

L'agression*

Allain Pelet

37

La guerre déclenchée par les Etats-Unis contre l'Irak, au moment qu'ils ont seuls choisi —comme George W. Bush l'avait annoncé dans son discours du 17 mars— et qu'ils mènent à peu près seuls, est une guerre d'agression. Oh ! certes, l'agression d'une grande démocratie impériale contre une tyrannie sanguinaire; mais une agression quand même.

C'est une invasion ou une attaque «du territoire d'un Etat par les forces armées d'un autre Etat». Cela constitue très précisément la définition la plus indiscutable de l'agression, aux termes de la résolution 3314 (XXIX) adoptée par consensus, après bien des efforts, par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1974, qui précise, par ailleurs, que «l'emploi de la force armée en violation de la Charte par un Etat agissant le premier constitue la preuve suffisante à première vue d'un acte d'agression».

* Artículo publicado en el diario francés «Le Monde», el día 22 de marzo del presente año. La presente reproducción fue autorizada por el citado periódico.

«Résolues à préserver les générations futures du fléau de la guerre», les Nations unies se sont engagées, par l'article premier de la Charte, à «maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin —à— prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces contre la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix».

La prohibition du recours à la force armée dans les relations internationales, dont cette même Charte fait l'un des principes s'imposant à l'ONU et à ses membres, est l'une des règles les plus «impératives» du droit international contemporain, même si elle connaît des exceptions.

Celles-ci sont au nombre de deux - et de deux seulement : le «droit naturel» de légitime défense individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte «dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée», ou une action militaire décidée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII. Ni l'une ni l'autre de ces conditions (alternatives) n'est remplie.

38

La légitime défense? Il n'est pas raisonnable de prétendre que l'Irak de Saddam Hussein, affaibli par la guerre perdue à la suite de l'invasion du Koweït en 1990 et par les sanctions maintenues depuis lors par les Nations unies, menaçait militairement quiconque (et surtout pas les Etats-Unis). Du reste, même s'il y est fait trop souvent appel, le concept de légitime défense préventive est inconnu du droit international contemporain.

Une autorisation du Conseil de sécurité? L'argument est moins futile. Il ne tient pourtant pas. Les Américains font valoir que la résolution 1441, adoptée le 8 novembre 2002, décide (avec la force obligatoire qui s'attache à ces constatations) que l'Irak a manqué à l'obligation de désarmer sous contrôle international que lui imposait une autre résolution (687 du 3 avril 1991), celle qui mettait fin à la «guerre du Golfe». C'est vrai. Que cette résolution 1441 met en place un système d'inspections renforcé et que le Conseil y rappelle «qu'il a averti à plusieurs reprises l'Irak des graves conséquences auxquelles celui-ci aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations». C'est vrai aussi.

Mais la résolution 1441 ne dit pas, ni ne laisse entendre, que n'importe quel Etat, fût-ce le plus puissant d'entre eux, peut s'arroger le droit de constater unilatéralement que l'Irak a, de nouveau, manqué à ses obligations et déclencher, à sa guise, les «graves conséquences» dont ce pays était à juste titre menacé s'il continuait à défier la communauté internationale, ou en déterminer les modalités.

Quant à soutenir que la violation de la résolution 687 suffit à justifier la reprise des opérations militaires autorisées par la résolution 678 du 29 novembre 1990 à la suite de l'invasion du Koweït, cela est exclu par ses termes mêmes: le Conseil de sécurité y «décide de rester saisi de la question et de prendre toutes nouvelles mesures qui s'imposeraient en vue d'assurer l'application de la présente résolution». Du reste, par la simple adoption de la résolution 1441, le Conseil a bien montré qu'il demeurait résolu à exercer ses responsabilités - et il les a exercées en n'autorisant pas le recours à la force armée après avoir été pleinement informé par les inspecteurs des Nations unies et de l'AIEA de la coopération qu'ils recevaient de l'Irak (et de ses limites).

Les Etats-Unis sont malvenus de reprocher à la France d'avoir, par la menace du veto, empêché l'adoption d'une nouvelle résolution légitimant la guerre de George W. Bush: aussi discutable qu'en soit le principe, le droit de veto est inscrit dans la Charte et ils l'ont utilisé plus souvent qu'à leur tour. Au surplus, l'appel à la bénédiction onusienne est dépourvu de tout sens si le Conseil n'a d'autre choix que de répondre aux injonctions américaines. Il était légitime d'obliger au moins les Etats-Unis à «abattre leurs cartes» comme ils l'exigeaient des autres membres du Conseil. Ils l'ont fait et se sont placés dans la contradiction la plus complète avec le droit international.

Aucun Etat n'échappe d'ailleurs complètement à ses propres contradictions, y compris la France, dont l'attitude a été pourtant presque impeccable dans cette crise gravissime: Jacques Chirac a condamné «cette action engagée sans l'aval des Nations unies», mais s'est gardé de la qualifier d'agression, seule appellation juridiquement correcte. Et on le comprend dès lors que la France, soucieuse de sauvegarder l'avenir de ses relations avec les Etats-Unis, autorise leurs avions militaires à survoler son territoire - on ne coopère pas, même passivement, avec un agresseur.

39

De même, on peut admettre que la France s'interroge sur la conduite à tenir au cas où l'Irak utiliserait des armes chimiques, bactériologiques ou biologiques. Mais c'est se tromper de droit: lorsqu'une guerre est déclenchée, même d'agression, les principes juridiques applicables changent de nature; du droit à la guerre (jus ad bellum), on passe au droit de la guerre (jus in bello). La violation du premier ne justifie pas celle du second et l'agression dont l'Irak est victime ne l'autorise évidemment pas à s'affranchir des règles «humanitaires» du droit de la guerre; mais, à l'inverse, le mépris de celles-ci ne saurait changer la nature injuste de la guerre qui lui est faite.

Lorsque les armes parlent, la voix du droit est assourdie. La guerre est le signe d'un échec du droit international, mais il n'est jamais trop tôt pour s'interroger sur ses causes et réfléchir à la (re)construction d'un système plus efficace et réaliste de sécurité internationale.

On ne peut qu'esquisser ici des pistes de réflexion. Elles devraient suivre un double cheminement.

En premier lieu, il faudra réparer les dégâts causés par l'agression américaine (en prenant garde de ne pas la légitimer rétroactivement). Et il ne suffit pas de se réfugier derrière le principe «les casseurs seront les payeurs». Ce serait, non seulement abandonner les Irakiens à leur triste sort —les Etats-Unis n'ont guère tenu leur engagement d'aider massivement à la reconstruction de l'Afghanistan (où leur combat était évidemment moins contestable), et il n'y a aucune raison de les croire davantage au sujet de celle de l'Irak—, mais encore donner une prime à l'agresseur. Les Nations unies, l'Europe, la France se doivent, au contraire, d'être présentes et de réintroduire et le droit et le multilatéralisme dans le jeu.

40 Comment? Sans doute en forgeant pour l'Irak un régime international spécial d'accompagnement vers la démocratie sous l'auspice des Nations unies, une sorte de «statut kosovar» à une très grande échelle. Un statut qui devra faire en sorte que l'aide massive dont l'Irak (et ses voisins) doit bénéficier soit utilisée efficacement dans la transparence; que les Irakiens se dotent librement d'un régime démocratique dans le respect de leur culture; et que Saddam Hussein et ses sbires soient jugés comme leurs crimes l'exigent sans que le peuple irakien en soit humilié - une fonction que les Etats-Unis ne peuvent assurer de façon crédible alors qu'aucun mécanisme international ne permet de juger aussi les auteurs d'un «crime d'agression»: même le statut de la Cour pénale internationale (que les Etats-Unis n'ont pas ratifié), qui le qualifie ainsi, ne permet pas, pour l'instant, de le punir.

En second lieu, et plus globalement, il conviendra de réfléchir à un ordre international plus réaliste et plus efficace, qui devra tenir compte de l'existence d'une puissance hégémonique sans abandonner les acquis du siècle dernier: l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales, la sécurité collective, la gestion commune des crises par les Nations unies.

Cette refondation passe sûrement par une réforme de l'ONU, mais ce n'est sans doute pas l'essentiel; en tout cas pas le plus urgent.

La reconstruction d'un système international crédible ne peut reposer que sur un rééquilibrage des forces. Il se fera: par la renaissance de la Russie; par la montée en puissance de la Chine. Et ce n'est peut-être pas le plus rassurant...

Ces perspectives (encore lointaines) n'en rendent que plus indispensable la création d'une Europe politique (pas le renforcement d'une «PESC» illisible) dont la crise

irakienne montre qu'elle est moins utopique qu'il n'y paraît. L'Europe a été divisée? Au niveau des gouvernements, oui. Mais les opinions publiques, même en Europe centrale et orientale, ont montré où, à terme, doit pencher la balance - pas dans un antiaméricanisme sommaire, mais dans la force de pouvoir dire non aux prétentions impériales des Etats-Unis lorsqu'elles bafouent le droit. La «Vieille Europe», la France, l'Allemagne, la Belgique ont su incarner ces aspirations. Il leur faut maintenant convaincre leurs partenaires d'en faire le socle de la nouvelle Europe.