

## CYCLE DE CONFÉRENCES I.U.F.

« Autour d'une théorie démocratique du droit international »

**ANNE ORFORD :****INTERNATIONAL AUTHORITY AND THE RESPONSABILITY TO PROTECT**

15 janvier 2013

Centre Panthéon, salle 216.

**Olivier de Frouville**

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Membre de l'I.U.F.

## RÉSUMÉ

Dans son ouvrage, Anne Orford procède à une analyse originale du concept de responsabilité de protéger (R2P), tel qu'il a été développé depuis le début des années 2000. Cette analyse essaye d'identifier une continuité à la fois historique et philosophique.

De la même manière que les concepts d'*Etat* et de *souveraineté* sont des rationalisations a posteriori de techniques de gouvernementalité développées tout au long du processus de formation des Etats modernes, le concept de R2P serait une rationalisation de techniques de gouvernementalité inventées au sein de l'ONU pour faire face à l'urgence, dans un premier temps sous l'impulsion de Dag Hammarskjöld (DH).

Il y a aurait ainsi une continuité depuis les interventions à Suez et au Congo jusqu'à la Libye, en passant par le Timor et le Kosovo. La R2P serait en quelque sorte venue codifier l'idée de DH d'une ONU chargée d'exercer un pouvoir exécutif pour combler l'absence de toute autorité sur un territoire ou une population.

Sur le plan philosophique, Anne Orford voit également un lien de filiation allant de Hobbes à la R2P, en passant par Schmitt. Le concept de *protection* serait issu de la philosophie hobbesienne, elle-même reprise par Schmitt, dans des contextes historiques de guerre civile à chaque fois comparables.

L'étude se veut optimiste<sup>1</sup>. Certes, elle souligne les dangers du concept de responsabilité de protéger, susceptible de justifier et de fonder l'exercice autoritaire d'un pouvoir exécutif par l'organisation mondiale ; mais en même temps, elle montre également que la conceptualisation d'un tel pouvoir exécutif contribue à mettre à jour sa politisation, là où le discours internationaliste prétendait maintenir l'ONU dans une stricte position de neutralité et d'impartialité. Le concept de R2P aurait ainsi permis de re-politiser la question de l'intervention de l'ONU dans des crises internes, en obligeant à penser la question du pouvoir et de l'autorité et à envisager les risques que comporte l'exercice de l'autorité en situation d'urgence, à la lumière de l'expérience historique.

---

<sup>1</sup> Anne Orford, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 210.

A tout prendre, Anne Orford semble préférer la R2P à ce qu'elle identifie comme le courant cosmopolitique qui, avec Habermas, négligerait la question du pouvoir et de l'autorité pour se concentrer sur les fins dernières d'une fédération mondiale en construction, allant jusqu'à justifier les « dommages collatéraux » au nom de la construction de la paix<sup>2</sup>

J'aimerais ici m'attacher à discuter deux idées parmi toutes celles qui sont soulevées dans cet ouvrage foisonnant : tout d'abord la question de la continuité philosophique reliant la R2P à Hobbes en passant par Schmitt (I). Ensuite l'attaque contre le cosmopolitisme juridique, jugé coupable de justifier des guerres au nom de l'humanité, au risque de violer les droits de l'Homme (II).

## I. La continuité philosophique

1. Le lien établi entre Hobbes et la R2P est à mon sens l'un des apports principaux du livre. Est ainsi mis en valeur quelque chose qui n'est de toute évidence pas perçu par les partisans de la R2P, et qui n'a pas non plus été suffisamment vu par ses opposants. Pourtant le rapprochement opéré par Anne Orford est éloquent : ce que vise la R2P, c'est bien la protection de la vie, c'est la sécurité au sens strict (et l'invocation des crimes graves de droit international n'est là que pour renvoyer à des formes particulièrement extrêmes de violences, en même temps qu'à des désordres sociaux intolérables). La R2P ne prétend pas protéger les droits et, Anne Orford le souligne justement, délaisse le terrain de la légalité pour occuper tout entier celui du *fait* : c'est l'effectivité de la protection qui fonde l'autorité, et non la légitimité du pouvoir, que celle-ci trouve son origine dans un fondement divin, naturel ou démocratique. Il y a bien quelque chose de fondamentalement hobbesien dans cette conception de l'autorité propre à la R2P. Cela dit, à la différence d'Anne Orford, je ne crois pas que cela soit calculé ni même voulu. A mon sens, la R2P est un concept mal ficelé, un bricolage intellectuel doublé d'un slogan se voulant vendeur dans une perspective purement diplomatique. Mais bien sûr, comme le souligne Philip Allott, les concepts ont une influence sur la réalité : il suffit de désigner un phénomène par un concept pour que le phénomène se rapproche du concept.

2. En revanche, j'ai plus de mal à distinguer la continuité avec Schmitt. Certes Schmitt est un admirateur de Hobbes, mais il n'est pas sûr qu'il en soit le meilleur lecteur<sup>3</sup>. Schmitt instrumentalise tout ce qu'il touche à des fins politiques très immédiates : la justification du Reich, la restauration des droits de l'Allemagne, la dénonciation de la montée en puissance des Etats-Unis... Mais je trouve paradoxal d'établir un lien entre la R2P et cet opposant farouche à toute forme d'intervention armée au nom de l'humanité. C'est uniquement dans ce sens critique que je le vois intervenir dans ce débat, notamment en faisant valoir sa conception du Souverain comme celui qui « décide de l'état d'exception ».

---

<sup>2</sup> *International Authority*, p. 211 et « The passions of protection : Sovereign Authority and Humanitarian War » in D. Fassin, M. Pandolfi, *Contemporary States of Emergency. The Politics of Military and Humanitarian Intervention*, Zone Books, p. 348 : « It becomes difficult to envisage the proper limits to the the use of force in the name of goals such as saving humanity, eradicating evil, or bringing into being a cosmopolitan order that would protect citizens against "their own criminal regimes." What sacrifice could be disproportionate to such ends ? ».

<sup>3</sup> V. à cet égard, S. Rials, *Oppressions et résistances*, Paris, Puf, 2008, Chapitre 3, « Carl Schmitt contre Hobbes. La justification de l'Etat total ».

3. S'il faut absolument trouver du Schmitt dans la R2P, ne faut-il pas plutôt se référer à Giorgio Agamben ? S'inspirant de Schmitt, Agamben fait de la distinction entre *zoē* et *bios* la distinction fondatrice du politique. Et se fondant sur Foucault, il défend l'idée que l'inclusion de la vie nue dans le domaine du politique constitue l'essence cachée du pouvoir souverain<sup>4</sup>. Le projet de la démocratie libérale lui-même procède de cette conception, à travers notamment la reconnaissance de « droits de l'Homme » qui ont précisément pour vocation de faire passer « l'homme sacré » de la « vie nue » au statut de citoyen<sup>5</sup>.

L'intervention d'humanité est la manifestation violente du projet libéral, selon Agamben : il s'agit toujours d'inclure la vie nue dans le politique. Mais cette inclusion sous état d'urgence produit en réalité tout autant d'exclusion : au motif d'étendre le règne de la démocratie et du politique, on soumet les populations civiles à des bombardements, on provoque des flots de réfugiés que l'on place dans des camps – autrement dit, on produit de la « vie nue » sous prétexte de l'inclure.

A mon sens, ce qu'il y a de plus fort chez Agamben, c'est la référence à Foucault et au biopolitique, mais aussi à Hannah Arendt et à sa critique des droits de l'Homme, et non pas la référence plutôt fumeuse à Schmitt. Avec Arendt, on prend conscience de ce que « le monde n'a rien vu de sacré dans la nudité abstraite d'un être humain ». Avec Foucault, on saisit qu'il y a bien quelque chose de biopolitique dans le concept de protection tel qu'il se présente dans la R2P : cette idée qu'il existe des techniques de gouvernementalité qui s'adressent non aux personnes juridiques mais directement aux corps.

Dans son livre, Anne Orford ne cite pas Agamben : et je voulais lui demander pourquoi ? Je saisis pourtant une proximité entre son argument de dénonciation des potentialités totalitaires de la R2P et les thèses d'Agamben, sur le « camp de concentration comme paradigme biopolitique de la modernité ». Et comment Anne Orford juge-t-elle cette phrase d'Agamben ? « Les organisations humanitaires, qui à notre époque concurrencent de plus en plus l'activité des organismes supranationaux, ne peuvent en dernière analyse que comprendre la vie humaine à l'intérieur de la figure de la vie nue ou de la vie sacrée. Elles entretiennent ainsi malgré elles, une solidarité secrète avec les forces qu'elles devraient combattre. »<sup>6</sup>

4. Enfin, pour terminer sur ce point, je voulais évoquer ce qui me semble être un point aveugle dans la démonstration. Selon moi, la R2P est un bricolage intellectuel qui marie de manière improbable deux théories : la théorie hobbesienne de la protection, mais aussi la théorie de l'intervention d'humanité. Et cette dernière repose en grande partie sur la notion de souveraineté-fonction, que l'on peut faire remonter non pas à Hobbes, mais à Locke. Il y a

---

<sup>4</sup> Giorgio Agamben, *Homo sacer I. Le pouvoir souverain et la vie nue*, trad. M. Raiola, Paris, Seuil, coll. « L'ordre philosophique », 1997, p. 14 : « l'implication de la vie nue dans la sphère politique constitue le noyau originaire – quoique occulté – du pouvoir souverain. *On peut dire en fait que la production d'un corps biopolitique est l'acte original du pouvoir souverain.* »

<sup>5</sup> *Id.*, p. 17 : « Si donc quelque chose distingue la démocratie moderne de la démocratie antique, c'est qu'elle se présente d'emblée comme une revendication et une libération de la *zoē* et qu'elle cherche constamment à transformer la vie nue elle-même en une forme de vie afin de trouver, pour ainsi dire, le *bios* de la *zoē*. »

<sup>6</sup> G. Agamben, *Homo sacer t. I. Le pouvoir souverain et la vie nue*, p. 144.

donc une composante libérale dans la R2P : cette idée typiquement lockéenne que le souverain est « déchu » de sa souveraineté lorsqu'il utilise la force publique à des fins étrangères à celles qui lui ont été confiées par contrat. Sauf que dans la R2P, le pouvoir ne revient pas au peuple, comme chez Locke, mais passe à la « communauté internationale ». Et c'est le Conseil de sécurité qui décide de cette déchéance de manière totalement arbitraire. La doctrine de la souveraineté-fonction, a priori démocratique, est donc détournée de son sens originel.

## II. La mise en cause du cosmopolitisme

1. Anne Orford accuse le cosmopolitisme, tel que représenté par Habermas, d'ignorer la question de la transformation du pouvoir en autorité pour se concentrer sur la nécessité de combler les lacunes de l'ordre international en mettant en place des institutions constructives. Au fond, les guerres humanitaires seraient fondées sur l'anticipation d'un ordre fédéral à venir et ce faisant, elles s'immuniseraient contre toute critique. La guerre au nom des droits de l'Homme serait immunisée contre toute critique fondée sur les droits de l'Homme. L'argument d'Anne Orford se rapproche alors d'un argument de type schmittien : la guerre au nom de l'humanité, parce qu'elle déclare son but absolument juste et par conséquent l'ennemi absolument injuste, est nécessairement une guerre inhumaine.

2. Dans un premier texte, la critique semble être adressée à la fois au cosmopolitisme et à la R2P qui en serait l'instrument<sup>7</sup>. Mais dans *International Authority...*, Anne Orford distingue clairement le cosmopolitisme de la R2P et semble favoriser l'approche de la R2P par rapport à celle du cosmopolitisme : au moins la R2P aurait-elle cet avantage d'obliger les acteurs à justifier l'utilité de leur action dans des cas concrets, tandis que le cosmopolitisme rendrait toujours aveugle à la question du pouvoir.

Je ne peux qu'être d'accord avec la conclusion selon laquelle la R2P n'est pas une doctrine cosmopolitique. En revanche, je continue à préférer le recours à la théorie cosmopolitique pour penser l'intervention plutôt que la R2P. C'est un terrain sur lequel pourrait s'ouvrir la discussion.

3. Pour introduire le débat, je lancerai quatre idées qui peuvent constituer des pistes de discussion.

- Le cosmopolitisme juridique ne préconise pas la guerre humanitaire « au nom de l'humanité », mais sur le fondement des droits de l'Homme, ce qui est bien différent. Il en résulte que si le respect des droits de l'Homme ou l'arrêt des violations des droits de l'homme peut-être un but de guerre (ou d'opérations armées plus largement), les droits de l'Homme servent également de cadre à une telle opération.

- Il me semble qu'il n'y a pas de place, dans le cosmopolitisme, pour un impératif hypothétique du type : « la fin justifie les moyens ». Il y a un rapport d'équivalence entre le droit cosmopolitique et la pleine réalisation des droits de l'Homme. Il s'agit sans doute de buts lointains dont on ne sait s'ils sont réalisables, mais auxquels il faut travailler sans

---

<sup>7</sup> « The passions of protection... », *op. cit.*

relâche. Mais lorsque je me pose la question : « que dois-je faire ? », la réponse vient toujours sous la forme d'un impératif catégorique : autrement dit, les droits de l'Homme apparaissent à la fois comme un but (l'état dans lequel les droits de l'homme sont réalisés) et comme une exigence pour le présent s'imposant à la raison pratique *hic et nunc*.

- La théorie kantienne – et la théorie cosmopolitique – ne se sont jamais désintéressées de la question du pouvoir, mais se concentrent sur la question de savoir comment orienter ou canaliser le pouvoir en vue de la réalisation de certaines fins – en partant du principe qu'il n'y a pas de « bons » ou de « mauvais » titulaires du pouvoir (même avec un peuple de démons, on peut réaliser le droit cosmopolitique).

- Au-delà, c'est bien selon les catégories de la théorie cosmopolitique que l'on peut et qu'il nous faut penser l'intervention des organisations internationales, y compris par la force armée. Au centre de la théorie cosmopolitique se trouve l'antinomie de la *Fédération d'Etats libres* : ni anarchie, ni Etat fédéral, la Société internationale se constitutionnalise en empruntant les instruments juridiques de la Fédération, seule forme constitutionnelle à même de conjuguer l'Un et le Multiple. Il nous faut donc penser l'intervention de la « communauté internationale » comme une forme d'exécution fédérale visant à assurer le respect du pacte constitutionnel fédératif. Mais selon les principes propres la théorie de la Fédération, aucune forme de contrôle de la Fédération sur les Etats fédérés ne peut aboutir à priver ces derniers de leur autonomie : l'exécution est une garantie juridique qui respecte le principe d'auto-détermination et doit être respectueuse des principes constitutionnels<sup>8</sup>.

Face à la R2P, qui renvoie à une conception hobbesienne du pouvoir et à un mécanisme faussé de la souveraineté-fonction, la théorie cosmopolitique permet de réfléchir aux conditions de possibilité d'une intervention internationale en vue du respect des droits de l'Homme et qui soit fondée sur les droits de l'Homme et les principes démocratiques.

---

<sup>8</sup> Pour plus de détails à cet égard, v. notre contribution à paraître dans la revue *Droits*, 2013, n°1 : « Perspectives cosmopolitiques sur la responsabilité de protéger ».