

Le cadre juridique des opérations extérieures

L'une des plus nobles ambitions du droit est d'encadrer le recours à la force. La force doit être soumise au droit. Mieux même, elle doit être au service du droit. Cette vieille ambition trouve particulièrement à s'appliquer face aux guerres, et plus généralement à tout type d'action armée internationale. Les règles juridiques applicables à de telles interventions sont aujourd'hui multiples, notamment pour régler le déroulement des conflits, le sort des combattants et des non-combattants. Il ne peut être question ici de retracer l'ensemble de ces règles de droit mais d'analyser les conditions juridiques du recours à la force. Celles-ci sont à la fois fixées par le droit interne et par le droit international.

PAR LE CHEF DE BATAILLON (TA) PITHOIS, 116^e PROMOTION DU COURS SUPÉRIEUR D'ÉTAT-MAJOR

Le cadre juridique interne des opérations extérieures

La Constitution du 4 octobre 1958 fixe avec précision les prérogatives des pouvoirs exécutif et législatif en matière militaire. Elle prévoit un régime particulier pour la déclaration de guerre, que le Parlement doit autoriser, et renvoie, pour toutes les autres opérations extérieures, aux compétences de droit commun de l'exécutif.

D'une part, en application de l'article 35 de la Constitution, *"la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement"*. C'est là la reprise d'une tradition républicaine ancienne qu'on retrouvait déjà sous la III^e et la IV^e Républiques. Ainsi, l'article 9 de la loi du 16 juillet 1875 disposait que *"le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres"*.

De même, l'article 7 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait que *"la guerre ne*

peut être déclarée sans un vote de l'Assemblée nationale et l'avis préalable du Conseil de la République". Un tel pouvoir du Parlement est la traduction du principe démocratique selon lequel, en République, le pouvoir de déclarer la guerre relève de la représentation nationale. Il en va de même dans les autres démocraties.

Ainsi, aux États-Unis d'Amérique, c'est le Congrès qui a le pouvoir de *"déclarer la guerre"* (article premier, section VIII de la Constitution américaine).

Cette disposition sur la déclaration de guerre n'a pas trouvé à s'appliquer exactement lors des deux premiers conflits mondiaux, même si, à chaque fois, le Parlement fut étroitement associé au déclenchement du conflit. En 1914, après qu'un décret de mobilisation eut été lancé en France, l'Allemagne se considéra en état de guerre avec la France. La France ainsi attaquée, un vote déclarant la guerre à l'Allemagne n'avait pas lieu d'être, mais le Parlement fut immédiatement réuni et

soutint le gouvernement. En 1939, après l'envahissement de la Pologne par les troupes allemandes, le Parlement français vota l'augmentation des crédits militaires et le Gouvernement notifia à l'Allemagne son obligation de faire jouer l'accord bilatéral franco-polonais. Ainsi, tant en 1914 qu'en 1939, le Parlement fut étroitement associé au déclenchement des hostilités, même si les guerres ne furent pas, compte tenu des circonstances internationales, expressément déclarées.

Le Parlement n'a, bien sûr, pas eu, sous la V^e République, à faire usage des pouvoirs conférés par l'article 35. Dans une telle hypothèse, l'autorisation du Parlement précéderait la déclaration de guerre qui relève de l'exécutif. Hormis ce cas de la déclaration de guerre, les dispositions constitutionnelles ne donnent pas de compétence au Parlement dans le déclenchement, la conduite et la cessation des opérations extérieures de forces armées. Celles-ci relèvent du président de la République "chef des armées" (article 5 de la

Constitution) et du Premier ministre *"responsable de la défense nationale"* (article 21). Ces dispositions ont souvent trouvé à s'appliquer sous la V^e République, lorsque la France a appliqué les dispositions d'accords de défense bilatéraux, notamment avec des États d'Afrique, ou lorsqu'elle a agi en application de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Ainsi le Parlement n'a pas eu à intervenir pour autoriser les opérations au Zaïre (19 mai 1978) ou au Tchad (9 août 1983). L'Assemblée nationale a cependant eu l'occasion d'en connaître, lors d'une déclaration du Gouvernement sur sa politique étrangère et du débat sur cette déclaration (respectivement les 8 juin 1978 et 6 octobre 1983). Ces débats n'ont jamais été suivis de vote.

En 1991, les opérations dans le golfe arabo-persique ont, en revanche, conduit à un vote du Parlement, sur la base de l'article 49, alinéa 1 (engagement de la responsabilité du Gouvernement) pour l'Assemblée nationale et de

l'article 49, alinéa 4 (sans engagement de la responsabilité) pour le Sénat. Comme l'a alors souligné le professeur Guy Carcassonne : *“ Juridiquement, évidemment ce vote, comme chacun sait n'était pas indispensable. Il ne s'agissait pas d'une autorisation, il s'agissait bien d'un engagement de confiance sur un sujet précis. Il n'était pas du tout indispensable à ce que juridiquement, le chef des armées soit en mesure d'engager la France dans ce conflit. ”*

Un tel pouvoir du Parlement nécessiterait une révision constitutionnelle.

Lors du débat sans vote sur le Kosovo, qui a eu lieu à l'Assemblée nationale le 27 avril 1999, le président de la commission de la défense a, en ce sens, exprimé le souhait que le Gouvernement demande l'autorisation du Parlement avant d'engager des forces militaires à l'extérieur. Le Premier ministre a alors estimé que l'article 35 de la Constitution ne trouvait pas à s'appliquer, mais a déclaré que *“ l'hypothèse d'un engagement militaire au sol ne pourrait être envisagée, sans que la question vous soit soumise. Vous seriez consulté de façon formelle pour autoriser, ou non, par un vote une telle intervention ”*.

Au total, le cadre juridique interne des opérations extérieures apparaît bien établi. Conformément à la Constitution, il revient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre. Les autres opérations extérieures relèvent des prérogatives de l'exécutif. Dans ce second cas, les modalités d'information du Parlement ont cependant été renforcées.

Ainsi, Alain Richard, ministre de la Défense, a annoncé le 4 février 1999 quatre mesures : - la préparation d'un rapport annuel au Parlement du

ministère de la Défense sur les opérations extérieures ; - un débat sur ce rapport et ces opérations lors du collectif budgétaire ; - une présentation, devant les commissions de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat, des objectifs des opérations extérieures dans le mois qui suit leur déclenchement ; - un déplacement, une fois par semestre, des parlementaires membres des commissions de la défense auprès des forces armées en opérations extérieures.



CCH J.J. CHATARD/SIRPA Terre

Le cadre juridique international des opérations extérieures

Si la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit l'hypothèse de la déclaration de guerre, elle renvoie également au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que *“ la République française n'entreprendra aucune guerre dans*

des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ”. Cette disposition est contemporaine de la Charte des Nations unies, signée le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre suivant. Les dispositions de la Charte forment le cadre juridique international du recours à la force.

L'article 2, paragraphe 4 de la Charte dispose que *“ les membres de l'Organisation (des Nations unies) s'abstiennent dans leurs relations internationales, de recourir à la*

La première exception à cette prohibition est bien connue : c'est celle fixée à l'article 51 de la Charte du *“ droit national 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 ”*. Cette disposition paraît, à première vue, simple en posant le droit de légitime défense. On sait cependant qu'en droit, l'absence de définition générale de *“ l'agression ”* ne résout pas toutes les difficultés posées par l'article 51 de la Charte. En la seule présence de la résolution 3314 de l'Assemblée générale des Nations unies en 1974, l'agression ne peut aujourd'hui se définir que par l'intervention du Conseil de sécurité. En l'absence d'une telle intervention, qui ne s'est depuis 1945 produite qu'à une seule reprise à l'occasion de la *“ guerre de la Corée ”*, l'État peut user de son droit de légitime défense jusqu'à ce que celui-ci ait atteint son but. Cette défense ne permet pas de mener des actions militaires, au-delà de ce qui est nécessaire pour repousser l'agression.

La Charte des Nations unies, à laquelle renvoie l'article 2, paragraphe 4, prévoit une deuxième exception à la prohibition du recours à la force. C'est celle figurant aux articles 42 et 53 de l'action collective décidée en vue de faire face à une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. L'article 42, et plus généralement le chapitre VII de la Charte à laquelle il appartient, sont légitimement regardés comme l'une des pièces maîtresses du dispositif onusien. Ces dispositions ont connu un net regain d'utilisation avec la fin de la guerre froide. Les résolutions en cause n'ont pas pour autant

menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ”. Ainsi la Charte pose un principe général de prohibition de recours à la force, tout en réservant la licéité d'un tel recours dans certaines circonstances ou en vue de certaines fins.

comporté des dispositions explicites sur le recours à la force, le Conseil de sécurité préférant le plus souvent utiliser une formule permettant aux États participants à une force de prendre toutes les mesures nécessaires pour accomplir leur mandat. Une telle formulation doit être entendue de façon extensive et inclure le recours à la force.

Plusieurs exemples soulignent cette sobriété des résolutions du Conseil de sécurité, dans lesquelles le "recours à la force" n'est mentionné que dans la résolution 169 du 21 février 1961 pour l'APRONUC au Congo. Par la suite, pour la Somalie, la résolution n° 794 du 5 décembre 1992 autorisait, en vertu du chapitre VII de la Charte, l'UNITAF à employer *"tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations humanitaire"*. Au Rwanda, la France était autorisée par la résolution n° 929 du 22 juin 1994 à employer *"tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires"*. En Haïti, la force multinationale était autorisée, sur le fondement du chapitre VII, par la résolution n° 940 du 31 juillet 1994, à *"utiliser tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ des dirigeants militaires"*.

Pour le Timor oriental, l'INTERFET est autorisée à *"prendre toutes les mesures nécessaires pour accomplir son mandat"*.

Indépendamment de la légitime défense et de l'action collective sous l'égide des Nations unies, les quinze dernières années ont vu le développement d'un courant préconisant un autre fondement à la force armée, celui du *"droit d'ingérence humanitaire"*. Au-delà de la nécessité morale de faire face à des situations de détresse,

il convient de s'interroger sur l'intégration dans le droit positif de ce courant.

D'une part, le droit international classique reconnaît de longue date le droit pour un État d'assurer la protection de ses nationaux à l'étranger en certaines circonstances. C'est là le sens de la sentence de Max Huber, président de la CPIJ, en 1924 sur les biens britanniques au Maroc. Cependant, le droit encadre précisément cette prérogative étatique, car elle porte directement atteinte à la souveraineté d'un autre État. L'intervention, au profit de ses ressortissants, doit notamment être strictement nécessaire et proportionnée.

"Le droit d'ingérence humanitaire" veut aller bien au-delà de ce droit de l'État de sauver ses nationaux. Il s'insère cependant dans un droit international fondé sur la souveraineté des États. Ainsi, la Cour internationale de justice a, en 1946, jugé dans l'affaire du détroit de Corfou que *"le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé... que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne sauraient, quelles que soient les déficiences présentes de la société internationale, trouver aucune place dans le droit international"*. Le droit humanitaire reflète fidèlement cette orientation. Ainsi, l'article 3 du protocole II de 1977, additionnel aux conventions de Genève sur les conflits armés non internationaux, précise *"qu'aucune disposition du présent protocole ne sera invoquée comme une justification d'une intervention directe ou indirecte, pour quelque motif que ce soit, dans le conflit armé ou dans les affaires intérieures ou extérieures de la haute partie contractante sur le territoire de laquelle le conflit se produit"*.

Ce droit positif est aujourd'hui critiqué par certaines voix, essentiellement dans des démocraties européennes. Leur revendication d'un droit d'ingérence humanitaire est notamment rejetée par nombre d'États du Sud. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, analyse cette situation en réponse à Dominique Moisi : *"Le droit d'ingérence dont vous parlez inquiète beaucoup de pays, car qui s'ingère ? Toujours les mêmes ! Je pense qu'il convient de préserver la souveraineté des États... Nous avons du mal à mesurer tout ce qu'elle représente encore, pour une immense majorité d'États membres de l'ONU, en termes de dignité, d'identité nationale, de protection contre une mondialisation inquiétante. J'ajoute que, contrairement à une idée reçue, plus de problèmes découlent de la faiblesse d'un certain nombre des 189 États membres de l'ONU que de leur force excessive"*.

Cette structuration de la société internationale n'ôte en rien aux États, dans le droit positif, les moyens d'agir pour faire face aux situations de détresse humanitaire. Si l'article 2, paragraphe 7 de la Charte prévoit *"qu'aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État"*, il ajoute, en effet que *"ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII"*. C'est sur cette base qu'a été décidée l'opération *"Rendre l'espoir"* en Somalie en 1992. Il en a bien sûr été de même à partir de 1992 pour l'ex-Yougoslavie et la FORPRONU. Les exemples abondent désormais : Cambodge, Angola Haïti, Rwanda, Timor...

Le cadre juridique des actions extérieures est à la fois national et international. En droit interne, il renvoie aux prérogatives du législatif et de l'exécutif. Le premier autorise la déclaration de guerre, le second dispose de prérogatives étendues nécessaires à l'action armée extérieure. En droit international, la Charte des Nations unies fixe un cadre précis, prohibant le recours à la force armée mais autorisant celui-ci en cas de légitime défense ou d'action collective.

De telles actions collectives, sous l'égide des Nations unies, constituent la nécessaire réponse à des situations humanitaires dramatiques dans divers pays du monde. Cependant, après leur développement au début des années quatre-vingt-dix, de telles opérations sont aujourd'hui moins nombreuses. La cause en est sans doute notamment à rechercher dans les critiques que suscite immédiatement toute action de la part des inactifs. Ce paradoxe apparent dépasse de beaucoup l'analyse du cadre juridique des actions extérieures, mais souligne également que celui-ci n'est pas lacunaire. Les États ont, au sein de l'organisation des Nations unies, les moyens, lorsqu'ils le veulent, d'agir pour faire face à la violence et à la détresse.