

JEAN PAUCOT

## *Le pouvoir d'engager les hostilités en France*

Depuis plus de deux siècles, le monde n'a jamais connu une seule année sans conflits armés d'intensité et de natures différentes. De tout temps, les relations internationales se sont accompagnées de tensions et d'affrontements déclenchant le recours à la violence collective institutionnalisée et conduite par les Etats.

Dans le concept classique, la guerre se définit comme une lutte armée entre deux ou plusieurs Etats ayant pour objectif la solution d'un conflit qui n'a pu être réglé par d'autres voies. Elle est, selon Clausewitz, « un acte de violence destiné à contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté ». Le pouvoir d'engager les hostilités apparaît donc comme du ressort unique des responsables des Etats, autorités légitimes suprêmes.

La réalité est beaucoup plus complexe. Selon les études polémologiques menées en France (1), l'analyse de 366 conflits majeurs entre 1740 et 1974 montre l'interpénétration entre les conflits inter-étatiques (42 %) et les conflits intra-étatiques (47 %) ou mixtes (11 %).

Les causes sont multiples. Elles prendront par exemple l'aspect de revendications territoriales (Alsace-Lorraine en 1870 et 1914).

De nos jours, les principales causes de conflit trouvent leur origine dans des motivations économiques et idéologiques où s'entremêlent les manifestations de puissance, les revendications d'indépendance et les intérêts économiques. « La plupart des conflits qui mettent aux prises les Etats passent aussi à l'intérieur des Etats... » « La plupart des guerres ont été des guerres civiles qui ont eu pour enjeu à la fois le sort du régime et sa position sur l'échiquier inter-

(1) Gaston BOUTHOU et René CARRÈRE, *Le défi de la guerre*, PUF.

national (Chine, Corée, Indochine, Biafra, Bangladesh, Liban) » (2).

A l'idée d'une séparation nette entre état de paix et état de guerre, se substitue le concept de crise où la menace militaire ne constitue qu'un des aspects d'une menace globale utilisant des actions dissuasives ou coercitives diversifiées à caractère diplomatique, économique ou idéologique. L'ordre intérieur, voire le terrorisme, se trouve imbriqué avec des interventions militaires étrangères.

Le discours justificatif de l'action militaire masque parfois des intérêts d'un tout autre ordre.

Les progrès technologiques, et notamment les engins balistiques capables de déclencher la violence en quelques minutes sans préavis, impliquent une capacité de riposte également instantanée et sans consultation préalable possible. Les tentatives des Nations Unies d'identifier et de condamner l'Etat agresseur apparaissent assez artificielles, chaque Etat, en cas de conflit, accusant l'autre partie d'être l'agresseur pour justifier ce comportement.

Dans ces conditions, la guerre précédée d'une mobilisation des forces et d'une déclaration officielle de guerre est devenue un cas tout à fait exceptionnel.

La France vit en paix depuis 1945. En réalité, elle a participé à de nombreuses actions armées de nature et d'ampleur assez différentes. Les principales sont la guerre d'Indochine et l'action en Algérie, qui fut longtemps présentée sous la fiction du maintien de l'ordre, mais elle a également envoyé un contingent en Corée, et effectué plusieurs interventions militaires notamment en Mauritanie, au Tchad, au Zaïre et au Liban.

Dans ces conditions, il est possible de se demander si la législation en vigueur en France est adaptée à des situations aussi diverses que celles qui vont du déclenchement des forces nucléaires stratégiques jusqu'à l'intervention locale et limitée au profit d'un Gouvernement étranger qualifié d'ami.

Le pouvoir d'engager les hostilités est-il un pouvoir légal ? Par qui peut-il être exercé ? et dans quelles limites ? C'est dans cet esprit que nous examinerons en premier lieu le cadre juridique dans lequel peut s'exercer la décision d'engager les hostilités, afin de dégager, à l'aide de quelques exemples, l'orientation des pratiques constitutionnelles en France dans ce domaine.

(2) Marcel MERLE, *Sociologie des relations internationales*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., p. 348 et 439.

I. — LE CADRE JURIDIQUE

En France, la dévolution des pouvoirs en matière de défense repose sur les textes fondamentaux suivants :

- la Constitution de 1958 modifiée par la loi du 6 novembre 1962 ;
- l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, complétée par les décrets du 18 juillet 1962 et du 14 janvier 1964 portant sur l'organisation des conseils de défense et l'emploi de la force de frappe.

*La Constitution de 1958*

L'article 15 déclare que « le Président de la République est le chef des armées. Il préside les Conseils et Comités supérieurs de la Défense nationale ». Ce texte, qui ne fait que reprendre une formulation assez analogue des Constitutions précédentes, que l'on trouve déjà dans la Constitution de 1791, « lui confère le droit de donner directement des ordres aux militaires ». Le général de Gaulle usera de ce droit au moment de l'affaire du « putsch » des généraux (avril 1961).

Le général de Gaulle a sur ce point une interprétation très nette. Il déclare en effet (3) : « Le Président de la République est tenu à une action directe, puisqu'en vertu de la Constitution il négocie et conclut les traités, puisqu'il est chef des armées, puisqu'il préside la défense. »

L'article 5 va dans ce sens, car « il charge le Président de la République de garantir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ».

L'ambiguïté apparaît avec l'article 20 qui stipule que le « Gouvernement dispose... de la force armée » et l'article 21 que le « Premier ministre est responsable de la défense nationale et partage avec le Président de la République la nomination aux emplois militaires ».

L'article 16 confère au Président de la République des pouvoirs exceptionnels « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées ». Toute latitude lui étant laissée pour apprécier la gravité de la situation, il possède donc, pour une durée limitée, tout pouvoir de déclencher des hostilités.

(3) Allocution radiotélévisée du 20 septembre 1962.

En fait, l'article 16 est inspiré par l'idée que les pouvoirs de crise doivent assurer le rétablissement de l'ordre constitutionnel et non les transgresser. Il est en effet précisé que le Parlement se réunit de plein droit. L'article 16 ne peut donc être évoqué pour suppléer les pouvoirs du Parlement en matière de déclaration de guerre.

L'article 35 de la Constitution précise que « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». Le Conseil des Ministres serait dans ce cas agent d'exécution d'une décision prise par le Parlement. En réalité, il s'agit sans doute d'une simple référence à une règle de droit international (4).

« Règle classique que l'évolution de la guerre elle-même, depuis plus d'un demi-siècle a rendu toutefois tellement fragile que l'on peut se demander si cet article n'évoque pas plus un souvenir historique qu'une norme susceptible d'être un jour appliquée » (5).

Il convient enfin de souligner que l'article 55 de la Constitution donne « aux traités ou accords régulièrement ratifiés et approuvés » par le Parlement « une autorité supérieure à celle des lois ». Le Président de la République est garant de leur application et se trouve donc habilité à déclencher « un conflit armé dans le cas où les traités ou accords de défense prévoient une telle éventualité ».

#### *L'évolution des textes de 1958 à 1964*

L'ordonnance du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la défense, précise que la politique de défense est définie en Conseil des Ministres. Elle donne à la défense un caractère global et non pas seulement militaire.

L'évolution des textes législatifs et réglementaires de 1958 à 1964 tend à faire du Président de la République le responsable suprême de la défense, décideur unique de la force nucléaire stratégique. Le décret du 18 juillet 1962 met l'accent sur le rôle du chef de l'Etat en tant que président du Conseil de Défense, réduisant le rôle du Premier ministre à un rôle d'exécutant des décisions de ce Conseil.

L'élection du Président de la République au suffrage universel (6) donne au chef de l'Etat une prééminence incontestable sur le Premier ministre.

(4) Première Conférence de La Haye.

(5) Pierre DABEZIES, La Constitution de la République française, *Economica*, t. 2, p. 506.

(6) Loi du 6 novembre 1962.

L'évolution dans le sens du renforcement du pouvoir du Président de la République reçoit confirmation par le décret du 14 janvier 1964, dont l'article 5 donne au chef de l'Etat la responsabilité de la mise en œuvre de la force aérienne stratégique.

Le Conseil des Ministres élabore la politique générale de défense, mais c'est le Comité de Défense qui décide en matière de direction générale de la défense, et le Comité de Défense restreint qui en assure la direction militaire. Tous ces organismes sont présidés par le Président de la République et chaque ministre concerné est responsable de l'exécution de la politique de défense au sein de son département ministériel.

La possibilité pour le Président de la République de saisir directement le haut commandement militaire n'est pas du tout explicite. En effet, le chef d'état-major des armées est placé en temps de paix sous l'autorité du Gouvernement (7), mais il peut être nommé par décret chef d'état-major général des armées. Il reçoit alors les attributions de commandant en chef des opérations militaires, sous l'autorité « du Président de la République et du Gouvernement » (8) ; la prééminence du Président de la République sur le Gouvernement semble aller de soi, mais la formulation reste ambiguë.

La disparition des frontières précises entre « temps de paix » et « temps de guerre » a conduit à adopter des mesures correspondant aux différentes situations de conflit, permettant la conduite des crises. Elle permet une graduation dans le système de décisions conduisant vers l'engagement des hostilités, beaucoup plus souples que dans les dispositions antérieures qui ne concernaient que la mobilisation. Elles comprennent :

— *La mise en garde* qui vise à assurer la liberté d'action des Pouvoirs publics et à renforcer la sécurité interne du pays, est une sorte de « prémobilisation » discrète comportant le rappel de certains réservistes, la réquisition du matériel, la préparation administrative du pays à la défense, etc. (ordonnance de 1959).

— *L'état d'urgence* qui est l'extension des pouvoirs des autorités civiles : alors que *l'état de siège* est l'extension des pouvoirs des autorités militaires, permettant de restreindre les droits et libertés individuels de réunion, de circulation, d'information, etc., dans la mesure où cela est indispensable à l'efficacité de la défense, ou de la sécurité interne du territoire.

(7) Décret 71991 du 10 décembre 1971.

(8) Décret 71992 du 10 décembre 1971.

— La loi sur les pouvoirs spéciaux du 16 mars 1956, organisant une délégation de compétence législative au profit du « Gouvernement » d'Algérie, est symptomatique du fait que parfois en période de crise « nécessité fait loi », mais que cette loi de la nécessité s'écarte éventuellement du droit.

— La mise en œuvre de la *défense opérationnelle du territoire* (DOT), comme son nom l'indique, place la défense civile et militaire dans sa phase opérationnelle. Elle vise d'une part à garantir l'intégrité des organes de décision, de transmission et de mise en œuvre des forces nucléaires et, d'autre part, à interdire toute action susceptible de menacer la capacité de défense. La *mobilisation générale* enfin est l'ultime mesure mettant en œuvre l'ensemble des mesures de défense.

La permanence du pouvoir est assurée sur la base de deux mesures essentielles :

- 1) Vis-à-vis des personnes par le passage automatique du pouvoir, en cas de vacances de celui-ci, selon une hiérarchie descendante :
  - Président de la République ;
  - président du Sénat ;
  - Premier ministre ;
  - ministre de la Défense nationale ;
  - ministres dans l'ordre de préséance gouvernementale.

- 2) Sur le terrain, en donnant aux préfets de zone de défense les pouvoirs nécessaires pour assurer la continuité de la défense si toute liaison avec le Gouvernement venait à être coupée (9).

La première mesure révèle une incohérence constitutionnelle, car la Constitution donne au Premier ministre des pouvoirs susceptibles de s'opposer à ceux du chef de l'Etat, alors que la règle de la vacance du pouvoir place le président du Sénat avant le Premier ministre ; on se souvient des réticences de M. Messmer, alors Premier ministre, à confier le contrôle de la force nucléaire stratégique à M. Alain Poher, chargé d'assurer l'intérim de la présidence à la mort du Président Pompidou.

### *Le Parlement*

En dehors de la déclaration de guerre (10), qui constitue une hypothèse assez peu probable, le Parlement a en fait peu de pouvoir

(9) Ordonnance du 7 janvier 1959 (art. 23).

(10) Article 35 de la Constitution.

de contrôler les décisions sur l'engagement des hostilités en cas de crise.

En ratifiant les accords et les traités internationaux, comportant des clauses d'assistance et de coopération, le Parlement délègue à l'Exécutif un pouvoir permanent.

Le Gouvernement a la maîtrise de l'ordre du jour, ce qui lui donne la possibilité de différer l'examen des décisions prises d'urgence.

Cependant, l'Exécutif va encore plus loin lorsqu'il modifie la loi par décret. C'est ainsi que la loi sur l'état d'urgence du 3 avril 1955 prévoyait que cet état était soumis à l'approbation du Parlement. Par décret du 15 avril 1960, cette garantie est supprimée. Désormais, l'état d'urgence comme l'état de siège sont déclarés par décret pris par le Conseil des Ministres et sont seulement confirmés douze jours après par le Parlement.

Aux Etats-Unis, le *War Power bill* soumet « toute introduction des forces armées dans des hostilités ou des situations de crise » à l'autorisation du Congrès. En France, le pouvoir d'engager des hostilités est du ressort quasi exclusif de l'Exécutif et, en fait, du seul Président de la République.

## II. — LES APPLICATIONS CONCRÈTES DU SYSTÈME

Dans le cadre de la situation politique et juridique actuelle, il est possible de dégager d'une façon plus concrète la pratique de l'exercice du pouvoir d'engager les hostilités.

Les missions assignées à nos forces armées ont été fixées dans le rapport sur la programmation des dépenses militaires et des équipements des forces armées pour la période 1977-1982 (11), elles doivent être en mesure de :

- garantir le territoire national contre toute tentative de prise de gage et d'agression et garantir en toutes circonstances la liberté des Français ;
- sans aliéner notre indépendance, participer à la défense de l'Europe, y compris dans ses approches septentrionales et méridionales ;
- en dehors de l'Europe, contribuer à la sécurité des pays avec lesquels la France est liée par des accords ou par une solidarité de fait économique ou culturelle ;
- en mer, protéger nos intérêts et contribuer à la sécurité du trafic indispensable à la continuité de nos approvisionnements.

(11) *JO* du 20 juin 1976, p. 3700.

Ces missions s'inscrivent dans une stratégie militaire à deux volets :

- stratégie de dissuasion ;
- stratégie d'action visant à participer selon nos moyens, nos intérêts, nos obligations à la prévention et au règlement des crises en Europe et hors d'Europe.

Face à une agression conventionnelle directe, le Président de la République, seul juge de l'opportunité de déclencher les hostilités, l'est également de l'évaluation de la situation, conditionnant le cadre juridique de son action. Il peut estimer qu'une agression est directe à des niveaux variables :

- *statu quo* international ou européen remis en cause ;
- invasion d'un pays limitrophe allié ;
- invasion du territoire national proprement dit avec le problème que posent alors nos départements et territoires d'outre-mer.

Le retrait de la France de l'Organisation militaire du Traité de l'Atlantique-Nord n'a, en principe, pas modifié les obligations découlant de l'article 5 de l'Alliance qui stipule :

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque contre toutes les parties, et, en conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées, en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique-Nord. »

Elle n'a pas non plus modifié l'article 4 du traité de Bruxelles plus contraignant que le traité de l'OTAN, car il implique un automatisme de l'assistance militaire (12). Il n'en reste pas moins que le retrait de l'organisation intégrée avait pour but de conserver une liberté d'action, afin de ne pas se laisser entraîner dans un conflit non conforme aux intérêts de la France. On se souvient de la

(12) ART. 4. — Au cas où l'une des hautes parties contractantes ferait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires ou autres.

tentative américaine d'engager les forces de l'OTAN dans l'opération du Kippour en 1973.

La France a précisé qu'elle n'entrerait dans un conflit que face à une agression non provoquée et si ses intérêts vitaux étaient directement menacés. Personne actuellement ne conteste d'une façon formelle le pouvoir du Président de la République de prendre les décisions stratégiques en cas de crise. Toutefois, on peut se demander si en cas de tension extrême l'interprétation du concept d'« agression » et celui d'« intérêts vitaux » ne sera pas de nature à déclencher une crise interne extrêmement grave en France, en raison de la peur provoquée par le danger nucléaire.

### *Le pouvoir nucléaire*

L'apparition du fait nucléaire confère aux pouvoirs du Président de la République en matière de défense une dimension sans commune mesure avec ceux qu'ont détenus dans le passé d'autres chefs politiques ou militaires. Dans le cadre de la stratégie de dissuasion, il est en effet le seul qui puisse décider de l'emploi des forces nucléaires, que celles-ci soient stratégiques ou tactiques.

Avec le P<sup>r</sup> Jacques Robert, on peut s'étonner que la France puisse un jour « mourir par décret » (13). En effet, le fondement des pouvoirs du Président de la République d'engager la force nucléaire repose sur le décret 64-46 du 14 janvier 1964. Encore plus extraordinaire ce décret ne concerne que les forces aériennes stratégiques, si bien que le pouvoir de déclencher les forces nucléaires maritimes ou les forces nucléaires tactiques n'est réglementé par aucun texte spécifique de quelque nature que ce soit. Étant donné les conséquences incommensurables et irréversibles d'une telle décision, on peut se demander si la crédibilité de la dissuasion ne serait pas mieux assurée par une loi, confiant au Président de la République la responsabilité de la décision, et évitant ainsi, au moins dans ce domaine, l'ambiguïté de la répartition des pouvoirs entre le chef de l'Etat et le Gouvernement.

Sans doute, a-t-on estimé que la décision prise par référendum d'élire le Président de la République au suffrage universel conférerait au chef de l'Etat le pouvoir de déclencher une guerre nucléaire. Au cours de la campagne des législatives de 1978, le Parti communiste a proposé pour la dissuasion nucléaire un système de décision

(13) Libertés publiques et défense, *Revue de droit public et de sciences politiques en France et à l'étranger*, septembre-octobre 1977, p. 935.

collégiale impliquant un consensus de plusieurs autorités, dont celle du Premier ministre. Une telle proposition présentait le risque de faire perdre à la dissuasion nucléaire sa crédibilité fondamentale qui est celle de maintenir pour un agresseur la conviction que le risque de riposte n'est pas nul en cas d'agression majeure et qu'une telle décision peut être prise à tout moment. Il n'en reste pas moins que la responsabilité conférée à un homme seul lui donne un pouvoir exorbitant en matière de violence qui n'est même plus freiné par la nécessité d'en déléguer l'exécution à l'autorité militaire.

### *Le pouvoir d'intervention extérieure*

Au-delà des conflits majeurs menaçant directement la survie du territoire et de ses habitants, les intérêts de la France peuvent se trouver indirectement en jeu. Tel est le sens du concept actuel d'actions extérieures pouvant entraîner l'engagement d'hostilités militaires, décidées à partir de situations extrêmement différentes. De 1967 à 1979, l'armée française est intervenue une trentaine de fois (14) à l'étranger. Tout le monde se souvient de l'action israélienne en Ouganda, mais dans ce cas l'opposition politique a été associée à la prise de décision. Trois actions sont apparues comme particulièrement significatives pour étudier l'exercice du pouvoir d'engager les hostilités en France.

- la coopération militaire au Tchad ;
- l'interposition entre belligérants au Liban ;
- l'intervention à Kolwezi au Zaïre.

### *Le conflit du Tchad*

La participation des forces armées au conflit du Tchad est l'aboutissement d'une « histoire tourmentée » (15) de conflits régionaux et de guerres tribales. Depuis la proclamation de l'indépendance en 1960, le Tchad a vécu dix-neuf années de tensions et de luttes internes qui aboutissent aujourd'hui à la dislocation de l'Etat. Juridiquement, la présence française est justifiée par les accords de défense dont l'application repose sur la demande formelle du gouvernement légal tchadien.

Politiquement, le degré et les méthodes d'intervention se sont décidés d'une façon pragmatique en fonction des nécessités et de

(14) *Revue Armées d'aujourd'hui*, mars 1979, n° 38, p. 58 et 59.

(15) Philippe DECRAENE, *Le Monde*, 14 mars 1979.

l'appréciation de l'intérêt à soutenir telle personnalité susceptible de défendre les intérêts français. Le Gouvernement français a été confronté avec le problème d'emploi du contingent dont l'utilisation est limitée en temps de paix en territoire métropolitain et aux FFA (16). Il a résolu le problème par des contrats d'engagement réduits à la durée légale. Ainsi, par crainte sans doute d'être désapprouvé par l'opinion publique, le Gouvernement préfère des artifices juridiques au débat démocratique ouvert au Parlement.

La décision du Gouvernement, légale au plan juridique, ne peut donc être contestée qu'au plan politique.

### *L'intervention au Liban*

L'intervention française au Liban dans le cadre de l'ONU se pose sur le plan juridique d'une manière sensiblement analogue. La force d'intervention des Nations Unies au Liban (FINUL) a été engagée en vertu d'accords internationaux dûment ratifiés. La France est membre de l'ONU et de son Conseil de Sécurité. Le pouvoir exécutif français était parfaitement fondé sur cette base à accepter d'intervenir au Liban pour s'interposer entre les belligérants et garantir la paix. Il faut cependant se souvenir que l'intervention en Corée, à laquelle la France a participé avec un bataillon, était aussi une action de l'ONU qui aurait pu déclencher une guerre mondiale.

La nécessité d'une mise en place rapide de nos forces et la discrétion indispensable à la réussite de l'opération sont des arguments supplémentaires venant à l'appui de la décision d'intervenir sans accord préalable du Parlement.

### *L'intervention au Zaïre*

L'action du 2<sup>e</sup> régiment étranger de parachutistes (Légion étrangère) en 1978 à Kolwezi au Zaïre est d'une tout autre portée juridique. En effet, aucun accord de défense n'existait entre la France et le Zaïre, et les accords de coopération ne prévoyaient pas de soutien militaire direct.

D'autre part, au niveau international, aucune situation de guerre déclarée n'existait et le problème de sécurité était indubitablement du ressort des autorités zaïroises.

Pourtant, la France est intervenue à la demande du Gouvernement légal du Zaïre, hors de tout préalable de défense ratifié et sans

(16) Code du service militaire, art. 70.

l'approbation du Parlement français. En fait, le chef de l'Etat a organisé l'opération directement avec le haut commandement militaire, le Gouvernement ayant été seulement tenu informé.

Lorsque M. Mitterrand, secrétaire général du Parti socialiste, est intervenu à la tribune de l'Assemblée nationale pour s'étonner de ce fait, il avait juridiquement raison.

Mais on peut opposer l'esprit de la loi à la lettre et considérer qu'à partir du moment où des vies humaines sont à préserver une justification peut être trouvée en droit dans une véritable « super-légalité ». Le droit international reconnaît, en effet, cette « super-légalité dans le respect impératif qu'il préconise des normes de *Jus Cogens* pour la sauvegarde des aspects fondamentaux des droits de l'homme.

L'intervention militaire française au Zaïre pouvait alors se justifier sur deux plans :

- d'une part en vertu des règles humanitaires supérieures au droit interne français ;
- d'autre part, au nom des nécessités pratiques de secret et de rapidité déjà affirmées pour les autres interventions et qui sont incompatibles avec les longs débats que nécessiterait l'accord du Parlement.

Dans le cas du Zaïre, la France aurait pu invoquer le principe de la légitime défense collective n'exigeant pas un accord formel préalable ; mais elle se serait engagée d'une façon beaucoup plus irréversible dans le soutien du régime zaïrois (17).

En fait, la raison humanitaire permettait de masquer, le cas échéant, d'autres objectifs entrant dans le cadre de la stratégie indirecte, tout en faisant accepter cette décision par l'opinion publique.

Le Parlement n'a en fait, contrairement au Congrès américain, aucun pouvoir de contrôle sur l'Exécutif.

Lorsque le Gouvernement français décide d'envoyer un élément médical d'intervention rapide au Venezuela à cause d'un tremblement de terre en 1970, ou en Tunisie pour des inondations en 1975, il ne demande pas l'accord du Parlement. L'aspect humanitaire, la nécessité d'intervenir rapidement, présupposent l'accord de la nation et de ses représentants, cependant, dans ces deux cas, il n'y a aucun engagement d'hostilités.

Il semble bien que le chef de l'Etat ait estimé que tel était le cas à Kolwezi. Le fait qu'une intervention militaire soit qualifiée

(17) Jacques HUNTZINGER, Le droit d'usage de la force, *Le Monde*, 13 juin 1978.

d' « humanitaire » modifierait alors les règles juridiques la régissant.

La proposition du Gouvernement demeure ambiguë. D'ailleurs, les responsables ont quelques difficultés à qualifier leurs actions : « assistance militaire » au Tchad, « participation » à la FINUL au Liban, « transport tactique » du 2<sup>e</sup> REP à Kolwezi, autant de termes qui montrent bien l'extrajuridisme de celles-ci ; d'autant plus qu'il suffit souvent de chercher bien peu pour trouver d'autres motifs : pétrole, uranium, diamant, manganèse, marchés commerciaux...

En fait, tout est possible pourvu que le « discours affiché » sauve la face en autorisant une position officielle juridiquement défendable.

D'autres exemples pourraient être présentés, comme les actions aériennes en Mauritanie, baptisées « évacuation des familles », mais ils ne feraient qu'alimenter la controverse politique sans apporter d'élément nouveau.

Le pouvoir de déclencher les hostilités *ultima ratio* de la décision politique susceptible de mettre en cause la survie de la totalité des Français, se révèle dans un Etat déclaré démocratique, détenu de fait sans aucun contrôle par le seul Président de la République. Arguant du fait que la décision nucléaire ne peut se déléguer sans risque de perdre sa crédibilité, le Président de la République peut prendre toute décision entraînant les forces militaires dans des conflits armés, sans aucune consultation des élus de la nation. La loi constitutionnelle n'a pas non plus prévu le cas où la majorité présidentielle se trouverait opposée à la majorité de l'Assemblée nationale.

« Le jour où le chef de l'Etat et la majorité de l'Assemblée nationale seraient opposés, le Premier ministre et le Gouvernement reprendront leurs prérogatives constitutionnelles et confineront le Président dans les siennes » (18).

Certes, le Président de la République nomme le Premier ministre et les membres du Gouvernement sur proposition de ce dernier, mais l'arme de la dissolution a ses limites et serait de peu d'effet si la majorité parlementaire se retrouvait mandatée pour soutenir une nouvelle politique.

Les décrets de 1962 et de 1964 pourraient alors être abrogés et remplacés au besoin par des lois.

En tout état de cause, une crise internationale grave provoque-

(18) Maurice DUVERGER, Le chef des armées, *Nouvel Observateur*, novembre 1978.

rait vraisemblablement une crise interne capable de remettre en cause le fonctionnement des institutions. Il apparaît donc illusoire de faire un pronostic quelconque, basé sur des données juridiques, sur les conditions dans lesquelles pourraient s'engager les hostilités en cas de menace précise s'exerçant directement sur le territoire national.