

**Le droit, la force et la justice**  
**27 mars 2003**

---

**Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,**

**C'est un grand honneur pour moi d'avoir été invité à prononcer la conférence donnée chaque année en souvenir du fondateur de votre Institut, Alastair Buchan.**

**C'est dans ces moments de crise qu'un lieu de réflexion comme le vôtre prend tout son sens : il offre un espace d'échanges et de débat indispensable à la pensée, un laboratoire nécessaire à l'action.**

**Je m'exprime devant vous à un moment déterminant de notre histoire. A un moment grave, ou le Royaume-Uni est directement engagé dans les opérations militaires en Iraq. Je souhaite bien sûr que ce conflit puisse trouver une issue rapide et être le moins meurtrier possible.**

**Et, dans cette épreuve, je viens vers vous avec un esprit de respect, d'amitié et de dialogue. Je viens avec la volonté d'aborder les chemins de l'avenir, au-delà des divergences actuelles entre nos deux pays. Car j'ai une conviction : nous ne surmonterons les obstacles du moment qu'en mesurant ce qui nous sépare, avec lucidité et franchise. J'ai aussi une certitude : dans le monde troublé où nous vivons, nous avons plus que jamais besoin d'unité. J'ai enfin un espoir : vous présenter une vision française qui veut construire et renouer les fils du dialogue.**

**Membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, la France et le Royaume-Uni ont des responsabilités particulières. Elles doivent les exercer dans le même but : la stabilité internationale, la sécurité et la paix. Cela suppose de définir ensemble l'équilibre nécessaire à toute action internationale : le droit, la force et la justice.**

\*\*\*

**Où en étions-nous il y a dix ans ?**

**Avec la fin de l'affrontement entre les deux blocs, nous avons changé de monde. Si le droit a été placé au cœur des préoccupations internationales, sa relation avec la force a été profondément modifiée.**

**Pendant près de cinquante ans, l'ordre avait été assuré par la dissuasion nucléaire. L'Occident comme le monde communiste savaient que le recours à la force entraînerait des deux côtés des dommages incalculables. Dès lors, la guerre aurait signifié l'échec de la dissuasion, et l'impossible apocalypse.**

**Mais, avec la fin de la guerre froide, la force est redevenue une option. Elle a pu à nouveau être envisagée, parce qu'elle n'entraînait plus de dommages supérieurs aux gains qu'une puissance pouvait escompter.**

**Si pourtant elle a été peu employée, c'est pour deux raisons : l'affirmation des valeurs occidentales a rencontré peu d'opposition ; et les Etats-Unis ont su faire un usage modéré de leur force. Or, depuis toujours, seule la modération rend acceptable la puissance, comme l'affirmait déjà Thucydide : « Nous méritons des éloges, pour nous être montrés plus justes que ne l'impliquait notre puissance. »**

**Aucun ordre international cependant ne peut reposer sur le seul bon vouloir des puissances. Des normes collectives ont donc été définies, visant à contenir l'emploi de la force dans les limites de la responsabilité collective.**

**Ce nouvel ordre a enregistré des succès importants.**

**Il a mis un terme aux agressions territoriales : en 1991, le respect du droit et l'emploi de la force ont**

**permis de chasser Saddam Hussein du Koweït. Aujourd'hui, une invasion similaire ne manquerait pas de conduire à une réaction immédiate et déterminée de la communauté internationale.**

**Cet ordre a également permis de porter secours aux populations victimes de la guerre civile, de régimes autoritaires ou de catastrophes naturelles. Après la guerre du Golfe, l'opération *Provide Comfort* a arrêté le flot de réfugiés kurdes vers la Turquie et favorisé leur retour au nord de l'Iraq. Elle a ouvert la voie au droit d'ingérence humanitaire et aux grandes opérations de l'ONU : en Somalie, à Haïti, au Rwanda, en Bosnie, au Timor Oriental et en Sierra Leone.**

**Enfin, le nouvel ordre a contribué à la définition d'un ensemble de normes mettant la force à la disposition d'un droit fondé sur l'humanisme. Le respect de l'individu, la défense des libertés, la lutte contre la pauvreté ou les épidémies ont eu force de loi.**

**Mais cet équilibre entre le droit et la force n'a pas apporté de solution à tous les problèmes de sécurité. D'abord, il n'a pas répondu à la question du désarmement de l'Iraq, sinon par une politique de sanctions qui a affecté en premier lieu la population iraquienne. Ensuite, il n'a pas ouvert de perspectives de règlement des crises régionales qui menacent la stabilité de la planète : le Proche-Orient en premier lieu, qui reste prisonnier d'une logique de violence et de représailles ; mais aussi les différends de Chypre et du Sahara occidental, ou la crise du Cachemire. Dans ces régions, les promesses du nouvel ordre mondial ont buté sur la complexité des rapports religieux et ethniques, le poids de l'histoire, les données de la géographie.**

**De plus, le soutien de la communauté internationale à cet ordre s'est progressivement érodé. Les résultats obtenus ont demandé l'engagement de ressources considérables de l'ONU : en Sierra Leone, pays de 4 millions d'habitants et de 71 000 km<sup>2</sup>, 16 000 soldats des Nations unies sont nécessaires pour maintenir un ordre qui demeure précaire.**

**Les limites du concept d'ingérence humanitaire sont progressivement apparues : s'il offre la possibilité d'intervenir contre la volonté des Etats lorsque l'imminence d'un désastre humanitaire l'exige, il suscite les inquiétudes des puissances émergentes, et prête à la critique de la partialité. Pourquoi s'engager ici, plutôt qu'ailleurs ? Qui prend la décision d'intervenir, au nom de quelle légitimité ?**

**L'exemple du Kosovo reflète la complexité de ces questions. Dans cette crise, nous avons été confrontés à des réalités difficiles. Le concept d'ingérence humanitaire a pour la première fois soulevé des interrogations. Certaines grandes puissances du sud craignaient qu'il ne permette aux démocraties occidentales d'empiéter indûment sur leur souveraineté. Et, dans ces démocraties mêmes, le Kosovo a provoqué nombre de critiques, déplorant un recours prématuré à la force, ou l'immixtion des dirigeants dans la conduite des opérations militaires.**

**Au total, l'opération du Kosovo a été une entreprise légitime et un succès politique, même si elle a pu être source de divisions : certains y ont vu le premier exemple d'un droit coutumier d'intervention humanitaire sans mandat de l'ONU. Nous y avons vu au contraire une exception, justifiée à la fois par un large soutien et la menace d'un désastre humanitaire imminent.**

**\*\*\***

**Le 11 septembre 2001 a mis fin à la période de construction d'un nouvel ordre mondial, en marquant une triple rupture.**

**D'abord, le monde est entré dans l'ère du terrorisme de masse. Désormais, nous savons que les organisations terroristes ne reculeront devant aucun moyen pour propager leur message de haine.**

**Ensuite, il a ouvert la voie à une véritable révolution de la puissance : dans un monde où le faible peut faire chanceler le fort, où des idéologies bafouent les droits les plus élémentaires, le recours à la force**

**ne constitue pas une réponse suffisante. Quand le couteau s'allie aux nouvelles technologies, il contourne les règles classiques de la puissance.**

**Enfin, il a révélé la vulnérabilité des Etats-Unis, avivé un sentiment de colère et d'injustice, et amené ce pays à modifier sa vision du monde. Attaquée au cœur, l'Amérique a recentré ses priorités autour de ses intérêts propres de sécurité, de son territoire et de sa population.**

**Dans ces temps de bouleversement, une relation renouvelée de confiance et de proximité avec les Etats-Unis s'impose. La France y est prête. Elle comprend l'immense traumatisme dont ce pays a été victime. Elle a témoigné de sa solidarité sans faille aux Américains après le 11 septembre et partage sa détermination totale de combattre partout et sans répit le terrorisme : notre engagement militaire en Afghanistan, notre coopération, en particulier en matière de renseignement, en sont une bonne illustration. Elle veut enfin poursuivre nos travaux en commun pour répondre aux grands défis de prolifération qui se présentent à nous, notamment en Corée du Nord.**

**Parce qu'ils se sont construits sur un socle de valeurs communes, les Etats-Unis et la France ont vocation à renouer une coopération étroite et solidaire. Nous le devons à l'amitié entre nos peuples, pour l'ordre international que nous voulons construire ensemble.**

**Au cours des derniers mois, d'aucuns se sont interrogés sur les motivations de la France dans le règlement de la crise iraquienne. Je tiens à dire fortement que nos choix n'ont pas été faits contre un pays ou un autre, mais au nom d'une certaine idée de la responsabilité collective et d'une vision du monde.**

**Mesurons bien en effet l'importance des enjeux. Il s'agit aujourd'hui de savoir suivant quelles règles nous souhaitons vivre ensemble : seuls le consensus et le respect du droit donnent à la force la légitimité nécessaire. Si nous sortons de ces limites, l'emploi de la force ne risque-t-il pas de devenir un facteur de déstabilisation ?**

**Il s'agit également de savoir comment gérer les multiples crises. Le cas de l'Iraq n'est pas isolé : en Corée du Nord et dans d'autres pays, de nouvelles menaces de prolifération existent. Nous devons donc nous donner les moyens d'y répondre. Nous avons commencé à définir ensemble une méthode de désarmement, qui donnait des résultats.**

**Nous avons enfin une inquiétude fondamentale : comment ne pas voir les risques d'une incompréhension grandissante entre les peuples, qui pourrait aboutir à un affrontement entre les cultures ? N'est-ce pas là le grand défi de notre temps, et s'agit-il d'une fatalité ? A nous d'apporter les réponses nécessaires, en nourrissant l'esprit de dialogue et de respect entre les peuples.**

**Dans ce cadre, nous sommes partis d'un double constat qui est au cœur de la résolution 1441 : la communauté internationale n'est jamais aussi efficace que lorsqu'elle est unie ; elle n'est vraiment légitime que si elle assume toutes ses responsabilités.**

**Le principe de responsabilité impliquait d'abord que le Conseil cherche en permanence à améliorer l'outil des inspections afin de tirer tout le parti de la résolution 1441. Nous l'avons fait de manière constante depuis le mois de janvier, en proposant le renforcement des moyens des inspecteurs, des échanciers rigoureux pour chaque domaine d'inspection, l'adoption dans les meilleurs délais d'un programme de travail centré sur des tâches prioritaires clairement délimitées et la définition d'une date approchée pour la remise d'un rapport de bilan.**

**Ce principe impliquait également que les Etats membres du Conseil de Sécurité décident ensemble des actions à entreprendre, et gardent à chaque étape la maîtrise du processus. C'est pourquoi un ultimatum autorisant un recours automatique à la force ne pouvait recevoir l'assentiment du Conseil : il sortait du cadre défini à l'unanimité par la résolution 1441 et s'éloignait de l'esprit même dans lequel nous avons voulu travailler. Il ne faut pas chercher plus loin les raisons des blocages constatés au**

**Conseil de sécurité lors des derniers efforts de négociation. Dans ce contexte, chacun voit bien que la France a été en permanence à la recherche d'un compromis. Elle s'est toujours gardé la liberté de ses choix et notamment celui du recours à la force si les inspections devaient se solder par un échec.**

**Si la situation au sein du Conseil de sécurité n'a pas été modifiée, pas même d'une seule voix, c'est parce qu'une majorité d'Etats était convaincue que nous n'étions pas allés jusqu'au bout des solutions pacifiques. Parce que l'impression a prévalu, à partir du début de cette année, que le calendrier militaire effaçait l'agenda diplomatique. Parce que le sentiment s'est très vite imposé que les inspections étaient remises en cause dans leur principe même. Parce que, enfin, l'idée d'un glissement progressif d'un objectif de désarmement de l'Iraq vers un changement de régime, voire un remodelage du Moyen-Orient, n'a pu qu'accroître les incompréhensions.**

**\*\*\***

**A travers la crise iraquienne, ce sont deux regards sur le monde qui se confrontent. C'est un rapport différent entre le droit et la force, entre la légitimité internationale et la défense des intérêts de sécurité nationaux.**

**L'une de ces thèses, qui s'est développée à l'origine dans les cercles de réflexion américains, laisse entendre que la démocratie pourrait être imposée de l'extérieur.**

**La confiance dans le droit serait donc en partie un leurre. Les instruments juridiques internationaux seraient davantage des contraintes que des moyens de garantir la sécurité internationale. Certains allant même jusqu'à avancer que les Etats-Unis exerceraient seuls leurs responsabilités en affirmant leur puissance, tandis que la position de l'Europe s'expliquerait par sa faiblesse. Enfin, face à l'ampleur des menaces, certains gouvernements s'autoriseraient seuls à frapper les premiers. La légitime défense serait abusivement étendue, sans limite ni contrainte.**

**Les limites du recours à la force en Iraq, les perspectives incertaines pour l'avenir politique de ce pays nourrissent bien des questions sur ces analyses.**

**Le monde contemporain est complexe. Il ne se laisse plus réduire à un jeu d'alliances, comme cela pouvait être le cas au XIX<sup>e</sup> siècle ou durant la guerre froide. La réalité du monde, c'est la conjonction de menaces nouvelles : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive. C'est le caractère éminemment volatil des crises régionales. C'est l'importance des idéologies extrémistes et du fondamentalisme, qui relaient leur message d'un bout à l'autre de la planète. C'est enfin le risque que la criminalité organisée ne devienne un instrument supplémentaire du financement et de la réalisation de ces menaces. Traiter cette situation par la force ne résoudra pas les problèmes de fond, et risque de créer de nouvelles fractures.**

**Nous partageons la même foi que les Britanniques et les Américains dans la démocratie. Avec la Grande Charte, la Déclaration de 1789 et la Constitution américaine, nos pays sont aux sources de la révolution démocratique. Nous sommes persuadés que la démocratie demande de la détermination, de la conviction et un long apprentissage.**

**Nous ne refusons pas l'usage de la force, mais nous voulons mettre en garde contre les risques d'un emploi préventif, érigé en doctrine : quel exemple donnerions-nous aux autres Etats de la planète ? Quelle légitimité accorderions-nous à notre action ? Et quelle limite mettons-nous à l'exercice de la puissance ? En souscrivant à cette doctrine, il y aurait alors le risque d'introduire un principe d'instabilité et d'incertitude permanents, de ne pas maîtriser les situations et de nous lancer dans une fuite en avant. N'ouvrons pas cette boîte de Pandore.**

**Alors comment agir ? Notre propre vision repose sur plusieurs exigences.**

**L'unité** : face à la complexité du monde, elle constitue une nécessité première. Nous ne parviendrons à éradiquer le terrorisme que si nous renforçons notre coopération dans les domaines policier, judiciaire et du renseignement. Nous n'apporterons de réponse à la prolifération que si nous définissons ensemble une méthode efficace. Ce que nous avons commencé à faire en Iraq doit être poursuivi. Nous ne mettrons fin aux crises régionales qu'en ouvrant un dialogue constructif avec toutes les parties concernées.

**La responsabilité** : tous les Etats sont responsables du renforcement de la sécurité et de la stabilité dans le monde. La force n'est pas le privilège des uns, le droit l'alibi des autres. Le droit nous engage tous.

**La légitimité** : elle est la clé de l'efficacité de l'action internationale. Si nous voulons définir des réponses à la hauteur des enjeux de notre monde contemporain, et prendre les mesures nécessaires, y compris le recours à la force, nous devons le faire au nom d'une décision collective.

\*\*\*

**Forts de ces exigences, nous devons retrouver la voie de l'unité européenne et la réaffirmation de la solidarité transatlantique. Nous devons reconstruire un ordre mondial ébranlé par la crise iraquienne.**

**Cet objectif concerne tous les Européens** : les Quinze, mais aussi les nouveaux membres de l'Union européenne. Il pose cependant un défi particulier à la France et au Royaume-Uni, qui ont chacun pour des raisons historiques des relations différentes avec les Etats-Unis. Mais chacun est également soucieux de la qualité et de la vigueur du lien transatlantique, convaincu que celui-ci contribue à la stabilité du monde.

**Il n'y a pas d'un côté le choix de la force, de l'autre le choix du droit. La force doit être mise au service du droit. Elle doit être encadrée par le droit, afin de renverser la proposition de Pascal : « Ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste. » La primauté du droit n'est pas un aveu de faiblesse, ni un facteur d'impuissance. Elle est une exigence morale et politique, la condition de la justice, mais aussi de l'efficacité. Seule la justice en effet garantit une sécurité durable.**

**A l'inverse, si le système international continue d'être perçu comme injuste ; si la force semble l'emporter systématiquement sur le droit ; si l'opinion des peuples n'est pas prise en compte, alors les facteurs de désordre en sortiront renforcés, les programmes proliférants seront accélérés, les jeux de puissance se poursuivront inutilement et la manipulation de l'hostilité idéologique envers les démocraties occidentales se développera.**

**A nous désormais de définir des objectifs communs.**

**D'abord, il faut aller jusqu'au bout du désarmement de l'Iraq. Cet objectif, qui a fait l'unité de la communauté internationale, devra être mené à bien par les inspecteurs. Les Nations unies devront conduire ce processus. Surtout, elles devront être au cœur de la reconstruction et de l'administration de l'Iraq. La légitimité de notre action en dépend. Dans une région du monde dominée par le sentiment d'insécurité et traversée par des fractures profondes, nous devons pouvoir nous retrouver pour forger ensemble la paix.**

**La lutte contre le terrorisme doit rester notre priorité. Nous devons poursuivre notre coopération, renforcer nos échanges de renseignement, définir de nouveaux instruments de lutte contre le financement des réseaux terroristes.**

**Notre partenariat avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni en matière de lutte contre la prolifération demeure régulier et nourri. Il doit être complémentaire avec les travaux que nous allons conduire sur ce sujet dans l'enceinte des Nations unies, à l'occasion du sommet des chefs d'Etat et de gouverne-**

**ment proposé par la France. Nous suggérons également que les Etats européens se concertent étroitement pour établir une analyse commune des risques de prolifération, afin d'évaluer les moyens d'y répondre. Nous avons commencé à définir des instruments de désarmement, qui reposent sur un équilibre entre le droit et la force. La création d'un corps d'inspecteurs des Nations unies donnerait une forme concrète à nos aspirations.**

**Enfin, tous ces défis impliquent que nous unissions plus que jamais nos efforts pour trouver une solution politique à la crise du Proche-Orient. Parce qu'elle est la mère de toutes les crises, parce qu'elle se nourrit d'un profond sentiment d'injustice, nous ne pourrons y bâtir une paix durable que si elle est fondée sur la justice. Une justice qui doit répondre aux attentes du peuple palestinien et garantir la sécurité d'Israël. Une justice qui seule confèrera sa force au droit et à la paix.**

**Tous ces objectifs ne pourront être atteints qu'avec l'impulsion des Nations unies. Mais ils peuvent être mis en œuvre dans le cadre de grands pôles régionaux.**

**Pour être stable, le monde nouveau doit en effet s'appuyer sur différents pôles, organisés pour faire face aux menaces actuelles. Ces pôles ne devront pas être rivaux, mais complémentaires. Ils sont les piliers sur lesquels nous devons construire une communauté internationale solidaire et unie face aux nouveaux défis.**

**La volonté des Etats européens de construire une politique étrangère et de sécurité commune doit répondre à cette attente. Elle traduit la volonté de faire émerger une véritable identité européenne, à laquelle aspirent tous les peuples de notre continent. Nous souhaitons avancer résolument dans cette voie, avec le soutien et la participation du Royaume-Uni. Dans le domaine de la défense notamment, où nous avons franchi ensemble des étapes importantes, nos projets doivent se poursuivre : après la Macédoine, relève de l'OTAN en Bosnie, création d'une agence européenne de l'armement. Une Europe forte servira l'intérêt de tous. Elle renforcera la sécurité du monde.**

**\*\*\***

**La France et le Royaume-Uni doivent surmonter les difficultés actuelles et rester unis.**

**J'en suis convaincu : ce qui nous rassemble touche au plus profond de l'identité de nos peuples. Nous partageons le même sens de l'indépendance. Nous avons une même conscience du rôle de notre pays dans le monde. Je n'oublie pas qu'aux heures les plus difficiles de notre histoire le Royaume-Uni a accueilli l'homme qui a porté l'honneur et l'esprit de résistance de notre pays, alors que Winston Churchill et le peuple britannique incarnaient l'espoir des peuples libres.**

**Forts du respect et de l'amitié qui les unissent, le Royaume-Uni et la France veulent être au rendez-vous de l'Europe, pour apporter leur contribution à un monde qui réponde aux aspirations partagées de justice et de paix./.**