

Droit international public : quelle légalité pour le conflit armé?

Auteur : SUR Serge

Date : 2003

S'interroger sur la légalité des conflits armés impose d'analyser les normes juridiques internationales qui régissent l'usage de la force armée et en particulier la charte des Nations Unies. Il s'agit bien ici d'examiner le " jus ad bellum ", droit de recourir à la force, plutôt que le " jus in bello " qui concerne les conditions d'emploi de cette force.

Le simple énoncé de ces normes se révélant d'emblée insuffisant, il importe de tenir compte des pratiques étatiques qui font vivre la charte mais également de celles du conseil de sécurité des Nations Unies, instance juridiquement compétente pour les questions de paix et de sécurité.

1. Quatre cas contemporains

Quatre cas contemporains illustrent comment les règles juridiques ont été abordées et débattues de façons singulièrement différentes avant le recours à la force.

1.1 Irak 1990-91

Après l'adoption d'une résolution ne mentionnant pas explicitement le recours à la force armée, une coalition militaire intervient, sans être sous la bannière des Nations Unies.

1.2 Kosovo 1999

Aucune résolution ne citait, même implicitement, le recours à la force contre la Serbie. L'emploi de la force par l'OTAN souligne donc un problème de légalité par rapport à la charte des Nations Unies. Dans ce cas précis, le débat a été très limité à des cercles juridiques sans que les opinions publiques soient particulièrement mobilisées.

1.3 Afghanistan 2001

Alors que les attentats du 11 septembre ne pouvaient être imputés directement à un état, le conseil de sécurité a adopté une résolution très contraignante pour les états en matière de terrorisme. En outre, la résolution 1368 reconnaissait la situation de légitime défense, fondant de ce fait l'intervention autonome des Etats-Unis. Il s'agit, après l'épisode kosovar, d'un retour extrêmement habile du conseil, prouvant ses capacités d'adaptation à des situations juridiques nouvelles.

1.4 Irak 2003

Avec la résolution 1441, les Etats-Unis acceptaient une logique ne faisant de la guerre qu'une option possible, option requérant pour le moins une deuxième résolution. Contrairement au Kosovo, le débat a eu lieu dans un climat politique difficile, aboutissant à une intervention dans un cadre juridique contesté dont les objectifs sont apparus très flous à la communauté internationale.

La légalité de ces différents usages de la force ne peut donc être envisagée sans un examen précis des principes de la charte des Nations Unies.

2. Les principes de la charte des Nations Unies

Sans être explicitement citée, la sécurité collective apparaît comme le principe fondateur de la charte des Nations Unies. Chaque pays reste néanmoins responsable de sa propre sécurité. Pour concilier les pratiques étatiques, la

charte confère au conseil de sécurité un pouvoir important. La maîtrise de la sécurité repose donc à la fois sur des normes et des institutions.

2.1 Les normes

Article 2, paragraphe 4 : " les membres de l'organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la 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 de Nations Unies ".

Cette interdiction du recours à la force s'accompagne toutefois de ce qui pourrait apparaître comme une exception :

Article 51 : " Aucune disposition de la présente charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée... ".

2.2 L'institution : le conseil de sécurité

Composé de 15 membres dont 5 permanents, le conseil représente une véritable hégémonie collective puisqu'il est juridiquement tout puissant. L'obligation faite aux membres de s'entendre le rend toutefois politiquement malade, alors qu'il est déjà militairement infirme, ne disposant pas de force armée en propre. Cette ambiguïté rend son action parfois difficile, allant de la paralysie à la pratique exceptionnelle ou dérogoire.

3. Réglementation normative du recours à la force armée

Sur la base de ces dispositions normatives et institutionnelles, la légalité du recours à la force armée distingue trois cas :

3.1 Les usages illicites

Il s'agit des menaces, agressions ou tout ce que le conseil qualifie comme tel puisqu'il possède un pouvoir de qualification qui s'impose à tous les membres.

3.2 Les usages licites

Plutôt qu'une exception à la règle générale de non-recours à la force, l'article 51, qui autorise la légitime défense, constitue une conséquence d'un usage illicite. Il concerne également la sécurité collective, comme l'illustre l'exemple du Koweït.

Le deuxième usage licite réside dans l'autorisation par le conseil de sécurité dans le cadre du chapitre 7 traitant des atteintes à la paix. Il s'agit d'un recours tout à fait classique lorsqu'un état viole délibérément ses obligations de non-emploi de la force.

3.3 Les usages problématiques

Le cas de la violence non-étatique, exercée par des groupes armés lors des guerres de libération coloniales, fournit un exemple d'usage reconnu comme licite par le conseil de sécurité. Cet usage proscrit toutefois le recours au terrorisme contre les populations civiles.

Le cas des interventions à but humanitaire s'inscrit également dans cette problématique juridique. Bien que ne suscitant pas l'unanimité, on peut démontrer que ce type d'intervention ne contredit pas l'esprit de l'article 2, paragraphe 4, même si un rapport récent sur le sujet, le rapport Evans/Sanoun, reste extrêmement prudent.

Les normes de la légalité étant fixées, il importe désormais de s'intéresser à la pratique institutionnelle exercée par le conseil de sécurité.

4. La maîtrise institutionnelle par le conseil de sécurité

Quatre observations essentielles cernent les pratiques du conseil de sécurité :

- Le conseil de sécurité ne possède pas de forces armées. En théorie, il pourrait disposer de celle des cinq membres permanents avec un conseil d'état-major. Dans la pratique, cette règle n'a jamais fonctionné, d'où l'idée d'infirmité militaire déjà évoquée.
- Le conseil peut autoriser le recours à la force, le plus souvent de façon implicite, sans en maîtriser les opérations militaires.
- Le conseil peut reconnaître des forces multinationales de sécurité ou d'occupation après un conflit et donc légitimer le recours à la force pour accomplir leur mission.
- Le conseil peut reconnaître une situation de légitime défense. Il possède dans ce cas des pouvoirs très étendus qui dépassent les constitutions nationales.

Le conseil de sécurité possède donc une grande capacité d'adaptation aux situations nouvelles ; il subsiste toutefois la question des usages unilatéraux.

5. Dans quelles conditions peuvent exister des usages unilatéraux de la force ?

La charte confie la responsabilité principale de la paix et de la sécurité au conseil sans qu'elle soit pour autant exclusive. Certains usages demeurent donc l'apanage des états, sans le conseil de sécurité, parmi lesquels il convient de distinguer ceux qui se fondent sur la charte et ceux qui l'ignorent.

Les premiers cas concernent principalement la légitime défense, déjà mentionnée, et pour laquelle l'état peut agir sans attendre le conseil de sécurité.

En revanche, l'exemple de l'intervention américaine en Irak en 2003 appartient à la deuxième catégorie pour des raisons de procédure et de fond. D'une part, les violations de la résolution 1441 devaient être rapportées au conseil aux fins de qualification, ce qui n'a jamais été le cas. D'autre part, aucune résolution n'a jamais mentionné explicitement l'obligation de changement du régime irakien, objet de l'ultimatum qui a précédé l'intervention de la coalition américano-britannique.

Force est de constater que l'usage illicite de la force reste pour l'état qui l'emploie sans véritable conséquence et que le conseil de sécurité s'efforce toujours d'intervenir dans le règlement final des crises.

S'ils ne sont pas fondés sur la charte des Nations Unies, les usages illicites de la force armée n'en restent pas moins courants et variés en pratique. L'Histoire récente fournit de nombreux exemples d'agressions sans véritable conséquence pour l'assaillant. Le cas de l'Irak demeure toutefois singulier dans la mesure où il a suscité un vif débat préalable. Aussi, mis à l'écart au moment de l'intervention, le conseil de sécurité s'efforce-t-il de revenir dans le débat tant les perspectives de sécurité et d'avenir du pays restent incertaines. A l'aune de cet exemple récent, il convient donc de s'interroger sur le véritable prix politique de l'illégitimité qui pourrait s'avérer, dorénavant, bien plus lourd que par le passé.