

# Points de mire



## Qui peut décider d'une intervention militaire en Libye ? Comparaison des pouvoirs de guerre aux États-Unis et au Canada

Charles Benjamin

Professeur de science politique au Cégep de Saint-Jean-sur-Richelieu

Lors de l'annonce du déploiement de six chasseurs CF-18 en appui à la coalition internationale en Libye, confirmée le 18 mars 2011, le premier ministre Stephen Harper s'est engagé à demander l'autorisation du Parlement si la participation du Canada devait être prolongée au-delà de trois mois. L'initiative des Conservateurs a été accueillie favorablement par le chef de l'Opposition officielle, Michael Ignatieff, et a reçu le soutien unanime de la Chambre des communes lors d'un vote survenu après le début des bombardements.

Au sud de la frontière canadienne, en revanche, la campagne militaire initiée par le président Barack Obama a contrarié plusieurs parlementaires américains, dont une majorité de Démocrates, et fait renaître un vieux contentieux entre le Congrès et la présidence au sujet du recours à la force armée. Alors que plusieurs élus républicains ont déploré l'entrée tardive des États-Unis dans le conflit libyen, certains représentants démocrates estiment que le président a outrepassé les pouvoirs que lui confère la Constitution américaine en précipitant le pays dans une guerre sans obtenir l'aval du Congrès. Le représentant de l'Ohio, Dennis Kucinich, a même suggéré que l'offensive américaine pourrait constituer un prétexte à la destitution du président, avant de se rétracter. Le président Obama a-t-il enfreint les lois américaines en autorisant de manière unilatérale l'usage de la force contre le régime de Mouammar Kadhafi ?

### War Power Resolution

Bien qu'il prétende agir en Libye en conformité avec la résolution 1973 des Nations unies, le président américain ne dispose pas d'une telle autorité en vertu de la Constitution des États-Unis, plaident ses détracteurs. Le candidat Obama s'était pourtant rallié à un tel argument lors de la dernière campagne électorale en s'engageant à consulter le Congrès avant de consentir à d'éventuelles frappes préventives contre les installations nucléaires de l'Iran.

Les pouvoirs de guerre du président ont été longuement débattus par les auteurs de la Constitution américaine, soucieux de préserver un équilibre (checks and balances) entre les branches exécutive et législative. Issue de

ce compromis, la Constitution des États-Unis fait du président le « commandant en chef » des armées, alors qu'elle attribue au Congrès la charge de « déclarer la guerre ». Dans les faits, cependant, la bataille entre les deux pouvoirs de l'État a été remportée par le président : d'après Jennifer Elsea et Richard Grimmert, sur les 200 interventions armées que les États-Unis ont menées depuis leur indépendance, cinq ont été précédées d'une déclaration de guerre officielle, et moins d'une centaine a fait l'objet d'une autorisation de la part du Congrès.

C'est pour réaffirmer ses prérogatives en matière de politique étrangère que le Congrès a voté la War Power Resolution (WPR) en 1973, deux ans avant la fin de la guerre du Vietnam dans laquelle trois présidents avaient successivement entraîné le pays. Cette loi oblige le président à informer les deux chambres du Congrès de tout déplacement de troupes américaines en territoire hostile ou en proie à des « hostilités imminentes », dans les 48 heures suivant ce déploiement. Le président dispose ensuite de 60 jours pour retirer ses effectifs, à défaut de quoi il doit obtenir une déclaration de guerre ou une autorisation explicite du Congrès. La WPR précise également que le président ne peut entreprendre d'action militaire unilatérale, à moins d'être confronté à une « urgence nationale émanant d'une attaque contre le territoire des États-Unis, leurs possessions ou leurs forces armées ».

### Présidence impériale

Depuis l'entrée en vigueur de la War Power Resolution, la Maison-Blanche a fait rapport au Congrès à 128 reprises. À une seule occasion, cependant, lors de l'envoi d'une force de maintien de la paix au Liban en 1983, le Congrès a invoqué la WPR pour exiger le retrait des marines américains dans un délai de 18 mois. En d'autres circonstances, des présidents ont contourné la loi en donnant une interprétation approximative de certains énoncés de la WPR. Par exemple, en 1988, des navires américains qui servaient d'escorte militaire à des pétroliers koweïtiens dans le Golfe persique ont échangé des tirs de missiles avec l'Iran. Justifiant son refus d'aviser le Congrès avant de commander la riposte, le président George H. W. Bush a fait valoir que l'incident n'avait pas eu lieu dans un contexte d'« hostilités imminentes » entre les deux belligérants.

À l'évidence, les recours du Congrès sont négligeables face à une présidence « impériale ». Aucune disposition de la loi de 1973 ne prévoit de représailles à l'endroit d'un président qui resterait indifférent aux appels du Congrès. Dans quatre litiges opposant le président Ronald Reagan à des congressistes, la Cour suprême des États-Unis a refusé de s'immiscer dans ce débat

constitutionnel, prétextant qu'il s'agit d'une question « politique ». Interrompre le financement des opérations militaires, un privilège du Congrès, pourrait également compromettre la sécurité des soldats et être politiquement coûteux, un choix auquel ce sont pourtant résignés les Démocrates pour mettre fin à la débâcle au Vietnam.

Barack Obama aurait-il renié un engagement électoral en se moquant des prérogatives du Congrès lors de la dernière incursion américaine en Libye ? Trop préoccupé à courtiser la Ligue arabe et le Conseil de sécurité, s'indignent les plus cyniques, le président n'a pas jugé utile de gagner l'assentiment des législateurs américains, comme l'avait fait son prédécesseur avant d'envahir l'Irak en 2003. L'intervention des États-Unis dans la guerre de Corée en 1950, décidée par le président Harry Truman sur la base d'une simple résolution des Nations unies, a créé un précédent contestable qui ne peut justifier une entreprise similaire en Libye. De plus, les États-Unis n'ont pas été la cible d'une « attaque » et n'étaient devant aucune « urgence nationale » lorsqu'ils ont décrété l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye.

Néanmoins, le président Obama ne s'est pas entièrement soustrait à ses obligations à l'égard du Congrès. En effet, moins de 48 heures après le début des affrontements, il s'est conformé à la WPR en adressant une lettre aux leaders des deux chambres, dans laquelle il justifie sa position. Dans sa dépêche, le chef d'État assure les élus que les frappes contre les forces de Kadhafi resteront « limitées, de faible envergure et de courte durée ». Évoquant les ambiguïtés de la WPR, le président prévient que, si les États-Unis n'ont pas subi d'attaque directe contre leur territoire, « l'instabilité grandissante en Libye pourrait engendrer une instabilité généralisée au Moyen-Orient, dont les conséquences pourraient être dramatiques pour la sécurité des États-Unis ». Par ailleurs, dans une résolution votée le 1er mars 2011, le Sénat a donné son appui aux mesures coercitives annoncées par le Conseil de sécurité, s'abstenant cependant de définir l'engagement des États-Unis.

En ordonnant une intervention humanitaire restreinte en Libye, qui exclut l'acheminement de troupes au sol, le commandant en chef des États-Unis n'a sans doute pas contredit la loi. Par contre, si la mission devait excéder le délai prescrit de 60 jours, le président devrait sceller une entente avec les membres du Congrès, sans quoi ceux-ci pourraient être contraints de resserrer les cordons de la bourse, avec les risques que cela implique.

### Inspiration pour le Canada

En dépit de ses imperfections, la législation américaine sur les pouvoirs de guerre fait l'envie de nombreux parlementaires canadiens. Plusieurs d'entre eux dénoncent l'absence, dans une démocratie parlementaire

comme le Canada, d'une loi comparable à la WPR. Contrairement au partage des pouvoirs qui prévaut aux États-Unis, la conduite de la politique étrangère au Canada appartient exclusivement à la Couronne, au nom de laquelle agissent le premier ministre et les membres de son Cabinet. Celui-ci est habilité, par un décret du Conseil privé, à déclarer la guerre ou à déployer les Forces canadiennes dans des conflits internationaux.

Cantonné dans un rôle secondaire, le Parlement n'a jamais revendiqué des pouvoirs de guerre additionnels. En 1939, à la discrétion du premier ministre Mackenzie King, la déclaration de guerre à l'Allemagne a été précédée d'une résolution conjointe du Parlement, alors que la guerre contre le Japon a été proclamée sans l'avis des députés. Plus récemment, la contribution du Canada à l'intervention militaire au Kosovo a été discutée aux Communes, sans qu'une approbation ne soit toutefois sollicitée. Après avoir tenu deux votes sur la prolongation de la mission canadienne en Afghanistan, le gouvernement minoritaire de Stephen Harper a refusé de soumettre à un vote de la Chambre le maintien de soldats canadiens en sol afghan jusqu'en 2014. Une motion du Bloc québécois visant à condamner la décision unilatérale des Conservateurs a été défaite grâce au soutien de l'opposition libérale.

Lors des préparatifs de la dernière expédition militaire en Libye, les formations d'opposition ont de nouveau abdicqué devant le gouvernement en s'empressant de lui accorder leur confiance. Signe de la subordination du Parlement, aucun débat sur le bien-fondé de l'intervention canadienne n'a été réclamé. Jusqu'à présent, la polémique entourant les pouvoirs de guerre du président américain a eu peu de répercussions au Canada. Pourtant, les parlementaires à Ottawa pourraient s'inspirer de leurs homologues américains afin de proposer l'adoption d'une loi limitant les compétences du Cabinet dans le domaine des affaires étrangères.

Alors que les espoirs d'un dénouement rapide de la crise en Libye semblent s'estomper, les chefs des trois partis d'opposition ont affiché des inquiétudes face à un possible enlèvement et se sont objectés à une offensive au sol. Ces mises en garde n'auront toutefois pas d'écho au Parlement, puisque celui-ci a été dissous afin de permettre la tenue d'élections anticipées. Il reste à voir comment la Chambre nouvellement élue gèrera la situation.

### Pour aller plus loin...

Bruce Ackerman, « Obama's Unconstitutional War », *Foreign Policy*, 24 mars 2011

Christopher Dunn, « La démocratie au XXIe siècle : Le Canada a besoin d'une loi sur les pouvoirs de guerre », *Revue parlementaire canadienne*, automne 2007

Jennifer K. Elsea et Richard F. Grimmett, *Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications*, Congressional Research Service, 17 mars 2011