

Les bases juridiques de l'intervention en AFGHANISTAN

PAR LE LIEUTENANT-COLONEL JÉRÔME CARIO, CHEF DU BUREAU RECHERCHE À LA DREX - CONSEILLER JURIDIQUE DU CDEF

Après les attaques du 11 septembre 2001, le monde entier a voulu éviter que de tels événements ne se reproduisent. Le 12 septembre, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 1368¹ qui condamne les attaques de la veille et réaffirme le droit des pays membres à la légitime défense individuelle et collective. L'ONU appelle la communauté internationale à éradiquer le terrorisme et à tenir pour responsables tous ceux qui aident ou appuient les auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes.

I. Une intervention fondée sur la légitime défense

*- L'opération militaire
«Liberté immuable»*

Les États-Unis lancent un ultimatum au gouvernement taliban qui héberge ses principaux dirigeants en Afghanistan. Le refus des taliban entraîne le déclenchement par les États-Unis accompagnés de la Grande-Bretagne, de l'opération militaire «Liberté immuable» *Operation Enduring Freedom OEF*, le 7 octobre 2001 qui vise à chasser les taliban du pouvoir et capturer les auteurs d'actes de terreur.

Appuyés par les forces de l'Alliance du nord, qui luttait déjà contre les taliban, les forces armées entrent à Kaboul le 13 novembre 2001 et les taliban évacuent Kandahar, leur fief d'origine au sud du pays, le 7 décembre 2001.

Cette campagne militaire lancée en s'appuyant sur l'article 51 de la charte des Nations-Unies² est qualifiée par les américains «*d'acte d'auto-défense collective*». L'ONU, avec la résolution 1378 du 14 novembre 2001, s'engage complètement en Afghanistan et permet à d'autres

gouvernements (Allemagne, France, Canada, Australie...) de participer à cette intervention. L'organisme international coordonne d'abord l'aide internationale et appuiera ensuite les efforts de mise en place et de maintien d'un gouvernement afghan «légitime».

II. Une aide à l'autorité afghane sous mandat onusien

2.1- Les accords de BONN³

Du 27 novembre au 5 décembre 2001, des personnalités d'Afghanistan se réunissent à Bonn, en Allemagne, pour déterminer le cours de l'ère post-taliban. La conférence permet de mettre au point une véritable «feuille de route» de la consolidation de la paix et de la reconstruction post-conflit, principalement centrée autour de l'organisation d'élections présidentielles et législatives, prévues pour le 11 juin 2004. Les élections présidentielles seront plus tard repoussées au 9 octobre 2004 et les élections législatives, au 18 septembre 2005.

Par ces accords de Bonn, les autorités afghanes reviennent au pouvoir dans le but de réunir une assemblée constituante afin de préparer une nouvelle constitution.

Ainsi l'Afghanistan s'engage sur deux points principaux :

- «*mettre un terme au conflit en Afghanistan et promouvoir la réconciliation, une paix durable, la stabilité et le respect des droits de l'homme*» ;
- «*réaffirmer l'indépendance, la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale du pays ainsi que le droit pour les Afghans de déterminer librement leur avenir politique en conformité avec les principes de l'Islam, de la démocratie, du pluralisme et de la justice sociale*».

2.2 La force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS/ISAF)

Bien que les Taliban aient été rapidement chassés du pouvoir, ils sont loin d'être mis hors d'état de nuire. Aussi le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1386⁴, le 20 décembre 2001, créant la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) placée sous le chapitre VII de la charte de l'ONU. La FIAS⁵ débute donc comme mission ad hoc dirigée par la Grande-Bretagne pour une période de six mois. Elle travaillera de concert avec la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA), mission politique composée de civils, lorsque cette dernière sera créée le 28 mars 2002 par la résolution 1401.

Le 11 août 2003, l'OTAN assume le commandement, la coordination et la planification de la FIAS. Le Conseil de sécurité de l'ONU adopte le 13 octobre 2003, d'un commun accord avec l'OTAN, la résolution 1510⁶ qui officialise ce changement. La résolution, toujours en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, étend l'action de la FIAS à l'ensemble du pays. En 2005, l'OTAN adopte aussi un plan opérationnel révisé afin de tenir compte du déploiement de la mission entamé au début 2004. Le mandat de la mission s'en trouve étendu⁷. Le processus de régionalisation de la FIAS couvre alors les régions du Nord et de l'Ouest de l'Afghanistan. L'extension au Sud et à l'Est est complétée en octobre 2006.

Le 12 septembre 2006, le Conseil de sécurité proroge d'un an le mandat de la FIAS à compter du 13 octobre 2006, par la résolution 1707. Constatant le besoin de renforcement de la mission, **le Conseil de sécurité encourage aussi les États participants à la FIAS à lui fournir davantage d'hommes et de moyens**⁸. Le 22 septembre 2007, le Conseil de sécurité proroge de nouveau d'un an le mandat de la FIAS par la résolution 1776, bien qu'il déplore **«la recrudescence de la violence et des activités terroristes des taliban, d'Al Qaïda, de mouvements armés illégaux et des narcotrafiquants»** dans le pays.

Les forces de la mission débutent, à l'automne 2007, le transfert du contrôle de certaines bases stratégiques aux forces de sécurité afghanes. Ces actions sont com-

prises dans la première partie du processus de retrait des forces étrangères d'Afghanistan. Concernant la FIAS elle-même, plusieurs États participants, comme les États-Unis, le Canada, la France et la Grande-Bretagne, demandent aussi certains changements dans les stratégies des domaines militaires et humanitaires, dans l'accroissement du nombre de conseillers politiques, dans la nomination d'un « super-émissaire » chargé de la coordination de l'aide internationale et dans un renforcement des effectifs. Une division tend aussi à s'accroître entre les États participants, concernant les restrictions données par les États à leurs troupes en place, que ce soit par rapport à leur mandat ou à leur zone d'action. (*national caveats*).

Dans sa résolution 1806 du 20 mars 2008, le Conseil de sécurité décide de proroger le mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), tout en soulignant la nécessité de renforcer la collaboration avec la FIAS en ce qui a trait à la coordination civilo-militaire, l'échange d'informations et la cohérence des actions, dans le but de poursuivre l'application du Pacte pour l'Afghanistan. Le Conseil de sécurité salue d'ailleurs dans cette résolution les efforts considérables de la FIAS de respecter le droit international humanitaire en faisant tout pour protéger les civils afghans et réduire les pertes civiles lors de leurs actions.

Lors du sommet de l'OTAN de Bucarest (des 2-4 avril 2008), les pays contribuant à la FIAS ont adopté une stratégie renouvelée, fondée sur les propositions françaises :

- engagement dans la durée,
- appropriation progressive par les Afghans des questions sécuritaires (*afghanisation*),
- implication du Pakistan dans la recherche d'une solution.

Dans cette perspective, la France a décidé de renforcer son dispositif militaire.

CONCLUSION

Les forces françaises sont donc engagées dans le cadre de l'OEF pour la formation de l'armée afghane mais surtout dans le cadre la FIAS, avec, d'une part des missions de protection à Kaboul et d'autre part des missions de combat en Kapissa, Surobi conformément à l'OPLAN 10 302. Si toutes les restrictions ont été levées, certaines limites du cadre d'emploi des forces sont néanmoins précisées :

- séparation des missions OEF et FIAS. Une fusion des deux missions pourrait remettre en cause l'avenir de la FIAS,
- le soutien de la police afghane⁹ ne peut se faire que dans le cadre de formations nécessitant une expertise militaire,

- le soutien du gouvernement afghan dans la lutte contre le narcotrafic est limité aux renseignements, aux actions de sensibilisation et au soutien logistique. Aucune action directe ne peut être menée contre les trafiquants ou pour éradiquer les champs de culture de drogue.



LCL PHILIPPEAU/CDEF

1 Résolution 1368 (2001)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4370^e séance, le 12 septembre 2001

Le Conseil de sécurité, réaffirmant les buts et principes de la Charte des Nations Unies, résolu à combattre par tous les moyens les menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes terroristes,

1. Reconnaisant le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte,

1. Condamne catégoriquement dans les termes les plus forts les épouvantables attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001 à New York, Washington (DC) et en Pennsylvanie et considère de tels actes, comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales.
2. Exprime sa plus profonde sympathie et ses condoléances aux victimes et à leur famille ainsi qu'au peuple et au Gouvernement des États-Unis d'Amérique.
3. Appelle tous les États à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes et souligne que ceux qui portent la responsabilité d'aider, soutenir et héberger les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces actes devront rendre des comptes.
4. Appelle également la communauté internationale à redoubler d'efforts pour prévenir et éliminer les actes terroristes, y compris par une coopération accrue et une pleine application des conventions antiterroristes internationales et des résolutions du Conseil de sécurité, en particulier la résolution 1269 (1999) du 19 octobre 1999.
5. Se déclare prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 et pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes, conformément à ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations Unies.
6. Décide de demeurer saisi de la question.

2 Article 51 «Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au 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. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.»

3 **Les accords de Bonn** ou *Accord sur des arrangements temporaires en Afghanistan en attendant le rétablissement des établissements permanents de gouvernement.*

4 La résolution 1386 spécifie que la FIAS a pour mandat «d'aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies puissent travailler dans un environnement sûr».

5 «Il importe de bien distinguer des deux opérations conduites en Afghanistan : celle, conduite sous la seule direction des États-Unis, dite «Liberté immuable» («Operation Enduring Freedom», ou OEF), et celle de la Force

Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS).

La première, l'OEF a pour objectif la guerre antiterroriste. Elle a débuté le 7 octobre 2001. Contrairement à la FIAS, dont le mandat est limité au seul territoire de l'Afghanistan, l'OEF a vocation à agir sur un plan régional. Elle est dirigée par les États-Unis, sans être exclusivement composée de soldats américains. L'OEF est déployée en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations unies, qui pose un droit de légitime défense, sur le fondement des résolutions 1368 (où est visé «le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte»), et 1373 du conseil de sécurité (qui décide de sanctions contre les organisations terroristes, et appelle à la coopération de tous contre ces mouvements)». Mission d'information sur la situation en Afghanistan : Rapport d'étape de Messieurs LAMY LÉLOUCHE. Assemblée Nationale. Octobre 2008.

6 La résolution 1510 (2003) élargit le mandat de la FIAS «pour lui permettre, dans la mesure des ressources disponibles, d'aider l'Autorité intérimaire afghane et ses successeurs à maintenir la sécurité dans les régions de l'Afghanistan en dehors de Kaboul et ses environs, de façon que les autorités afghanes ainsi que le personnel des Nations Unies et les autres personnels civils internationaux qui contribuent, en particulier, à l'effort de reconstruction et à l'action humanitaire puissent travailler dans un environnement sûr, et de fournir une assistance dans le domaine de la sécurité pour l'exécution de toutes les autres tâches à l'appui de l'Accord de Bonn».

7 Suite à la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au siège de l'OTAN le 8 décembre 2005, les pays membres ont mis à jour le mandat de la FIAS : «Nous sommes résolus à faire en sorte que la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dirigée par l'OTAN et agissant sous mandat des Nations Unies reste un succès, sous tous ses aspects, et nous avons aujourd'hui décidé de relever le niveau de soutien apporté par l'OTAN en faveur de la paix et de la sécurité en Afghanistan. Nous avons entériné le plan opérationnel permettant la poursuite de l'élargissement de la mission de la FIAS. Les équipes de reconstruction provinciales sont le fer de lance de l'action de l'OTAN ; elles sont soutenues par des forces militaires capables de répondre aux menaces pour la sécurité là où la FIAS opère et reçoivent le renfort de forces de réserve souples et robustes chaque fois que la situation sur le terrain l'exige. Conformément à son plan d'opérations, la FIAS :

- aidera le Gouvernement de l'Afghanistan à étendre son autorité ;
- mènera des opérations de stabilité et de sécurité dans sa zone de responsabilité, en coordination avec les forces de sécurité nationales afghanes ;

- apportera des avis et un soutien à l'armée nationale afghane pour en accroître les capacités et le champ d'action ;
- apportera un soutien aux programmes du Gouvernement afghan visant à désarmer les groupes illégalement armés ;
- assurera les opérations et maintiendra la sécurité à l'aéroport international de Kaboul ;
- fournira une assistance à la police nationale afghane pour des formations spécialisées et l'interaction avec l'armée nationale afghane ;
- apportera des avis et un soutien au Gouvernement afghan pour ce qui est de la stratégie en matière de sécurité des frontières ;
- soutiendra le Gouvernement afghan dans sa lutte contre les stupéfiants ;
- apportera une assistance pour d'autres éléments clés de la réforme du secteur de la sécurité, en étroite coopération avec les pays pilotes du G 8.

8 «Fin 2008, les effectifs de la FIAS s'élevaient à 48 400 hommes, issus de 39 pays. Le contingent le plus nombreux est américain (18 200 soldats). Le contingent français est proche de 3 050 hommes, participant au dispositif Pamir (2350 personnels), aux OMLT2 (300 personnels), et aux opérations aériennes (500 personnels). Les effectifs OEF sont plus limités (13 700 personnels), et essentiellement américains (12 000 soldats). La participation de la France y est plus restreinte, concentrée notamment sur la lutte antiterroriste en mer «héraclès mer» pour 300 personnels et le dispositif de formation de l'armée afghane EPIDOTE, 39 soldats pour les formations d'officiers. Cela place la France au quatrième rang des contributeurs à l'OEF.»
Au total, la participation française est environ 3 900 personnels. Dès l'été 2009, ce sont 150 gendarmes qui devraient rejoindre les forces françaises pour la formation de la police afghane.

9 Le soutien de la police afghane comme la lutte contre la drogue font l'objet de «Key Supporting Task» dans l'OPLAN 10 302.

