'intention. Qu'elle soit bonne (humanitaire) ou mauvaise (génocidaire, agressive), il est toujours

difficile, voire impossible, de prouver l'intention d'un État²⁴. Certains ne s'embarrassent pas de preuve et déclarent par exemple qu'il suffit qu'une dictature possède des ADM pour justifier une frappe préventive contre elle (Feinstein & Slaughter, 2004)²⁵. La possession est l'élément matériel (la capacité) et la nature du régime joue alors le rôle de l'élément psychologique (l'intention) – un raccourci problématique puisqu'il n'y a pas de corrélation automatique entre les deux : il y a des dictatures non agressives, comme le Turkménistan, et des démocraties agressives, comme les États-Unis.

Il faut accepter l'impossibilité de prouver l'intention, et de l'État cible, et de l'État intervenant. Peut-être le premier bluffe-t-il et n'a pas vraiment l'intention d'attaquer. Peut-être le second le sait-il et fait mine de se sentir menacé pour justifier une guerre qu'il souhaite par ailleurs. Peut-être également que les uns et les autres ont été trompés par de fausses informations, rapportées là par une tierce partie (désinformation).

Le citoyen n'ayant pas accès aux motivations véritables des gouvernants lorsqu'ils décident d'engager une action anticipatoire, il doit s'en remettre à deux des trois piliers de l'argumentation identifiés par Aristote, le *logos* et l'*ethos* (1991, livre I, 2, § III, 1356 a, p. 83), qui correspondent aux deux fondements de la connaissance (*ratio* et *auctoritas*) pour de nombreux jansénistes : la raison et « l'autorité des personnes dignes de créance, qui nous assurent qu'une telle chose est, quoique par nous-mêmes nous n'en sachions rien » (Arnauld & Nicole, 1664, 2011, livre IV, 11, p. 579). Le *logos* est la preuve de la menace, et elle est toujours décevante car l'État est dans une position paradoxale : d'un côté, il doit ne pas révéler tout ce qu'il sait pour ne pas avantager son adversaire (dire par exemple que tel groupe possède telles armes à tel endroit permettrait à ce groupe d'éviter la frappe et de faire disparaître toute preuve de la menace) ; mais de l'autre, il doit en dire un peu s'il veut convaincre sa population et les acteurs de la scène internationale que la menace est réelle.

En l'absence de preuve, la conviction dépend entièrement de l'*ethos*, c'est-à-dire du caractère moral de l'État intervenant, de ce que sa population, les autres États et les acteurs non-étatiques pensent de lui. La guerre préventive confirme ce que Locke disait déjà : les démocraties sont fondées sur la confiance. Elle est mise à l'épreuve lorsque l'on demande aux citoyens de laisser leurs dirigeants civils et militaires décider de se lancer dans une frappe ou une guerre préventive sur la base d'informations confidentielles, par définition parcellaires et à la fiabilité incertaine, auxquelles ces citoyens n'ont pas accès. Cela pose d'ailleurs un problème de contrôle démocratique.

24. Sur les difficultés de l'intention humanitaire et de l'intention génocidaire, voir Jeangène Vilmer (2012, chap. 8).

25. Luban parle d'« États voyous », un concept encore plus flou (2007, p. 172).

Le problème du contrôle démocratique

Ce n'est pas un hasard si les guerres préventives sont généralement déclarées par des régimes forts : plus la décision d'intervenir est diluée dans des institutions, moins l'intervention en question est susceptible d'être anticipée, à la fois parce que l'idée d'une action préventive suscite généralement des résistances, et parce que le temps qu'il faut pour traverser les couches de la décision collective rendrait la prévention obsolète.

Ce constat est la manifestation d'un problème : celui du contrôle démocratique. En principe, le pouvoir exécutif de faire la guerre est contrôlé par celui, législatif, de la déclarer. Mais, comme on ne déclare presque plus la guerre, l'exécutif engage des troupes sans l'aval du parlement. C'est un problème général, qui est encore renforcé par la spécificité de la préemption, puisque les détails de la menace, la fiabilité de l'information, la manière dont elle a été obtenue, sont secrets. La population doit alors *croire* son gouvernement, qui lui dit avoir des preuves qu'il ne peut pas montrer, et ni la population ni ses représentants ne peuvent l'empêcher d'intervenir sur cette base. Le cas irakien a bien montré comment cette absence de contrôle démocratique permet la manipulation, lorsque Bush et Blair affirmaient avoir des preuves que Saddam Hussein développait des armes de destruction massive, alors que toutes les enquêtes ultérieures ont prouvé que c'était faux.

Bien entendu, la population n'a pas à tout savoir et il est normal qu'elle n'ait pas accès aux renseignements. Mais, à partir du moment où l'État décide d'entrer préventivement en guerre, il engage sa population et doit donc, dans une démocratie, la convaincre en lui donnant certaines informations censées prouver l'imminence d'une menace qui ne peut pas être évitée autrement que par une attaque (Ignatieff, 2005, p. 164). Davantage de contrôle démocratique limiterait aussi le risque de l'erreur de calcul dû à une base d'informations inexactes, soit parce qu'elles sont données par une tierce partie (désinformation), soit parce que le renseignement a été négligent, et éviterait une intervention déclenchée à tort.

Prédiction et contrefactualité

Tout argument en faveur de l'anticipation est par définition conséquentialiste – puisqu'il estime que l'action (en l'occurrence la guerre) est justifiée par le fait qu'elle produira les meilleures conséquences. À ce titre, il se heurte à des problèmes épistémologiques classiques, qui tiennent essentiellement à la prédiction des conséquences.

Le premier est l'impossibilité de la prédiction. Le résultat de l'opération militaire « ne dépend pas seulement de facteurs que l'on peut calculer », prévient le stratège allemand Helmuth von Moltke, mais aussi « de tout ce qu'on appelle la chance et le hasard dans la vie » (Mead Earle, 1971, p. 179). Clausewitz parlait de « brouillard » pour désigner « la grande incertitude de toutes les données », notant également que « c'est au hasard

seul qu'il faut s'en rapporter pour tout ce qui échappe à la perception dans cette demi-obscurité » (1832, 1989, livre II, chap. 2, p. 128). Comme le dit Jean-Marie Guéhenno, la stratégie est au mieux de la météorologie (1999, p. 14). D'où l'idée, développée par Colonomos, que la guerre est un pari (2009). Dans ces conditions, parler de guerre préventive semble bien naïf.

À moins que celui qui la décide ait la capacité surhumaine de prédire l'avenir. Au XIX^e siècle, on distinguait ainsi ironiquement le nouveau droit, seulement humain, de l'ancien : « Les rois possédaient la science certaine, ils possédaient aussi la notion de justice à titre de spéciale révélation ; et quand leur prévision, ainsi inspirée, leur faisait entrevoir un danger dans l'avenir, [...] ils pouvaient, à l'extérieur, faire la guerre préventive [...]. Le droit nouveau ne saurait se prévaloir d'une prévision aussi certaine d'elle-même » (Mailfer, 1876, p. 118-119). Seule la science-fiction le permet encore : si Tom Cruise peut empêcher les crimes avant même qu'ils ne se produisent dans *Minority Report* (2002), c'est grâce aux « precogs », des humains mutants dotés de précience capables de prédire les crimes.

Ceux qui prennent la décision d'entrer en guerre connaissent ces limites : le sous-secrétaire américain pour les affaires du renseignement en 2003 reconnaît que la décision se base sur un renseignement « qui est par définition sommaire, incomplet et jamais satisfaisant²⁶ ». Si malgré tout elle est prise, ce n'est pas en vertu d'une confiance aveugle en l'avenir, dont on sait très bien qu'il est incertain, mais en vertu d'une conviction qu'il est dans notre intérêt, au moins temporaire, d'agir de la sorte.

Un deuxième problème est que, s'il y a guerre, le problème de la prévision en devient un de la contrefactualité : il n'est alors plus possible de prouver que la guerre préventive a bien prévenu une menace réelle, puisqu'elle l'a détruite. On comprend, en 1828, que « c'est la nature de toute guerre préventive de détruire les arguments et les preuves de sa nécessité » (Crichton, 1828, p. 224). Qu'on pense en effet à cet argument commun : bien des massacres auraient pu être évités si l'on était intervenu préventivement. L'holocauste, le Rwanda, Srebrenica : les exemples ne manquent pas au siècle suivant.

C'est ce qu'explique Aron : « si, en 1933, la France avait suivi le conseil que lui avait donné le général Pilsudski et avait employé la force pour renverser Hitler à peine arrivé au pouvoir [...], la violence faite à la nation allemande serait restée marquée du sceau de l'infamie, et les historiens n'auraient jamais su de quel malheur la disparition d'Hitler aurait sauvé l'humanité » (1968, p. 568). C'est seulement avec le recul que Churchill, par exemple, peut écrire trois ans après la fin de la guerre qu'il aurait fallu que les puissances occidentales attaquent préventivement Hitler, et qu'il aurait été facile de le faire (1948, p. 346-348). Tout le monde serait d'accord, sans doute, avec cette défense *a posteriori* de la guerre préventive, qui n'est jamais que l'expression d'un regret, l'aveu d'un échec.

26. Stephen Cambone, conférence de presse, 21 novembre 2003, AFP.

Cette contrefactualité gêne également les critères de la proportionnalité et de l'effet positif : comment calculer la proportionnalité de la réponse quand on ignore précisément quel est le danger potentiel et quel sera l'éventuel effet positif de l'intervention ? *A posteriori*, on ne peut pas évaluer la réussite d'une guerre préventive car on ne peut pas comparer le résultat avec la situation dans laquelle on serait si la guerre n'avait pas eu lieu. Et, *a priori*, l'incertitude est même une incitation à violer la proportionnalité dans la réponse. Si je suis persuadé, à tort ou à raison, que mon adversaire veut me tuer, je n'ai aucun intérêt à adopter une réponse mesurée. En réalité, comme le dit Koh, « l'attaque préemptive n'est contrainte par aucune notion sensée de proportionnalité » (dans Doyle, 2008, p. 107).

L'exagération de la menace

Un troisième problème épistémologique est celui de la perception de la menace. La manière dont nous comprenons et interprétons les relations internationales dépend en grande partie de nos perceptions (Jervis, 1976). S'inspirant de Castoriadis, Weldes parle ainsi d'un « imaginaire sécuritaire » au sein duquel « les menaces aux intérêts nationaux auxquelles les États doivent faire face sont en fin de compte construites » (1999, p. 14). Cela ne veut pas dire, bien entendu, que ces menaces sont imaginaires au sens où elles n'existeraient pas, mais simplement qu'elles sont subjectives : une menace est toujours pour quelqu'un, de sorte qu'en reprenant le mot de Berkeley (« *esse est percipi* »), on pourrait dire qu'être une menace, c'est être perçu comme tel.

Les erreurs de perceptions (*misperceptions*) sont l'une des causes classiques de la guerre, non seulement parce que la conduite des hommes en général dépend d'un grand nombre de facteurs difficiles à interpréter, parce que notre compréhension dépend toujours d'un contexte personnel, un ensemble de valeurs, d'idées ou de normes – l'esprit humain n'est pas une *tabula rasa* –, mais aussi, dans le cas des dirigeants qui décident d'entrer en guerre, parce qu'ils n'ont pas une expérience directe de la politique internationale : ils basent leur décision sur un ensemble d'intermédiaires (renseignements, diplomatie, médias, rapports divers), qui sont autant d'interprétations.

L'une des erreurs de perception les plus communes est l'exagération de la menace. « Les États sont plus susceptibles de surestimer l'hostilité des autres que de la sous-estimer », écrit Jervis (1988, p. 688). La légitime défense anticipative se justifie non par une attaque réelle, donc vérifiable, mais par une suspicion. Or cette suspicion est très souvent exagérée. Si cette exagération est consciente, on peut le reprocher à ceux qui décident d'entrer en guerre sur cette base pour au moins deux raisons. D'une part, ils mentent et impliquent le pays dans une guerre qui fera des victimes pour mettre fin à une menace qui n'était pas si grave, c'est-à-dire une guerre qui aurait pu être évitée. D'autre part, à partir du moment

où la population sait que ses dirigeants exagèrent la menace, cela crée de la confusion quant à leurs intentions réelles et nourrit des fantasmes, voire des théories conspirationnistes.

L'exagération de la menace pose en outre le problème de la définition du *self* de *self-défense* : quel « moi » protège-t-on quand on répond à une menace ? C'est la question de l'extension de la « sécurité » de l'État. Comme on l'a vu dans le cas américain, parler de « survie » est largement exagéré. Plus l'interprétation de la sécurité nationale est large, au-delà de l'intégrité du territoire, plus sa protection peut donner lieu à toutes sortes d'abus. Or, depuis la fin de la guerre froide, les États-Unis assument l'extension de ce qui constitue les « intérêts américains » qui, explique le secrétaire de la Défense en 1993, sont désormais « globaux » (Aspin, 1993, p. III). Deux ans plus tard, la NSS de Clinton (1995) ajoute que « nos intérêts économiques et sécuritaires sont de plus en plus inséparables ». Autrement dit, la sécurité nationale se détache du territoire, elle se confond avec l'intérêt des entreprises américaines partout dans le monde.

L'autorité légitime

Pourquoi l'ONU refuse-t-elle le droit d'utiliser préventivement la force aux États individuels (selon l'interprétation dominante de l'article 51), alors qu'elle se l'accorde *via* le Conseil de sécurité ? Pourquoi le Groupe de personnalités de haut niveau formé par Annan écrit-il que « les préoccupations que nous avons exprimées au sujet de la légalité de l'usage préventif de la force militaire en cas de légitime défense en vertu de l'article 51 ne valent pas s'agissant de l'action collective autorisée en vertu du chapitre 7 » (2004, art. 194) ? En raison de ce préjugé tenace selon lequel une action collective est par définition plus légitime, car moins susceptible d'être motivée par l'égoïsme des États intervenants. En l'occurrence, on s'imagine que l'action collective réduit les dangers de la guerre préventive. Allen Buchanan et Robert Keohane en sont tellement convaincus qu'ils défendent une « approche institutionnelle » de la guerre préventive (2004) dont la première condition est d'être multilatérale, « pour la simple raison qu'on ne peut compter sur aucun État pour prendre en compte pleinement les intérêts légitimes des autres » (Buchanan, 2007, p. 132). C'est vrai, mais cela ne veut pas dire qu'on peut compter sur plusieurs États pour le faire, ou sur la « communauté internationale » et les « Nations unies », dont l'union et la communauté restent davantage des objectifs à atteindre que des réalités.

Il est faux de croire que la collectivité va résoudre les problèmes de la guerre préventive²⁷, ou de l'intervention en général. « Les États ne perdent pas leur particularisme du seul fait d'agir ensemble », rappelle Walzer (2006, p. 217). Non seulement la collectivité ne résout rien, ou

27. Comme l'a bien vu Crawford (2007, p. 121).

en tout cas pas ce qu'on attendait d'elle (lutter contre l'égoïsme des intervenants), mais en plus elle peut poser d'autres difficultés. L'expérience montre qu'elle est un facteur de ralentissement, voire d'inertie, et qu'elle peut nuire à l'efficacité de l'intervention (Heinze, 2009, p. 119). C'est la raison pour laquelle on ne peut pas demander à un État de s'en remettre à l'ONU pour garantir sa propre défense. Ce serait « impraticable et imprudent » estime à juste titre Crawford (2007, p. 122).

Autrement dit, en matière de légitime défense, le Conseil de sécurité n'est qu'une autorité légitime subsidiaire, par laquelle il n'est pas nécessaire de passer lorsque l'attaque a déjà eu lieu – puisque l'article 51 autorise alors l'État attaqué à se défendre. Lorsque l'attaque n'a pas encore eu lieu, en revanche, et qu'on estime qu'elle est plus ou moins imminente, peut-on encore se passer du Conseil de sécurité ? C'est là que se trouve cette grande fracture de l'interventionnisme, entre les légalistes qui répondent par la négative et les autres qui admettent qu'une intervention préventive unilatérale, c'est-à-dire sans l'autorisation du Conseil de sécurité, puisse être légitime à certaines conditions – qui sont les autres critères (nécessité, imminence, proportionnalité, etc.)²⁸.

Certains tentent d'éviter la question en posant la condition d'une réforme du système onusien : c'est notamment le cas de l'approche institutionnelle de Buchanan et Keohane. Le problème est qu'en attendant d'avoir les « meilleures institutions » qu'elle appelle de ses vœux (Buchanan, 2007, p. 133), elle ne dit pas ce qu'il faut faire avec les moins bonnes que nous avons actuellement, et pour longtemps. Compte tenu des nombreux défauts du Conseil de sécurité (représentativité, contrôle des décisions, légitimité morale, veto), l'approche réaliste que j'ai défendue ailleurs n'exclut pas de passer la barrière du Conseil de sécurité, c'est-à-dire la possibilité d'interventions illégales mais légitimes (Jeangène Vilmer, 2012, p. 291-297).



Le bon sens commande de rechercher un juste milieu entre la doctrine Webster, trop étroite car inadaptée à l'évolution de la menace au XXI^e siècle, et la doctrine Bush, trop large car utilisée pour justifier des guerres préventives. Plusieurs auteurs s'y emploient, en développant des critères qui, si on les examine de plus près, ne sont en réalité pas praticables. Les difficultés rencontrées sont nombreuses, et en premier lieu épistémologiques. Justifier une guerre préventive, c'est avoir la naïveté de croire que l'on peut prouver une intention (l'ennemi veut attaquer) et prédire l'avenir (il va le faire et l'attaquer d'abord est la seule manière de l'en empêcher).

Il n'est donc pas possible de codifier la guerre préventive. Ce n'est pas même souhaitable. Impliquer, comme le font implicitement ceux qui

28. C'est notamment ce qui oppose Koh à Doyle (2008).

dénoncent l'exceptionnalisme américain, que la préemption devrait être un droit pour tout le monde, en vertu de l'égalité souveraine des États, serait « une invitation au chaos » (Doyle, 2008, p. 26)²⁹. Il faut qu'elle reste une exception.

On peut continuer à réfléchir sur les critères, à condition d'être conscient de deux choses. D'une part, que cette réflexion a très peu de chance d'influencer les États. Il faut être modeste et relativiser le poids réel de ces débats. L'histoire, explique Luban, montre que « les États font la guerre sans se soucier des doctrines de la guerre juste, parce qu'ils considèrent ces guerres comme étant dans leurs intérêts » (2004, p. 236). D'autre part, que, comme dans toute discussion qui relève de la guerre juste, ces critères ne seront jamais des conditions nécessaires et suffisantes, mais plutôt des facteurs à prendre en compte dans l'évaluation d'une situation. Cette réflexion ne doit pas servir à délivrer une autorisation *a priori* à toute action unilatérale qui prétendrait les respecter mais, le cas échéant, à justifier *a posteriori* une telle action, dans une « défense *post-hoc* » (Koh, dans Doyle, 2008, p. 103).

Comme dans le cas de l'intervention dite humanitaire, je défends donc une approche par l'exception, qui assume la violation exceptionnelle d'une norme, plutôt qu'une approche par la doctrine qui cherche à en construire une autre, plus permissive. Mieux vaut ne pas changer le droit mais reconnaître que, dans certains cas, les États le violeront et qu'ils pourront invoquer des « circonstances atténuantes³⁰ ».

Bibliographie

- ARISTOTE (1991), *Rhétorique*, Charles-Émile Ruelle (trad.), Paris, Librairie générale française.
- ARNAULD Antoine & NICOLE Pierre (1664, 2011), *La Logique, ou l'Art de penser*, Paris, Honoré Champion.
- ARON Raymond (1968), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy.
- ASPIN Les (1993), « Report of the Bottom-Up Review », Washington, ministère américain de la Défense.
- BACON Francis (1625, 1838), *Essays or Counsels Civil and Moral*, dans *The Works of Lord Bacon*, Londres, William Ball / Paternoster Row, vol. 1.
- BARZIN Nader (2008), « La notion de “guerre juste” à l'épreuve des exemples contemporains », *Topique*, n° 102, p. 181-191.
- BELLAMY Alex (2006), *Just Wars: From Cicero to Iraq*, Cambridge, Polity Press.
- BROWN Chris (2003), « Self-defense in an Imperfect World », *Ethics & International Affairs*, vol. 17, n° 1, p. 2-8.

29. C'est le risque de la pente glissante dénoncé par Crawford (2003, p. 30-36).

30. C'est le concept de *mitigation* utilisé notamment par Franck (2003, p. 13). Voir aussi Byers (2003, p. 186).

- BROWNLIE Ian (1963), *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press.
- BUCHANAN Allen (2007), « Justifying Preventive War », dans Henry Shue & David Rodin (dir.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press, p. 126-142.
- BUCHANAN Allen & KEOHANE Robert O. (2004), « The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal », *Ethics & International Affairs*, vol. 18, n° 1, p. 1-22.
- BYERS Michael (2003), « Preemptive Self-defense: Hegemony, Equality and Strategies of Legal Change », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 2, p. 171-190.
- CASTIGNANI Hugo (2012), « L'impérialisme défensif existe-t-il ? Sur la théorie romaine de la guerre juste et sa postérité », *Raisons politiques*, n° 45, p. 35-58.
- CHRISTAKIS Théodore (2004), « Vers une reconnaissance de la notion de guerre préventive ? », dans Karine Bannelier *et al.* (dir.), *L'Intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, p. 11-49.
- CHURCHILL Winston (1948), *The Gathering Storm*, Boston, Houghton Mifflin.
- CICÉRON (1999), *Pour T. Annius Milon*, André Boulanger (trad.), Paris, Les Belles Lettres.
- , *De provinciis consularibus*, en ligne : www.thelatinlibrary.com/cicero/prov.shtml (mars 2015).
- CLAUSEWITZ Carl von (1832, 1989), *De la guerre*, Paris, Lebovici.
- CLINTON Bill (1995), *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, Maison Blanche.
- COLONOMOS Ariel (2009), *Le Pari de la guerre : guerre préventive, guerre juste ?*, Paris, Denoël.
- COMBAU Jean (1986), « The Exception of Self-defence in U.N. Practice », dans Antonio Cassese (dir.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff, p. 9-38.
- COOPER Robert (2002), « The New Liberal Imperialism », *The Observer*, 7 avril, en ligne : <http://ontology.buffalo.edu/smith/courses01/rrtw/Cooper.htm> (mars 2015).
- CORTEN Olivier (2008), *Le Droit contre la guerre*, Paris, Pedone.
- Cour internationale de justice (1997), « Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary / Slovakia) », jugement du 25 septembre.
- (1996), « Affaire de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires ».
- CRAWFORD Neta (2007), « The False Promise of Preventive War », dans Henry Shue & David Rodin (dir.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press, p. 89-125.
- (2005), « The Justice of Preemption and Preventive War Doctrines », dans Mark Evans (dir.), *Just War Theory: A Reappraisal*, New York, Palgrave Macmillan, p. 25-49.
- (2003), « The Slippery Slope to Preventive War », *Ethics & International Affairs*, vol. 17, n° 1, p. 30-36.

- CRICHTON Andrew (1828), *History of the Revolutions in Europe*, Édimbourg, Constable, Hurst, Chance and Co., vol. 3.
- DINSTEN Yoram (2011), *War, Aggression and Self-defence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DOYLE Michael (2008), *Striking First*, Princeton, Princeton University Press.
- FEINSTEIN Lee & SLAUGHTER Anne-Marie (2004), « A Duty to Prevent », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 1, p. 136-150.
- FÉNELON (1712, 1981), « Examen de conscience sur les devoirs de la royauté », dans Fénelon, *Écrits et lettres politiques*, Paris/Genève, Slatkine.
- FRANCK Thomas (2003), « The Use of Force in International Law », *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 11, p. 7-19.
- (2002), *Recourse to Force*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FRÉDÉRIC II (1741), *Anti-Machiavel*, publié par M. de Voltaire, Amsterdam, Jaques la Caze.
- FREEDMAN Lawrence (2004), *Deterrence*, Cambridge, Polity Press.
- GADDIS John (2005), « Grand Strategy in the Second Term », *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 1, p. 2-15.
- GENTILI Alberico (1598, 2012), *Les Trois livres sur le droit de la guerre*, Dominique Gaurier (trad.), Limoges, Presses universitaires de Limoges et du Limousin.
- GOLDSTEIN Lyle (2006), *Preventive Attack and Weapons of Mass Destruction*, Stanford, Stanford University Press.
- GREENWOOD Christopher (2003), « International Law and the Pre-emptive Use of Force », *San Diego International Law Journal*, n° 4, p. 7-37.
- GROTIUS Hugo (1625, 1999), *Le Droit de la guerre et de la paix*, Denis Alland & Simone Goyard-Fabre (éd.), Paul Pradier-Fodéré (trad.), Paris, Presses universitaires de France.
- Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (2004), *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, A/59/565.
- GUÉHENNO Jean-Marie (1999), « The Impact of Globalization on Strategy », *Survival*, vol. 40, n° 4, p. 5-19.
- HASSNER Pierre (2003), *La Violence et la Paix, 2. La Terreur et l'Empire*, Paris, Éditions du Seuil.
- HEINZE Eric (2009), *Waging Humanitarian War: The Ethics, Law, and Politics of Humanitarian Intervention*, Albany, State University of New York Press.
- HENKIN Louis (1979), *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, New York, Columbia University Press.
- IGNATIEFF Michael (2005), *The Lesser Evil*, Princeton, Princeton University Press.
- JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste (2013 a), « Idéologie du drone », *La Vie des idées*, 4 décembre, en ligne : www.laviedesidees.fr/Ideologie-du-drone.html (mars 2015).
- (2013 b), « Légalité et légitimité des drones armés », *Politique étrangère*, vol. 3, p. 119-132.

- (2012), *La Guerre au nom de l'humanité : tuer ou laisser mourir*, Paris, Presses universitaires de France.
- JERVIS Robert (1988), « War and Misperception », *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, n° 4, p. 675-700.
- (1976), *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- JOHNSON Paul (2003), « America's New Empire For Liberty », *Hoover Digest*, n° 4, en ligne : www.hoover.org/research/americas-new-empire-liberty (mars 2015).
- JONES Alonzo T. (1891), *The Two Republics, or Rome and the United States of America*, Chicago / Oakland, Review and Herald / Pacific Press.
- KANT Emmanuel (1795, 1837), *Principes métaphysiques du droit*, Claude-Joseph Tissot (trad.), Paris, Ladrangé.
- LINCOLN Abraham (1848, 2012), « Lettre à Herndon du 15 février 1848 », dans *The Writings of Abraham Lincoln*, Steven Smith (éd.), New Haven, Yale University Press.
- LOCKE John (1690, 1997), *Deux traités du gouvernement*, Bernard Gilson (trad.), Paris, Vrin.
- LUBAN David (2007), « Preventive War and Human Rights », dans Henry Shue & David Rodin (dir.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press, p. 171-201.
- (2004), « Preventive War », *Philosophy & Public Affairs*, vol. 32, n° 3, p. 207-248.
- MACHIAVEL Nicolas (1515, 2008), *Il Principe / Le Prince*, Paul Larivaille (trad.), Paris, Les Belles Lettres.
- MAILFER Henri-Charles (1876), *De la démocratie dans ses rapports avec le droit international*, Paris, Guillaumin et Cie.
- MCMAHAN Jeff (2006), « Preventive War and the Killing of the Innocent », dans Robert Sorabji & David Rodin (dir.), *The Ethics of War*, Burlington, Ashgate, p. 169-190.
- MEAD EARLE Edward (éd.) (1971), *Makers of Modern Strategy*, Princeton, Princeton University Press.
- Ministère britannique de la Défense (2003), *Defense White paper: Delivering Security in a Changing World*.
- MOMMSEN Theodor (1854-1886), *Römische Geschichte*, Breslau / Berlin.
- MONTESQUIEU (1817), *De L'Esprit des lois*, dans *Œuvres de Montesquieu*, Paris, Belin.
- MURPHY Cullen (2007), *Are We Rome? The Fall of an Empire and the Fate of America*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt.
- NICHOLS Thomas (2008), *Eve of Destruction: The Coming Age of Preventive War*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- PEÑAFORT Raymond de (1222-1229, 2006), *Summa de casibus*, dans Gregory Reichberg, Henrik Syse & Endre Begby (éd.), *The Ethics of War: Classic and Contemporary Readings*, Oxford, Blackwell.
- POESCHE Theodor & GOEPP Charles (1853), *The New Rome, or The United States of the World*, New York, Putnam & co.

- POLYBE (1847), *Histoire générale*, Félix Bouchot (trad.), Paris, Adolphe Delahays, t. 3.
- RAMAGE Edwin (2001), « The *Bellum Iustum* in Caesar's *De Bello Gallico* », *Athenaeum*, vol. 89, n° 1, p. 145-170.
- REICHBERG Gregory (2008), « *Jus Ad Bellum* », dans Larry May (dir.), *War: Essays in Political Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 11-29.
- RODIN David (2007), « The Problem with Prevention », dans Henry Shue & David Rodin (dir.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press, p. 143-170.
- (2002), *War and Self-defense*, Oxford, Clarendon Press.
- ROOT Elihu (1914), « The Real Monroe Doctrine », *American Journal of International Law*, n° 8, p. 427-442.
- SAINT AUGUSTIN (2000), *Cité de Dieu*, dans *Œuvres II*, Lucien Jerphagnon (éd.), Jean-Yves Boriaud et al. (trad.), Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade ».
- SCHULTZ George (1986), « Low Intensity Warfare: The Challenge of Ambiguity », *Department of State Bulletin*, n° 86, p. 17-44.
- SCHWELER Randall (1992), « Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies More Pacific? », *World Politics*, vol. 44, n° 2, p. 235-269.
- SHUE Henry (2007), « What Would a Justified Preventive Military Attack Look Like? », dans Henry Shue & David Rodin (dir.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press, p. 226-246.
- SHUE Henry & RODIN David (dir.) (2007), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press.
- SICILIANOS Lions-Alexandre (1990), *Les Réactions décentralisées à l'illicite*, Paris, LGDJ.
- SOLANA Javier (2003), *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Conseil européen, 20 juin.
- STRACHAN Hew (2007), « Preemption and Prevention in Historical Perspective », dans Henry Shue & David Rodin (dir.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press, p. 23-39.
- SUÁREZ FRANCISCO (1621, 1944), *Opus de triplici virtute theologica, fide, spe et charitate*, dans *Selections from Three Works*, Oxford, Clarendon Press.
- SUSKIND Ron (2006), *The One Percent Doctrine: Deep Inside America's Pursuit of Its Enemies since 9/11*, New York, Simon & Schuster.
- THUCYDIDE (2009), *La Guerre du Péloponnèse*, Jacqueline de Romilly (trad.), Paris, Les Belles Lettres.
- UNIACKE Suzanne (2007), « On Getting One's Retaliation in First », dans Henry Shue & David Rodin (dir.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford, Oxford University Press, p. 69-88.
- U.S. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (as amended through 9 June 2004), collectif, en ligne : http://pauladaunt.com/books/Banned%20books%20and%20conspiracy%20theories/DoD_Dictionary_of_Military_Terms.pdf (mars 2015).

- VAGTS Alfred (1956), *Defense and Diplomacy*, New York, King's Crown Press.
- VATTEL Emer de (1758), *Le Droit des gens*, Londres, s.n.
- WALZER Michael (2006), *Guerres justes et injustes*, Paris, Gallimard.
- WEBSTER Daniel (1983), lettre à H. Fox du 24 avril 1841, dans Kenneth Shewmaker (éd.), *The Papers of Daniel Webster: Diplomatic Papers*, Hanovre, University Press of New England, vol. 1 (1841-1843).
- WELDES Jutta (1999), *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- WELSH Steven (2003), « Preemptive War and International Law », Center for Defense Information, 5 décembre, en ligne : www.pogo.org/our-work/straus-military-reform-project/conflict/2003/preemptive-war-and-international-law.html (mars 2015).